

Desarrollo Productivo: ¿finalmente en la Agenda Nacional?

Enrique Velazco Reckling, Ph.D.

Fundación INASET – Plataforma Empleo Digno

El Diálogo Plurinacional, convocado y realizado en diciembre y enero pasados para definir la nueva agenda de desarrollo productivo, concluyó con medio millar de demandas sociales y el mandato de elaborar 70 leyes, la gran mayoría de las cuales, específicamente, no se refieren a una agenda de desarrollo productivo. A diferencia de experiencias anteriores, sin embargo, aunque temas políticos y sociales, como la marcha del Conisur y, especialmente, la inseguridad ciudadana, han capturado titulares y dominaron la coyuntura, los temas económico-productivos no han sido totalmente desplazados. Así, la reciente creación del Fondo de Inversión Productiva, FINPRO, y la incorporación de la productividad como un criterio para determinar el aumento de los salarios, son recomendaciones del Diálogo que, cuando menos en las próximas semanas, deberían contribuir a profundizar el debate nacional sobre el desarrollo productivo.

La decisión de crear el FINPRO con mil doscientos millones de dólares provenientes de las Reservas Internacionales Netas, RIN, se plantea como una expresión de la voluntad política del gobierno para promover la industrialización y la transformación productiva. El Fondo estará destinado a financiar en condiciones concesionales y a largo plazo, emprendimientos públicos, o mixtos con participación mayoritaria del Estado, en sectores de hidrocarburos, agricultura para seguridad alimentaria, madera y textiles, promoviendo la industrialización de los recursos naturales, y contribuirá a generar excedentes y a crear puestos de trabajo.

Lamentablemente, en torno a esta decisión que compromete importantes recursos públicos para apoyar iniciativas productivas, se están generando falsos debates. En unos casos orientados a resaltar amenazas o debilidades y, en otros, a posicionar como la lógica y necesaria consecuencia, la idea que el Fondo logrará la transformación productiva, la creación de excedentes y la generación de empleo.

Así, unos alertan sobre los peligros de malgastar las RIN, apuntando la tradicional ineficiencia administrativa del sector público, la ausencia de proyectos concretos para dimensionar el Fondo, el uso de las reservas en momentos en los que existe un importante superávit fiscal, o ponen en duda la objetividad que podría guiar la selección de los proyectos a partir de las experiencias recientes con empresas públicas. Desde los círculos oficiales se responde que se diseñarán e implementarán estrictos mecanismos para la evaluación de los proyectos y la asignación de los recursos, las que serían condiciones suficientes para garantizar el logro de los objetivos buscados.

Quedarnos en un debate centrado en estos aspectos implicaría que en los últimos sesenta años, no hemos aprendido nada sobre cómo abordar la planificación del desarrollo integral, sobre los factores que limitan o promueven el desarrollo productivo y, menos aún, sobre los límites del financiamiento como inductor del crecimiento, y de los peligros que entraña el crecimiento intensivo en capital desde la perspectiva de la equidad y de la sostenibilidad económica, social y ambiental del crecimiento a largo plazo.

Por ejemplo, si analizamos el crecimiento del PIB (a precios de mercado) de forma aislada, encontramos que entre 2006 y 2011, el PIB creció en promedio a un 4,7%, nivel superior en un 0,5% al del período 1990 a 1995 en el que el crecimiento promedio fue de 4.2%; si realizamos la misma comparación considerando el PIB a precios básicos, la diferencia entre los crecimientos promedio se acorta, llegando a 4.0 y 3.8, respectivamente; finalmente, si excluimos el aporte del sector extractivo, encontramos que el crecimiento promedio del PIB(pb) entre 1990 y 1995 fue 3,3%, nivel superior al de 2006-2011 en el que alcanzó sólo el 3.1%.

Estos datos sugieren que el crecimiento económico reciente está fuertemente influido por los factores “no productivos”, como son los precios o impuestos y regalías de las materias primas que exportamos. Por otro lado, entre los períodos de comparación hay cambios significativos en la incidencia de los sectores de actividad económica en el crecimiento, como muestra el cuadro siguiente. Así, el aporte de la agricultura al crecimiento del PIB cae en un 55%, el de la Industria en 11%, la del comercio en 12% y otros servicios caen en 4%, mientras crece la importancia del sector extractivo y de la construcción en un 60%, y la del sector financiero en 13%.

	90-95	06-11	DIF
PIB (precios básicos)	100,0%	100,0%	
1. Agricultura	15,0%	6,8%	-55%
2. Extractivo	13,8%	21,8%	58%
3. Industria	19,7%	17,6%	-11%
4. Construcción	4,6%	7,4%	61%
5. Comercio	9,7%	8,6%	-12%
6. Sector Financiero	13,3%	15,1%	13%
7. Otros Servicios	23,9%	22,8%	-4%

Toda vez que los sectores cuyo aporte al PIB ha caído respecto al período 90-95 generan el 70% del empleo, en tanto que aquellos que muestran mayor incidencia aportan poco en términos de empleo, se puede inferir que la *calidad social del crecimiento* ha tenido que ser diferente. Por cierto, persistir en debates centrados en el uso de las RIN, en el monto del Fondo o en los mecanismos de asignación, no permitirían analizar qué vínculos existen entre las características de los aportes al crecimiento con los *efectos sociales del crecimiento*, como el empleo, los salarios y el bienestar (vivir bien) de las personas, y otros aspectos centrales

de transformación que se esperan de la industrialización. Tampoco permitiría establecer el rol que el Fondo tendría que jugar para revertir los recurrentes fracasos que, en ese propósito, han tenido hasta ahora todas las políticas públicas implementadas desde 1952, sea por dictaduras militares o por los gobiernos democráticos, bajo modelos de capitalismo de Estado, con intentos de economía social de mercado, o aplicando un casi religioso neoliberalismo. A pesar de las diferencias ideológicas y conceptuales que todas estas experiencias suponen, han mantenido al extractivismo como denominador común, y base de las políticas económicas.

Con estos antecedentes, es razonable suponer que, la nueva agenda productiva, estará también condenada al fracaso si no asume y promueve el cambio de paradigma que implica superar al crecimiento económico y al extractivismo como metas de las políticas públicas; el desafío en una economía para la gente, es centrar las políticas económicas y sociales en el ser humano, como fuente de la creación sostenible de riqueza social, y como destinatario de los beneficios del desarrollo.

Si coincidimos que el crecimiento, sostenido y sostenible, en lo económico, productivo, ambiental y social –por la distribución equitativa de la renta a través del salario y el empleo dignos–, son los objetivos estratégicos de la sociedad para vivir bien, es evidente que la transformación productiva y la industrialización, son sólo medios que deben articularse de manera efectiva a esos objetivos.

Con desarrollo productivo e industrialización como medios para crear empleo y mejorar los salarios, el monto asignado al FINPRO es, en realidad, modesto en relación a la cantidad de puestos de trabajo necesarios anualmente para incorporar a los nuevos entrantes al mercado laboral, número estimado entre 120.000 y 140.000 personas. Tomando como referencia la manufactura liviana, crear esta cantidad de puestos de trabajo implicaría inversiones del orden de 600 a 1.400 millones de dólares *anuales*. Pero si los 1,200 millones se emplean para financiar procesos intensivos en capital típicos de los sectores estratégicos (como San Cristóbal, por ejemplo), apenas permitirían crear unos 2,000 puestos de trabajo.

Estas groseras estimaciones sugieren que también debe entrar, en el debate, el preguntar si el financiamiento es realmente el factor limitante del desarrollo productivo nacional. El superávit fiscal y el ahorro privado que tiene magnitudes comparables a las RIN, sugieren que no hay falta de recursos financieros. El que estos recursos se destinen a actividades con alto retorno a corto plazo en lugar de apoyar el desarrollo productivo, alerta sin duda de la existencia de factores o incentivos perversos que desestiman las inversiones productivas con visiones estratégicas. En la medida que el Fondo no contribuya a cambiar esta realidad o no se implementen otras medidas concurrentes que lo hagan, los emprendimientos y proyectos apoyados por el Fondo serán, en el mejor de los casos, unas islas productivas condenadas a articularse a economías externas, sin contar con el soporte de un entramado

productivo nacional que contribuya a su competitividad.

Si la inversión no es necesariamente el factor limitante del desarrollo productivo, por un lado, y el Fondo, en todo caso, no tiene la cantidad de recursos necesarios para garantizar un crecimiento centrado en el empleo productivo, por otro, es razonable concluir que, en estas condiciones, el FINPRO no es suficiente para promover y sostener la transformación y el crecimiento productivo que contribuya al bienestar de las personas.

Siguiendo esta línea de razonamiento, podríamos establecer vínculos y hasta relaciones causales entre el desarrollo productivo y un amplio abanico de aspectos económicos, políticos, sociales e institucionales que el FINPRO debería considerar para tener éxito: productividad, distribución primaria de la renta, creación de empleo, remuneración neta al trabajo, consumo de los hogares, efecto de las importaciones, política tributaria, monetaria, inversión privada, etc.

Hay pues la necesidad y urgencia evidentes para iniciar un debate serio sobre el desarrollo productivo identificando los factores que contribuyen al crecimiento de la economía y, fundamentalmente, aquellos que garantizan que tal crecimiento se refleje en el bienestar de la gente. En tanto tal debate no culmine en establecer objetivos concertados de desarrollo productivo, y delimite las estrategias para alcanzarlos, los aspectos esenciales del proceso de transformación hacia el nuevo paradigma de desarrollo productivo seguirán marginados de la agenda nacional. A través de este espacio, esperamos contribuir a promover el debate que tan medular tema merece.