umbrales

21

Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo
Diciembre 2010

Políticas públicas

Obra plástica: David Angles

CIDES - UMSA

Dra. Teresa Rescala Nemtala
RECTORA

Ing. Carlos España Vásquez
VICERRECTOR

Mcs. Ivonne Farah Henrich
Directora CIDES

Calle 3 Nº 515 Obrajes y
Av. 14 de septiembre Nº 4913, esquina calle 3
Telf/Fax: 591-2– 2786169 / 591-2-2784207
591-2-2782361 / 591-2-2785071
Información general: cides@entelnet.bo
http://www.cides.edu.bo/

Umbrales No. 21
Políticas públicas

La Revista "Umbrales" es una publicación semestral del Postgrado en Ciencias del Desarrollo, unidad dependiente del Vicerrectorado de la Universidad Mayor de San Andrés. Tiene como misión contribuir al debate académico e intelectual en Bolivia y América Latina, en el marco del rigor profesional y el pluralismo teórico y político, al amparo de los compromisos democráticos, populares y emancipatorios de la universidad pública boliviana.

Umbrales No. 21:
Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo CIDES-UMSA Diciembre, 2010

Consejo editorial:
– Alfredo Seoane, Msc. en Economía y Política Internacional, Responsable del Área Económica del CIDES-UMSA
– Fernanda Wanderley, PhD. en Sociología por Columbia University, New York. Subdirectora de Investigación, CIDES-UMSA.
– Mauricio Gil, candidato a Doctor en Estudios Latinoamericanos (UNAM), Responsable de la Maestría en Estudios Criticos del Desarrollo del CIDES-UMSA
– Maya Aguliz Ibargüen, Doctora en Sociología por la UNAM. Docente-investigadora de la UNAM, México.
– Moira Zuazo Oblitas, Doctora en Ciencias Políticas, Alemania. Investigadora de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, La Paz, Bolivia

Responsables de la publicación: Alfredo Seoane y Cecilia Salazar
Cuidado de edición: Claudia Benavente y Cecilia Salazar

Portada e interiores: Obra plástica de David Angles (1955-2000)
© CIDES-UMSA, 2010

Primera edición: diciembre 2010

D.L.: 4-3-109-10
ISSN 1994-4543
Umbrales (La Paz)
ISSN 1994-9987
Umbrales (La Paz. En línea)
Producción: Plural editores
Av. Ecuador 2337 esq. c. Rosendo Gutiérrez
Tel. 2411018 / Casilla 5097 / La Paz-Bolivia
e-mail: plural@plural.bo / www.plural.bo

Impreso en Bolivia

Índice

Presentación 7

Tema central:
Miradas económicas

La Teoría Macroeconómica después de la crisis financiera internacional de 2007-2009
Juan Antonio Morales 15

¿Hace falta una política industrial?
Alfredo Seoane Flores 39

Las políticas hidrocarburíferas en Bolivia: La difícil articulación entre las dimensiones técnico-económica y político-simbólica
Fernanda Wanderley, Leila Mokrani y Alice Guimarães 71

Políticas de comercio y apertura de mercados regionales. Evaluación cuantitativa y normativa en cuanto a sus implicaciones en el modelo de desarrollo productivo-exportador
Rogelio Churata Tola 101

Miradas Sociales

Una mirada a la educación y sus políticas en el siglo XX
María Luisa Talavera Simoni 135

El aborto medicamentoso e insumos para los programas
de Salud Sexual y Reproductiva
María Dolores Castro Mantilla 153

Empleos Verdes en la Gran Minería del Norte Grande de Chile
Sandra Leiva Gómez 183

Aportes

Teoría del desarrollo, cambio histórico y conocimiento.
Un balance de enfoques analíticos y aportaciones teóricas
Miguel A. Rivera Ríos..... 199

Paradigma neoliberal y campesinado: entre la emigración
y la capitalización de la naturaleza
María Tarrío, Luciano Concheiro y Patricia Couturier..... 227

Reseñas

Crecimiento, Empleo y Bienestar Social
¿Por qué Bolivia es tan desigual? (de Fernanda Wanderley)
Gabriela Ruesgas..... 281

Políticas Públicas Educativas (de Galia Dominic, Coordinadora)
Anke van Dam 285

Presentación

El número 21 de la revista Umbrales tiene como tema central las políticas públicas y la eficacia que éstas muestran para alcanzar los objetivos que se proponen, principalmente en torno al desarrollo con equidad y sustentabilidad ambiental.

El fenómeno de la globalización, las transformaciones tecnológicas, la crisis energética y la volatilidad financiera mundial, han puesto en debate la necesidad de repensar la orientación y efectividad de las políticas públicas, más aun en esta coyuntura de crisis en las economías centrales, altamente industrializadas, combinadas con el crecimiento acelerado en algunas economías emergentes.

Los indicadores de los países de América Latina coyunturalmente se muestran muy positivos por la bonanza externa y fiscal resultado de los elevados precios de las materias primas que exportan. En algunos de ellos se comprenden los desafíos que esto implica para lograr mediante políticas públicas adecuadas dar un salto en la dirección de la transformación productiva y la equidad, en otros no tanto.

Como señala uno de los autores de este volumen, la presente coyuntura se parece a la de la Gran Depresión que cuestionó los paradigmas dominantes y dio lugar al surgimiento de una nueva teoría que modificó las orientaciones de las políticas públicas (el keynesianismo). Si esta es una circunstancia similar todavía falta tener el andamiaje teórico y político-institucional que sostenga la formulación e implementación de nuevos cursos de acción de

políticas públicas que en el caso de los países sub-desarrollados oriente hacia la diversificación productiva y la equidad social y en el caso de la globalidad permita la superación de la crisis profunda que se vive en EE.UU., Europa y Japón y de la amenaza del resurgente proteccionismo ante la presencia de nuevos actores o polos de desarrollo en la economía mundial.

En nuestro país la cantidad de modificaciones normativas y el nuevo escenario que ha implantado la combinación de bonanza económica con ascenso político y social de actores anteriormente más alejados de la gobernanza, conlleva una agenda de políticas públicas al mismo tiempo transformadoras, desequilibrantes, inéditas y carentes de un claro rumbo estratégico. Parte de las dificultades se asocian con la escasez de recursos humanos para pergeñar e implementar las políticas públicas adecuadas y parte con tributos a ideologías inflexibles y poco abiertas al debate y la comprensión del "momentum" de la economía y la política mundiales.

En referencia al tema de la macroeconomía Juan Antonio Morales en aporte para este número señala que la Teoría Macroeconómica, dominada por la orientación neo-clásica, ha sido una de las víctimas de la crisis financiera internacional de 2007-2009 por su incapacidad para anticiparla y dotar de respuestas adecuadas de política cuando ella se desencadenó. La visión neoclásica predominante habría estado más motivada por la "estética" de los modelos econométricos que por la necesidad de entender cómo funciona la economía durante tiempos de inestabilidad financiera. Entonces carece de respuestas al desafío actual. Sin embargo, como la mayoría de los países latinoamericanos apenas sintieron los efectos de la crisis internacional se tiende a creer que ello se debe a la calidad de las políticas económicas, tan criticadas en los países de economía avanzada.

Morales sostiene que para economías pequeñas y abiertas como son las nuestras, los factores internacionales y la política cambiaria tienen enorme importancia y deben tratarse con mayor cautela. En Bolivia por ejemplo la política de tipo de cambio fijo, conlleva el fenómeno de que la tasa de inflación y las tasas de interés están convergiendo con niveles internacionales. Sin embargo, sus efectos pueden ser demasiado costosos en términos de competitividad de las exportaciones y la sustitución de importaciones, más aun si se carece de políticas para la transformación productiva o política industrial.

En este terreno el artículo de Seoane incide en la necesidad de una política pública destinada a incrementar la productividad y la competitividad. Se distingue dos orientaciones teóricas: i) una centrada en la idea de que la función de la política pública es preservar y recrear un ambiente de mercado en el que las empresas y los negocios prosperen, con intervenciones neutrales u horizontales y ii) la que considera que el Estado debe aplicar medidas dirigidas a promover la actividad industrial, con selectividad hacia sectores "ganadores" con capacidades competitivas, si es necesario distorsionando las señales del mercado.

En América Latina predominaron diferentes sesgos en torno a las anteriores dos tendencias, desde un marcado protagonismo estatal hasta un retraimiento de las políticas públicas en torno al desarrollo industrial. En esos "experimentos" no ha dejado de manifestarse una restricción: la fragilidad de la inserción externa basada en productos primarios. Con la globalización y la revolución de la informática electrónica, se modificaron los parámetros para concebir el desarrollo industrial, adoptando el criterio de competitividad como elemento ordenador. La innovación y el cambio tecnológico se convertirán en la preocupación central con el objetivo de creación de ventajas competitivas, por lo que la acumulación de conocimiento tecnológico será valorada más aun que la acumulación de capital. Estudiando la industrialización emprendida en el Asia Oriental se destaca el rol fundamental del Estado. A diferencia, en América Latina se dirá que la debilidad del Estado para actuar y generar instituciones capaces de pergeñar una meta y un proceso inductor de una dinámica social apropiada es la explicación fundamental de los fracasos, ya que el cambio hacia el desarrollo es en primer lugar un cambio en el que se abandonan las instituciones ineficientes, hacia instituciones que impulsen y canalicen la energía social hacia la dinámica del crecimiento, la productividad, el aprendizaje y la innovación.

Pero Bolivia ha enfrentado grandes dificultades para superar un patrón de acumulación apoyado en actividades extractivas de recursos naturales no renovables, con bajos niveles de articulación con los sectores generadores de empleo y dependiente de variables exógenas proclives a marcadas tendencias cíclicas. El artículo de Wanderley, Mokrani y Guimaraes, analiza a partir del tema de los hidrocarburos la relación con otras temáticas relevantes de la política boliviana, que articulan las dimensiones técnico-económica y

político-simbólicas de la gestión del petróleo y gas natural, en el marco de un incremento significativo de la renta hidrocarburífera que capta el Estado.

Por ello se analiza la calidad de una gestión en el sector de hidrocarburos que está mostrando dificultades para ser calificada como sostenible política y económicamente. El artículo evalúa las políticas desde la capitalización, llegando a la nacionalización, con nuevos marcos contractuales y normativos, asumiendo la conclusión de que el estancamiento de las inversiones, la disminución de la producción y el cierre de los mercados en la región son señales preocupantes de la delicada sostenibilidad en la generación de la renta hidrocarburífera que representa actualmente alrededor del 50% de las recaudaciones fiscales del Estado, siendo la base económica de la estrategia de desarrollo del actual gobierno y prerrequisito para la viabilidad y sostenibilidad de las políticas sociales de redistribución vía bonos y subsidios.

El artículo de Rogelio Churata aborda el tema de la política comercial, ligada a la presencia de los productos bolivianos en la región vecina del país. La necesidad de avanzar en los compromisos comunitarios en un nuevo escenario de relaciones cooperativas en Sudamérica, constituye la propuesta que plantea para hacer realidad una mejor inserción de Bolivia en los mercados regionales. Particular ayención le merecen las micro y pequeñas empresas, que actualmente se ven perjudicadas por las prácticas neo-proteccionistas (no arancelarias y para-arancelarias), teniendo según el autor un gran potencial competitivo. Dira entonces que desde la perspectiva del modelo plural de desarrollo productivo boliviano para el "Vivir Bien", el comercio exterior es una actividad complementaria y de cooperación entre los pueblos y debe estar liberada de prácticas no solidarias.

Ahora bien, las políticas sociales han sido abordadas en este número considerando como premisa que debe existir una coordinación estrecha entre ambos ámbitos de la política pública, evitando que las primeras se consideren un complemento secundario y compensador de los efectos que causan las políticas económicas. Este criterio sostiene la idea de que el desarrollo económico solo puede ser tal sin incorpora como elemento fundamental la equidad social. Por ello es que en la segunda parte de UMBRALES 21 abordamos la temática de las políticas sociales, con aportes que damos cuenta a continuación.

Un primer aporte es la revisión de las políticas educativas en el siglo XX, haciendo un recorrido en torno a las formas que adoptó la construcción del Estado nacional y el debate que en cada contexto se planteó la sociedad respecto al rol de la educación. En función a ello, la autora, María Luisa Talavera, reflexiona sobre las bases que el liberalismo de principios del siglo XX le legó al sistema educativo nacional, cuando se puso en marcha un programa sin precedentes para la formación de los maestros. A partir de entonces, se observa el creciente protagonismo de este gremio, apuntalando la educación pública y, por lo tanto, una relación con el Estado que nunca estuvo exenta de dificultades e intereses, especialmente a partir de 1952. Entre medio, la autora observa el lugar que ocupó la problemática indígena en los dilemas del liberalismo, cuya discursividad era modernizante pero sus estructuras conservadoras. Es en ese escenario que se planteó un horizonte para la educación indígena, campo en el que se destacó la Escuela-Ayllu de Warisata. Como conclusión, la autora señala que la educación pública no funciona sin actores que la dinamicen, pero tampoco sin referentes que provean a éstos de "conciencia histórica", como los maestros.

El segundo aporte tiene como preocupación el problema de la salud sexual y reproductiva, surgida de los resultados de una investigación sobre el llamado "aborto medicamentoso" en clínicas privadas de las ciudades de La Paz y Cochabamba. Al respecto, la autora María Dolores Castro, advierte sobre el hecho de que a pesar de que en el país existen avances para el ejercicio de derechos en este campo, aún son escasos los efectos sobre el aborto inseguro que es el corolario de embarazos no deseados, entre otras cosas por la escasa información de la que dispone la población para ello o su tratamiento bajo pautas informales, especialmente entre adolescentes y jóvenes. A eso se suman una serie de prejuicios familiares, tabúes culturales, violencia e inaccesibilidad a servicios seguros y amigables para prevenir estos problemas.

Para cerrar con esta parte, UMBRALES 21 ofrece un artículo referido a la oferta de "empleos verdes" en una zona minera en Chile. En el marco de las preocupaciones actuales sobre el cambio climático, así como el deterioro del medio ambiente, la autora da cuenta de una forma novedosa de contrarrestar estos efectos a partir de la generación de empleos que reducen el impacto ambiental de las empresas y los sectores económicos hasta lograr niveles

sostenibles. La perspectiva de fondo es preservar el medio ambiente si mellar el empleo en el mundo, examinándose las posibilidades que brinda la minería del cobre en una zona desértica como el Norte de Chile, destacándose asimismo el papel que juegan las comunidades étnicas ubicadas en esta zona.

En el apartado de Aportes, la revista presenta 3 artículos complementarios, el primero referido a la necesidad de pensar el desarrollo en el marco de los cambios históricos y de las transformaciones tecnológicas que han superado los enfoques alrededor del estado-centrismo de la tradicional Economía del Desarrollo (ED), ya que la unidad de análisis ha dejado de ser la economía nacional para situarse en la empresa, la red de empresas y el concepto de sistema de innovación. Sigue a este artículo, otro enfocado al problema de las políticas del neoliberalismo sobre al agro mexicano, que han tendido a la des-ruralización en este país, obligando al mundo campesino a la migración obligada hacia el norte, con implicancias en las economías de EE.UU. y de México. En base a ese análisis, se hacen sugerencias innovadoras para dar respuesta a estas problemáticas, con iniciativas como las del eco-turismo. Por último, se ofrece además un breve artículo sobre el papel que ha jugado la cooperación internacional en la resolución de conflictos a través del diálogo en Bolivia.

Finalizando, la revista contiene además dos reseñas, una del libro de Fernanda Wanderley "Crecimiento, empleo y bienestar social y otro de Galia Domic, compiladora de un libro sobre Políticas educativas. Estuvieron a cargo de ellas, Gabriele Ruesgas y Anke Van Dame, respectivamente.

Acompaña a UMBRALES 21 la obra del artista boliviano David Angles (1955-2000), cuya vida se truncó prematuramente, dejando al país un trabajo de gran vigor expresivo. Sus momentos más destacados se trasladan a las luchas por la reconquista democrática que le dio un tono particular a su generación, y luego a esa multiplicidad de sensaciones que remarcó su última fase, propia de quienes viviendo en un mundo ajeno no pueden sino traslucir una pertenencia dilemática , siempre bajo la rúbrica de la nostalgia.

Tema central:
Miradas económicas

La Teoría Macroeconómica después de la crisis financiera internacional de 2007-2009

Juan Antonio Morales[*]

Resumen

El propósito del artículo es proporcionar un estado de la situación del vigoroso debate acerca de la macroeconomía. Si bien el debate se ha originado, como la crisis, en los países industrializados, tiene pertinencia para nuestra agenda de investigación y de enseñanza.
La crítica a la macroeconomía invita a repensarla en profundidad, aceptando mutatis mutandis lo rescatable. Se deberá insistir más que en el pasado en: (a) las interrelaciones de la teoría macroeconómica con las teorías de desarrollo económico; (b) el peso de los factores externos; (c) la dominancia fiscal y sus implicaciones en todo el espectro de la economía; y (d) el funcionamiento del sistema financiero. Se deberá también insistir más en la macroeconomía empírica.

Abstract

The purpose of this paper is to provide a state of the question on the lively debate that has arisen with regard to macroeconomics. Although the debate originated in the advanced economies, as the crisis did, it has relevance for our research and teaching agenda.
The criticism to macroeconomics invites to a deep re-thinking, accepting mutatis mutandis what can be rescued. More insistence than in the past should be given to: (a) the relationship between macroeconomic theory and economic development theory; (b) the weight of external factors and globalization; (c) the implications of fiscal dominance across the economy; and (d) the workings of the financial system. More work is also required on empirical macroeconomics

* Economista, profesor de las Maestrías para el Desarrollo, Universidad Católica Boliviana.

Introducción

Una de las víctimas de la crisis financiera internacional de 2007-2009 ha sido la teoría macroeconómica aceptada hasta antes de la crisis y enseñada en la mayoría de los centros académicos del mundo y, muy especialmente, en sus programas de post-grado. Esa macroeconomía no solo fue incapaz de anticipar la crisis financiera internacional sino que no pudo proporcionar las respuestas adecuadas de política cuando ella se desencadenó. Al igual que lo que pasó luego de la Gran Depresión de principios del siglo pasado, se está produciendo una revisión profunda de la teoría económica, particularmente la macroeconomía y la teoría monetaria.[1]

En efecto, el tratamiento de la macroeconomía en las escuelas de post-grado, tanto en investigación como en enseñanza, está recibiendo cuestionamientos muy severos. Las críticas son muy duras. Por ejemplo Buiter (2009) nos dice: "la formación típica en Macroeconomía Avanzada y en Economía Monetaria en las universidades anglosajonas en los últimos treinta años y algo más, puede que haya hecho retroceder por varias décadas a las investigaciones serias sobre el comportamiento de los grandes agregados económicos y las comprensiones relevantes de política económica." Buiter añade que la investigación ha estado motivada más por los desafíos de la lógica interna de los modelos, por el capital intelectual ya insumido, y por la estética que por "un deseo poderoso de entender cómo funciona la economía –menos aún cómo funciona la economía durante tiempos de estrés y de inestabilidad financiera."[2]

Es cierto que en los países del hemisferio sur las cosas no fueron tan lejos, a pesar del siempre presente espíritu de imitación, en parte porque los estudios de postgrado están todavía en una fase incipiente y porque la

1 El remezón ha sido tan profundo que se ha creado un Instituto para el Nuevo Pensamiento Económico (INET, por sus siglas en inglés) en Cambridge, Reino Unido. El INET reúne a un grupo de muy prestigiosos economistas, incluyendo varios premios Nobel y cuenta con un sustancial aporte del famoso financista George Soros.

2 Traducción libre del autor.

investigación macroeconómica lo está todavía más.[3] Sin embargo, algunas escuelas de postgrado, paradójicamente las más adelantadas y algunos bancos centrales de la región (mas no el Banco Central de Bolivia) no han podido dejar de sucumbir a la seducción de los modelos macroeconómicos desarrollados en los países de economía avanzada, por cierto de una gran elegancia lógica pero con muy poco realismo.

Se ha de añadir que la generalidad de los países latinoamericanos apenas sintieron los efectos de la crisis internacional de 2007-2009. ¿Fue por la calidad de sus políticas económicas o por factores más bien exógenos? Es interesante notar la paradoja que las mismas políticas, tan criticadas en los países de economía avanzada, como lo señalan los párrafos anteriores, parecerían haber funcionado en la región, donde se hubiera esperado a priori más bien efectos desastrosos.

La reciente experiencia latinoamericana parece apuntar a que no todos los desarrollos de la teoría macroeconómica de los últimos treinta años fueron inútiles, como en un acto de despecho nos repiten algunos economistas de las economías avanzadas. La insistencia de la macroeconomía moderna (y criticada) en que las anticipaciones de lo que pueda ocurrir en el futuro es un determinante de lo que ocurre hoy, sigue teniendo validez. Las recomendaciones que se desprenden de la teoría macroeconómica moderna como las de que la política de metas de inflación es óptima, de tener tipos de cambio flexibles, (o si fijos de respaldarlos con amplias reservas internacionales), de déficit fiscales bajos y deuda pública sostenible en el tiempo, de sistemas bancarios bien capitalizados, bien regulados y bien supervisados, mantienen su pertinencia.

El propósito de este artículo es el de proporcionar un estado de la situación del vigoroso debate que se ha desatado con relación a la macroeconomía. Si bien el debate se ha originado, como la crisis, en los países industrializados, conviene tanto para nuestra agenda de investigación como para la enseñanza. Todo apunta a pensar que se necesita una reflexión todavía más profunda

3 No pueden pasar por investigación macroeconómica ni las tesis de licenciatura y de maestría ni los trabajos de bancos centrales, que se apoyan en un empleo intensivo –pero sin criterio– de programas "amistosos" de computación para econometría.

acerca de las adaptaciones de la teoría macroeconómica (y de su ahijada, la teoría monetaria) a nuestras realidades y a nuestras instituciones.

El artículo está organizado de la siguiente manera. Se comienza en la sección 1 con referencias a lo que llamamos el redescubrimiento de Keynes y de la potencialidad de la política fiscal en los países industrializados. En la sección 2 se presenta (de manera equilibrada, esperamos) los principales elementos de la ortodoxia dominante en las tres décadas que antecedieron a la crisis. Se insiste en esa sección en el peso que tuvieron las teorías de Expectativas Racionales y de Mercados Eficientes, que se gestaron en gran parte en la Universidad de Chicago y que están asociadas con prestigiosos nombres de la profesión. En la sección 3 se efectúa una presentación simple y sin matemáticas de los modelos de equilibrio general dinámico estocástico (MEGDE), que son extensiones naturales de las teorías de Expectativas Racionales y de Mercados Eficientes. Estos modelos habían encontrado una gran popularidad en los medios académicos y en los bancos centrales de las principales economías del mundo, antes de la crisis. La sección 4 consigna las principales críticas a los MEGDE. La aplicación de los MEGDE en los países en desarrollo está en la sección 5. En esa sección se incluye una corta digresión acerca de la política monetaria del Banco Central de Bolivia. En la sección 6 se alega a favor de revalorizar los estudios empíricos para verificar las proposiciones de la teoría macroeconómica y retroalimentarlas. La sección 7 contiene algunas reflexiones sobre la enseñanza de la macroeconomía, especialmente en las escuelas de postgrado de nuestras universidades. Se concluye en la sección 8.

1. El redescubrimiento de Keynes

La Gran Depresión había engendrado el keynesianismo. Se ha de recordar las ideas básicas del keynesianismo, por su pertinencia para el debate actual: desequilibrios persistentes en los mercados de bienes y del trabajo que se refuerzan y amplifican mutuamente; que no basta que los salarios nominales bajen suficientemente para disminuir el desempleo; y que la política monetaria para estimular a la economía y sacarla de la recesión podía volverse inefectiva si la economía entraba en una "trampa de liquidez". Keynes

ciertamente abrió brecha con su Teoría General, a la que le siguieron muchos y valiosos trabajos.

Hacia principios de la década de los años setenta la macroeconomía se mantenía, en grandes rasgos, en el legado de Keynes, aún si la presentación IS/LM la había simplificado y puesto en moldes más convencionales y cercanos a la teoría neo-clásica según la cual los mercados se equilibran.[4] A pesar de las críticas, el análisis IS/LM al que un poco más tarde vino a juntársele el análisis de la oferta agregada (OA), basado en la curva de Phillips –en sus distintas variantes– constituyó durante muchos años no solamente el substrato de los textos de macroeconomía sino la esencia misma de los estudios macroeconómicos.

Para darle un contenido empírico al análisis se formularon modelos macro-econométricos conformados, las más de las veces, por numerosas ecuaciones.[5] Estos modelos estaban pensados para la toma de decisiones de política económica de los bancos centrales y agencias de los gobiernos de los países de economía avanzada.[6]

Los trabajos de Malinvaud (1985) y sus seguidores, especialmente en Francia, que recuperaban el primigenio espíritu keynesiano ofrecían avenidas muy prometedoras.[7] Esos trabajos explotaban a fondo las implicaciones de los mercados en desequilibrio así como de los ajustes en cantidades y no solamente en precios. Un tema predominante era el desempleo, en correspondencia con la gran preocupación europea con ese flagelo. A pesar de lo atractivo de la temática, las matemáticas para el tratamiento de los mercados en desequilibrio eran muy laboriosas, lo que redujo su aceptación en los círculos académicos.

4 Es decir que las demandas igualan a las ofertas en todos los mercados.

5 Las curvas IS/LM ya eran una forma semi-reducida de un conjunto de ecuaciones estructurales del consumo de los hogares, el consumo del gobierno, las inversiones, las importaciones y los distintos mercados monetarios. Estas ecuaciones eran con agregados macroeconómicos, con solamente una lejana referencia a comportamientos microeconómicos.

6 En los países en desarrollo que tenían, por lo general, bases de datos muy incipientes, se utilizaba más bien modelos de consistencia y de simulación numérica.

7 La referencia dada en el texto al libro clásico de Malinvaud es de 1985, que corresponde a la segunda edición. La primera edición data de 1977. Se ha de hacer notar también la relevancia de Malinvaud (1986), sobre todo el segundo volumen, y Benassy (1982, 1986).

Más recientemente, Leijonhufvud (2010) retoma sus antiguas preocupaciones con las implicaciones de los mercados en desequilibrio.[8] Comienza preguntándose si la mano invisible conduce siempre a la estabilidad de los mercados, como presumen los fundamentalistas del mercado. Critica a los fundamentalistas por no tomar en cuenta el hecho que las estructuras en las cuales ocurren las interacciones de mercado son una creación de legisladores y de hombres políticos. Por lo tanto son imperfectas y nada garantiza que esas estructuras funcionen siempre bien.

Leijonhufvud añade que las crisis que sacuden recurrentemente a las economías de mercado son por esencia un fenómeno de inestabilidad. Las inestabilidades en los distintos mercados están interrelacionadas y gatillan varios procesos simultáneos de amplificación. Cuando aparecen procesos inestables, los mercados simplemente dejan de funcionar, lo que es típico de situaciones anómalas como las recesiones y depresiones y, en el otro extremo, las hiperinflaciones.

2. La ortodoxia dominante en tres décadas

En paralelo con los desarrollos que se tenía en Francia pero siguiendo una vertiente muy diferente que hacía más bien hincapié en que los mercados están siempre en equilibrio y que los precios son flexibles, apareció la contra-revolución de las escuelas de Expectativas Racionales y de Mercados Eficientes. Estas teorías tenían un sesgo ideológico y se desprendían de ellas, particularmente de la de Expectativas Racionales, recomendaciones que apuntaban a minimizar la presencia del Estado en la economía. Más aún, los proponentes de estas teorías consideraban que eran las políticas estatales las principales fuentes de desestabilización macroeconómica, aunque fueran formuladas y ejecutadas por gobiernos bien intencionados y competentes.

La embestida de las teorías de Expectativas Racionales y de Mercados Eficientes fue arrolladora. No sólo ponían en tela de juicio la macroeco-

8 Leijonhufvud fue un pionero en el tratamiento de mercados en desequilibrio. Sus primeros trabajos datan de 1968.

nomía de Keynes y las políticas públicas de inspiración keynesiana, sino también los métodos de análisis con datos del pasado.[9] Algunas de las conclusiones de esas teorías eran extravagantes y estaban en flagrante contradicción con los hechos.[10] No se las discutieron con el vigor con que debía habérselo hecho.

Las teorías de Expectativas Racionales y de Mercados Eficientes se impusieron en los centros académicos y dominaron el panorama en los treinta años antes de la crisis. Muy pocos las objetaron, lo que demuestra, de paso, el conformismo de los economistas académicos. Con el paso del tiempo el grado de abstracción y de falta de contraste con los datos fue en aumento.

Hahn y Solow (1997) ya tenían reproches muy fuertes hace más de una década. Criticaban la creencia de los proponentes de Expectativas Racionales y Mercados Eficientes de que el único modelo macroeconómico válido debía provenir de la agregación exacta de un modelo microeconómico, lo que lo encasillaba en un análisis que carecía de alcance, de realismo, de flexibilidad y ductilidad. Criticaban también que no relajaran la idea que los mercados, aún los mercados inter-temporales, estuviesen siempre en equilibrio. Solow (2008) volvió a retomar la crítica al comentar el muy optimista artículo de Chari y Kehoe (2006). Por su parte, Foley (2010) hace notar que mucho de la teoría desarrollada se convirtió en auto-referenciada, que la investigación tendió a motivarse por las características de su lógica interna, por el capital intelectual hundido y por un cierto esteticismo, más que por el deseo de saber

9 Es la famosa crítica de Lucas (1976) que nos dice que cambios en la política económica producen resultados completamente diferentes si los agentes adaptan sus expectativas a esas políticas. Lo anterior tiene la implicación de que tratar de predecir los efectos de una política económica determinada sobre la base de relaciones observadas históricamente es simplista. En la mayor parte de las estimaciones de sistemas de ecuaciones, los parámetros estimados no son estructurales en el sentido de que no son invariantes a las medidas de política y por lo tanto pueden cambiar con ellas. Para predecir correctamente los efectos de una política económica dada, el modelo debe partir de parámetros relacionados con las preferencias de los agentes, la tecnología y las restricciones de recursos. En otras palabras, es necesario recurrir a los fundamentos microeconómicos.

10 Como aquellas de que no había desempleo involuntario o de que sólo variables del sector real de la economía explicaban los ciclos económicos.

cómo funciona la economía. Los modelos se formulaban, en muchos casos, para poder ser tratados matemáticamente. Se cambiaba la formulación de un problema para que pueda ser tratado con el instrumental matemático disponible, más bien que para encontrar las herramientas matemáticas apropiadas para su tratamiento. Los investigadores de esta onda se dedicaban a probar teoremas más que a trabajar con datos o a examinar los eventos que contemporáneamente estaban ocurriendo.[11] Las deficiencias de esta aproximación aparecieron en toda su magnitud con la reciente crisis internacional.

Como una concesión al realismo se formularon los llamados modelos neo-keynesianos que, guardando la estructura de los modelos neoclásicos, admitían la posibilidad de salarios nominales inflexibles o de precios que se ajustaban esporádicamente en los mercados de bienes donde habían empresas en competencia monopolística "fijadoras de precios", con la periodicidad de los ajustes de precios independientes de su historia pasada, según la formulación de Calvo (1983). De esa manera se recuperó, a regañadientes, una curva modificada de Phillips. Pero las implicaciones de estos acomodos de la teoría para los mercados en desequilibrio no fueron profundizadas.

3. Los modelos de equilibrio general dinámico estocástico

Gran parte de la teoría macroeconómica avanzada y la teoría monetaria incorporaron las técnicas de los Modelos de Equilibrio General Estocástico (MEGDE). Los MEGDE tratan de explicar los fenómenos macroeconómicos a partir de bases microeconómicas, es decir, a partir del comportamiento optimizador de los agentes económicos, sean consumidores, productores o gobierno. La optimización no es sólo estática (es decir en un momento dado de tiempo) sino dinámica (es decir es inter-temporal). De hecho, el análisis de las decisiones de optimización dinámica predomina sobre el análisis estático. Los modelos incorporan

11 Como lo hace notar R. Reis, citado por Angrist y Pischke (2010).

también choques aleatorios, es decir, choques que no están bajo el control de los agentes.

Planteado como está el problema, su resolución sería imposible sin trabajar algunas significativas simplificaciones que, según algunos críticos, han ido demasiado lejos. Una de ellas es que en vez de considerar al conjunto de consumidores se toma en cuenta solamente a un consumidor representativo inmortal y que maximiza una función de utilidad inter-temporal incluyendo como argumentos sus consumos a lo largo del tiempo. El consumidor tiene una restricción presupuestaria que se la expresa, sea como una ecuación de movimiento (sobre la variable de estado que es su riqueza) más una condición terminal de solvencia, o como el valor presente de todos sus ingresos futuros más su patrimonio neto inicial.[12]

El consumo (previa linearización logarítmica) se iguala a la tasa de interés real para darnos su trayectoria óptima.[13] Se habrá de recordar que la tasa de interés real de cada periodo es la tasa de interés nominal menos la inflación esperada para el subsiguiente periodo. Es de hacer notar que las conclusiones generales del análisis no se modifican si no se incluye explícitamente ni la inversión ni la acumulación de capital.

Si se ignora la inversión (así como el comercio exterior) y se impone la condición de equilibrio de que el consumo es igual al ingreso neto del consumo del gobierno, igualando el producto, más precisamente la brecha del producto, con la tasa de interés real, se obtendría entonces la Curva IS. La brecha del producto está dada por la diferencia entre el PIB observado y el PIB potencial que resultaría de una economía de precios flexibles y sin distorsiones.

La curva IS derivada del modelo de optimización difiere de la curva IS tradicional en varios puntos.[14] El primero es el ya señalado de que la curva IS se deriva explícitamente de la optimización de los hogares y de las empresas. Un segundo punto es que el comportamiento económico del periodo depende tanto de la política monetaria en curso

12 El patrimonio neto inicial puede ser negativo obviamente si comienza sólo con deuda.
13 Por la ecuación de Euler.
14 La discusión que sigue se apoya en la excelente reseña de Clarida, Gali y Gertler (1999).

como de las anticipaciones del público acerca de la trayectoria futura de la política monetaria. Un tercer punto es que con los MEGD se puede contemplar tanto el caso de precios perfectamente flexibles como el caso de precios rígidos. Con precios perfectamente flexibles se llega a un modelo parecido al de los Ciclos de Negocios Reales (CRN), al que nos referiremos más adelante. Si los precios no son flexibles se está con modelos neokeynesianos.

Es importante subrayar que los MEGDE no caerían en la crítica de Lucas en la medida en que toman en cuenta explícitamente la optimización que efectúan hogares y empresas. Por otra parte las relaciones estructurales de los MEGDE describen explícitamente las decisiones económicas con relación a los valores futuros de las variables endógenas, como lo hace notar Woodford (2003).

A pesar de todas las críticas en las que se redundará más adelante, los MEGDE tienen implicaciones muy interesantes. Por ejemplo, los modelos MEGDE neokeynesianos proveen las bases téoricas para el marco de políticas monetarias llamado "metas de inflación." Una vez fijada una meta de inflación se desprende de los MEDGE que es óptimo acercarse a ella gradualmente.[15]

4. Las críticas a los MEGDE

Se critica, en primer lugar, que sean modelos derivados del modelo de un consumidor representativo que vive infinitamente y que maximiza la esperanza matemática de una función de utilidad inter– temporal sujeta solamente a las restricciones de su presupuesto y de la tecnología. Este modelo de maximización de utilidad inter-temporal es un modelo normativo que los proponentes de los MEGDE han transformado abusivamente en un modelo positivo que supuestamente describe el comportamiento de una economía moderna capitalista, como lo hace notar Solow (2008). La crítica más fuerte es a la dependencia por parte del consumidor representativo, que

15 Apretar la política monetaria para alcanzar inmediatamente la meta de inflación es óptimo solamente si se reúne cualquiera de las siguientes dos conclusiones: (a) ausencia de inflación por costos; no preocupación con la brecha del producto, es decir, con el desempleo.

ignora la heterogeneidad de los agentes y los problemas de coordinación social entre agentes heterogéneos, que son o deberían ser los problemas macroeconómicos más importantes. Se hace notar también que las supuestas bases microeconómicas no son tales. Solow se pregunta en qué sentido los MEGDE están sólidamente anclados en la microeconomía.

Por otra parte se hace notar que la descripción del entorno económico del consumidor representativo es ad-hoc cuando se reconoce la existencia de rigideces. Estas rigideces son sin duda importantes pero no era necesario enmarcarlas en modelos de maximización de utilidad inter-temporal. Se añade además en estos modelos la falta de contraste con datos observados ya que proceden más bien por calibración numérica que por estimaciones.

Akerlof y Shiller (2009) hacen notar que los economistas (y no sólo los fundamentalistas de mercado) presumen siempre una racionalidad excesiva y olvidan que el público se deja llevar también por motivaciones no económicas. Las reacciones de los agentes económicos muchas veces son impulsivas y no serían "racionales" como lo entienden los economistas. En especial la mayor parte de la gente no está preparada para responder racionalmente a situaciones de ambigüedad o de incertidumbre.

Un pilar de la teoría macroeconómica (y también de la teoría del desarrollo) es la confianza. La falta de confianza amplifica los desequilibrios que se pueden presentar.[16] El público es también sensible a: a) la equidad; b) la corrupción y los comportamientos antisociales; c) la ilusión monetaria; y, d) a lo que podemos llamar su "imaginario" o acervo de recuerdos de hechos reales o de creencias.[17] La confianza está muy interrelacionada con este imaginario.

Las consideraciones de equidad son muy importantes en el tratamiento del desempleo. Hahn y Solow (1997) formalizan la idea de que el exceso de oferta de trabajo puede persistir porque los empleados (y los empleadores) perciben a las reducciones de salarios como "injustas". Por su parte la confianza es esencial en el tratamiento de las inversiones y de las bolsas de valores.

16 El ejemplo más clásico es el que la falta de confianza congela los mercados de crédito en los países de economía avanzada.

17 Muchos de esos acervos son vehiculados por políticos.

Los MEGDE y, más aun, los modelos de Ciclos Reales de Negocios (CRN), tan populares antes de la crisis, son ahora criticados por muchos autores, entre los que están los ya citados Solow, 2008; Buiter 2009; y Foley, 2010 por su grado de abstracción y su falta de realismo. No deja de llamar la atención que los modelos CRN no le dan ningún papel significativo al dinero; los modelos macroeconómicos más antiguos incorporaban un componente de economía monetaria.[18]

Se critica también su recurso a técnicas matemáticas tales como la Programación Dinámica Estocástica solamente porque están disponibles para resolver el problema. Por más avanzadas que sean esas técnicas, no correspondía simplificar los problemas reales solamente para que puedan ser tratados con el arsenal matemático existente. Se simplificaron los problemas para poderlos tratar matemáticamente, pero al hacerlo se sacrificó en demasía su contacto con la realidad.

Los economistas más influyentes hasta la crisis reciente han usado dos hipótesis que critican los MEDGE y los CRN por su poco realismo: (a) la de "mercados completos" (HMC) y (b) la de "mercados eficientes" (HME).

La HMC consiste en el supuesto de que hay mercados para todas las contingencias y que las restricciones presupuestarias inter-temporales siempre se satisfacen. La HMC supone también que todos los contratos se cumplen, lo que puede ser poco realista sobre todo en las transacciones inter-temporales como son los créditos. Con la HMC, quiebras e insolvencias serían imposibles. Con la HME, no solamente que no se contemplaba

18 La discusión sobre el papel del dinero es muy antigua y antecede a los modelos CRN: Con expectativas racionales y mercados completos, que están siempre en equilibrio (equilibrio walrasiano) no hay un papel significativo para el dinero. No se niega los servicios que presta el dinero pero los intentos para incorporarlo, sea en la función de utilidad de los agentes, sea para recuperar el hecho de que algunas transacciones no serían factibles sin dinero (en los modelos de "dinero por adelantado") tienen un carácter ad hoc y no conducen a la conclusión de que el dinero tiene un papel significativo en el equilibrio de los mercados. Es interesante notar la coincidencia entre los economistas de los CRN (caracterizados por sus posiciones conservadoras) y los economistas de inspiración marxista en su desdén hacia las funciones del dinero Más sorprendente todavía es que los economistas de los CRN no le prestaran una atención significativa a las finanzas y menos aún a la posibilidad de que pudiesen ocurrir crisis financieras.

la posibilidad de quiebra o de insolvencia: no se permitía preguntarse al respecto, como dice irónicamente Buiter (2009).

Por su parte la HME en su forma más fuerte dice que los precios de todos los activos agregan y reflejan enteramente toda la información relevante. Por lo tanto proveen las señales adecuadas para la asignación de recursos. El fracaso predictivo de la HME ha sido observado en muchos mercados y durante mucho tiempo. Pero aún teóricamente, para la verificación de la HME se necesita que todas las variaciones futuras de precios estén acotadas. Puede ser cierto que el precio de un activo hoy depende en parte de las anticipaciones de precios en un futuro definido arbitrariamente. Como no se sabe cuándo va a ser el fin del mundo, el valor del activo hoy dependería del valor del activo en un lejano futuro, para lo que hay que imponer la restricción que converja a cero, con lo que se ha extrapolado al equilibrio de una economía de mercado descentralizada, el resultado de un ejercicio de programación matemática. Buiter (2009) hace notar, una vez más, la ironía de la situación. La HME se verificaría en economías centralizadas más bien que en economías de mercado.

Se critica también los métodos matemáticos empleados que debieran ser altamente no lineales. Está justamente en la no linealidad, combinada con la incertidumbre generada por el propio modelo y no exógenamente, que se plantean los grandes desafíos. Para poder hacerlos tratables matemáticamente se linealizan los modelos (o se linealizan en logaritmos). Más aún, se les quita con frecuencia a los modelos sus características dinámicas para concentrarse en los estados estacionarios. A los estados estacionarios linealizados se les anexa errores aleatorios aditivos con distribuciones de probabilidad muy concentradas en pequeños intervalos alrededor de un estado determinístico, lo que da solamente un pequeño rango de variaciones. En los raros casos en los que se considera la dinámica, se excluye las trayectorias explosivas, que en épocas de crisis pueden ser sin embargo las más interesantes.

Se ha criticado también algunas de las recomendaciones como la de que el principal objetivo de la política monetaria, sino el único, debe ser una inflación baja y estable. Blanchard (2010) hace notar que no es la estabilidad la que crea problemas sino una inflación demasiado baja, sumada a la restricción de no negatividad de las tasas de interés nominales que conducen

a la "trampa de liquidez," lo que le quita eficacia a la política monetaria. Por otra parte, una inflación demasiado baja puede hacer que los intereses nominales bajen también fuertemente. Si la caída de intereses nominales es tal que ocasione también una caída de intereses reales, se puede producir sobre-inversión en sectores como la construcción. La relación entre PIB e inflación, cuando la inflación es muy baja, no está enteramente entendida y los modelos derivados de los MEGDE no parecen idóneos para explicarla.

Se podría argumentar que la respuesta robusta y resistente de la mayoría de los países latinoamericanos a la crisis internacional provee un contraejemplo de las políticas que están siendo criticadas en los párrafos anteriores. Se puede replicar que las condiciones iniciales durante la aparición de la crisis, así como la corta duración de la caída de precios internacionales, principal canal transmisor de la crisis internacional para el hemisferio, permitieron que los mercados nacionales funcionaran sin mayores desequilibrios. En el contexto económico relativamente ordenado, las políticas consideradas óptimas antes de la crisis, no pierden eficacia.

5. Los MEGDE en los trópicos[19]

En los principales centros académicos del hemisferio sur se aceptó, sin mayor discusión, modelos de cuestionable utilidad en los países de economía avanzada y, con mayor razón, en nuestros países. Se aceptó sin más que la modelación debía tomar como punto de partida dos elementos básicos: la IS y la OA (oferta agregada). A veces se incluía la LM. La OA era una de las tantas formulaciones de la curva de Phillips.[20] En la curva IS se hacía depender el producto de la tasa de interés real y de variables ad-hoc. La formulación responde a la teoría pero desafortunadamente ignora que el crédito (alternativamente, la cantidad de dinero real) es posiblemente más importante que la tasa de interés como variable explicativa del PIB en países como los nuestros,

19 El subtítulo de esta sección parafrasea el título de un famoso y muy citado artículo de Taylor (1981).

20 En las versiones más elaboradas era una curva "a la Calvo" (1983).

con sistemas financieros muy poco desarrollados. Si la tasa de interés nominal era el instrumento empleado por el banco central, no era necesario incluir una curva LM. Cuando no era el caso y se incluía una LM, si ella tenía algún parecido con el comportamiento del mercado de dinero y con las reglas que se ha fijado la autoridad monetaria, era por pura coincidencia.

Lo más criticable es empero el recurso a la curva de Phillips para economías donde el grueso del empleo está en el sector informal, donde el grado de sindicalización es muy bajo y los convenios colectivos de trabajo son muy raros. Por la informalidad, las remuneraciones son muy flexibles si se las mide correctamente.[21] A lo anterior se ha de añadir que el escaso empleo formal está mayormente en el sector público, donde las remuneraciones se fijan esencialmente en función de su impacto en el presupuesto fiscal.

Tampoco la fijación de precios por productores monopolísticos parece tener pertinencia cuando se trata de pequeñas economías abiertas, como son las economías de América Latina, con la excepción de Argentina, Brasil y México. Para economías pequeñas y abiertas los factores internacionales y la política cambiaria tienen mayor importancia en las trayectorias de la inflación, de la brecha del producto o aún del mismo producto. Si la curva de Phillips es pertinente debe ser la curva de Phillips internacional y no la nacional. Tal vez. Sin ambargo hay que hacer una inversión intelectual para hacer las adaptaciones requeridas, los desembalses de precios administrados (como los de los combustibles y los pasajes de transporte) podrían tener las características de fijación precios de productores monopolísticos.

A pesar de sus orígenes "monetaristas", los modelos en boga antes de la crisis, imitaciones de los empleados en los países de economía avanzada, parecen ignorar la presencia de choques monetarios y las expansiones monetarias causadas por factores exógenos las más de las veces. Uno de los factores exógenos es justamente el desembalse de precios públicos, que si es anticipado provoca medidas defensivas de quienes tienen suficiente poder de mercado y si no lo es, causa efectos recesivos, que para evitarlos exige una acomodación monetaria, es decir mayor expansión.

21 A pesar de los numerosos trabajos descriptivos, nuestra comprensión del funcionamiento del mercado informal del trabajo sigue siendo muy deficiente.

En muchos trabajos empíricos, de manera oblicua se introduce la curva de Phillips con la llamada "brecha del producto." Como el PIB potencial no es observable se lo trata de estimar con técnicas ad-hoc como la del filtro Hodrick-Prescott (HP). Es posible que el filtro HP dé una aproximación razonable del PIB de largo plazo; es más dudoso que nos acerque al PIB sin ningún tipo de distorsiones.[22] La misma transformación de la curva de Phillips, en sus distintas variantes, incluyendo la de fijación de precios por productores monopolísticos a la brecha del producto, comporta varios pasos que muchas veces por convención estadística o econométrica son obviados.

Los modelos macroeconómicos y de política monetaria, que siguen lo aplicado en los países grandes de economía avanzada, subestiman las implicaciones que tiene la apertura de la economía. La apertura, tanto de la cuenta corriente como de la cuenta capital de la Balanza de Pagos (BdP) puede tener implicaciones muy importantes para la conducción de la política monetaria. De los puntos mencionados por Clarida, Gali y Gertler (1999) se subrayaría los siguientes: a) la elección del sistema cambiario; b) las respuestas óptimas de política a choques que se originan fuera del país;[23] y c) la elección entre la inflación del IPC o solamente de una canasta de bienes no-transables, cuando se tiene un tipo de cambio fijo y una economía abierta al comercio exterior. Habría que añadir que la globalización ha tenido más efectos sobre la inflación, en especial sobre la baja inflación, que lo que convencionalmente se admite (véase, entre otros, Borio y Filardo 2007).

El tratamiento convencional enfatiza la restricción externa (así como la fiscal) que está dada por las limitaciones que puede encontrar el financiamiento de una cuenta corriente de la BdP deficitaria (y en el frente fiscal, la acumulación de deuda pública). Se habrá de tomar ahora en cuenta las implicaciones del nuevo contexto caracterizado por la ausencia de restricción externa, aunque explicable enteramente por causas exógenas.

22 Sin embargo, una racionalización posible de este procedimiento sería la de pensar que en el largo plazo todas las distorsiones se desvanecen.

23 Como la inflación internacional de alimentos y carburantes de 2006 al primer semestre de 2008.

Bolivia tiene en los hechos, desde octubre 2008, una política de tipo de cambio fijo. Esa política tiene el mérito de la simplicidad, con un ancla monetaria muy clara como es el tipo de cambio.[24] La política fiscal y la política monetaria están orientadas a la estabilidad cambiaria. Con el nivel de reservas internacionales que posee el BCB y la reducción de su ritmo de acumulación –porque los superávit en cuenta corriente de la Balanza de Pagos ya no son tan grandes como en el periodo 2007 –mediados del 2008–, la política monetaria es pasiva. Con el tipo de cambio fijo y con ausencia de presiones sobre ese precio clave, tanto la tasa de inflación como las tasas de interés están en niveles cercanos a los internacionales. Al mismo tiempo es discutible que las muy bajas tasas de interés internacionales, que responden a otras coyunturas, le convengan a Bolivia en el momento actual.

Si la aplicación práctica de los MEGDE es cuestionable en los países de economía avanzada y con sistemas financieros muy desarrollados, con mayor razón aparecerá su inviabilidad en muchos países en desarrollo. El caso en contra de los MEGDE es todavía más claro en los países que tienen tipo de cambio fijo.

Por último, en nuestros países la macroeconomía está estrechamente ligada a la problemática del desarrollo. Por esa razón parece necesario regresar a los fundamentos de las teorías modernas de crecimiento económico que se asientan en las instituciones y en las reglas políticas. El retorno a los fundamentos no prescinde de las matemáticas pero hace un uso más parsimonioso.

24 El sistema cambiario de tipo de cambio fijo deslizante (el "crawling peg incompleto"), vigente desde el último trimestre de 1985 hasta octubre de 2008, daba un poquito más de margen a la política monetaria nacional. Sin embargo, las minidevaluaciones que eran la norma hasta el 2006 tenían la consecuencia indeseada de aumentar la dolarización. Inconveniente como era la dolarización, las falencias más evidentes del sistema aparecieron cuando la política tenía que revertirse de minidevaluaciones a minirevaluaciones, como las que se tuvieron del 2006 a mediados del 2007.

6. La macroeconomía como ciencia experimental

Es importante revalorizar los estudios empíricos. Se necesita mayor conocimiento sobre cómo los individuos, los hogares y las empresas responden a los diversos cambios del contexto económico. Es necesaria una mayor identificación de las regularidades, de las cuales se puedan desprender lecciones generales. Las ciencias naturales tienen una larga tradición de hacer depender de la verificación empírica la disciplina necesaria para evitar los excesos de especulación de la teoría. Este aspecto importante de las ciencias naturales, de establecer relaciones directas entre modelos simples y datos observados, se perdió al trasponer su metodología a la economía.

No cabe duda que se necesita más investigaciones empíricas. Infelizmente, en economía la conexión entre teoría y datos observados ha sido más bien ambigua. La econometría podía, en principio, tender los puentes, pero ella no ha estado a la altura de la tarea. Las mayores deficiencias han estado en el análisis de series cronológicas, que son justamente las que usan los macroeconomistas.

Es de hacer notar que las investigaciones macroeconómicas empíricas no gozan de mucha credibilidad. Pocas personas parecen tomar en serio los análisis de datos, sea que usen técnicas econométricas o que no. Los trabajos empíricos no son lo suficientemente robustos ante cambios en las hipótesis clave, hipótesis que además parecen intercambiables. Muchos trabajos econométricos en particular parecen mostrar más virtuosismo en el manejo de los paquetes enlatados econométricos que verdadera reflexión. También se aplican métodos econométricos a datos de dudosa calidad u obtenidos para fines diferentes a los del estudio que los usa. Tanto por problemas metodológicos (ligados a la crítica de Lucas) como, sobre todo, por la falta de datos no-correlacionados temporalmente, algunos macroeconomistas han abandonado las estimaciones para sustituirlas por "calibraciones" numéricas, con lo que el remedio resultó peor que la enfermedad.

Lo que está pasando con la microeconomía puede tener pertinencia para la macroeconomía. La microeconomía empírica está experimentando una revolución de credibilidad (Angrist y Pischke 2010) que ha producido un incremento en su pertinencia para el diseño de políticas y en impacto

científico. La razón del cambio está en las mejoras en los diseños de la investigación empírica. De más en más, las buenas investigaciones empíricas se están asemejando a las investigaciones de las ciencias naturales. Por ejemplo, en la atribución aleatoria de una de las características bajo estudio a la muestra ("*Randomized Experiments*"). Es también interesante notar que los estudios micro-econométricos son muy similares a los estudios de sociología que emplean técnicas estadísticas.

La utilización de técnicas de asignación aleatoria de una característica no siempre es factible especialmente en estudios de carácter macroeconómico. Como hace notar Sims (2010), los economistas deben combinar la información objetiva de los datos con sus propias apreciaciones y juicios para llegar a conclusiones. Tienen que tener también en mente quiénes serán los que utilizarán sus estudios. Hay sin duda avances en las técnicas econométricas pero persisten problemas antiguos como el de la identificación. Esto implica que no basta el empleo de técnicas econométricas sino que hay que prestarle atención preferente al diseño de la muestra, a sus aspectos institucionales y a las posibles relaciones de causalidad que sugiere un primer análisis de los datos.

Una avenida prometedora está dada por la utilización de técnicas bayesianas, que combinan con los datos lo que se conoce a priori del fenómeno bajo estudio, lo que ensancha el rango de hipótesis que pueden tratarse formalmente. Las aplicaciones bayesianas requieren pesados cómputos, lo que limitaba su utilidad en el pasado, pero que ahora son posibles con los softwares muy poderosos que se dispone y que no se los tenía antes.

7. La enseñanza de la macroeconomía

El cuestionamiento a la evolución de la macroeconomía en las últimas tres décadas tiene también implicaciones para la enseñanza académica de la disciplina.[25] El núcleo de la enseñanza seguirá posiblemente estando en el

25 Sin desmerecer los excelentes manuales de macroeconomía intermedia de autores latinoamericanos. Sin que la lista sea exhaustiva se puede citar a De Gregorio (2007), Jiménez (2001), Massad y Patillo (2000), y Mendoza y Herrera (2006). Las obras mencionadas enfatizan las implicaciones macroeconómicas de las economías pequeñas y abiertas como son las

análisis IS/LM más la OA, pero dentro de una perspectiva que le dé mayor énfasis al análisis de desequilibrios y que incorpore más explícitamente a la globalización.[26] En un continente que ha sufrido con demasiada frecuencia crisis financieras, con altos costos reales, que frenaron su desarrollo por muchos años, no se puede prescindir de los análisis de patologías. No nos podemos limitar al análisis de épocas tranquilas.

Se le deberá prestar mayor atención a la política fiscal en todas sus facetas, así como a los choques monetarios. Los temas de imposición óptima y de gasto público óptimo, así como los de sostenibilidad de la deuda pública, necesitan más atención, tomando además en cuenta la fuerte dependencia de algunos de nuestros países de la tributación a sus sectores extractivos. La separación entre política fiscal y política monetaria no es tan nítida como en los países de economía avanzada y menos dependientes de recursos naturales. A pesar de los progresos obtenidos, el problema de dominancia fiscal persiste.[27] Aún en un contexto de inflación moderada la dominancia fiscal, más generalmente, la política fiscal puede constreñir la aplicación de la política monetaria.

Deben ser también parte del estudio de la macroeconomía las características del sistema financiero para no incurrir en la crítica de que no se le da un papel significativo a las finanzas. No se puede soslayar el hecho de que muchos choques monetarios se producen cuando el sistema financiero, especialmente el bancario, funciona mal.

nuestras. Un notable texto para estudiantes de maestría, aunque no por latinoamericanos, con una perspectiva muy clara de economía pequeña y abierta, es HIID (1996). Hay una traducción al español de ese texto.

26 La presentación IS/LM/OA tiene méritos didácticos que no son desdeñables.

27 Se dice que hay dominancia fiscal cuando la política monetaria tendrá que ajustarse eventualmente a las necesidades de financiamiento del gobierno. La relación entre déficit fiscales, crecimiento del dinero e inflación, es un elemento central de los análisis de los procesos de hiperinflación. La hiperinflación sería esencialmente un fenómeno fiscal aún si su manifestación más visible es la gran expansión monetaria. El riesgo de que se produzca de nuevo una hiperinflación en Bolivia, como en la década de los años ochenta, es muy pequeño pero no es nulo.

8. Conclusiones

Nuestros conocimientos siguen siendo restringidos con relación a cómo funcionan en la realidad los grandes agregados económicos. Se hace notar que muchos de los resultados son muy dependientes del modelo empleado y que por lo tanto son de aplicación restringida.

La crítica a la macroeconomía moderna impone la exigencia a los economistas de los países en desarrollo de repensarla en profundidad, aceptando *mutatis mutandis* lo rescatable de modelos como los MEGDE y los CRN, sobre todo algunas de sus grandes intuiciones, pero incorporando mucho más explícitamente la problemática del desarrollo. Estabilidad macroeconómica es esencial para el desarrollo económico pero el desarrollo económico, a su vez, retroalimenta a la estabilidad macroeconómica al ampliar mercados y fortalecer a las instituciones.

La estrategia habrá de tratar de rescatar lo máximo de lo que se ha avanzado en los treinta años que precedieron a la crisis internacional de 2007-2009, aunque también muchas veces se deberá desandar camino, regresando tanto a los economistas clásicos como a Keynes. Igualmente, valdría la pena recuperar los trabajos de la escuela macroeconómica francesa de los años setenta, que se centra en los mercados en desequilibrio. En todo caso, para nuestros países, con más énfasis que en el pasado se deberá insistir en: (a) las interrelaciones de la teoría macroeconómica con las teorías de desarrollo económico, particularmente las que contemplan el estudio de incentivos, reglas políticas e instituciones; (b) el peso de los factores externos para economías pequeñas y abiertas; (c) la dominancia fiscal y sus implicaciones en todo el espectro de la economía; y (d) el funcionamiento del sistema financiero. Se deberá también insistir más en la macroeconomía empírica, es decir basada en observaciones.

En coincidencia con Blanchard (2010), creemos que sería un error descartar completamente las principales conclusiones y recomendaciones de la teoría macroeconómica pre-crisis, pero que se necesita darle más objetivos y más instrumentos. En concordancia con lo anterior se necesitará más reflexión para una asignación eficiente de instrumentos a los objetivos.

Bibliografía

AKERLOFF, G.A. y Shiller, R.J.
2009 *Animal Spirits. How Human Psychology Drives the Economy and Why it Matters for Global Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

AGENOR, P-R y MONTIEL, P.
1999 *Development Macroeconomics*. Princeton, N.J: Princeton University Press.

ANGRIST, J.D. y PISCHKE, S.
2010 "The Credibility Revolution in Empirical Economics: How Better Research Design is Taking the Con out of Econometrics." The Journal of Economic Perspectives. Vol 24. Número 2 (Primavera) pp 3-30.

BLANCHARD, O., Dell'Ariccia, G., y Mauro, P.
2010 "Rethinking Macroeconomic Policy." IMF Position Note. Washington, DC: IMF. (website www.imf.org).

BORIO, C y FILARDO, A.
2007 "Globalization and Inflation: New Cross-Country Evidence on the Global Determinants of Domestic Inflation." BIS Working Papers No 227 (Mayo) (sitio web : www.bis.org)].

BUITER, W.
2009 'The unfortunate uselessness of most 'state of the art' academic monetary economics." http://blogs.ft.com/maverecon/2009/03/the-unfortunate-uselessness-of-most-state-of-the-art-academicmonetary-economics/

BENASSY, J-P.
1982 *The Economics of Market Disequilibrium*. New York: Academic Press.
1986 *Macroeconomics. An Introduction to the Non-Walrasian Aproach*. Nueva York: Academic Press Inc.

CALVO, G.
1983 "Staggered Prices in a Utility Maximizing Framework." *Journal of Monetary Economics*, Vol. 12 Número 3.

CHARI, V. V., y KEHOE, P.
2006 Modern Macroeconomics in Practice: How Theory is Shaping Policy. *The Journal of Economic Perspectives*. Vol 20. Número 4 (Otoño).
CLARIDA, R. Galí y GERTLER, M.
1999 The Science of Monetary Policy: A New Keynesian Perspective. *Journal of Economic Literature*.Vol 37 (Diciembre).
DE GREGORIO, J.
2007 *Macroeconomía: Teoría y Políticas*. Mexico: Pearson Prentice Hall.
FOLEY, D.
2010 "Mathematical Formalism and Political –Economic Context". Institute for New Economic Thinking. Conference Proceedings. Cambridge, Reino Unido. (Abril)
HIIDD, Harvard Institute for International Development
1996 *Open Economy Macroeconomic Foundations for Policy Managers.* Edición en español: Maestrías para el Desarrollo. La Paz: Universidad Católica Boliviana.
HAHN, F. y SOLOW, R.,
1997 *A Critical Essay on Modern Macroeconomic Theory.* Cambridge, MA: The MIT Press.
JIMÉNEZ, F.
2001 *Macroeconomía*, *Enfoques y Modelos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
LEIJONHUFVUD, A.
2010 "Instabilities." Institute for New Economic Thinking. Conference Proceedings. Cambridge, Reino Unido. (Abril)
LUCAS, R.
1976 "Econometric policy Evaluation: A Critique." En Carnegie-Rochester Conference Seires on Public Policy. Vol. 1.
MALINVAUD, E.
1982 *Théorie Macroéconomique*. Paris: Dunod.
1985 *The Theory of Unemployment Reconsidered.* Oxford, Reino Unido: Basil Blackwell.

MASSAD, C Y PATILLO, G.
2000 *Macroeconomía en un Mundo Interdependiente*. Santiago: McGraw Hill.

MENDOZA, W. y HERRERA, P.
2006 *Macroeconomía Un Marco de Análisis Para Una Economía Pequeña y Abierta*. Lima: Fondo Editorial. Pontificia Universidad Católica del Perú.

SIMS, C.A.
2010 But Economics Is Not an Experimental Sciences. *The Journal of Economic Perspectives*. Vol 24. Número 2 (Primavera).

SOLOW, R.
2008 "The State of Macroeconomics". *The Journal of Economic Perspectives*. Vol 22. Número 1 (Invierno).

TAYLOR, L.
1981, IS/LM in the Tropics: "Diagrammatics of the New Structuralist Macro Critique". En CLINE, W. Y WEINTRAUB, S. (eds.) *Economic Stabilization in Developing Countries*. Washington DC: The Brookings Institution.

WOODFORD, M.
2003 *Interests and Prices: Foundations of a Theory of Monetary Policy*. Princeton: Princeton University Press.

¿Hace falta una política industrial?

Alfredo Seoane Flores[1]

Resumen

El artículo revisa los principales aportes de la teoría económica en materia de política industrial, considerando las diferentes perspectivas teóricas acerca de la necesidad de desarrollar medidas específicamente dirigidas a precipitar o promover el desarrollo industrial. Las diferentes opciones se ordenan distinguiendo inicialmente dos grandes orientaciones, la una centrada en la idea de que el mecanismo de mercado libre, con precios no distorsionados y un buen ambiente para los negocios, es el mejor escenario donde los recursos se asignan de manera eficiente y eficaz, de modo que los negocios prosperan y la intervención pública debe recrear ese ambiente y la otra, que considera al Estado como ente fundamental para promover la actividad industrial, con mayor o menor selectividad y propósitos de fomento de la industria, para lo que puede resultar necesario introducir modificaciones en los procesos automáticos de asignación de recursos. El artículo sigue el orden del transcurso histórico del proceso de desarrollo industrial en América latina y el debate teórico que le acompañó así como revisa el caso de las experiencias exitosas de industrialización tardía, en especial del Asia Oriental, de donde recoge enseñanzas acerca de si aplicaron strictu sensu políticas industriales activas y sectoriales o neutrales, concluyendo que de acuerdo con la revisión antes mencionadas, la política industrial es un elemento presente y necesario para la industrialización tardía.

1 Economista, con estudios de Maestría en Economía y Política Internacional (CIDE) México. Actualmente candidato a Doctor en Ciencias del Desarrollo por el CIDES-UMSA. También es Responsable del Área de Desarrollo Económico y de la Maestría en Relaciones Económicas Internacionales de esta institución.

Abstract

The article examines economic theory's main contributions on the issue of industrial policy, considering the different theoretical perspectives about the need to design measures particularly addressed to hasten or promote industrial development. The various options are lined up by making a distinction initially between two big orientations, one of them centered on the idea that the free market mechanism, with undistorted prices and a friendly milieu for business, is the best option for allocating resources efficiently and efficaciously, in such a way that business prospers and public intervention must reproduce this milieu; and the other one which considers the state as a fundamental entity to promote industrial activity, with greater o lesser selectivity of purposes to foster industries, for which it may be necessary to introduce modifications to the automatic processes of resource allocation. The paper follows the process of industrial development as it took place in the course of contemporary history of Latin America and the theoretical debate that went along with it; while it draws on the cases of successful experiences of late industrialization, particularly in East Asia, from which it gathers lessons about whether industrial active or sector-oriented policies strictu sensu were applied or else they were neutral. It eventually reaches the conclusion, out of the examination just mentioned, that industrial policy is an ongoing and necessary element for late industrialization

Introducción

Para casi todas las escuelas de pensamiento económico el desarrollo está asociado al incremento de la productividad que lleva al incremento sostenido de los ingresos y de la riqueza social. Dicho resultado se alcanza debido al potenciamiento de la capacidad que tiene el trabajo de producir una mayor cantidad (y calidad) de mercancías en el tiempo, lo que a su vez depende principalmente de la aplicación del conocimiento a la producción. Esto último tradicionalmente viene aparejado con la utilización de máquinas, herramientas apropiadas y formas de organización del proceso productivo bajo criterio empresarial. De ahí que en la tradición del pensamiento económico desarrollo e industrialización son entendidos como sinónimos.

Pero el incremento de la productividad podría ocurrir también en una economía donde sea predominante la producción agrícola empresarial o la explotación moderna de recursos naturales, bajo un esquema de economía

de enclave[2] que no conlleva la industrialización ni conduce a la superación de la pobreza. Para que la modernización de la agricultura y/o la explotación de recursos naturales tengan impactos que superen la economía de enclave deben estar acompañadas de una ampliación e incorporación de la población en un nivel mayor de bienestar económico. Para ello se requerirá masificar los avances de la productividad y ampliar significativamente la incorporación de la población en procesos productivos modernos o empresariales. Es decir, nuevamente, un proceso de industrialización.

El tema de la distribución es esencial pero no es pilar fundamental de una secuencia ascendente del bienestar de la población. Finalmente, hasta se puede distribuir equitativamente la pobreza y habría que ver que tan exitosos son esos procesos de igualitarismo que no van acompañados de incremento de la productividad. Un significativo avance de la productividad general, de base ancha y preponderante impacto, es por definición el tipo de fenómeno que puede permitirnos llegar al desarrollo y este sólo puede ser afrontado bajo el esquema de un proceso de industrialización que genere incorporación laboral masiva en actividades de mayor productividad.

Considerando la definición de política industrial como aquella política pública que "supone la iniciación y coordinación de actividades gubernamentales con el objeto de incrementar la productividad y competitividad de la economía en su conjunto, así como de las industrias específicas que la componen" (Jhonson, 1984, citado en Castañon,2006), este artículo se propone debatir las diferentes perspectivas teóricas acerca de la necesidad de desarrollar medidas de política pública, específicamente dirigidas al propósito de precipitar o promover el desarrollo industrial.

Un primer criterio sobre la necesidad o no de la política industrial es que por tratarse de la organización de esfuerzos sociales a favor de la

2 Economía de enclave es la explotación económica moderna, de exportación, localizada en un país atrasado o subdesarrollado, sin integración sustantiva con el resto de la economía. Se trata de una actividad dirigida a extraer recursos naturales o plantaciones, con uso de tecnología moderna, pero que no genera un entorno de desarrollo y modernización porque se basa en la explotación de los recursos naturales y la mano de obra no calificada y de baja remuneración.

industrialización, el Estado tiene un rol que jugar utilizando los medios e instrumentos con que cuenta y que se recomiendan a partir de una visión o marco teórico particular que define las herramientas a utilizar y el rumbo estratégico a seguir.

En ese sentido, las diferentes opciones se pueden ordenar distinguiendo inicialmente dos grandes orientaciones que buscan efectos sobre el desarrollo industrial. Una centrada en la idea de que el mecanismo de mercado libre, con precios no distorsionados y con un buen ambiente para los negocios, es el mejor escenario en el que los recursos se asignan de manera eficiente y eficaz, de modo que las empresas y los negocios prosperan, por lo que la función del gobierno es preservar ese ambiente. La otra gran orientación considera que el Estado debe aplicar medidas de política económica dirigidas a promover la actividad industrial, con mayor o menor selectividad y desarrollo de acciones públicas con propósitos de fomento general de la industria o dirigidas a algún sector en específico, ya que tanto el mercado como la iniciativa privada no tienen la fuerza necesaria ni aseguran el logro del objetivo de la industrialización.

Entre esas dos opciones se pueden encontrar variantes intermedias que enmarcan el debate actual sobre la política industrial que este artículo pretende repasar, problematizar y aplicar a las opciones que actualmente enfrenta América Latina. Para el caso latinoamericano y boliviano en particular, consideraciones acerca del "proceso doblemente tardío de industrialización" (Ocampo, 2008) se aplicarán para tener una apreciación más congruente de la realidad.

El artículo sigue el orden del transcurso histórico del proceso de desarrollo industrial en América latina y el debate teórico que le acompañó, por lo que se parte del periodo inicial en el que se aplicó la orientación hacia el mercado interno de la producción industrial. La parte siguiente trata la crisis del modelo previo de industrialización y las políticas adoptadas para superar la inestabilidad macroeconómica y sus efectos sobre la industria y la recuperación del crecimiento. Las siguientes partes de la tres a la cinco del artículo se refieren a las diferentes perspectivas que surgen en la discusión más actual respecto de la política industrial. La conclusión aborda el tema que sugiere el título: si hace falta o no la política industrial.

I. Los inicios de la política industrial en América Latina

El desarrollo industrial en América Latina empieza a manifestarse como un hecho espontáneo antes que como resultado de la aplicación de políticas públicas siguiendo recomendaciones de un planteamiento teórico en particular. Fueron acontecimientos externos, con influencia interna, los que impulsaron a emprendedores privados –entre ellos muchos inmigrantes– a cubrir las necesidades y demanda existente en los mercados internos de cada país, desencadenando un proceso de transformación productiva de base industrial-empresarial.

La industrialización latinoamericana recibe un impulso inicial exógeno por el corte de los flujos de importación desde Europa, producto de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), que se agrava con la Gran Depresión del 1929 – 1933 y culmina recién en 1945, al final de la Segunda Guerra Mundial. Al inicio, la industria emergente latinoamericana produce manufacturas ligeras y se constituye con fábricas que solo terminan de manufacturar los bienes importados, casi terminados, mediante plantas ensambladoras, transformadoras y mezcladoras. Por eso, en palabras de Hirschman (1985), "gran parte de la historia económica de algunos países subdesarrollados con una tasa mayor de desarrollo puede escribirse en términos de una industrialización que camina hacia atrás: de la etapa de los últimos toques a la de la producción nacional de bienes intermedios y finalmente a la de materiales básicos industriales" (1985:117).[3]

Las prescripciones acerca de una política industrial vendrán más tarde, en la década de los cuarenta, desde una vertiente norteamericana de la Economía del Desarrollo (ED), primero, y la vertiente estructuralista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), poco después. Ambas orientaciones, con muchos rasgos comunes, buscaron deliberadamente la expansión de la actividad industrial en la economía de estas sociedades me-

3 Hirschman contrasta esa secuencia con la que se asumió en países del Este de Europa, en la etapa comunista, donde la política industrial centralmente planificada orientará el proceso de industrialización desde la industria pesada y básica hacia las fases de consumo, con resultados insatisfactorios, mientras en Latinoamérica la crítica es el desequilibro debido al atraso de la industria pesada (Hirschman, 1996).

diante la dirección e intervención directa del Estado pues consideraban que la industrialización es la base fundamental de la política de desarrollo.

La orientación hacia el mercado interno será una consecuencia inevitable de las condiciones prevalecientes en la economía mundial. Los estados de los países industrializados habían asumido políticas proteccionistas que impedían el desarrollo de exportaciones industriales provenientes de países en desarrollo.

Adicionalmente, Raúl Prebisch apunta al proceso dinámico de comportamiento de la demanda como el factor estructural para la orientación inicial del desarrollo industrial latinoamericano ya que "mientras las exportaciones de productos primarios en general –salvo pocas excepciones– aumentan con relativa lentitud, la demanda de importaciones de productos manufacturados tiende a crecer con celeridad, con tanta más celeridad cuanto mayor es el ritmo de desarrollo. El desequilibrio que así resulta constituye un gran factor de estrangulamiento exterior del desarrollo" (Prebisch, 1987: 13). De esa manera se identifica la principal restricción externa para el desarrollo latinoamericano –la fragilidad de su inserción externa basada en productos primarios–, como la causa que llevará a adoptar la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), definiendo que en una primera etapa la industrialización será hacia adentro, sin pretender vender esa producción en mercados exteriores.[4]

La recuperación de la industria de los países centrales, después de la Segunda Guerra Mundial, y su direccionamiento a la producción para consumo civil y la exportación implicaba una gran amenaza de desindustrialización en la periferia –donde había surgido espontáneamente una industria que sustituyó algunos de esos productos–, por lo que se consideraba que debía protegerse a esa industria naciente implementando una política industrial.

Con el planteamiento de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) que promovió la CEPAL desde finales de la Segunda Guerra Mundial, orientada a cubrir la demanda del mercado interno de bienes

4 Dicha restricción se volverá a manifestar en periodos posteriores, determinando la inviabilidad de la ISI, justamente por no atender la necesaria evolución hacia la producción de manufacturas de exportación.

manufacturados, con el impulso y dirección del Estado, se inicia la aplicación de políticas industriales. Así es como desde la CEPAL se recomendó y se aplicó una serie de actuaciones públicas dirigidas a estimular el fortalecimiento de la industria nacional en los diferentes países de acuerdo con sus particularidades.

Diversos instrumentos, desde la protección arancelaria, el crédito de fomento, la dotación de infraestructura, la asignación de recursos en favor de la producción de manufactura, hasta la política cambiaria e impositiva, entre otros instrumentos y medidas de fomento, serán activados buscando que la dinámica del desarrollo modernizador se desate.

En esta concepción estará presente de manera central la necesidad de la acción estatal con una política deliberada de desarrollo que se implementará a través del tipo de medidas antes mencionadas, incluyendo la planificación, que no adquiere la característica de la aplicada en los países socialistas puesto que no desconoce la importancia del mercado y del empresariado, sino que se propone servirles de guía y conseguir una mayor eficacia al funcionamiento y virtualidad de la política económica y la estrategia de desarrollo (O. Rodríguez, 1984). Esto significa que en el planteamiento de la CEPAL la actitud fundamental del Estado como promotor de la industrialización no se concibe ni implica una definición estatista o anticapitalista, sino que el actor que hay que promover y consolidar como el agente más importante del proceso es la empresa privada. Es, por lo tanto, una actitud positiva o afirmativa respecto de la posibilidad de superar el "subdesarrollo" y para ello no se considera necesario plantear una posición clasista, ni la defenestración del sistema capitalista o del empresariado.

Aun cuando es evidente que esta estrategia fue exitosa en el desarrollo industrial de varios países de América Latina, logrando una importante transformación productiva así como elevadas y sostenidas tasas de crecimiento en los 1960s y 1970s, también lo es que en su desenvolvimiento se agudizaron los problemas de desequilibrio macroeconómico y de balanza de pagos que generaba el mismo funcionamiento de la ISI, puesto que mientras algunas importaciones disminuyeron (manufacturas ligeras) otras se incrementaron significativamente (bienes de capital e insumos). En efecto conforme iban creciendo las economías, las ciudades y la producción

industrial, se generaban cada vez mayores requerimientos de importaciones con exportaciones primarias estancadas o decrecientes. El ahorro externo, que coyunturalmente permitió atenuar dicha restricción debido a los créditos externos abundantes y relativamente baratos de la época, se revertirá ante cambios adversos en el escenario internacional que afectan a las exportaciones primarias y al financiamiento externo, imposibilitando continuar bajo el mismo esquema de política económica.

Raúl Prebisch reconocía que para que el proceso continúe y sea duradero es necesario superar la tendencia al desequilibrio externo mediante la industrialización que se dirige a la exportación de manufacturas. "De ahí la necesidad ineludible de las exportaciones industriales. Estas exportaciones deberían haber sido el complemento natural de la industrialización periférica. Pero no hubiera sido fácil realizarlas en plena desintegración de la economía mundial durante los años treinta, cuando adquiere impulso el movimiento industrializador en algunos países periféricos[…]por fuerza de las circunstancias la industrialización tuvo que operarse hacia adentro, como un simple proceso de sustitución de importaciones, simple pero generalmente costoso" (Prebisch, 1964: 32).

Tomando en cuenta que desde los años sesenta en adelante la situación de balanza de pagos de los países latinoamericanos mejoró sustancialmente debido a los altos precios de los bienes primarios y la afluencia de capitales antes mencionada. Además de que las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados del norte (debido al GATT) y regional (con la integración) ya no eran tan difíciles como las que inicialmente observó Prebisch, mejorando relativamente las posibilidades de exportar manufacturas, la pregunta es: ¿Por qué no se concretó el giro planteado por Prebisch en los años setenta cuando existían condiciones internas y externas para hacerlo?.

La respuesta podría ser que en esa coyuntura de gobiernos militares y el contexto de la Guerra Fría, la prioridad que se le otorgaba a la industrialización y la transformación productiva se abandona, aun cuando las condiciones de inserción externa son bastante positivas por el alto precio de los productos primarios de exportación y la afluencia al ahorro externo bajo la forma de crédito barato. De esa manera, se desperdicia una buena

oportunidad de darle una orientación de las políticas públicas que diera continuidad y fortaleza al proceso de industrialización, dirigiéndolo a una nueva fase de exportación de manufacturas. En lugar de ello, la prioridad ideológica de la disputa entre Occidente y Oriente característica de la Guerra Fría, junto al abandono de los proceso democratizadores en la región, se combinarán para frustrar dicha oportunidad, destinando el incrementado ahorro nacional y externo disponible a ampliar el consumo y la inversión ineficiente ("elefantes blancos").

Al ingresar la economía mundial en una siguiente fase de bajos precios de los productos primarios y con restricciones y encarecimiento del financiamiento externo, en la década de los años ochenta, aparecen los problemas de estabilidad macroeconómica (elevada inflación) y de inviabilidad de balanza de pagos (exportaciones decrecientes y cuenta de capital negativa), constituyendo claro síntoma del "agotamiento" de este modelo de desarrollo y la emergente necesidad de un programa de ajuste estructural que resuelva los problemas macroeconómicos así como un programa de reconversión industrial con orientación exportadora para darle nuevo impulso a la industrialización. Estos hechos implicaron la reaparición, y con mayor fuerza, de la restricción externa al desarrollo con el deterioro de la posición fiscal de los gobiernos.

II. Orientación neoliberal de la política industrial

Con orientaciones predominantemente monetaristas y neoclásicas y no de reconversión industrial –como propusieron en su momento algunas voces "heterodoxas"[5]–, el programa de ajuste adoptado en la mayoría de

5 Incluso algunas de estas visiones heterodoxas orientaron planes de estabilización que buscaban preservar algo de la política industrial, como fue el plan Austral en Argentina y el plan Cruzado en Brasil, que fracasaron en su aplicación al no poder controlar los desequilibrios macroeconómicos exacerbándolos. Al respecto, Hirschman habla de cierta perplejidad y desmoralización del pensamiento desarrollista y estructuralista ante el fracaso del estado como gestor de las políticas de transformación, sobre el que se habían depositado todas las esperanzas (Hirschman, 1996).

los países de América Latina asumió características recesivas y no contó de inicio con un planteamiento de transformación productiva o política industrial que oriente la reconversión de la industria sobreviviente al periodo crítico, generando una fuerte contracción en su nivel de actividad y su descapitalización como efecto de la alta inflación y el posterior ajuste contractivo de la demanda.

Considerando la necesidad urgente de estabilización y el criterio de que la mejor política de impulso económico es aquella que genera situaciones adecuadas para los negocios, la nueva orientación dominante de la política económica en América Latina privilegiará la macroeconomía equilibrada y el libre juego de las fuerzas de mercado como puntal fundamental y dejará de lado el arsenal de instrumentos arancelarios, crediticios, cambiarios e impositivos –además de las intervenciones directamente productivas– del Estado que constituían la fuente de las inestabilidad macroeconómica que debía superarse.

Lo anterior da lugar a la defenestración de la política industrial activa de intervenciones sistemáticas desde el Estado y dirigida a desarrollar la industria en el marco del mercado interno. Se buscará eliminar en particular el sesgo anti-exportador que habían producido las políticas de la ISI y, en su lugar, se propondrá que las políticas adecuadas vengan definidas bajo el criterio de la neutralidad para que no perjudiquen la posibilidad de que empresas nacionales realicen posicionamientos en los mercados externos de acuerdo con el principio de la ventaja comparativa.

Las políticas neutrales[6] serán aquellas que no discriminen entre la actividad productiva de sustitución de importaciones y la producción que se dirige a mercados externos, es decir las exportaciones. En una mayor amplitud, las políticas neutrales incluirán aquellas medidas que van a favorecer el ambiente de negocios en general incluyendo al sector productivo y no apuntalarán sectores en particular ya que se debe atender las señales del mercado siendo éste el mecanismo más eficiente para determinar los sectores "ganadores" tanto en la sustitución como en la exportación.

6 Conviene distinguir las intervenciones públicas que están dirigidas a promover o apuntalar un sector en particular (políticas selectivas) de aquellas que se aplican a todos los sectores de la economía, sin selectividad, denominadas neutrales u horizontales.

Los efectos iniciales de los programas de estabilización macroeconómica sobre la industria serán devastadores toda vez que la industria se verá sin la protección arancelaria a la que se había acostumbrado, con restricciones desde el gasto público recortando la demanda, con apertura a la competencia con productos externos en el mercado interno, con la tendencia a la sobrevaluación cambiaria al utilizar el tipo de cambio como ancla de precios, entre otras situaciones perjudiciales. Pero, paralelamente la actividad empresarial en general se verá favorecida por la estabilidad macroeconómica, el comportamiento ordenado de los mercados, la liberalización del mercado laboral, mayores garantías a la inversión y apertura a los movimientos de capital. Los efectos negativos se sentirán en el corto plazo mientras que los positivos –particularmente el retorno a tasas de crecimiento positivas, producto de nueva inversión en la industria, reconversión y desarrollo de nuevas exportaciones–, serán más patentes en el mediano plazo.

Al contrario de lo que comúnmente se cree, los programas de ajuste estructural sí tuvieron una perspectiva de mediano y largo plazo con un componente de desarrollo productivo y no se centraron exclusivamente en la estabilización. Al respecto, un documento del FMI señala que "en los programas de ajuste respaldados por el Fondo se fija una gama de objetivos más amplia, que comprende la utilización plena y eficaz de la capacidad productiva existente, el logro de una balanza de pagos sostenible a mediano plazo y el aumento del crecimiento a largo plazo" (FMI, 1986: 56)

En lo referido a la aplicación de políticas orientadas al crecimiento, considerando que la situación de partida comprendía una pesada carga de deuda externa, el mismo documento señala la necesidad de orientar el crecimiento de la producción a las exportaciones, sin desdeñar la sustitución de importaciones, para evitar que resurjan las restricciones externas y el entrabamiento del crecimiento: "a menos que un aumento de la capacidad productiva permita al país aumentar la exportación por lo menos en igual proporción que el producto y además evitar la aceleración del crecimiento de la importación, a la larga forzosamente reaparecerán los problemas de pagos externos" (ibid: 15).

En ese entendido se postulaba que el actor central del proceso hacia el incremento de las exportaciones era la empresa privada, y por tanto las políticas económicas deberían enfocarse a incrementar los incentivos ofrecidos a este sector para impulsar una "utilización más eficaz de los recursos existentes, así como una mejora cualitativa y un nivel más alto de la nueva inversión" (ibid: 57). Asimismo, se distinguirá dos conjuntos de medidas con el mismo objetivo: i) las medidas para el mejoramiento de la asignación de recursos y ii) políticas para aumentar el crecimiento económico. Las primeras asociadas al asunto dinámico de favorecer la actividad privada mediante la búsqueda de un mejor funcionamiento de los mercados y las segundas destinadas a propiciar el incremento de la capacidad productiva mediante estímulos para una mayor tasa de inversión en sectores con mayor rentabilidad.

El predominio ideológico "neoliberal" que caracterizó los años ochenta y noventa del siglo pasado determinará que en algunos países no se adopte explícitamente políticas para la reconversión industrial, aunque varios de los países latinoamericanos, en un segundo momento de los programas de ajuste, pasada la etapa de estabilización, encararán un programa de transformaciones para desarrollar ventajas competitivas de carácter industrial orientadas a los mercados externos.

En efecto, en un ambiente neoliberal predominante en la región algunos países lograron aplicar cursos de acción e instrumentos de política pública para apuntalar la reconversión de la industria y fomentar el desarrollo de nuevos sectores que hagan realidad el desarrollo de exportaciones de bienes industriales, dándole un sentido más amplio al concepto/principio de neutralidad. Los casos de Chile y Costa Rica son los más conocidos, sin embargo existen algunos ejemplos más (Doryan, 1992).

El concepto de neutralidad de la política económica será puntal para el planteamiento de la "intervención prudente". Sin embargo, respetando de cierta manera o dándole orientaciones adecuadas a ese principio, se fundamentará que la promoción y apuntalamiento de la producción para las exportaciones en general no rompe el principio de neutralidad sino que tiende a eliminar los sesgos anti-exportadores existentes en estas economías. Además, las políticas de apertura del comercio exterior y

los acuerdos de comercio preferencial que se practicarán en ese periodo tendrán la virtud de legitimar medidas para promover al sector industrial exportador y estimular la inversión preferente hacia ese tipo de emprendimiento productivo, cuya finalidad será aprovechar la apertura de mercados externos a favor de nuestra producción en reciprocidad a la apertura del mercado interno.

Es decir que dentro de lo que se cree un cuerpo muy consistente de teoría neo-liberal, en la realidad habrá varios enfoques, algunos muy pragmáticos, prevalecientes en varios países y circunstancias, con flexibilidad para desarrollar acciones a favor del desarrollo productivo, adoptando medidas específicas para promover una determinada industria. Se atenderá por tanto una agenda de modernización del aparato industrial, en la meta de lograr mayor competitividad internacional con resultados interesantes como en los casos antes mencionados de Chile, Costa Rica, entre otros.

Se debe reconocer que en la pretensión de generar un ambiente para la actividad empresarial, a través de estabilidad macroeconómica, política cambiaria y arancelaria sin sesgos anti-exportación, retorno de la intermediación financiera, libertad de contratación y comercio, las reformas neoliberales generaron un efecto favorable y positivo sobre los negocios en general y sobre un tipo especial de industrias que pudieron conectarse a dinámicas de modernización y competencia más abiertos y vender en mercados externos, de manera que lograron un crecimiento de las exportaciones de bienes industriales y una diversificación en productos y mercados de exportación.

En otras palabras se puede decir que las políticas neutrales, mejorando el clima de negocios y con cierta flexibilidad para cobijar políticas horizontales y en algunos casos hasta intervenciones sectoriales, lograron éxitos en la reactivación y reconversión del aparato productivo hacia la exportación. La expansión de las exportaciones de México, Colombia, Chile, Perú y de los países centroamericanos, tuvo un creciente componente industrial con destino preferente al mercado de los Estados Unidos. Asimismo, la expansión del comercio al interior de los procesos de integración en Latinoamérica durante los noventa se caracterizó por su mayor porcentaje de productos de la industria y la manufactura que sus exportaciones en general (CEPAL, 2006).

Al mismo tiempo que se fomentan procesos de incorporación de empresas extranjeras mediante la apertura a la inversión externa y se adoptan modalidades de especialización para los mercados internacionales, tienen lugar procesos que liderados por esas inversiones apuntarán hacia novedosas modalidades de inserción en la dinámica del comercio internacional que estaba viviendo cambios significativos debido al proceso de la globalización y la revolución tecnológica de la informática electrónica. Así fases intensivas en el uso de mano de obra empiezan a desarrollarse en la región por capitales que aprovechando los bajos salarios producen para mercados globales.

El caso de la industria maquiladora y el traslado de fases particulares del proceso productivo –intensivas en cuanto al empleo de mano de obra– a localizaciones en la periferia darán cuenta de un despliegue espacial particularmente enfocado al desarrollo de actividades industriales en la periferia, respondiendo a las necesidades del capital con estrategias globales, permitidas por la nueva tecnología aplicada a la producción por su características de mayor flexibilidad para su despliegue geográfico y por el esquema de política económica que garantiza la localización de capitales externos para ese tipo de actividades entre otras. (Dabat y Rivera, 1999).

Las grandes transformaciones tecnológicas y la llamada revolución de la informática electrónica implicaron una mutación radical de la situación económica global que fue determinante para que se plantee una preocupación por el desarrollo productivo y la modernización tecnológica en la agenda del programa de ajuste estructural ya que el comercio internacional asumía características especiales pues ya no podían ser captadas por la teoría neo-clásica (Krugman, 1991). En la nueva perspectiva teórica, reseñada por Krugman, la innovación y el cambio tecnológico se convertirán en la preocupación central de las políticas de comercio y desarrollo productivo, impulsando o incentivando actividades que derramen efectos secundarios (externalidades positivas) sobre el resto de la economía, como son los de investigación básica, actividades industriales en nuevas áreas, apertura de nuevas líneas de exportación bajo el principio de creación de ventajas competitivas, etc. de manera a estimular el ritmo de cambio tecnológico y una mejor inserción internacional.

III. La propuesta neo-estructuralista ante la revolución tecnológica y la globalización

En el escenario de la globalización y de la revolución de la informática electrónica, los parámetros para desarrollar política industrial se modificaron y tuvieron que adaptarse a nuevas condiciones, tanto en términos de instrumentos disponibles como de interacción con el contexto externo.

Las transformaciones ocurridas en el mundo desde la década de los 80 con la revolución tecnológica de la informática electrónica y la globalización- que implicó el incremento de la importancia de las variables externas sobre el desempeño de las economías como hechos fundamentales-marcaron una nueva tendencia en la reflexión teórica sobre la política pública en general y la política industrial en particular emprendidas en América Latina.

La comprensión del *momentum* de transformaciones globales afectará a la forma de percibir la industria ya que tendrá una dinámica incontrolable a la que necesariamente habrá que adaptarse. A partir de fenómenos de la época como el comercio mundial creciendo a mayor ritmo que la producción, los flujos de capital acrecentados acelerada e incontroladamente, el surgimiento de nuevos productos y una nueva oleada de innovación, la actividad frenética de las nuevas compañías transnacionales y su nuevo despliegue espacial, se plantearán desafíos y oportunidades para el desarrollo de los países subdesarrollados que modificarán la manera de pensar y encarar las políticas para el desarrollo industrial.

Será precursor en esa reflexión en América Latina el trabajo de Fernando Fajnzylber que a través del estudio sistemático de la evolución del proceso de industrialización latinoamericano y de las transformaciones que empiezan a marcar una nueva época en el mundo en los aspectos tecnológicos, productivos, financieros, etc. propondrá un nuevo esquema de políticas de transformación productiva dirigidas a posibilitar una inserción ventajosa en la nueva economía mundial, que en nuestro concepto implica un paradigma cuyo planteamiento básico es el de la transformación productiva con equidad (CEPAL, 1989).

A partir de una lectura moderna de la realidad de la economía global, basada en el conocimiento profundo de las circunstancias de cambio que

vivía el mundo, Fajnzylber supo identificar tempranamente que se estaba transitando hacia un nuevo patrón tecnológico, basado en las tecnologías de la información, con una elevación drástica de la competitividad. Los conceptos de competitividad sistémica, competitividad auténtica y núcleo endógeno del cambio tecnológico serán apuntalados en esa reflexión, para desarrollar políticas públicas que sustenten una nueva estrategia de desarrollo.

Para Fajnzylber, si bien era cierto que la orientación hacia el mercado interno permitió un desarrollo industrial, esta orientación endógena sería el factor que apartó a la región de procesos de aprendizaje tecnológico. Durante ese periodo, la región basaba su dinámica económica en una integración pasiva en los mercados mundiales, sobre la base de la exportación de bienes primarios, generándose por ello una gran crisis de endeudamiento e inflación de los años ochenta que inviabilizó la continuidad de ese modelo. Comprenderá entonces que en una economía mundial cada vez más interrelacionada, esa industrialización sin competitividad sólo podía dar como resultado el fracaso económico (Fajnzylber, 1988).

Por ello la propuesta de Fajnzylber está centrada en la necesidad de desarrollar estrategias de modernización de los sectores productivos y de inserción competitiva en el comercio mundial. Después de hacer una caracterización de la dinámica económica mundial, que empieza a manifestarse en los ochenta, el autor plantea que ésta está dominada por una agenda concentrada en el tema de la competitividad, cuyo basamento esencial son los niveles crecientes de productividad, concepto en torno al que debe articularse la reestructuración productiva en los países de América Latina.

Para Fajnzylber, en la etapa actual de cambio tecnológico y globalización, insertarse en el mundo ofrece oportunidades susceptibles de ser aprovechadas mediante la aplicación de las políticas apropiadas y actitudes adecuadas por parte de las sociedades latinoamericanas. Para ello es necesario se desplieguen las energías propias de las sociedades de América Latina que deberían evolucionar a situaciones de mayor equidad.

El no encarar el problema de la transformación productiva que permita superar la integración pasiva en los mercados mundiales y, por otro lado, el descuido de las políticas hacia la mayor equidad, serán las críticas más importantes de este autor a las políticas neo-liberales en boga, aunque destacará

lo valioso de la estabilización macroeconómica para encarar el desarrollo. La estabilidad siendo condición necesaria no es condición suficiente para el desafío de la transformación productiva, por lo que se pronunciará a favor de una intervención estatal que no debe quedarse en la estabilización, sino debe encarar la transformación estructural.

Sus categorías y conceptos de "competitividad sistémica", "competitividad auténtica y espuria", "núcleo endógeno para el cambio tecnológico", entre otros, conducirán a la comprensión de que "en el mercado internacional compiten economías donde la empresa constituye un elemento que, siendo crucial, está integrado a una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero, es decir, está integrado a todo un sistema socioeconómico" (CEPAL, 1990: 14).

La búsqueda de caminos que impulsen una transformación productiva en torno a dinámicas de crecimiento y creatividad, que para concretarse requieren una mayor integración en la economía internacional así como el fortalecimiento de agentes nacionales o núcleo endógeno[7] de progreso técnico, permitirá lograr una inserción competitiva y sustentable en los mercados externos.

Maggi y Messner señalan que la obra de Fajnzylber "sienta las bases de la llamada visión "neo-estructuralista" que recoge los elementos del diagnóstico estructuralista pero entiende que las condiciones de entorno cambiaron, tornando anacrónica la receta excluyente de "crecer hacia adentro". Así, su propuesta privilegiará la búsqueda de nuevos caminos que permitan impulsar dinámicas de crecimiento y creatividad en la región, "dinámicas que necesariamente requerían una mayor integración en la economía internacional, así como el fortalecimiento de núcleos endógenos de progreso técnico como condición de inserción competitiva y sustentable en los mercados" (2006: 4).

7 Fernando Fajnzylber (1983: 345-349) define el concepto de núcleo endógeno como el conjunto de capacidades tecnológicas y sociales estructuradas al nivel de la economía nacional que están focalizadas en los actores del procesos de desarrollo: organizaciones empresariales y no empresariales e individuos, los que al aprovechar esas capacidades tienden a interiorizar los efectos más que a exteriorizarlos, retroalimentando las capacidades del núcleo endógeno.

A partir del sendero de reflexión que se abre en América Latina desde la CEPAL, con Fajnzylber como el principal teórico, la corriente neo-estructuralista discute e interpreta las alternativas de desarrollo que incorporan las características actuales del cambio tecnológico y la globalización considerando que los cambios en el escenario mundial han rebasado las capacidades de las ortodoxias para entender e interpretar el cambio que significa la revolución de la informática electrónica y la globalización, dando lugar a un nivel más alto de reflexión que implica un escalamiento conceptual que obliga estudiar mejor la relación entre las transformaciones del sistema mundial, la inserción de las economías y el desarrollo económico.

En ese marco destaca el planteamiento que se hace con carácter urgente para que las propuestas teóricas referidas al problema del desarrollo incorporen centralmente el tema de la acumulación tecnológica-cognoscitiva como el factor más importante para la transformación productiva antes que la tradicional acumulación de capital, evaluada en la teoría ortodoxa como el factor determinante del crecimiento económico.

De la misma manera, la dinámica de los mercados y de la presencia fáctica de actores económicos determinará que se destaque con mayor énfasis la unidad productiva y el proceso productivo como tal –es decir la empresa y su entorno–, que es el campo principal donde se define y tiende a centrarse el tema de la competitividad. Esto significará desplazar a la concepción predominantemente concentrada en la nación y la política pública del Estado como unidades fundamentales de análisis. En el mismo nivel de importancia, en los planteamientos neo-estructuralistas encontrarán sustentación e importante cabida los planteamientos acerca de las interacciones entre los ámbitos micro y macro a través del concepto de competitividad estructural o sistémica, desarrollado por Fajnzylber (Kats, 2001).

En ese marco se verá por necesario recuperar y estudiar la experiencia de Asia Oriental, en la que países con parecida situación inicial de desarrollo que los latinoamericanos logran éxitos sorprendentes en cuanto a la transformación de su aparato productivo, convirtiéndose en exportadores de productos industriales de punta hacia los mercados más dinámicos y grandes del mundo. La línea principal de la reflexión será la del aprendizaje tecnológico y los procesos de innovación y tenderá a definirse la industrialización y la

política industrial en términos de cambio tecnológico, perspectiva en la que también actúan dinámicamente aspectos microeconómicos (de la empresa), meso-económicos (sectores, regiones) y macroeconómicos (nacionales) sin perder la perspectiva más amplia de las posibilidades que brinda los procesos de integración y la economía internacional y global.

IV. Enseñanzas de Asia Oriental para la política industrial en América Latina

Simultáneamente, en América Latina entrará con fuerza el debate acerca de la sorprendente transformación estructural que un conjunto de países, inicialmente muy parecidos –en cuanto al atraso como punto de partida– a los de Latinoamérica, logran producir, consistente en el paso en relativamente corto tiempo de la condición de economías con base agrícola a economías de base industrial. Por supuesto que nos referimos a los países del Este de Asia, denominados los tigres del Asia (Corea del Sur, Taiwan, Singapur y Hong Kong) y sus seguidores más recientes, entre los que incluiríamos a China.

Surge un enorme interés por entender las transformaciones estructurales del Asia Oriental que logran acelerar los procesos hacia la modernización productiva, alcanzando fases de industrialización muy importantes basadas en el aprendizaje y la innovación tecnológicas.

En efecto, un conjunto de países cuyo punto de partida es de un atraso similar al latinoamericano logra adquirir, en un lapso de más o menos 30 años, competitividad en sectores como la electrónica, automotriz, nuevos materiales, etc. y pone en actividad un proceso de adquisición de ventajas competitivas, aprovechando la mano de obra disciplinada y relativamente barata adquiriendo, mediante el aprendizaje y la innovación tecnológica, una serie de ventajas competitivas adicionales.

Lo sucedido con los procesos de industrialización en países del Este de Asia será presentado por la crítica neoclásica al desarrollismo y estructuralismo (Balassa, 1988) como el ejemplo a seguir, proponiendo una nueva estrategia de desarrollo hacia afuera, bajo la pretensión de que son las medidas con orientación

neoclásica-liberal, donde predomina el criterio de neutralidad y la necesidad de eliminar el sesgo anti-exportador, las que permitieron esos avances. El criterio maniqueo de que esas políticas implicaron una escasa participación de las políticas industriales activas será deslizado en algunos documentos y planteado como ejemplo de la virtud de las recomendaciones neo-clásicas a seguir.

Sin embargo, el trabajo del Banco Mundial de 1993 (The Miracle of East Asia) dará luces sobre lo que sucedió realmente en el proceso de la industrialización acelerada de los países asiáticos, concluyendo que en realidad se ha dado una consistente e importante intervención del Estado, desde varias modalidades, promoviendo el desarrollo de sectores específicos y generando políticas tendentes a lograr una mayor competitividad en los mercados externos. Este estudio zanjará el falso debate sobre si en estas experiencias se había seguido o no una orientación del tipo "mientras menos Estado mejor" con una subsidiariedad del Estado y alto protagonismo del empresariado, por la constatación de que se dio un alto nivel de concertación estratégica entre sector público y privado y que en todas las experiencias analizadas se han adoptado intervenciones de política económica, para promover exportaciones, erigir barreras selectivas a las importaciones y políticas industriales activas (ver también Glick y Moreno, 1997).

Respecto a las enseñanzas de las experiencias de Asia Oriental, Rivera (2009) señala, que "en Corea del Sur (para) las industrias que tenían o podían alcanzar fácilmente ventajas comparativas, se utilizaron medidas neutrales, es decir aquellas que aíslan la actividad exportadora de las consecuencias de otras medidas de promoción, por tanto eliminación simple de los sesgos anti-exportadores, mientras que el fomento de las industrias nacientes se hizo aplicando políticas no neutrales" (p.22), añadiendo que el gobierno incidió para que esas industrias nacientes elevaran aceleradamente la productividad, obligándolas a que vendan una parte creciente de su producción a los mercados internacionales.

El concepto de intervención selectiva será el apropiado según varios autores para caracterizar el tipo de intervención del gobierno en la promoción del sector industrial exportador en Corea y otros países de Asia oriental, contrariando el argumento neo-clásico de la neutralidad, pero con una clara definición respecto al actor dinámico y fundamental que es la empresa privada.

Como señala Rivera, "la intervención selectiva es la expresión funcional de una compleja dicotomía: el gobierno dirige el desarrollo (…) pero el principal agente es la empresa privada" (Idem: 23) y su objetivo es bastante claro: adquirir capacidades tecnológicas para lograr competitividad internacional.

Lo importante del accionar del gobierno, bajo la perspectiva anterior y tomando como ejemplo el caso de Corea, es el establecimiento de un entorno que estimule a las empresas y a los agentes de la producción y agentes especializados (universidades, institutos de investigación, ingenieros, etc.) a desarrollar las capacidades tecnológicas necesarias para elevar la productividad y mejorar el desempeño competitivo de las mismas.

Otro trabajo interesante surge en la perspectiva institucionalista, tomando los aportes de Gerschenkron sobre la industrialización tardía, en el sentido de que existe la necesidad de instituciones específicas para afrontar el desafío de la industrialización. Nos referimos a lo planteado por Amsden (1989) que destaca que el rol del Estado es fundamental para entender tanto el logro de la industrialización como el atraso o el retraso en la consecución de un desarrollo industrial. En una orientación que remite a la reflexión de Hirschman, se dirá que la debilidad del Estado para actuar y generar instituciones capaces de pergeñar una meta y un proceso e inducir una dinámica social apropiada es la explicación fundamental de los fracasos en el desarrollo.

Amsden también señala la importancia que tuvo la intervención del Estado en Asia Oriental para disciplinar a la sociedad y en particular a las empresas que se benefician de los subsidios y los programas de promoción para cumplir con los propósitos y lograr subsistir en la competencia del mercado internacional. En ese sentido, la autora destaca la importancia de los "chaebols" coreanos –un conglomerado de empresas o grupo corporativo– que han sido una respuesta institucional y organizacional a los obstáculos que se pueden encontrar para el logro de las metas de producción y comercialización en mercados externos, así como para hacer efectivo el aprendizaje que permita a la producción nacional sobrevivir y triunfar en esos mercados externos. En ese marco institucional se desataca la importancia de un sistema educativo y de formación laboral enfocado al desarrollo industrial como una exigencia adicional que el Estado debe asumir estratégicamente.

En los países de Asia Oriental que lograron una dinámica de crecimiento industrial sustentada en el aprendizaje y la innovación la intervención del Estado fue amplia. Consistió en la utilización de una serie de instrumentos que fueron desde la protección a la industria naciente, los estímulos e incentivos a la inversión hasta estrategias de subsidios para distorsionar deliberadamente el mecanismo de los precios tales como bajas tasas de interés para los inversionistas, altas tasas de interés para estimular el ahorro, tipos de cambio diferenciados para importaciones de bienes de capital y otras que implicaron distorsiones sobre los precios de los bienes claves para el desarrollo.

V. La crítica a la política comercial e industrial estratégica

Un supuesto fuerte de la anterior argumentación es el que podríamos denominar "optimismo burocrático" que denota la creencia de que el Estado, y en particular los gobiernos, son actores racionales y equilibrados y que por tanto tienen una visión estratégica superior. En contra de esta idea existe una percepción "pesimista" que crítica este supuesto y proviene de la tradición neoclásica-liberal y de otros desarrollos teóricos que manifiestan dudas sobre la capacidad de los Estados/gobiernos para apuntalar políticas eficientes.

Dicho pesimismo respecto de las capacidades del Estado para generar ese tipo de disciplina social y la realidad de que el Estado, en muchos casos, no cuenta con las capacidades necesarias para afrontar eficazmente el desafío del desarrollo interviniendo de manera determinante en la selección de instrumentos y sectores beneficiarios, más aun si no contempla un análisis riguroso de las tendencias que muestra la economía mundial y los mercados externos, son respaldados en muchas experiencias vividas en América Latina.

En ese sentido podría decirse que la experiencia exitosa de Asia Oriental, de fuerte intervención dirigista del Estado y fuerte coordinación con el sector privado, para lograr una economía competitiva, no es fácilmente reproducible en realidades como las de América Latina donde se ha visto que existen graves problemas de institucionalidad.

En el caso de los asiático-orientales es claro que desarrollaron la intervención pública de manera ordenada y con una fuerte coordinación con

las empresas involucradas y colaboración y disciplinamiento de la sociedad civil. De hecho, el objetivo de esa intervención era apuntalar disciplinadamente al sector privado como actor fundamental del proceso mediante un Estado autoritario que es otro problema para la legitimidad en sociedades más democráticas de estas propuestas de intervención.

El argumento de la Política Comercial Estratégica a favor de que el gobierno apuntale a los sectores con capacidades de desarrollar competitividad en los mercados externos se relaciona con la cuestión de las externalidades que derramarían estos sectores, bajo la forma de nuevo conocimiento de productos y procesos, que se alcanzan cuando compiten en los mercados más dinámicos, obteniendo rentas más allá de los beneficios normales y por tanto logrando un efecto positivo sobre el conjunto de la economía de un país.

En ese sentido, Krugman (1992) afirma: "la economía política de la política industrial sigue siendo muy problemática y tiene un riesgo muy elevado de ser capitalizada por determinados grupos de interés". La posibilidad de que existan sectores "estratégicos"debido a las economías externas o externalidades que puedan ser derramadas para beneficio del conjunto de la economía y que generan rentas respalda teóricamente la necesidad de aplicar medidas de política comercial/industrial estratégica, de manera que esos sectores sean favorecidos y puedan internalizar esas externalidades.

Sin embargo deviene la pregunta ¿puede el gobierno identificar sectores estratégicos? Y la respuesta de Krugman es que "tenemos que concluir que la identificación de los sectores estratégicos no es algo que sepamos hacer con alguna confianza" (ibid: 24), señalando en seguida que aun cuando se pueda identificarles con cuidado, ¿podemos elaborar con efectividad una política que los promueva? En este caso es posible detectar que muchas veces los incentivos acaban promoviendo algo que en realidad no necesita ser promovido o beneficia a quienes no lo necesitan realmente y dejan sin recursos públicos a los que verdaderamente generan las filtraciones o externalidades. Por ello se considera que la medida debe estar bien concebida y libre de las improvisaciones ya que estas pueden resultar muy peligrosas y contraproducentes. Además siempre existe el riesgo inicialmente anotado de que grupos de interés encuentren en una orientación de la política económica o industrial la oportunidad de propiciar políticas que

les beneficien, sin producir un derrame de benéficos significativos sobre el resto de la economía, desvirtuando todo el propósito inscrito en la política comercial o industrial estratégica.

Krugman adiciona a la reflexión la dinámica que puede desatarse cuando, ante medidas de política industrial estratégica implementada por un gobierno en particular, los demás gobiernos responden mediante la retaliación y guerras comerciales y se pregunta si no sería probablemente mejor construir marcos cooperativos multilaterales, como los que se han dado al interior del GATT-OMC y en los acuerdos regionales donde claramente se trata de evitar políticas activas de desarrollo de sectores estratégicos mediante protección comercial o subsidios.

Ya que Krugman plantea la visión crítica al activismo en una economía desarrollada como la de EE.UU. queremos ampliar esa reflexión hacia la realidad de economías más atrasadas que enfrentan diferentes dilemas por el desarrollo industrial lento y con base tecnológica atrasada. En este tipo de países los gobiernos cuentan con escasos recursos y con usos alternativos para los mismos recursos, con el consiguiente elevado costo de oportunidad en cada decisión. De esa manera, en países de ingresos bajos, destinar los recursos a subsidiar la competitividad de empresas en particular o sectores específicos puede significar una mala asignación de los recursos, detrayéndolos de un uso más urgente y socialmente rentable.

En los países sub-desarrollados, la restricción externa junto a la fragilidad de los equilibrios fiscales y el financiamiento del déficit público determinan la imposibilidad de desarrollar un activismo "voluntarista" de política industrial, siendo una opción no factible las recetas de la política comercial estratégica y mucho más efectiva las intervenciones de carácter horizontal. De esa manera se plantea el uso alternativo de recursos escasos, en el que algunas necesidades básicas son prioritarias y no dejan margen para el activismo de la política industrial, lo que hace problemático y a veces inviable aplicarlas. Al contrario, en estas realidades puede resultar muy poco edificante escoger ganadores y desarrollar activismo de política industrial, especialmente si un resultado positivo no puede ser obtenido con seguridad.

Los anteriores constituyen un conjunto de argumentos que, más allá del planteamiento neoliberal de neutralidad, da a las políticas industriales de carácter horizontal una mayor pertinencia para ser aplicadas en realidades

como la mayoría de los países latinoamericanos donde el aplicar políticas industriales selectivas que busquen adquirir ventajas competitivas tecnológicas son un lujo demasiado caro, más aun considerando los cuestionamientos de Krugman recién reseñados.

VI. La perspectiva de la economía institucionalista

La economía institucionalista sostiene que tanto el progreso como el atraso se pueden explicar por el comportamiento social que está determinado por las instituciones de una sociedad. Douglas North (1993) sostiene que "las instituciones son las reglas del juego de una sociedad que (…) estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico" (13) por lo que las instituciones afectan el desempeño de la economía.

Para North "las instituciones son el determinante subyacente del desempeño de las economías […] Si queremos construir una teoría dinámica del cambio […] debe edificarse un modelo de cambio institucional" (Idem: 139). En ese sentido se puede entender que las limitaciones institucionales son las causas profundas de la situación de atraso y pobreza de algunos países del llamado Tercer Mundo puesto que definen un conjunto de actitudes y/o procedimientos en la actividad económica y política que desalientan la actividad productiva. El planteamiento entonces es: "reestructurar el marco institucional y reencauzar incentivos que a su vez dirigirán organizaciones a lo largo de vías que aumentan la productividad" (143).

En ese sentido se puede decir que la organización estatal, el marco normativo en general, y la eficacia de la toma de decisiones de política pública, son fundamentales y la fuente del dinamismo económico de una sociedad. Para la teoría institucionalista el determinante fundamental del funcionamiento económico de una sociedad es la definición de los derechos de propiedad que emerge desde la modalidad en la que se articula el poder político, aspecto que es un fundamento institucional que condiciona las interacciones sociales. En ese marco, las instituciones serán los factores que orientan, definen o restringen la acción de los actores sociales a partir de la consistencia de las políticas públicas, los organismos (empresas, agencias gubernamentales, etc.) y las leyes.

Por eso también con North se puede interpretar que los fundamentos del desarrollo y el crecimiento como por ejemplo acumulación de capital, educación de la mano de obra, la innovación son los efectos y no las causas del cambio. Es decir que el cambio hacia el desarrollo es en primer lugar un cambio institucional donde se abandonan las instituciones ineficientes, que son las que mantienen a una economía atrapada en el atraso o se las transforma hacia instituciones que impulsen y canalicen la energía social hacia la dinámica del crecimiento, la productividad, el aprendizaje y la innovación.

Las buenas instituciones económicas serán aquellas que faciliten e incentiven la acumulación, la innovación y la eficiente asignación de recursos. En ese ámbito, las cuestiones referidas al derecho de propiedad y el funcionamiento de los mercados tendrán que ser atendidas como prioritarias ya que de allí emergen las señales y estímulos para la toma de decisiones de los actores económicos, políticos y sociales.

El otro argumento de la economía institucionalista es que las instituciones son endógenas, es decir, consecuencia de la dinámica política, social y económica de un país. Estas últimas responden a la distribución del poder político de una sociedad que determina a la vez el proceso de creación de riqueza y su distribución en el interior de la sociedad.

De allí se desprende que el cambio institucional o la reforma institucional hacia instituciones eficientes que promuevan el crecimiento dependerá de que alguno de los grupos o una coalición, con claridad sobre las posibilidades del desarrollo, capture el poder y dentro de sus intereses incluya derechos de propiedad de forma clara y promueva instituciones capaces de estimular un comportamiento social favorable a la productividad, la innovación y el aprendizaje. En ese sentido se señala que el mejor sistema político para ese efecto lo constituye la democracia con elecciones periódicas y empoderamiento de la sociedad civil que construya instituciones sólidas y que permita la competencia libre en el campo político electoral.

VII. Conclusiones

En América Latina la experiencia de la industrialización sustitutiva, con fuerte estímulo público y en general dirigida desde el Estado para satisfacer

la demanda del mercado interno, condujo a una crisis de significativa magnitud que hizo mover el péndulo hacia esquemas que planteaban la necesidad de que el Estado evite intervenciones que generen desajustes con repercusiones macroeconómicas, de manera que se instituye una orientación liberal-neoclásica a la política económica con el consiguiente inicial desmantelamiento de la política industrial que se venía aplicando.

Posteriormente, en la práctica del neoliberalismo latinoamericano, empezó a replantearse la necesidad de promover al sector exportador, considerar las experiencias de Asia oriental como ejemplo de políticas exitosas dignas de imitarse así como la necesidad de incorporar las nuevas tecnologías de la informática electrónica como parte de las preocupaciones por cambiar o modernizar la tecnología de la producción y los servicios.

Con los cambios en una economía global que entra en una fase de revolución tecnológica se modifican los parámetros en los que es entendida la situación de una economía nacional respecto de su entorno internacional y eso hará variar de manera significativa el tipo de políticas recomendadas para apuntalar el desarrollo. Será más importante el aspecto tecnológico-cognitivo para definir la competitividad de un país que la acumulación de capital físico por ejemplo y, en tal sentido, variarán las metas y los instrumentos de la política del desarrollo en general y de la política industrial en particular.

Es el paradigma de la transformación productiva con equidad que plantea Fajnzylber (CEPAL, 1989) –basado en la endogenización (al interior de la unidad productiva) de los procesos de aprendizaje e innovación, la competitividad sustentada en el conocimiento y la creciente productividad–, el planteamiento que definirá una nueva agenda de reflexión, incorporando la percepción de las oportunidades que se dan en la globalización para emprender la industrialización tardía. Esto implicará la recomendación de una necesaria orientación exportadora del proceso de industrialización.

Los planteamientos respecto de que el Estado es vital para una implementación exitosa de la estrategia de transformación productiva que incorpore como tema central el aprendizaje tecnológico, la innovación y la competitividad serán apuntalados exageradamente bajo la definición de Política Comercial Estratégica que incluye elementos de política industrial selectiva cuyo propósito es

apuntalar a los ganadores en los mercados mundiales de manera que se trata, teóricamente, de los sectores con mayor potencial competitivo ligado al conocimiento y la tecnología moderna que derrama externalidades positivas.

Además de que en esta propuesta se patentiza muy claramente el "optimismo burocrático" que supone un Estado y una burocracia que actúa racionalmente y a la que se le puede asignar diversas tareas y roles, el cuestionamiento a esta orientación de política es que ha sido elaborada con la preocupación de países desarrollados por mantener vigente su industria decadente. Aplicada en países con bajo desarrollo industrial y bajos ingresos resulta que los recursos tienen empleos alternativos, probablemente de colocación más impactante en el desarrollo de la competitividad sistémica que el de favorecer sectores o empresas particulares. En efecto, aquellas políticas horizontales que van dirigidas a mejorar condiciones de competitividad en general antes que favorecer sectores en específico serán más eficientes y factibles –considerando la escasez estructural de recursos públicos–, y con usos alternativos de mayor rentabilidad social

Explicar el hecho de que países en desarrollo son poco eficaces para lograr el arranque del desarrollo además de cierto pesimismo respecto de las capacidades del Estado para asumir retos serios de desarrollo han sido preocupaciones de toda la teoría sobre el desarrollo y la industrialización. El aporte de los economistas institucionalistas respecto de que son las instituciones las que explican tanto el progreso como el atraso en los países determinará que se preste atención a la necesidad de incentivar comportamientos mediante instituciones eficientes para lograr el crecimiento de la productividad, hacer endógeno el progreso técnico y canalizar adecuadamente las energías sociales para el desarrollo industrial y la competitividad.

La aplicación al análisis de la realidad latinoamericana es aleccionadora y nos plantea una agenda sobre la manera de afrontar los desafíos para propiciar una transformación productiva con equidad. Por eso concluimos que la política industrial no solo hace falta sino que es fundamental para que se manifiesten las fuerzas latentes en las sociedades y puedan desplegarse sus fortalezas en el escenario del mercado mundial, que es donde se juegan las posibilidades del crecimiento acelerado.

Lo anterior requerirá por supuesto de mejores instituciones y procesos de transformación en el aspecto más puntualmente productivo, dejando de lado posiciones extremas y demasiado optimistas, por tanto falsas, respecto de las posibilidades del mercado, que prescinden del Estado o, viceversa, aquellas que sostienen un estatismo secante.

Nuestro planteamiento es contrario a ambas concepciones extremas porque pensamos que en la situación actual las oportunidades para encarar con éxito una transformación productiva existen y es necesario saber implementarlas correctamente. Si bien las particularidades y prioridades en las diferentes sociedades se manifiestan, existen elementos comunes para todo país que adopta una estrategia de desarrollo.

En primer lugar parece apropiado abandonar cierta predisposición ideológica que sostiene que la mejor política es aquella en la que se recomienda la menor intervención del Estado y por tanto considera que no es necesaria una política industrial. Esta nos parece una posición inadecuada por ser demasiado confiada en el rol del mercado, pudiendo implicar esta actitud pasiva la pérdida de oportunidades y momentos propicios que ofrece el mercado pero que requiere una actitud pro-activa y no pasiva.

De igual manera es errada la postura contraria donde predomina un optimismo desmedido respecto de las capacidades del Estado omnipotente pues también es un optimismo engañoso que puede implicar, por una mala lectura de la realidad económica, el desperdicio de recursos y hacer a un lado a importantes actores de los procesos de innovación y acumulación que se manifiestan en situaciones de libertad de toma de decisiones.

Considerando la situación actual de Bolivia en la que se manifiesta una postura intervencionista y monopolizadora del Estado mediante la que se pretende que la intervención directa y el desplazamiento del sector privado constituyen la panacea del desarrollo, creemos que es necesario abrir una revisión crítica de las opciones así planteadas. En ese sentido se debe tener claridad si el objetivo principal es la mera apropiación de las unidades productivas por parte del Estado en la mayor parte de los sectores productivos y de servicios, incluyendo la industria, o lo es la expansión de las capacidades productivas y de generación de riqueza y empleo. Teniendo claro el anterior aspecto, se podrá decir si la política económica en general y la política industrial en

particular buscan el desarrollo y la transformación productiva o más bien la apropiación del excedente para su distribución, de manera que los mecanismos para una genuina generación de riqueza no estarían presentes. De ser este el caso creemos que no se puede hablar, propiamente, de una política industrial la que consideramos de urgente necesidad actual en Bolivia.

Bibliografía

AGOSIN, Manuel
1992 "Las experiencias de liberalización comercial en América Latina: Lecciones y perspectivas" En: *Pensamiento Iberoamericano Nº21*. Universidad Complutense de Madrid. España.

AMSDEN, Alice
1989 *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialisation*. Oxford University Press, Nueva York.

BALASSA, Bela, 1988, *Los países de industrialización reciente en la economía mundial*, Fondo de Cultura Económica, México.

BELL, Martin y PAVITT, K.
1992 "Accumulating Technological Capability in Developing Countries", Annual Conference on Development Economics.

BANCO MUNDIAL
1993 *The Miracle of East Asia*. Oxford University Press , World Bank. Whashington. USA.

CASTAÑON, Rosario
2005 *La política industrial como eje conductor de la competitividad en las PyME*. CIDE-FCE. México D.F.

CEPAL
2006 *Informe sobre la economía de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

DORYAN GARRÓN, Eduardo
1992 *Economía y reconversión industrial*. INCAE – Quito, Ecuador

FAJNZYLBER, Fernando
1983 *La industrialización trunca de América Latina*, Nueva Imagen, México.

1988 CEPAL-ONUDI (1989). *Industrialización y desarrollo. Informe N°6*. Santiago de Chile.

1988 *Reestructuración productiva, competitividad e incorporación de progreso técnico en los Países Desarrollados*. CEPAL, Santiago de Chile.

1990 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacio"*. Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile.

1991 "Inserción internacional e innovación institucional", publicado en agosto de 1991 en *Revista de la CEPAL, N° 44*. Santiago de Chile.

FMI

1986 *Aspectos teóricos del diseño de los programas respaldados por el fondo*. Departamento de Estudios, Washintong. USA.

GLICK .R. y MORENO, R.,1997, "The East Asian miracle: growth because of government intervention and protectionism or in spite of it?" Business Economics http://findarticles.com/p/articles/mi_m1094/

HIRSCHMAN, Albert

1961 *La estrategia del desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica. México D.F.

1996 *Tendencias autosubversivas*. Fondo de Cultura Económica. México D.F.

1996 "La economía política de la Industrialización por Sustitución de Importaciones", *El trimestre económico*, Vol. LXIII, 2, núm. 250, México.

KATS, Jorge

2000 *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina* FCE-CEPAL. Santiago de Chile.

KRUGMAN, Paul (Comp.)

1991 *Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional*. FCE. México D,F.

MAGGI, Claudio y MESSNER, Dirk

2006 *Fernando Fajnzylber (1940-1991) Desarrollo tecnológico, competitividad y equidad*. CEPAL, Santiago, Chile.

NORTH, Douglas

1993 *Instituciones, cambio institucional y desempeño economico*. FCE. México D.F.

OCAMPO, José Antonio
2008 "Hirschman, la industrialización y la teoría del desarrollo". En: Revista Desarrollo Social, Nº 62, Jul-Dic 2008. Bogotá, Colombia.
PORTER, Michael
1991 *La ventaja competitiva de las naciones*. Plaza y Janes. Barcelona, España.
PREBISCH, Raúl
1987[1964] *Nueva política comercial para el desarrollo*. FCE, México
RIVERA, Miguel Ángel
2009 *Nueva teoría del desarrollo, aprendizaje tecnológico y globalización*. Documento de trabajo. Facultad de Economía UNAM, México.
RODRIK, Dany
1993 "Trade and industrial policy reform in developing countries: a review of recent theory andevidence", en Behrman, J. y T.N. Srinivasan (comp.) *Handbook of Development Economics, vol. III*, Amsterdam: North Holland.
RODRÍGUEZ, Octavio
1984 *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. Siglo XXI Editores. México, D.F.
TORRES, Miguel
2006 *Fernando Fajnzylber – Una visión renovadora del desarrollo de América Latina*. Santiago de Chile, noviembre de 2006. Libros de la CEPAL Nº92. Santiago de Chile.
WESTPHAL, L.
1978 "The Republic of Korea´s Experience with Export-Led Growth Industrial Development", *World Development Report, num. 6.*

Las políticas hidrocarburíferas en bolivia: La difícil articulación entre las dimensiones técnico-económica y político-simbólica

Fernanda Wanderley,[1] *Leila Mokrani*[2] *y Alice Guimarães*[3]

Resúmen

El artículo propone una lectura del proceso de reformas de las políticas hidrocarburíferas en los últimos 15 años, enfatizando la difícil construcción de acuerdos colectivos legítimos y técnicamente viables sobre "cómo gobernar el petróleo y el gas", en un contexto socio-político más amplio de cuestionamiento de los modelos de desarrollo, el significado de la soberanía y el tipo de Estado, de sociedad y de economía. Proponemos una relectura del proceso socio-político y técnico de las continuas reformas del modelo de gestión hidrocarburífera entre 1996 y 2006 dibujando los campos social y político en que se desplegaron los diferentes proyectos de nación y estado que culminaron con la reforma hidrocarburífera de 2005 y 2006. El artículo argumenta que la crisis del esquema inaugurado en 1996 se fundó sobre las bases políticas de su concepción antes que en una discusión de su diseño técnico.

1 Doctora en Sociología, Columbia (Nueva York). Actualmente subdirectora de investigación del CIDES-UMSA.

2 Economista con estudios de Maestria en la UNAM (México). Docente-investigadora del CIDES-UMSA.

3 Socióloga Docente-investigadora del CIDES-UMSA, candidata a Doctora por (UPER) (Río de Janeiro).

Abstract

The article puts forth a reading of the process of hydrocarbon policy reforms in the past 15 years, highlighting the difficult construction of legitimate and technically viable collective agreements on "the governance of oil and gas", within a broader sociopolitical context contesting the development models, the meaning of sovereignty and the type of state, society and economy. We propose a re-interpretation of the sociopolitical and technical process of continuous reforms of the hydrocarbons management model between 1996 and 2006, outlining the social and political fields in which the different projects of nation and state were deployed until they were culminated by the hydrocarbons reforms in 2005 and 2006. The paper argues that the crisis of the scheme launched in 1996 was founded upon the political underpinnings of its conception rather than in a discussion of its technical design.

Introducción

Como constante en su historia republicana, Bolivia ha enfrentado la dificultad de superar un problema estructural en su base económica: un patrón de acumulación apoyado en actividades extractivas de recursos naturales no renovables, con bajos niveles de articulación con los sectores generadores de empleo y dependiente de variables exógenas proclives a marcadas tendencias cíclicas. Los diferentes modelos de gestión aplicados en el país de manera intercalada –de corte más liberal o más estatista– no lograron romper el patrón extractivista de recursos naturales no renovables con bajo crecimiento promedio y altos niveles de pobreza y desigualdad.

El modelo liberal de las primeras dos décadas del siglo XX consolidó el patrón de desarrollo "estaño-dependiente". Con la nacionalización de la Standard Oil y la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) en 1937, el péndulo giró hacia la nacionalización de una parte del patrón extractivo que se completó con la nacionalización del sector estañífero y el nacimiento de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) en 1952. En los años sesenta, hubo un breve período de liberalización con nuevas inversiones privadas en minería e hidrocarburos. Sin embargo, ese fue interrumpido con la nacionalización de la Gulf Oil en octubre de 1969.

El 1985 el péndulo volvió a girar hacia un modelo liberal que resultó, entre otras medidas, en la reforma sectorial hidrocarburífera de 1996 que

implementó una política agresiva de atracción de inversiones privadas extranjeras. Esta reforma inauguró la "era de gas en Bolivia", una fase caracterizada por una mayor dependencia de la economía en relación a la exportación de este recurso natural. En menos de 10 años, en 2005, se inició un nuevo ciclo de reformas de corte más estatista con la promulgación de una nueva Ley de Hidrocarburos, la cual fue sometida, en corto tiempo, a dos procesos de ajustes, el primero con el Decreto Supremo de Nacionalización en 2006 y el segundo con la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, mediante referéndum, en 2009. Hasta la fecha este proceso no ha terminado de configurarse.

El paso de un modelo de claras bases liberales a un modelo de gestión estatal entre 1996 y 2005 ocurrió en un entorno de alta conflictividad social y pugnas políticas que han vinculado el tema de los hidrocarburos a otras temáticas relevantes de la política boliviana, recuperando horizontes históricos distintos y adoptando modalidades de acción colectiva que fueron desde el enfrentamiento y conflicto abierto con el Estado, a la formulación de proyectos alternativos e intensos debates en los espacios públicos institucionalizados.

Buscando una mejor compresión del proceso de reformas en los últimos 15 años, el presente artículo propone una lectura del contexto socio-político en que esas reformas ocurrieron. Nuestra atención se vuelca hacia las articulaciones entre las dimensiones técnico-económica y político-simbólica de la gestión del petróleo y gas natural en Bolivia, en el marco de entramados de relaciones sociales, políticas y económicas que escenifican cuestionamientos más amplios de los modelos de desarrollo, el significado de soberanía y el tipo de Estado, de sociedad y de economía.

Argumentamos que la producción de sentido y valores referidos a los recursos naturales constituyó un elemento fundante de la crisis de legitimidad del modelo liberal y del vertiginoso proceso de reformulaciones que culminó en un modelo estatal. Durante este periodo, el debate ideológico sobre el tipo de Estado, sociedad y economía, en el marco de diferentes proyectos de modernización, obscurecieron las cuestiones más técnicas relativas a los resultados socio-económicos de las distintas propuestas de gestión sectorial. Estas continuas reformulaciones reflejan las dificultades del sistema político boliviano para encauzar el necesario equilibrio entre legitimidad, por un

lado, y niveles óptimos tanto de la inversión y producción como también de captación y uso de la renta económica por el Estado, por el otro.

En países altamente dependientes de los recursos naturales, como es el caso de Bolivia, la consolidación de una gestión hidrocarburífera, sostenible política y económicamente, es central en el proceso de construcción de un modelo de desarrollo que conduzca al cumplimiento de las expectativas de crecimiento duradero de la riqueza, y a la mejora sustantiva de las condiciones de vida de la población (a través de la erradicación de la pobreza y de la distribución equitativa de recursos y oportunidades), en un marco democrático e intercultural de convivencia social y con responsabilidad medioambiental. El caso boliviano ilustra las dificultades de construcción de esferas públicas para la definición de acuerdos colectivos legítimos y técnicamente viables sobre cómo "gobernar el petróleo y el gas", dificultades que caracterizan muchas trayectorias de desarrollo de países dependientes de estos recursos. De cara al futuro está el riesgo de la repetición cíclica de políticas que se agotan tanto por limitaciones económicas como también por comprensiones inadecuadas del mandato social.

El artículo está organizado de la siguiente manera. En el primer acápite se presenta una lectura del modelo neoliberal implementado en 1985 para, en el segundo, analizar específicamente la reforma del sector hidrocarburífero de 1996 y sus principales resultados económicos. El tercer acápite discute cómo el incremento de las inversiones y de la producción de la industria estuvo acompañado del creciente descontento de la población, en un contexto de precarización del trabajo, continuidad de la pobreza e incremento de la desigualdad. Con estos antecedentes, la atención se vuelca, en el cuarto acápite, a las tramas políticas y simbólicas que configuró el debate nacional, resultando en una profunda crisis de legitimidad del modelo neoliberal. Los acontecimientos históricos posteriores y, en específico, el proceso vertiginoso de reformulaciones de la política hidrocarburífera y su culminación en un modelo de gestión estatal son los temas de análisis del quinto y sexto acápites. Finalmente el artículo cierra con consideraciones sobre la experiencia boliviana y cómo esta ilustra los procesos complejos y multifacéticos de construcción de modelos de gestión del petróleo y gas en países fuertemente dependientes de esos recursos.

El modelo neoliberal

En 1985 Bolivia abandonó el modelo de capitalismo de Estado[4], dejando al sector privado la responsabilidad principal de realizar las inversiones productivas, mientras el Estado asumió el rol de regulador y garantizador de la estabilidad macroeconómica y de promotor de inversiones públicas en salud, educación, saneamiento básico e infraestructura. El plan de estabilización de agosto de 1985 incorporó medidas clásicas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional como la disminución del gasto público, política monetaria contractiva, disminución del empleo público, apertura de los mercados internos, y eliminación del control de precios y salarios, los cuales pasaron a negociarse directamente entre empresarios y trabajadores.[5]

A partir de 1993 se profundizaron las reformas estructurales. En el área económica, se impulsó el proceso de capitalización (una variante de privatización) mediante la transferencia a la administración privada de las principales empresas estatales, pero manteniendo el 49% de la propiedad en acciones pertenecientes a todos los ciudadanos mayores de 21 años en un fideicomiso llamado Fondo de Capitalización Colectiva. Al llegar a los 65 años todos los bolivianos tendrían el derecho a la distribución de los dividendos, a la manera de un seguro universal de vejez, denominado Bono Solidario (Bonosol).

Los defensores de la capitalización se basaban en el principio liberal de minimización del Estado en la economía y la instauración de un proyecto de modernidad sobre las bases del libre mercado. El gobierno defendía que la capitalización era la "*respuesta para el desarrollo de Bolivia*"[6]. Para Sánchez de Lozada, la medida sería la principal obra de su gobierno "*de cara al objetivo de acelerar el desarrollo*". Según él, si no se capitalizase YPFB se perdería "*la posibilidad de ser un país viable con crecimiento y justicia social*".[7]

4 Para un análisis más profundo sobre el modelo aplicado en Bolivia entre 1952 y 1985, ver Wanderley, 2009.

5 Sobre el Plan de estabilización y las primeras reformas (estructurales o neoliberales), ver Jemio y Antelo (eds.), 2000.

6 Propaganda del Ministerio de Comunicación Social (La Razón, 28-04-1996).

7 Última Hora, 4-01-1996. Es importante notar que YPFB no fue, al final, capitalizada.

Contraponiendo la capitalización al subdesarrollo,[8] el presidente asociaba las reformas económicas al desarrollo no sólo económico sino también social y a la misma "viabilidad" de Bolivia como nación. Promesas que no se cumplieron, en gran medida, debido al tipo de política económica, que no priorizó los sectores intensivos en trabajo, y su baja articulación con las políticas sociales.

Es así que, durante este periodo, las políticas económicas se concentraron en los sectores intensivos en capital como hidrocarburos, telecomunicaciones, transporte y electricidad. Se esperaba que la liberalización de los mercados, la creación de entes reguladores y la privatización de empresas públicas en estos sectores propiciaran las condiciones necesarias para dinamizar la economía y generar empleo. No se articularon políticas específicas para otros sectores intensivos en mano de obra como, por ejemplo, el sector agropecuario, la producción de alimentos y la incipiente industria textil boliviana. Al final, las reformas estructurales terminaron reforzando un patrón de crecimiento concentrado en la explotación de recursos naturales, inhibiendo el desarrollo del sector privado productivo y generador de empleo. El resultado fue el aumento de las ocupaciones en el sector informal y la precarización del trabajo asalariado y no asalariado.

Paralelamente y de manera descoordinada con las políticas económicas, las políticas sociales promovieron la expansión del acceso de la población a los servicios públicos en educación y salud, la implementación de programas de protección social de corte universal, como el Bono Solidario, y otros programas focalizados en los más pobres a través de fondos de inversión social. Además, durante este periodo, hubo reformas institucionales ambiciosas –orientadas a la descentralización del Estado y una mayor participación popular en la política–, que dieron reconocimiento jurídico y político a actores sociales de larga tradición en la sociedad boliviana, y ampliaron los espacios de participación en el diseño e implementación de las políticas sociales.[9]

8 Propaganda del Ministerio de Comunicación Social (La Razón, 28-04-1996).

9 Sobre las reformas sociales y políticas del período, ver Instituto Prisma, 2000 y Wanderley, 2009.

Pese a la amplitud de los programas sociales, estos no llegaron a articularse bajo un marco común, y las instituciones responsables por las políticas sectoriales (ej. salud, educación, vivienda, trabajo, pensiones, entre otras) desarrollaron sus actividades de forma muy poco coordinada entre sí. La gran dependencia de recursos externos, con el fuerte protagonismo de la cooperación internacional,[10] y el carácter pro-cíclico de los programas explican, en gran medida, su precaria sostenibilidad financiera, su fragmentación e insuficiente coordinación. No menos importante es la baja institucionalidad estatal, marcada por la discontinuidad de las políticas y de los equipos técnicos entre gobiernos e, inclusive, entre ministros en un mismo gobierno.

La reforma liberal del sector hidrocarburífero de 1996

En este contexto se produjo, en 1996, la reforma del sector hidrocarburíferos[11] que introdujo una agresiva reestructuración institucional cuyo objetivo fue eliminar la integración vertical que caracterizaba la industria en Bolivia. Se operó una separación de las fases de negocio, en unidades de Exploración y Producción, Transporte por Ductos, y Refinación y Distribución, permitiendo la participación privada para su operación. Lo que se buscaba era dar muestra de una voluntad política de ordenamiento sectorial eficiente y de reglas de juego transparentes.

Este modelo fijó competencias de dirección y supervisión de los planes sectoriales al Ministerio de Desarrollo Económico y aquellas de regulación y de fiscalización del downstream a una entidad autónoma la que, además, actuaría como árbitro para la solución de recursos emitidos ante posibles actos de vulneración normativa. Quedaba también establecida la posibilidad de resolución de conflictos mediante arbitraje internacional, bajo sujeción de la legislación boliviana.

10 La ayuda a Bolivia representó en promedio un 10% del PIB anual durante los años 90.

11 Para mayores detalles sobre la características del modelo de gestión sectorial de la Ley 1689, en lo relativo al régimen institucional, contractual , tributario y económico; ver Mokrani 2010.

Uno de los cambios fundamentales en la nueva estructura institucional fue la limitación del rol de YPFB. De haber ejercido –en representación del Estado– el control total de la cadena[12] y la operación directa de varias unidades de negocio hasta este momento, ocupando una posición central en el aparato productivo nacional, la empresa pasó a cumplir funciones netamente referidas al control y administración de contratos y la fiscalización del upstream. Esta medida tuvo gran impacto en la opinión pública, que la consideró como una limitación a la participación estatal en una actividad estratégica y para la toma de decisiones acordes a principios de geopolítica y soberanía, como analizamos más adelante.

La Reforma del sector hidrocarburífero de 1996 estructuró las reglas de funcionamiento de las actividades de exploración y explotación, a partir de un modelo contractual típicamente concesionario que fue denominado "Contrato de Riesgo Compartido". Este modelo tenía bases conceptuales en los principios de liberalismo económico, que dan responsabilidad plena de la actividad a la iniciativa privada; a cambio el Estado percibiría un "contraprestación" por el derecho de explotar un recurso no renovable –regalía– y el pago de impuestos generales de Ley.

En lo comercial, la reforma definida por la Ley 1689 de 1996 resume, a nivel conceptual, el espíritu liberal del modelo: "…*Es libre la importación*, *exportación y la comercialización interna de los hidrocarburos y sus productos derivados*, *sujetas a las disposiciones de la presente Ley*" (Art. 5) y "*Quienes celebren Contratos de Riesgo Compartido…adquieren el derecho de prospectar*, *explotar*, *extraer*, *transportar y comercializar la producción obtenida…*" (Art. 24).

Estas reglas de libre mercado, tenían como única salvaguarda de abastecimiento, la disposición contenida en la parte final del artículo 24 que establecía que "*Se exceptúa de la libre comercialización de los mismos los volúmenes requeridos para satisfacer el consumo interno de gas natural y para cumplir con los contratos de exportación pactados por YPFB con anterioridad a la vigencia de la presente Ley. Estos volúmenes serán establecidos periódicamente por la Superintendencia de Hidrocarburos…*".

12 Incluyendo los procesos de exploración, explotación, industrialización y comercialización de los hidrocarburos.

Como parte del paquete de reformas para la atracción de inversiones, la reforma de 1996 instauró un nuevo régimen tributario, diferenciado para la producción de yacimientos descubiertos con anterioridad a esta Ley (Hidrocarburos Existentes), sujetos al pago del alrededor de 50% de su producción por concepto de regalías y participaciones al TGN, y la obtenida de nuevos hallazgos a partir de su promulgación (Hidrocarburos Nuevos), que quedaron sujetos a un incentivo traducido en una menor carga tributaria "ciega"[13] del 18% sobre su producción, por los mismos conceptos.

El esquema fue complementado –para los hidrocarburos "nuevos"– con impuestos generales,[14] que generan la obligación de pago a las empresas petroleras del 25% por utilidades (IUE), 12,5 % por remesas al exterior, e impuestos a la comercialización en el mercado interno de 3% sobre transacciones (IT) y 15 % por impuesto al valor agregado (IVA). Adicionalmente, solo para el caso de las actividades extractivas aplicaba un impuesto del 25% a las utilidades extraordinarias (SURTAX).

La tributación diferenciada de hidrocarburos existentes y nuevos, acompañada de un sistema de impuestos generales, por su complejidad conceptual no permitió la comprensión cabal por parte de la población y de algunos actores del sistema político sobre el nivel de la tasa efectiva de contribución al Estado. Así, quedó en el imaginario colectivo que la participación total de la nación sobre beneficios había caído del 50% al 18%.

En los hechos, el esquema efectivo de apropiación estatal de la renta económica no fue ni del 50% en la etapa anterior de la reforma,[15] ni del 18% con la ley 1689 de 1996. Para ilustrar la nueva situación tributaria y establecer rangos de magnitud, citamos los resultados del modelo de simulación presentado por Medinaceli (2007), según el cual, bajo el régimen del modelo liberal de 1996, la participación estatal efectiva sobre los beneficios

13 El término carga o impuesto "ciego" es utilizado en la teoría de regímenes petroleros para referirse a toda participación tributaria fija que no esta función de la utilidad o económica del campo, y que generalmente tiene como hecho imponible la producción.

14 Contenidos en Ley 843 de Régimen Tributario – texto ordenado.

15 Para más información sobre el sistema fiscal en la etapa anterior a la reforma de 1996, ver Mokrani, 2010.

del campo y considerando un escenario de precios altos[16] era del orden 50%, 61% y 64% para campos chicos, medianos y grandes, respectivamente. Si los resultados del modelo son referenciados a los Ingresos Brutos o Valor de la Producción en Boca de Pozo, estos indicadores quedan en el orden de 42%, 53% y 56% respectivamente.

Ahora bien, con lo anteriormente expuesto no pretendemos efectuar un juicio de valor sobre el grado de razonabilidad del esquema, sino dejar establecido que detrás del régimen fiscal existió una ingeniería compleja que no fue comprendida, por lo menos, en concepto a nivel de la opinión pública y de forma muy rigurosa por los hacedores de política sectorial. Es importante considerar la dificultad de definición de una fórmula óptima en el régimen fiscal sectorial que permita una participación adecuada del Estado y, a la vez, establezca condiciones de retornos razonables para la inversión, considerando la complejidad de las variables en juego (niveles de riesgo y alta volatilidad del mercado). Situación que dificulta la adecuada interpretación por parte de la ciudadanía del monto recaudado por el Estado.

Los excelentes resultados sectoriales de la reforma y los pobres efectos sobre la calidad de vida de la población

La estructuración de la reforma sectorial de 1996 auspició las condiciones para viabilizar el contrato de exportación de gas natural al Brasil suscrito entre YPFB y Petrobras S.A. en el mismo año, inaugurando el segundo y más importante ciclo de exportación de gas natural del país. El resultado más destacado de este esquema fue el posicionamiento de Bolivia como el país como mayores reservas de gas libre en Centro y Sud América, según certificación de reservas al 2005,[17] y el segundo después de Venezuela en gas natural. Así Bolivia logró en ese año, la certificación de reservas probadas y probables de 48,7 TCF´s; mayores en más del 700% a las registradas en 1997.

16 4 $us/MMBTU para el Gas y 60 $us/Bbl para el Petróleo.

17 Últimas estimaciones oficiales, efectuadas por una empresa certificadora internacional, DeGolyer & Mac Naugthon.

Este hallazgo impactó en la visión sectorial y dio nuevos elementos de aliento sobre posibilidades efectivas del país en materia energética: No sólo fue un indicador de que el país contaba con los volúmenes del gas natural necesarios para atender el compromiso asumido con Brasil, sino que paralelamente abría la posibilidad y el desafío de Bolivia de consolidarse como centro energético del cono sur.

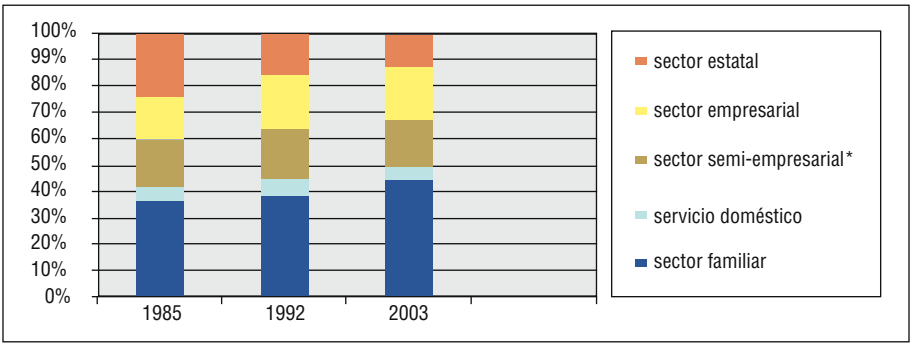
En este entendido, esta Ley logró su principal cometido: la consolidación de importantes flujos de inversión privada internacional, tanto a nivel de las actividades exploratorias y de explotación como para la construcción del gasoducto "Gasbol", que interconecta con el ducto de transporte de lado brasileño hacia el mercado de Sao Paulo. Así, la inversión sectorial alcanzó una cifra de alrededor de $us. 4,100 MM desde la implementación de la Ley en 1996 al 2005, habiéndose logrado un cifra record de aporte de capital en 1999, con $us. 1,060 MM, en los rubros referidos.[18]

Sin embargo, al tiempo que crecían las expectativas respecto al aporte del sector en la estructura productiva y la generación de ingresos, aumentaba también el sentimiento colectivo de que este espectacular crecimiento fue posibilitado a costa de un alto costo fiscal para el país, repitiendo nuevamente la tendencia histórica del no aprovechamiento de recursos estratégicos en beneficio de la sociedad.

En contra ruta a las expectativas de mejoras sostenidas de las condiciones socio-laborales, este periodo se caracterizó por la informalización y precarización del empleo asalariado y el incremento de los trabajadores no asalariados formales al margen del sistema de seguridad social de corto y largo plazo. Si en 1992, en el área urbana, el 45% del total de la población ocupada y el 61% de las mujeres ocupadas no eran asalariados, en 2003, la cifra ascendía a 51% de la población ocupada, 61% entre las mujeres y 43% entre los varones; estructura que no cambió significativamente en los años siguientes. En el área urbana, el sector familiar es el que cada vez absorbió más trabajadores, tanto hombres como mujeres; su peso en el empleo creció de 37 % en 1985 a 39% en 1992 y a 45% en 2003.

18 Cámara Boliviana de Hidrocarburos, 2007.

Gráfico 1
Composición del empleo urbano



Fuente: CEDLA y elaboración propia con datos de las encuestas de hogares realizadas por el INE

* El sector semi-empresarial está conformado por unidades que emplean menos de cinco trabajadores asalariados o cooperativistas en que el dueño del establecimiento participa directa y activamente en el proceso productivo. Estas unidades cuentan con un grado mínimo de cobertura de la legislación laboral y seguridad social.

** El sector familiar está constituido por trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados.

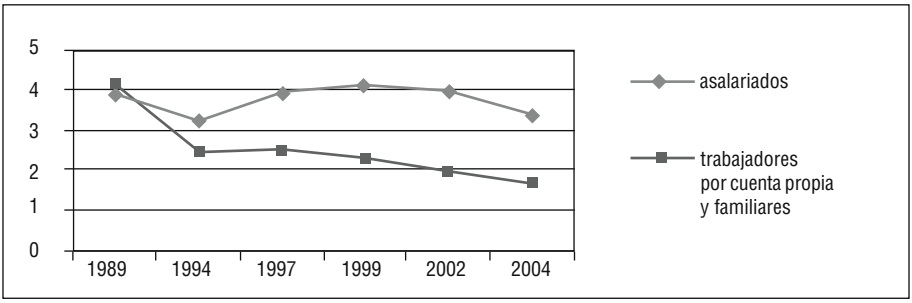
Además, como resultado de la política de libre contratación y libre negociación de salarios, se extendió la modalidad de contratación eventual o por plazo definido, la reducción de los costos laborales indirectos y la reducción de los salarios de los trabajadores no calificados.[19] Como se puede observar en el gráfico siguiente, los ingresos medios de los trabajadores no asalariados muestran una tendencia decreciente en todo el periodo, mientras el ingreso medio de los asalariados muestra mejoras entre 1995 a 2003.

En salud, según datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, los programas de aseguramiento público gratuito de madres y niños contribuyeron a elevar la cobertura de partos institucionales de 27% en 1995 a 61,9% en 2003, así como del control prenatal. La mortalidad materna disminuyó de 416 por 100.000 nacidos vivos en 1989 a 229 en 2003 mientras que la tasa de mortalidad infantil se redujo de 89 por mil nacidos vivos en

19 Con el plan de ajuste estructural de 1985, el movimiento sindical entró en crisis, observable en la fragmentación de demandas y el deterioro de la capacidad de convocatoria de la Central Obrera Boliviana. En los años siguientes, las negociaciones obrero-patronales se fueron circunscribiendo cada vez más al ámbito de las empresas.

1989 a 54 en 2003. El programa de seguro médico gratuito de vejez amplió también la cobertura entre este colectivo llegando a 217.000 asegurados inscritos de los 650.000 adultos mayores en el país en 2006.

Gráfico 2
Ingresos medios
(en múltiplos de la línea de pobreza)



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2006

A pesar de estos avances vinculados a programas concretos, la cobertura global del sistema público de salud se mantuvo baja: 59% de la población enferma sufraga los gastos de salud de manera privada –farmacias, en los hogares u otro (49%) y establecimiento privado (10%) (Guzmán, 1998). El gasto en salud de los hogares aumentó su aporte del 32% al 36% del total entre 1995 y 2002. El gasto de empresas e instituciones también creció del 39% al 45%, mientras que el gasto del Estado redujo su participación del 18% al 12% y la ayuda externa del 10% al 7% (Cárdenas, 2004). La mayor parte de los gastos de los hogares fue en medicamentos y solamente un 15% en clínicas o consultorios privados (Ibid).

El resultado de este modelo –que apostó a la ampliación de la cobertura de servicios públicos y distribución directa de recursos, pero en el cual estuvieron ausentes políticas dirigidas a la transformación de la estructura ocupacional y, por ende, a la generación de empleo de calidad– se expresó en la manutención de la pobreza medida por ingresos, el incremento de la desigualdad, mientras disminuyó la pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas. La pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas bajó

a nivel nacional de 85.5% en 1976 a 70.9% en 1992 y a 58.6% en 2001, proceso que se concentró principalmente en el área urbana. En el área rural, todavía el 91% de la población no contaba en ese último año con algún servicio básico como salud o saneamiento. Sin embargo, la situación de pobreza medida por ingresos no registró una tendencia a la baja, mientras que aumentó la desigualdad. El coeficiente de Gini subió de 0.54 en 1989 a 0.61 en 2002.

Cuadro 1
Indicadores de pobreza y desigualdad

	1976	1989	1992	1994	1997	1999	2001	2002	2004
Incidenciade pobreza (%)	85.5	…	70.9	…	…	…	58.6	…	…
(necesidades básicas insatisfechas)	66.0	,,,	53.1	…	…	…	39.0	…	…
Urbana	98.0	…	95.3	…	…	…	90.8	…	…
Rural									
Incidencia de pobreza (%)	…	…	…	…	62.1	60.6	…	62.4	63.9
(ingresos)									
Urbana	…	52.6	…	51.6	52.3	48.7	…	52.0	53.8
Rural	…	…	…	…	78.5	80.7	…	79.2	80.6
Incidencia de pobreza extrema (%)	...	...	...	...	37.2	36.4	...	37.1	34.7
(ingresos)	...	23.0	...	19.8	22.6	19.8	...	21.3	20.2
Urbana	...	...	...	...	61.5	64.7	...	62.9	58.8
Rural									
Coeficiente de Gini	…	0.538	…	…	0.595	0.586	…	0.614	…

Fuente: Elaboración propia con base en "Bolivia: Mapa de Pobreza 2001, INE 2002 y Estrategia Boliviana de REDucción de la Pobreza" citado en Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002, PNUD, 2002 y CEPAL, Panorama social de América Latina 2006.

De este modo, mientras el incremento notable de la capacidad productiva del sector hidrocarburífero potenció las expectativas sobre su contribución a la mejora significativa del bienestar social, la población experimentaba la continua precarización de sus fuentes de trabajo y la expansión segmentada del acceso y calidad de los servicios y bienes públicos. Es en este contexto socio-económico que el descontento social con el modelo neoliberal fue fortaleciendo el postulado "*la recuperación del gas para los bolivianos*", proceso que analizamos a continuación.

La crisis de la reforma liberal del sector hidrocarburífero

Los acontecimientos históricos mostraron que la crisis del esquema inaugurado en 1996 no se fundó precisamente en una discusión sobre su diseño técnico, sino sobre las bases políticas de su concepción. Esta fue fundamentalmente una crisis de legitimidad del modelo neoliberal en su conjunto.

Una constante en los procesos de reformas vividos en el país en la última década, es que las cuestiones más técnicas relacionadas a la gestión de los hidrocarburos y la factibilidad de las distintas propuestas para el sector, aunque no estuvieron ausentes, se quedaron oscurecidas en lo que fue en gran medida un debate ideológico sobre el modelo de Estado, economía y sociedad, en el marco de diferentes proyectos de modernización que los distintos actores defendían.[20] Para comprender la crisis del modelo de 1996, es imprescindible referirse al momento mismo de su gestación y a las construcciones simbólicas que se enfrentaron en este contexto: por un lado, se asoció la capitalización a la modernización liberal y, por el otro, se contrapuso esta medida a la defensa de la soberanía nacional. Veamos el escenario político en que se desplegaron estas dos posiciones.

El Presidente del Senado, Juan Carlos Durán, del partido de gobierno, afirmaba que habían dos posiciones sobre la capitalización: *"una del gobierno que trata de cambiar la vieja estructura por una moderna"* y la de los opositores *"que dicen no a todo"*. Él resaltaba que los opositores eran *"contrarios al modelo neoliberal, al gobierno, a la capitalización, a la modernización"* mientras que el gobierno buscaba *"la modernización del país a fin de dar bienestar al pueblo boliviano"*.[21] Así, el gobierno afirmaba que la reducción del papel del Estado en la economía era la receta para el desarrollo económico y social de Bolivia, así como para su modernización.

El entonces ministro de capitalización, Alfonso Revollo, defendía el carácter "social" de las reformas estructurales, indicando que la transferencia

20 Para un análisis detallado de ese debate ideológico, así como de los proyectos de modernización y los elementos simbólicos subyacentes a los modelos de gestión de los hidrocarburos y sus críticos, ver Guimarães, 2010.

21 El Deber, 23-01-1996.

de la administración del sector productivo a la iniciativa privada no sólo lograría avances económicos sino que, al retirar el peso de las *"gigantescas inversiones necesarias en tales empresas del bolsillo del Estado"*, éste podría *"abocarse a su rol social, especialmente en los campos de la educación y la salud"*[22]. La Capitalización, afirmaba el ministro, no se trataba de un simple plan económico, sino que tenía *"características sociales que significa el beneficio para todo el pueblo boliviano"*.[23]

Los opositores bebían de la fuente del nacionalismo, recuperando la memoria en torno a la soberanía territorial y proponiendo un Estado promotor del desarrollo y activo en la economía. En sus argumentos estaban presentes no sólo consideraciones económicas y políticas, sino que se entremezclaban arraigados sentimientos y pasiones. Así, la defensa de YPFB tenía una poderosa carga emotiva, la cual derivaba, en gran medida, de la asociación hecha entre la empresa y acontecimientos de la historia boliviana que tenían un fuerte potencial de activación de sentimientos nacionalistas, los cuales generaron las bases para la acción colectiva contra la capitalización.

Para comprender la movilización social para la defensa de YPFB, es importante recapitular su historia. Esta empresa fue creada para posibilitar la nacionalización de las posesiones de la Standard Oil en Bolivia en 1937. La razón oficial de esa medida fue que dicha empresa contrabandeaba crudo boliviano hacia Argentina. Sin embargo, hubo otras razones. Había una percepción en Bolivia de que la Guerra del Chaco fue un conflicto por el control de los pozos de petróleo en la región del Chaco. Así, los 50 mil bolivianos que habían muerto "en las arenas del Chaco" lo habían hecho en una heroica defensa de la más importante riqueza nacional: el petróleo. Esta lectura del conflicto contribuyó para la nacionalización de los hidrocarburos en 1936 (Klein, 1984; Mesa, 2007).

Diversos sectores de la sociedad civil se opusieron a la capitalización. El Comité de Defensa del Patrimonio Nacional (CODEPANAL)[24] afirmaba

22 Hoy, 9-01-1996.

23 El Deber, 17-01-1996.

24 Creado en 1994 para reunir diversos actores sociales y políticos que se oponían a la capitalización de las empresas estatales, se destacando miembros retirados del ejército, ingenieros, abogados, trabajadores del sector hidrocarburífero y de YPFB, entre otros.

que la medida despojaría "*el país del patrimonio nacional y colectivo*" y abriría "*las puertas a que el poder político esté en manos privadas*", pues "*las empresas extranjeras tendrán todo el poder económico*" y, consecuentemente, "*todo el poder político*".[25] El manifiesto del CDPN de Tarija, recurriendo a la memoria colectiva, declaraba que "*la historia nos muestra dolorosamente, en los casos del Litoral, el Acre y el Chaco, que quien controla la economía controla la soberanía*", remarcando que las pérdidas territoriales bolivianas obedecieron a intereses económicos.[26] A esta recuperación de la "memoria trágica nacional" se unirían los ex combatientes del Chaco, afirmando que sería un absurdo que el gobierno pasara "*por encima de 50 mil cadáveres de bolivianos, que se dejaron en el Chaco, en defensa de la riqueza petrolera*".[27]

Los Comités Cívicos también recorrían al imaginario nacionalista y a la noción de soberanía del Estado, afirmando que era "*deber de todo boliviano precautelar la soberanía territorial y económica del país*"[28]. Según la Federación Departamental de Centros Provinciales de La Paz, el dominio sobre los hidrocarburos tenía relación estrecha con la "*independencia del país*", ya que sobre la riqueza petrolífera se asienta la "*prosperidad económica, la independencia política y la defensa nacional de los pueblos*". Afirmaba además que el control absoluto del Estado sobre esa riqueza era un imperativo de existencia de la nación y del ejercicio real de la soberanía y defendía la realización de una consulta popular sobre el tema pues "*el Pueblo es el titular de la soberanía*" y, por lo tanto, era "*el único que legítimamente puede tomar una decisión válida sobre aspectos trascendentales que tienen relación con el futuro del país*".[29]

La Central Obrera Boliviana (COB) también denunciaba la capitalización como una "*enajenación del patrimonio nacional*" y convocaba a la población a defender "*los recursos hidrocarburíferos del país*"[30] y "*la soberanía*

25 Presencia, 1-01-1996.
26 Manifiesto del Comité de Defensa del Patrimonio Nacional Filial Tarija (Presencia, 10-01-1996).
27 Los Tiempos, 2-04-1996.
28 Documento de los Comités Cívicos de La Paz, Potosí, Chuquisaca, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro y Tarija (Hoy, 26-01-1996).
29 Manifiesto de la Federación Departamental de Centros Provinciales de La Paz (Presencia, 28-02-1996).
30 Presencia, 8- 01-1996; Los Tiempos, 10-01-1996.

nacional frente a la política antinacional que ejecuta el gobierno"[31]. En el *Foro Debate Nacional Defensa de YPFB* los participantes enfatizaban la inconstitucionalidad del proyecto. Afirmaban que la capitalización de YPFB pondría en "*manos privadas y foráneas los recursos nacionales*" y, al otorgarles poder económico, también otorgaría poder político, con lo que la política nacional sería manejada desde fuera, "*en función de intereses que no serían los de la nación*". Indicaban además que la intención de capitalizar YPFB era "*un atentado a la nación*" y "*una traición a la patria*".[32]

Como se puede observar, la movilización de amplios sectores sociales contra la capitalización de YPFB se sustentó sobre la visión de los hidrocarburos como patrimonio nacional y la percepción de que oponerse a la capitalización equivalía a defender la soberanía y los intereses del país. Los argumentos de los opositores, además, hacían referencia a la *ilegalidad* e *ilegitimidad* del proceso: era incompatible a la Constitución Política del Estado. Así, las dos fuentes de sustentación y justificación de la autoridad estatal, legalidad y legitimidad, eran cuestionadas, lo que ponía la estabilidad democrática en juego. Finalmente, los opositores defendían que el Estado debería mantener su rol de promotor del desarrollo nacional, participando directamente en lo que era un sector estratégico de la economía.

En este escenario de fuerte polarización ideológica, la acumulación de acontecimientos crearon las condiciones para las nuevas reformas sectoriales. El primer acontecimiento a destacar es el cambio de gobierno que siguió al primer mandato de Gonzalo Sánchez de Lozada. En agosto de 1997, Hugo Banzer Suárez asumió la presidencia de Bolivia con una frágil presencia política, apoyado en una débil coalición de partidos tradicionales y en un contexto marcado por condiciones adversas de los precios internacionales de los *commodities* y un importante déficit fiscal.

Fue en este gobierno que se inicia la introducción formal y visibilización de la problemática hidrocarburífera: el discurso de gobierno tuvo como constante la denuncia del proceso de capitalización, la reforma fiscal

31 Lucio González, dirigente de la COB (El Mundo, 12-01-1996).

32 Conclusiones del Foro Debate Nacional (Los Tiempos, 14-02-1996).

y la pérdida de control Estatal que este proceso generó, como justificativo no solamente del problema de finanzas públicas sino también de la política interna de precios de carburantes.

En este ámbito, la oposición parlamentaria –con fuerte apoyo de organizaciones sociales– empezaba a ganar terreno en el escenario político nacional. Un dato importante de anotar, es la creación de la Coordinadora Nacional para la Defensa y Recuperación del Gas (CNDRG), en el año 2002, encabezada por Evo Morales y Filemón Escóbar, y que agrupaba en su seno organizaciones que incluían desde militares, activistas de movimientos contra la globalización, juntas vecinales, jubilados, organizaciones sindicales, campesinos del altiplano y los cocaleros (Kohl y Farhing, 2007).

Las críticas al modelo liberal de gestión hidrocarburífera, tanto desde las organizaciones sociales como del sistema político formal, si bien iniciaron con el cuestionamiento al sistema fiscal, fueron adoptando con el tiempo mayor intensidad y creando un nuevo debate nacional. En esta escena surgen diferentes voces, que planteaban –aún cuando fuera con diferente énfasis– posiciones que iban desde la necesidad de modificar el régimen de propiedad de la producción, hasta aquellas referidas a un proceso de nacionalización.

Los resultados de la reforma de 1996, en términos de incremento de la capacidad productiva del país, tuvieron un impacto significativo, generando altas expectativas sobre la contribución del sector como motor de desarrollo económico y social y, colocando en cuestión la orientación misma de la política sectorial. De esta forma, la demanda de las organizaciones sociales se centró en el postulado de "recuperar del gas para los bolivianos", a través de la reversión del proceso de privatización.

Esta postura, llegó incluso a introducir la demanda de no exportación de gas natural en calidad de materia prima, en oposición a un gran proyecto de exportación de LNG a los Estados Unidos –a través del puerto chileno de Patillos– diseñado por las empresas Repsol YPF, British Gas y British Petroleum, operadoras de campo Margarita en Tarija. Proyecto que, adicionalmente, en lo que hace al tema de soberanía, tocaba fibras sensibles de la población boliviana dados los antecedentes históricos y la conflictiva

relación diplomática entre Chile y Bolivia.[33] La oposición a este emprendimiento reanimó la retórica de defensa de la soberanía y del patrimonio nacional, surgiendo manifestaciones que pedían la nacionalización de los hidrocarburos en la denominada "Guerra del Gas" en 2003. Esta movilización se tradujo en enfrentamientos con el gobierno y bloqueos campesinos que dejaron la ciudad de La Paz completamente aislada. El conflicto explotó cuando el gobierno ordenó un operativo para desbloquear el ingreso a la ciudad, lo cual resultó en la muerte de por lo menos 70 civiles y llevó a la renuncia de Sánchez de Lozada, en octubre de 2003.

Inicio de un nuevo proceso de reformas

Ante la renuncia del presidente Gonzalo de Sánchez de Lozada en 2003, el entonces vice-presidente Carlos Mesa, asumió la presidencia. Los acontecimientos puntualizados anteriormente dejaban claro que el país necesitaba resolver cuando menos dos problemas, el de soberanía, asociado al tema de propiedad de la producción de hidrocarburos, y el de la estructura de participación estatal en la renta hidrocarburífera.[34] El ex presidente Mesa, reconoce este fundamental desafío al plantear, que:

> "*Un Referéndum sobre hidrocarburos era indispensable, porque la exportación del gas y la Ley se habían convertido en el gran problema que estuvo a punto de incendiar el país…No sólo estaba en juego el tema de la exportación, sino la propuesta ideológica central sobre nuestros recursos naturales. Volvían a enfrentarse dos visiones*" (D. Mesa G., 2008).

El calor de los acontecimientos hizo que una de las medidas priorizadas del nuevo gobierno fuese la convocatoria a este Referéndum. Sin embargo

33 Este proyecto que empezó a estructurarse y gestionarse durante el Gobierno de Banzer y Quiroga, y en medio de la escalada de voces opositoras de movimientos sociales, fue formalizado y puesto a la mesa de negociación, durante gobierno de Sánchez de Lozada, que asumió su segunda presidencia en agosto de 2002.

34 Para mayores detalles sobre los proyectos de reforma sectorial en discusión en el seno sistema parlamatario, referirse a Mokrani, 2010

éste se realizó sin un previo debate público, que le permitiera al ciudadano una evaluación y toma de decisiones no solamente apoyadas en principios conceptuales claros, sino también fundadas técnica, económicamente y con base en el propio aprendizaje histórico sobre la mejor forma de lograr sostenibilidad en la actividad y el necesario equilibrio entre los intereses nacionales y los incentivos a la inversión (pública o privada).

Las cinco preguntas consultadas sobre el acuerdo fueron: 1) la abrogación de la Ley 3058 de 1996, 2) la recuperación de los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado, 3) la refundación de YPFB facultándola a participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos, 4) la utilización del gas como un recurso estratégico para recuperar una salida útil y soberana al océano Pacífico, y 5) la exportación del gas en el marco de una política nacional que: a) cubra el consumo de gas para los bolivianos y las bolivianas, b) fomente la industrialización del gas en el territorio nacional y c) cobre impuestos y/o regalías a las empresas petroleras, llegando al 50% del valor del gas, y su canalización principalmente a educación, salud, caminos y empleos.

Como puede apreciarse, si bien la consulta recogía temas de interés nacional, dejaba abierta una amplia gama de posibilidades para su solución, lo que indicaba la ausencia de un proyecto de discusión director. En definitiva se consultaba sobre la eliminación de un modelo de gestión, sin sentar las bases de lo que sería otro nuevo y sin tomar posición sobre el rol de la inversión y las posibilidades objetivas de exposición al riesgo financiero por parte del Estado.

El apoyo a los principios formulados en la consulta, sin embargo, significó la visualización de un deseo manifiesto, a nivel nacional, de: a) fortalecer a YPFB y propiciar su participación activa en la cadena hidrocarburíferas, y b) establecer un régimen de participación del Estado en la renta de mayor equidad y apoyado en una estructura de captación directa (mejor comprendida por la población y concebida como un elemento de mayor garantía en la recaudación).

Frente a este escenario, correspondía al sistema político no sólo recoger, sino "interpretar" la voluntad nacional y "procesar" esta voluntad en un cuerpo legal. Si bien Mesa, respaldado en los resultados de esta consulta, remitió a consideración del congreso un proyecto de Ley que incluía una

propuesta de impuesto directo y complementario progresivo que buscaba adecuarse a las características diferenciales y economías de escala de campos, éste fue desestimado.

En el seno del congreso, las diferentes representaciones partidarias parecían estar más inclinadas hacía una tributación fija del 50% sobre la producción en boca de pozo o punto de fiscalización. En este sentido primó el principio del 50% versus el 18%, números que se consolidaron en el imaginario social, centrándose el debate interno en el problema de si el 32% adicional debía ser conceptualizado como impuesto o como regalías. Esta última opción fue la que tenía apoyo del Movimiento al Socialismo (MAS).

En lo que hace al tema contractual, existían posiciones que pugnaban por un contrato de servicio, en el que el operador asume el riesgo y la actividad productiva a cambio exclusivamente de una retribución monetaria, y otra voces que consideraban importante abrir la posibilidad de que YPFB suscriba contratos de Producción Compartida y Asociación, que consideraban más atractivos a la iniciativa empresarial y que no vulneraban el principio de propiedad estatal de los hidrocarburos.

En mayo de 2005, el Congreso promulgó la nueva Ley de Hidrocarburos N° 3058[35], en la que parecían primar diferentes visiones que no habían logrado construir un proyecto discernido, debatido y asumido como legitimo por todas las partes, incluyendo la posición oficial de gobierno. Esta Ley presenta ambigüedades conceptuales sobre el modelo de gestión: en algunos de sus articulados parece sugerir que YPFB detenta no solamente la propiedad en boca de pozo, sino también se constituye en el exclusivo comercializador de la producción (vendedor);[36] mientras que en otros parece referirse a un sistema mixto de gestión.[37] En lo que se refiere a las modalidades contractuales, conforme a esta Ley, YPFB puede suscribir contratos de Producción Compartida (PSC), Asociación y Operación. Modalidades a las que quedan obligadas las empresas que, bajo el régimen anterior, habían suscrito Contratos de Riesgo Compartido. Estos términos contractuales, por su naturaleza tienen como

35 Para mayores referencias respecto al régimen fiscal, económico e institucional de la Ley 3058, ver Mokrani, 2010.

36 Artículo 22 de la Ley 3058.

37 Artículo 86 de la Ley 3058.

característica común que el inversor asume por su cuenta y riesgo las operaciones de exploración y explotación, pudiendo YPFB –una vez declarada la comercialidad del campo– optar por la opción de asociarse con el privado.

En lo que respecta al régimen fiscal, la nueva Ley de 2005 crea complementariamente al sistema de regalías y participaciones, el Impuesto Directo a la Hidrocarburos, que grava la producción fiscalizada de hidrocarburos con una tasa fija del 32%. A la vez la ley determina un sistema de coparticipaciones de este impuesto a favor de los departamentos, municipios, universidades, Fondo Indígena y Fuerzas Armadas, entre otros, quedando el saldo a favor del TGN. También determina, por otra parte, la eliminación del Régimen de Hidrocarburos Existentes y el Impuesto a Utilidades Extraordinarias (SURTAX). Con este nuevo régimen, el Estado participa de los ingresos brutos en punto de fiscalización, con una carga fija total del 50%, además de los impuestos generales de Ley.

La aplicación de este nuevo esquema se dio en un entorno en que los precios internacionales de los *commodities* seguían una tendencia espectacular de crecimiento, contrariamente a la coyuntura de precios deprimidos que caracterizó la década de los 90's. Con la conjugación del impacto de la reforma más el efecto precio, se logran niveles de recaudación sin precedentes en Bolivia. Así, a manera de ejemplo y en lo que hace sólo al sistema de cargas ciegas, tenemos que en 2006 la recaudación entre regalías, participaciones e IDH registró un nivel aproximado de 1,077 Millones de $us.

A efecto de establecer un marco que pueda dar referencias comparativas de la Ley 3058 de 2005 con el escenario citado para la Ley 1689 de 1996, tenemos que según las simulaciones efectuadas por Medinaceli (2007), este nuevo régimen más la aplicación de los Contratos de Operación que fueron suscritos en 2006 –para el gas natural y en un contexto de precios altos– se traduce en una participación del Estado en los beneficios de 80%, 74% y 88%; para campos pequeños, medianos y grandes, respectivamente. Estos parámetros, para el caso de la participación sobre los ingresos brutos o valor de la producción en boca de pozo, estarían en el orden de 67%, 64% y 77%.[38]

38 Para comparar la reforma de 1996 y la reforma de 2005, ver la simulación en el acápite "La reforma liberal del sector hidrocarburífero de 1996".

El modelo de gestión estatal

La promulgación de la Ley 3058 en 2005, no significó el cierre de un ciclo histórico: a exactamente un año de su puesta en vigencia y estando esta Ley aún en proceso de reglamentación, el gobierno del presidente Evo Morales emitió el Decreto de Nacionalización "Héroes de Chaco" No 28701, en mayo de 2006, lo que refleja el hecho de que los resultados políticos de la Ley no habían colmado las expectativas de un importante sector de la población, representada por este nuevo gobierno.

En octubre de 2006 se suscribieron, con todas las empresas que operan campos hidrocarburíferos en el país, contratos de operación que siguen los preceptos teóricos que corresponden a contratos de servicios de riesgo, en los que el inversionista asume el riesgo de la actividad y de la operación del campo, a cambio de un retribución monetaria en pago y donde el Estado, además de detentar la propiedad de los hidrocarburos, tiene responsabilidad plena en la gestión comercial de la producción. De esta forma, los postulados de la Ley de 2005 fueron profundizados en su alcance por el citado Decreto y los Contratos de Operación, que centran su filosofía en una gestión estatal de los recursos hidrocarburíferos y que en el ámbito comercial se traduce en un nuevo mandato legal a YPFB: actuar en nombre y representación del Estado, como único y exclusivo comercializador de los hidrocarburos producidos en el país.

El más reciente y último acontecimiento que gustaríamos de destacar es la promulgación de la Nueva Constitución Política del Estado, el 7 de enero de 2009 que refrenda los postulados del citado decreto. Sin embargo, en lo que hace a los contratos de exploración y producción, determina una modalidad de servicio, a cambio de una retribución o pago, y que la suscripción de los contratos no podrá significar en ningún caso pérdida para YPFB y el Estado. No está explícitamente definido si se trata de contratos de servicios de riesgo o puros. De aplicar el segundo caso, estaríamos ante una nueva reforma en los términos de relacionamiento contractual, ya no con empresas operadoras sino con prestadoras de servicios petroleros, y donde el Estado a través de YPFB

toma el control absoluto de la operativa en campo, incluyendo el riesgo y la inyección de capital.

El análisis de disposiciones generales de la CPE podría resultar prematuro o especulativo, por lo que se tendrá que esperar la emisión de una nueva Ley, que establezca el alcance de éste y otros temas de impacto sectorial, que incluyen el propio régimen económico del Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario. Como se puede ver, el nuevo modelo de gestión sectorial no ha terminado de configurarse.

De todos modos, la consolidación de la gestión estatal de los hidrocarburos enfrenta múltiples desafíos en el marco del proyecto político más amplio del actual gobierno. En primer lugar está en juego la misma consolidación de un marco de gestión que compagine la recuperación del control del Estado en toda la cadena de producción y la atracción de inversión privada extranjera. Ante un escenario de precios deprimidos, el esquema vigente no muestra sostenibilidad. Según el estudio de Medinaceli (2007) para niveles de precios bajos o incluso medios (inferiores a 4$us/MMBTU) la participación estatal sobre beneficios podría ser cercana o incluso superar el 110%. De darse este escenario, quedaría comprometidas no solo la atracción de inversión extranjera como también la propia viabilidad de YPFB que debe actuar en calidad de empresa y que, con este nuevo esquema, se constituye en sujeto de pago de estos tributos.

El estancamiento de las inversiones, la disminución de la producción y el cierre de los mercados en la región ya son señales preocupantes de la sostenibilidad de la generación de excedente hidrocarburífero en el mediano plazo. Esta renta representa actualmente alrededor del 50% de las recaudaciones fiscales del Estado boliviano, siendo la base económica de la estrategia de desarrollo del actual gobierno y prerrequisito para la viabilidad de las políticas sociales de redistribución directa de la renta hidrocarburífera (vía bonos y subsidios).

En segundo lugar está la tensión entre la necesidad de expansión de las actividades extractivistas de recursos naturales no renovables para financiar las nuevas políticas económicas y sociales, por un lado, y el cumplimiento del compromiso constitucional de respeto de los derechos de los pueblos indígenas que residen en los territorios de la industria extractiva y los

principios de sostenibilidad ambiental, por el otro (Bebbington, 2010)[39] En tercer lugar está la continuidad de la disputa política por los excedentes hidrocarburíferos entre sectores y organizaciones sociales, que profundiza las prácticas rentistas y clientelistas e impone presiones para que el gobierno tome decisiones de asignación de gasto público con base en cálculos políticos de corto plazo, antes que principios estratégicos de gestión.

Es, en este contexto, que asistimos la reedición de ciclos pasados en que la atención exagerada sobre las rentas de los recursos no renovables profundiza la lucha social por la apropiación de las mismas, desviando una vez más la atención sobre las políticas conducentes al fortalecimiento de los sectores generadores de empleo y el rediseño del sistema de protección social para la inclusión de la mayoría de la población boliviana. En este sentido, el Estado enfrenta el desafío de conducir políticas que cambien la cultura rentista y prebendalista; lo que está en juego es la construcción de institucionalidades públicas con capacidad de incremento de la recaudación tributaria combinada con la distribución progresiva, transparente y sostenible de las rentas de los recursos no renovables que eviten, al mismo tiempo, los efectos negativos sobre los sectores productivos y generadores de ingreso.

Consideraciones finales

La formulación de políticas públicas –así como de sus críticas– siempre conlleva una compleja trama de intereses, percepciones y objetivos, siendo tales políticas construcciones simbólicas histórica y estructuralmente situadas. Como resultado, consideramos que el análisis de las ideas, percepciones, significados y valores por detrás de la formulación de políticas públicas son los que muchas veces posibilitan una mejor comprensión de las mismas y de los procesos de construcción de su legitimidad social.

De la misma manera, entendemos que las políticas públicas no escapan a las pruebas de factibilidad técnica que, al final, definen la consecución o

39 Tema también discutido en la Cumbre sobre Cambio Climático realizada en Cochabamba, Bolivia en 2010.

no de las metas trazadas. Por lo que la definición de objetivos coherentes y operacionales en el diseño de las políticas, la consideración de los costos y su financiamiento, la inclusión de principios de eficacia, eficiencia y transparencia en las decisiones, mecanismos de monitoreo y evaluación en el proceso de implementación son algunos de los elementos que hacen la factibilidad técnica de las políticas públicas.

El repaso de las reformas recientes del sector hidrocarburífero en Bolivia, evidencia, por lo negativo, que la construcción de legitimidad social y de factibilidad técnica depende de la consolidación de un marco institucional con capacidad para gestionar las tensiones y disputas entre agendas, intereses y perspectivas y conducir un debate público plural, informado y libre, hacia la consolidación de acuerdos colectivos relativamente estables y sostenibles. Su ausencia explica, en gran medida, la permanente situación de cambio en las reglas de gestión sectorial y el desencuentro entre niveles óptimos de inversión y producción, por un lado, y de captación y uso de la renta económica por el Estado, por el otro.

Es así que la restructuración liberal de 1996 dio como resultado un flujo importante de inversiones que aumentó la capacidad productiva y las reservas; consolidando al sector energético como el más dinámico de la economía nacional. Sin embargo, la aplicación de este modelo no dio similares niveles de éxito en lo que se refiere a lectura del mandato social, recaudación tributaria y resultados sociales. Con las reformas iniciadas en el año 2005, que contó con un amplio apoyo y aceptación social, se lograron recaudaciones tributarias sin precedentes históricos en país, pero se inició al mismo tiempo una fase de estancamiento en las inversiones, que pone en riesgo la reproducción misma de excedente y, con ello, las políticas redistributivas y de autosuficiencia energética.

Ahora bien, más allá de evaluar los resultados objetivos en la aplicación de estos esquemas, lo que resulta importante de someter a reflexión es la tendencia histórica a repetir ciclos que se habían agotado por sus propias limitaciones políticas y económicas. Quedan claras, así, las limitaciones del sistema político boliviano para incorporar las lecciones aprendidas de las experiencias pasadas y aprovechar las oportunidades históricas para construir

un proyecto nacional sectorial, que recoja la voluntad ciudadana y a la vez de muestras de sostenibilidad jurídica, técnica y económica.

Por lo tanto, consideramos que el reto pendiente es la consolidación de un modelo de gestión propio, basado en nuestra rica experiencia sectorial, en las condiciones objetivas técnicas y económicas de la industria en nuestro país, y en la lectura adecuada del mandato social. Si Bolivia no logra avanzar de manera drástica en un proceso institucional serio y de largo alcance, no se logrará la consolidación de la industria hidrocarburífera y el uso de las rentas para la superación sostenible del patrón extractivista, cuyo resultado es el insuficiente crecimiento económico, los altos índices de pobreza y desigualdad social.

Bibliografía

BEBBINGTON, Anthony y BEBBINGTON Denise Humphrey
2010 "Extracción, territorio e inequidades: el gas en el Chaco boliviano" en *UMBRALES* n. 20, CIDES-UMSA y Plural Editores, La Paz, Bolivia.

CÁMARA BOLIVIANA DE HIDROCARBUROS
2007 Disponible en www.cbh.org.bo y consultado en 2008.

CÁRDENAS, Marina
2004 *Cuentas Nacionales de Financiamiento y Gasto en Salud*. DFID, La Paz, Bolivia.

CEPAL
2006 *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL.

CIDES
2008 Bases de Datos Estadísticas, Normativas y Hemerográficas. Construidas a partir de información oficial (SIN, YPFB, MHE y Gaceta Oficial), y publicaciones en medios de prensa escrita de circulación nacional.

D. MESA GISBERT, Carlos
2008 *Presidencia Sitiada*, Plural Editores y Fundación Comunidad, La Paz, Bolivia.

GUIMARÃES, Alice Soares
2010 "La capitalización de los hidrocarburos y la modernidad: un análisis de las ideas subyacentes al modelo de gestión y de sus críticas" en *UMBRALES* n. 20. CIDES-UMSA y PLURAL Editores, La Paz, Bolivia.

INE-INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA
2002 "Bolivia: Mapa de Pobreza, 2001". La Paz, Bolivia.

INSTITUTO PRISMA
2000 *Las políticas sobre la pobreza en Bolivia – dimensiones, políticas y resultados (1985-1999)***.** La Paz, Instituto Prisma, Plural Editores.

INSTITUTE OF SOCIAL STUDIES
2003 "Bolivia: Evaluación y monitoreo de Estrategias de REDucción de la Pobreza-2003", www.sida-se/publications, Países Bajos, La Haya.

JEMIO, Luis Carlos y ANTELO, Eduardo (eds)
2000 *Quince años de Reformas Estructurales en Bolivia: Sus impactos sobre Inversión, Crecimiento y Equidad*. CEPAL y Universidad Católica Boliviana, La Paz, Bolivia.

JOHNSTON, Daniel
2003 *Internacional Exploration Economics, Risk, and Contract Analysis.* Oklahoma, Penn Well Corporation.

KLEIN S., Herbert
1984 *Historia General de Bolivia.* Editorial Juventud; La Paz.

KOHL, Benjamin, FARHING, Linda
2007 *El Bumerán Boliviano: hegemonía neoliberal y resistencia social*. Plural Editores, La Paz.

MEDINACELI, Mauricio
2007 *La Nacionalización del Nuevo Milenio: Cuando el Precio Fue un Aliado*. Fundemos, La Paz.

MESA, José; GISBERT, Teresa y MESA GISBERT, Carlos D. (org.)
2007 *Historia de Bolivia*, Editorial Gisbert y Cia S.A. La Paz, Bolivia.

MOKRANI, Leila
2010 "Impacto de las recientes reformas estructurales en Bolivia, en el modelo de gestión del sector de hidrocarburos" en *UMBRALES* n. 20. CIDES-UMSA Y PLURAL Editores, La Paz, Bolivia.

PNUD
2002 *Informe de Desarrollo Humano 2002*. La Paz, Bolivia.
UDAPE
2007 *Dossier estadístico*, volumen 17. La Paz, UDAPE.
WANDERLEY, Fernanda
2009 *Crecimiento, empleo y bienestar social – ¿Por qué Bolivia es tan desigual?*. Colección 25 Aniversario. CIDES-UMSA y PLURAL Editores, La Paz, Bolivia.

Documentos y Revisión Hemerográfica

Conclusiones del Foro Debate Nacional.
1996 En: *Los Tiempos*, 14 de febrero.
Documento de los Comités Cívicos de La Paz, Potosí, Chuquisaca, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro y Tarija
1996 En: *Hoy*, 26 de enero.
El Deber, Santa Cruz
1996 Ediciones del 17 y 23 de enero.
El Mundo, Santa Cruz,
1996 12 de Enero
Hoy, La Paz
1996 9 de Enero.
Los Tiempos, Cochabamba.
1996 Ediciones del 10 de enero y 2 de abril.
Manifiesto de la Federación Departamental
de Centros Provinciales de La Paz
1996 En: *Presencia*, 28 de febrero
Manifiesto del Comité de Defensa del Patrimonio Nacional Filial Tarija
1996 En: *Presencia*, 10 de enero
Presencia, La Paz
1996 Ediciones del 1 y 8.
Propaganda del Ministerio de Comunicación Social"
1996 En: *La Razón*, 28 de Abril
Última Hora, La Paz
1996 Ediciones del 4 de enero.

Políticas de comercio y apertura de mercados regionales

Evaluación cuantitativa y normativa en cuanto a sus implicaciones en el modelo de desarrollo productivo-exportador

Rogelio Churata Tola[1]

Resumen

Este artículo propone analizar el proteccionismo fundamentalista que está vigente en la región, reflejado en el mantenimiento de múltiples medidas de corte nacionalista, referidas éstas últimas a las prácticas restrictivas y de carácter no arancelario que se convierten en un grave obstáculo para la expansión del intercambio comercial recíproco, principalmente de pequeños exportadores. Se evalúan los gastos administrativos nacionales en la tramitación de documentos y los derechos aduaneros que se requieren para realizar el proceso comercial y sus implicancias en el nuevo modelo de desarrollo productivo exportador boliviano. El objetivo es extraer de este análisis algunas nociones de políticas de integración productiva y comercial a partir del liderazgo y de un papel más activo del Estado.

Abstract

This article proposes for analysis the fundamentalist protectionism prevailing in the region, manifested in the preservation of multiple measures of a nationalistic nature, these latter referred to restraining practices and those of a non-tariff nature which become a serious obstacle to the expansion of reciprocal trade exchange, mainly to small exporting producers. The country's administration spending on documentary formalities and customs rights, required to undertake a trade venture, is evaluated with respect to its implications for the new Bolivian model of exporting productive development. The purpose is to draw out of this analysis some ideas about productive and trade integration policies, starting from the leadership and more active role of the state.

1 Economista con Maestría en Relaciones Internacionales e Integración. Actualmente docente investigador de CIDES-UMSA y alumno del Doctorado en Ciencias del Desarrollo de esta institución.

Algunas consideraciones iniciales

La nueva agenda internacional latinoamericanista exige una mayor cooperación entre los países de la región incluyendo al Caribe para mejorar las profundas asimetrías existentes y su participación en la economía global. Ello no solo en materia de erradicación de la pobreza sino también en procura de la erradicación de la violencia y la expansión de las migraciones laborales, así como en la problemática relacionada con el comercio internacional, la generación de energía sostenible, la seguridad jurídica, el narcotráfico y otros temas tan acuciantes en la actualidad como el deterioro ambiental de cambio climático.

Para cumplir con esta nueva agenda y dar nuevas respuestas contundentes y efectivas a nuestros pueblos se debería impulsar y profundizar las actuales reformas apelando a enfoques alternativos de gestión, aumentando los grados de participación, concertación y coordinación entre las instancias que diseñan e implementan las políticas; es decir, entre el Estado y los nuevos actores que cada vez son más activos a la hora de fijar la agenda. Así, en procura de alcanzar esos objetivos de la nueva agenda, resulta indispensable trabajar en una gestión colaborativa y solidaria no solo entre los países latinoamericanos sino entre las distintas clases y pueblos al interior de ellos, en un conjunto de políticas públicas pertinentes, integrales y abarcadoras.

En materia de políticas de comercio se deben hacer esfuerzos para avanzar en los compromisos comunitarios en aras de lograr un comercio comunitario sustentado en la cooperación económica complementaria, en procura del bienestar de los pueblos, adoptando en primera instancia procedimientos y regímenes aduaneros que superen el proteccionismo neoliberal y fundamentalista en la región, reflejados por ejemplo, en el mantenimiento de múltiples medidas proteccionistas de corte eminentemente nacionalistas, como las barreras no arancelarias que se convierten en un grave obstáculo para la expansión del intercambio comercial recíproco, no solo de productos tradicionales sino de aquellos productos con contenido alto de valor agregado, justamente los que promociona el nuevo modelo

plural de desarrollo productivo que además busca la inclusión en el proceso exportador boliviano de los micro, pequeño y medianos productores, preferentemente asociados entre sí. Superar el proteccionismo no solo requiere la participación del Estado sino requiere la participación de toda la sociedad en su conjunto.

Efectivamente, desde la perspectiva del modelo plural de desarrollo productivo boliviano para el "Vivir Bien", el comercio exterior es una actividad complementaria y de cooperación entre los pueblos. En este marco, es de mucha importancia evaluar las posibles pérdidas de valor en los negocios internacionales no realizados por afanes nacionalistas y/o "chauvinistas" (Hirsch, 2001) expresados en la fijación de barreras no arancelarias que a veces pierden la proyección de consolidar una nación latino-americana con un bienestar social fundado en una hermandad que no se limita a este continente, sino a naciones de otros continentes.

En este sentido, el objetivo de este trabajo es examinar tanto las prácticas restrictivas al comercio como la apertura de mercados en relación a normas y procedimientos nacionales que entraban la ampliación del intercambio de bienes y servicios en la región y sus implicaciones en el modelo de desarrollo productivo boliviano, además de orientar algunas propuestas de diseño de políticas para abordar los desafíos comerciales. Así, se plantean algunas interrogantes: ¿continúa siendo la integración un elemento necesario para facilitar el comercio en procura del "Vivir Bien" de los pueblos?; si esto es así, ¿cuáles son las causas que no han permitido suprimir hasta ahora los obstáculos al comercio recíproco y complementario que aún continúan vigentes? Posiblemente la respuesta sea la coexistencia de los costos nacionalistas que implica el no hacerlo.

Para alcanzar un comercio complementario y justo que beneficie a los pueblos de toda la región latinoamericana y los proyecte en el desarrollo del siglo XXI se recurre a un análisis de datos e informes proporcionados por diferentes centros especializados e instituciones relacionadas con políticas de comercio, proponiendo una organización sistemática de la información disponible.

En este contexto, el trabajo se estructura en cuatro partes: en la primera parte las normas y los procedimientos tradicionales de la política comercial que otorgan ventajas preferenciales para impulsar el comercio en la región; en

la segunda parte se estudia las prácticas restrictivas de carácter no arancelario al comercio inter-latinoamericano a las que se enfrentan principalmente los pequeños exportadores no solo de Bolivia sino en toda Latinoamérica, actualmente sesgada por el control de su comercio exterior por grandes empresas transnacionales que no benefician precisamente el desarrollo regional; en la tercera parte se analizan las diversas restricciones a las que enfrentan los productos bolivianos en los mercados de la ALADI; en la cuarta parte se sugieren algunas políticas y acciones de fomento y promoción de exportaciones dentro del modelo de desarrollo productivo y comercial en procura de revertir dichas prácticas tradicionales de comercio que, lejos de favorecer a los pueblos, perpetúan los esquemas de acumulación de capital principalmente de un sistema mercantilista a escala globalizadora. Finalmente se presentan algunas conclusiones.

1. Estructura tradicional de normas y procedimientos en la práctica comercial

Las normas de la política comercial no solo deben perseguir la supresión de las barreras arancelarias como una forma de garantizar el "libre comercio" propugnado por las políticas neoliberales como un esquema de integración hemisférica sino también de aquellas que son consecuencias de las prácticas restrictivas al comercio como las inversiones productivas conjuntas. Estas prácticas restrictivas tienen implicaciones tanto para el aparato productivo, especialmente para las MIPYMEs que se caracterizan por ser intensivas en mano de obra e insumos locales, como para el Estado que se convierte en actor y promotor del desarrollo.

Para constatar la magnitud de las prácticas restrictivas es posible evaluar los efectos de las medidas no tarifarias en términos objetivos de política comercial, principalmente en el efecto de asignación de recursos domésticos (Bora, et. al, 2002). La característica de protección de un sector es el impuesto en otros sectores y el efecto neto de estos mecanismos se refleja en las ineficiencias que reduce el bienestar de la población en general. Esta es una de las razones para la orientación en los cálculos de las tasas efectivas de protección y del costo de los recursos domésticos de las medidas no arancelarias.

En la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) se reconocen como medidas arancelarias los gravámenes que recaen sobre las mercancías importadas como una medida de protección de la industria nacional en la que los países consolidan, al acordar la apertura de sus mercados ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), los límites máximos de sus aranceles[2] a la importación, lo cual otorga mayor estabilidad y alienta la transparencia al comercio multilateral. Sin embargo, los productos, antes de ingresar a los mercados de exportación además de pagar los derechos aduaneros, deben cumplir con los requisitos de entrada en cada país de exportación. Ello repercute directamente tanto en los costos y en los tiempos requeridos para el proceso productivo como en la comercialización externa del mismo además del precio final que se ve afectado por esta medida.

Al respecto, en la ALADI se distingue básicamente cuatro grupos en los que se puede identificar las medidas no arancelarias:[3] recargos aduaneros, gravámenes adicionales, gravámenes internos sobre productos importados y aforo aduanero basado en un precio administrativo. En tanto que en la normativa multilateral (GATT de 1994, Art. 20) están permitidas las siguientes medidas: licencias de importación; normas de origen; normas técnicas; normas sanitarias, fitosanitarias y zoosanitarias; y las restricciones cuantitativas a las importaciones.

Cabe resaltar que analizar las medidas no arancelarias no equivale a analizar tarifas debido a que hay una dificultad en distinguir los efectos de las tarifas de aquellas Medidas no Arancelarias (MNA) (Bora, et. al, 2002). Una tarifa y una MNA que afectan al mismo producto pueden o no pueden ser añadidas ya que es muy típico que el precio de una MNA pueda actuar como una tarifa adicional y ser simplemente sumada a la tarifa para obtener el efecto del precio total. Si la tarifa y la cuota son aplicadas al mismo producto la mag-

2 La Organización Mundial del Comercio reconoce también tres tipos de aranceles: ad-valorem, específico y mixto. Para más detalle, ver en: www: wto.org.

3 La legislación que regula los acuerdos de alcance parcial celebrados en el marco del Tratado de Montevideo 1980 define únicamente las medidas no arancelarias que tienen un carácter restrictivo, como medidas de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier naturaleza, mediante la cual un país signatario impida o dificulte, por decisión unilateral el comercio recíproco. Ver en: www: aladi.org.

nitud del efecto precio dependerá de la limitación obligatoria de la tarifa o la cuota. En efecto, la mayor parte de las MNA es discriminatoria[4] porque tiene varias implicancias y consecuencias entre los socios del proceso productivo y comercial. Esto significa que deben existir variaciones considerables en los efectos de las MNA de los diversos suministradores extranjeros.

Por ello, para poder determinar los resultados es necesario examinar, más allá de los efectos del mercado de importaciones, las múltiples barreras que persisten en los países y las consecuencias que puede tener el no disponer de procedimientos unificados fundamentalmente aduaneros y de frontera, como la falta de información y facilitación de la documentación requerida y la homogenización de sistemas informáticos en la consolidación del intercambio comercial recíproco además de evaluar los gastos administrativos nacionales en la tramitación de documentos de comercio exterior en que incurren los productores. Ello requiere una participación activa de todos los actores del proceso de comercio internacional.

En el marco de la ALADI, si bien Bolivia ha concretado diversos acuerdos supuestamente de "libre comercio" para ingresar a los mercados de la región con arancel cero y además ha obtenido ventajas preferenciales nacionales, tanto en la CAN[5] como en el MERCOSUR,[6] al igual que con los demás países de Chile y México queda evidente que el proteccionismo subsiste por el mantenimiento de múltiples medidas no arancelarias y otras prácticas técnicas que distorsionan el comercio.

Estas medidas se constituyen en las principales restricciones y distorsiones que dificultan el desarrollo productivo nacional y la expansión del intercambio comercial recíproco en la región ya que los reglamentos comerciales, los requisitos aduaneros y los procesos administrativos apli-

4 Algunos de estos ejemplos son: acuerdo de multifibras, restricciones voluntarias a las exportaciones, cuotas, precios mínimos, obligaciones anti-dumping y medidas de deberes compensatorios. Bora Bijit y otros, 2002.

5 En la Comunidad Andina todos los productos originarios de Bolivia y los demás países miembros de la CAN gozan del arancel cero en virtud del Artículo 135 del Acuerdo de Cartagena. Ver: www.comunidadandina.org.

6 En el MERCOSUR todos los productos originarios de Bolivia ingresan con arancel cero en virtud del Programa de Liberalización del Acuerdo de Complementación Económica Bolivia-Mercosur (ACE 36). Ver, www.mercosur.org.py.

cables antes y durante las operaciones de comercio exterior (importación-exportación) se pueden traducir en beneficios, como ahorros en recursos de tiempo y dinero para los sectores directamente involucrados en la actividad exportadora. Por lo tanto las nuevas normas de política comercial no sólo deben perseguir la supresión de las prácticas tradicionales de comercio sino también las condiciones que faciliten inversiones productivas conjuntas, en particular el desarrollo de cadenas de producción y redes de innovación.

2. Normas restrictivas, sus implicancias y consecuencias: un análisis comparativo

El proceso de internacionalización de América Latina y el Caribe, lamentablemente, no está vinculado con los propósitos de los recientes acuerdos que define una comunidad más estrecha de las naciones de América del Sur o de las naciones de América Latina y el Caribe (Hakim, 2010) debido a que aún persiste la problemática relacionada en materia de integración productiva y comercial. Estos propósitos incluyen las normas restrictivas comunes que en buena medida tienen relación con los procedimientos aduaneros de despacho en frontera como la falta de documentación y la homogeneización de sistemas informáticos en la consolidación de una verdadera comunidad de naciones sudamericanas. A este respecto es fundamental la determinación de los costos administrativos nacionales en la tramitación de los documentos requeridos para realizar el comercio.

2.1. Costos de las formalidades aduaneras para comercio transfronterizo

Las formalidades del comercio transfronterizo[7] –documentación y derechos administrativos– han obstaculizado y todavía continúan frenando la

7 Corresponden a costos y procedimientos relacionados con la importación y exportación de un embarque estándar de mercancías que se detallan bajo este tema. Doing Businnes 2009.

realización de negocios en varios países en desarrollo. Según el estudio[8] realizado por Doing Business respecto de las regulaciones que aumentan y aquellas que restringen la actividad comercial a lo largo de las fronteras nacionales, los requerimientos de procedimientos para exportar e importar un cargamento de mercaderías estandarizado en América Latina están relacionados con todos los procedimientos oficiales[9] desde el acuerdo contractual entre las dos partes (comprador y vendedor) hasta la entrega de la mercadería en destino, junto al el tiempo y el costo requeridos para completarlo. También están relacionados con todos los documentos necesarios para el paso de las mercancías en las fronteras. Para mercaderías exportadas los procedimientos abarcan desde el empaque de la mercadería en fábrica de producción hasta su partida del puerto de salida. Para mercaderías importadas, los procedimientos abarcan desde el arribo del barco al puerto de entrada al país de importación hasta la entrega del cargamento en el depósito de la fábrica.

Por otra parte, dentro de las regulaciones también están comprendidos los documentos requeridos y el costo que puede implicar cada procedimiento, en los fletes locales, líneas navieras, los despachantes de aduana y los oficiales de puerto. Para fines de comparar los datos entre diferentes países, en la investigación se ha tomado en cuenta los indicadores de Doing Business en lo que se refiere a la compañía o empresa que comercializa sus productos fuera del mercado interno por más del 10% de sus ventas anuales.

Si bien los acuerdos del comercio regional han traído consigo aduanas y formularios de tránsito más simples, uniformes en varios países, en los que la velocidad del comercio es mayor ahora que nunca, el progreso es disparejo entre los países. El comercio a través de toda Europa en comparación al de América Latina se ha convertido en un circuito más fluido gracias al proceso de integración de la Unión Europea y los acuerdos de

8 Es uno de los informes que presenta el BM y CFI comparando la regulación en 175 economías del mundo. Doing Business 2007-2009: Cómo reformar en 2006, BIRF-BM, Washington, 2006, pp. 82.

9 Cada procedimiento oficial se registra comenzando desde el acuerdo final entre las dos partes y terminando con la entrega de mercancías. Ibidem.

libre comercio. En cambio América Latina sigue fragmentada en mercados puramente nacionales debido a que los flujos del comercio se ven obstaculizados por las grandes demoras para cumplir con las regulaciones relacionadas con el comercio exterior donde los costos del comercio incrementan los precios domésticos y restringen a las empresas a orientar productos al mercado externo.

Los datos del comercio tansfronterizo nos permiten explicar la diversa realidad asimétrica del comercio internacional entre regiones y países de América Latina. Tal como se evidencia en el cuadro Nº 1 en el que se presenta toda la información de indicadores cuantitativos sobre el comercio transfronterizo las empresas que deben cumplir con documentación, tiempo y costos para realizar la actividad de exportación e importación de mercancías en las 17 economías diferentes de América Latina. El número de documentos[10] necesarios para exportar e importar las mercancías entre los países alcanza un total de 132 y 173, respectivamente. En América Latina las empresas erogan gastos por cada contenedor que suman alrededor de 34.714 dólares americanos, todo atribuible a gastos administrativos y a demoras ocasionados por los procedimientos aduaneros o por mecanismos para conseguir incrementos comerciales a través de las fronteras, de los cuales 15.831 dólares americanos corresponden a las exportaciones y 18.883 dólares a las importaciones. Seguidamente se detallan las comparaciones que nos permiten conocer las diversas realidades o diferencias asimétricas vinculadas aparentemente a la facilitación del comercio entre las economías de la región latinoamericana.

10 Los documentos son acordados entre ambas partes e incluye documentos bancarios, declaración de aduanas y documentos de despacho, documentos de presentaciones en puertos, licencias de importación y otros documentos oficiales intercambiados entre los países interesados.

Cuadro Nº 1
América Latina: costos y tiempos para realizar comercio transfronterizo

Países	Exportación			Importación		
	Número de Documentos	Tiempo (En días)	Costo* p/Contenedor (En dólares)	Número de Documentos	Tiempo (En días)	Costo** p/Contenedor (En dólares)
Argentina	6	16	1,470	7	21	1,750
Bolivia	12	26	1,110	12	36	1,230
Brasil	7	18	895	6	24	1,145
Chile	7	20	510	9	24	510
Colombia	6	34	1,745	11	35	1,773
Costa Rica	7	36	660	13	42	660
Ecuador	12	20	1,090	11	41	1,090
El Salvador	7	22	515	12	30	515
Guatemala	9	20	1,785	7	33	1,985
Honduras	6	28	500	15	39	670
México	6	17	1,049	8	26	2,152
Nicaragua	5	36	1,020	5	38	1,020
Panamá	9	16	920	9	13	920
Paraguay	9	34	685	13	31	1,077
Perú	7	24	800	13	31	820
Uruguay	9	22	552	9	25	666
Venezuela	8	32	525	13	67	900
TOTAL	132	421	15,831	173	556	18,883
Prom. A.L. y Caribe	6.8	18.6	1,243.6	7.3	20.9	1,481.0
OCDE[2]	4.3	10.5	1,089.7	4.9	11.0	1,145.9

Fuente: Elaboración con datos de Indicadores Doing Business 2007-2009
* La medida de costo no incluye aranceles o impuestos comerciales.
** Datos, promedio comparado entre 183 economías.

2.1.1. Costos de exportación

La mayor cantidad de documentos necesarios para realizar las exportaciones es demandada en Bolivia y en Ecuador, países considerados de menor desarrollo económico relativo en la ALADI, donde se requiere como mínimo 12 documentos. Mientras que en Nicaragua, país de Centroamérica, únicamente se necesitan de cinco documentos para realizar la exportación, seguido de Argentina y Colombia, donde se precisa seis documentos. Según los datos, Nicaragua es el país que realmente agiliza el comercio ya que es más fácil realizar las exportaciones porque requiere de poca documentación para realizar comercio transfronterizo.

Respecto de tiempo[11] de despacho de las mercancías en las aduanas, las empresas de Costa Rica y Nicaragua se ven afectadas por las grandes demoras para cumplir con las regulaciones del comercio puesto que se necesitan en ambos casos de 36 días calendario y en Colombia y Paraguay se requiere de 34 días. En cambio, el tiempo requerido es bastante menor tanto en Argentina como en Panamá ya que se demanda simplemente 16 días calendario en ambos países, con una diferencia de 20 días en relación a los primeros. En México se requiere 17 días calendario. Las demoras en la exportación son mayores en los países de Centroamérica en comparación a Sudamérica. Bajo esta realidad, según algunos estudios (Djankov, Freund y Pham, 2006)[12] se estima que por cada día que un producto es retenido en tránsito reduce el comercio por lo menos en 1% del total. Esta reducción para Bolivia, según cifras oficiales del INE, se estimaría para el último periodo en una pérdida, en términos de valor, de aproximadamente en 99 millones de dólares.

Los costos,[13] expresados en dólares americanos, incluyen todas las tarifas que han sido aplicadas en los procedimientos para exportar e importar las mercancías por contenedor[14] de 20 pies.[15] El mayor costo para las empresas se produce en Guatemala ya que requiere de 1.785 dólares americanos por cada contenedor exportado y un poco menos en Colombia,

11 Los tiempos son registrados en días calendario. El tiempo para el procedimiento es calculado desde el momento en que se inicia el procedimiento hasta el momento en que se llega a completar.

12 Citado en Doing Business 2007, Banco Mundial, Washington, pp. 50.

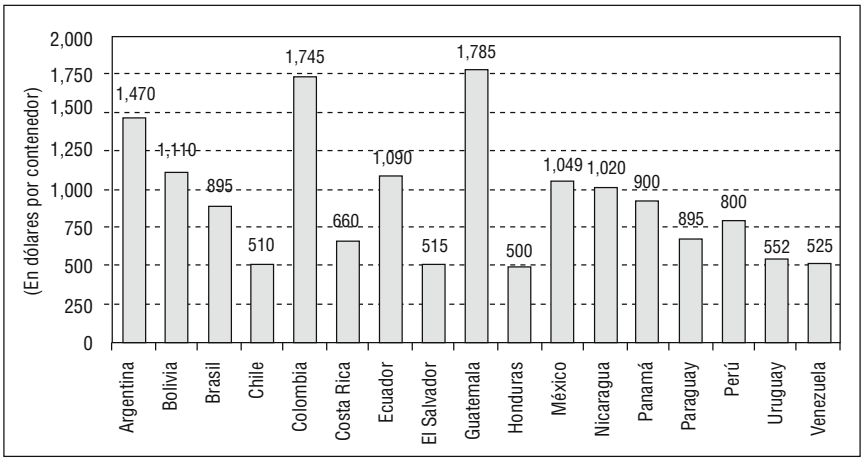
13 Estas tarifas incluyen costos por documentos, tarifas administrativas para despacho en aduanas y control técnico, gastos por manipulación en la terminal y transporte al interior del país.

14 De acuerdo con el convenio de contenedores de 1972, un contenedor es un elemento auxiliar de transporte, de carácter permanente, concebido para facilitar el transporte de mercancías sin ruptura de carga por uno o varios medios de transporte, dotado de dispositivos que haga que su manejo sea sencillo, ideado de forma que resulte fácil de cargar y descargar y con un volumen interior de un metro cúbico por lo menos. En la práctica, un contenedor es un gran cajón de dimensiones normalizadas que por ello simplifica enormemente las operaciones de carga, descarga y transbordo, disminuye los robos y da una mejor protección a la mercancía durante el transporte. En: Pujol Bruno, Diccionario de Comercio Exterior, Bolsa – Banca, Edición Cultural, S.A., 2000, Madrid-España.

15 Para el caso de Bolivia un contenedor es más o menos similar a un camión, equivalente a 25 toneladas. Para el caso de los cereales es equivalente a entre 300 y 400 toneladas.

de 1.745 dólares. Mientras que en Honduras las empresas incurren únicamente en un costo de 500 dólares americanos, es decir, 1.285 dólares menos que en Guatemala, seguido por Chile donde se requiere 510 dólares y en El Salvador, de 515 dólares americanos, tal como se puede observar en el gráfico Nº 1.

Gráfico Nº 1
Costos de exportación en América Latina



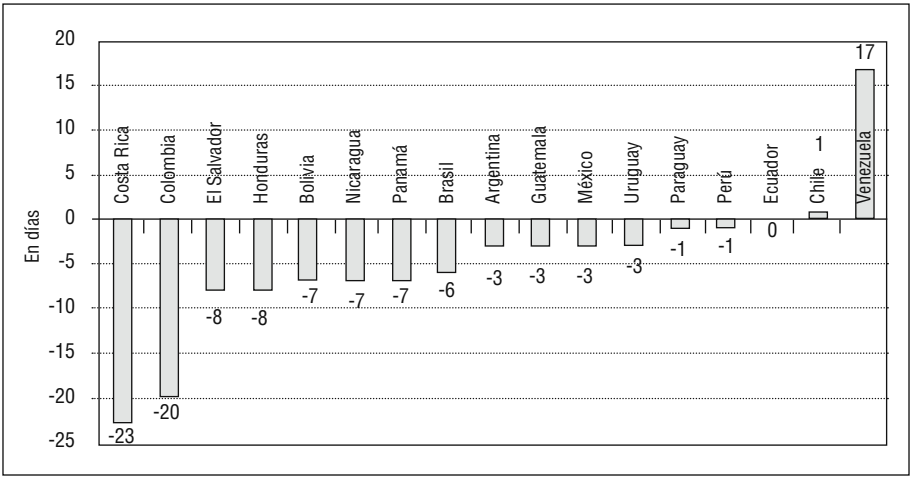
Fuente: Elaboración con datos de Indicadores Doing Business, 2007-2009

Otro de los aspectos a destacar es que a medida que más productos se mueven fuera de las fronteras también lo hacen las nuevas tecnologías de comunicación que reducen los tiempos para poder realizar exportaciones. La presentación electrónica de los documentos de carga ha reducido demoras en muchos puertos de Latinoamérica. Asimismo, los acuerdos preferenciales de comercio regional han traído consigo la modernización y armonización de las aduanas y formularios de tránsito más simples, uniformes a través de diferentes países que conforman los acuerdos subregionales.

La velocidad del comercio internacional ha evolucionado muy rápidamente. Así, entre los años 2006 y 2009 el tiempo necesario para cumplir

con los requerimientos de exportación se ha reducido, en promedio, en casi siete días alrededor de los países de América Latina (ver gráfico Nº 2). Las mayores reducciones se han dado en los países de Costa Rica y Colombia, de 23 y 20 días respectivamente. Esto ha ocurrido a pesar de inspecciones más detalladas y papeleo adicional requeridos por las nuevas regulaciones de seguridad de la cadena logística. Contrariamente en Venezuela, principal socio del ALBA, el tiempo para cumplir con los requerimientos de exportación ha aumentado en 17 días calendario, debido a que aún persisten trámites administrativos bastante burocráticos para la exportación.

Gráfico Nº 2
Reducción de tiempo para exportar en América Latina



Fuente: Elaboración con datos de Indicadores Doing Business, 2007-2009

2.1.2. Costos de importación

El mayor número de documentos necesarios para importar mercaderías es exigido en Honduras donde se requiere como mínimo de 15 documentos

y el menor número de documentos se requiere en Costa Rica, Paraguay, Perú y Venezuela, lugares donde es necesario cumplir con 13 documentos en cada una de los países. Mientras que en Nicaragua y en Brasil se necesitan cinco y seis documentos respectivamente para realizar las importaciones en Argentina y Guatemala se exigen siete documentos para importar. De acuerdo con los datos, nuevamente en Nicaragua es relativamente fácil realizar las importaciones por lo que se deduce que el comercio es más fluido en comparación a Honduras y Costa Rica.

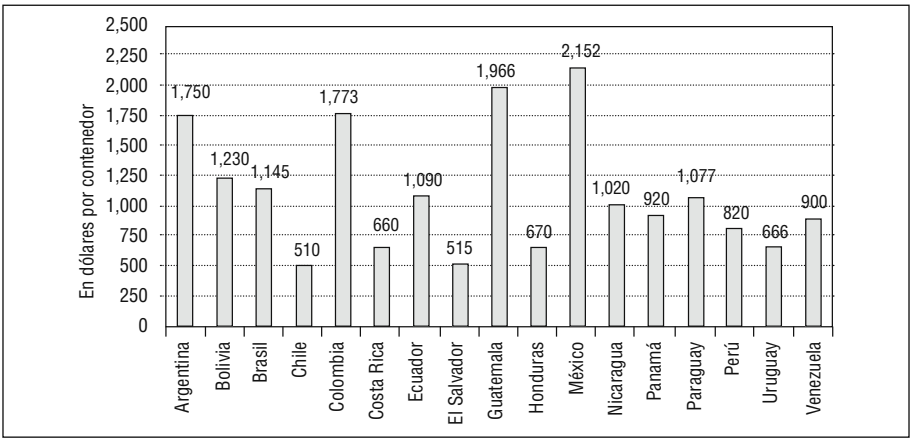
En relación al tiempo de despacho de la mercadería en las aduanas, las grandes demoras causadas por cumplir con las regulaciones del comercio se ven claramente en Venezuela y Costa Rica donde las empresas requieren de hasta dos meses y más para importar, es decir, de 67 y 42 días respectivamente. En cambio en Panamá el tiempo requerido es mucho menor respecto a Venezuela ya que se requiere únicamente de 13 días calendario con una diferencia bastante significativa de 54 días. En Argentina se requiere de 21 días y unos tres días más; en Brasil y en Chile se requiere de 24 días para el despacho. Por lo que las demoras causadas por los procedimientos y formalidades exigibles inciden directamente en la circulación del capital de operación con la que cuentan las empresas.

Los costos para los importadores por la aplicación de tarifas a los procedimientos aduaneros de despacho son mayores en México ya que las empresas erogan gastos de hasta 2.152 dólares americanos por contenedor de mercancía internada a su país, mientras que en Colombia y Argentina los costos hacienden hasta 1.773 y 1.750 dólares americanos, respectivamente. Contrariamente, en Chile las empresas incurren solamente en costos de 510 dólares; en El Salvador y en Costa Rica se requieren montos entre 515 y 660 dólares americanos respectivamente (ver gráfico Nº 3).

En consecuencia, los costos del comercio causados por las demoras en los tiempos de despacho, los documentos requeridos y los derechos administrativos continúan frenando negocios en varios países de América Latina. Estos costos del comercio han incrementado los precios domésticos y con ello se ha restringido a las empresas a realizar exportaciones. Algunos

estudios[16] han demostrado que una reducción de los costos en un 50%, del comercio global en productos manufacturados podría aumentar el flujo hasta en 377 billones de dólares americanos por año y triplicar los beneficios; fundamentalmente de recursos nacionales por el hecho de reducir las tarifas aplicadas al comercio (Dennis, 2006).

Gráfico Nº 3
Costos de importación en América Latina



Fuente: Elaboración con datos de Indicadores Doing Business, 2007-2009.

En efecto, realizar exportaciones es más cómodo en los países de Centroamérica porque la exigencia es mucho menor respecto de los países de América del Sur en cuanto a documentos y procedimientos requeridos. Por otro lado, los costos administrativos para realizarlo es menor ya que los empresarios en promedio incurren en gastos de hasta de 921 dólares americanos por contenedor exportado. En los países del sur para efectuar importaciones se requiere de pocos trámites y el costo por contenedor importado en promedio por empresa asciende a 1.096 dólares americanos.

16 Doing Business 2007: 50.

En síntesis, de acuerdo a la información analizada, estas prácticas comerciales tienen sus implicancias y consecuencias en el desarrollo productivo, sobre todo de aquellas actividades orientadas a la exportación debido a que estas normas requieren en muchos casos, altos costos de adaptación para los productos, esencialmente de los manufacturados o de consumo duradero. Por otra parte tiene implicaciones en la generación de empleo e ingresos. Por consiguiente, esta diversidad de exigencias o prácticas de comercio no responde a la lógica transformadora del nuevo modelo plural de desarrollo productivo boliviano, por lo que es fundamental trabajar en sesiones de soberanía nacionales para hacer avanzar en una comunidad más estrecha entre las naciones y pueblos de Latinoamérica.

3. Prácticas restrictivas para productos bolivianos en los países de la ALADI

No obstante la eliminación de las barreras arancelarias para una "liberalización del comercio" en los mercados de la ALADI, existe una infinidad de medidas no arancelarias y "para arancelarias" que afecta el mejor aprovechamiento de los mercados regionales. Estas medidas complejizan también el escenario de negociaciones permanentes y en definitiva afectan la integración de mercados en la región.

Los productos bolivianos enfrentan una serie de restricciones y trabas para el ingreso a los mercados de los países miembros pues éstas han empezado a cobrar cada vez mayor relevancia en la región por los efectos negativos que trae para el comercio. Ante esta situación y en cumplimiento de la Resolución 56 del XII Consejo de Ministros de la ALADI destinada a determinar las principales restricciones que confrontan los productos bolivianos de exportación en los mercados de los países miembros se ha elaborado un estudio de identificación[17] en la Secretaria General de dicho acuerdo.

17 Identificación de las restricciones a las exportaciones de Bolivia hacia la región y análisis de su impacto en el Comercio. Tarea realizada por IBCE a encargo de la Secretaria General. Departamento de Promoción Económica, Publicación Nº 01/05, Montevideo, marzo de 2005.

Según el informe elaborado por la ALADI las principales restricciones y trabas a las exportaciones bolivianas en la región son precisamente las medidas no arancelarias y las medidas "para arancelarias". Pasaremos a examinar estas prácticas restrictivas.

Las medidas no arancelarias dan lugar a una serie de requisitos o procedimientos establecidos para regular la importación de mercancías en el mercado regional. Estas medidas son las siguientes: importación prohibida temporal, restricciones determinadas a empresas, servicios nacionales obligatorios, comercio compensatorio, aduanas fijas para ciertos productos, permisos previos, licencias automáticas, cupos de importación, precios de referencia, porcentaje contenido nacional, inspección previa al embarque, medidas financieras, monopolio estatal, normas técnicas y/o de calidad, requisitos de etiquetado, requisitos de envasado, certificados sanitarios, autorizaciones sanitarias, registro del producto, inspección sanitaria entre otras exigencias sanitarias y medidas.

Por su parte, las medidas "para arancelarias", que se aplican a las exportaciones bolivianas, son de carácter más tributario. Éstas son: anticipo del impuesto a las ganancias, anticipo del impuesto al valor agregado, anticipo de impuestos específicos al consumo, impuesto de equiparación de precios del azúcar, sistemas de bandas de precios, contribuciones a la seguridad social, tasas cobradas por las aduanas, derechos consulares, derechos por trámites (cupos, permisos, certificado de origen, etc.), pagos muy elevados de seguros de caución, derechos aumentados temporales y otras medidas para arancelarias.

En efecto, las empresas exportadoras bolivianas se enfrentan a una inmensidad de prácticas restrictivas eminentemente nacionalistas: en total a 270 afectaciones de medidas no arancelarias y a 71 restricciones referidas a medidas para arancelarias que se convierten en un grave obstáculo para el desarrollo productivo e intercambio comercial recíproco no solo de productos tradicionales sino de aquellos con contenido alto de valor agregado además productos ecológicos que son promocionados por el nuevo modelo plural de desarrollo productivo (ver cuadro Nº 2). Ello repercute directamente en los costos y en los tiempos requeridos para llegar a los mercados y su comercialización.

Cuadro Nº 2
Restricciones no arancelarias y para arancelarias en países de ALADI
(Número de frecuencias)

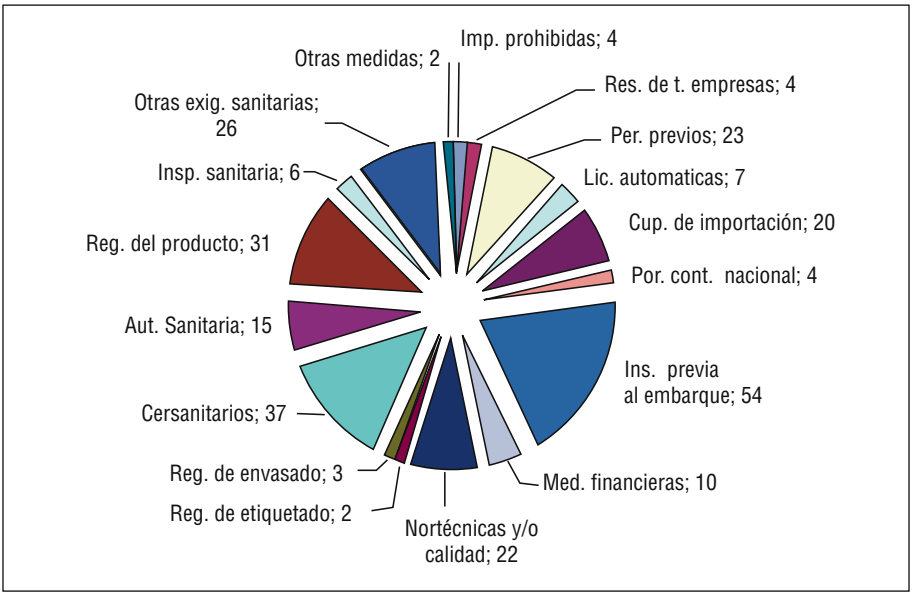
Países	No arancelarias	Para arancelarias
Argentina	33	10
Brasil	32	0
Chile	40	1
Cuba	0	0
Colombia	35	6
Ecuador	24	2
México	10	0
Perú	68	36
Paraguay	3	10
Uruguay	0	4
Venezuela	25	2
TOTAL	270	71

Fuente: Elaboración con datos de ALADI, 2005

Según datos del Cuadro Nº 2, los países en los cuales se identificó con mayor frecuencia las prácticas restrictivas no arancelarias fueron principalmente Perú con una frecuencia de 68 afectaciones a productos de origen boliviano, seguido por Chile, con 40 afectaciones. En ambos casos las medidas más utilizadas son las de certificación sanitaria que afecta directamente a todos los productos de origen vegetal, debiendo previamente obtener certificación en el país de origen; le sigue medidas de inspección previa al embarque, que en la mayoría de los casos nuevamente se repiten en el mercado del Perú. Por otra parte, en el mercado colombiano se ha identificado 35 restricciones no arancelarias relacionadas en especial con permisos previos e inspección previa al embarque para productos como aceites vegetales, carne vacuna, piñas, azúcar y algodón, como se ilustra en el Gráfico Nº 4.

En países como Venezuela y Ecuador se ha identificado el menor número de restricciones no arancelarias, que en total suman 25 y 24 afectaciones respectivamente y las medidas más utilizadas están relacionadas con inspección previa al embarque, cupos de importación, medidas financieras y el registro del producto. En efecto, todas estas medidas causaron directamente a las empresas demoras y mayores costos para cumplir con la aprobación de tantos requisitos que se exige en los mercados de destino.

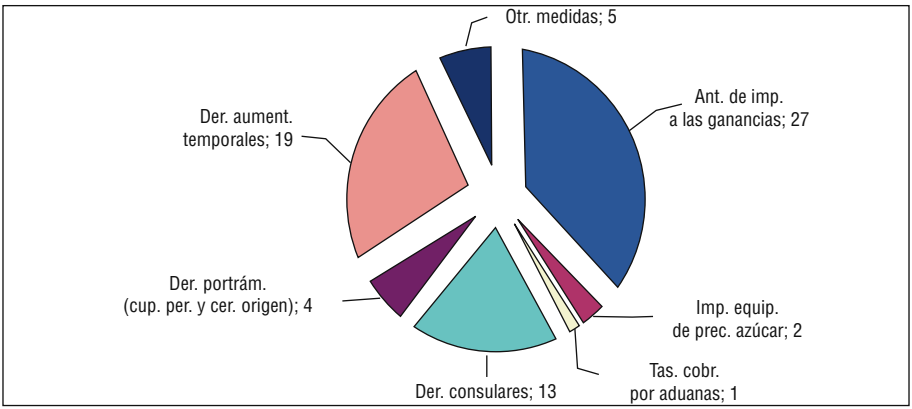
Gráfico Nº 4
Medidas no arancelarias en países de ALADI



Fuente: Elaboración con datos de ALADI, 2005

En cuanto a las medidas "para arancelarias" que afectaron a las exportaciones bolivianas en los mercados de la ALADI nuevamente se encuentra Perú, con el mayor número de frecuencias, es decir, con 36 casos en los que la restricción más utilizada fue el anticipo del impuesto a las ganancias y los derechos aumentados temporales para varios de los productos: el grano de soya, azúcar de caña, alcohol, medicamentos, los cueros de bovino, madera aserrada y otros (gráfico Nº 5). En este tema, le sigue Argentina con 10 casos que están relacionados con medidas de derechos por trámites como son los permisos y los certificados de origen; al igual que Paraguay que presenta 10 situaciones conectadas con las medidas de derechos consulares en las que los productos bolivianos deben cancelar una tasa consular por cada documento requerido para su acceso a este mercado.

Gráfico Nº 5
Medidas para arancelarias en países de ALADI



Fuente: Elaboración con datos de ALADI, 2005.

Este tipo de prácticas restrictivas referidas a un gran número de trabas y regulaciones estatales dificultan el trabajo de los productores para orientar y a ensanchar con mayor fuerza su base de negocios a zonas de Latinoamérica que permanecen ajenas a su actividad. En ese sentido, la falta de supresión de procedimientos innecesarios y armonización de múltiples normas técnicas nacionales causaron serios problemas a las empresas exportadoras, fundamentalmente a MIPYMEs por el sobre-costo que deben asumir para adecuarse a los requerimientos del mercado internacional. Estas medidas impidieron la inclusión de los sectores no tradicionales al proceso exportador ya que deben vencer una serie de barreras u obstáculos para llegar a los mercados regionales, no obstante de gozar del arancel cero tanto en la CAN como en el MERCOSUR.

3.1. Estimación de los costos en los mercados de la ALADI

Como se sabe, uno de los principales objetivos de los procesos de integración es el desarrollo económico y comercial de los países. En el caso de la ALADI, para concretar estos objetivos, no siempre se cuenta con

políticas objetivas y pertinentes para promover el desarrollo exportador. En este contexto, los objetivos de transformación de la matriz productiva y comercial boliviana relacionados con el enfoque plural de desarrollo productivo y exportador con contenido de valor agregado y particularidades de productos ecológicos, cuya elaboración genere nuevos y mejores empleos, difícilmente podrán ser superados por el proteccionismo en la región, reflejados en el mantenimiento de múltiples medidas referidas a las prácticas restrictivas que se convierten en un grave obstáculo para la expansión del comercio.

Me refiero al tamaño y lo que pueden significar los costos en términos de valor debido al estado actual de las tarifas no arancelarias y para arancelarias. En realidad los indicadores han reflejado resultados negativos tanto para los empresarios como para el Estado, dada la poca transparencia que se observa en los mercados debido a la preocupante exigencia de requisitos que se establecen para realizar negocios, particularmente en la región de la ALADI.

Se ha estimado el costo promedio que implicaría superar estas exigencias. Esta es una realidad a tener muy en cuenta pues denota una tendencia difícilmente reversible en el corto plazo salvo que se cuente con los recursos necesarios para crear un cambio significativo a fin de revertir el proteccionismo fundamentalista, el mismo que deberá ser encarado bajo el principio de cooperación entre Estados latino-americanos y gestión responsable y sistemática entre los distintos actores y clases sociales al interior de la región. Por tanto, se precisa que las autoridades económicas de la región presten mayor atención, en aras de las respectivas perspectivas nacionales de contribuir al objetivo de la erradicación de la pobreza, a superar las asimetrías y el fortalecimiento del comercio justo y complementario.

En efecto, la puesta en práctica de una apertura del sector productivo que sea dinamizadora del desarrollo nacional implicaría una corrección pragmática a las posiciones nacionalistas. De modo que debe haber un serio replanteamiento de políticas de integración productiva para encarar los desafíos comerciales.

4. Propuesta de políticas y acciones para abordar el desafío comercial

En el modelo boliviano del "Vivir Bien" el comercio exterior es una actividad complementaria, cooperativa y solidaria entre países y pueblos. En este marco, amerita trabajar bajo el concepto de integración colaborativa y responsable con los otros países, que en primera instancia es reivindicado por los pueblos en procura de una serie de políticas públicas[18] sostenibles y sustentables en función de sus intereses que son consecuentes con la gran mayoría de los actores directamente involucrados en la estructura productiva. Estamos hablando del liderazgo y el papel más activo del Estado en diversos campos del quehacer societal, especialmente en lo económico, cuya evaluación social definirá, en cierta medida, la relación de fuerzas políticas entre el Estado y sociedad civil a fin de dar mayor impulso a la función pública y mayor compromiso ciudadano con la acción pública.

Los intereses de los pueblos contrarrestan el comercio justo, ante el comercio que procura el mantenimiento del beneficio con múltiples barreras y obstáculos entre medio; por otra parte, hacer esfuerzos por cumplir los compromisos comunitarios para ejecutar diferentes programas de facilitación y promoción del comercio justo y complementario en procura de la transformación productiva. Para ello, también debe lograrse la interacción con los cooperantes y donantes para revertir las formas tradicionales de comercio mercantil.

Los productos bolivianos se tropiezan con serias restricciones y trabas en los países miembros de la ALADI, supuestamente socios comerciales de desarrollo conjunto. Estas restricciones son precisamente las medidas no arancelarias y otras prácticas restrictivas al comercio. Estas dos caracterís-

18 La política pública en singular se refiere a la acción o actuación estatal en general, mientras que cuando se habla de políticas públicas en plural se está haciendo referencia de manera estricta a ciertas actuaciones estatales planificadas, secuenciales, continuas y coordinadas que implican metas u objetivos predeterminados, es decir, calculados, que se aplican a un área especializada de acción muchas veces con características técnicas y que requieren evaluación periódica para determinar su éxito o fracaso. En: Varela G. et al. 1987: 11.

ticas colocan a Bolivia en una situación peculiar para poder diversificar su comercio en la región. Por tanto, Bolivia requiere de una definición muy clara y precisa de políticas públicas[19] y acciones para contrarrestar las pérdidas de valor en su comercio exterior que redundan en filtraciones, tanto en producto generado en su proceso productivo como en la comercialización externa del mismo. A continuación se presentan una serie de acciones de política pública, algunas recogidas por los estudiosos del tema y otras de elaboración propia, para fomentar las exportaciones que sean dinamizadoras del desarrollo productivo y social y a la vez ensanchadoras al mercado internacional, más equilibradas, complementarias y justas en procura del progreso y bienestar de los pueblos.

a) Algunos supuestos de política pública:

- Tener una agenda pública compartida no solo entre Estados sino entre sociedad civil: la acción pública es deliberada, es decir, resulta de un acto de voluntad política y vocación colectiva que tiene un objetivo o finalidad específica.
- Supone un entorno abierto y democrático: los gobiernos no trabajan de manera aislada sino que interactúan con otras instituciones públicas y con los actores sociales en su perspectiva nacional que trasciende al espacio regional.
- Las acciones de los Estados y de los pueblos tanto en la perspectiva nacional como inter-latino-americana están sujetos a ajustes y en constante evolución: se lleva a cabo en el "espacio público" plenamente participativo, en otras palabras, en el campo de los intereses comunes o colectivos.

19 Desde la perspectiva de la ciencia social y siguiendo a Jean Claude Thoenig, la noción de las políticas públicas hace referencia a "la construcción y la calificación de los problemas colectivos de una sociedad, problemas que ella puede delegar o no delegar a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento". En Thoenig, Jean Claude y Otros, 1992.

b) Algunas características previas de la acción pública:[20]

- La acción pública es compleja porque no se refiere a acciones simples sino que dichas acciones redundan en los intereses de grupos o clases sociales.
- La acción pública tiene un fin o una intención. Se emprende una acción para alcanzar un resultado u objetivo.
- La acción pública es colectiva porque por generalidad no se refiere a acciones individuales sino que tiene que ver con una constelación de actores donde en última instancia priman intereses y acciones en procura de consolidar un sistema dominante o bien, en el caso de una voluntad de cambio, de revertir al mismo para construir un sistema inclusivo de todos los intereses sociales.
- La acción pública es limitada porque está sujeta a reglas, normas o procedimientos establecidos y también a recursos limitados, por lo que tampoco es posible actuar con la misma intensidad sobre todos los problemas. Sin embargo, caben los esfuerzos deliberados del Estado cuando éste asume una composición distinta a la tradicionalmente vigente y de acuerdo a los propios movimientos sociales que apuntalan dicha composición dándole su contenido de cambio.
- La acción pública es continua y evolutiva. Como los problemas públicos no se acaban sino se transforman, de la misma manera, la acción pública no termina sino que evoluciona y se transforma en virtud a la voluntad popular. La acción pública se debe ir renovando, ajustando, modificando y afinando constantemente.

4.1. ¿Qué política pública seguir bajo los lineamientos de la nueva Constitución del Estado Plurinacional?

La característica del comercio de bienes y servicios es el referente básico para la discusión sobre los mecanismos de fomento y promoción de

20 La acción pública se podría caracterizar como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos. Por tanto, la acción pública (public policy) consiste en la respuesta que gobierno y sociedad dan a dichos problemas.

exportaciones, establecidas constitucionalmente bajo el nuevo modelo de inserción internacional. En ese sentido, el gobierno está consciente de la importancia de fomentar el dinamismo productivo y promoción de exportaciones con alto valor agregado y de producción ecológica con vistas a una inserción de micro, pequeños y medianos productores al proceso exportador. Por ello, las acciones de política hacia el sector productivo y exportador deben ser:

i) Fomento a las exportaciones

- Eliminación de todo tipo de procedimientos innecesarios para las exportaciones y reduccción del número de burócratas con el que los empresarios tienen que interactuar, considerando ya la vigencia del arancel cero y entroncando con toda la maraña de obstáculos no arancelarias y para arancelarias.
- Compromiso de la supresión de todas las normas y procedimientos burocráticos que rigen en los intercambios mutuos.
- Mejorar la infraestructura para la exportación en materia de transportes, telecomunicaciones, informática, ciencia y tecnología.
- Adecuar los mecanismos de financiamiento para los programas y proyectos de promoción de exportaciones.
- Incentivar mayor productividad e innovación en los procesos de producción de bienes y servicios como en sus procesos de comercialización.

ii) Promoción de exportaciones

- Desarrollar la oferta de productos potenciales en mercados objetivos en el marco de la economía plural entendiendo que el desarrollo productivo interno se constituye en la base material para desarrollar la capacidad exportadora de Bolivia.
- Apoyar a los productores directos en cuanto a su capacidad de producción y en su capacidad de comercialización en los mercados externos.
- Fortalecimiento de la "cultura exportadora" de Bolivia enmarcada en los principios de complementariedad, reciprocidad y bienestar: acompañar

a los productores exportadores en el proceso de consolidación de sus exportaciones bajo estos principios.
- Aumentar la disponibilidad de información: desde las instituciones estatales se debe publicar y socializar toda información regulatoria a través de mecanismos prácticos hacia los actores involucrados en la actividad productiva y comercial.
- Promoción internacional: participación activa en ferias, ruedas de negocios, misiones comerciales sectoriales y exhibiciones comerciales.

4.2. Objetivos y estrategias de política

Adaptar y potenciar instrumentos consecuentes con la propuesta de cambio, complementariedad y el comercio justo para el fomento y la promoción de exportaciones de bienes y servicios.

Los objetivos son claros:
- Incrementar el número de empresas exportadoras, particularmente de la economía social comunitaria.
- Incrementar el valor exportado, especialmente de bienes con alto valor agregado.
- Diversificar los mercados de destino priorizando aquellos que permiten una complementariedad y equidad en procura de un desarrollo productivo compartido.
- Incrementar la calidad y el valor agregado de las exportaciones.

Para concretar estos objetivos se requiere articular aspectos variados como: estabilidad del entorno productivo, políticas horizontales y políticas selectivas. Las políticas productivas y su vinculación e incidencia multiplicadora en el Producto Interno Bruto (PIB), especialmente en cuanto al empleo digno. Quiérase o no, las empresas exportadoras dependen mucho del entorno macroeconómico, de la demanda internacional y de los precios relativos que impone la economía internacional.

También es importante tomar en cuenta otras políticas horizontales que manejen diversas variables de comercio (seguro, crédito, transporte,

comercialización, etc.) y que permitan construir alianzas empresariales para mejorar la productividad y la capacidad de inserción en economía internacional; una de ellas es el desarrollo de la fuerza laboral, donde la producción debe adecuarse a las exigencias y estándares internacionales, particularmente de las MyPEs que preferentemente deben producir y comercializar su producción asociativamente.

Asimismo, es necesario aplicar cierta selectividad para priorizar las políticas de desarrollo productivo según los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo. Promocionar productos con valor agregado y ecológico cuya elaboración genere oportunidades de nuevos y mejores empleos, mercados alternativos para y la expansión del ingreso a fin de encarar los desafíos y el desarrollo nacional.

En consecuencia, la adecuada estrategia de desarrollo productivo en el marco del nuevo modelo plural permitirá la promoción en el mediano y largo plazo de forma que la economía boliviana se sustente de manera sostenida en la economía internacional en tanto que proveedora de bienes con valor agregado entre los que se encuentran los alimentos procesados por la economía indígena campesina. Por lo que resulta indispensable contar con un sistema de monitoreo de los mismos a partir de las perspectivas que ofrece los procesos regionales acordes a los desafíos que plantea el actual contexto internacional y nacional.

5. Consideraciones finales

En este trabajo traté de esbozar brevemente el proteccionismo, referido a las prácticas restrictivas que se convierten en un grave obstáculo para la expansión del intercambio comercial recíproco entre los países de América Latina, especialmente para realizar negocios al interior de la ALADI. Lamentablemente, los costos administrativos y los tiempos en la tramitación de documentos y los derechos siguen siendo una gran barrera que deja fuera de este escenario a pequeños sectores productivos y exportadores, no solo de Bolivia sino de toda Latinoamérica. Ante ello, bajo el nuevo modelo plural de desarrollo productivo se considera que esas prácticas deben superarse

más allá del beneficio exclusivamente boliviano y en procura del comercio justo y equitativo de un desarrollo productivo compartido.

Las prácticas restrictivas referidas a un gran número de trabas y regulaciones estatales impidieron la posibilidad real de orientar y ensanchar con mayor fuerza su base de negocios a zonas de Latinoamérica. En ese sentido, la falta de supresión de procedimientos innecesarios y armonización de múltiples normas técnicas eminentemente nacionalistas causaron serios problemas a las empresas exportadoras, fundamentalmente a MIPYMEs por el sobre-costo que deben asumir para adecuarse a las exigencias y estándares internacionales. Igualmente, estas medidas dificultan la inclusión de nuevos actores de la estructura productiva al proceso exportador debido a que deben superar las múltiples barreras para aprovechar la apertura de mercados regionales.

No obstante las ventajas arancelarias en los mercados tanto en la CAN como en el MERCOSUR, en el nuevo siglo se mantienen todavía con fuerza las prácticas restrictivas para desarrollar el comercio. Las empresas exportadoras bolivianas se enfrentaron a una diversidad de barreras proteccionistas. Al interior de la ALADI existen para productos bolivianos un total de 270 afectaciones de medidas no arancelarias y 71 restricciones referidas a medidas "para arancelarias". Estas medidas se convierten en un grave obstáculo para el desarrollo productivo y expansión del comercio no solo de sectores tradicionales sino también de aquellos productos con contenido alto de valor agregado y productos ecológicos los que justamente promociona el nuevo modelo plural de desarrollo productivo nacional.

Superar estas prácticas implica una lucha contra una tendencia difícilmente reversible en el corto plazo, salvo que se cuente con los recursos suficientes y necesarios para crear un cambio significativo a fin de revertir el proteccionismo neoliberal. El mismo que deberá ser encarado bajo el principio de cooperación no solo entre Estados latinoamericanos sino bajo una gestión responsable y sistemática entre los distintos actores y diferentes clases sociales al interior de la región. Por tanto es preciso que las autoridades económicas de la región presten mayor atención, en aras de las respectivas perspectivas nacionales de contribuir al objetivo de la erradicación de la pobreza, a superar las asimetrías y al fortalecimiento del comercio justo y complementario.

Las estrategias para incrementar y diversificar las exportaciones deberán ser capaces de simplificar y facilitar los trámites administrativos innecesarios, incluyendo servicios de asesoría y defensa legal. Para ello es necesario el trabajo en sesiones de soberanía nacional para encontrar nuevos espacios de integración con el propósito de fortalecer el comercio justo y desarrollo productivo a fin de afrontar los desafíos y riesgos de la economía global en el marco de cooperación y complementariedad entre los Estados y los nuevos actores que cada vez son más activas a la hora de fijar la agenda. Todo ello, en la perspectiva de alcanzar y dar contenido al Vivir Bien de los pueblos latinoamericanos.

Los intercambios económicos con la región están directamente vinculados no sólo con el abastecimiento de necesidades básicas internas sino con las actividades más dinámicas para impulsar el progreso, es decir, exportaciones de bienes con mayor valor agregado, los servicios, las inversiones y los movimientos de las personas. Para ello, la voluntad y correlación de fuerzas políticas entre Estados y la sociedad civil en la región pueden dar mayor fuerza a la función pública de los gobernantes y a la vez mayor compromiso ciudadano con la acción pública.

Finalmente, la modernización de las instituciones relacionadas con la operativa de comercio exterior es un pilar fundamental para promover inversión productiva y promoción de exportación. Para la concreción de este propósito es necesaria en las instituciones la definición de directrices y políticas públicas acorde al Plan Estratégico Nacional de exportaciones en el marco del nuevo enfoque de integración productiva y comercial, tanto con la región como en el mundo.

Bibliografía

BORA, Bijit y otros
2002 *Quantification of Non-Tarif Measures*, Policy issues in international trade and commdities, Study Series Nº 18, Ed. UNCTAD, New York y Geneva.

CECHINI, Paolo
1989 "Europa 1992: una apuesta de futuro. Informe del proyecto de

investigación. *El coste de la no Europa*, Comisión de la Comunidades Europeas", Ed., Alianza, Madrid, España.

CEPAL

2007 *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Tendencias 2008, Revista CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 2008.

CHURATA, Rogelio

2009 "Nuevo modelo de inserción internacional de Bolivia: construcción desde el sur" en: Seoane y Jiménez (coord.) *Debates sobre el desarrollo e inserción internacional*, Colección 25 Aniversario, CIDES-UMSA, La Paz, Bolivia.

FRENCH-Davis, Ricardo

2005 *Reformas para América Latina, después del fundamentalismo neoliberal*, 1ra. Edición, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina.

GRAZIANO, Walter

2005 *Hitler ganó la guerra*, 1ra. Edición, Ed. Sudamericana S.A., Buenos Aires, Argentina.

GERMÁNICO, Salgado

1990 *Integración Latinoamericana y Apertura Económica*, CEPAL, Nº 42, Santiago de Chile.

HAKIM, Peter

2010 Diálogo interamericano, Comunidad regional y la Política de Estados Unidos en las Américas, Infolatam, 01/07/10.

HIRSCH, Joachim

2001 *El Estado nacional de competencia. Estado, democracia y política en el capitalismo global*, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México.

JARAMILLO, Grace

2009 "Las Relaciones Internacionales en América Latina: una amalgama de nuevos enfoques y nuevos actores", en: Grace Jaramillo (comp.), *Relaciones Internacionales: los nuevos horizontes*, Ed. FLACSO, Quito, Ecuador.

NORIEGA, Fernando

2000 "América Latina: las razones de la integración", en: Alberto

Acosta, *El desarrollo en la globalización: el reto de América Latina*, Nueva Sociedad / ILDIS, Quito, Ecuador.

PUJOL, B. Bruno
2000 *Diccionario de Comercio Exterior*. Bolsa-Banca, Edición Cultural S.A., Madrid, España.

STIGLITZ, Joseph
2002 *El malestar de la globalización*, Taurus, Madrid, España.

THOENIG, Jean Claude y otros
1992 *La políticas públicas*, Editorial Ariel Ciencia Política, España.

TUGORES Ques, Juan
2002 *Economía internacional, globalización e integración regional*, McGrawHill, Ed. Quinta, Madrid, España.

UGARTECHE, Oscar
2000 "Globalización y crisis en debate", en: Alberto Acosta, *El desarrollo en la globalización: el reto de América Latina*, Nueva Sociedad / ILDIS, Quito, Ecuador.

VARELA, G. et al., 1987, *Políticas públicas en América Latina: seis estudios de casos*, Ed., FLACSO, México.

Documentos:

ALADI
1980 *Tratado de 1980*, Montevideo Uruguay.

Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional
2007 *Diong Business 2007-2009*, Ed., BIRF-BM, Washington.

Bolivia: Para Vivir Bien
2010 Programa de Gobierno 2010-2015. MAS-IPSP, La Paz.

CAN
2007 Informe de presentación, Secretaria General, La Paz, febrero de 2007

Ministerio de Relaciones Exteriores
2006 Cómo exportar. Guía para productores, micro y pequeños empresarios, La Paz.

IBCE
2004 Informes referidos a las afectaciones que sufrieran las empresas y sectores exportadores de Bolivia, Santa Cruz.

Aduana Nacional de Bolivia
2009 Informes, resoluciones y documentos varios referidas a normas y procedimientos, La Paz.

Periódicos:

LA RAZÓN
2007 "El Alba antepone la unión política a la económica", Nº 5.885, La Paz, 29 de abril de 2007.
GRANELL, Francesc
2007 "El coste de no más Europa", Ideas y Debates, La Vanguardia, 25 de marzo de 2007.

Páginas web visitadas:

www: aladi.org
www: comunidadandina.org
www: mercosur.org.py
www: wto.org
www: iadb.org/intal.org
www: scbbs-bo.com/ibce

Miradas Sociales

Una mirada a la educación y sus políticas en el siglo XX

María Luisa Talavera Simoni[1]

Resumen

En momentos en que el Estado Plurinacional de Bolivia se apresta a aprobar una nueva ley de educación es pertinente echar una mirada a la historia de las políticas educativas y sus consecuencias en la educación pública nacional. Analizaremos aquellas políticas que han tenido continuidad en las actividades educativas a lo largo del siglo XX, marcando características a la educación pública y al sistema escolar nacional. Así esperamos contribuir a contrarrestar una tendencia muy frecuente, no sólo en nuestro medio, de elaborar normas para la educación sin una "conciencia histórica" (Liston y Zeichner, 1993: 29).

Abstract

When the Bolivian Plurinational State is currently about to pass a new law on education, it is time to look to the history of educational policy and its consequences for national public education. We will examine those policies that have had continuity within educational activities throughout the 20rb century, leaving their characteristic mark on public education and the national school system. We thus hope to make a contribution that runs counter to a very frequent tendency, not only in our country, to make rules for education without a "historical conscience" (Liston and Zeichner, 1993: 29).

1 Licenciada en Sociología con Maestría en Educación. Candidata a PhD en Ciencias del Desarrollo, del CIDES-UMSA. Docente e investigadora de la UMSA.

1. Perspectiva teórica

La presentación que haremos, como verá el lector, encontrará eco en las palabras de Alain Touraine, cuando señala que "lo que una sociedad dice de la educación, cómo es, cómo debería ser, nos informa mucho más que cualquier otro discurso acerca de la naturaleza y de los objetivos de esa sociedad" (Touraine, 2003: 7).[2] Su perspectiva, que podría confundirse con una visión reproductivista de la educación, nos orienta a pensar en la institución educativa articulada con las estructuras sociales. Pero si bien en la institución educativa reproduce de muchas maneras la estructura de estratificación social, de clases, étnica y de género de una sociedad, como han analizado los teóricos de la Nueva Sociología de la Educación –entre ellos Bourdieu y Passeron (1977); Apple, (l986)–, al mismo tiempo en ella se expresan también los intereses de los sectores subalternos por ser la educación un campo de lucha política.

Asumimos que la educación no sólo reproduce la ideología dominante sino que también provee espacios para la expresión de otras ideologías. Así han mostrado varios autores como Giroux (1995) quien en sus investigaciones focaliza la resistencia, y las prácticas liberadoras de la educación. Esta visión es compartida por Rockwell (1996), autora mexicana que postula que la educación escolar está en el centro de los procesos políticos y de las luchas sociales aunque no aparezca así a simple vista. Teniendo en cuenta las perspectivas teóricas señaladas, en este artículo[3] abordamos de manera destacada dimensiones del proceso de construcción de la educación pública a partir del análisis de un conjunto de normas que regularon su funcionamiento, otorgándole características particulares.

2. Educar para construir los estados-nacionales

En los estados latinoamericanos que se formaron en el siglo XIX las élites que heredaron el poder se miraban en el espejo europeo e imitaban sus modos

2 Juan Casassus, 2003, La escuela y la desigualdad, prefacio Colección Escafandra, Chile

3 Se trata del trabajo que preparo para mi tesis doctoral, titulado Educación pública y formación de las culturas magisteriales en Bolivia. 1955-2005.

de vida, incluso si vivían rodeados de poblaciones mayoritarias, mestizas e indias, que tenían otras culturas y otras necesidades de educación. Discutían en torno "a decidir si la educación estaría al servicio de reproducir una sociedad que conservara las características estructurales coloniales o bien una sociedad en el camino de un utópico desarrollo capitalista" (Puiggrós, l994, 33). Entretanto, en Massachussets, en l839 ya había una escuela normal de maestros y en Chile, Andrés Bello fundó otra en l842 (Schroeder, 1994). Bolivia tuvo que esperar hasta 1909 y la llegada de una Misión Belga a cargo de Georges Rouma, para profesionalizar maestros. Igual que en otros países latinoamericanos, la educación pública moderna aquí también se forjó en medio de pugnas entre fracciones conservadoras y liberales. Las disputas giraron alrededor de la inclusión o no de la población indígena mayoritaria en los procesos de escolarización que promovieron los liberales en el poder entre 1900 y 1920.

Liberales y conservadores debatieron cómo educar a una población indígena mayoritaria que resistía a avenirse a los estilos republicanos, al mismo tiempo que defendía sus modos de vida en los que la tenencia comunitaria de la tierra era central. Precisamente para defender sus tierras, las élites indígenas expresaron su deseo de escolarización y lucharon por acceder a este derecho aliándose al bando liberal (Rivera, 1986; Larson, 2007; Mendieta, 2008), porque impulsaba la educación pública aunque por otro lado les arrebataba tierras de comunidad. Así, los presidentes Pando y Montes formaron sus haciendas a costa de tierras de comunidad de Corpa y Taraqo, respectivamente, en el departamento de La Paz. En este contexto, la educación pública surgió como una panacea con la que se construiría el Estado-Nación y el país se modernizaría (Martínez, 2001). Esta corriente "educacionista", chocará con las fuerzas conservadoras cuyos actores se ocuparán de desbaratar los impulsos democráticos. Pero como contrapartida el proceso de escolarización será dinamizado por las élites de la población indígena así como por los maestros que buscaban condiciones estables para el ejercicio de su profesión.

Planteamos que en el periodo de los gobiernos liberales se forjaron los rasgos más relevantes del sistema escolar nacional que se desplegaron a lo largo de la primera mitad del siglo XX con la participación activa de los

maestros normalistas, formados bajo un modelo "civilizatorio" tal como sucedió en otros países latinoamericanos (Batallán, 2007). En los procesos que desencadenó la educación pública también se fueron forjando las formas de ser y de pensar de los maestros. Su protagonismo colectivo irá cobrando fuerza a medida que se desarrolla el sistema escolar público que obliga al Estado a ocuparse de la educación. Su debilidad y problemas para hacerse cargo de la educación obligaron a los maestros a organizarse para tener condiciones de trabajo que permitan el funcionamiento de las escuelas públicas y del naciente sistema escolar nacional. En lo que sigue tratamos de mostrar cómo ocurrieron estos procesos.

3. Formación y crecimiento de la educación pública nacional

Las huellas de las pugnas entre fracciones de la clase dominante se aprecian en la legislación educativa. Su análisis nos muestra que la constitución de la educación pública nacional se articuló con las políticas de modernización de la sociedad realizadas por la fracción liberal de los sectores dominantes. Esta, poco a poco ajustó sus iniciales impulsos democráticos hasta adaptarlos a las necesidades de las estructuras vigentes, de carácter casi colonial. Así, desde el momento mismo en que los liberales tomaron el poder en l899, sus ministros de educación se hicieron cargo de: 1) Centralizar la educación pública hasta entonces municipalizada y controlar la acción de la iglesia católica que se ocupaba de la educación privada 2) Profesionalizar la enseñanza y 3) Definir la orientación que debería tener la educación.

La centralización de la educación por parte del Estado, recuperando las escuelas de los municipios para que vuelvan a depender del gobierno central, fue relativamente exitosa y ha tenido continuidad desde entonces: la educación nacional ha sido centralizada a lo largo del siglo XX. Las otras dos políticas provocaron pugnas entre fracciones de las élites por el peligro que veían en la educación de la población indígena. Así se explica las diferencias que hay entre el Plan de Instrucción Pública diseñado por Saracho en l905 que impulsaba la educación única universal y el Plan de l908, redactado

por Sánchez Bustamante, que promovía una educación diferenciada para dicha población, centrada más en "los oficios" que en la instrucción "en las letras". De esa forma se conciliaban intereses de los sectores dominantes, proceso que nos interesa rastrear aquí.

Las políticas educativas se acomodan al contexto social amplio

El paso de educación única a educación diferenciada se fue acentuando con la fundación de la Escuela Nacional de Maestros (1909). Para lograr este objetivo, Saracho envió una comisión a Europa encabezada por Sánchez Bustamante para estudiar allí los sistemas escolares y contratar expertos que ayuden a profesionalizar la enseñanza en Bolivia, es decir para fundar y hacer funcionar una Escuela Normal de Maestros. Entonces se pensaba que todos los maestros que necesitaba la Nación se formarían en ese centro. Pero cuando Sánchez Bustamante se hizo cargo del Ministerio en l908, las cosas cambiaron. En su Plan se aprobó que para "la raza indígena" se fundaran dos institutos normales y agrícolas, uno para quechuas y otro para aymaras, centralizando la educación en trabajo manuales, agricultura, albañilería, alfarería y carpintería para los hombres. Lavandería, cocina, tejidos y costura para las mujeres (Suárez, l986). Este es el origen de las escuelas normales rurales fundadas entre l910 y l917, en La Paz, Cochabamba y Potosí, que si bien tuvieron poco éxito, sirvieron como experiencia para elaborar el Estatuto de Educación Indígena de l919. Este estableció con claridad la orientación diferenciada de la educación pública en Bolivia. El proceso estuvo influenciado por la crítica pública que hizo Tamayo a la educación liberal en l910 aunque también reconocía que como nunca antes el país había avanzado en la educación.

El Estatuto de Educación Indígena de l919

La nueva orientación de la educación realizada en la práctica desde la fundación de la Escuela Nacional de Maestros y de las normales rurales, que con dificultades funcionaron hasta 1922, se vio reforzada con el Estatuto de Educación Indígena aprobado el 21 de febrero de l919. Este consta de

57 artículos de los cuales los dos primeros se refieren al funcionamiento de las escuelas, que desde la fecha son de tres clases, todas sostenidas por el Estado: a) Escuelas elementales, b) Escuelas de trabajo y c) Escuelas normales rurales. A la primera clase corresponden las escuelas fundadas con el objeto de inculcar en el alumno el idioma castellano, con aptitudes manuales, preparándolo en oficios y las nociones indispensables para la vida civilizada. A la segunda clase corresponden los institutos cuyo objeto es despertar sólidas aptitudes de trabajo y dar al indígena boliviano la capacidad de desenvolverse con éxito en el medio en que vive, constituyéndolo en factor de avance y de riqueza colectivos. El tercer tipo de escuela estaba destinado a graduar maestros eficientemente preparados para la enseñanza en las escuelas elementales de indígenas.

En este Estatuto, orientado a dar normas a la educación de las mayorías, se basó la fundación de Warisata el 2 de agosto de 1931. Sobre el mismo, en su famoso libro *Warisata. La escuela-ayllu*, Elizardo Pérez señala que al promulgarlo Sánchez Bustamante actuaba con criterio realista y moderno tratando de hacer de las escuelas indigenales instrumentos de mejoramiento económico nacional pero al mismo tiempo lamenta que el Estatuto quedara olvidado una vez que su autor dejó el Ministerio de Educación[4] por la caída del partido liberal. Su importancia radica en que a pesar del olvido temporal, las normas de este Estatuto sirvieron a Pérez, doce años más tarde, para fundamentar la creación de Warisata (Pérez, l992), culminación del proceso de nacimiento de las escuelas normales rurales. Con esta exitosa experiencia culminará también el proceso de bifurcación de la educación pública que empezó en l908. Sin embargo y a pesar del éxito que tuvo la educación diferenciada puesta en acción en Warisata, la experiencia será combatida por los sectores conservadores hasta lograr su cierre en l940. Esta experiencia no encajaba en el modelo de educación civilizatoria que se había establecido a pesar de que Warisata se fundamentaba en la legislación

4 Sánchez Bustamante fue Ministro de Instrucción durante la presidencia de Montes, entre l908-1909 y luego otra vez entre l918-1920 durante el último gobierno liberal bajo la presidencia de Gutiérrez Guerra (l917-1920) En l930, "el Maestro de la Juventud" nuevamente cobró notoriedad y fue autor del Estatuto Orgánico de la Educación aprobado ese año. Fue una persona comprometida con la educación.

vigente. El carácter emancipatorio con el que sus actores impulsaron esta experiencia asustó nuevamente a las élites conservadoras, que tres décadas antes hablaron por la boca de Tamayo.

El Estatuto Sánchez Bustamante de l930

Para que se entienda mejor lo anterior, es necesario referirnos a otra política educativa que consolidará el funcionamiento bifurcado de la educación pública y que puede ser considerada como parte de su constitución, por la importancia que le dieron los maestros. Se trata del Estatuto Sánchez Bustamante de l930 que otorgó autonomía administrativa a la educación pre universitaria y volvió a ratificar la orientación bifurcada del sistema escolar público. Ese año, una junta militar encabezada por el general Blanco Galindo permite que nuevamente los maestros tengan voz en las esferas del poder, a diferencia de lo que había pasado en la década anterior. Reaparece la figura de Sánchez Bustamante redactando una nueva norma para la educación llamada Estatuto de la Educación Pública que reemplazó al Estatuto General de Instrucción Pública de l874 (Cortez, 1973).[5]

El Estatuto de Educación Pública sintetiza las experiencias que ocurrieron en la educación en las tres décadas pasadas. En continuidad con el Plan de 1908 y el Estatuto de l919, ratifica la bifurcación de la educación pública, que pasó a denominarse "educación única vocacional", combinando en esta expresión las dos orientaciones que se fueron forjando en la educación. Retomando el espíritu liberal, la nueva fórmula mantenía la idea de que el Estado educa a todos pero no de la misma manera. Ése es el sentido de la educación "única vocacional". Serán los maestros los encargados de adaptar qué se enseña a cada grupo social de enseñanza ya que la idea de "vocacional" no se refiere a una elección individual. Así se remozó la idea de la bifurcación de la educación pública que ocurría desde l908 y que se había expresado también en el Estatuto de Educación Indígena de l919.

5 En l917 Rouma elaboró un documento titulado Ley Orgánica de la Educación que buscaba reemplazar el viejo Estatuto de l874. Probablemente Sánchez Bustamante recuperó este trabajo de Rouma realizado durante su gestión como ministro de Educación del Presidente Gutiérrez Guerra.

La elaboración de esta legislación estuvo a cargo de Sánchez Bustamante, quien en persona se encargó de delegar tareas a los maestros, asistiendo al Congreso que realizaron el 3 de noviembre de l930 (Suárez, l986).[6] Al mismo tiempo les entregó la conducción técnica y administrativa de la educación pre universitaria, concretamente la educación urbana. De este modo los maestros consiguieron que la educación tenga autonomía administrativa librándola de la injerencia político partidaria. El Estatuto Sánchez Bustamante establecía que la llamada educación "indigenal" quedaba en manos del Ministerio. Esta, a pesar de la arremetida del presidente Saavedra contra las escuelas indígenas y las normales, seguía funcionando por cuenta propia en distintas comunidades, principalmente del altiplano.

Los maestros entran en escena

Las concreciones prácticas más importantes del Estatuto Sánchez Bustamante fueron el Consejo Nacional de Educación y la experiencia de Warisata, dos políticas estatales con perspectivas contradictorias entre ellas. En su realización se marca la fuerza que empezaron a tener los maestros normalistas. Aunque su número era aún pequeño ya forjaban valores, visiones y emblemas propios.[7] La

6 Aquí cabe destacar las resoluciones del Congreso de Maestros de l930, que tienen sintonía con la delegación de autoridad que les dio Sánchez Bustamante, como son la centralización de la administración escolar bajo la dirección del Consejo, la educación laica, empréstitos para construcción de locales escolares. Otras se refieren a reivindicaciones laborales. Este Congreso solicitó una ley para la jubilación de los maestros y la derogatoria del decreto supremo de 31 de julio de l928 que prohibía las huelgas del magisterio. Finalmente, en las resoluciones están las cuestiones sociales amplias como la abolición del pongueaje (Suárez, l986: 234-235). Con este tipo de reivindicaciones que articulan lo educativo, los derechos laborales propios y los de otros sectores sociales, los maestros han ido construyendo su cultura. En este caso, el Congreso se realiza en coincidencia con la constitución del Consejo, organismo que aumentó su capacidad e influencia, demostrando así el sentido de oportunidad que tiene el magisterio para avanzar en la persecución de sus derechos laborales.

7 A pesar de la caída del partido liberal que apoyó la educación pública, durante la década de 1920 los maestros no dejaron de participar para establecer derechos laborales que garanticen el funcionamiento de la educación pública. En 1923 lograron establecer un Escalafón Nacional. En l925 surge la Liga Nacional del Magisterio y durante toda la década luchan por no ser considerados "funcionarios públicos", condición que les impedía hacer huelgas contra los gobiernos.

caída de los republicanos, en 1930, les permite avanzar en sus objetivos. Para entonces la educación pública se ha bifurcado y su orientación diferenciada ha quedado plasmada tanto en las normas como en las prácticas, en el Estatuto de Educación Indígena de l919 y en las normales rurales, que empezaban a cerrarse mientras que las escuelas indigenales estaban desatendidas. Así, con la promulgación del Estatuto Sánchez Bustamante los maestros se incorporan nuevamente en el escenario de la educación pública con intereses propios, impulsándola desde distintos lugares y visiones, ganando así espacios y experiencias en su conducción. Un grupo participa en el Consejo Nacional de Educación, organismo ubicado en las esferas del poder; otro, desde la práctica, forja la experiencia de Warisata. Unos y otros participan también en las actividades convocadas por sus organizaciones sindicales que principalmente buscan mejores condiciones de trabajo. Todo esto ocurre paralelamente.

El Consejo funcionó de 1930 a 1936 con poca independencia de los ministros de Educación. Sus primeros consejeros renunciaron por presión política, en febrero de l936. Desde entonces, hasta diciembre del 1938, cumplió esas funciones la Dirección General de Educación. En enero de l939 se designó interinamente a los miembros del Consejo que ejercieron hasta el 15 de noviembre de l940 cuando fueron designados constitucionalmente. Por todo esto, el profesor Vicente Donoso, quien fue nombrado como consejero interino y luego constitucional, señalaba en l942, que "prácticamente el Consejo y la Autonomía sólo tenían tres años y medio de funcionamiento" (Donoso, 1942: 14). Además, en todo ese tiempo había vivido en la incomprensión y la indigencia económica. La queja se refiere a la poca independencia que tuvo el Consejo en los primeros años, dado que los ministros de educación eran quienes lo dirigían, según señala Donoso.

Este Consejo tuvo una mirada negativa hacia la educación indígena que se desarrollaba en Warisata que, justamente en los años de la Guerra del Chaco (1932-1935) había logrado establecer las "escuelas de trabajo" como proyecto educativo. Precisamente cuando Warisata estaba en proceso de consolidación fue atacada por las autoridades del Consejo hasta lograr su cierre en enero de l940 (Pérez, l992). Recordemos que la educación pública se inscribió en un modelo civilizatorio que no era compartido en Warisata. Por esta razón las élites y maestros normalistas con poder de decisión

desbarataron esta política pública que se había construido con una enorme participación de los sectores mayoritarios subalternos, respondiendo por tanto, a sus necesidades de educación.

Así el contrapunto sobre la orientación de la educación pública se expresó nuevamente con motivo del éxito de la original experiencia de Warisata, que surge, como ya hemos señalado, casi junto con las actividades del Consejo Nacional de Educación. Su clausura es también el cierre del debate sobre la orientación bifurcada de la educación orientación que se consolidará con el Código de la Educación Boliviana de l955. Este establece normas que mantendrán una educación diferenciada bajo el principio administrativo de "educación unificada" y el discurso de ser "única". En todo caso, irónicamente, la experiencia de Warisata demostró con sus acciones el principio de ser una "escuela unificada", pues no sólo fue una normal rural sino un modelo de educación que integró varios ciclos articulados por las escuelas de trabajo. Aclaremos que Warisata tenía que ser una normal rural desde el principio pero sus impulsores empezaron forjando las escuelas de trabajo, normadas tanto por el Estatuto de Educación Indígena de l919 y el Estatuto Sánchez Bustamante de l930, que ratificó la vigencia de las escuelas de trabajo para la educación indigenal.

Hasta aquí esperamos haber mostrado que desde el momento mismo en que los liberales en el poder iniciaron la reorganización de la educación pública nacional, distintos actores civiles y estatales participaron en su constitución. Unos para apuntalar el desarrollo del Estado nacional. Otros, los indígenas, para acceder a la palabra escrita y contar así con una herramienta más de lucha para defender sus derechos, principalmente sobre la tierra. Por su parte los maestros buscaban establecer normas que les permitieran el ejercicio profesional de la enseñanza sin estar sometidos a los vaivenes de los cambios de gobiernos. La educación escolar fue avanzando lenta pero sostenidamente. Un indicador de los avances de entonces es el relativamente bajo crecimiento del número de matriculados en las escuelas que de 2% en l900 subió a 3.9% en l930 (Contreras, l999). Los cambios que se producirán en la sociedad como consecuencia de la Guerra del Chaco y que se concretarán en la Revolución Nacional de l952, encontraron en la escuela sólo a un cuarto de los niños y niñas en edad escolar. Pero a partir

de entonces, y en especial después de l955 cuando se aprobó el Código de la Educación Boliviana, la educación escolar se convertirá en un derecho universal provocando un acelerado crecimiento del sistema escolar. Sin embargo, para que esto ocurra fue necesaria la activa participación de los maestros.

4. La expansión de la educación pública

Después del cierre de Warisata en l940 el Estado se ocupó de nuclearizar centenares de escuelas rurales unitarias que se había fundado a lo largo y ancho del altiplano desde la vigencia de las políticas educativas liberales (Brienen 2002). El modelo nuclear fue tomado de la experiencia de Warisata y consistía en el funcionamiento de una escuela central de la cual dependían varias escuelas seccionales. Este modelo organizativo ha permanecido hasta la actualidad. Es una característica del subsistema de la educación rural.

Por otro lado, desde el cierre del Consejo Nacional de Educación los maestros exigían su reposición porque dejó de tener vigencia el Estatuto Sánchez Bustamante con el que surgió el Consejo. Los maestros luchaban por un nuevo estatuto y elaboraron propuestas para su redacción recuperando, la experiencia del Consejo. El nuevo estatuto, llamado Código de la Educación Boliviana logró establecer las normas de funcionamiento del sistema escolar por las cuales –por fin– la carrera docente estaba protegida legalmente de modo que los maestros lograron continuidad en sus puestos de trabajo. Asimismo estableció la participación de maestros meritorios en cargos jerárquicos hasta llegar a la Dirección General de Educación, el tercero después del Ministro de Educación. Todos estos aspectos referidos a las condiciones del trabajo docente fueron parte de un reglamento llamado Escalafón Nacional del Servicio de Educación aprobado en l957. Para entonces, sólo alrededor de 25% los maestros en servicio se habían formado en la Escuela Nacional de Maestros de Sucre. Sumando a ellos los normalistas rurales y técnicos, su número alcanzaba al 44% del total de maestros (Ministerio de Educación y Bellas Artes, l958). Así, la expansión de la educación se

realizó con una mayoría de maestros interinos, como ocurrió también en otros países latinoamericanos (Torres, 2000).

En l958, la dirección sindical del magisterio presentó una propuesta de reforma pedagógica de la educación elaborada por el profesor Guido Villa Gómez y sus colaboradores del Instituto de Investigaciones Pedagógicas que con otro nombre se había fundado en l940 y estaba a cargo de maestros. Esta propuesta, de carácter curricular e institucional también planteaba profesionalizar a los maestros interinos que seguían siendo mayoría. No contó con el apoyo gubernamental y desde entonces los maestros solicitaban a los actores estatales un congreso pedagógico que permitiera socializar las propuestas elaboradas. Gran conocedor del magisterio, Villa Gómez creía indispensable hacer partícipes de las propuestas a los maestros antes de lanzarlas como reforma desde el Estado. A lo largo de la década de l960 esta propuesta de reforma fue madurando y llegó a conocerse como Plan Villa Gómez. El gran maestro murió en l968 sin poder lograr el sueño de realizar el Primer Congreso Pedagógico para exponer a los maestros sus ideas de reforma. El Congreso se realizó en enero de l970 bajo el gobierno militar de Ovando, después que los maestros vivieron el recorte de sus derechos laborales y sindicales durante el gobierno de Barrientos. El profesor Higueras del Barco señala que en ese momento lo más importante para los maestros fue la reposición de las categorías[8] anuladas por Barrientos (Higueras del Barco, 2009).[9] Para entonces este gobierno ya había cooptado ideas de las propuestas de reforma elaboradas por los maestros a las que mezcló con ideas conductistas. Así se inició una primera fase de reforma bajo gobiernos militares transformando la educación en "caos", por la improvisación con que se llevó adelante. Después de la muerte de Barrientos (1969) los maestros no pudieron revertir las medidas ya adoptadas y la educación continuó por el camino marcado por Banzer, entonces ministro de educación, que había puesto en marcha la Reforma Integral de la Educación en l968 y que consolidó bajo su gobierno dictatorial (1971-1978).

8 Los maestros tienen un sueldo básico y categorías que aumentan porcentualmente su remuneración.

9 El profesor René Higueras del Barco me concedió varias entrevistas a principios de 2009. Murió el 31 de julio del mismo año acompañado de sus alumnos.

En su dimensión curricular la Reforma Integral de la Educación introdujo la "tecnología educativa" en las escuelas bolivianas a través de sencillos programas elaborados por objetivos que fueron distribuidos ampliamente en l975, durante el gobierno dictatorial de Banzer, vigentes hasta hoy en el nivel de educación secundaria. La dimensión institucional de esta reforma modificó la estructura del sistema escolar estableciendo una educación primaria de cinco años, llamado ciclo básico, un ciclo intermedio de tres años y un nivel secundario de cuatro años. Esta estructura tuvo vigencia hasta l994 cuando fue reemplazada por los cambios que introdujo la Ley de Reforma Educativa. La intervención que hicieron los gobiernos militares en la educación dio lugar también a recortes en los derechos laborales y sindicales de los maestros dejando sin efecto normas del Código de la Educación que permitían su en la conducción de la educación. Por otro lado, desde l968 se consolidaron prácticas que habituaron a los maestros a una enseñanza repetitiva, memorística y acrítica. Todo esto en un proceso en el que el sistema escolar crecía vertiginosamente. Si en l950 la población estudiantil inscrita en escuelas llegaba 138.924, en l966 creció casi cinco veces, llegando a 683.690 estudiantes. En l975 el número de matriculados pasó el millón, alcanzando 1.035.152 escolares (Contreras, l999). Esto hizo que al magisterio se incorporaran grandes contingentes de maestros interinos ante la falta de profesionales. En l983, 40% de los maestros en servicio carecía de formación normalista (Ipiña, l983).

Por todo lo anterior, cuando se recuperó la democracia, el 10 de octubre de l982, la educación estaba en ruinas según la percepción de los maestros y de los gobernantes. La Ley de Reforma Educativa de l994 intentó poner orden en la educación después de una década de debates atravesada por una crisis inflacionaria que redujo los sueldos de los maestros a un quinto de su valor anterior.[10] En este contexto era muy difícil que los maestros se comprometan con una reforma pedagógica de signo opuesto a la realizada por Banzer tanto por falta de profesionalidad como por el atropello a sus derechos. Recordemos que la nueva ley consolidó el desplazamiento de los maestros de la conducción de la educación al abrogar el Código en el que

10 Ver Contreras y Talavera 2004 y Talavera, 2009.

aquella se sustentaba. Además hizo cambios en las normas de la carrera docente, rebajando a los normalistas al nivel de técnicos superiores. Todo como parte de las propuestas realizadas en su dimensión institucional. Curricularmente la Ley de Reforma Educativa propuso dar un giro a la enseñanza que resultó difícil para un magisterio poco profesional, mal pagado y acostumbrado a prácticas verticalistas, repetitivas y memorísticas que se iniciaron en l968 cuando los militares intervinieron en la educación pública. La desprofesionalización del magisterio se manifestó en la composición de su nueva dirigencia ocupada exclusivamente en defender derechos y mejorar salarios a diferencia de aquella que existió antes de las dictaduras militares que tuvieron entre otros, a dirigentes sindicales como Guido Villa Gómez, Humberto Quezada y antes a los hermanos Guillén Pinto, a Juvenal Mariaca, todos "grandes maestros" antes de ser dirigentes sindicales (Chávez, 2007).

5. A manera de conclusión

En el periodo de formación de la educación pública, las políticas educativas fueron protagonizadas por los actores estatales entre los que destacan algunos que se ocupaban consecuentemente de la educación. Estos actores tenían "conciencia histórica" para dictar las leyes; avanzaban sobre sus decisiones anteriores, parecían atentos a los efectos de las políticas que asumían y las iban ajustando a las necesidades de los intereses dominantes. De esa manera fueron dando forma y contenido al sistema escolar. Este es de carácter civilizatorio desde el inicio, descalificador de lo propio. En este modelo no encajó la experiencia de Warisata cuyas prácticas tenían carácter liberador por lo que no se ajustaba al modelo de educación diseñado por los liberales.

A partir de l930, periodo de crecimiento de la educación los maestros se convirtieron en actores más notorios, organizados colectivamente en pos de tener mejores condiciones de trabajo que logran establecer en el periodo de expansión de la educación, con la promulgación del Código de la Educación Boliviana en 1955. Desde entonces tuvieron condiciones

laborales seguras pero no pudieron impulsar la reforma pedagógica que debía acompañar el proceso de expansión. Desde este momento la educación pública se debilitó por la desvinculación entre la dimensión pedagógica y la dimensión laboral que antes estaban unidas en la lucha de los maestros. Al ocurrir esta separación, que coincide con la masificación educación, se reduce la posibilidad de mejorar la calidad de la educación con la activa participación de los maestros. Las nuevas políticas de educación que promovieron reformas, tanto la realizada por los gobiernos militares como lo neoliberales, los relegarán a meros aplicadores de propuestas en cuyo diseño no participan. Por ello, es necesario que los maestros recuperen su memoria histórica y que junto con los padres de familia vuelvan a proponer al Estado políticas educativas que enfrenten el problema de la calidad de la educación, de su pertinencia cultural y de su relevancia social. Eso era lo que se estaba logrando en Warisata cuando la experiencia fue clausurada y también fue parte de las propuestas pedagógicas de la Ley de Reforma Educativa de l994, aunque con poco éxito.

Hacer esta propuesta parece innecesario dado que pronto habrá una nueva política educativa que intentará descolonizar la educación. A la luz de la historia presentada, sin embargo, para lograr este objetivo será necesario contar con actores que la dinamicen. La educación no avanza si no tiene quien la impulse. La nueva política tendrá que desmontar el modelo civilizatorio con el que se ha forjado la educación pública, empezando por la descolonización de la formación de maestros. Será un proceso lleno de contradicciones y paradojas, un espacio de disputas y debates políticos hasta lograr una experiencia escolar significativa para el desarrollo personal y social.

Bibliografía

APPLE, Michael W.
l986 *Ideología y currículo*, Torrejón de Ardoz, Akal.
BATALLÁN, Graciela
2007 *Docentes de infancia. Antropología del trabajo en la escuela primaria*, Paidós, Cuadernos de Educación 52, Buenos Aires, Argentina.

BOURDIEU, P. y PASSERON, J.C.
l977 *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Laia, Barcelona, España.
BRIENEN, Marten
2002 *The clamor for schools. Rural education and the development Of State-community Contact in Highland Bolivia, 1930-1952*. Revista de Indias, Vol. LXII.
CONTRERAS Manuel
l999 "Reformas y desafíos de la educación", en *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*. Harvard Club de Bolivia, La Paz, Bolivia.
CONTRERAS, Manuel y TALAVERA, María Luisa
2004 *Examen Parcial. La Reforma Educativa Boliviana, l992-2002*, PIEB, La Paz, Bolivia.
CORTES L. Eduardo
1973 *Mito y realidad de la educación boliviana*, Editorial Serrano Hnos., Cochabamba, Bolivia.
CHÁVEZ, T. César
2007 Entrevistas, realizadas por M.L. Talavera. La Paz, Bolivia.
DONOSO, Vicente
1942 *Informe del Director General de Educación*, l941-1942, Consejo Nacional de Educación, La Pas, Bolivia.
GIROUX, Henry
1995 *Teoría y resistencia en educación*, Siglo XXI, México.
LARSON, Brooke
2007 *Pedagogía nacional, resistencia andina y lucha por la cultura pública. Bolivia 1900-1930* Documento de Trabajo, CIDES, La Paz, Bolivia.
LISTON Daniel P. y ZEICHNER, Keneth M.
l993 *Formación del profesorado y condiciones sociales de la escolarización*, Morata, Madrid, España.
LORA, Guillermo
1998 *Obras Completas, Tomo XXXVII*, Ediciones MASAS, La Paz, Bolivia.

MARTÍNEZ, Francoise
2001 "Los primeros pasos liberales hacia la unificación escolar en Bolivia. En torno a la Ley del 6 de febrero de 1900 y clausura subsecuente del Colegio Seminario de Cochabamba" en *Visiones de fin de siglo. Bolivia y América Latina en el Siglo XX*. Dora Cajías, Magdalena Cajías, Carmen Jonson, Iris Villegas, Comps. Plural, La Paz, Bolivia.
MENDIETA, Pilar
2008 *Indígenas en política. Una mirada desde la historia*, Instituto de Estudios Bolivianos, FHCE, UMSA, La Paz, Bolivia.
PÉREZ, Elizardo
1992 [1962] Warisata. La escuela ayllu, Hisbol, CERES, La Paz, Bolivia.
PUIGGROS, Adriana
1994 Imperialismo, educación y neoliberalismo en América Latina, Paidós Educador, México.
RIVERA CUSICANQUI, Silvia
l986 *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y quechua*. 1900-1980, HISBOL, CSUTCB, La Paz, Bolivia.
ROCKWELL, Elsie
1996 *Hacer escuela. Transformaciones de la cultura escolar. Tlaxcala 1910-1940.* Tesis doctoral. Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, IPN; México.
SCHROEDER, Joachim
1994 *Modelos pedagógicos latinoamericanos. De la Yachay Wasi inca a Cuernavaca.* Ediciones CEBIAE, La Paz, Bolivia.
SUÁREZ, Cristóbal
l986 *Historia de la educación boliviana*, La Paz, Bolivia.
TALAVERA, María Luisa
2009 "Contextos y resultados de las políticas educativas en Bolivia. 1982-2007" en Galia Domic (Coord.) Políticas Públicas Educativas. Serie Estudios Bolivianos No. 15, Instituto de Estudios Bolivianos, FHCE, UMSA, La Paz, Bolivia.
TORRES, Luis Alberto
2000 *Grandezas y miserias de la educación latinoamericana del siglo veinte*, s/lugar de edición.

El aborto medicamentoso e insumos para los programas de Salud Sexual y Reproductiva

María Dolores Castro Mantilla[1]

Resumen

El artículo es un resumen de los hallazgos de investigación sobre el conocimiento, las valoraciones y significados en relación con el aborto medicamentoso, que poseen las usuarias de tres clínicas privadas en áreas urbanas y periurbanas en La Paz y Cochabamba. Dado que el aborto es considerado la tercera causa de muerte materna en el país y ha sido considerado por el Ministerio de Salud como un tema de salud pública, la investigación pretende ofrecer insumos para la discusión sobre el tema, así como elementos que contribuyan a la política pública en salud sexual y reproductiva.

Abstract

This article presents a summary of research findings about knowledge, appreciation and the meaning of non-surgical (Pharmaceutical) abortion for patients accessing the three private clinics en urban and marginal zones of La Paz and Cochabamba. Given that abortion is among the three principal causes of maternal mortality in Bolivia, and has been recognized by Health Ministry as a Public Health challenge, the paper offers inputs for discussion, as well as, contributing thoughts for public policy on SRH.

1 Antropóloga, con estudios de Maestría en el Colegio de México. Candidata a PhD en Ciencias del Desarrollo. Investigadora principal de este trabajo. El equipo estuvo conformado, además, por Franklin García P., Margarita Jachacollo V., Juan Rocha S., Pablo Soto D. y Lily Ledezma K.

1. Introducción

La investigación *Conocimiento sobre el aborto medicamentoso entre usuarias de tres centros privados de salud sexual y reproductiva y sus redes sociales en La Paz y Cochabamba*, *Bolivia*, se llevó a cabo durante el año 2009. Fue un estudio conducido por el CIDES-UMSA en el marco del convenio LID GRAND.[2]

El propósito de la investigación fue producir evidencia que pueda contribuir a la política pública y a estrategias programáticas e informativas para disminuir la morbi-mortalidad de mujeres bolivianas por causas relacionadas al embarazo no planificado y al aborto.

Objetivos:

- Explorar el conocimiento sobre aborto medicamentoso que se reporta por usuarias de tres clínicas privadas de salud sexual y reproductiva en áreas urbanas y periurbanas en La Paz y Cochabamba.
- Explorar el conocimiento sobre diferentes métodos utilizados para la regulación menstrual y el aborto, reportado por estas mujeres e integrantes de sus redes sociales.
- Identificar factores socioeconómicos y culturales asociados con el conocimiento y el uso del aborto medicamentoso reportados por estas mujeres.
- Producir evidencia que puede guiar la política pública, las intervenciones programáticas y el material informativo para evitar el aborto inseguro.

La investigación se llevó a cabo en tres clínicas privadas de atención primaria: Wiñay-central Max Paredes y Wiñay Chasquipampa en La Paz; Wiñay Quillacollo en Cochabamba. Las tres son clínicas privadas de bajo costo que cubren atenciones de medicina general, salud sexual y reproductiva, atención dental y laboratorio.

2 Convenio entre CIDES y la Organización Mundial de la Salud para el fortalecimiento institucional en investigación y capacitación orientadas a políticas en salud reproductiva.

Además del contexto de las clínicas, los tres lugares seleccionados son escenarios de festividades religiosas importantes del país lo que resalta como contexto sociocultural que influye en situaciones de violencia sexual y alcoholismo: La fiesta de la Virgen de Urkupiña (Quillacollo-Cochabamba); la fiesta del "Señor del Gran Poder" (Max Paredes-La Paz) y la fiesta de la "Virgen de la Merced (Chasquipampa-La Paz).

El diseño metodológico de la investigación combinó métodos cualitativos y cuantitativos, dando prioridad a un enfoque holístico y etnográfico mediante la observación participante y las entrevistas abiertas y semiestructuradas. En este artículo, presentaremos los hallazgos cualitativos.

En la recolección de la información cuantitativa se empleo una encuesta semi estructurada con indicadores como la edad, nivel educativo, ocupación, uso de los servicios de la clínica, lugar de residencia actual, idiomas hablados, conocimiento sobre métodos anticonceptivos y aborto médico. De esta manera, se tuvo información de las características socioeconómicas de las mujeres participantes en el estudio. En total se aplicaron 463 encuestas, con variaciones proporcionales entre los tres centros en función de su flujo de consultas, sobre la base de los registros clínicos del 2007.

En el estudio cualitativo se realizaron entrevistas individuales orientadas por la escucha activa para promover la producción por las mujeres usuarias de su propio marco y conceptualización del tema a lo que se llamó: *Conocimiento reportado acerca del aborto medicamentoso*[3]. Durante las entrevistas, se prestó atención especial al conocimiento y/o la experiencia reportados por las usuarias con el aborto medicamentoso; productos farmacéuticos alternativos y métodos tradicionales para la regulación menstrual o el aborto; normas sociales y tabúes indicados por expresiones verbales o no-verbales y factores socioculturales que pueden haber afectado su acceso a información relevante y servicios de salud sexual y reproductiva. Se aplicaron un total de 53 entrevistas.

3 Término desarrollado por Susanna Rance (2009).

Número de encuestas y número estimado de entrevistas sobre la base del número total de mujeres que hicieron consultas en medicina general y ginecología durante 12 meses, 2007

Clínicas de Wiñay	Número total de mujeres que hicieron consultas en medicina general y ginecología, 12 meses, 2007	Número de encuestas aplicadas (*)	Número estimado de entrevistas
La Paz-Centro	1.705	85	17
Chasquipampa	3.333	167	18
Quillacollo	4.157	208	18
Total	9.195	460	53

Fuente: Estimación por el equipo de investigación sobre la base de registros de las clínicas de Wiñay
(*) Equivalente al 5% del número total de mujeres que consultaron durante un año en medicina general y ginecología, excluyendo visitas repetidas por la misma usuaria

Posterior a las entrevistas y encuestas se hizo la recolección de datos socio-culturales de los barrios aledaños a las clínicas combinando entre investigación de fuentes secundarias y observación participante. Se aplicaron entrevistas semi estructuradas a una diversidad de actores pertenecientes a redes sociales de las entrevistadas y/o encuestadas, entre ellos: lideres de barrio, profesores de colegio, vendedoras de mercado, proveedores de salud, regentes de farmacias y vecinos/as de barrio. Se entrevistaron a 42 personas.

Para el análisis teórico se tomó el aborto con medicamentos como una experiencia compleja, multicausal, en cuya construcción convergen entre otros, factores culturales, sociodemográficos y psicosociales y donde es necesario atender no sólo a los referentes colectivos sino también y de manera particular a la subjetividad propia de las mujeres que lo han experimentado, (Population, Council 2005). Para esta investigación en particular se indagó sobre el Misoprostol conocido comercialmente como Cytotec. La importancia de esta medicamento en su uso para el aborto es tal que médico argentino Lionel Briozzo (2010) ha llamado a este medicamento la "Penicilina del Siglo XXI", asegura también que hay una "hipocresía" sobre este fármaco al seguirlo considerando un delito, siendo que este impacta en la disminución de las dos causas más importantes de muerte en las mujeres como lo son el aborto y las hemorragias (Briozzo, 2010).

Los datos cuantitativos fueron procesados mediante el programa estadístico SPSS, y se uso Un enfoque interpretativo guiado por la Teoría

Fundamentada (Strauss, 1987) para los datos cualitativos. Se prestó especial atención a la particularidad del contexto, la situación y la interacción con las entrevistadas. El hecho de tener tres sitios de campo fue muy importante para este proceso de generalización progresiva, donde se consideraron diferencias culturales y regionales y las similitudes entre los datos generados.

1.1. Consideraciones éticas

Se consideró la edad como un requisito importante para definir la población objetivo que más allá de consideraciones metodológicas, tuvo razones éticas. En Bolivia, el Código del Menor (Niña, Niño y Adolescente) estipula que como medida de protección y por ser menores de 18 años deben contar con la autorización de sus padres o tutores para cualquier actividad en la que se requiera de su presencia. En esta investigación para evitar exponer a las menores a la opinión de sus tutores o padres, se prefirió partir de los 18 años (edad que marca la mayoría de edad) como edad donde la joven puede decidir participar por su propia voluntad en una investigación sobre aborto medicamentoso. Un límite máximo, se estableció en 50 años, ya que el conocimiento de un aborto con medicamentos reportados por las mujeres mayores de edad reproductiva puede ser muy relevante para el estudio.

El proyecto utilizó formularios de consentimiento informado para asegurar que las mujeres participantes estén informadas adecuadamente, en términos claros y comprensibles del objetivo de la investigación y de esta manera garantizar el anonimato y confidencialidad de la información proporcionada en forma voluntaria.

2. La situación del aborto inducido y las políticas públicas

El aborto inducido como consecuencia del embarazo no planeado es reconocido como un problema de gran magnitud desde la salud pública, en los países en vías de desarrollo, donde se asocia a condiciones inseguras, sobre todo en aquellos en que se presentan restricciones legales.

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud –OMS (2004) en América Latina y el Caribe un número de 3.700.000 mujeres se someten cada año a abortos ilegales, lo cual cobra la vida de 3.700. Por cada 1000 mujeres en edad reproductiva se presentan 29 abortos no seguros. En la región, por cada 100.000 nacimientos se dan 30 muertes por aborto inseguro el cual es responsable del 17% de las muertes maternas (Population Council, 2005).

En América Latina el aborto es una realidad ampliamente extendida en la región y es realizado por personas no idóneas y en condiciones no asépticas, aproximadamente una 800.000 mujeres son son hospitalizadas cada año por complicaciones inmediatas del aborto inducido (Population Council, 2005).

En Bolivia, el riesgo de morir por una causa vinculada con el embarazo, parto o post-parto es muy alto; de acuerdo a la Encuesta Post-censal de Mortalidad Materna (EPMM, 2000), el riesgo alcanza a 11 de cada 1000 mujeres en edad fértil, con extremos bastante marcados entre departamentos: mientras que en Potosí llega a 19 por cada 1000 mujeres, en Tarija es tres veces menos (6/1000). Asimismo, las disparidades entre áreas geográficas es de 1 a 5 (área urbana: 5/1000; área rural de 23/1000).

En orden de importancia, las principales causas biológicas de la muerte materna son las hemorragias (33%), infecciones (17%) y el aborto (9%). (Plan Nacional de Maternidad Segura 2009 – 2013. MSD 2009).

Además de constituir un problema de salud pública, el aborto inseguro es un problema de derechos humanos y de injusticia social. El año 2000, el 70% de las mujeres que fallecieron tenían menos de 6 años de escolaridad o ninguno; las mujeres indígenas fueron las más vulnerables a morir, especialmente si vivían en el área rural, donde tenían cuatro veces más posibilidades de morir por complicaciones en el embarazo, parto y postparto que las mujeres de las ciudades (64,3% comparado con el 15,3%). El porcentaje de mujeres embarazadas que presentaron complicaciones fue de 45%, mientras que el estándar internacional no alcanza al 15% (Plan Nacional de Maternidad Segura. MSD 2009).

La falta de orientación y disponibilidad de métodos anticonceptivos se ha manifestado en los últimos resultados de la Encuesta Nacional de

Demografía y Salud (2008) que refleja cerca del 22.2 por ciento de demanda insatisfecha. Pareciera que se está conforme con haber pasado de 25.2 registrado en 1998 a 34.6 por ciento de uso de anticonceptivos modernos en los últimos años, pero no se advierte que en la mayoría de los países de América Latina que han logrado contener los embarazos no planificados las coberturas son cercanas al 60 por ciento o sea el doble de lo que registra actualmente Bolivia. Es cierto que se duplicó en relación al período anterior, pero aun se está bastante lejos del resto de los países de la región.

El gobierno boliviano ha identificado la mortalidad materna relacionada con el aborto como una prioridad del sistema nacional de salud. Los servicios de salud reproductiva, incluyendo la planificación familiar, estuvieron disponibles por primera vez en 1992, como parte de los servicios nacionales de salud pública. En 1994, se le dio primacía dentro de los problemas de salud pública al humanizar el tratamiento para usuarias que requieren cuidado médico debido a complicaciones asociadas con el aborto incompleto.

En cuanto a la legislación sobre el aborto, en 172 países se reconocen siete razones para permitir el aborto. En estos habita el 96% de la población mundial. Solamente el 18 naciones, es decir, en el 9% de los países del mundo no se permite el aborto bajo ninguna circunstancia. Entre ellos están cinco países de África cuatro de Europa, incluyendo el vaticano, tres de Asia, cinco de América Latina, (Chile, Nicaragua, El Salvador, Honduras y República Dominicana) y uno de Oceanía.

Razones para permitir el aborto

Consideraciones	Número de países	Porcentaje
Para salvar la vida de la mujer	172	91%
Para preservar la salud física	118	63%
Para preservar la salud mental	95	50%
Por violación o incesto	80	43%
Por malformación fetal	78	41%
Por razones socioeconómicas	56	29%
Por solicitud de la mujer	41	21%

Fuente: Atención humanizada del aborto y del aborto inseguro. Proyecto de Seguimiento de la CIPD. Sí mujer. Nicaragua, 1998

Casi todos los países de la región tienen leyes que permiten el aborto impune para proteger la salud de la mujer y, en algunos casos, cuando el embarazo es producto de violación, incesto y estupro o de malformación congénita.

Habiendo reconocido al aborto como un problema de salud pública, el MSD con el apoyo internacional desarrollo desde los años 90 políticas e iniciativas en salud para ayudar a las parejas y en especial a las mujeres a prevenir embarazos no planificados mediante la oferta de información, orientación y servicios de anticoncepción, para permitirles ejercer su derecho a decidir libre y responsablemente sobre el número y el espaciamiento de sus hijos y para las mujeres que hubieran recurrido al aborto, el tratamiento oportuno del mismo, en el marco de las hemorragias de la primera mitad del embarazo.

El Código Penal boliviano establece muy claramente las circunstancias en que es permitido el aborto impune, "Cuando el embarazo es resultado de un delito de violación, rapto no seguido de matrimonio, estupro o incesto y por presentar peligro para la vida o la salud de la madre" (Art. 266 del Código Penal, 1972).

Aunque la legislación contempla los casos en los que la mujer puede verse obligada a interrumpir un embarazo, en la práctica se advierte una aplicación inadecuada del marco legal existente, así como agresiones múltiples a las víctimas de violencia sexual. Las mujeres que están amparadas en la ley para acceder al aborto impune no siempre disponen de servicios seguros, no conocen la legislación, hay falta de proveedores capacitados, hay actitudes personales negativas de los prestadores de servicios y hay una inadecuada reglamentación institucional, entre otras.

El artículo del Código Penal es todavía motivo de muchas controversias; no existe una reglamentación y su aplicación ha estado sujeta a una serie de condicionantes que siempre han afectado a las mujeres. Por un lado está la retardación de justicia, por la otra la doble moral que rige las actuaciones de jueces y médicos. En los contados casos en que de logró la autorización judicial, se tuvo que enfrentar la negativa de los médicos a practicar el aborto.

Uno de los hitos fue la Resolución Ministerial No. 133 del 1 de marzo de 1999 que resuelve "adecuar los servicios de emergencias obstétricas para

mejorar la calidad de las prestaciones, disminuyendo los costos de intervención y los tiempos de estadía mediante la introducción del Modelo de Atención Postaborto (APA) con la técnica de Aspiración Manual Endouterina (AMEU) en los servicios de salud, en el marco del Seguro Básico de Salud (SBS), que permite el acceso de las mujeres en edad reproductiva y niños de O a 5 años a recibir atención gratuita (IPAS, sf)

Desde el año 2004 se implementa el "Modelo Integral para la Atención de las Hemorragias de la Primera Mitad del Embarazo" como un proceso de atención preventivo y curativo tendiente a reducir la morbimortalidad materna, constituido por cinco elementos: a) Vinculación entre la comunidad y proveedores de servicios; b) Orientación; c) Tratamiento del Aborto incompleto y de alto riesgo; d) Servicios de Anticoncepción en el postaborto y anticoncepción de intervalo; y e) Vinculación con servicios de salud reproductiva y salud integral. (MSD, 2009).

Otras intervenciones específicas a favor de la salud materna se han desarrollado recientemente, como el Decreto Supremo No. 29894 de 7 de febrero de 2009, referida a la aprobación de "Protocolos y Procedimientos Técnicos para los usos del Misoprostol en Ginecología y Obstetricia", aprobando también la inclusión del Misoprostol dentro de la lista de insumos básicos del Seguro Universal Materno Infantil, para todos los usos Gineco-Obstétricos de conformidad a los Protocolos y Procedimientos aprobados (MDS, 2009).

2.1. Tratamiento con medicamentos para el aborto legal y el aborto incompleto

Durante muchos años se realizaron estudios y un sin número de ensayos clínicos, y medicina basada en la evidencia en los que el Misoprostol, conocida como Cytotec, una prostaglandina aprobada para la prevención y tratamiento de úlceras gástricas, causa contracciones de músculos lisos, incluso la matriz, y por tanto fue utilizado para diferentes indicaciones ginecoobstétricas como la inducción al parto con feto vivo, inducción del parto con feto muerto, hemorragia postparto, aborto, aborto incompleto, aborto diferido, huevo anembrionado y maduración cervical (MSD, 2009).

El bajo costo del Misoprostol, su estabilidad a la temperatura ambiental, su sencilla administración, su amplia disponibilidad, sus menores riesgos de complicaciones y su evidente capacidad de provocar contracciones uterinas, ha hecho que los proveedores de salud alrededor del mundo y en Latinoamérica hayan utilizado el medicamento en las indicaciones señaladas, aunque puede no ser cien por ciento eficaz y algunas mujeres pueden requerir cirugía (LUI o AMEU) para completar el procedimiento.

En el siguiente cuadro se muestra un rango amplio de eficacia del Misoprostol en la atención post aborto:

Eficacia del Misoprostol en la atención post aborto

Atención post aborto con Misoprostol	
Aborto incompleto: 600 mg miso PO	
	Eficacia: 66-100%
Aborto retenido: 800 mg miso PV	
	Eficacia: 60-93%
Tamaño uterino < 12 semanas FUM	
Efectos secundarios:	Sangrado, cólicos, fiebre/escalofríos, nausea, vómito, diarrea

Fuente: Gineceo. Seminario-Taller Internacional Responsabilidad Médico-Social frente al Aborto impune. SBOG, 2005

Por otra parte, varias investigaciones desarrolladas en los Estados Unidos con mujeres de diferentes contextos culturales y orígenes étnicos han mostrado diferencias entre unos y otros grupos con respecto a las apreciaciones que se tienen acerca del aborto con medicamentos y en cuanto a las razones para acceder al mismo, aunque, en la mayoría de los casos, se reporta una valoración positiva del procedimiento (Clark, 2000; Winikoff, 1998, en Population Council, 2005). La calidad del método, percibida por las mujeres, está asociada entre otras a sus condiciones culturales y socioeconómicas, a las experiencias vivida por ellas, a aspectos inherentes a las cualidades del método, como su efectividad y accesibilidad y a aspectos subjetivos como lo son los factores de personalidad según el análisis de 12 estudios sobre el tema desarrollado por Winikoff (1995) (Citado en Population Council, 2005).

Los hallazgos de varios estudios acerca de las valoraciones y percepciones de las mujeres sobre el método de interrupción del embarazo con medicamentos indican que para quienes lo han experimentado priman aspectos relacionados con el hecho de que, en contraposición al método quirúrgico, el aborto con medicamentos ofrece menos riesgos, evita la cirugía y vivencias indeseadas como el dolor y el sometimiento a procedimientos invasivos, es más sencillo, y más natural (Winikoff, 1995, Billings, 2004). (Citado en Population Council, 2005).

3. Discusión de los hallazgos de investigación

Algunos resultados provenientes de las entrevistas cualitativas tienen una importancia para la orientación de las políticas públicas en torno a salud sexual y reproductiva, particularmente en torno al cuidado y atención de la salud materna.

Los factores sociales y culturales que permean la vida de las mujeres entrevistadas así como sus sentimientos, experiencias, condiciones de vida y relaciones sociales son factores que determinan las decisiones de las mujeres en relación al aborto con medicamentos.

Estos factores inciden a su vez en la manera en que las mujeres obtienen la información, deciden o no su uso, cuáles y como se da el proceso de la obtención. Aquí entran a consideración otros factores importantes como el acceso o la falta de información segura y oportuna, las relaciones de poder, la información sobre métodos anticonceptivos, el conocimiento o la experiencia previa con otros métodos para el aborto (naturales, quirúrgicos o con medicamentos) entre otros.

3.1. Características, conocimiento y situación por el uso del Cytotec

1) Edad, migración, educación y recursos económicos como determinantes.

Las mujeres entrevistadas tuvieron entre 18 a 49 años, siendo la mayoría jóvenes de 20 a 30 años. Sus historias están vinculadas con su origen urbano/rural y con

la migración, por ejemplo, en Quillacollo (Cochabamba) algunas entrevistadas mencionaron provenir de otras ciudades, o residir temporalmente en Cochabamba. También encontramos mujeres con distintos vínculos en el exterior sea porque han vivido o tienen familiares en España y Buenos Aires.

De la misma manera incide la educación, su situación económica y otras características familiares. En cuanto a educación, se observa una brecha entre algunas mujeres del área rural que por lo general no han terminado la educación primaria o secundaria completa, frente a las mujeres urbanas que son estudiantes de secundaria, universidad o trabajan en actividades comerciales.

Casi todas hablan castellano y muchas de ellas son bilingües (quechua y castellano). Las mujeres entrevistadas tienen una diversidad de historias de vida. Algunas son amas de casa, son casadas y viven con sus esposos e hijos/as, otras son solteras y viven con sus padres y hermanos/as. Mantienen un fuerte vínculo con sus redes sociales, entre quienes predominan las suegras, enamorados, primos/as y cuñado/as. Por lo general son de escasos recursos, viviendo en alquiler o con sus familias.

En relación con el conocimiento sobre el aborto, la mayoría narra historias de embarazo no deseado propias o ajenas. En estas historias sobresalen que la falta de comunicación con los padres, el temor o miedo hacia la censura de la familia, las condiciones precarias de vida, y la falta de información adecuada sobre métodos anticonceptivos inciden en estos embarazos:

> "Yo me mantengo sola, ayudo a mis padres que se encuentran en el campo, ellos son agricultores, soy soltera, y estoy estudiando en un instituto, cuando tenía 18 años me llevaron a la Argentina a trabajar, pero no me acostumbré y me regresé, allá conocí muchas cosas, es feo, hay muchas maldad, cuando me regresé empecé a trabajar como empleada de una familia, entonces me conocí con mi enamorado, también estaba estudiando en la nocturna, ahí nos han explicado de cómo hay que cuidarse, pero aunque te cuides, no se puede evitar, así nomás, entonces me embaracé" (Ent. Qllo13. Agosto 09).

2) Conocimiento, redes sociales y fuentes de información

Las mujeres entrevistadas refirieron no haber escuchado las palabras "Cytotec o Misoprostol", sin embargo hacen alusión al mismo con otros denominativos como:

- "una pastilla blanca",
- "tiene forma de estrella",
- "de color blanco estrellada",
- "como aspirina pero con puntitas".

En Max Paredes mencionaron distintos tipos de acuerdo al origen: el "original", "el peruano" y el "alemán".

Las fuentes de información provienen de las redes de amistad que aconseja o informan sobre este método. Por lo general estas amigas son de la secundaria o de la universidad. Pocas hacen referencia de haber escuchado hablar sobre estos medicamentos al personal de salud (médicos/as y enfermeras). En menor proporción las usuarias indican haberse informado o haber escuchado a familiares, las que escucharon principalmente refieren a la suegra el esposo o pareja.

Se encontraron diferencias importantes en la información que proveniente de las redes sociales. Así por ejemplo, las amigas aparte de ser la principal fuente de información, llegan a significar un apoyo para las mujeres. Ellas son las instancias de consejo y son las que develan la información que circula en forma de "secreto" entre amigas. La información sobre el medicamento deviene cuando se comentan situaciones o intereses comunes a las mujeres (falla de métodos anticonceptivos, no truncar estudios o trabajo, ausencia de apoyo familiar o de la pareja).

En tanto que la información sobre el medicamento otorgada por parientes y pareja surge en los contextos de evitar un embarazo no deseado por razones económicas (más hijos/as para mantener), evadir la crítica social del madresolterismo ("miramiento" o control social) por presión del hombre hacia la mujer (sobre todo en las relaciones fuera del matrimonio).

La importancia de los parientes como redes sociales en la circulación del conocimiento es tan significativa que trasciende las fronteras nacionales:

> "después el año pasado, la amiga de mi hermana que se encuentra en España, dice que es una peruanita, dice que con su marido han ido a su cuarto donde

> vive, los peruanos dicen que le han suplicado a mi hermana para que desde aquí le mande la pastillita, dice que estaba embarazada de dos meses, el año pasado, en diciembre antes de la navidad. La pareja dice que tiene un hijito de 9 meses, han llorado, es mucho sacrificio el trabajo, le llevan a la guardería, pero si va a tener otro bebé no va poder trabajar la mujer, le habían suplicado harto, a mi hermana, ella les ha ayudado, por eso, en un papelito escrito me han mandado a mi nombre, yo no me acuerdo como se llama, pero es pastilla blanca, pequeñita, como estrella, (la misma de la foto) de eso no me olvido… entonces yo me he acercado a la farmacia con el papelito para comprar, no me quisieron vender, me han exigido la receta, en vano me he suplicado a la enfermera.. Además de todo me han preguntado, después mi marido ha intentado, a él rápido le han vendido, no sé que le habría dicho, pero a mi no quisieron venderme, dice que otras cosa ha dicho. Después mi marido ha conseguido la receta, de donde será, le hemos envuelto con la receta, las pastillitas" (Ent. junio 12 2009).

Las farmacias y el internet fueron otras alternativas de información. En el internet, las y los jóvenes buscan información en páginas específicas sobre Cytotec. Por lo general esta información comprende personas de contacto, fuentes de adquisición y precios (muy altos) en dólares americanos. El uso cada vez mayor a Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) como reporta la ENAJ (2009) esta en aumento en la población de adolescentes y jóvenes. Aparte de ser un nuevo canal de información y educación, constituye un riesgo para la salud sexual y reproductiva por la información casi siempre inadecuada, incompleta y suplente de una atención o consulta con un/a profesional u otra persona orientadora.

La falta de comunicación y el miedo a los padres, en especial a la madre, se manifiesta como una barrera que incide en las decisiones de las mujeres más jóvenes. Si bien las redes sociales familiares aparecen como importantes, estas no incluyen a los padres de familias. Aparte del internet, son sus pares familiares (hermanas o primas) a quienes acuden. La verticalidad y las brechas generacionales en este caso influyen. Varios son los relatos donde se menciona que las jóvenes toman el medicamento a "ocultas", en las "noches" o en ausencia de los padres.

3) Referencias sobre obtención, costo e indicaciones para su uso

La fuente de información no es necesariamente la misma que la de la obtención del medicamento. Si bien las amigas o parientes informan, se acude a otras personas para su compra. Se menciona que por lo general es en las farmacias en donde se obtiene el medicamento y son diferentes personas las que se encargan de comprarlo.

A partir de las entrevistas a mujeres y en las farmacias, se identificaron algunas características en la obtención del medicamento como: 1) Por lo general, es un hombre (pareja, familiar o conocido) el intermediario para la compra. Se reporta que ellos son los que estarían menos sujetos a una censura en las farmacias y por tanto son los más indicados para buscar el medicamento. 2) A las mujeres, y sobre todo "cholitas" se les pide la receta. 3. No interesa el número que pidan, lo importante es vender. 4. No verifican la originalidad de la receta. 5. No amplían la información sobre su uso parece que se hicieran "de la vista gorda".

En cuanto a la cantidad de pastillas que compran, éstas van desde dos hasta 10 unidades. No hubo un criterio claro por el cual se compraba un x numero de pastillas, depende de la instancia que aconseja su compra. Las pastillas se consiguen a precios que oscilan entre 45 a 70 bolivianos (Quillacollo) y de 35 hasta 200 bolivianos (Max Paredes y en Chasquipampa) por cada una.

Es importante mencionar que los/as regentes entrevistados/as niegan vender estos medicamentos sin receta, sin embargo, reconocen que si lo buscan, los que más buscan son los "hombres porque siempre andan con problemas con otras mujeres fuera del matrimonio y además "ruegan" para que les saque del apuro". Además de las farmacias, refirieron que el medicamento se puede conseguir en consultorios privados y en el mercado negro de la Tablada.

4) Medidas preventivas

En Max Paredes, las instancias de consejo recomiendan a las mujeres hacerse una previa revisión del estado de salud en la que se encuentran. Algunas

mencionaron que antes de tomar una pastilla, es mejor hacerse una prueba o test de embarazo para tener la seguridad de estar o no embarazada. También se escucho que después de un aborto deciden visitar el hospital o clínica privada para realizarse una revisión médica, pues hay susceptibilidad ante un cáncer posterior. Los diferentes reportes al respecto muestran que hay una preocupación por la salud de las mujeres a causa de un aborto.

5) Vivencias propias o referidas

En los relatos de las mujeres sobresalen las experiencias con los efectos colaterales del Cytotec, principalmente hemorragias y dolor. Efectos que trascienden el estado civil, la clase social, el nivel educativo y el origen urbano o rural.

> "…he tomado dos, y tres me puse por vía vaginal, he tenido mareos, ganas de vomitar, he tenido una hemorragia fuerte y abundante, me he manchado todo y mi colchón tuve que hacer lavar, nadie no sabe, mi mamá cree que estuve enferma, no me hecho ver ni con mi hija, me aguanté. … no, no sabía, me parecía que iba ser fácil, me tome en la tarde, para que nadie me vea, me empezó la hemorragia, me daba sed, iba a mi cocina a tomar agua de manzanilla, dicen que hace calmar la hemorragia, me tomé mate de coca, cada paso que daba la sangre chorreaba por mis pies , se entraba a mi zapato, era feo, he caminado hasta la una o dos de la mañana, yo sola, me daba miedo que me pasara algo, como desmayarme, pero poco a poco ha clamado, ya estaba tranquila. Al día siguiente me desperté ya estaba calmado la hemorragia, me bañe, le llamé a una amiga, ella me ha dado la dirección de esta clínica, me han pedido radiografía, y tenía restos, ya me hicieron la limpieza de mi matriz, también me estoy haciendo el análisis de Papanicolaou, estoy en mis tratamientos, también para mi hija. (Ent. 5 de agosto 2009).

Se mencionan los siguientes efectos una vez tomado el medicamento:

Vómitos, Escalofríos, Dolor, Contracciones, Sangrado fuerte

Los cólicos y el sangrado fuerte son corroborados por otros estudios realizados en Europa, en África y Asia (Nguyen Thi Nhu Ngoc y cols.,

1999; Abdel-Aziz y cols., 2004; Hamoda y cols., 2004). Abdel –Aziz (2004) manifiesta que el dolor es el principal reto que debe enfrentar el aborto con medicamentos y que de la disponibilidad de las medicinas apropiadas, del entrenamiento de los proveedores y de la valoración y comprensión que se tenga del dolor que viven las mujeres, depende el que sea posible enfrentar esta realidad. Hamoda y su equipo (2004), por su parte, establecieron, en un estudio realizado en Escocia, que tuvo en cuenta 4.300 casos, que el 72% de las mujeres que habían experimentado el aborto con medicamentos requerían analgésicos siendo, sobre todo, las mujeres con menor edad y mayor tiempo de gestación, mientras aquellas que ya habían tenido partos alguna vez fueron menos tendientes a requerirla (Citado en Population Council 2005)

Langer (2003) plantea que "las complicaciones inmediatas más frecuentes del aborto inseguro son la perforación del útero, la hemorragia y la infección. A mediano plazo, la infertilidad es una secuela posible". Esta investigadora afirma que "lamentablemente, no se cuenta con datos sistemáticos y precisos para cuantificar esta morbilidad excepto en los casos en los que la mujer acude a un centro hospitalario". Según la autora, se carece, además, de medidas confiables que permitan conocer los efectos psicológicos del aborto inducido el cual además de afectar a las mujeres afecta a los varones y a la familia misma. Erviti y Castro (2004), por su parte, establecieron que, dada la estigmatización asociada al aborto inducido, las mujeres de bajos ingresos que lo han experimentado, ocultan con frecuencia esta realidad, argumentando que se trató de un aborto espontáneo (Citados en Population Council 2005).

6) Los sentimientos

Dependiendo de las experiencias, se expresan diferentes sentimientos. Algunas expresaron sentimientos de temor como: "es horrible"; "el trato en las clínicas es inhumano"; "casi se muere". También se describe que algunas no tuvieron ninguna molestia: "dolor no sentí de ningún tipo"; "todo tranquilo..." "un sangrado mínimo". En estas últimas, emerge una **instancia de consejo** hacia las demás mujeres, pues ven al Cytotec una alternativa positiva:

- “la recomiendo a algunas amigas que necesitan”
- “buena opción, y que debería usarse más”
- “mejor tomen estas pastillas”
- “como una buena opción, me parece un buen producto”

En estos casos, se puede afirmar que la información sobre el uso, las indicaciones, la marca del medicamento, y otros factores influyen en la toma de decisiones para el uno o no del medicamento. Además, teniendo en cuenta que la información circula de persona a persona, ésta llega de forma tergiversada o incompleta lo que repercute en la no comprensión de los efectos colaterales, cómo actuar o a dónde acudir en caso de una emergencia.

> “mi amiga, estaba sangrando mucho, se puso mal, no le informaron bien, porque sólo su chico había conseguido, pero tampoco le dijeron que consecuencias tenía, y como debería cuidarse o aplicarse, según la amiga aparentemente lo acertó, tomarse y ponerse para que sea más efectivo, y se vino al colegio, nadie le dijo que debía tomar cuidados, eso es lo malo ¡.. A mi amiga casi le hacen daño.. Podía haber ocurrido peor.. Causarle la muerte… del colegio la llevaron al hospital, para hacerla ver con el doctor... A los dos días regreso, y estaba bien. (Ent. Qllo6 4 de julio 2009).

7) *El apoyo de las redes sociales*

Este apoyo es fundamental puesto que las redes sociales se constituyen en una alternativa para las mujeres que no tienen acceso a ningún servicio de salud o están en situaciones verdaderamente de angustia. En distinto contextos se encuentran con alguien que provee información u orienta a dónde acudir: una profesora, la pareja, y las amigas.

> “las amigas, una le pide, ella consigue, y le cuenta a la otra amiga, ella le pide para otra amiga, así es... son conocidas, se confían... Entre amigas nos hablamos, hay nos avisamos, también nos ayudamos sabemos que con las guaguas, con hartos hijos no se puede trabajar, nada se puede hacer todo cuando nuestro marido es malo, ellos no entienden. “su mamá era una señora

> mayor de pollera, le hubiera matado a la chica, era estricta, la misma chica no quiso, porque estaba haciendo a escondidas, si le llevaba al hospital, se hubieran enterado peor, así que en el mismo hemos ayudado con mis hijas, a puro espuma de la vicervecina le hecho calmar la hemorragia, hasta medio día se ha normalizado, todo se ha limpiado para que no vean nada." (Entrevistas en Quillacollo).

8) Decisiones propias

Las decisiones de las mujeres para acceder a un medicamento para abortar están vinculadas con factores médicos (un embarazo pone en riesgo su salud), económicos (falta de recursos, pobreza) y personales (concluir estudios, relación de pareja).

En el caso de las razones médicas, ante embarazos previos catalogados como riesgosos y temor a sufrir la misma experiencia por un embarazo no planificado o falla de un anticonceptivo, es que algunas mencionan que se acude al Cytotec. Esta situación devela también la falta de orientación y atención adecuada en los centros de salud, en donde personas con embarazos de alto riesgo no son orientadas para tomar una decisión anticonceptiva que les garantice la protección de su salud.

> "Sin embargo los tres partos que he tenido han sido de riesgo. "Traumas por los partos, el último con preclampsia casi me da una embolia" (Ent.MP2 Julio 2009).

Hay mujeres que toman decisiones para interrumpir un embarazo no planificado porque consideran que no es el momento de tener un/a hijo/a, y esto truncaría sus proyectos de vida. Estas decisiones están vinculadas a estudiantes y profesionales.

Es decir, ninguna mujer acude a usar el medicamento sin una razón importante para ella. Se encontraron solamente dos casos en que las mujeres por la efectividad del medicamento, siguen usandolo como un método anticonceptivo.

En este mismo sentido, Espinoza y López-Carrillo (2003) al analizar algunos estudios sobre aborto inducido realizados en la región, establecen que "algunas mujeres deciden interrumpir un embarazo por la necesidad

de no procrear más en forma temporal o definitiva o bien por dificultades económicas asociadas a conservar un empleo, continuar con un programa de educación o por la actitud negativa de la pareja y/o de la familia hacia el embarazo". Estos autores concluyen, también, que por falta de un marco legal que los soporte, se dan carencias en los sistemas de salud que impiden la atención en forma segura de los embarazos no deseados. (Population Council, 2005).

9) El vínculo con los métodos anticonceptivos

El conocimiento y uso reportado del Cytotec está vinculado con la información y la experiencia que se tuvo con algún método anticonceptivo.

> "vivía en la casa de una enfermera, ella me confiaba las cosas, yo le pedía que me explicara, todo, antes era más delicado, el hombre no entendía, los mismos esposos eran cerrados… yo no quería tener hijos tan seguidos, por eso preguntaba que se podía hacer... también estaba embarazada, de mi segundo hijo. He averiguado. Me tomé hojas de higo... pero no me hizo nada, me parece que me hizo más fuerte, pero mi hijo nació normal, con pesadillas estaba, por ahí pudo haber nacido mal. Ahora me controlo con la t de cobre..." (Ent. Qllo4 3 julio 2009).

O el uso del Cytotec como anticonceptivo:

> Así que después de esa experiencia usé el Cytotec como método, así mi esposo no se daba cuenta y estaba tranquila, la usé como 5 veces, esa que te cuento fue la primera, después otra vez ya no la encontré a mi amiga, pero como ya sabía qué hacer, le llamé a mi primo y me hice acompañar por una amiga, le dijimos que era para ella y él nos creyó y me lo compró, la usé sin problemas, la tercera vez, no tenía a quien pedirle que me ayude, ese tiempo ya vivíamos en la ciudad, mis hijos ya estaban en la escuela, y una mañana me fui a un centro de la Max Paredes y le expliqué a la doctora lo que me había pasado, que sabía de la pastilla y que por favor me ayude a conseguir, le conté mi situación económica, y de mis embarazos, le mostré mis cicatrices en la barriga y lloré para que me tenga lástima, y funcionó, me pusieron dos pastillas vía vaginal pero esta vez me dieron las pastillas a tomar distinto,

> uno en la noche y otra en la mañana, también funcionó, al día siguiente ya estaba con sangrado, la cuarta vez ya me avivé y le pedí a mi prima que me ayude, como era changuita no se hizo problemas en peguntar que eran los medicamentos ni para que servían, simplemente me ayudó estando ahí, yo fui la única que habló y le contamos a mi propio esposo que ella necesitaba, y que alguien le había dado el dato de esta pastilla, yo me hice a las locas, le dije que no sabía que existían y que ella había conseguido el dato, y le hicimos comprar a mi esposo mismo, y esa vez yo le dije que comprara 10 pastillas (yo pagué, sin que él sepa que era mi dinero), le dije que mi prima me había dado el dinero y que necesitaba esa cantidad de tabletas, así que ya tenía para usar esa vez y por si se volvía a presentar lo mismo, si la volví a necesitar recién hace unos meses, y aún tengo todavía, algunas (Ent. MP4 julio 2009).

En los tres lugares de investigación el temor y las creencias sobre la afectación de la salud en las mujeres que usan anticonceptivos se convierten en una barrera que culmina en embarazos no deseados y por tanto en abortos. Asociado a este factor, la poca información y difícil acceso para acceder a los métodos anticonceptivos en centros de salud refuerzan esta situación. Cuando se brinda información, ésta es incorrecta o no se les habla de la tasa de falla de los métodos, llegando las mujeres a creer que son cien por ciento seguros.

Este problema es mayor para las adolescentes o jóvenes que por muchas razones no acuden a los servicios de anticoncepción y se asesoran con amigas o directamente en las farmacias. La ENDSA 2008 llama la atención sobre el bajo uso de anticonceptivos en esta población, incluso se reporta que los adolescentes usan menos el condón que los/as adultos/as.

Las mujeres vendedoras en el mercado tampoco quieren hablar sobre el tema, por lo menos no de manera abierta. Cuando se indagó por regulación menstrual y/o planificación familiar mencionaron que estos temas son "secretos" y de esto no se habla entre ellas para no exponer sus intimidades.

Otro aspecto que llama la atención es la confusión o mala información que tienen las mujeres con la anticoncepción de emergencia. En varias ocasiones fue mencionada como abortivo y acuden primero a este método antes

que al Cytotec, pero cuando hay falla, pasado ya un tiempo de gestación, recién se acude al Cytotec.

10) Género y relaciones de poder

En las relaciones de pareja, las relaciones de poder no siempre se dan de forma abierta, las formas de relación varían y sus discursos también. El ejercicio del poder no siempre se expresa mediante la coerción física, si no que en estos casos adquiere una apariencia pasiva y hasta natural. Como por ejemplo la preocupación por el marido: "me he aguantado de llorar, le podía volver loco a mi marido"… "mi marido él estaba llorando. Porque ha pensado que me estaba matando" (Ent. Qllo. Junio 2009).

O la decisión que toma el marido sobre métodos anticonceptivos**:** "mi prima ya tenía su hijita de cuatro años, el papá de la chiquita es un maldito, por eso mi prima no quería casarse, ella nomás le mantiene a su hijita y a su mamá, estaba bien preocupada. A él no le gusta que ella use anticonceptivos. Después me contó que estaba otra vez embarazada, han pasado unas semanas, otra vez nos hemos encontrado, pero estaba riendo, ya no estaba triste, y me ha dicho que su amiga le había conseguido ese medicamento que hace botar rápido" (Ent. Qllo9. Julio 2009).

Por lo general, es la mujer sola quien debe afrontar la decisión de interrumpir un embarazo no deseado, así viva en pareja. Son pocos los casos relatados en donde la decisión es conjunta o se obtiene la colaboración de la pareja a expensas de argumentar muy bien las razones por parte de las mujeres aludiendo a su situación de salud, la responsabilidad de la crianza de los hijos, entre otros.

> (…) Cuando su hijo mayor tenía 5 meses, ella quedó embarazada y no se animaba a tenerlo tan rápido, y conversó con su esposo convenciéndolo que con todo el peso de la crianza era ella. Su esposo accedió a apoyarla (Ent.MP14 Septiembre 2009).

En otros casos, las mujeres relataron que es el hombre quien impone usar el medicamento, porque él no quiere un embarazo y sin el consentimiento de la mujer:

> He tenido dos abortos, mi marido ha decidido que me cuidara, mi marido ha traído, estaba de un mes nomás, cuatro pastillitas había comprado, dos he tomado en la mañanita, en ayunas, también me ha puesto adentro mis partes y no he comido nada hasta las 10 a.m.

En este estudio, también podemos observar otras situaciones de poder como son en las relaciones de médico y paciente.

> El médico sale y nos dice, lo siento mucho, pero no podemos atender a la señorita [...] aquí no podemos hacer nada por ella […] cuando alguien se hace hacer un mal aborto, nosotros no tenemos ninguna obligación de atenerla, no importa en qué condiciones esté,…] que posiblemente haya ingerido estas pastillas, (Ent.MP. Agosto 2009).

Varias entrevistadas mencionaron que a los hombres se les vende el Cytotec sin "receta". Sin embargo, en las farmacias mencionaron que no se sabe cómo, pero son los hombres quienes se consiguen una receta como sea, incluso con sello del médico. Ello puede estar ligado con la posibilidad de conseguir el medicamento pagando "más" en la farmacia o comprando una receta.

11) Violencia sexual

La violencia se constituye en un problema estructural social, por lo general con consecuencias importantes para las mujeres. Sin que las fiestas populares religiosas (Urkupiña, La Merced, El Gran Poder) sean la causa de la violencia sexual, el medio en que se dan las mismas (alcohol e inseguridad ciudadana) trae consecuencias como el abuso y la violación. En los centros de salud se registran muchos casos de embarazos no deseados a causa de abuso y violación, narradas por mujeres durante estas festividades.

También para algunos padres de familia, la violencia es producida por la televisión y el internet que transmiten valores inapropiados para los/as jóvenes o se exponen a riesgos con abusadores. La falta de seguridad ciudadana en estos lugares llama la atención de las entrevistadas, la delincuencia

y presencia de pandillas es un problema. En Quillacollo se hablo de raptos, violaciones y trata de personas como un problema en aumento.

12) Estigma social y culpabilidad

En algunos casos se relataron experiencias de inefectividad del método que tuvieron que terminar en las clínicas con abortos quirúrgicos, siendo las mujeres estigmatizadas o culpabilizadas.

> "…pero a otras mujeres les viene casi al rato la hemorragia, a otras al día siguiente recién, y les duele el vientre y se sabe que ya viene la hemorragia, pero no deben asustarse, otras mujeres se desesperan y peor es la cosa, en Buenos Aires, una chica de Bolivia se ha embarazado, se ha tomado como le han dicho, pero ella se fue al médico y justo le vino la hemorragia, y trajo problemas al jefe." (Ent. Qllo12. Julio 2009).

En países donde la cultura patriarcal margina a la mujer de las decisiones con respecto a su propio cuerpo, las mujeres se ven expuestas a complejas situaciones relativas a su salud sexual y reproductiva, generándole culpas y a exponerse a ser víctimas en muchos casos de procedimientos no seguros ante un embarazo no deseado (Population Council, 2005).

El estigma recae también en determinados grupos sociales. Las universitarias, las jóvenes y las mujeres de clase social alta.

En el caso de las universitarias se considera que por su conocimiento tienen más acceso a información y a las farmacias. Si bien, el 98% de las mujeres que participaron en el estudio tienen un nivel de instrucción, hay discrepancias importantes entre las clínicas siendo la Max Paredes la que presenta mayores porcentajes de instrucción superior y las que menos grado de instrucción tienen son las de Quillacollo. El grado de instrucción es importante para considerar el acceso al conocimiento del aborto medicamentoso:

> "(…) estos chicos no trabajan pero tienen plata, y pasan el tiempo enamorando con una y con otra, a veces las embarazan a las dos...y se rien...la farmacia que está frente al hospital, es conocida... los chicos se dan modos para conseguir….

> Las chicas que han utilizado llegan a internarse, con vergüenza, y dicen que sus chicos les han dicho que "todo vas a expulsar", pero llegan con restos… "Hay diferencias entre mujeres del área rural y universitarias. Las mujeres del área rural llegan poco al hospital con este problema y por lo general van acompañadas del marido, quien se encarga de explicar. En tanto que las universitarias se encargan de conseguir en farmacia con receta firmada por médico".

Las mujeres adultas piensan que es un problema de las jóvenes. Es verdad que un 72% de las encuestadas en las clínicas son mujeres menores de 35 años, con una mayor proporción entre las mujeres de 25 a 29 años y hubo referencia a muchachas entre 13 y 16 años, en las redes sociales se habló de mujeres adultas que también pasaban por la experiencia del aborto.

Sin embargo, hay cierta resistencia de las mujeres adultas para relacionar el aborto como una situación que trasciende las edades y otros factores socios culturales. Aunque las estadísticas en este estudio muestran que son las mujeres jóvenes las que más reportan conocimiento, se encontró que mujeres casadas y de distintas edades buscan una alternativa a un embarazo no planificado. Pero públicamente es difícil aceptarlo por lo que prefieren ubicarlo como un problema de las jóvenes. Es más fácil para las adultas acudir a razones del aborto espontáneo, en tanto que casi siempre se piensa que una joven tuvo un aborto inducido o provocado.

> "nosotras la mayores, ya no tenemos ese problema de wawas , las jovencitas nomas tienen , miedo a todo , como si fuera difícil criar a una wawas, problema nomas se hacen, el otro día no mas una de las hijas de las afiliadas se ha embarazado, y su mamá llorando estaba buscando curandero, yo le he reñido como va hacer eso, cualquier cosa hacen para no tener wawas, yo les digo a las señoras que me busque para todo menos para eso, y ellas ya saben me conocen."

De igual forma el canal de información proveniente del internet se asocia con población joven, urbanizada y castellanohablante.

Algunas entrevistadas diferencian los comportamientos de las clases sociales a manera de estigma. Reiteran que las que más tienen acceso al conocimiento y a condiciones de un aborto seguro son las mujeres de una

clase social media y alta y con dinero. Se piensa que ellas pueden comprar medicamentos incluso pagar una clínica. En tanto que las mujeres pobres acuden a otras estrategias más traumáticas: se caen, alzan peso, se golpean, toman mates y acuden a un legrado. Una profesora fue elocuente al decir: Las alumnas ricas "pierden el embarazo" las pobres "abortan". Las mujeres pobres con hijos se resignan o lo asumen como un "embarazo más".

3.2. Conocimiento reportado sobre otros métodos utilizados para la regulación menstrual y el aborto, por mujeres entrevistadas y por las redes sociales

La mayoría de las personas mencionan que los diferentes métodos para el aborto es un conocimiento habitual y transmitido de generación en generación o entre amigas. Por lo general refieren a las hierbas en forma de mate o mezclas, que incluso llegan a vender en los mercados tradicionales ya preparados. Por lo general se acude al café muy cargado, al higo, al orégano, hierba Luisa, entre otros. Aseguran que éstas tienen propiedades abortivas, puesto que han funcionado en alguna pariente cercana, amiga, o experiencia propia.

En Quillacollo se mencionó que algunas mujeres acompañan al Cytotec con bebidas de mates de orégano para reforzar la acción abortiva.

Otro de los métodos más mencionados fue la intervención quirúrgica, en sus términos de "el LIU o legrado", "el raspaje", "la succión", a pesar que algunas señalan que son traumáticos, pero son los más seguros, incluso para "abortar de 3 a 4 meses de embarazo", sin embargo, son conscientes que se corre riesgos cuando son centros de salud clandestinos, y precarios.

Conclusiones

1) Bolivia presenta un avance en normativas relacionadas con la salud materna incluyendo las atenciones a las hemorragias del embarazo y la anticoncepción post aborto. La aprobación reciente con Resolución Ministerial del Misoprotol con fines obstétricos, es una muestra de ello. Este avance en normativas se encuentra impedido ante la penalización

del aborto lo que incide en la restricción de medidas para asegurar una atención adecuada y con un enfoque de derechos. No obstante, y pese a la legislación importante para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, todavía son muy pocos los efectos vistos para la reducción del aborto inseguro.

Son muy pocos los servicios de salud que prestan una atención de calidad en el tratamiento del aborto incompleto y menos la orientación postaborto. Muchas mujeres temen ir a un servicio de salud por temor a ser juzgadas o no atendidas. Prefieren ir a centros clandestinos donde terminan en legrados, raspajes o no les resuelven el problema. Son muy pocas las clínicas públicas referidas.

2) En los contextos del estudio la migración interna es un factor importante que dinamiza la población con personas que llegan de distintos lugares de los propios departamentos. Se estima que aproximadamente un 13% de las mujeres que asistieron a las clínicas de Wiñay, donde fueron encuestadas, no viven en el mismo municipio. También se presenta una migración externa sobre todo en Cochabamba hacia España y Buenos Aires lo que incide en que usuarias entrevistadas son bolivianas procedentes de estos países.
3) Las redes sociales (amistades, pareja y familiares) son las principales fuentes para la indicar la obtención del Cytotec y son las instancias de consejo para su uso. Aquí no media ningún profesional o atención especializada en salud. La farmacia es la principal proveedora, sin embargo asume un rol pasivo en acciones en salud y se limita a sus fines comerciales. En la mayoría de los casos los hombres son los intermediarios entre las mujeres y las farmacias. Se narran casos de exigibilidad de la receta o censura a las mujeres, en tanto que a los hombres no se les coloca muchas restricciones. En las historias hay un marido, un primo, un hermano, un enamorado o amigo quien se encarga de solucionar el problema comprando el medicamento. La relación "farmacia-hombre", refuerza la cultura patriarcal, las inequidades de género y hasta cierto punto otorga el "poder" a los hombres en las decisiones sobre el medicamento, el cuerpo de las mujeres y sus decisiones. Un hallazgo importante en esta investigación es el internet como medio

de información. El acceso cada vez mayor a estas tecnologías genera otra información no registrada o investigada.

4) Las vivencias propias y ajenas relatadas por las entrevistadas involucran varios aspectos sociales que deben seguir profundizándose entre ellos: Los efectos colaterales, los sentimientos, las informaciones incompletas o inadecuadas, el apoyo de las redes sociales, las decisiones de las mujeres, las cuestiones de género y las relaciones de poder, el vinculo entre aborto y métodos anticonceptivos, el estigma social y la culpabilidad.
5) Las mujeres y sus redes sociales conocen una serie de métodos para el aborto. Sean estos naturales, medicamentos o quirúrgicos. Los métodos naturales principalmente bebidas calientes (orégano, café, higo etc.) son ampliamente conocidas y se aceptan más fácilmente como temas de conversación. Este conocimiento se transmite más en las redes de parientes (primas, hermanas, suegras, madres) e incluso se transmite de generación en generación. Hay por el contrario barreras para los otros métodos tanto medicamentosos como quirúrgicos. El conocimiento respecto a estos últimos es mas "vedado", circula como "secreto", por lo mismo circula más entre amigas. Sobresale aquí que las mujeres confunden los anticonceptivos de emergencia con abortivos.

Recomendaciones para las políticas públicas

1. Desarrollar esfuerzos intersectoriales y con la sociedad civil para el seguimiento y aplicación de las normativas existentes en torno a los derechos, la salud materna y la aplicación de los artículos de la CPE en torno a la erradicación de la violencia, la equidad de género y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos.
2. Involucrar a otras instancias sociales más allá de las OTB y que tienen influencia en las redes sociales: Comparsas, asociaciones folclóricas, juntas escolares, entre otras. Estas instancias son vehículos de información, educación y denuncia sobre violencia urbana.
3. Educar/sensibilizar y buscar estrategias educativas mediante los TICs (tecnología informáticas de comunicación) que son cada vez más frecuentes entre los/as jóvenes.

4. Incluir en los servicios de orientación el Cytotec o Misoprostol con un enfoque de género y derechos.
5. Reforzar y mejorar los servicios de orientación en anticoncepción. Garantizar los métodos anticonceptivos en los servicios de salud de forma gratuita y accesible.

Bibliografía

BRIOZZO, L.
2010 "El Misoprostol será la medicina del Siglo XXI" En: *Observa* 25/01/2010 | 11:25 | Montevideo, Uruguay.

BRUCE, J.
1989 Fundamental Elements of the Quality of Care: A Simple Framework, The Population Council, New York.

CABALLERO, A.
2004 *Viaje a territorio Prójimo*: UMSA-CIMA: La Paz INE, Encuesta Nacional de Demografía y Salud. La Paz, Bolivia 2008, 2003 y 1994.

IPAS
(sf) *Análisis del Impacto de las Hemorragias durante la Primera Mitad del Embarazo En la Mortalidad Materna en Bolivia*. La Paz: IPAS.

LEDEZMA, L.
2009 "Diario de Campo". *Investigación Conocimiento sobre el aborto medicamentoso entre usuarias de tres centros privados de salud sexual y reproductiva y sus redes sociales en La Paz y Cochabamba, Bolivia*. CIDES-UMSA, La Paz, Bolivia.

MINISTERIO DE SALUD Y DEPORTES
1999 *Diagnóstico de la Situación Actual de los Servicios de Atención Postaborto (APA) en el Sistema de Salud Público Boliviano*. La Paz, Bolivia.
2009 *Normas y protocolo Clínicos sobre el empleo del Misoprostol en Ginecología y Obstetricia. Serie de Documentos técnicos – Normativa*. Impresiones Téllez: La Paz, Bolivia.

2009 *Plan Estratégico para Mejorar la Salud Materna Perinatal y Neonatal 2009-2013:* La Paz, Bolivia.

POPULATION COUNCIL

2005 *El aborto con Medicamentos en América Latina. Las experiencias de las mujeres en México, Colombia, Ecuador y Perú.* Population Council, México.

REVISTA DE LA SOCIEDAD BOLIVIANA DE OBSTETRICIA Y GINECOLOGÍA

2005 SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN EN SALUD – SNIS (2010) http: //www. SNC.gov.bo

SBOG Gineceo

2005 *Seminario Taller Internacional Responsabilidad Médico-Social frente al Aborto Impune*: Revista de la Sociedad Boliviana de Obstetricia y Ginecología. Bolivia.

STRAUSS, A. y CORBIN J.

2002 *Bases de la Investigación Cualitativa*. Facultad de Enfermería de la Universidad de Antioquia, Medellin, Colombia.

SOTO, P.

2009 "Diario de Campo". *Investigación Conocimiento sobre el aborto medicamentoso entre usuarias de tres centros privados de salud sexual y reproductiva y sus redes sociales en La Paz y Cochabamba, Bolivia*. CIDES-UMSA, La Paz, Bolivia.

TAYLOR, S. y BODGAN, R.

1990 *Introducción a los Métodos Cualitativos de la Investigación*. Paidós, Buenos Aires, Argentina.

VEGA, A.

2009 "Diario de Campo". *Investigación Conocimiento sobre el aborto medicamentoso entre usuarias de tres centros privados de salud sexual y reproductiva y sus redes sociales en La Paz y Cochabamba, Bolivia*. CIDES-UMSA, La Paz, Bolivia.

VICEMINISTERIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES – UNFPA

2009 *Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud-2008*. La Paz, Bolivia.

Empleos Verdes en la Gran Minería del Norte Grande de Chile[1]

Sandra Leiva Gómez[2]

Resumen

Los peligros derivados del cambio climático y del deterioro del medio ambiente, son preocupaciones fundamentales de estos tiempos. Una forma novedosa de contrarrestar estos efectos es la generación de empleos verdes, entendidos como aquellas formas de trabajo que reducen el impacto ambiental de las empresas y los sectores económicos hasta lograr niveles sostenibles. Tal concepto representa una estrategia que además de preservar el medio ambiente, contribuye a disminuir el desempleo en el mundo. En el artículo se presenta la minería del cobre como un sector de la economía que puede contribuir a la generación de empleos verdes, y se destaca asimismo el papel que juegan las comunidades étnicas ancestrales ubicadas en esta zona, factores que deben ser considerados para una efectiva creación de empleos verdes.

Abstract

The dangers posed by climate change and environmental degradation are major concerns of these times. A novel way to counter these effects is the generation of green jobs, understood as forms of work that reduce the environmental impact of enterprises and economic sectors to achieve sustainable levels. This concept represents a strategy that in addition to preserving the environment, helps to reduce unemployment in the world. The article presents the copper mining, as a sector of the economy that can contribute to the generation of green jobs, and also the role of ancestral ethnic communities located in this area are examined, as factors to be considered for effective creation of green jobs.

1 Documento presentado al seminario interno "Cambio climático y trabajo en Chile", en la Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile, 12 de agosto de 2010.

2 Doctora en Sociología por la Universidad de Göttingen, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Arturo Prat, Av. Arturo Prat 2120, Iquique, Chile.

Introducción

El cambio climático es una realidad que todo el planeta está experimentando, y cuyos efectos se harán sentir de forma cada vez más dramática. Frente a esta encrucijada, diversos organismos han reaccionado proponiendo medidas medioambientales que tiendan a reducir la emisión de carbono y promoviendo formas de desarrollo sustentables. Una iniciativa que promete entregar resultados favorables es la creación de empleos verdes, entendidos como aquellas formas de trabajo que reducen el impacto ambiental de las empresas y los sectores económicos hasta lograr niveles sostenibles.

El presente reporte, en consonancia con las actividades económicas de la región de Tarapacá, considerará la creación de empleos verdes en la Gran Minería del Cobre. En la generación de empleos verdes en este rubro económico es necesario tener en cuenta sus particularidades dentro de la región de Tarapacá, entre las que se cuentan la ubicación de las grandes empresas mineras en una región extremadamente árida, en la que el recurso hídrico es muy escaso, así como su asentamiento en comunidades ancestrales de origen étnico aymara. Las Grandes Mineras del Cobre de la región de Tarapacá que se revisarán son la Compañía Minera Quebrada Blanca, la Compañía Minera Cerro Colorado y la Compañía Minera Doña Inés de Collahuasi. En este punto cabe hacer notara que las grandes empresas mineras reconocen la responsabilidad que la sociedad les asigna tanto en la protección del medio ambiente como en la contribución a un desarrollo sustentable de las comunidades que los acogen, lo que se refleja en las diversas actividades implementadas en estas materias.

El texto se estructura de la siguiente forma. En la primera sección se hará una referencia al concepto de empleos verdes como una clave para el mejoramiento del medio ambiente. En la segunda sección se tematizarán los principales problemas medioambientales con los que la Gran Minería del Cobre en la Región de Tarapacá se encuentra confrontada. En la tercera sección se revisarán áreas en la minería en las que pueden crearse empleos verdes así como ejemplos concretos de empleos verdes ya creados. Por último, se presentan las conclusiones.

Sección I ¿qué son los empleos verdes?

Los empleos verdes permiten reducir el impacto ambiental de las empresas y los sectores económicos para alcanzar niveles sostenibles (PNUMA 2008). Los empleos verdes buscan cumplir con una doble finalidad: por un lado, evitar un cambio climático peligroso e inmanejable protegiendo para ello el medioambiente, y por otro lado, ofrecer un trabajo decente que implique bienestar y dignidad a la población. Estos tópicos están necesariamente vinculados, de tal manera que si se quiere avanzar a un desarrollo económico y social sustentable, no es posible promover el uno sin el otro (PNUMA 2008, CIF OIT 2010).

La Iniciativa Empleos Verdes es una asociación que se creó en el año 2007 entre el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Confederación Sindical Internacional (CSI), agregándose un año después la Organización Internacional de Empleadores (OIE) (PNUMA 2008). Esta Iniciativa se creó para promover las oportunidades, la equidad y para conducir a los estados, trabajadores y empleadores a un diálogo sobre políticas y programas eficaces tendientes a una economía verde que involucre simultáneamente trabajo decente y empleos verdes para toda la población (PNUMA 2008: 28).

Algunos ejemplos de iniciativas recientes de empleos verdes en América Latina, tales como la Reserva nacional Pacaya en Perú, el programa Arranjos Productivos en Brasil, el manejo de los recursos naturales de la sierra de Cuchumatanes en Guatemala, el proyecto de conservación de la biodiversidad y el desarrollo de actividades sustentables en el parque nacional san Guillermo, en Argentina, por nombrar algunos (CIF OIT 2010).

En términos generales, no existe demasiada disponibilidad de datos sobre las actividades que generan empleos verdes. Existen algunos sectores que son más fáciles de identificar, tal como el sector de las energías renovables. No obstante, otros sectores que generen empleos verdes son más difíciles de determinar (CIF OIT 2010). Los segmentos de la economía generadores de empleos verdes que han sido identificados son: suministro de energía, transporte, manufacturas, edificios, gestión de materiales, venta al por menor, agricultura y silvicultura (PNUMA 2008). Dentro de estos sectores deben ser considerados también otros, tales como la extracción

de recursos naturales, sector al que se hará referencia en este informe. En este informe será tematizada específicamente el área de la minería como generadora de empleos verdes, para lo cual serán examinadas algunas experiencias de empleos verdes en el sector de la gran minería en el Norte Grande de Chile, específicamente en la Región de Tarapacá.

En la generación de empleos verdes debe ser considerada la estructura productiva de cada país o región, así como del grado de diversificación económica, de la tecnología e infraestructura, de la capacidad de innovación (CIF OIT 2010). De esta forma, debe tenerse presente que Chile es un país eminentemente minero, específicamente la minería del cobre, mineral que constituye el principal generador de recursos del país. La gran mayoría de las minas de cobre se encuentran en el norte de Chile. Consecuentemente, en este reporte se analizarán algunos empleos verdes que grandes empresas mineras del Norte Grande de Chile han implementado.

Sección II la gran minería del Cobre en el norte grande de Chile

En esta sección se realizará una contextualización de las mineras del cobre ubicadas en el Norte Grande de Chile en su relación con la generación de empleos verdes. Para evaluar la generación de empleos verdes, necesariamente debe tenerse en cuenta el contexto geográfico y social de las empresas, en este caso, se trata de empresas ubicadas en el desierto más árido del mundo, donde existe una escasez del recurso hídrico. Por otro lado, las compañías mineras se ubican en territorios aledaños a comunidades étnicas ancestrales.

Además, es necesario tener en cuenta la dificultad de encasillar la generación de empleos verdes en un rubro económico determinado, lo que se hace bastante evidente al estudiar la posibilidad de crear empleos verdes que otorga la gran minería del cobre. En el sector minero, en la extracción de recursos, en este caso, el cobre, es posible crear empleos verdes en variados sectores o rubros relativos a su proceso de producción así como a la zona geográfica particular de su asentamiento, considerando la población residente en el lugar. De esta forma, se utilizan energías más limpias para

el proceso de extracción del cobre. Además, dentro de las faenas pueden implementarse medidas de reciclaje. También el transporte del material es susceptible de hacerse de acuerdo a empleos verdes.

La zona geográfica del asentamiento es de suma importancia. En el proceso de extracción del cobre es necesario utilizar un enorme volumen de recurso hídrico. En el desierto más árido del mundo, cobra bastante importancia que se utilicen las aguas de los bofedales, humedales, salares, lagunas y acuíferos, por el peligro inminente del agotamiento del recurso agua en primer lugar, y por el impacto que esto tiene para la población en general y para las comunidades étnicas residentes en los asentamientos mineros, además de la importancia en la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad.

Por lo tanto, resulta indispensable entender la generación de empleos verdes con otro marco distinto que el de los sectores de la economía. Es necesario introducir otras categorías, tales como el asentamiento geográfico y las comunidades que se ubican en los asentamientos geográficos. Además, un sector de la economía involucra diversos procesos en los que intervienen varios sectores (transporte, consumo de energía, reciclaje, construcción de edificios), lo que hace el esquema de generación de empleos verdes por sectores económicos insuficiente.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, la gran minería del cobre en el Norte Grande de Chile tiene un gran radio de acción para implementar empleos verdes. En primer lugar, pueden crearse empleos verdes en el mismo proceso de extracción y tratamiento del metal, utilizando tecnologías que no dañen el medioambiente. En segundo lugar, las empresas mineras tienen una responsabilidad en la conservación del medio ambiente, como mantención de ecosistemas y de biodiversidad. En tercer lugar, la minería necesita de agua como fuente energética, por lo que el tratamiento de recursos hídricos adquiere un carácter primordial, y asociado a ello, un plan de mitigación de los efectos dañinos provocados por las mineras, en el caso del Norte Grande, específicamente la mitigación de humedales afectados. En cuarto lugar, las empresas mineras están insertas en una comunidad ante la cual tienen una responsabilidad. Es posible encontrar ciertas áreas en la comunidad que contribuyen de manera directa o indirecta a la conservación del medioambiente, lo cual es una oportunidad para la generación

de empleos verdes. En quinto lugar, deben ser consideradas las empresas colaboradoras, en tanto proveedoras de insumos para la producción minera. En estas cinco áreas brevemente sumariadas, y posiblemente en varias otras más, la gran minería del cobre puede aportar al medioambiente con la generación de empleos verdes. A continuación se ahondará en el problema de la escasez del recurso hídrico y sus daños ambientales por una parte, y las comunidades aymaras por otra.

El norte Grande de Chile es una zona tremendamente árida, en ella se encuentra una parte del desierto más árido del mundo, el desierto de Atacama. En este contexto, el agua es un bien en extremo escaso. El norte grande cuenta con una cantidad limitada de reservas de agua bajo las formas de lagunas, humedales y salares, entre otros. Es principalmente de estas formas naturales que las mineras extraen el agua que necesitan para realizar sus operaciones. Al extraer agua sin una planificación medioambiental adecuada, en un pasado bastante cercano algunas empresas mineras han provocado graves daños al ecosistema y a la comunidad. Es así como se ha dañado gravemente el humedal de Pampa Lagunilla y el Salar del Huasco (Yáñez y Molina 2008), entre otros más. Por ello, las grandes empresas mineras han comenzado un plan de mitigación de daños ambientales así como un programa de gestión del recurso hídrico. Justamente en la zona existen centros de investigación que buscan dar soluciones efectivas a estos problemas hídricos, tales como el Centro de Recursos Hídricos, un centro con financiamiento de CONICYT constituido entre la Universidad Arturo Prat, el Gobierno Regional, la empresa minera Cerro Colorado y la empresa minera Doña Inés de Collahuasi, centro asentado físicamente en Iquique, en la Universidad Arturo Prat. Además está el Centro de Estudios de Humedales, ubicado en el pueblo de Pica.

Otro fenómeno que debe ser tenido en cuenta en relación a la creación de empleos verdes en el área de la gran minería en el Norte Grande, es que los yacimientos de cobre normalmente están situados al interior, en zonas habitadas por etnias ancestrales. De esta forma, en la región de Tarapacá hay alojadas diversas comunidades de la etnia aymara (Yáñez y Molina 2008). Tarapacá se compone de las provincias de Iquique y El Tamarugal. En el Tamarugal se ubican cinco comunas: Pozo Almonte, Huara, Pica, Camiña y Colchane, las cuales albergan 45 comunidades aymaras (Yáñez y Molina

2008). Los graves daños provocados al medioambiente por las mineras, así como un aumento de la conciencia del respeto a las diversas etnias, han llevado a que se reconozca a los pueblos indígenas el derecho a autogestionar sus territorios. En esta materia cobra plena relevancia el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (OIT 2006), aprobado en septiembre de 2008 por el senado y que entró en vigencia el presente año. En numerosas ocasiones, las empresas mineras han vulnerado los derechos de la etnia aymara sobre sus tierras, aguas y recursos naturales, ocasionándoles un gravísimo daño.

Sección III empleos verdes en la gran minería del Cobre en el norte grande de Chile

En este reporte se revisarán las posibilidades de creación de empleos verdes en tres empresas mineras del Norte Grande, específicamente en la Región de Tarapacá: Quebrada Blanca, Cerro Colorado y Doña Inés de Collahuasi. Las tres mineras investigadas manifestaron su preocupación por el desarrollo sustentable de la comunidad que los acoge. Igualmente, las tres empresas cuentan con políticas de seguridad, salud, medio ambiente y comunidad (EHSC, sus siglas en inglés), políticas que se manifiestan en el desarrollo de diversos proyectos de la más variada naturaleza, lo que contempla en todos los casos un proceso de participación ciudadana y consulta. Cabe destacar que si bien es cierto estas medidas tienden a proporcionar bienestar a la comunidad, no todas ellas pueden considerarse como generadoras de empleos verdes. Las empresas identifican los stakeholder o grupos de interés o involucrados que se encuentran dentro de su esfera de acción para detectar sus necesidades. Las tres empresas estudiadas establecen modalidades de trabajo para conocer las prioridades de estos grupos y fijar formas de trabajo conjunta. Aunque no todas estas necesidades apuntan a la creación de empleos verdes, sí existen varias de ellas que representan un enorme potencial para su generación. En este reporte se informarán solamente aquellas medidas que tienen la capacidad de generar tales empleos verdes.

1. Compañía Minera Teck Quebrada Blanca

La compañía minera Quebrada Blanca contribuye a la creación de empleos verdes a través de diversas modalidades. La minera identifica necesidades de diversos grupos con los que se involucra en su proceso productivo, de tal modo que se han logrado detectar las necesidades de la comunidad, de grupos sociales internos, de las empresas colaboradoras y de los servicios públicos. En primer lugar, dentro de las necesidades de la comunidad, establecidas en su plan de desarrollo comunitario, la empresa tiene actualmente un convenio de compras locales con el poblado de Pica, está comenzando a implementar un convenio similar en Huatacondo y tiene uno en carpeta para la Colonia de Pintados. En estos momentos hay 16 agricultores en Huatacondo y el programa se encuentra en sus inicios. Otra área importante que contribuye a la creación de empleos verdes es el programa de desarrollo agropecuario, el que se implementará este año en Huatacondo, Pozo Almonte y Pintados. Este programa está destinado a que los pobladores puedan aumentar la producción de sus cultivos, y supone primeramente el mejoramiento de los suelos. Es importante aclarar que para el establecimiento de prioridades se fijan en ocasiones mesas de trabajo, o en otras ocasiones diagnósticos locales. En el caso de Quebrada Blanca, fue útil conocer el plan de desarrollo comunal, en el que se identificaron las principales prioridades de las comunas involucradas. En segundo lugar están los intereses de las empresas colaboradoras que pueden generar empleos verdes. Aquí cabe destacar la central de restaurantes, que requiere de un programa de compras locales, así como una empresa de bencina, que se interesa por el mejoramiento sanitario del ganado en una determinada localidad. En tercer lugar, los intereses de los servicios públicos. Entre ellos se encuentra la Corporación Nacional del Medioambiente, que requiere implementar talleres de educación ambiental a escuelas de la provincia del Tamarugal, se encuentra también el Consejo de Producción Limpia, que ha manifestado interés por realizar talleres a empresas colaboradoras de Quebrada Blanca, y se encuentra por último Tamarugal Emprende, que requiere de un desarrollo agropecuario y también desarrollo turístico.

Por otra parte, la empresa ha implementado diversas medidas tendientes a la recuperación y conservación del medioambiente. Entre ellas, se cuentan las iniciativas de conservación y biodiversidad. Durante los años 2006 y 2007 la empresa apoyó el censo de flamencos (parinas) y de otras aves en los ecosistemas de salares, como el Salar de Michincha y el Salar de Alconcha, los que han sido conducidos en conjunto con la Corporación Nacional Forestal. Estos censos forman parte de un amplio programa internacional bajo la Convención RAMSAR, cuya finalidad es conservar los salares y el hábitat de las aves. De las cinco especies de flamencos existentes, tres de ellas se encuentran en Chile (Teck 2009).

2. Compañía Minera Cerro Colorado BHP Billiton

La Compañía Minera Cerro Colorado de igual manera identifica las necesidades de los diversos grupos de interés con los que se involucra. Dentro de las actividades desarrolladas para las comunidades, en especial los poblados aymaras, se cuentan la remodelación baño termal las cruces, el programa de compras locales y el programa agropecuario.

a) Programa de remodelación del baño termal Las Cruces

La empresa concluyó durante el primer semestre de 2009 la segunda etapa de la remodelación del baño termal Las Cruces de Macaya, con el que la comunidad quiere continuar impulsando el desarrollo del turismo de intereses especiales en torno al pueblo (BHP Billiton Pampa Norte 2010).

b) Programa Compras Locales

Este programa hace posible adquirir frutas y hortalizas a los agricultores de las comunidades que integran el Plan de Relaciones Comunitarias de la empresa minera, las que se destinan al consumo en el casino del campamento de Cerro Colorado. Para ello se cuenta con el apoyo de la empresa colaboradora concesionaria del casino ubicado en la faena, Central de Restaurantes Aramark. A modo de ejemplo, en el año 2009 se compraron 2

toneladas de membrillos y 1,3 toneladas de cebollas. A través de ésta y otras iniciativas, la compañía aspira a potenciar el desarrollo productivo agrícola de sus comunidades vecinas (BHP Billiton Pampa Norte 2010).

c) Programa Agropecuario

Con la finalidad de favorecer las actuales condiciones socioeconómicas de las comunidades cercanas a la faena de Cerro Colorado, la empresa implementó un programa agropecuario, orientado al fortalecimiento agrícola, ganadero y comercial de las localidades de Mamiña y Quipisca, con lo cual aspira a preservar y consolidar la base de su economía ancestral, en el que trabaja desde el año 2007. El objetivo del programa es promover una red de apoyo profesional para buscar mecanismos económicos y herramientas técnicas que aporten al desarrollo agrícola y ganadero de las dos comunidades. Dentro de los resultados más destacados obtenidos durante el año 2009 en el área agrícola cabe mencionar el reimpulso de cultivos tradicionales de frutas y flores mediante el mejoramiento de suelos y técnica de riegos, la construcción de una sala de almacigueras e invernaderos, la adquisición de maquinaria agrícola y la introducción de nuevas especies. Para una mejor gestión agrícola se ha instalado una estación agrometeorológica a cargo de la propia comunidad, que fue capacitada para su manejo e interpretación de datos. En el área ganadera la empresa enfoca su trabajo en potenciar las condiciones y capacidades emprendedoras de los comuneros en torno a la ganadería, cuya base es la producción cunícula. De esta manera, se optimizó la infraestructura pecuaria con cuatro galpones para la crianza de conejos y se introdujeron especies mejoradas. Se realizaron asimismo estudios de prospección y prefactibilidad para su faenamiento y venta. Se ha creado también una red veterinaria de apoyo que realiza el control sanitario en las localidades de Mamiña y Quipisca. La compañía Cerro Colorado apunta además al fortalecimiento organizacional y comercial de ambas comunidades a través de la capacitación y formación de líderes, talleres para dirigentes y de control social, y la promoción de mesas público-privadas que aporten nuevas oportunidades de desarrollo productivo para los ganaderos y agricultores. Como fruto de este trabajo se creó la Asociación Indígena Termas de Mamiña y la Asociación Indígena Agrícola San Isidro de Quipisca. Esta última obtuvo

en el año 2009 la resolución sanitaria para poder comercializar su producción frutícola y podría transformarse en proveedora de supermercados, hoteles y restaurantes de Iquique (BHP Billiton Pampa Norte 2010).

3. Compañía Minera Doña Inés de Collahuasi

Collahuasi realizó en el año 2009 diversas mesas de trabajo en las comunidades de su área de influencia. Dentro de las actividades propuestas, destacan algunas como potenciales generadoras de empleos verdes. En Pica y Matilla se requiere mejorar la medición de los vertederos, mejorar los canales de regadío, implementar estaciones meteorológicas con fines específicamente agrícolas, y manejar la plaga mosquita blanca. En el borde costero se requiere el mejoramiento del sistema de arrastre de botes, la comercialización propia de productos marinos, entre otros. En Huatacondo se requiere mejorar el sistema de agua potable y mejorar los cultivos. En el Salar del Huasco se necesita implementar actividades de turismo, entre ellas, el desarrollo de rutas y destinos. En Colchane se requiere evaluar el proyecto de producción de quínoa (Compañía Minera Doña Inés de Collahuasi 2010).

Dentro de los proyectos concretos que existen, por su potencial generador de empleos verdes, se destacan el programa "Emprendedores de la Costa" y el Fondo de Financiamiento de Proyectos PYME de Pica.

a) Programa "Emprendedores de la Costa"

En septiembre de 2009 Collahuasi lanzó su programa Emprendedores de la Costa, orientado a impulsar el emprendimiento en las caletas de la zona costera de la región, replicando el modelo que fue implementado en Pica desde el año 2003. La iniciativa tiene como finalidad contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida de la población del borde costero, incentivando el emprendimiento productivo entre los miembros de la comunidad, a través del financiamiento de personas naturales o jurídicas. Este programa ha hecho posible que los vecinos de Pisagua, Los Verdes, Caramucho, Chanavayita, Cáñamo, Chanavaya, Río Seco, San Marcos y

Chipana puedan postular sus proyectos de emprendimiento a un fondo de $100 millones anuales. El programa está dirigido a personas de escasos recursos con domicilio y residencia comprobable de por lo menos cinco años en la localidad, que inician un proyecto o que desean mejorar su negocio (Compañía Minera Doña Inés de Collahuasi 2010).

b) Fondo de Financiamiento de Proyectos PYME de Pica

Collahuasi instauró en el año 2003 un Fondo de Financiamiento de Desarrollo de Proyectos de Pica con el propósito de estimular el emprendimiento en la comuna, generar nuevas fuentes laborales y elevar de esta forma la calidad de vida de sus habitantes, el que ha seguido funcionando hasta el día de hoy. Este es uno de los programas más emblemáticos de Collahuasi, el que en una primera etapa de 2003 a 2006 se focalizó en proyectos orientados a solucionar carencias sociales. A contar del año 2007 los proyectos cambiaron su perfil, con la finalidad de potenciar los proyectos de emprendimiento, dando paso a iniciativas de fomento productivo. Collahuasi ha financiado hasta el momento 126 iniciativas y asignado alrededor de $337 millones para estos fines. Los proyectos comprenden las áreas agrícola, industrial, turismo, educación y salud, entre otros (Compañía Minera Doña Inés de Collahuasi 2010).

Seccion IV Conclusiones

Si bien es cierto la matriz de los empleos verdes ofrecida como marco conceptual considera la creación de empleos verdes por rubros económicos (PNUMA 2008), la implementación de políticas públicas debería ir más allá de esta recomendación y no tendría que considerarse necesariamente por sectores de la economía, puesto que ello lleva el peligro de invisibilizar algunas áreas que podrían ser potenciales generadoras de empleos verdes. En el caso de la Gran Minería del Norte Grande de Chile, si se considerara solamente el rubro económico, quedarían fuera del radio de acción de creación de empleos verdes importantes aspectos, tales como la mitigación del daño ambiental en los humedales, así como la creación de empleos sustentables

agrícolas y ganaderos de las comunidades aymaras, y los empleos en el área de turismo de intereses especiales, entre otros.

Por otra parte, en la implementación de políticas tendientes a la generación de empleos verdes en la minería en el Norte Grande, deberían tomarse en cuenta tanto los diagnósticos que las compañías mineras realizan así como los programas implementados para satisfacer estas demandas, los que pueden obtenerse fácilmente a través de sus reportes sustentables. Igualmente, deberían tomarse en cuentas los organismos gubernamentales, tales como los planes de desarrollo comunal desarrollados por las municipalidades.

En cuanto a la creación de empleos verdes tendientes a mejorar el daño medioambiental de la región, tendrían que considerarse los diagnósticos realizados por Centros de Investigaciones, entre los que se sugieren el Centro de Recursos Hídricos al alero de la Universidad Arturo Prat en Iquique, así como el Centro de Estudios de Humedales de Pica. Ambas instituciones estudian la mitigación de humedales, varios de los cuales han sido gravemente afectados por las empresas mineras. Investigan asimismo la extracción de agua de forma sustentable, necesaria para las diversas actividades de la región, dentro de las cuales la Gran Minería ocupa un rol primordial.

Los empleos verdes en la Gran Minería en la región de Tarapacá deben considerar también el componente étnico. En este sentido, son útiles todos los organismos que puedan proveer información acerca de sus necesidades, para estudiar así en qué medida es pertinente la generación de empleos verdes. Pueden crearse empleos verdes para la etnia aymara en la región fundamentalmente en las áreas agrícola, ganadera y turística.

Bibliografía

BHP Billiton Pampa Norte
2010 Pampa *Norte Cerro Colorado Spence*, *Informe de Sustentabilidad 2009*, BHP Billiton Pampa Norte, Santiago de Chile.

CENTRO INTERNACIONAL DE FORMACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, CIF OIT
2010 *Estrategias Innovadoras para empleos más verdes*, Centro Internacional de Formación de la OIT, EUROSOCIAL, Turín.

COMPAÑÍA MINERA DOÑA INÉS DE COLLAHUASI
2010 *Reporte de Desarrollo Sustentable y Estados Financieros 2009*, Compañía Minera Doña Inés de Collahuasi.
COMPAÑÍA MINERA TECK
2009 Reporte de sustentabilidad 2008, sumario. Compañía Minera Teck Quebrada Blanca. http://www.teck.com/Generic.aspx?PAGE=Teck Sustainability Pages/Our Performance pages/Operations' Sustainability Summary Reports&portalName=tc, Accedido el 1 de agosto de 2010.
NACIONES UNIDAS
2010 *Objetivos de desarrollo del milenio. Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas.
OIT
2006 *Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, OIT, Santiago de Chile.
POSCHEN, Peter
2007 "Una verdad incómoda", *Trabajo. La Revista de la OIT*, número 60, agosto, OIT, Ginebra.
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL MEDIOAMBIENTE PNUMA
2008 *Empleos Verdes: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible con bajas emisiones de carbono*, Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente PNUMA / Organización Internacional del Trabajo OIT / Organización Internacional de Empleadores OIE / Confederación Sindical Internacional CSI, Nairobi.
UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME, UNEP
2007 *Labour and the Environment, a natural synergy*, United Nations Environmental Programme, UNEP, International Labour Organization, ILO, World Health Organization, WHO, Nairobi.
YÁÑEZ, Nancy y MOLINA, Raúl
2008 *La gran minería y los derechos indígenas en el norte de Chile*, Editorial LOM, Santiago de Chile.

Aportes

Aportes

Teoría del desarrollo, cambio histórico y conocimiento

Un balance de enfoques analíticos y aportaciones teóricas

Miguel A. Rivera Ríos[1]

Resumen

Las estrategias de desarrollo aplicadas en América Latina carecen en la actualidad de una teoría de orientación general como lo fue la Economía del Desarrollo (ED) y existe insatisfacción con las propuestas de equilibrio general. Esto ha fortalecido un movimiento de corte heterodoxo con aportaciones invaluables a la temática del desarrollo, que sin embargo por si solas no brindan una orientación teórica capaz de sustentar con firmeza una estrategia de desarrollo para el siglo XXI. Actualmente (en este siglo) se destaca el creciente papel del conocimiento tecnológico como activo de producción primordial dejando relativamente de lado la preocupación estado-centrista de la ED ya que la unidad de análisis deja de ser primordialmente la economía nacional para situarse en la empresa, la red de empresas y el concepto de sistema de innovación.

Abstract

Development strategies implemented in Latin America lack at present a general guidance theory such as formerly provided by Development Economics, and the proposals for general equilibrium are unsatisfying. This has strengthened a movement of unorthodox features making valuable contributions to the area of development issues which do not, however, offer by themselves theoretical guidance capable of firmly sustaining a development strategy for the twenty-first century. In this century, the part played by technological knowledge has been emphasized as a basic production asset, leaving relatively aside DE's state-centric concern since the focus of analysis is basically no longer the national economy but the corporation, the network of corporations and the concept of system innovation.

1 Doctor en Economía. Profesor de la Facultad de Economía y del Posgrado en Economía de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SIN- nivel III) de México.

Introducción

Ante los magros resultados en materia de crecimiento y equidad social derivados de la reforma neoliberal en América Latina y del agotamiento del Consenso de Washington como inspirador y orientador de esa reforma, hay un creciente interés en estrategias alternativas de desarrollo o, más propiamente, en una genuina estrategia de desarrollo, ya que el neoliberalismo se basó en la idea de suprimir toda forma de intervención pública sobre las actividades económicas. Aunque esta búsqueda es prometedora, también está enmarcada en ciertas dificultades que habría que sopesar a manera de introducción.

Un primer foco de dificultades se refiere a la relación entre estrategia y teoría. Difícilmente se logrará una estrategia efectiva sin una teoría que le sirva de sustento. La acción colectiva requiere un estatuto científico que permita delimitar el objeto de estudio, unificar el tratamiento analíticamente proponiendo herramientas conceptuales para finalmente evaluar de manera más o menos objetivas los resultados de la investigación. Ciertamente una estrategia de desarrollo lleva implícitos elementos intuitos que cabe definir como arte más que como ciencia, pero dentro de un programa científico tales elementos debieran constituir componentes residuales, subordinados a la comprensión científica de los procesos sociales. Preferentemente tal teoría debe tener una orientación general que permita abarcar la totalidad del universo a explicar.[2]

Lamentablemente no existe en la actualidad una teoría del desarrollo de orientación general como lo fue la *Economía del Desarrollo* (ED) en la posguerra. Esa carencia se explica primordialmente por la naturaleza de la relación entre teoría e historia. El curso que tomó la economía mundial después de los sesenta

2 Asumimos, como propone Hogdson, que el avance de la ciencia requiere teorías generales pero acotadas históricamente. Lo que él llama unificación ontológica significa que una teoría general debe ser capaz de asimilar los cambios en el objeto de estudio, su variedad y diversidad producto del cambio histórico. La unificación ontológica puede implicar desechar una teoría general o reconocer los límites de su aplicabilidad. Negar esa necesidad significaría sustentar dogmáticamente una teoría a base de inferencias axiomáticas (Hogdson, 2001: 10-13).

significó un giro que llevó al desmantelamiento del enfoque de los primeros teóricos y el debate subsiguiente tendió a amplificar considerablemente el análisis, de modo que el resultado fue un alejamiento de los principios generales.

La ortodoxia del pensamiento económico tiene su propia teoría general basada en el equilibrio walrasiano. La conexión entre el modelo de equilibrio y el teorema Heckscher-Olhin, que subraya la relación entre cambio tecnológico y comercio internacional, sirvió para cuestionar los principales postulados de la ED en momentos en que ésta mostraba signos de agotamiento. Pero los modelos basados en el principio del equilibrio general en tanto desestiman la historicidad de los fenómenos y el desequilibrio, aspectos que son claves en el estudio y discusión de la transformación de los países atrasados, no pueden promover la necesaria unificación ontológica. Por su adhesión a teorías generales de base lógica o derivacional (Hodgson, op. cit, p. 12), la ortodoxia no permite comprender la relación dinámica entre la economía global y las economías nacionales, relación que ha cobrado mayor relevancia a medida que se profundizan los procesos de integración productiva y financiera.

La insatisfacción con las propuestas provenientes del modelo de equilibrio general ha fortalecido un movimiento muy amplio de corte heterodoxo que ha efectuado aportaciones invaluables a la temática del desarrollo. Sin embargo, esos esfuerzos por si solos no brindan una orientación teórica capaz de sustentar con firmeza una estrategia de desarrollo para principios del siglo XXI. Proporcionan ciertamente una base a partir de la cual debe efectuarse una cuidadosa labor de unificación teórica, contextualizada históricamente.

Un segundo problema en el camino hacia una nueva estrategia se encuentra en la relación entre desigualdad y desarrollo. No debe olvidarse que el desarrollo es por naturaleza un proceso creador de desigualdades sociales. La industrialización o modernización de un país atrasado destruye los modos de vida tradicionales y hace obsoletas formas de producción, habilidades y conocimientos, lo que significa costos o externalidades negativas que recaen sobre sectores social y políticamente débiles. Adicionalmente a ese hay otros dos problemas: una vez que el desarrollo está en marcha se crean conflictos políticos (relacionadas con la emergente desigualdad, aunque no siempre de manera directa) que son particularmente difíciles de resolver y por ello pueden bloquear el crecimiento; además, suponiendo se que se superen los obstáculos

políticos, el crecimiento tiende a elevar el costo del capital y encarecer la renta de la tierra, además presionar sobre los recursos naturales.

Este aparente dilema entre estabilidad-igualdad y crecimiento es un factor que complejiza las soluciones estratégicas, representando un reto formidable para los intelectuales y estrategas de izquierda ya que su identificación con la situación de los desposeídos parece desarmarlos ante los retos de conciliar el desarrollo con metas sociales de equidad o estabilidad. Lo anterior no debe interpretarse en el sentido de que no existe una solución socialmente progresiva, sino más bien que se requiere un esfuerzo de búsqueda y reflexión que descubra conexiones hasta ahora poco visualizadas.

Teniendo en mente los problemas anteriores, se propone aquí revisar algunos de los aspectos más sobresalientes de la relación entre la constitución y replanteamiento de la teoría del desarrollo y el papel de la transformación histórica del capitalismo, apuntando a destacar el creciente papel del conocimiento tecnológico como activo de producción. Como se desprende del planteamiento introductorio, la hipótesis que orienta un trabajo más amplio que enmarca el actual, es que la teoría originaria del desarrollo o ED adoptó un estatuto general que estableció las bases para integrar teoría con estrategia.[3] Sin embargo, la ED enfrentó posteriormente una crisis que la llevó a su debacle, dando paso a nuevos enfoques de menor amplitud y débil orientación a la estrategia; podemos hablar en consecuencia de un proceso de fragmentación en el que se perfilan varias corrientes teóricas o interpretativas de alcance específico pero que reconocen en distintos niveles el papel de la historia, o mejor dicho, razonan históricamente. Esas corrientes teórico-analíticas se formularon, en mayor o menor grado, en respuesta o bajo la influencia del milagro asiático, que modificó los referentes que enmarcan el debate sobre el desarrollo económico a partir de fines de los sesenta. Un posible criterio de agrupación de esas propuestas es el que se formula en el cuadro que sigue.

3 Esta ponencia constituye una versión sintetizada de un documento más amplio que lleva el título de Nueva teoría del desarrollo, aprendizaje tecnológico y globalización y puede obtenerse en la pagina web: www.proglocode. unam.mx . El planteamiento del contexto histórico se apoya Rivera, 2005.

Principales corrientes teóricas heterodoxas que estudian el desarrollo económico

Corrientes teóricas	Raíz teórica	Autores representativos	Unidad de análisis	Proceso determinante	Núcleo endógeno
Economía del Desarrollo	Economía Clásica, Keynesiana, Economía del bienestar	Lewis Rosenstein-Rodan Nurkse	Economía nacional	Acumulación de capital	Nacional
Enfoques Tecnologistas	Teoría Evolucionista, Schumpeter, Teoría del conocimiento	Ross-Larson Westphal Bell-Pavitt Bell-Albu	Empresa RED de empresas Sistema de innovación	Acumulación de conocimiento	Empresarial
Enfoques Institucionalistas	Veblen, Weber, Gerschenkron	Amsden Chalmers Johnson	Sistema institucional Nacional	Aprendizaje Transformación institucional	Nacional
Teoría sobre cadenas y redes globales	Wallerstein/ Penrose	Gereffi Ernst	Cadenas o redes de empresas	Acumulación de conocimiento	Local o subnacional
Teoría s/ondas de crecimiento y Revoluciones tecnológicas	Regulacionismo francés, Schumpeter Ciclo de vida (Vernon, Hirsch)	Carlota Pérez	Sistema mundial	Acumulación de conocimiento	Nacional
Desarrollo organizacional	Economía del desarrollo, Evolucionismo Path Dependence	Stiglitz Hoff	Sistema sociopolítico nacional	Aprendizaje Transformación sociopolitica	Nacional

Aparte de la ED que se adopta como referente teórico, tenemos la interpretación tecnologista del milagro asiático apoyada en el evolucionismo y la emergente teoría del conocimiento y el aprendizaje. Otra interpretación tiene fundamentación institucionalista inclinada hacia Weber pero también con influencia norteamericana (Veblen). Por otra parte tenemos las teorías que discuten la transformación del sistema mundial desde el ángulo de la integración global de la producción (Gereffi o Ernst) o a partir de las revoluciones tecnológicas (Pérez); ambas se unifican con las otras corrientes interpretativas en virtud de que comparten la influencia y el interés en el milagro asiático y aunque tienen un estatuto analítico más amplio, conllevan importantes derivaciones a una teoría del desarrollo.

Un lugar especial merece la teoría formulada principalmente por Stiglitz y Hoff que concibe el desarrollo como proceso integral estructurado

políticamente, nutriéndose del debilitamiento intelectual del modelo neoclásico ahistórico. La teoría organizacional tiene perspectivas de cumplir con el papel jugado por la ED en los cincuenta-sesenta, es decir, actuar como un cuerpo teórico unificador y por ende capaz de integrar las aportaciones que provienen de las corrientes o escuelas más específicas. Como se indicó previamente, esas corrientes teórico-analíticas son heterodoxas, esto es, razonan históricamente y en consecuencia se sitúan al margen de los modelos de equilibrio general. La ortodoxia, sin embargo, se ha involucrado en el debate y ha fijado posiciones determinantes, adhiriéndose a un papel que puede ser concebido dentro del concepto de "ciencia normal" de Kuhn (1970). Bajo un enfoque conservador han censurado las hipótesis y los análisis más audaces de la heterodoxia. Su crítica más importante fue contra el ED-estructuralismo,[4] en de un tono de impugnación cada vez más enérgico del intervencionismo estatal de orientación keynesiana, uno de los fundamentos de la modalidad activa de política industrial hasta los setenta. De esa ofensiva, que no sólo tuvo un carácter intelectual sino también político, emergió una nueva concepción del desarrollo basada en el automatismo de mercado o neoliberalismo.

El señalamiento de que la crisis financiera de 1997-98 en Asia Oriental se debía atribuir a "capitalismo de compinches" (*crony capitalism*), que de acuerdo a ese análisis habría emergido de las políticas desarrollistas de décadas anteriores, especialmente en Corea del Sur, fue otra de las principales incursiones críticas de la ortodoxia. Habiendo signos de extravió en la actuación del Estado Coreano a partir de fines de los noventa y de creciente escepticismo sobre la reproducibilidad del Estado desarrollista, la crítica ortodoxa aportó poco a la investigación de los nuevos problemas sobre el papel del Estado.

La exposición que sigue toma elementos de cuatro materiales previamente publicados y se ordena como sigue. En la primera parte se discute brevemente el núcleo analítico y prescriptivo de la ED, subrayando su orientación general; enseguida se discute brevemente su "debacle", situándola

4 La crítica neoclásica a la ED ha sido motivo de una amplia reflexión en varias publicaciones de Hirschman, ver en particular 1985 y 1961. La preocupación de Hirschman por los problemas culturales y conductuales en la industrialización latinoamericana le llevó a su sugerente libro: *Las pasiones y los intereses (1977)*.

en su contexto histórico para destacar el papel de la ortodoxia. Luego viene una discusión, breve también, sobre la reintegración en torno al análisis del milagro asiático. Agrupando las distintas vertientes, se evalúan esquemáticamente sus aportaciones y limitaciones. Se concluye con una breve aproximación a lo que parece ser el esfuerzo más prometedor de una nueva teoría general, esto es la teoría organizacional de Stiglitz.

La constitución y legado de la ED

Antes de las conmociones históricas que afectaron al capitalismo mundial entre fines de los veinte y fines de los cuarenta, no había cabida para una teoría del desarrollo. El colapso de la vieja división internacional del trabajo, el descrédito de la economía ortodoxa, la creciente presencia del Estado y la descolonización crearon el marco para que emergiera una teoría centrada en el estudio del atraso económico (que en sí era un concepto nuevo), orientada a formular una estrategia para su superación.

Bajo ese marco, un conjunto de científicos sociales "metropolitanos" integraron distintas contribuciones para constituir una subdisciplina dentro del pensamiento económico es decir, una teoría acorde a la realidad de los países atrasados del mundo. Dentro de una diversidad de enfoques, ideas y propuestas tendió a definirse un núcleo común de ideas capitales que marcó el carácter de esta escuela como un movimiento intelectual relativamente unificado.[5]

La superación del atraso económico, al que definían en sentido clásico como un estado que se auto perpetuaba (círculo vicioso de la pobreza), exigía crear estructuras productivas y distributivas (industrias y mercados) que permitieran superar la economía de autosubsistencia. La palanca fundamental era la inversión o acumulación de capital, que para provocar un efecto estructural, debía operar como proceso de gran magnitud, es decir,

5 El curso principal del análisis de la ED fue definido primordialmente por los autores que se citan en el cuadro (Lewis, 1963, Rosenstein-Rodan, 1963, Nurkse, 1955, a los que se puede añadir Myrdal, 1959).

un conjunto simultáneo o interrelacionado de inversiones productivas de las que emergerían las industrias básicas. Aquí subyacen los conceptos de crecimiento equilibrado, *big push* y de complementaridad de las inversiones. A este último va asociado otro concepto clave que es de interiorización de las externalidades provocadas por la inversión.[6]

Su razonamiento fundamental y de mayor trascendencia es el siguiente: la generalidad de las inversiones tienden a generar beneficios para quien la realiza y para otros (externalidades positivas). Considerando lo anterior, la posibilidad de la industrialización radica en concatenar las inversiones para que se apoyen mutuamente y unos proyectos internalicen los beneficios que se fugan de otros. Ciertamente, el planteamiento dominante de la ED fue concebir la integración de las inversiones como proceso simultáneo, o sea, la hipótesis del crecimiento equilibrado. Ello, además de subestimar el desequilibrio como correctamente lo subrayó Hirschman (1961, pp. 58-62) sólo visualizó la relación horizontal de las inversiones y no la vertical, es decir, los enlaces anteriores y posteriores, que es otro poderoso impulsor de la industrialización como lo planteó Hirschman (op. cit, pp. 104 y ss.).

Manteniéndonos dentro de la relación horizontal de las inversiones, el obstáculo y por ende el objetivo de la intervención colectiva radica en que los inversionistas tendrán reservas si están conscientes de que no podrán captar todo el beneficio generado. Como se sabe, su solución radicó en coordinar las decisiones de inversión, primordialmente, pero no exclusivamente a través de la acción pública.[7]

Una línea menos desarrollada pero patente en las preocupaciones de estos autores es que la acumulación de capital, primordialmente aquella que crea nuevas industrias, no sólo genera externalidades positivas sino también negativas. De hecho la ED aportó una herramienta conceptual

6 El origen de este razonamiento es el artículo de Allyn Young de 1928 donde expone la idea de que el ritmo de crecimiento de una industria se ve influido por el ritmo de expansión de otras industrias. Ver en Meier Baldwin, 1957, 1973, pp. 80-82 la comparación con el planteamiento de Marshall, que inspiró a Young.

7 La otra vía de interiorización es la integración vertical, ver Pack y Westphal, 1986, p. 109. También Balassa,

para entender un problema conocido desde los albores del capitalismo y que Schumpeter llamó destrucción creativa. Si la interiorización de las externalidades positivas y la coordinación de las inversiones constituyen el impulso fundamental para la industrialización, la inevitabilidad de interiorizar las externalidades negativas constituye probablemente el impedimento más importante y como tal requiere una solución política y no estrictamente técnica.[8]

Los países de Asia Nororiental adoptaron una modalidad diferente a la desinteriorizar las externalidades negativas en comparación con América Latina. Como dice Linda Weiss: a cambio del apoyo estatal, el sector privado debería elevar la productividad para proporcionar empleos de calidad que elevaran los estándares nacionales de vida (Weiss, 1998, p. 116). Volveremos sobre ese problema una vez que ubiquemos históricamente al llamado *Estado desarrollista*.

La constitución de la ED como teoría general muestra varios rasgos que tienen relevancia en su debacle posterior. Una característica central de la metodología de la ED como correctamente señalan Meier y Baldwin (op. cit, pp. 129-130), es que aun adoptando una visión muy amplia; esta teoría se concentró en un número limitado de variables que consideraban determinantes para en el ritmo del desarrollo. Los restantes elementos quedaron implícitos o definieron exógenamente al sistema. Un criterio para determinar la validez de la teoría radica, en consecuencia, en la consistencia de los supuestos explícitos o exógenos. El talón de Aquiles de la ED fue precisamente la simplicidad de sus supuestos implícitos sobre el sistema político, social y el Estado, ya que asumieron que el gobierno actúa necesariamente en sentido conducente al desarrollo y que los trabajadores y los capitalistas buscan oportunidades económicas y tenderán responder a los incentivos pecuniarios una vez que estos se emitan (Ibíd). Las críticas que se formularon en distintos momentos pusieron de manifiesto estas limitaciones.

En relación con lo anterior y como lo ha planteado correctamente Hodgson (op. cit), toda teoría debe tener la capacidad para adaptar sus

8 Hirschman traza la línea de aportaciones que sustentó esta concepción, de Kaldor, Baumol y Bator. Ver Hirschman, 1961, 67 infra.

postulados en concordancia con la transformación de las condiciones históricas que enmarcan y determinan el fenómeno o conjunto de fenómenos estudiados. La debacle de la ED se ubica en este contexto ya que su análisis tendió a reflejar las condiciones estables propias de la madurez del fordismo y a concentrase en los requerimientos estrictamente nacionales del desarrollo. Los cambios que empezaban a manifestarse a partir de los sesenta (aceleración del comercio mundial, emergencia de nuevas tecnologías, transformación del papel de países y regiones...) requerían un replanteamiento sustancial del enfoque. Irónicamente fue de la ortodoxia neoclásica de donde surgieron las primeras críticas para efectuar ese cambio de enfoque. Su filiación a la teoría de las ventajas comparativas, que como señala Dosi et al (1993), relaciona cambio técnico con una visión internacional de la competitividad, los capacitó para hacer esa crítica.

El estructuralismo y la crítica neoclásica

En los años cincuenta-sesenta la conformación de la ED se dio bajo el acompañamiento de otros enfoques teórico-analíticos con los que se abrió un debate o complementó sus propuestas. Desde la perspectiva crítica, como se sabe, a la izquierda se sitúo el neomarxismo, a la derecha los neoclásicos. En una dirección afín a la ED se ubicó el estructuralismo latinoamericano, que reforzó el análisis y las propuestas a partir del argumento de la protección a la industria naciente y la intervención estatal generalizada. Nuestra atención se centrará en el estructuralismo y la crítica neoclásica.

Tomando la dirección abierta por la ED, el estructuralismo definió la agenda estratégica, primordialmente en AL, en un sentido que demostró ser problemático ya que adoptando una visión ingenua del Estado apostaron a la protección de la industria naciente según la idea alemana. El proteccionismo degeneró en sobreproteccionismo, la industria tendió a la ineficiencia, aparecieron desequilibrios intersectoriales graves y la intervención pública quedó atrapada entre el activismo rentista y la depredación. Se asume que esos factores adversos estuvieron en la base de la crisis social que afloró

en AL en los sesenta (crecimiento inestable, inflación, concentración del ingreso, inconformidad social, golpes de Estado...).[9]

La escuela neoclásica se apoyó en esas contradicciones inesperadas y reforzó su crítica contra la ED-estructralismo, tomando a la vez como referencia el éxito de lo se conocería más tarde como tigres asiáticos. Little, Scitovsky y Scott (1975) y más tarde Balassa (1988) hicieron hincapié en varias fallas de las estrategias en curso: el olvido de las ventajas comparativas y en general el intento industrializador al margen de la eficiencia y los requerimientos del mercado mundial.

Esta crítica, y propuesta que la acompaña, se puede definir como "moderada", ya que daba cierto reconocimiento al argumento de la industria naciente y no atacaba *per se* el proteccionismo, reconociendo al Estado un papel limitado pero importante (Little, et al, pp. 29-30). De la crítica neoclásica moderada pudo haber surgido una síntesis que favoreciera un tratamiento general de los problemas del desarrollo y que tuviera una fuerte orientación estratégica al estilo de la ED. Hubo sin embargo dos procesos que limitaron esa posibilidad. Por un lado el curso de la transformación histórica que suponía un reto formidable sobre cualquier teoría de orientación general. Al presentarse una discontinuidad de tendencias se requería replantear los postulados e intentar nuevas generalizaciones para llegar a hipótesis reformuladas. Por otro lado, detrás del escenario de perturbaciones económicas de los años setenta se verificaba una fuerte lucha entre izquierda y derecha en torno al papel del Estado. En esa lucha, como se sabe, se impuso la visión normativa conocida como *public choice theory* que en la práctica se tradujo en negar discrecionalidad a la actuación del sector público.

Era natural que en un clima de transformaciones aceleradas, después de la ruptura de los referentes comunes, los esfuerzos analíticos fueran más específicos. El milagro asiático eclipsó el interés en la situación de conjunto de los PED y en cambio orientó el análisis a explicar por qué un tipo particular

9 Reflexión más seria sobre la problemática de América Latina es su proceso de industrialización relacionando las tensiones indicadas en el texto probablemente sea la que efectúo O´Donnell en 1978.

de países tuvo éxito e indirectamente por qué otros habían fracasado. Se formularon lo que podemos llamar una explicación tecnológica y otra institucionalista del milagro asiático que tendieron a confluir pero no se amalgamaron totalmente. Además del debilitamiento de la orientación estratégica en los nuevos enfoques, la unidad de análisis tendió a desplazarse de la economía nacional a empresa o a las redes empresariales y posteriormente a lo local en contraposición a lo nacional. Veremos a continuación la esencia de cada razonamiento en los estudios tecnologistas e institucionalistas y las interrogantes que perduraron en cuanto a la comprensión del milagro asiático.

Las explicaciones tecnologistas e institucionalistas del milagro asiático

El llamado milagro asiático en tanto foco de la transformación mundial en curso subrayaba la importancia del cambio tecnológico que fue pilar de los enfoques evolucionistas inspirados en la obra de Nelson-Winter de 1982. Sus seguidores, entre los que cabe ubicar en lugar especial a Larry Westphal (1978) y Linsu Kim (1980 y 1997), introdujeron cambios en el enfoque al desarrollo. Primero, en esta literatura la unidad de análisis dejó de ser la economía nacional para situarse en la empresa y posteriormente en la red de empresas, de la que emergió después el concepto de sistema de innovación (fuera nacional, regional o sectorial). Desplazaron el concepto de acumulación de capital por el de acumulación de capacidades tecnológicas, tomando referentes de la emergente teoría del conocimiento.[10] Argumentaron que en tanto el conocimiento útil para la producción no se encuentra totalmente incorporado a los medios de producción no basta acumular capital físico; la naturaleza compleja del conocimiento tecnológico y su materialización en una amplia variedad de artefactos, personas, procedimientos y arreglos organizativos exige que su asimilación se verifique por medio del aprendizaje que adquiere así la

10 Este paso lo da primordialmente Bell y Pavitt (1992) y más tarde Bell y Albu (1999), haciendo confluir la corriente neoschumpeteriana con el evolucionismo.

connotación de vehículo primordial de progreso económico (Bell y Albu, 1999, p. 1717). Subrayan que los procesos de aprendizaje tecnológico son por su naturaleza costosos y arriesgados y deben enmarcarse organizativa y cognoscitivamente.

Por un lado la naturaleza tácita de parte del conocimiento exige que el aprendizaje empresarial sea interactivo. La interacción implica la relación con múltiples agentes que operan en redes, primordialmente con los agentes que se encuentra situados en la frontera tecnológica, como las corporaciones multinacionales.

Situados en esta nueva perspectiva, formulan críticas centrales no sólo a ED y al estructuralismo sino también a las teorías tradicionales del crecimiento. Subrayan que la adquisición de capacidad para innovar no se adquiere de manera espontánea a través de la expansión de la producción como sugiere la vieja teoría de las curvas de aprendizaje. Bell y Pavitt de Sussex subrayaron que fue un error considerar la acumulación de capacidades tecnológicas como un subproducto de la importación de bienes de capital y de las políticas proteccionistas; igualmente, añaden, la posición opuesta de políticas aperturistas que sugerían que el dinamismo tecnológico sería una consecuencia casi inevitable de las presiones competitivas generadas por la liberalización comercial es también infundada (op. cit, p. 262).

Esta corriente teórica reconoce que al haber grandes fallas de mercado en la acumulación de conocimiento tecnológico debido a la externalidades se requiere la intervención pública. Pero también formula la idea de que el Estado no puede sustituir a los agentes innovadores (Bell y Pavitt, pp. 270-271). La solución tendría que provenir de una nueva estrategia que concilie ambos extremos pero que está desigualmente especificada. La contribución más clara a la definición del papel del Estado en Asia Nororiental (Japón, Corea, Taiwán y Singaur) es el concepto de la intervención selectiva que se basa en la distinción entre industrias que gozan de ventaja comparativa estática y aquellas que no la tienen.

Pack y Westphal (1986) asumen que la experiencia de las economías dinámicas prueba que tal estrategia es viable, pero subrayan que requiere un precondiciones muy exigentes y probablemente sea muy difícil de reproducir en otras partes del mundo (Westphal 1978).

En cierto modo el punto de llegada de los análisis tecnologistas es el punto de partida de los estudios institucionalistas del milagro asiático. De acuerdo a seguidores de Weber y Gerschenkron como Chalmers Johnson (1987), Wade (190) y Amsden (1989), los factores institucionales juegan un papel central en el desarrollo tardío. Particularmente, como apunta Amsden, para tenga lugar el aprendizaje tecnológico debe existir una institución estatal capaz de ejecutar funciones complejas de impulso al desarrollo. Este sistema de apoyo selectivo se conceptualizó como Estado desarrollista (*developmental state*). Debe existir una burocracia competente y al mismo tiempo aislada de las presiones de los grupos de interés. La misión de esta burocracia consiste en dirigir el aprendizaje estableciendo y administrando un sistema de incentivos que se centre en sectores estratégicos, o sea, aquellos que modifiquen dinámicamente las ventajas competitivas.

De acuerdo a Wade y complementando lo señalado por Amsden, lo que parece que produjo el éxito de la políticas desarrollistas en Asia Oriental fue precisamente esa relación entre la burocracia, clase política y la clase empresarial en gestación. La clase política habría cumplido la función de aislar a la primera de las presiones de los beneficiarios del apoyo estatal, que de este modo quedó sometido a una disciplina. En otras palabras y hablando en sentido más general para incluir a los trabajadores, el Estado desarrollista en Asia disciplinó a la sociedad, para lo cual es prácticamente ineludible el uso métodos dictatoriales, duros o blandos como diría Wade, o incluso militarizar la sociedad como en Taiwán.[11]

Obsérvese como los tecnologistas dejan implícito el contexto o determinantes socio-político del aprendizaje. En contraparte los institucionalistas, aunque siguen la inspiración de Gerschenkron, tienden irónicamente a abstraer el Estado desarrollista de su contexto histórico. El resultado es que se carece hasta nuestros días de una explicación de por qué tuvo éxito

11 La elaboración de Wade, partiendo de esta idea de disciplina basada en la coerción, oscila entre una dictadura moderada apoyada en una coalición modernizadora (ver p. 70) y el franco reconocimiento de la dictadura de un parfido y la militarizaciónn en Taiwán (p. 336).

la modalidad asiático-oriental del Estado desarrollista y fracasó la latinoamericana. Dicho de otra manera, por qué la clase política, preferentemente militares como Park en Corea y Chiang Kai-shek en Taiwán, optó por aislar la tecnocracia en lugar de aliarse con ella para intercambiar con la clase empresarial rentas y favores, como lo hizo la burocracia autoritaria, estudiada por Guillermo O´Donnel en América Latina. La hipótesis más plausible es que el temor a la insurrección comunista orientó a la clase política a ver en el desarrollo acelerado y participativo la única opción viable.[12]

Hay otras dos cuestiones más relacionadas con el uso del concepto de Estado desarrollista. Una es que a medida que cumple sus metas, o sea, se sustenta una industria internacionalmente competitiva y se eleva el nivel de vida de la población, desaparece o se diluye su razón de ser y que en ese marco los riesgos de corrupción son muy altos como lo denunció Limsu Kim. Otra es que el nuevo paradigma tecnológico o tecno-económico afecta las posibilidades de acción del Estado desarrollista; los efectos descentralizadores derivados de la modificación del principio de economías de escala debilitan la política de industrialización. A su vez la descentralización pone de manifiesto que la burocracia puede enfrentar barreras para acceder a la información sobre condiciones locales.

Las teorías basadas en la transformación del sistema mundial

Hay dos importantes estructuras teórico-analíticas que toman también como referente las trasformaciones en Asia Oriental pero sitúan su análisis en una perspectiva más amplia que visualiza un cambio del conjunto del sistema capitalista. Aunque tienen un referente sistémico, su unidad de análisis es también las redes empresariales, con un sesgo hacia el desarrollo local. Una de ellas parte del pasaje de la producción organizada sobre

12 Esta visión de la amenaza externa como inductor de la industrialización con inclusión social está sustentada en una literatura poco conocida pero relativamente abundante, representada entre otros por Richard J. Samuels, 1994.

bases nacionales a la organizada sobre bases globales. La otra se ubica en el marco de la difusión de las revoluciones tecnológicas y las ondas largas o de crecimiento mundial.

La primera, o sea, la teoría de las cadenas o redes globales de producción, sea en la formulación de Gereffi (1994, 1994 y Gereffi y Korzeniewicz 1994) o de Ernst (2002 y Ernst y Kim, 2002) argumenta que la desintegración y reintegración de los procesos productivos y la concomitante extensión a los países en desarrollo abre nuevas vías de progreso industrial gracias a la difusión del conocimiento tecnológico que tiene lugar a lo largo de la cadena. La clave para las empresas de los países en desarrollo radica entonces en integrarse a las cadenas globales, buscando el ascenso a papeles exportadores superiores (de productos primarios a ensamble simple, por ejemplo y más tarde a la manufactura diseño propio).

Aunque las dos versiones de esta corriente de estudio llegan a una misma conclusión se apoyan en una teoría diferente del aprendizaje. Gereffi más bien se aproxima a la noción de aprender haciendo, en tanto que Ernst se apoya en una teoría cognoscitiva en la formulación efectuada Nonaka y Takeuchi (1995).

Los dos problemas que quedan en pié en las teorías sobre la producción global son: a) insuficiente elaboración de una respuesta estratégica a los problemas concernientes a las crecientes barreras a la entrada hacia las actividades centrales de la cadena global de valor (diseño, mercadeo, control estratégico) y b) la tendencia a que el enfoque del desarrollo adquiera una connotación local o subacional en detrimento de la dimensión nacional que debe gobernar la formulación de estrategias.

En relación al primer punto, la elaboración analítica de Gereffi, de un lado, y la de Kaplisnky, de otro, parece apuntar a direcciones opuestas; en sus primeros escritos Gereffi (1995, pp. 133 y ss) parece sobrestimar las posibilidades de *upgrading* que brinda el acceso per se a la cadena, en tanto que Kaplisnky (2000) insiste en el creciente abismo entre las actividades altas de la cadena (diseño) y las bajas (ensamble simple o manufactura básica) lo que crearía una nueva forma de dependencia o de empobrecimiento para los países en desarrollo (ver pp. 118 y ss.). En cambio parece que

Ernst elude el problema al mantener el concepto integral de industria por encima del de segmentación indicando, bajo la inspiración del concepto de ciclo de vida del producto, que a los países en desarrollo les queda abierta la posibilidad de aprovechar la especialización de las empresas líderes en industrias de frontera para situarse favorablemente en una gama de actividades a las que pueden abordar integralmente, es decir, desde el diseño a la manufactura (en la que actúan como coordinadores). El ejemplo más destacado que ofrece es el desplazamiento a Asia (Taiwán, Corea, China y la India) de la industria del chip, basado en la transformación tecnológica cifrada en el pasaje de la fabricación de componentes individuales a la integración al nivel de sistema. Ejemplos semejantes pueden encontrarse en industrias tradicionales rejuvenecidas por los sistemas informáticos como juguetes, calzados, etc. Que la producción se organice sobre bases globales o que implique una creciente especialización funcional (diseño vs. manufactura básica) no excluye la posibilidad de que los PED puedan trazar estrategias para entrar en industrias rejuvenecidas, dominando las actividades "altas" de las mismas (esta idea está esbozada en Schmitz y Knorringa, 2000).

En relación a la dicotomía desarrollo local/nacional, el aparato analítico de las cadenas o redes globales apunta correctamente a que la inserción se da por conducto de las estructuras territoriales locales, es decir, clusters o distritos. Resta explorar la relación entre lo nacional y lo local y algunos autores han sobredimensionado el papel de ese último olvidando que puede coexistir el dinamismo local con el estancamiento nacional.

En cuanto a la segunda línea de estudio sobre la transformación del sistema mundial encontramos a los autores de la escuela de Sussex. Sin constituir estrictamente una teoría del desarrollo, los estudios de Carlota Pérez en el marco de su colaboración con Chris Freeman (1988 y Pérez, 1992, 2001 y 2002) traen aportaciones en un marco sistémico, razonando históricamente. Bajo la hipótesis de que las revoluciones tecnológicas son fenómenos recurrentes del desarrollo capitalista y que se propagan siguiendo una secuencia dictada por la racionalidad de la ganancia, se verifica una sucesión de oportunidades y restricciones para el desarrollo nacional que convierte a éste en un blanco móvil, para utilizar la expre-

sión de Pérez. Los responsables de la política nacional deben tomar en cuenta las oportunidades cambiantes para capitalizarlas y evitar fracasos estrepitosos.

Definiendo el desarrollo como un proceso de acumulación de capacidades tecnológicas y sociales, Pérez en su artículo clave de 2001 subraya que la constante de la industrialización tardía radica en adaptar, adoptar, modificar y dominar los conocimientos generados por los países líderes. Tomando como base el trabajo pionero de Hirsch, queda patente que las ventajas se desplazan a favor de los países atrasados cuando la tecnología se aproxima a su madurez (op. cit.). En contraste, agrega, en las fases iniciales de la propagación de una revolución, la tecnología requiere fuerza laboral de alto conocimiento y calificación que constituye en sí una barrera a la entrada de los recién llegados. Otra barrera a la entrada, dice Pérez, surge tras las primeras innovaciones, o sea, con la emergencia del diseño dominante los que están desarrollando la tecnología adquieren ventajas no sólo mediante patentes, sino fundamentalmente gracias a la experiencia acumulada. Tiende a encerrar sus conocimientos dentro de la empresa y sus proveedores, haciéndolos con ello inaccesibles a nuevos participantes (Ibíd).

De la revisión esquemática efectuada hasta aquí queda visible la dirección que ha tomado la principal teorización sobre el desarrollo económico. Destaca la constitución de campos separados pero dentro de cierta confluencia aunque persisten incomunicación y traslapes. La avanzada la define la creciente ligazón entre desarrollo, conocimiento y aprendizaje. Entre los principales problemas que se perfilan desde el ángulo de la aproximación a una nueva teoría general flexible y determinada históricamente parece destacar el siguiente:

Todas las interpretaciones teóricas o corrientes analíticas heterodoxas, comenzando por la ED asumen que las empresas de los PED aprovecharán las oportunidades (mayores flujos mundiales de conocimiento, integración global de la producción, etc.) cuando perciban esa oportunidad. Pero la realidad de la mayoría de los PED indica algo muy distinto. La teoría del desarrollo como proceso organizacional aporta elementos para explicar por qué prevalece una forma modificada de trampa del atraso.

El desarrollo como proceso de cambio organizacional

El formidable trabajo de Stiglitz para renovar el paradigma científico de la ciencia económica, cristalizó en la formulación de una nueva teoría del desarrollo económico ((2001, 2002 y Hoff 2001 Hoff y Stiglitz, 2001). Su unidad de análisis es el sistema económico y socio-político, modelado como totalidad para incorporar la acción individual y colectiva y los referentes institucionales de la misma. Esa totalidad, definida por fuerzas históricas, determina el aprovechamiento de las oportunidades tanto tecnológicas o cognoscitivas que en los anteriores análisis son considerados la fuente primordial del progreso.

Sólo en circunstancias excepcionales, afirman estos autores, una economía atrasada puede eludir una falla sistémica de coordinación que la ubica en un equilibrio permanente y sub óptimo. Se trata básicamente del "equilibrio del subdesarrollo" elaborado por Nurkse, Myrdal y otros desarrollistas, con la diferencia de que hoy podemos hablar de una variedad de causas de desbordamientos o externalidades y por ende de fallas de coordinación (tecnológicos, por interacción política, por información, por búsqueda, etc.). Ese equilibrio disfuncional posee por definición una estructura institucional que provoca un círculo vicioso ya que, a diferencia de lo que suponen los institucionalistas neoclásicos, las instituciones inferiores eliminan a las superiores que pueden presentarse como mutaciones o intentos esporádicos de romper el círculo vicioso.

Esta situación es incomprensible a menos que se asuma que la historicidad condiciona el presente, es decir es determinante el punto de partida, que a su vez condiciona el resultado futuro (Stiglitz, 2001). La distribución de la riqueza es uno de los canales más importantes de esa determinación histórica ya que tiende a imponer un conjunto de prácticas, asimetrías de información e imperfección de mercados que hacen perdurar la inequidad de acceso (por ejemplo, la alta mortalidad de pequeñas empresas derivada de las condiciones de acceso al crédito, a la información, etc.). Los antecedentes de exclusión, polarización y concentración determinan la fuente de la externalidad (búsqueda de rentas en lugar de innovación, por ejemplo).

Contra la suposición de la teoría del *public choice*, afirman, existe un papel potencialmente positivo para el Estado que puede darse en dos direcciones: uno consiste en promover, mediante la educación, una actitud positiva ante el cambio y otra consiste en romper con el condicionamiento histórico (programas anticorrupción, cambio legal, ley basada en normas sociales, etc.). Ese bloqueo al desarrollo, al estar consolidado política e institucionalmente, persistirá aunque haya grandes aportaciones de capital, transferencia externa de tecnología o reformas supervisadas internacionalmente.

La ruptura del bloque y la promoción del cambio requieren modificar la visión de los individuos y los canales de interacción existentes (Hoff, 2001 y Stiglitz, 2001). Ello implica, agregan, acciones en la cúspide de la sociedad, pero también en su base. La educación cobra una gran importancia no tanto porque incremente el "capital humano" sino porque expande la aceptación al cambio, abriendo la posibilidad de un consenso en torno a la necesidad de políticas de reforma. Los procesos democráticos podrían contribuir al cambio en tanto proporcionen "voz", promuevan la equidad, el sentido de inclusión y creen el capital social para el desarrollo.

La aportación decisiva de Stiglitz es que si no hay un cambio en el funcionamiento de la sociedad (que implica cambio de normas, valores y conductas), mediado políticamente, la integración global de la producción y la intensificación de los flujos de tecnología y conocimiento tendrán un efecto limitado al nivel nacional y local.

Siendo un problema de conducta social o de acción colectiva y de fuerzas inductoras a equilibrios ineficientes pero que generan grandes rentas a sus pocos beneficiarios, se comprende que es clave la acción gubernamental. Pero el análisis anterior también sugiere que hay pocas posibilidades que los beneficiarios tradicionales renuncien a su influencia sobre la conducción gubernamental, que les genera rentas extraordinarias desligadas de la innovación o el aprendizaje.

Sólo un choque externo o interno podría abrir el camino hacia una nueva relación social, a un Estado desarrollista apoyado por una coalición a favor del aprendizaje. Pero si sobre el basamento históricamente constituido que produce la desigualdad (restricciones de acceso, la corrupción, etc.) se despliega una capa superficial de reformas, el sistema lo digerirá más pronto que tarde y el equilibrio ineficiente tenderá a restablecerse (Stiglitz, 2001).

Conclusión

Después de casi medio siglo de haber comenzado el esfuerzo intelectual para superar el atraso económico y unos 30 años después de que el milagro asiático demostrara que el desarrollo económico es posible, la humanidad carece de una teoría general históricamente formulada para edificar una estrategia que oriente la acción colectiva.

No hay duda que en las últimas dos décadas y media hay extraordinarios avances teóricos pero muchos de ellos están dispersos e insuficientemente integrados. La línea dominante dentro de ese complejo acervo indica que si se hace abstracción de muchos elementos de índole político institucional, el conocimiento y el aprendizaje son los factores más relevantes en el desarrollo. Pero la aportación más prometedora que cerró esta exposición insiste que no se pueden desligar los factores tecnológicos de los institucionales y políticos. Ignorar esta lección, y esa parece ser la tendencia, equivale a retroceder casi medio siglo atrás y aunque los cluster innovadores y sus agentes líderes lleguen a grados excelsos de creatividad, la mayor parte de los habitantes del mundo parece seguir condenada al atraso, la ignorancia y la explotación.

Bibliografía

AMSDEN, Alice,
1989 *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialisation*. Oxford University Press, Nueva York.

BALASSA, Bela
1988 *Los países de industrialización reciente en la economía mundial*, Fondo de Cultura Económica, México.

BELL, Martin y ALBU, M.
1999 "Knowledge Systems and Technological Dynamism in Industrial Clusters in Developing Countries", *World Development*, vol. 27, núm. 9. pp. 1715-1734.

BELL, Martin y PAVITT, K.
1992 "Accumulating Technological Capability in Developing Countries", *Annual Conference on Development Economics*.

CHANG, Ha-Joon,
1998 "Korea: The Misunderstood Crisis. *World Development*, vol. 26, núm. 8.
1996 *El papel del estado en la economía*, Ed. Ariel, México.
CHENERY, Hollis.
1975 "The Structuralist Approach to Development Policy", *The American Economic Review*, mayo.
DABAT, A.
1991 *Capitalismo mundial y capitalismos nacionales*, UNAM y Fondo de Cultura Económica, México.
DAHLMAN, C. J., ROSS-LARSON, B. y WESTPHAL, L. E.
1998 "Managing Technological Development: Lessons from the Newly Industrializing Countries", Patrick O´Brien (ed.), *Industrialisation. Critical Perspectives on the World Economy, vol II*, Routledge, Londres.
DEYO, Frederic
1987 "Coalitions, Institutions, and Linkage Sequencing. Toward a Strategic Capacity Model in East Asian Development", F. Deyo (ed.), *The Political Economy of New Asian Industrialism*, Cornell University Press, Ithaca.
DOSI, G., PAVITT, Keith y SOETE, Luc
1993 *La economía del cambio técnico y el comercio internacional*. Conacyt-Secofi, México.
ERNST, Dieter
2003 "Digital Information System and Global Flagship Networks: How Mobile is Knowledge in the Global Network Economy", J. F. Christensen y P. Maskell (eds.), *The Industrial Dynamics of the New Digital Economy*, Edward Elgar, Chentenham.
ERNST, D. Y Kim, LINSU,
2002 "Global Production Networks. Knowledge Difusión and Local Capability Formation, *Research Policy*, Vol. 31.
FAJNZYLBER, Fernando
1983 *La industrialización trunca de América Latina*, Nueva Imagen, México.

FREEMAN, Chris y PÉREZ, Carlota
1988 "Structural Crises of Adjustment: Business Cycles and Investment Behaviour", G. Dosi, R. Nelson, G. Silverberg, y L. Soete (eds.), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publishers, Londres.

GEREFFI, Gary
1995 "Global Production Systems and Third World Development" Barbara Stallings (ed.), *Global Change, Regional Response: The New Internacional Context of Development*, Cambridge University Press, Nueva York.
1994 "The Organization of Buyer-Driven Commodity Chains: How US Retailers Shape Overseas Production Networks, G. Gereffi y M. Korzeniewicz…
1990 "Paths of Industrialization: An Overview", en G. Gereffi y D. Wyman (eds.), *Manufacturing Miracles. Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton University Press, Princeton.

GEREFFI, Gary y KORZENIEWICZ, M.
1994 "Introducción", G. Gereffi y M. Korzeniewicz (eds.), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Praeger, Wesport.

GERSCHENKRON, A.
1962/2002 "Economic Backwardness in Historical Perspective", en Amita K. Dutt (ed.), *The Political Economy of Development Vol. I*, an Elgar Reference Collection, Cheltenham.

HIKINO, T. y AMSDEN, A.
1998 "Staying Behind, Stumbling Back, Sneaking up, Soaring Ahead: Late Industrialization in Historical Perspective", P. O´Brien (ed.) *Industrialisation. Critical Perspective on the World Economy*, Roultledge, Londres.

HIRSCHMAN, A.
1985 "Auge y decadencia de la economía del desarrollo", M. Gersovitz, C. F. Días-Alejandro, G. Ranis y M. R. Rosenzweig (comps.), *Teoría y experiencia del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica; México.

1977 The Passions an the Interests. Political Arguments for Capitalism before its Triumph, Princeton University Press, Pronceton.
1961 *La estrategia del desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica, México.

HODBAY, Michael
2000 "East Versus Southeast Asian Innovation Systems: Comparing OME– and TNC-led Growth in Electronics", L. Kim y R. Nelson (eds.), *Technology, Learning, and Innovation. Experiences of Newly Industrializing Economies*, Cambridge University Press, Cambridge.
1995 *Innovation in East Asia. The Challenge to Japan*. Edward Elgar, Aldershot.

HOFF, Carla
2001, "Beyond Rosenstein-Rodan: The Modern Theory of Coordination Problems in Development", *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 2000.

HOFF, Carla y STIGLITZ, J.
2001 "Modern Economic Theory and Development", G. Meier, y J. Stiglitz (eds.), *Frontiers of Development Economics The Future in Perspective*, Banco Mundial y Oxford University Press, Oxford.

HODGSON, Geoffrey
2001 *How Economics Forgot History. The Problem of Historical Specificity in Social Science*, Routledge, Londres.

HUMPHREY, J. y SCHMITZ H.
2000 Governance and Upgrading: Linking Industrial Clusters and Global Value Chain Research, *IDS Working papers* 120, University of Sussex, Brighton.

JOHNSON, Chalmers
1987 "Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, Korea and Taiwan, F. Deyo (ed.), *The Political Economy*…

KAPLINSKY, Raphael
2000 "Globalisation and Unequalisation; What Can Be Learned from Value Chain Analysis?", *Journal of Development Studies*, vol. 27, núm. 2, diciembre.

KIM, Linsu
1997 *Imitation to innovation. The Dynamics of Korea´s Technological Learning*, Harvard Business Scholl Press, Boston.
1980 Stages of development of Industrial Technology in a Developing Country: a Model", *Research Policy*, vol. 9, núm. 3.
KUHN, Thomas, S.
1962 *The Structure of Scientific Revolutions*, The University of Chicago Press, Chicago.
KUZNETS, S.
1963 "Los países subdesarrollados y la fase preindustrial en los países adelantados", A. N. Agarwala y S. P. Singh (coords.), *La economía del subdesarrollo*, editorial Tecnos, S. A., Madrid.
LITTLE, Ian, SCITOVSY, T. y SCOTT, M.
1975 *Industria y comercio en algunos países en desarrollo*. Fondo de Cultura Económica, México.
LEWIS, Arthur
1963 "El desarrollo económico con oferta ilimitada de trabajo", A. N. Agarwala.
MEIER, Gerald
2005 *Biography of a Subject. An Evolution of Development Economics*, Oxford University Press, Oxford.
1995 *Leading Issues in Economic Development*, Oxford University Press, Nueva York.
MEIER, G. y BALDWIN, R.
1973 *Desarrollo económico. Teoría, historia y política*, Aguilar, Madrid.
MYRDAL, Gunnar
1959 *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, Fondo de Cultura Económica, México.
NELSON, R. y PACK, H.
1999 "The Asian Miracle and Modern Growth Theory", *The Economic Journal*, núm. 109, Julio.
NELSON, Richard y WINTER, S.
1982 *An Evolucionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

NOLAN, M. y PACK, H.
2003 *Industrial Policy in an Era of Globalization. Lesson from Asia*. Institute for International Economics, Washington, D. C.
NONAKA, I. y TAKEUCHI, H.
1995 *The Knowledge Creating Company. How Japanese companies Created the Dynamics of Innovation*, Oxford University Press, Nueva York.
NURKSE, Ragnar
1955 *Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados*, Fondo de Cultura Económica, México.
O´DONNEL, Gullermo
1978 "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State, *Latin American Research Review*, vol. XIII, núm. 1.
PÉREZ, Carlota
2002 *Technological Revolutions and Financial Capital. The Dynamics of Bubles and Golden Ages*, Edward Elgar, Cheltenham.
2001 "Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil", *Revista de la CEPAL* núm. 75, diciembre.
1992 "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo", *El Trimestre Económico*. Vol. LIX (1), núm. 233, enero-marzo.
PREBISCH, Raúl
1951 *Estudio económico de América Latina, 1949*, Santiago de Chile.
REINHARDT, N. y PERES, W.
2000 "Latin America´s New Economic Model Micro Responces and Economic Restructuring", W*orld Development*, vol. 28, núm. 9.
RIVERA RÍOS, Miguel A. y CABALLERO R.
2005 "Cambio tecnológico y reproducción social. El perfil de una nueva teoría económica", *Economía Teoría y Practica*.
RIVERA RÍOS, Miguel Ángel
2005a "Cambio histórico mundial, capitalismo informático y economía del conocimiento", *Revista Problemas del Desarrollo*, vol. 36, número 141, abril-junio.
ROSENBERG, N. y FRISCHTAK, C.
1985 *International Technology Transfer: Concepts, Measures and Comparisons*, Praeger, Nueva York.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N.
1963 "Problemas de la industrialización de Europa Oriental y Sudoriental", A. N. Agarwala.
SAMUELS, Richard J.
1994 *Rich Nations Strong Army. National Security and the Technological Transformation of Japan*, Cornell University Press, Ithaca.
SCHMITZ, Hubert y KNORRINGA, Peter
2002 "Learning from Global Buyers", *The Journal of Development Studies*, vol. 37, núm. 2, diciembre.
SCITOVSKY, T.
1963 "Dos conceptos de economías externas", A. N. Agarwala...
STIGLITZ, Joseph
2001 "Development Thinking at the Millenium", en *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 2000.
2002 Information and the Change in the Paradigm in Economics", *The American Economic Review*, vol. 92, núm. 3, junio.
WESTPHAL, L.
1978 "The Republic of Korea´s Experience with Export-Led Growth Industrial Development", *World Development Report*, num. 6.
WADE, Robert
1990 *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press, Princeton.
WEISS, Linda
1998 *The Myth of the Powerless State*, Cornell University Press, Ithaca.
YOUNG, Allyn
1928 "Increasing Returns and Economic Progress", Economic Journal, vol. XXXVIII, núm. 152.

Paradigma neoliberal y campesinado: entre la emigración y la capitalización de la naturaleza

María Tarrío, Luciano Concheiro y Patricia Couturier[1]

Resumen

El artículo trata sobre los efectos perniciosos de las políticas neoliberales sobre el agro mexicano y sus trabajadores, mostrando la pérdida de la soberanía y la seguridad alimentarias, así como la desestructuración de las economías campesinas de México. Asimismo, describe las estrategias de lucha de las organizaciones campesinas ante la agresión a sus condiciones de vida y reproducción, deteniéndose en particular en el movimiento "El campo no aguanta más". Otro aspecto relacionado que aborda el ensayo es el de la desruralización nacional y la migración obligada hacia el norte. Desde esta discusión plantea la necesaria reinvención de políticas públicas para los productores del campo, que apuntan hacia una nueva ruralidad.

Abstract

This article deals about the pernicious effects which neoliberal policies are having upon Mexican agriculture and its laborers, showing the loss of sovereignty and food security, as well as the unsettling of Mexican peasant economies. Likewise, it describes the strategies employed by peasant organizations in the struggle against the attack to their conditions of livelihood and reproduction, focusing particularly on the movement "El campo no aguanta más" (The countryside does not stand it any longer). Another related aspect approached by the essay is the depopulation of Mexican rural areas and the forced migration to the North. From the foregoing discussion it argues about the necessary remaking of public policy for producers in the countryside, pointing to a new rural existence.

1 Miembros del Área "Economía agraria, desarrollo rural y campesinado" del Departamento de Producción Económica de la UAM-Xochimilco.

Introducción

"A principios de los años 80 da comienzo una nueva forma de dominación que se presenta bajo el manto ideológico de la llamada modernización neoliberal. La política comercial adoptada a partir de 1983 llevó por una década a una apertura indiscriminada para poder acceder a mayores beneficios inicialmente por consideraciones de eficiencia interna, a una primera etapa de apertura en una visión unilineal de nuestra economía. La posibilidad de obtener beneficios adicionales de una mayor apertura dependería de un mayor acceso a los mercados de otros países. Este es el objetivo fundamental de la política de negociaciones comerciales de nuestro país" (Blanco, 1994: 8).

El párrafo anterior fue escrito en 1994 por Herminio Blanco, uno de los principales delegados de nuestro país en las negociaciones del TLCAN. Fue también cuando nuestro país se incorporó al Primer Mundo según declaraciones de los gobiernos de la época. En efecto, el gobierno mexicano, como la mayor parte de los gobiernos de la región, puso en marcha, además de la reforma del Estado, la política de ajuste que se profundiza a partir de 1988[2] y la reforma estructural cuya dimensión económica consistió en un fuerte proceso de privatización de las empresas paraestatales que comienza con Miguel de la Madrid y continúa con las administraciones posteriores. El gobierno impulsa la desnacionalización del patrimonio nacional para beneficiar a las empresas privadas, nacionales y extranjeras con la consecuente pérdida de la soberanía sobre el patrimonio de la nación sin que la pregonada eficiencia de la iniciativa privada, que justificaba la venta de los bienes del sector público, se confirmara como una realidad.

El gobierno mexicano pone en práctica una política de ajuste, de cambio estructural y de privatización del patrimonio nacional similar a las seguidas en algunos países del Cono Sur en la década de los setenta, sólo que en el caso mexicano las transformaciones socioeconómicas, de igual o mayor envergadura que las de Chile y Argentina, no necesitaron

2 "A partir de 1988 se realizaron profundos ajustes fiscales en México y Ecuador, así como otro intento de ajuste en Argentina". Véase CEPAL, 1994: 321 y ss.

cruentos golpes de Estado ya que fueron suficientes los poderes presidenciales y la movilización del aparato y partido de Estado para llevar a cabo la tarea encomendada desde las cúpulas hegemónicas multinacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, de acuerdo al espíritu y los lineamientos del Consenso de Washington, establecido en 1989. Estas transformaciones son consideradas como prolegómenos de la globalización, tal y como se viene expresando en estos últimos años, mientras que la década de los ochenta pasó a la historia como la "década perdida" para el desarrollo.

En el sexenio de Salinas de Gortari, con el pretexto de promover las reformas necesarias para el desarrollo del sector agropecuario, se pone en marcha el Plan Nacional de Modernización del Campo y se dan los lineamientos para eliminar la política proteccionista y para dar paso a la apertura comercial del sector. Para ello se promueve la reforma jurídica y los cambios al artículo 27 Constitucional y a las leyes y programas correspondientes para hacer efectivas las políticas impulsadas por el gobierno que en la práctica está resultando una nueva forma de privatización. Como parte de las acciones políticas del salinismo se impulsa el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que el grupo en el poder considera necesario para el país. A pesar de que el sector agrícola era el menos favorecido en los tres países, las negociaciones se dan dentro de una gran apertura de México hacia los países miembros, sin reciprocidad en las reglas del juego y sin tomar en cuenta a los actores sociales involucrados, lo que implicaba la pérdida de nuestra soberanía y seguridad alimentaria y la desestructuración de las economías campesinas de México. Sólo los grupos empresariales, vinculados con productos agrícolas de exportación, se han beneficiado.

Según el gobierno salinista, con la integración de México a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) el país dejaba de pertenecer al llamado Tercer Mundo para incorporarse al club de los países ricos y por tanto al mundo desarrollado. Irónicamente, cuando despertamos de este imaginario gubernamental nos encontramos con un país en decadencia, con más dificultades y menos posibilidades que las que teníamos con anterioridad al paradigma neoliberal-global y por supuesto

al TLCAN. Este modelo, impulsado por el gobierno, se caracteriza por su carácter concentrador y excluyente, por su falta de sensibilidad hacia la población mayoritaria, por la escasez de empleos y la precariedad de los salarios, por el olvido de la historia agraria nacional, por la negociación de un TLCAN desfavorable para nuestro país, por una apertura nacional sin reciprocidad, sin tomar en cuenta las diferencias físicas y socioeconómicas ni las asimetrías entre los países y sin salvaguardas que protejan al sector agropecuario mexicano frente a los intereses de los países miembros del TLCAN.

Las políticas de los gobiernos mexicanos para el área rural y los subsidios diferenciados entre los países miembros acentúan la brecha que existe entre los productores de los países del TLCAN y coloca a nuestros campesinos en desventaja ante los demás. Los subsidios del gobierno estadounidense representan una competencia desleal para los pequeños productores mexicanos (Tarrío y Comboni, 2004) que viven en una crisis permanente que los lleva a la pérdida de sus condiciones de sobrevivencia y reproducción social. A pesar de la presión ejercida por los campesinos para renegociar el capítulo agropecuario del TLCAN, el gobierno no escuchó.

Este trabajo aborda algunos problemas del campo mexicano que analizaremos desde tres dimensiones: en la primera parte analizamos la crisis de los productores rurales y las luchas campesinas mediante la organización del movimiento "El Campo no Aguanta Más". A través de múltiples manifestaciones de descontento las organizaciones campesinas demandan la revisión y renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN. Argumentan que la situación de deterioro del campo y de los campesinos y la falta de expectativas para la población rural, caída de la producción por falta de apoyos para los agricultores y competencia desleal de los países miembros, conlleva a que un número creciente de población rural mexicana, principalmente jóvenes, se vea obligado a cruzar la frontera como indocumentados para satisfacer las necesidades de sobrevivencia familiar. Este problema será analizado en la segunda parte del trabajo.

Los efectos del TLCAN conllevan a que una gran parte de los productos que consumimos, antes producidos en México y actualmente importados

de los Estados Unidos, sean producidos fuera del país. Los productos que se importan del vecino país son, en gran parte producidos, por trabajadores mexicanos. Trabajadores que son necesarios para el crecimiento de la economía estadounidense pero no reconocidos; su estatus es de indocumentados y por tanto considerados por el gobierno estadounidense como delincuentes a pesar de que cuentan con una fuerza de trabajo barata y disponible sin que haya representado ningún costo de reproducción social para Estados Unidos.

En el tercer apartado analizaremos algunas formas de capitalización de la naturaleza y las respuestas campesinas a partir de los enfoques de la nueva ruralidad que lleva a que el sector primario se caracterice por una diversidad de actividades campesinas que van desdibujando las específicas actividades agropecuarias de tiempos pasados. Las variadas estrategias de vida de los actuales habitantes rurales para su reproducción social representan espacios cada vez más disputados y restringidos debido a la expansión de los grupos de capital en los espacios rurales.

I. De las demandas de los actores a la realidad campesina: pérdida de las condiciones de sobrevivencia y reproducción social en el campo mexicano

En una situación de deterioro que afecta profundamente su nivel de vida, los campesinos se ven obligados a organizarse en una lucha por su sobrevivencia y reproducción social.

La precaria situación en el campo se acentuó al cumplirse el primero de enero de 2003 el plazo de diez años que implicaba la desgravación de varios productos agropecuarios y amenazaba con la quiebra de la producción nacional, principalmente para el primero de enero de 2008 con la apertura total del capítulo agrícola del TLCAN. Ante esta situación y la falta de respuestas objetivas del gobierno a los problemas de los productores, las diversas organizaciones campesinas convocaron a una "megamovilización" el 20 de noviembre del 2002 para renegociar el capítulo agropecuario del TLCAN, demanda que podemos comprender en el contexto de este

trabajo. A diez años de la firma del Tratado la profundización de la crisis del campo es innegable, una crisis que ha llevado a la población rural a la pobreza e inseguridad y también a múltiples expresiones de descontento, quizá movida por las expectativas que el presidente Fox había despertado en su campaña por la presidencia y que al tomar posesión del gobierno olvidó.

En el primer año de gobierno la administración foxista había propiciado que las movilizaciones campesinas y de productores agrícolas vuelvan a tomar las carreteras, las calles, los puentes fronterizos, las oficinas públicas y las instalaciones de PEMEX. Maiceros, arroceros, algodoneros, copreros, cañeros, cafetaleros y trigueros le recuerdan al gobierno y al país que el campo lleva un largo período de crisis y que durante los últimos meses la situación se había agudizado a tal grado que hizo necesaria la utilización de los escenarios adecuados para plantear sus demandas sin que las acciones para resolver los problemas del agro hayan respondido de manera tangible a las promesas de la campaña del ejecutivo federal (Tarrío y Concheiro, 2001).

Asimismo, a fines de 2001 cuatro organizaciones (AMUCSS, ANEC, CNOC y RED MOCAF) se expresan en un documento con el siguiente encabezado: "El campo no aguanta más, otro presupuesto rural 2002 sí es posible". Se declaran en desacuerdo con la iniciativa de presupuesto para 2002 que recorta en 5% en términos reales respecto del 2001 el monto asignado a la SAGARPA y en 12% el de la SEMARNAT. Para el desarrollo productivo del campo sólo considera 3.1% del gasto total programable, lo que representa la proporción más baja de la historia. El apoyo a la comercialización de granos, oleaginosas y fibras es recortado en 84.8% en términos reales (ANEC, 2001).

Las organizaciones afirman que el campo enfrenta una realidad de estancamiento económico, exclusión social, deterioro ambiental y malestar generalizado que no quiere ser vista por el Ejecutivo Federal. La iniciativa presidencial de presupuesto para 2002, castiga de nueva cuenta al campo mexicano y en especial a los pequeños y medianos productores. Dicen que lo único que interesa al proyecto gubernamental para el campo es la expulsión de mano de obra pauperizada y la privatización de las tierras y recursos naturales campesinos e indígenas (Ibidem).

En enero de 2002 diversas organizaciones sociales de productores agropecuarios exigen al Congreso de la Unión que asigne un presupuesto que impulse al campo mexicano y lo saque de la crisis en la que se encuentra. Opinan que el sector agropecuario requiere un incremento de 5,400 millones de pesos para asegurar su subsistencia y reproducción social. Grandes y pequeños agricultores de diversos Estados se mantienen en plantón frente a la Cámara de Diputados y aseguran que el rescate del campo requiere únicamente de voluntad política del gobierno panista y de los legisladores. Informan que en los últimos cinco años los insumos para la producción aumentaron 40% mientras los precios de los productos sólo se incrementaron en 5%. Presionan para que se eviten las importaciones que afectan severamente a la producción nacional. Las importaciones, dicen, afectan a los productores y a la industria nacional debido a la baja calidad de los productos que ingresan al país. Se registra "contrabando técnico" y que, con el pretexto del libre mercado, nos encontramos con un libertinaje comercial. Su presencia en la Cámara de Diputados busca exigir que los discursos se traduzcan en hechos concretos (ANEC, 2002).

Las estrategias de lucha de las organizaciones campesinas ante el deterioro rural

Este año se perfila como la última llamada para las organizaciones rurales que se movilizan exigiendo renegociar el TLCAN para el campo (Concheiro y Tarrío, 2004). Los productores del agro han optado por estrategias de lucha muy originales en las que los símbolos emblemáticos del campo penetran en la gran urbe, así, nos encontramos con "el corral de las veinte vacas frente al Palacio legislativo, pasando por la 'parada frente a la embajada de Estados Unidos y la entrada a caballo a la Cámara de Diputados. Varias marchas empezaron a encontrarse el 2 de diciembre de 2002: unas, las de deudores, dejarían un corral con 20 vacas frente al Palacio Legislativo, las otras marcharían a la embajada del país del norte para evidenciar de donde llega la etiqueta "la muerte del campo mexicano" y, en medio de la protesta creciente, una semana después, la "carga"

a caballo de barzonistas que junto con otros actores sociales hicieron sobre el palacio de San Lázaro cuando en realidad ya estaban abiertas las conversaciones para concretar un acuerdo entre el legislativo y los movimientos campesinos para las modificaciones al presupuesto del gobierno federal" (Bartra, 2004: 19-35).

La falta de disposición del gobierno para prestar atención a los problemas del campo y de los campesinos, muchos derivados de la sumisa posición de los funcionarios mexicanos en la negociación del capítulo agrícola del TLCAN, abona una relación lesiva para el país. Ante la falta de disposición para renegociar mejores condiciones para los productores, el sector afectado sigue una estrategia de toma de puentes. "Se trata de protestar contra el TLCAN y sumar fuerzas, más allá de los grupos organizados; por ello había que llamar la atención del 'gran público' en el lugar por donde pasa el comercio entre México y Estados Unidos. En el primer minuto de enero de 2003 varias organizaciones campesinas de las 12 organizaciones firmantes del manifiesto inicial tomaron el Puente Internacional Córdova-Américas entre Ciudad Juárez y el Paso Texas, como símbolo de la defensa de la agricultura nacional ante las importaciones agropecuarias norteamericanas subsidiadas y protegidas comercialmente" (Ibidem).

La respuesta represiva del gobierno por atacar las vías de comunicación actuó a favor del movimiento. A partir de esta acción y de la iniciativa presentada por un Diálogo Nacional para la "Salvación del campo mexicano" se logra movilizar a varias organizaciones sociales rurales y urbanas que, en distintos momentos, se sumarían al movimiento. El 6 de enero de 2003 la Unión Regional de Organizaciones Campesinas Autónomas (UNORCA) inicia una huelga de hambre frente la columna de la Independencia para presionar al gobierno a participar del diálogo en favor de la independencia alimentaria del país. El 6 de enero la CNC se enfrenta al representante del Secretario de Agricultura, conocido como el "Rey del Ajo"; lo acusan de ser el causante de agudizar la crisis del campo mexicano y de los campesinos. Se establece una alianza, de hecho, entre las organizaciones independientes y la CNC. Esta alianza de organizaciones van a conformar un movimiento denominado: "El campo no aguanta más".

El 6 de enero de 2003 el movimiento "El campo no aguanta más" anunciaba en los Pinos, el "Acuerdo Nacional para el Campo Mexicano" con representación de 12 organizaciones nacionales y regionales para ratificar el compromiso de diálogo y negociación, la construcción de una nueva política para el agro y la refundación del pacto del Estado mexicano con la sociedad rural.[3] El movimiento es el resultado de un esfuerzo sin precedentes y de unidad de 12 organizaciones rurales autónomas y plurales con profundas raíces y grandes contribuciones en la construcción de nuestra soberanía alimentaria y de un campo con equidad, bienestar, crecimiento y sustentabilidad, pero sobre todo, en la defensa y revalorización de un campo "con" campesinos.

Destacan la importancia de su trabajo para contribuir a la solución de los problemas del sector, de la producción de productos orgánicos para mercados alternativos, la administración autogestiva de empresas comercializadoras, unidades de almacenamiento microbancos campesinos. Son ejemplo internacional en el manejo y protección de bosques y selvas con la organización y participación de los ejidos y comunidades, luchan por defender y valorizar, entre otros, los patrimonios territoriales.

Ante la inminencia de la entrada en vigor del décimo año del TLCAN, se proponen aunar fuerzas y capacidades para denunciar la situación de los productores y para aportar "Seis propuestas para la salvación y revalorización del campo mexicano", la "Moratoria y renegociación del apartado agropecuario y forestal del TLCAN. En segundo lugar, el programa emergente para la revalorización y reestructuración de la agricultura nacional, fomento a la producción para el mercado interno y la exportación, rentabilidad y certidumbre en los ingresos, intervención del Estado para el reordenamiento de los mercados, empleo rural, agricultura sustentable y conservación de los recursos naturales. Para ello es necesario el diseño de políticas específicas en cada rama: producción, región y tipo de productores y pobladores rurales. El objetivo es el crecimiento sectorial con equidad, sustentabilidad, soberanía y, sobre todo, con los campesinos (Ibidem).

3 Discurso leído por Victor Manuel Quintana en representación del Movimiento "El campo no aguanta más", 6 de enero de 2003: 1-6.

Se propone: la reforma al órgano de gobierno de la nueva financiera rural; los aspectos cualitativos del presupuesto rural; acceso a la inocuidad de los alimentos para todos los ciudadanos y reconocimiento a los derechos y cultura de los pueblos indios conforme a los acuerdos de San Andrés (Ibidem). El movimiento pasa a una iniciativa de movilización que retoma los puntos anteriores para desarrollar la "Propuesta de un acuerdo nacional para el campo"; una agenda de política pública para el campo mexicano y una propuesta para negociar con el gobierno foxista (Concheiro et al…: 7)

Organizaciones campesinas y gobierno en la negociación del Acuerdo Nacional para el Campo

Organizaciones rurales y algunas sindicales, en un solo frente de redes y alianzas, algunas frágiles y coyunturales, aun en sus diferencias, dan al movimiento "El campo no aguanta más" fuerza en tanto que organismo de voces múltiples y que a pesar de estar representado por personalidades confrontadas en el tiempo, va adquiriendo organicidad, capacidad de movilizar recursos y una personalidad propia, alcanzando consensos sobre qué y sobre quién debe declarar y proponer en cada uno de sus actos y apariciones públicas.[4]

En la marcha de las organizaciones rurales del 31 de enero de 2003 participaron la mayoría de las organizaciones rurales del país incluyendo algunas indígenas así como importantes contingentes de organizaciones sindicales,[5] además de trabajadores y estudiantes de las universidades pú-

4 Ob. cit. p. 8.

5 Participaron las siguientes organizaciones: Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CENPA), Central Independientede Obreros y Campesinos (CIOAC), Consejo Agrario Permanente (CAP), Algunos contingentes de la Confederación Nacional Campesina (CNC), Asociación Mexicana de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC), Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS), Coordinadora Estatal de Productores Cafetaleros de Oaxaca (CEPCO), Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (CODUC), Frente Democrático Campesino de Chihuahua (FNC), Frente Nacional de Defensa del Campo Mexicano (FNDCM), Red Mexicana de Organizaciones

blicas y centros de educación media superior. El episcopado y los obispos apoyaron el movimiento por medio de la Comisión Episcopal de la Pastoral Social; un contingente que llenó el zócalo sin dejar el Ángel de la Independencia, su lugar de partida. Los campesinos llenan el Zócalo y reclaman un lugar digno en la vida de la Nación. La fuerza del movimiento obliga al gobierno a sentarse a negociar una segunda agenda de política pública propuesta por el movimiento en las mesas que se llevaron a cabo en el emblemático Archivo General de la Nación (AGN) en lo que pareciera ser una disputa por la historia.

Para los integrantes del movimiento "El campo no Aaguanta más" reunirse en el AGN a dialogar sobre el futuro del campo y del país tiene un gran simbolismo. Que la voz de los campesinos de México se escuche en el AGN hace eco de otras voces, de ancestrales demandas que comparten la aspiración de construir un mejor país. En voz de los mismos actores campesinos se escucha: "Los campesinos hemos mantenido viva nuestra memoria y por generaciones las comunidades han valorado los testimonios del pasado".[6]

Si bien el movimiento "El campo no aguanta más" pudo impulsar las negociaciones, no pudo evitar que reaparecieran las viejas prácticas clientelares, siendo las organizaciones campesinas integrantes del Consejo Agrario Permanente las más favorecidas. Como ejemplo: el CAP se llevó el 61.06% del Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos para 2003. A pesar de estos contratiempos se logró que el Acuerdo Nacional para el Campo tuviera seguimiento en la Cámara de Diputados para discutir el presupuesto de

Campesinas Forestales (REDMOCAF), Unión Nacional de Organizaciones en Forestería Comunitaria (UNOFOC), Organización de productores rurales deudores de la banca) (El Barzón), Asamblea Nacional Plural por la Autonomía (ANIPA), Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (UCIZONE) Movimiento de Unificación y Lucha Trique (MULT), Unión Nacional de Trabajadores (UNT), Frente Sindical Mexicano (FSM), Chapingo, Colegios de Bachilleres, Preparatorias de la UNAM, UAM, Instituto Politécnico Nacional.

6 Enunciados temáticos: Mesa I: Papel del campo en el proyecto de nación; Mesa II: Presupuesto y financiamiento. Mesa III: Desarrollo y política social para el campo. Mesa IV, Ordenamiento de la propiedad rural. Mesa V: Medio ambiente y desarrollo rural. Mesa VI: El campo y la gobernabilidad. Mesa VII: Agenda legislativa para el campo. Mesa VIII: Comercio exterior y TLCAN (Concheiro et. al. …:. 9).

2004, después formar una comisión especial para el seguimiento del Acuerdo –con la oposición del Partido de Acción Nacional– y sobre esa base la formulación del presupuesto de 2005 (Concheiro y Tarrío, 2004…).

El movimiento *El campo no aguanta más*: balance y reclamos campesinos

Después de la firma del ANC, el movimiento, aunque siguió unido, dejó de generar propuestas e iniciativas. En la etapa de seguimiento del ANC, se estancó en una lucha de poderes y en inútiles confrontaciones internas. A pesar de eso el MECNAM formó parte de las comisiones, subcomisiones y mesas de trabajo para la revisión de las reglas de operación como una de las cuestiones primordiales y de gran importancia del seguimiento en dicho acuerdo". Durante más de dos meses el Movimiento se enfrascó en la discusión de cómo posicionarse ante la opinión pública. Sin duda esto debilitó al Movimiento, éste perdió la iniciativa y estaba desaprovechando lo que había logrado con la firma del ANC. Se realizó una reunión extraordinaria en la que se establecieron mecanismos de funcionamiento y reglas internas, así como la representación del movimiento en la Comisión de Seguimiento y Medios de Comunicación (ANEC, 2003).

Un documento sin fecha, encabezado por 8 organizaciones y a nombre del Movimiento el campo no aguanta más, hace un balance del ejercicio del gobierno para 2004 en 6 puntos y plantea las demandas para 2005. Retomamos los aspectos más significativos:

I. En términos generales opina que hubo una administración ineficiente y descoordinada del presupuesto de 2004, con un enfoque asistencialista. 1) Subejercicio sistemático en la mayoría de las dependencias y programas. Sólo un 20% de los recursos presupuestados fueron recibidos por los beneficiarios; 2) predominio de un enfoque asistencialista sobre el productivo, casi el 70% del presupuesto rural se canaliza a una multiplicidad de programas de asistencia a la población rural; 3) la SHCP ha incumplido el compromiso de reasignar 2 mil millones de pesos adicionales para el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural 2004; 4) el gobierno

ha incumplido sistemáticamente diversos ordenamientos relativos a la rendición de cuentas y diversos mandatos para la coordinación y reestructuración de las dependencias y programas vinculados con el sector rural; 5) persiste, en algunas dependencias y programas, la utilización discrecional y clientelar de los recursos públicos.[7] En cierta manera es un balance poco positivo del funcionamiento de las instituciones gubernamentales.

II. Informan que la iniciativa de presupuesto rural para 2005 enviada por el presidente Fox a la Cámara de Diputados el pasado 8 de septiembre contiene graves reducciones y omisiones respecto del presupuesto aprobado por los diputados en diciembre pasado como reducción real del 16.1% y 36.5% al presupuesto de la SAGARPA y la SRA, respectivamente. El gasto programable de la SAGARPA implica una reducción de 5 mil cien millones de pesos y demandan un incremento de 10% en términos reales.

III. Reorientación de las prioridades para el presupuesto rural 2005. Existe un predominio del gasto asistencialista, falta de prioridades, extrema dispersión y discrecionalidad en el ejercicio de los programas rurales. Proponen como ejes prioritarios: desarrollo productivo del sector agropecuario, forestal y pesquero con base en las pequeñas y medianas unidades de producción; ordenamiento de los mercados con base en la participación corresponsable del gobierno y los productores organizados y el fortalecimiento de la capacidad de administración de la oferta por productores organizados: conservación, restauración y manejo comunitario forestal, pesca sustentable y artesanal, uso agrícola eficiente del agua y apoyo a la organización autogestiva, autónoma y plural de los campesinos, pescadores, productores agropecuarios y forestales y pobladores rurales, en general, con base en reglas claras, públicas e incluyentes. No al uso clientelar, corporativo y excluyente de los programas rurales.

IV. Incorporación de aspectos cualitativos prioritarios en el Decreto de Presupuesto 2005.

V. Incorporación de un artículo transitorio en la ley de ingresos 2005 para obligar al cobro de los aranceles para las importaciones de maíz blanco,

7 "Porque el campo no aguanta más", encabezado por 8 organizaciones campesinas, mecanografiado, p. 1

maíz amarillo y leche en polvo que rebasen los cupos de importación establecidos en el TLCAN.

VI. Establecimiento de un secretariado técnico permanente en la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable.[8]

En agosto de 2004, en el Congreso de la CNC celebrado en Ixtapan de la Sal, se acusa al gobierno de incumplimiento porque sigue sin resolverse el problema de las carteras vencidas y el financiamiento no llega a tiempo. También se acusa al gobierno de desviar recursos de PROCAMPO y solicitan que explique dónde están los 650 millones de pesos del padrón alterno del organismo. El Secretario de Agricultura afirma que el Acuerdo Nacional para el Campo "no es letra muerta ni está grabado en piedra"[9], mientras que el presidente del PRI y el dirigente de la CNC advierten que los campesinos ya no están dispuestos a "seguir aguantando el fracaso del modelo político económico". El presidente del PRI afirma "[...] que las cifras macroeconómicas de crecimiento de un 5% del sector agropecuario tratan de ocultar que las políticas para el campo están agotadas" (anec, 2004). Asimismo en diciembre del pasado año, productores de maíz de siete estados del país denuncian que la Sagarpa sostiene una política en contra del fomento a la productividad del maíz porque los 300 pesos de apoyo sólo alcanzarán el precio vigente en los últimos cuatro años a pesar de que los costos de producción se elevaron 25% en el último año. Los intermediarios y las comercializadoras solamente están pagando 1450 pesos por tonelada del grano. Sagarpa mantiene un ambiente de indefinición en la política comercial del grano porque no ha anunciado cuál será el precio de referencia del mercado (anec, 2004).

Asimismo, en el Foro Nacional de Evaluación del Acuerdo Nacional para el Campo, representantes de las organizaciones campesinas manifestaron su preocupación por la posibilidad de que en la controversia entre el

8 Porque el "Campo no aguanta más", encabezado por ocho organizaciones campesinas, mecanografiado, p. 1 y 2.

9 Recientemente el secretario de la SAGARPA rechazó la propuesta de las organizaciones campesinas de relanzar el ANC porque significaría reconocer que ha sido "un fracaso" y "no ha servido para nada", La Jornada, 29 de abril 2005, p. 55.

ejecutivo y el legislativo sobre el aumento del presupuesto para el campo la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictamine en contra. Advierten que la inconformidad en el sector está creciendo porque el presidente Fox se ha empeñado en no cumplir los compromisos del ANC.[10]

Recientemente integrantes del Movimiento Agrícola Sinaloense y del Frente de Defensa de los Productores Agrícolas amenazaron con realizar movilizaciones de protesta por los reducidos precios que el gobierno ofreció pagarle por el maíz. Demandan 1900 pesos por tonelada mientras que el gobierno le ofrece 1 650 pesos. Pretenden rebajarle 50 pesos por tonelada respecto del año 2004. Los productores alegan la elevación del precio de los insumos y dan como ejemplo el precio del amoníaco que pasó de 2 mil 400 pesos la tonelada a 5 mil, 108%. Sinaloa produce 4.5 millones de toneladas de maíz y el país registra un déficit anual de 6 millones de toneladas. Los productores lamentan que se enfrenten a la misma historia todos los años y amenazan con tomar el aeropuerto de Culiacán y las carreteras de la entidad.[11]

El campo mexicano en ruinas. Empobrecimiento de los agricultores"[12]

El campo mexicano se encuentra en estado crítico a consecuencia de las políticas neoliberales impuestas desde los años 80. El retiro de subsidios, la indiscriminada apertura comercial y el poco interés oficial por este sector han puesto de rodillas a los productores agrícolas quienes dependen ahora de las remesas enviadas por sus familiares desde los Estados Unidos o han tenido que vender sus tierras para pagar sus deudas. Esta situación ha obligado al país a gastar millones de recursos para importar cada vez más alimentos, lo que provoca la caída en los precios mientras aumentan los costos de producción. El problema se ha agudizado en los últimos años pese a las afirmaciones del presidente Fox de que el campo se está recuperando

10 Matilde Pérez, La Jornada, 27 de abril de 2005, p. 50.
11 Javier Valdez, La Jornada, 26 de abril, 2005, p. 38.
12 Título tomado de ANEC, Boletin Informativo Semanal, no. 94, p. 1.

pues el sector presenta indicadores de crecimiento superiores al promedio nacional,[13] sin que esto esté avalado por datos reales.

Académicos, diputados e investigadores del campo afirman que la devastación del sector agropecuario se debe a un modelo económico que margina la integración territorial y obstaculiza de manera consciente la soberanía alimentaria. Distinguen tres etapas en el proceso de descomposición: la primera, entre 1982 a 1988, en la que los precios de garantía cayeron abruptamente mientras que los precios de los insumos se incrementaron y marginaron a muchos agricultores. La segunda, 1988 a 1994, las autoridades eliminaron el crédito rural y profundizaron la apertura comercial; muchos agricultores nacionales se vieron obligados a competir en desventaja frente a las importaciones, principalmente estadounidenses, que recibieron enormes subsidios. En 1992, se reformó el artículo 27 de la Constitución y se dio por terminada la reforma agraria. La tercera etapa, a partir de 1994, cuando entra en vigor el TLCAN y la desaparición de CONASUPO que representó el tiro de gracia para numerosos campesinos sin que por otra parte se hubiera creado empleos para hacer frente a la sobrevivencia de los expulsados del campo (ANEC, …). Estos fueron los aportes a la modernización del agro que hicieron los políticos neoliberales formados con buenas becas en Estados Unidos, cuyas ideas terminaron desmantelando el aparato productivo del país en aras de su modernización en un intento de transponer a nuestro país el modelo estadounidense pese a que la realidad mexicana es muy diferente y las consecuencias para México han sido devastadoras.

Se estima que 50 mil productores son expulsados anualmente de sus tierras por falta de oportunidades. Datos recabados por varias universidades del país refieren que "en la última década desaparecieron 3 millones 700 mil productores con rentabilidad. De las 15 mil granjas porcícolas quedaron 4.500 y el número de cabezas de ganado se redujo en 30%, en consecuencia de exportadores pasan a ser importadores de cárnicos.. Entre 1983 y 2001 el precio del maíz disminuyó en 56.2%, el de trigo en 46%, el de fríjol en 37%, la soya en 62.4%. El PIB agropecuario y forestal disminuyó en 14.3%

13 Ibidem,

entre 1981 y 2001 (Ibidem). En 1990 la participación de las importaciones de granos básicos en la producción nacional era de 31% y en 2003 de 60% (Tarrío, Comboni y Concheiro, 2007).

El resultado de las políticas para el campo conlleva a que éste se quede sin campesinos. Desde el norte hasta el sur la población campesina e indígena esta recorriendo los mismos caminos para poder sobrevivir. La importación de alimentos deja sin trabajo a los campesinos y los obliga a aceptar sueldos mínimos como jornaleros en las zonas rurales o con mínimos salarios en las urbanas, si es que encuentran trabajo. Los campesinos jóvenes, ante las difíciles condiciones de reproducción social, se ven obligados a emigrar a Estados Unidos como indocumentados, con todos los riesgos que ello implica.

"[...] Las pérdidas económicas no son las únicas consecuencias de las políticas aplicadas al campo. La clase campesina se encuentra sumergida en un proceso de extinción en números y en términos culturales. Muchos pueblos del país están en el abandono debido a que sus habitantes emigraron a las ciudades o a Estados Unidos ante la imposibilidad de seguir trabajando sus tierras y mantener a su familia. Gran cantidad de productores que aún mantienen sus parcelas han experimentado un retroceso tecnológico en sus modos de producción; fertilizantes y maquinaria agrícola ya no está al alcance de sus bolsillos" (Tarrío, Comboni y Concheiro, 2004).

Las políticas neoliberales para la agricultura jugaron un importante papel en la desestructuración y desaparición del campesinado; consiguieron que en el campo solo queden los ancianos y aumenten los pueblos "fantasma"; los jóvenes optan por la migración. No obstante, ante la eventualidad del trabajo en los Estados Unidos cabe preguntarse: ¿desaparecerán los campesinos o tendremos un nuevo tipo de campesinado que viva entre el agro mexicano y la emigración?

Eventualidad laboral y bajos salarios de los trabajadores

Una mirada a los ingresos de la población asalariada nos da una visión más profunda del drama que vive la población trabajadora cuando 16.6 millones de trabajadores que representan 62.4% perciben menos de tres

salarios mínimos. Las cifras de INEGI muestran los reducidos salarios de los trabajadores del país y la inseguridad laboral dado que más de la mitad, el 52%, tiene un contrato por tiempo u obra determinada o está sin contrato; en esta última categoría se encuentra el 44.3% y el 41% no tiene prestaciones. Se está dando una gran precarización del empleo, misma que se irá profundizando si se aprueba la ley federal propuesta por el "gobierno del cambio" (Zúñiga, 2005).

Es un hecho que el mercado laboral ha cambiado y que las cifras oficiales sobre la ocupación formal no reflejan la realidad del país. Una economía varada, empresas agobiadas con la compleja red de trámites que deben enfrentar y la falta de una estrategia de crecimiento han propiciado que los nuevos empleos sean generados cada vez más fuera de los mecanismos convencionales. Se crean plazas pero la mayoría sin estabilidad para el empleado, con sueldos castigados y sin prestaciones que nada tienen que ver con el costo de la vida y se recurre a esquemas de contratación al margen de la regulación laboral[14] (Ver Cuadro 1, Anexo).

La desestructuración de las economías campesinas es una realidad evidente que desemboca en un movimiento migratorio creciente de población joven que busca nuevas formas de vida en los países del norte como indocumentados. La emigración actual cumple dos funciones muy importantes para el país: por una parte actúa como principal válvula de escape a las presiones del mercado de trabajo mexicano, tanto que sin esa válvula la paz social se vería seriamente amenazada. Por otra parte, sin la entrada de divisas que de manera creciente ingresan al país por el gran número de emigrantes que cruzan la frontera como indocumentados, la estabilidad socioeconómica estaría en riesgo. Coincidimos con la opinión de que el incremento de remesas tiene como sustrato el fracaso de la política económica instrumentada por la administración foxista (Aragonés, 2005).

14 Ibidem.

II. Desruralización nacional y migración furtiva hacia el norte[15]

"...el fin de las actividades que reproducen culturalmente a la comunidad plantea un fenómeno de desruralización a nivel nacional. La desruralización no sólo es a nivel económico, sino educativo, cultural y social".
Víctor Quintana

Subordinada a la aldea global y a la incapacidad de los gobiernos del Tercer Mundo para satisfacer las necesidades básicas de la población, la movilidad migratoria se ha convertido en un fenómeno preocupante para las instituciones de los principales países receptores. El potencial desestabilizador que representa la incorporación de las poblaciones extranjeras de recursos pauperizados a una estructura sociocultural y política ya establecida aumenta en función del acotamiento de los Estados-nación y de su fragilidad económica. En este sentido, el proceso de globalización neoliberal, que hasta hoy ha generado regionalización y polarización aguda también ha impulsado el regreso al nacionalismo. La riqueza coadyuva a que los movimientos migratorios sean percibidos en estos países como una anomalía y no como un fenómeno natural del propio modelo liberalizador (Abascal, 1998).

Tampoco los desposeídos mexicanos pueden encontrar un oasis tranquilo en los espacios privilegiados de los países del norte para ganarse el pan de cada día, está el riesgo de ser regresados al país de origen o sucumbir a los peligros que representa entrar el vecino país como indocumentados.

15 Los términos inmigración y emigración se utilizan para referirse a los movimientos entre los países, mientras que la migración interna especifica el movimiento dentro de un país Emigrante es toda persona o migrante que se moviliza desde su lugar de procedencia a otro, posee la calidad de emigrante respecto del lugar que deja. Inmigrante, toda persona o migrante que se moviliza desde su lugar de procedencia a otro, posee la calidad de inmigrante respecto del lugar de llegada. Los movimientos migratorios pueden ser definitivos o temporales, voluntarios o forzados e internos o internacionales. Hay otro tipo de migración conocida como pendular que se refiere a los desplazamientos que se hacen a diario entre el lugar de residencia y el trabajo. Population Bureau, Inc., Guía Rápida de Población, Segunda edición Washington, D.C. 1991.

Para acceder a ese espacio deben enfrentarse a las fronteras nacionales y a todo un sistema de agresividad y de falta de respeto a los derechos humanos que considera como delito la aspiración a un hipotético medio de sobrevivencia en los espacios marginados de la aldea global. En correspondencia a la migración furtiva del sur, crecen las milicias racistas conformadas por los 'ejércitos de ciudadanos' ahora denominados 'cazamigrantes' y por la Policía fronteriza de los Estados Unidos para hacer frente a los indeseables emigrantes que "invaden" su país (Tarrío y Concheiro, 1998).

Los expulsados del sur no son bienvenidos a la mesa de los que viven en los reducidos espacios de los países desarrollados, alteran la paz y la armonía de su *modus vivendi*. Ni siquiera como trabajadores que van a contribuir a la creación de riqueza a bajo costo son admitidos en los mercados marginales de trabajo. Este hecho cuestiona la existencia de un espacio global para el bienestar de la humanidad, presente en el discurso de los gobernantes, que defienden la globalización, mientras que la ofensiva crea pueblos fantasmas en zonas agrícolas[16] y la Organización Mundial de Comercio falla contra el arancel antidumpig mexicano del arroz (Rudiño, 2005).

En la búsqueda de alternativas: la emigración nacional, causas y desafíos

En el caso de México existen factores internos que actúan de manera específica como la situación económica y la creciente pobreza en el país en la expulsión hacia el norte a un gran contingente de ciudadanos mexicanos desafiando todos los riesgos de la emigración indocumentada y la concepción de ilegalidad que sobre la misma tiene el gobierno de Estados Unidos. A pesar de los recursos México es el país latinoamericano que más población expulsa hacia el exterior debido a la falta de empleo, la desatención del campo a la importación de productos agrícolas y a la competencia desleal, aceptada por los gobiernos neoliberales, factores que van más allá de los compromisos establecidos en la negociación del TLCAN, una negociación muy desfavorable para productores mexicanos. Los bajos precios de los

16 "Perfil del campo mexicano", La jornada, enero 2005, p. 7.

productos campesinos, los bajos salarios que perciben los trabajadores y el deterioro del poder adquisitivo de los mismos se suman al hecho de que el 70% de los trabajadores no tiene seguridad social. Es decir, 30 millones de trabajadores de los 42.4 millones que conforman la PEA no goza de esa prestación (Rodriguez, 2005).[17] La OIT informa que el poder adquisitivo de los salarios en México tiene un rezago de 20 años y, según el Banco Mundial, la canasta básica es inaccesible para 35% de los campesinos mexicanos (González, 2005).

En 1900 había 103 mil mexicanos en Estados Unidos, 0.8% de la población total. De 1910 a 1930 la tasa de migración se triplica, cae de manera significativa durante el desarrollo estabilizador pero ante el agotamiento del modelo en los años setenta y con el inicio de la estrategia neoliberal se presenta un significativo aumento alcanzando en la actualidad el 9%. Los trabajadores mexicanos viven las consecuencias de la política neoliberal y con el TLCAN la fuerza de trabajo se transnacionaliza. La población nacida en México y que labora en Estados Unidos representa 20% de la PEA mexicana y si agregamos a los nacidos en EU de origen mexicano el porcentaje se eleva a 50%. La migración actúa como una válvula de escape a los problemas de desempleo en nuestro país (Garabito, 2005).[18]

La migración es la principal válvula de escape a las presiones del mercado de trabajo mexicano, tanto que sin esa válvula la paz social se vería seriamente amenazada y también la estabilidad económica. México ha creado una adicción en torno al trabajo migratorio y el costo de esa adicción es la alta dependencia y vulnerabilidad respecto al flujo migratorio regulado desde fuera.[19]

En las últimas décadas la migración experimentó incrementos en su intensidad y magnitud; se multiplicaron y diversificaron las zonas de origen y las de destino así como las rutas migratorias; la emigración se perfiló con un cariz más permanente y menos circular. Entre 1970 y 2003 la población de origen mexicano y la nacida en México pasó de 5.4 millones a 26.7 millones. De éstos,

17 Para conocer las tendencias históricas de la emigración véase Ana María Aragonés, 2004.

18 La autora afirma que el migrante con destino rural es un mito dado que el 6º% labora en el sector terciario, 36% en el secundario y sólo 8% en el primario.

19 Ibidem. El término adicción al trabajo migratorio sería muy discutible en las circunstancias actuales.

16.8 millones nacieron en Estados Unidos, 8.1 millones son hijos de inmigrantes mexicanos y 8.7 de la segunda generación o más (CONAPO, 2004).[20]

Con el modelo neoliberal desaparecen las condiciones de legalidad para transformar a ciudadanos en indocumentados como podemos observar en el cuadro 2, Anexo. En la medida que aumenta el número de indocumentados disminuye el de migrantes legales. El aumento del número de indocumentados se da a partir de los noventa, cuando Estados Unidos reduce el otorgamiento de visas y cierra parcialmente la frontera. El índice de crecimiento de los migrantes indocumentados aumentó en el período 1980-84 base 100 a 1212% en el quinquenio 2000-2004, mientras que el de migrantes legales pasó de índice 100 a 50% en el mismo período. En el primer quinquenio los indocumentados representaban 18% y en el último 85%. El primero aumentó 12 veces en ese período, mientras que el otro disminuyó de manera significativa. La emigración ilegal facilita a Estados Unidos el abastecimiento de fuerza de trabajo barata y por tanto la obtención de mayores ganancias. También le ofrece la posibilidad de obtener mano de obra para realizar aquellos trabajos que no interesa a los trabajadores estadounidenses. Según David Marquez, los indocumentados mexicanos representan 57% del total de migrantes en Estados Unidos (Márquez Ayala, 2005).

Las remesas: ¿factor de estabilidad económica y social en el país expulsor de fuerza de trabajo?

Este es un río de oro que fluye de norte a sur cada año,
cada mes y casi cada día.
Sergio Bendixen[21]

La otra cara de la moneda de ese "río de oro" de las remesas enviadas a sus países a laque se refiere Bendixen está en la riqueza que generaron para Estados Unidos. En efecto, en 2003 diez millones de migrantes latinos en

20 Para conocer las proyecciones al año 2030, véase Tuirán, 2000. Asimismo CONAPO, Boletines Nos. 8,16,17,19 Y Tuirán, 2000.

21 Sergio Bendixen, coordinador de la encuesta realizada por el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) La Jornada.

Estados Unidos enviaron remesas a sus países por 30 mil millones de dólares pero crearon una riqueza para Estados Unidos de 450 mil millones de dólares, lo que no valió para darle un estatus legal como inmigrado ni mayor seguridad como trabajador con derechos reconocidos, mientras sus salarios se han deteriorado en un 5% en los dos últimos años. Desde la perspectiva del envío de remesas, se estima que 61% de los adultos remiten dinero a sus comunidades al menos una vez al año (Cason y Brooks, 2004). México captó 38.7% del total de las remesas del conjunto de países latinoamericanos y, junto con Brasil, el 53.7%, más de la mitad de las remesas. Son fondos muy importantes para la región dado que en muchas comunidades representan entre 50 y 80% del dinero que percibe un hogar latinoamericano (Ver cuadro 3 y 4 Anexos).

Las remesas enviadas se están consolidando como una de las mayores fuentes de divisas para el país. En el primer trimestre del año 2005 representaron 55% del valor de las exportaciones de petróleo y en el año 2004 fueron similares al de la inversión extranjera directa. Según el Banco de México, para el año 2005 las remesas representaron 20 mil millones de dólares (Gonzáles, 2005). Contrastadas estas entradas de divisas con las condiciones de deterioro de los países del sur ocasionadas por el sistema neoliberal global, no es casual que varios autores sostengan que el siglo XXI estará marcado por el signo de las migraciones (CONAPO, 2002).

La era neoliberal global no sólo se expresa en los mercado de bienes, servicios y capitales sino también en la emigración internacional de los países menos desarrollados a los más favorecidos. El movimiento laboral que cruza las fronteras para ocupar puestos de trabajo forma parte de un mercado laboral internacional que a su vez es componente de un proceso globalizador más amplio.Las transferencias de remesas, a través de continentes y océanos, enviadas por los trabajadores migrantes hacia sus comunidades, a más de 100 millones de familias en el mundo entero permite la reproducción biológica, social y cultural de las mismas en sus países de origen (Zárate, 2004). Los migrantes representan el lazo que se establece entre el espacio local como punto de partida y el espacio global en donde ejerce un trabajo que le permite regresar una parte del pago obtenido a su lugar de origen; un espacio local habitado por su familia.

No deja de ser una paradoja que en las áreas de libre comercio, como la integrada por el TLCAN, sea precisamente la fuerza de trabajo la que no tiene derecho a la libre circulación entre los países que lo integran y donde los migrantes se enfrentan a una frontera física establecida, pero también a la frontera socio-política construida por los ciudadanos y el gobierno, vigilada por los cazamigrantes y la policía fronteriza para que los trabajadores de uno de los países pertenecientes al área de libre comercio no la puedan traspasar.

Migrantes enfrentados al riesgo que implica encontrar un trabajo

El problema no se resuelve con bardas o simulaciones
Juan Artola[22]

Algo que es más fuerte que la gran frontera física, más fuerte que las balas de goma, las bardas o simulaciones para impedir la entrada a los emigrantes mexicanos que buscan trabajo en los Estados Unidos: es la oposición y el menosprecio a los migrantes y es el reflejo de una conducta racista. El problema más grave son las reacciones xenofóbicas de los gobernantes y de una parte importante de los ciudadanos del país del norte. A mediados del año 2004, la Patrulla Fronteriza comenzó a usar balas de goma en contra de los migrantes mexicanos, para impedir el acceso de indocumentados al país vecino; las balas se utilizaban de manera indiscriminada a lo largo de la frontera. Este hecho despertó una oleada de críticas en contra de los gobiernos de ambos países. La sorpresa fue todavía mayor cuando se supo que los gobiernos de México y Estados Unidos habían firmado un acuerdo, en junio de 2001, que autorizaba el uso de las balas de goma en contra de los indocumentados. El uso de las balas de goma fue defendido por el Secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, que avaló la violencia en contra de los indocumentados con el falso argumento de que las balas de goma no son letales cuando en realidad pueden causar

22 Representante en México de la Organización Internacional para las Migraciones.

graves daños, a veces mortales, dado que son de metal recubiertas con una capa de hule.

Sin que se hubiera resuelto el problema anterior, un grupo racista, autodenominado cazamigrantes encabezado por Chris Somcox, propietario del periódico *Tombstone Tumbleweed*, integrado por rancheros y ex militares y que es considerado por las autoridades de ambos lados como muy peligroso, trata de impedir el cruce de indocumentados con el argumento de que Estados Unidos está siendo invadido ante la insuficiencia de agentes de la Patrulla Fronteriza para salvaguardar la zona limítrofe e impedir que sigan entrando al territorio estadounidense. El grupo xenofóbico, con sede en California, ha reclutado más de mil voluntarios de las 50 entidades estadounidenses, 30 pilotos con 16 aeronaves y un importante arsenal utilizado en el operativo contra migrantes que iniciaría el primero de abril de 2005 (García Hernández, 2005). Sólo un centenar de reclutados acude al llamado de los cazadores de indocumentados y se decide comenzar las operaciones el día 3. Uno de los involucrados afirma: "Este es un país de leyes que ha sido vulnerado todos los días con el ingreso de cientos de extranjeros, en su mayoría de origen mexicano, por lo que cientos de civiles estadounidenses fueron entrenados por fuerzas especiales del Ejército para poner un alto a ese ingreso".[23] El proyecto fue elogiado y apoyado por Schwarzenegger, gobernador de California, inmigrante de Austria y nacionalizado estadounidense. Nos parece interesante retomar la opinión de Samuel P. Huntington sobre la población migrante, cuando reafirma los sentimientos que comparte con algunos de sus conciudadanos.

> "La entrada continua de un gran número de hispanos en Estados Unidos pone en peligro la preeminencia de la cultura angloprotestante blanca y la posición del inglés como única lengua nacional. Los movimientos nativistas son, por eso, una respuesta plausible a todas las tendencias, y en situaciones de grave depresión y dificultades económicas, la 'solución de los Balcanes' seguirá latente contra los hispanos" (Villeda, 2005: 21).

23 Jim Gilchrist, contador retirado.

Descampesinización y fenómeno migratorio

Los trabajadores mexicanos, en su mayor parte jóvenes, campesinos, obreros, y desempleados, no asumen la emigración por aventura sino porque no encuentran en el país la satisfacción de sus necesidades. Al afrontar la emigración asumen un enorme riesgo físico y el más absoluto rechazo de fuertes grupos de ciudadanos del vecino país. Se enfrentan a una realidad contradictoria: por una parte, como trabajadores, necesitan encontrar un trabajo, y por otra, son socialmente discriminados. No obstante, mientras los migrantes cruzan la frontera como indocumentados con riesgo de perder la vida, nosotros como mexicanos no debemos olvidar que su trabajo representa la segunda fuente de divisas de este país, después del petróleo (Arredondo, 2004). Esta situación representa una gran paradoja en las relaciones entre México y Estados Unidos porque esta fuerza de trabajo mexicana es importante y necesaria –incluso imprescindible–, para la economía estadounidense; no obstante, los trabajadores, muchos de ellos campesinos, enfrentan fuertes riesgos físicos para entrar al país vecino en busca de ocupación, un trabajo como indocumentados y por tanto perseguidos y sin seguridad laboral, sin derecho a la salud, con remuneraciones inferiores a las de los trabajadores nativos y en ocupaciones que los norteamericanos no quieren realizar.

Históricamente, los campesinos mexicanos apoyaron el desarrollo nacional mediante la aportación de bienes-salario que permitían mantener bajo el costo de la fuerza de trabajo. Actualmente el Banco de México informa de la salida de capitales del país por 4 mil 600 millones de dólares que fueron depositados en instituciones financieras del exterior, mientras nuestros campesinos exponen su vida a los riesgo que implica el cruce de la frontera y si logran acomodarse, se enfrentan a la discriminación, los abusos laborales, la persecución para sobrevivir y la dificultad para enviar algunos dólares a su país de origen, al costo de un significativo porcentaje. Estas remesas, en conjunto, representan una de las principales fuentes de divisas para su país de origen. En el caso de México, los migrantes, junto con PEMEX, –no los exportadores, ni los banqueros, ni los inversionistas

bursátiles–, mantienen la economía mexicana a salvo"[24] y son los que pagan los intereses de una enorme deuda externa, que ellos no contrajeron. Los marginados del país están siendo los salvadores de la patria.

La política seguida por los gobiernos neoliberales –en la que el gobierno actual busca satisfacer a Estados Unidos– es una concesión al vecino país traducida en agravio a nuestros productores de granos y la pérdida de nuestra soberanía y seguridad alimentaria, seguridad que todo país debe mantener para no poner la alimentación nacional en manos de potencias extranjeras. Ahora bien, ¿en el gobierno actual no existe una contradicción de intereses entre aquellos miembros del gabinete que pertenecen al grupo de grandes agroexportadores del país? Se trata de un grupo muy reducido pero con grandes ventajas. ¿No están favoreciendo la importación de granos y anulando el pago de aranceles negociado en el TLCAN para no verse afectados en las exportaciones de sus productos? No cobrar los aranceles pactados representa un costo para el país y la quiebra de nuestros productores de granos. Los exportadores agrícolas representan un grupo muy pequeño pero con un gran poder de presión y actualmente de decisión.

¿Por qué el gobierno de Fox trata de condicionar el PROCAMPO a los campesinos de Zacatecas de manera que dejen de sembrar fríjol para no acabar con la tierra y le proponen como opción la siembra de cebada cuando existe una sobreoferta? El fríjol fija el nitrógeno mientras que los cereales lo empobrecen ¿No será para satisfacer los intereses de alguna cervecera?[25]

En la incertidumbre que caracteriza al mundo actual y nuestro país una cosa es cierta: cuando la dependencia alimentaria del exterior sea irreversible, los alimentos importados se pagarán a precios reales dado que los subsidios de Estados Unidos a las exportaciones actuales representan una estrategia para eliminar a sus competidores (ya sean productores de granos, ganaderos e incluso grandes horticultores). Podrán dar la batalla en nuestro mercado gracias a que disponen de mano de obra barata para trabajar en los campos

24 Los intereses de la deuda externa del país absorbieron en los cuatro años del actual gobierno, 48 mil 116.7 millones de dólares y el total de las remesas en esos cuatro años fueron de 48 mil 718 millones de dólares. Editorial de La Jornada, 27 de febrero de 2005, p. 2

25 Sobre los productores de cebada y los problemas de la agricultura de contrato con las compañías cerveceras véase Steffen Riedemann y Echanove 2004.

de California y en otros muchos campos de los Estados Unidos[26] mano de obra suministrada por los gobiernos neoliberales del continente mientras en los campos mexicanos se quedan con "casas fantasma y comunidades fantasma" (Hernández Navarro, 2005).

Es necesaria la reinvención de políticas públicas para los productores del campo, para los campesinos, porque el grupo mínimo de exportación obtiene elevadas ganancias pero mantiene una situación muy desfavorable, con sueldos muy deprimidos para los trabajadores. Los jornales y la eventualidad de los trabajadores en la cosecha de hortalizas en la que también está involucrada la familia no le permite la sobrevivencia. Tampoco le permite la sobrevivencia, por retomar sólo un caso, a los campesinos productores nacionales de durazno y manzana de Chihuahua que abastecían nuestros mercados con sus frutas y daban trabajo a la comunidad. Han desaparecido por la eliminación de los aranceles que protegían su mercado frente a la competencia estadounidense. Los productores de Chihuahua son desplazados por la fruta producida en California con fuerza de trabajo mexicana. Ahora, en Chihuahua, 45 municipios rurales tienen crecimiento negativo de población (Avilés, 2005). Los frutales estaban considerados como productos llamados a ejercer un papel destacado en la reconversión productiva por considerarlos más rentables. Con anterioridad a que los gobiernos neoliberales inventaran la "modernización del campo", una buena proporción de campesinos disponían de maquinaria, fertilizantes y sostenían una producción moderna de la que carecen actualmente, lo que no deja de ser una paradoja. El modelo neoliberal ha sometido los recursos del sector social y el proyecto campesino a los intereses del capital; la negativa gubernamental de proporcionarle los recursos económicos que necesitan para que puedan ser productivos los está condenando a su desaparición.

El éxodo de campesinos jóvenes que cruzan la frontera como indocumentados, asumiendo graves riesgos, supone una gran pérdida de fuerza de trabajo para el país; por lo regular se van los que tienen mayor iniciativa para hacer producir los campos de México, aumentar la riqueza interna e impulsar desarrollo de la nación. No hay que valorarlos por las remesas

26 No todos trabajan en la agricultura, una buena parte se ocupa en los servicios.

que envían, sino por lo que representa para el país la pérdida de su fuerza de trabajo, una fuerza de trabajo que para Estados Unidos no ha tenido ningún costo de reproducción. La emigración es causada por la venta y concentración de los bienes nacionales, por la entrega del país a pequeños grupos nacionales y extranjeros y por la incapacidad de los gobiernos para impulsar políticas públicas para favorecer la producción nacional.

Un país con un modelo de desarrollo apropiado, con una organización de la producción adecuada, con sueldos que satisfagan las necesidades de más de 100 millones de productores y consumidores es un país con viabilidad para impulsar el desarrollo y satisfacer las necesidades de la población. Pierde esa capacidad cuando los millones de trabajadores activos, sin posibilidades de subsistencia, se ven obligados a producir riqueza fuera de su país de origen. También pierden la capacidad de impulsar el desarrollo cuando la riqueza que se produce en el país y los impuestos de la población trabajadora son exportados. Esta es la realidad que muchos quieren justificar con la globalización.

III. Capitalización de la naturaleza y respuestas campesinas e indígenas. Nueva ruralidad, estrategias de sobrevivencia y reproducción social

En la situación en la que nos encontramos partimos de dos situaciones expresadas desde distintos ángulos y posiciones en las que se ubican los actores, cómo dice Long, desde los diferentes "mundos de vida".[27]

1) Desde la perspectiva del modelo capitalista global en el que "se configura una nueva fase de saqueo de la naturaleza y del trabajo en el imaginario de la globalización neoliberal [...] las nuevas formas de dominación prolongan e intensifican los anteriores procesos de apropiación destructiva de la naturaleza" (Leff, 2006), principalmente a partir de la década de los ochenta, con el paradigma neoliberal impuesto, en México, por Miguel de la Madrid. Desde una perspectiva más amplia, Porto-Goncalves considera que

27 Al respecto véase Long, 2007: 115-117.

la "dinámica de la sociedad capitalista muestra, además de la insostenibilidad ambiental, la insostenibilidad política. [:::]La productividad biológica primaria del planeta ha sido ignorada por un irreal optimismo moderno-colonial que presupone que las materias primas y la energía, fruto del trabajo de las poblaciones de los países del Tercer Mundo deben continuar fluyendo en el mismo sentido y dirección de la geografía moderno-colonial; es decir, hacia los países y clases ricas de los países ricos o para clases ricas de las regiones ricas en los países pobres" (Porto-Goncalves, …: 19-20).

¿Cómo y por qué los recursos naturales deben continuar fluyendo del Sur hacia el Norte? Estamos en el colonialismo del saber, de la apropiación de los recursos naturales y del poder (Idem). La voracidad del capitalismo global, para el que no existen fronteras ni personas, es insaciable. De ahí la invención del paradigma neoliberal-global al que se alinearon los grupos de capital y los gobiernos de los países del Sur porque también ellos son favorecidos con las migajas que le caen de la mesa de los ricos por la sumisión y sometimiento de estos mismos gobiernos.

2) Desde la perspectiva campesina; las escasas opciones que enfrentan los campesinos desde su realidad social los obliga a buscar diversas estrategias que le permitan la sobrevivencia y reproducción social de los actores rurales. En este sentido habrá que considerar a las familias, a las unidades domésticas campesinas y a sus miembros como agentes de su propia inserción en el sistema, como entes capaces de producir con sus decisiones y acciones variadas y diversas; formas organizativas para asegurar sus condiciones de producción y reproducción. El elemento activo que permite dar cuenta de la existencia y la dinámica de esta economía debe de encontrarse en las relaciones sociales que movilizan las energías y los recursos campesinos. Las relaciones que se establecen entre las unidades domésticas activan los principios de interdependencia y solidaridad familiar alrededor de las acciones necesarias para su sobrevivencia (Martínez y Rendón, 1983: 17). Por tanto, hay que revalorar a los sujetos, miembros de las familias y grupos domésticos como personas capaces de hacer reaccionar estas mini-estructuras, tejiendo relaciones con alcances tanto internos como externos. Las interrelaciones sociales entre los miembros de las familias, mediante la acción solidaria les permiten ejercer

un contrapeso o espacio de maniobra a pesar de su posición subordinada (Long citado por Pérez, 2007).

En la vida campesina la articulación de la producción, las relaciones familiares y el consumo son términos operativos de las estrategias de sobrevivencia en las que el grupo doméstico campesino tiene una estrecha relación de la familia con la tierra. El mantenimiento y la expansión de la tierra agrícola son parte de la misma estrategia de vida de la familia campesina (Salles, 1998).

Desde el ámbito de la reproducción social, Salles y Oliveira consideran que la familia es el ámbito privilegiado de la reproducción biológica y de la reproducción social en sus aspectos biológicos y culturales. La reproducción del grupo doméstico campesino requiere de la reposición de las condiciones para dar continuidad al proceso de producción mediante el desempeño de labores desde la crianza de la prole a la manutención de las condiciones para mantener un hogar. El eje articulador de las relaciones familiares es el proceso productivo mediante el cual se construyen relaciones de producción, reproducción y consumo (de Oliveira y Salles, 1988a). Los procesos de reproducción incluyen la reproducción biológica y social. Estos últimos se refieren a los aspectos materiales y simbólicos presentes en la existencia de los grupos campesinos (de Oliveira y Salles, 1988b).

Los cambios generados en las estructuras económicas y políticas, por los ajustes estructurales realizados por el gobierno de Miguel de la Madrid, han implicado cambios profundos del papel del Estado en el desarrollo rural. Las formas de gestión y las políticas impulsadas por los gobiernos neoliberales han deteriorado las formas de vida rural y de los campesinos. La imposición del modelo neoliberal regido por el libre mercado y la competitividad han desestructurado al sector rural, principalmente a los campesinos. El proceso de reproducción biológica y social pasa por diferentes etapas en las que se dan múltiples y variadas estrategias originadas por las diferentes formas de acumulación de capital que afecta la vida campesina. Asimismo las políticas públicas para el campo, impulsadas por los gobiernos neoliberales y el TLCAN, han provocado la desestructuración de los productores rurales y la ruina del campo mexicano, profundizado, todavía más, la crisis campesina (Tarrío, Concheiro y Comboni, 2007). Sólo los grandes consorcios,

extranjeros y nacionales, obtienen importantes beneficios. A nivel nacional, un grupo de productores-exportadores de hortalizas, estimados en unas 20 familias, entre las que destacan: Labastida Ochoa, Nieto, Usabiaga y Fox siguen disfrutando de jugosos negocios. Sus intereses personales los lleva a oponerse a la renegociación del TLCAN aunque con ello se ponga en riesgo la soberanía alimentaria y el bienestar de la mayor parte de los productores mexicanos (Tarrío y Comboni, 2004).

La nueva ruralidad: algunas estrategias de sobrevivencia y reproducción social en el medio rural

En la perspectiva de la nueva ruralidad y desde los mundos de vida rurales (Long, 2007) surgen nuevas reflexiones y aportaciones teóricas que nos permiten aproximarnos a la comprensión de las diversas estrategias y proyectos campesinos de vida para enfrentar los retos que le plantea la realidad actual. En efecto, la población campesina se ve obligada a buscar múltiples actividades para su sobrevivencia y reproducción social, mismas que van más allá de las ocupaciones tradicionales y que corresponden a estrategias seguidas por los miembros de la unidad doméstica. La "pluriactividad" en el medio rural abarca actividades agrícolas y no agrícolas como hoteles, comercio, restaurantes, manufactura (maquila), servicios sociales, comunales, etc. Estás actividades, dice Kay (2007), son más productivas y generan ingresos superiores a las actividades agrícolas. Las actividades rurales no agrícolas han adquirido un dinamismo e importancia creciente en relación a la actividad agropecuaria tanto en la generación de empleos como de ingresos.

Asimismo, José Graziano da Silva analiza, en Brasil, la importancia de las ocupaciones rurales, no agrícolas, en la población económicamente activa del sector primario. El autor encuentra que el número de familias dedicadas exclusivamente a actividades agrícolas tiende a decrecer mientras que el número de trabajadores y familias rurales ocupadas en actividades no agrícolas aumenta notablemente, algunas de ellas fueron transformando y diversificando las formas de vida y las alternativas de empleo en el medio rural. El autor constata que el número de familias con las que conviven ancianos jubilados y desempleados crece rápidamente en el medio rural brasileño (da Silva, 2005).

Nueva ruralidad y actividades ecoturísticas

En este apartado esbozamos, *grosso modo*, la importancia de las actividades ecoturísticas mediante el análisis más específico de dos experiencias ecoturísticas a partir de sus recursos y de la cultura local, así como sus posibilidades y limitaciones para la sobrevivencia y reproducción social de los campesinos desde de sus propias posibilidades e iniciativas. Nos planteamos de inicio algunas interrogantes: ¿a quiénes benefician, realmente, estos proyectos ecoturísticos? ¿Son para el desarrollo y beneficio de los pueblos que habitan en áreas naturales? ¿Responden a la generación de empleos y al desarrollo sustentable de la población rural o benefician fundamentalmente a los inversionistas? ¿Se puede pensar en una relación equitativa entre los campesinos y los inversionistas?

El turismo, como define Lagunas, más que un componente social y económico de los flujos de viajeros, es un proceso de imágenes, relaciones, signos y representaciones identitarias (Lagunas, 2007). Lagunas considera que el turista es un actor social al que podemos ver participando de esa intensificación creciente de las movilidades que conoce la sociedad mundializada actual, esa dislocación de la experiencia de la que la otra gran figura es el inmigrante, que, a diferencia del turista que viaja para ser servido por sus anfitriones, se desplaza para ponerse al servicio de éstos.

El sector turístico mexicano define al turismo rural como "los viajes que tienen como fin realizar actividades de convivencia e interacción con una comunidad rural, en todas aquellas expresiones sociales, culturales y productivas de la misma comunidad". "En el turismo rural se buscan espacios poco urbanizados que cuenten con un paisaje natural y cultural totalmente ajeno al de las ciudades, donde destaca la relación armoniosa que tienen sus habitantes con su entorno; esto permite ofrecer una o varias posibilidades de esparcimiento con bajo impacto ambiental, que contribuyan a la valoración y respeto de la población local" (Ortiz, 2005).

Antecedentes del ecoturismo

Según Ortiz Rodríguez, el llamado turismo rural o ecoturismo surgió en España. "Ante la demanda creciente de la población europea, España logra

satisfacer esa demanda al contar con la infraestructura adecuada: el turista europeo, cansado de la vida agitada y convulsionada de las grandes urbes, busca la tranquilidad del campo pero fundamentalmente la participación en la cultura y las actividades cotidianas de los habitantes locales; por ello los campesinos españoles, con el apoyo decidido de las diferentes instancias gubernamentales locales, han habilitado sus casas, villas o conventos como hostales para brindar un hospedaje confortable" (Ibidem).

Este nuevo concepto de turismo impactó en muchos otros lugares de Europa y América Latina; por ello las autoridades comenzaron una campaña para impulsar un turismo de calidad que sea rentable y sustentable. Con apoyo de emprendedores se comenzaron a construir edificios lujosos con campos de golf; no obstante, estos complejos turísticos van en contra de la naturaleza. En definitiva, sigue siendo un turismo para un selecto grupo de personas adineradas. A diferencia del turismo ecológico, estos turistas consumen más recursos naturales y provocan más contaminación y deterioro del medio ambiente.

A partir de los noventa surgieron nuevas tendencias y motivaciones para viajar. Se observaba el interés de los turistas para experimentar nuevas vivencias, fuera de lo cotidiano. Entre estas actividades estaban la convivencia con la naturaleza, las formas de vida y cultura de las comunidades visitadas y las actividades al aire libre que representaban el contacto con otras formas de vida y con otras culturas y un reto físico en el cuidado de la salud. Este cambio de interés no es ajeno a la situación macrosocial que se vive en torno a la crisis misma del paradigma de la modernidad. Evidentemente ya no se trata sólo de vincular al turista con el sentido hedonista del turismo de sol y playa; actualmente se observa una estrecha relación entre turismo, cultura, sociedad y medio ambiente y, por consiguiente, se eslabona con el modelo de desarrollo sustentable expresado con anterioridad.

La actividad turística es vista como un momento de descanso que rompe con el ritmo de vida cotidiano, como la búsqueda de un espacio para olvidarnos del cansancio de la vida diaria, como un momento de ocio o de descanso. Actualmente se han integrado nuevas áreas ampliando así los espacios turísticos tradicionales e incorporando otros nuevos para el disfrute de la naturaleza a través del ecoturismo y para liberarse del estrés

de las grandes urbes. El surgimiento de estas nuevas necesidades de ocio se dan, principalmente, en los países primer mundistas donde se buscan experiencias nuevas. Es por esto que el turismo ecológico es cada vez más dinámico y fecundo En este contexto ha surgido el concepto de ecoturismo cuya principal motivación es el deseo de visitar lugares naturales vírgenes o lugares donde la presencia humana sea escasa y donde el turista pueda salir de las grandes urbes, conocer y tener contacto directo con fenómenos naturales y olvidarse del estrés. Entre estos lugares naturales podemos citar los parques, áreas de protección natural, el campo y lugares habitados por indígenas . El turista juega entonces un papel muy importante como agente de cambio o de contribución en la conservación de las culturas.

De acuerdo con algunos autores, el ecoturismo es considerado como aquella modalidad turística ambientalmente responsable, consistente en viajar o visitar áreas naturales con el fin de disfrutar, apreciar y estudiar los atractivos naturales como el paisaje, la flora y la fauna silvestres así como cualquier manifestación cultural del pasado y del presente y a través de procesos que promuevan la conservación. Esta forma de turismo tiene bajo impacto ambiental y cultural, y propicia un involucramiento activo y socioeconómicamente benéfico para las poblaciones locales (Ibidem).

Hoy, en un paquete turístico tradicional aparecen nuevas propuestas que satisfagan las necesidades y la demanda de un público diverso y plural como el ecoturismo, es decir, el turismo cultural, rural y urbano. Esto es posible gracias a la existencia de nuevas tecnologías de la comunicación y a la disminución del costo del transporte aéreo, lo que permite ofrecer una amplia variedad de nuevos productos y destinos turísticos. Aunado a lo anterior los receptores turísticos deben procurar una amplia gama de servicios, entre ellos la comida ya que el turismo desde "su existencia se ha interesado por procurar alimentos a los viajeros y turistas, por eso, en sus guías presentan, junto a las rutas y circuitos de los lugares más interesantes para visitar, una información de hoteles y restaurantes, donde se pueda comer ya sea platillos nacionales y locales o de la llamada comida "internacional" (Lagunas, 2005).

Dentro del ecoturismo, España es el país que más se ha diferenciado, en los últimos tiempos, a nivel internacional por proponer destinos turísticos

muy importantes para el turismo rural, además del turismo tradicional. Hoy en día el turismo también refleja un mejoramiento significativo de las condiciones de vida de los trabajadores y trabajadoras, especialmente de los países desarrollados que disponen de mayor tiempo libre y recursos económicos que les permiten viajar internacionalmente.

Desarrollo ecoturístico en el medio rural y desde la cultura local

El turismo atrae grandes capitales y, como consecuencia de la globalización, se ha convertido en una industria enorme y generadora de cuantiosos recursos. La mayoría de los lugares ecoturísticos están ubicados en los países del tercer mundo. En estos países se encuentran paisajes fantásticos que gustan y disfrutan los turistas de los países desarrollados, representando así un ingreso importante de divisas para los países en desarrollo y para los habitantes de los lugares cercanos a estos centros. Los gobiernos del tercer mundo están captando parte de este mercado. Según Cordero (2006), el turismo en 1998 había captado 439.393 millones de dólares. Sin embargo cabe destacar que en los diez países consumidores del turismo se encuentran las ganancias más altas por el turismo. Estos países son del Primer Mundo.

Por estas razones se han llevado a cabo acuerdos entre naciones para contribuir al desarrollo del turismo, acuerdos como el transporte aéreo regido por gobiernos caseros con normas internacionales y del país de origen. También la asociación internacional de transporte aéreo ha establecido tarifas más asequibles, lo que ha contribuido ampliamente al desarrollo del turismo a nivel mundial.

Hoy en día las necesidades y deseos de los turistas internacionales han cambiado pues el tipo de vida actual, una vida llena de estrés y preocupaciones, ocasiona que las personas busquen otro tipo de entretenimiento en el que puedan encontrar tranquilidad, paz y descanso, que muchas veces el turismo tradicional, sol y playa, no les permite. Por estas razones ha aparecido un nuevo segmento de mercado turístico que busca brindar nuevas experiencias que permitan mayor contacto con la naturaleza, contacto social con las comunidades autóctonas, ya sean indígenas o campesinas. De esta manera se da una interacción directa entre el que habita en el lugar y el que

lo visita. El ecoturismo es un tipo de turismo basado en experiencias vivenciales, generalmente protagonizadas por viajeros con alto poder adquisitivo que buscan conocer, compartir y aprender de las comunidades indígenas a partir de su hábitat natural" (Idem).

Estas nuevas tendencias han dado lugar a que intereses empresariales estén volcados a invertir en lugares naturales para atraer turistas internacionales y ofrecer actividades que satisfagan sus necesidades. Sin embargo, ¿qué pasa con los habitantes de estos lugares?, ¿en verdad se benefician con estas inversiones?, ¿están de acuerdo en que personas extrañas al lugar lleguen a convivir, desde una posición de ejercicio de poder que le da el capital y compartir los recursos que por tanto tiempo les pertenecieron y estuvieron intactos?

Desde el punto de vista de otros capitales no existe interés en aceptar esta democratización ni a aceptar el derecho a realizar turismo en función de diferentes niveles sociales (capas obreras y populares) pues esto implicaría una pérdida de competitividad y de ingresos frente a otros capitales tanto domésticos como externos. Hoy en día la posibilidad de acceder al deleite del turismo se observa desde un punto de vista de mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores. Existen sectores sociales ubicados en países en donde no se cuenta con los recursos para poder acceder al turismo.

El desarrollo del turismo en el marco capitalista puede verse a través de una contradicción: por una parte, los perfeccionamientos técnicos y organizativos inherentes al capital propician un abaratamiento relativo del transporte, el alojamiento y la producción de comidas que posibilitan que sectores sociales más amplios accedan a este disfrute. No obstante, apenas un 10.4% de la población mundial accede al turismo si se tiene en cuenta que en el año 2000 se reportaba una población total mundial de 6.055 millones y que en 1998 hubo un poco más de 635 millones de arribos turísticos (Cordero, 2006) .

La democratización turística es imposible de alcanzar; algunas personas no pueden viajar por el bajo nivel de ingresos. El ecoturismo, o también llamado etnoturismo o turismo ecológico, nos permite sin embargo explotar nuevas actividades y nuevos lugares relacionados con la naturaleza como el turismo de aventura, ecológico, cultural, arqueológico y mochilero, entre

otros. Esta forma de turismo va enfocada a personas que buscan nuevas experiencias que ponen acento en la cultura y en la naturaleza y que conllevan una demanda de servicios locales, así como el interés de los capitales privados y de los gobiernos estatales para construir infraestructura y ofrecer mejores servicios y atracciones a este sector en crecimiento. Algunas veces esta inversión aumenta la generación de empleos para los habitantes del lugar y para el cuidado del medio ambiente.

El turismo rural y la nueva ruralidad: dos casos divergentes

Nos referimos aquí a dos casos con situaciones muy diferentes:

1) El caso del ejido "El limón", en el Estado de Morelos, donde se construyeron cabañas con el objeto de generar empleos en el lugar y tener un desarrollo sustentable. En este caso se consideró el turismo rural como una estrategia local para la generación de empleos en villas y pueblos, para lo cual fue necesaria la participación de emprendedores, financiamiento y lo más importante, para el desarrollo de recursos humanos. Ortiz, en su tesis de maestría (citada anteriormente), analiza el turismo rural del grupo Tlajpiya, del ejido El limón. Argumenta que "la inversión se traduce en una diversificación de ingresos como eje táctico para el desarrollo ya que el turismo rural no sólo es una oferta de servicios sino también una forma de movilizar la gastronomía local, la actividad artesanal, la valoración del patrimonio cultural e histórico, del ambiente natural y las actividades tradicionales de la vida cotidiana".
2) Otro caso, ubicado entre los límites del Estado de Hidalgo y el Estado de México, denominado "Los arcos del sitio", donde el turismo ecológico no ha tenido grandes beneficios para la población. El lugar tiene un acueducto construido por nuestros antepasados para transportar el agua al otro lado del río, son arcos enormes y muy bellos que atraen una gran cantidad de turistas y que fueron de gran beneficio para los habitantes cercanos al lugar, los cuales acudían los fines semana a vender los productos elaborados por ellos mismos como tunas, elotes, pulque,

antojitos mexicanos, etc. La venta de estos productos era de gran ayuda para los habitantes del lugar, en su mayoría de bajos recursos.

Recientemente se han realizado inversiones para modernización de este espacio rural: Se han construido un hotel, restaurantes y actividades recreativas; pero también se ha restringido la entrada libre al lugar. Ahora se tiene que pagar una cuota para poder disfrutar de esta maravilla construida por el hombre, pero a la vez ha ocasionado que los habitantes sean despojados de los lugares donde tenían sus pequeños comercios siendo desplazados a la periferia de la zona de recreación. Los campesinos perdieron un ingreso necesario para el sustento de sus familias; perdieron una de sus estrategias de vida que complementaban sus magras actividades agrícolas. Es aquí donde observamos una limitante del ecoturismo que no ha beneficiado a la población local y que, además, les ha quitado una fuente de empleo que representaba para los habitantes de la zona una estrategia de sobrevivencia y un medio de reproducción social del grupo campesino.

Como se puede observar, son casos opuestos: en el primero son los propios sujetos los actores sociales de esta experiencia, mientras que en el segundo, los inversionistas, mediante el ejercicio del poder, impiden a los habitantes de la zona la posibilidad de un desarrollo y aprovechamiento propio de sus recursos transformándolos en fuerza de trabajo de bajo costo para los dueños del todopoderoso capital; también les quitan la posibilidad del disfrute de una zona que les pertenecía y los despojan de los espacios que formaban parte de su vida y de su historia.

Medio ambiente y normatividad

Otra cuestión importante es el respeto a la ecología y al medio ambiente; para ello es indispensable que, al desarrollar un proyecto de inversión en áreas naturales, exista una normatividad que regule los patrones de conducta ajenos a la vida cotidiana de la población y de la zona para no afectar a los habitantes del lugar y para evitar la depredación de la flora y fauna silvestre e impedir la contaminación y el consumo de alimentos chatarra, para impulsar el ahorro del agua, para respetar los ritos y las actividades

culturales, el uso de baños secos y, en definitiva, para la conservación del medio ambiente.

Para cumplir con esta normatividad se hace necesario informar y capacitar a los habitantes del lugar para atender a los visitantes en temas como primeros auxilios, manejo y cuidado higiénico de alimentos, adquirir conocimientos sobre las zonas arqueológicas para así informar a los turistas sin dejar de lado las narraciones y significados históricos y simbólicos asociados a los lugares turísticos. Se debe proporcionar a la población local conocimientos básicos en administración para contribuir al crecimiento y fomento de las áreas turísticas para beneficio de todos los actores involucrados.

Una de las estrategias de las poblaciones rurales para la generación de empleos a nivel local ha sido el impulso al turismo rural como una estrategia de vida que ayude a las poblaciones a aumentar sus ingresos y conservar su territorio en las dimensiones ecológicas, mediante la conservación de los recursos naturales, culturales, políticos y económicos. No obstante, no siempre se cumple con este objetivo dado que son desplazados por los capitales externos que vienen a alterar la vida cotidiana provocando una resistencia al cambio.

Los inversionistas solo buscan su beneficio y la generación de utilidades; mantienen una posición excluyente respecto de los habitantes de la región a quienes privan de sus propios recursos. No se preocupan del cuidado de los recursos naturales ni de la formación profesional de la población rural de la región para que puedan ocupar los puestos de trabajo que se generan; tienden a imponer la fuerza de trabajo más calificada, incluso externa, sin ofrecer oportunidades para los nativos a los que marginan a las actividades de limpieza.

Los recursos naturales son un patrimonio de la humanidad de los cuales depende nuestra calidad de vida, sin embargo hoy en día la naturaleza está en crisis por la contaminación y el abuso de las industrias fruto de ambiciones de lucro. El turismo ecológico es una nueva tendencia de la industria hotelera que si no se maneja con cuidado o no se cumplen las normas sobre medio ambiente o no se manejan con cuidado puede conllevar a que lugares vírgenes sean dañados o desaparezcan en acciones que afecten a terceros. Debe, por tanto, buscarse un equilibrio entre las inversiones y el desarrollo

de las personas que habitan en los lugares de turismo ecológico; de esta manera, al menos a nivel teórico, se puede pensar que ambas partes salen beneficiadas y se logre el desarrollo sustentable.

Para terminar retomamos algunos tópicos utilizados referentes al ecoturismo: por una parte, igual que el turismo tradicional, el ecoturismo sigue siendo un turismo de minorías en el que los habitantes del medio rural son instrumentalizados por el capital, como fuerza de trabajo barata para las empresas hoteleras de servicios ecoturísticos. En estos casos los pequeños negocios de los lugareños suelen ser desplazados. Por otra parte, el turismo rural está relacionado con el concepto de lo sustentable pero, ¿qué es lo sustentable? Lo sustentable es una forma de manejo que permite la regeneración de la naturaleza de manera que asegure su reproducción para las generaciones futuras. ¿Qué tanto los proyectos ecoturísticos, en manos de prestadores de servicios turísticos, ajenos al medio, se preocupan de la sustentabilidad ecológica o sólo representa un concepto vacío de contenido? Lo sostenible se aplica más al crecimiento económico, el cual apunta a generar un fondo de inversión, para asegurar el proceso productivo y sus resultados óptimos.

Para cerrar estas páginas dedicadas a los cambios ocasionados por la modernización neoliberal, los impactos del TLCAN para el campo y los campesinos, la desestructuración de los productores y el deterioro del nivel de vida de los actores rurales, que los obliga a buscar nuevas formas de vida para la sobrevivencia, diremos que se plantean nuevas estrategias rural-urbanas, insertas en los espacios rurales, a las que se le viene denominando "Nueva ruralidad" (Concheiro, 2006). Los límites de la especialización de actividades entre ambos espacios se han diluido notablemente. La entrada de capitales al medio rural, para hacer negocios es referida como la **capitalización de la naturaleza.** ¿Sofisma o realidad?

Desde distintos ángulos y de diversas maneras los campesinos están en pie de lucha en contra del modelo neoliberal y la globalización impulsados por un grupo de empresas capitalistas que, teóricamente, apostaron por la libre competencia de un mercado entre desiguales. Ávidas de riquezas minerales, petrolíferas, acuíferas, bosques, entre otros, estas empresas conforman un núcleo espacial de dominio sociopolítico de los grupos de

poder de la geopolítica global. Su estrategia es el dominio de los espacios económicos y geopolíticos mundiales como la Amazonía en Brasil y a nivel más reducido la Selva Lacandona en México, por citar sólo algunos, y sin mayor preocupación por la sustentabilidad de la naturaleza.

Frente a estos grupos de poder encontramos a la población campesina tejiendo estrategias para defender sus derechos a la vida y a la sobrevivencia: desde los *farmers* norteamericanos hasta los campesinos europeos y latinoamericanos y de otros lugares del planeta. De forma concreta citamos al "Movimiento el Campo no Aguanta Más" en México, "El Movimiento de los Sin Tierra" en Brasil y Los seringueiros de la Amazonía brasileña, asesorados por Chico Mendes, líder del movimiento, asesinado por intereses mezquinos de los grupos de poder.

Carlos Walter Porto-Goncalves (2001) (que asume el liderazgo) nos habla de una nueva geografía que reconoce que el planeta es uno, pero los mundos son muchos. Ni un mundo, ni una tierra. El territorio y el terruño son un *locus*, un espacio en el que se asienta la cultura apropiándose la tierra: simbolizándola, significándola, marcándola, geo-grafiándola. El seringueiro se va forjando en esa referencia inagotable con su medio, con ese mundo externo y extraño que es la naturaleza. Naturaleza desnaturalizada. Naturaleza cultivada, culturalizada Porto Goncalves, 2001.

Mientras los campesinos mexicanos siguen luchando por un mundo donde quepan muchos mundos; desde muchos frentes, los campesinos también luchan, por una forma de vida: por la conservación de la naturaleza y para seguir siendo campesinos.

Reflexiones finales

Si bien nosotros centramos nuestro trabajo en el campo, en sus actores, en sus problemas y realidades, en las políticas gubernamentales, tampoco ignoramos que estamos ante problemas globales, como la falta de empleos y la mala calidad de los mismos, los bajos sueldos de los trabajadores, la falta de políticas para el desarrollo rural el deterioro y la pobreza en la que viven los campesinos. Estamos ante problemas que afectan a los trabajadores y

a la mayoría de los ciudadanos que los dejan desarmados frente al futuro. Paradójicamente, a veinte años, los nuevos actores económicos que en base a la competencia iban a proporcionarnos bienestar y servicios baratos por su eficiencia y competitividad, son los que actualmente nos ofrecen monopolios, duopolios, oligopolios y rescates multimillonarios realizados por el gobierno con cargo al erario, por tanto a nuestros impuestos. Son los que actualmente nos cobran elevadas tarifas (propias de los monopolios privados) por sus servicios y pagos, por cada innovación que realizan que la convierten en costos inmediatos para los ciudadanos. Su forma de proceder cuestiona fuertemente los postulados neoliberales de eficiencia y competitividad tan presentes en los discursos y políticas gubernamentales. Los gobiernos neoliberales y sus paradigmas someten al conjunto de la población a sus intereses y la convierten en "ciudadanos siervos" (Capella, 1993) de esa minoría favorecida por las mal llamadas "reformas estructurales" y que en la práctica consistieron en la privatización del patrimonio nacional.

El proyecto neoliberal convirtió al país en una selva donde impera la ley del más fuerte. Si no hay regulación de los abusos del capital no es posible obtener un nivel de vida digna de acuerdo a los derechos sociales y humanos de los ciudadanos. La libertad del capital para actuar sin cortapisas lesiona los derechos de las mayorías. Se cambió el Estado de bienestar por un modelo sin ética ni respeto a los pobladores de este país; la oferta de los tecnócratas neoliberales forma parte de las promesas incumplidas. Han pasado más de veinte años y los tópicos planteados por los constructores del actual paradigma nada tienen que ver con la realidad que vivimos ¿Dónde está la eficiencia, competitividad y el desarrollo prometidos?

De los años que llevamos de neoliberalismo tenemos un país en decadencia, un gran cúmulo de proyectos fracasados y una enorme miseria, pero esta experiencia de fracasos no es sólo mexicana. Estudiosos de América Latina llegaron a plantearse recientemente ante un público de jóvenes, estudiantes universitarios: ¿hay vida después del neoliberalismo? Interrogante que hacemos nuestra: ¿habrá vida después del paradigma neoliberal-global?[28]

28 Atilio A. Boron, ¿Hay vida después del neoliberalismo?, Consejo Latinoamericano e Ciencias Sociales, Conferencia, UAM-Xochimilco.

Bibliografía

ARAGONÉS, Ana María
2004 *Migración internacional de trabajadores. Una perspectiva histórica*. Plaza y Valdés, México, primera reimpresión.
BARTRA, Armando
2004 "De rústicas revueltas" en *El nuevo movimiento campesino mexicano*, Fundación Heberto Castillo, A.C, México, en Luciano Concheiro, Diego y Tarrío, Ibidem.
BLANCO, Herminio
1994 *Las negociaciones comerciales de México en el mundo*, FCE.
BORON, Atilio A.
s.f. "¿Hay vida después del neoliberalismo?", Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Conferencia, UAM-Xochimilco.
CAMPA Zúñiga, Roberto
2005 "El papel del trabajo: México" *La Jornada en Economía*, 2 de mayo, México.
CAPELLA, Juan Ramón
1993 *Los ciudadanos siervos*, Editorial Trotta, S.A., Madrid, España.
CASTILLO, Manuel Ángel y SANTIBÁÑEZ, Jorge
2000 *Migración y fronteras*, Plaza y Valdéz, México, 2ª edición.
CEPAL
1994 *La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano*, Santiago de Chile.
CONAPO
2002 "Migración, remesas y desarrollo", *Migración Internacional*, Año 6, no. 19.
2004 *La nueva era de las migraciones. Características de la migración internacional en México*, CONAPO, México.
CONCHEIRO Luciano y TARRÍO, Diego
2004 "El Acuerdo Nacional para el Campo: Entre un pacto por la democracia y un trato clientelar" Mimeo, Ponencia presentada en el Congreso Departamental. Oaxtepec, Morelos, México.

CONCHEIRO, Luciano, et. al.
2006 *Nueva Ruralidad. Enfoques y propuestas para América Latina*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México.

CORDERO, Allen
2006 *Nuevos ejes de acumulación y naturaleza. El caso del turismo*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.

DA SILVA, José Graciano
2005 "El nuevo mundo rural brasileño", en *Análisis Latinoamericano del medio rural*, UACH. México.

DE OLIVEIRA, Orlandina y SALLES, Vania,
1988a "Acerca del estudio de los grupos domésticos: un enfoque sociodemográfico" en Orlandina de Oliveira, Marielle Pepin Lehalleur y Vania Salles (comps) *Grupos domésticos y reproducción cotidiana*, México, Coordinación de Humanidades de la UNAM, El Colegio de México, y Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México.
1988b "Reflexiones teóricas para el estudio de la reproducción de la fuerza de trabajo", *Argumentos*, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, Número 4, México.

GARABITO, Rosa Albina
2005 "Migración, la válvula de escape", en *Masiosare*, 30 de enero.

KAY, Cristóbal
2007 "Enfoques sobre el desarrollo rural en América Latina y Europa desde mediados del siglo XX" en Edelmira Pérez C. Compiladora, *La enseñanza del desarrollo rural, enfoques y perspectivas*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

LAGUNAS, David
2007 *Antropología y turismo. Claves culturales y disciplinares*, Editorial Plaza y Valdes, México.

LEFF, Enrique
2006 "Presentación a la edición en español", Carlos Porto-Goncalves, *El desafío ambiental*, PNUMA.

LONG, Norman
2007 *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*, México, CIESAS, México.

MARTÍNEZ, Marielle P. L. y RENDÓN, Teresa
1983 "Las unidades domésticas campesinas y sus estrategias de reproducción", en Kristen de Appendini, M.P.L. Martínez, Teresa Rendón y Vania A de Salles, *El campesinado en México: dos perspectivas de análisis*, México, El Colegio de México, México.

ORTIZ, María Teresa Tonantzin
2005 *Bordando paradigmas para el desarrollo, el turismo rural, del grupo Tljpiya, ejido el limón, Morelos*, tesis de Maestría en Desarrollo Rural, México.

PORTO GONCALVES, Walter
2002 *Geografías. Movimientos sociales nuevas territorialidades y sustentabilidad*, Siglo XXI, México.

SALLES, Vania
1998 "Sobre grupos domésticos y las familias campesinas: algo de teoría y método", en María Tarrío y Luciano Concheiro, *La sociedad frente al mercado*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, La Jornada Ediciones. México.

STEFFEN, Cristina y ECHANOVE, Flavio
2004 "Huacuja, Los ejidatario de Valle de Santiago en la defensa de la agricultura campesina", documento mecanografiado, México.

TARRÍO María, COMBONI Sonia y CONCHEIRO, Luciano
2004 "Entre la crisis y las movilizaciones. El campo y los campesinos mexicanos a diez años del TLCAN", en M. Margarita Fernández Rubalcaba y Ma. Magdalena Salemi, *Dimensión social y humana del crecimiento económico*, UAM-X, México.
2007 "Políticas públicas y campesinado en México. Del modelo neoliberal al movimiento "el Campo no aguanta más", *Tierra adentro. Revista de estudios rurales"* Edición Especial Latinoamericana, número 3, segundo semestre, Universidad Nacional de Colombia.

TARRÍO María, COMBONI, Sonia
2004 "Entre la crisis y las movilizaciones. El campo y los campesinos a diez años del TLCAN", en M. Margarita Fernández y Ma. Magdalena Salemi, *Dimensión social y humana del crecimiento económico" Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco*, México.

TARRÍO, María y CONCHEIRO, Luciano
1998 "Globalización y soberanía alimentaria. Una reflexión sobre los efectos de la privatización en México", en Concheiro y Tarrío (coordinadores) *Privatización en el medio rural*, *Las historias de un desencuentro*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.
2001 "Las demandas campesinas frente a la política agropecuaria de Vicente Fox,", en Roberto S. Diego Quintana y Ma. Magdalena Saleme Aguilar, *Desarrollo regional*, *mercado laboral*, *sociedad en México*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.

TUIRÁN, Rodolfo (Coordinador)
2000 *Migración México-Estados Unidos. Presente y futuro*, CONAPO, México.

ZÁRATE HOYOS, Germán
2004 *Remesas de los mexicanos y centroamericanos en Estados Unidos. Problemas y perspectivas*, Editorial Porrúa y el Colegio de la Frontera Norte, México.

Boletines de la ANEC (Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo)

2001 *Boletín Informativo Semanal*, 13 de diciembre.
2002 *Boletín Informativo Semanal*, 3 de Enero.
2003 "El campo no aguanta más" Balance de abril-septiembre
2004 *Boletín Informativo Semanal*, 1º de diciembre
2004 *Boletín Informativo Semanal*, 27 de agosto

Artículos periodísticos

ABASCAL y otros, "Prospectiva", El Financiero, 11 de octubre, 1998.
ARAGONÉS, Ana María "Crecientes remesas en la nueva era de migración", *La Jornada*, 16 de mayo 2005
ARREDONDO, Ma. Luisa, 12 de agosto de 2004 www.opinión.Com/columnist7.
AVILÉS, Karina, "El TLCAN, cerca de dejar a Chihuahua sin campesinos" en Perfil del Campo Mexicano, *La Jornada*, 4 de enero de 2005.
CASON, Jim y BROOKS, David, *La Jornada*, 18 de mayo de 2004.
GARCÍA HERNÁNDEZ, Cristóbal, *La Jornada*, 2 de abril, 2005
GONZÁLEZ, Roberto, *La Jornada*, 20 de febrero de 2005
GONZÁLEZ, Roberto, *La Jornada*, 6 de mayo, 2005
MÁRQUEZ AYALA, David *La Jornada*, 25 de abril, 2005
NAVARRO, Luis Hernández, *La Jornada*, 19 de marzo de 2005, p. 40.
RODRÍGUEZ, Israel, *La jornada*, 2 de enero de 2005, p. 18.
RUDIÑO, Lourdes E., *El Financiero*, 21 de marzo de 2005, p 19
VILLEDA, Alfredo C. "Huntington, cazador de migrantes" *La Jornada*, 30 de abril, 2005.

Anexos

Cuadro 1
México: población asalariada, 2004
–miles de personas–

Indicador	Total	%	Areas más Urbanizadas(1)	Areas menos Urbanizadas(2)
Población asalariada	**26.613**	**100**	**15.489**	**11.124**
Tipo de de contrato				
Contrato escrito indefinido	12.686	47.3	9.017	3.669
Contrato escrito por tiempo u obra determinada	2.056	7.7	1.266	0.790
Sin contrato	11.870	44.3	5.205	6.664
Nivel de Ingreso*	**26.463**	**100**	**15.411**	**11.051**
Hasta un salario mínimo	2.228	8.3	0.827	1.401
Más de 1 hasta 2	6.870	25.7	3.309	3.561
Más de 2 hasta 3	7.525	28.4	4.380	3.144
Más de 3 hasta 5	5.553	20.8	3.672	1.861
Más de 5	3.160	11.7	2.347	0.813
No especificado	1.144	4.1	0.874	0.269
Prestaciones laborales*				
Con prestaciones	15.583	58.7	10.795	4.787
Sin prestaciones	10,880	40.9	4.615	6.264

1. Localidades de 100 mil y más habitantes
2. Incluye áreas rurales con localidades de menos de 2 mil 500 habitantes
* Excluye a la población que comenzará a trabajar en cuatro semanas o menos, quienes por el actual diseño del cuestionario no contestan las preguntas referentes a horas trabajadas, ingresos y prestaciones
Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, cuarto trimestre de 2004, INEGI. Tomada de Roberto Campa Zúñiga, "El papel del trabajo: México" *La Jornada en Economía,* 2 de mayo de 2005, p. 4.

Cuadro 2
Estatus legal de los migrantes mexicanos nacidos en méxico.
Evolución y flujos migratorios (en miles) (Marzo 2004)

	Migración estimada		Migrantes indocumentados		Migrantes legales	
Arribo	**Absoluto (miles)**	**Índice crecimiento**	**Absoluto (miles)**	**Índice crecimiento**	**Absoluto (miles)**	**Índice crecimiento**
1980-84	1.100	100	40	100	180	100
1985-89	1.450	132	80	200	285	158
1990-94	1.850	168	280	700	110	61
1995-99	2.500	227	400	1.000	105	58
2000-04	2.400	218	485	1.212	90	50

Fuente: Pew Hispanic Center. Tomado de David Márquez Ayala, *La Jornada,* 25 de abril, 2005, p. 36. El autor dice que la información presenta algunas inconsistencias

Cuadro 3
Remesas de los migrantes latinoamericanos enviadas a sus países de origen en 2003
(En millones de dólares)

	Remesas	
Países	**Absolutos**	**%**
1. México	13,266	38.6
2. Brasil	5,200	15.1
3. Colombia	3,062	8.9
4.Rep. Dominicana	2,214	6.4
5.Guatemala	2,106	6.1
6.Ecuador	1,656	5.0
7.Perú	1,295	4.8
8.Cuba	1,194	3,5
9.Haití	977	3.0
10.Honduras	862	2.5
11.Nicaragua	788	2.3
12.Bolivia	340	1.0
13.Costa Rica	306	0.9
14.Venezuela	247	0.7
15.Argentina	225	0.6
16.Panamá	220	0.6
17.Guyana	137	0.4
18.Trinidad y Tobago	88	0.2
19.Belice	73	0.2
20.Uruguay	42	0.1
Total	**34,298**	**100.0**

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, en *La Jornada,* 18 de mayo de 2004, p. 22. Países seleccionados

Cuadro 4
México: remesas familiares por entidad federativa
Diciembre 2004

Entidad	Millones de dólares	Estructura porcentual
Michoacán	2,195.6	13.2
Guanajuato	1,531.6	9.2
Jalisco	1,419.2	8.5
Estado de México	1,385.0	8.3
Puebla	955.6	5.8
Distrito Federal	954.0	5.7
Veracruz	950.5	5.7
Guerrero	826.2	5.0
Oaxaca	804.0	4.8
Hidalgo	615.2	3.7
Chiapas	500.3	3.0
Zacatecas	421.8	2.5
Morelos	400.0	2.4
San Luis Potosí	393.0	2.4
Querétaro	337.3	2.o
Sinaloa	315.2	1.9
Aguascalientes	296.9	1.8
Nuevo León	281.8	1.7
Tamaulipas	241.0	1.5
Durango	278.2	1.7
Nayarit	237.4	1.4
Chihuahua	219.9	1.3
Tlaxcala	173.7	1.0
Coahuila	155.3	0.9
Baja California	149.1	0.9
Sonora	147.4	0.9
Colima	126.6	0.8
Tabasco	95.0	0.6
Yucatán	80.3	0.5
Quintana Roo	71.1	0.4
Campeche	37.3	0.2
Baja California Sur	16.8	0.1
Total	**16,612.9**	**100.0**

Fuente: BANXICO

Reseñas

Crecimiento, empleo y bienestar social ¿Por qué Bolivia es tan desigual?

Gabriela Ruesgas[1]

Crecimiento, empleo y bienestar social. ¿Por qué Bolivia es tan desigual? Fernanda Wanderley. Colección 25 Aniversario, CIDES-UMSA/Plural editores, La Paz, 2009. ISSN 1994-4543

Fernanda Wanderley aborda el tema de la desigualdad en Bolivia a partir de un reflexivo análisis de importantes factores estructurales funcionales a esta condición. Su objetivo, es dar respuesta a la gran y compleja pregunta con la cual abre su pensamiento ¿Por qué Bolivia es tan desigual? Para comprender el contexto y la pertinencia de su análisis, cabe señalar que su trabajo manifiesta la necesidad de dar continuidad al actual proceso de cambio por el que atraviesa el país desde la asunción del MAS al gobierno y más específicamente, desde la necesidad de pensar en la consolidación y viabilidad del nuevo Estado Plurinacional. Oportuno es el trabajo de Wanderley, prolífica escritora, cuyo pensamiento interdisciplinario gira en torno a temáticas de bienestar social y de análisis socioeconómico de la sociedad con acento en temas laborales y de género, controversiales y complejos en sí mismos.

Veamos los principales tópicos de su trabajo, situado además en el marco de una problemática global como es la emergencia de gestar modelos alternativos de desarrollo que, desde la base de lo económico y lo social, sean capaces de

1 Economista, concluyó sus estudios de Maestría en Desarrollo Económico en el CIDES-UMSA.

superar efectivamente problemas estructurales como la pobreza, la regresiva distribución del ingreso y la concentración de la riqueza en un contexto que reclama la inclusión social. Como claramente expresa el título de su obra, la autora centra su análisis en el desarrollo de tres ejes fundamentales, que se constituirían en factores explicativos de los mecanismos de estructuración de las desigualdades socio-económicas que marcan la historia y afectan el presente de la sociedad boliviana. Estos ejes de estudio se abren en tres dimensiones de análisis estrechamente articulados y que nutren apropiadamente la investigación: el patrón de crecimiento económico que refiere específicamente a las condiciones de generación de la riqueza; el régimen laboral que orienta el análisis a los procesos y formas de distribución de los ingresos laborales y de los beneficios sociales; y, el régimen de bienestar desde una mirada que enfatiza las formas de protección social así como las formas de distribución de la riqueza a través de las políticas públicas.

Asertivamente, Wanderley desde una mirada histórica y de largo plazo que atraviesa tres modelos distintos de sociedad –del capitalismo de Estado pasando por el neoliberalismo hasta el actual periodo postneoliberal– y, a partir de la interdependencia de las tres dimensiones de análisis citadas, problematiza el proceso de construcción social boliviana. En ese curso identifica importantes continuidades estructurales que serían los factores funcionales para la actual condición de país signado por la desigualdad, la pobreza y la exclusión social. De manera muy precisa, la autora reconoce que la constante falta de coordinación entre la política económica y social refleja el problema de fondo que es en definitiva, la invariable presencia de un patrón de especialización productiva primario exportadora incapaz de generar diversificación productiva y empleo digno; situación que explica la continuidad en la estructura del mercado laboral boliviano caracterizado por procesos de profundización de informalidad laboral.

Continúa su reflexión poniendo en debate la cuestión de la pluralidad económica; tema polémico que todavía adolece de reflexión y profundidad de análisis. Sin embargo, la autora logra problematizar adecuadamente la visión dicotómica que prevalece entre una lógica económica de reciprocidad y una lógica de economía de mercado que, en definitiva, hacen al actual modelo de economía plural plasmado en la Constitución Política del Estado.

Evidentemente, no es un fenómeno actual que la economía boliviana se caracterice por la coexistencia de distintas formas de organización económica con sus propios mecanismos de producción, de intercambio y distribución y de inserción al mercado local, nacional e internacional. La reflexión de la autora en este punto es importante; señala claramente la necesidad de superar ciertas ambigüedades conceptuales sobre la pluralidad económica. Propone en tal sentido, la re conceptualización del sector generador de empleo como parte del sector estratégico debido a que el hecho de mantener esta división, perpetúa la limitada forma de entender el funcionamiento real de una economía estructuralmente heterogénea como la nuestra.

Seguidamente, Wanderley no sólo cuestiona y evidencia ciertos límites que afectan las posibilidades de gestión de política pública en el actual gobierno sino que al mismo tiempo, enriquece su aporte transversalizando ejes de análisis fundamentales para avanzar en el gran objetivo de disminuir los niveles de desigualdad social y económica a través de una verdadera y efectiva inclusión de la población boliviana en su totalidad. Sobre el punto, reflexiona en torno al funcionamiento y características de la estructura socio-ocupacional boliviana desde un enfoque de género y etnicidad. Para este cometido, la autora después de desarrollar un interesante diagnóstico sobre las particularidades y la situación del mercado de trabajo urbano en Bolivia (con énfasis en la inserción por género y etnicidad) logra, a partir de un estudio de caso que ilustra experiencias concretas, evidenciar la necesidad de promocionar la equidad social y económica, a través, de la implementación de políticas públicas en el ámbito laboral y en consecuencia, en el ámbito de la seguridad social.

Este libro, puede entenderse como un ejercicio profundo de reflexión desde la teoría y la práctica porque posibilita un análisis crítico y claro que coadyuva a una mejor comprensión sobre la problemática de la desigualdad en Bolivia. Al respecto, la propuesta de la autora es muy propositiva en la medida que plantea una plataforma común de políticas para la promoción de la equidad socio-laboral. Establece una serie de lineamientos de políticas de alcance integral para el bienestar de la sociedad boliviana en su conjunto donde pone de manifiesto la importancia de incluir la temática de las formas de inserción laboral por género y etnicidad si se trata de pensar en

una sociedad verdaderamente inclusiva. Un reto importante para avanzar en este cometido, como muy bien destaca Wanderley, refiere a la necesidad de trabajar en mecanismos y políticas que integren las relaciones de género y étnicas como condición de posibilidad para la efectiva conciliación y armonización entre la vida familiar (economía del cuidado) y la vida laboral (mercado de trabajo).

Políticas Públicas Educativas

Anke van Dam[1]

Políticas Públicas Educativas; Galia Domic Paredo (coordinadora) Estudios Bolivianos 15, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, 2009, ISSN 2078-0362, pp 344

El libro es una compilación de artículos sobre políticas educativas con diferentes entradas.[2]

El tema común de la mayoría de los artículos es la formación docente y el enfoque histórico de los artículos, con excepción del primer artículo que analiza la interculturalidad dentro del contexto neo-liberal.

Los diferentes enfoques entre el primer artículo y los demás hace difícil hacer una reseña de toda la compilación. En esta reseña, por tanto, se ha optado por comentar solamente el primer artículo.

---

1 Con estudios de Maestría en Ciencias de Educación en la Universidad de Amsterdam con una especialización en educación en países en vía de desarrollo. Actualmente se desempeña como experta en educación y emancipación en la Embajada del Reino de los Países Bajos en la Paz, Bolivia.

2 Galia Milenka Domic Peredo Interculturalidad, individual y ciudadanía; María Luisa Talavera S. Contextos y resultados de las políticas educativas en Bolivia 1982-2007; Blithz Lozada Pereira La historia de la formación docente en Bolivia comparada con las tendencias educativas de Latinoamérica y el Caribe; Weimar Giovanni Iño Daza Aportes a la Reforma Educativa Liberal (1900-1920): inicios y consolidación de la formación docente; Laura Escobari de Querejazu Historia de la alfabetización en Bolivia Época Colonial s. XVI-XVIII; Constantino Tancara Modelo de Formación docente basado en la teoría de la actividad.

El artículo de Galia Milenka Domic Peredo sobre interculturalidad, individuación y ciudadanía tiene un enfoque interesante porque trata de analizar la interculturalidad desde otra mirada, distinta a la usual. Plantea que la interculturalidad surge recién como tema de debate y de políticas públicas en una época específica neoliberal y que por ende es necesario analizarlo en este mismo contexto. Asimismo, la introducción de la interculturalidad institucional y vivida tiene una mirada innovadora. Hacer esta división tiene sentido porque existen discrepancias y brechas entre lo que son las políticas públicas y lo que es la vivencia cotidiana de los sujetos de la interculturalidad. Por ejemplo, había rechazo de los padres y madres de familia a la EIB quienes consideraban que era discriminatoria porque no permitía que sus hijos e hijas aprendan bien el español, que fue considerado como el instrumento imprescindible para poder participar en la sociedad. Los intelectuales, sin embargo, consideraban que la EIB era un instrumento clave para el empoderamiento de los grupos indígenas.

En el artículo se presenta sobre todo una apreciación negativa de la interculturalidad, viendo su debate como parte de las políticas neo-liberales y de un proceso de individuación y asimilación. Al tener esta mirada negativa no se analizan los elementos positivos del enfoque. Además se confunde el concepto de interculturalidad con el de multiculturalidad que surgió en los EEUU y que ha tenido un fuerte énfasis en el tema de asimilación, utilizando la lengua y los conocimientos propios como punto de partida para llegar a una integración en el mundo moderno, capitalista y de la cultura dominante. Como reacción a estas políticas surgió, sobre todo en América Latina, el concepto de interculturalidad. Este permite más espacio para el diálogo y el derecho a tener una identidad, cultura y lengua propia de forma colectiva, es decir no de una manera individualizada como sugiere el artículo. Con la introducción de las políticas de interculturalidad en el contexto de la Reforma Educativa se han visto procesos de empoderamiento y de reforzamiento de autoestimas. Se reconoció la existencia de los pueblos originarios y de la importancia de sus conocimientos y visiones. Además daba espacios para buscar formas de convivencia más igualitarias y participativas. Es posible que el debate sobre interculturalidad haya surgido, como se argumenta en el artículo, como una de las estrategias políticas del neo-liberalismo y que los

grupos indígenas hayan formulado sus demandas en este marco, pero esto no explica la importancia del concepto de interculturalidad en otros momentos, no neo-liberales. En este análisis faltan varios elementos. En primer lugar falta un enfoque más histórico, la interculturalidad vivida desigual ya existe desde la colonia y el debate sobre la interculturalidad y su integración en el sistema educativo ya se daba antes de la Reforma Educativa. Además éste no es solamente creación de los intelectuales. En segundo lugar, no se toma en cuenta las demandas y reinvindicaciones de los grupos indígenas hacia la incorporación de la interculturalidad y el reconocimiento de los conocimientos propios por parte de los grupos indígenas, tema que ya había surgido antes que se implementara la Reforma Educativa en 1994. Esto hizo posible que con la introducción de la Reforma Educativa se pudiera plantear el tema de la interculturalidad porque ya se había dado un proceso inicial de emancipación y empoderamiento. En el artículo los grupos indígenas son vistos como víctimas y no como protagonistas. Justamente el proceso previo de empoderamiento, de autoidentificación, de reforzamiento de la identidad propia ha dado paso a la interculturalidad. No tomar en cuenta estos procesos es negar la presencia e importancia de los grupos indígenas en este proceso de cambio.

En tercer lugar, como el artículo critica fuertemente la introducción de la interculturalidad en gobiernos anteriores al actual gobierno, falta una relación con procesos actuales donde la interculturalidad sigue vigente, pero bajo otros parámetros. Ahora es parte de las políticas del Estado y tiene un énfasis más fuerte en lo indígena, en la intra– e interculturalidad, el vivir bien como modelo contrapuesto al modelo moderno capitalista del mercado. Hubiera sido interesante saber si la misma crítica sigue teniendo validez en la actual situación donde el discurso y las políticas públicas son diferentes, pero con un debate de la interculturalidad presente.

El análisis de los procesos educativos, de lo que ha pasado en el aula, es débil. La argumentación está basada sobre todo en una reconceptualización y/o crítica hacia el concepto de la interculturalidad, en un análisis extenso de la teoría marxista y mucho menos en un análisis de cómo se ha trabajado el tema en el aula. Se utilizan algunas citas de actores en procesos educativos, pero no son suficientemente representativas para

poder conocer los procesos en la práctica educativa, sobre todo porque es un análisis del discurso.

El artículo lamentablemente carece de propuestas de cómo se puede impulsar relaciones sociales más equitativas tomando en cuenta la diversidad. Solamente en el último párrafo se plantea que es necesario elaborar propuestas propias con conceptos propios. Considero que es una pena que se ha tenido que utilizar 50 páginas para dar una crítica y solamente siete líneas para una propuesta diferente.

Contenido

Presentación 7

Tema central:
Miradas económicas

La Teoría Macroeconómica después de la crisis financiera internacional de 2007-2009
Juan Antonio Morales..... 15

¿Hace falta una política industrial?
Alfredo Seoane Flores 39

Las políticas hidrocarburíferas en Bolivia: La difícil articulación entre las dimensiones técnico-económica y político-simbólica
Fernanda Wanderley, Leila Mokrani y Alice Guimarães 71

Políticas de comercio y apertura de mercados regionales. Evaluación cuantitativa y normativa en cuanto a sus implicaciones en el modelo de desarrollo productivo-exportador
Rogelio Churata Tola..... 101

Miradas sociales

Una mirada a la educación y sus políticas en el siglo xx
María Luisa Talavera Simoni..... 135

El aborto medicamentoso e insumos para los programas de Salud Sexual y Reproductiva
María Dolores Castro Mantilla..... 153

Empleos Verdes en la Gran Minería del Norte Grande de Chile
Sandra Leiva Gómez 183

Aportes

Teoría del desarrollo, cambio histórico y conocimiento. Un balance de enfoques analíticos y aportaciones teóricas
Miguel A. Rivera Ríos..... 199

Paradigma neoliberal y campesinado: entre la emigración y la capitalización de la naturaleza
María Tarrío, Luciano Concheiro y Patricia Couturier..... 227

Reseñas

Crecimiento, Empleo y Bienestar Social ¿Por qué Bolivia es tan desigual? (de Fernanda Wanderley)
Gabriela Ruesgas 281

Políticas Públicas Educativas (de Galia Dominic, Coordinadora)
Anke van Dam..... 285