

Repensar los minerales. Una Estrategia de Industrialización Vertical

Horst Grebe

Horst Grebe: Economista boliviano. Maestría y doctorado en Economía en la Universidad Bruno Leuschner de la República Democrática Alemana. Economista en la Subsección de la CEPAL-México (1971-76) y profesor investigador de la FLACSO-México (1980-1983). Entre 1983 y 1984 fue Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral y Ministro de Minería y Metalurgia. Actual Coordinador Académico de la FLACSO-Bolivia.

Los recursos minerales de América Latina han sido articulados tradicionalmente con las demandas que provienen de su procesamiento industrial en las economías capitalistas desarrolladas. Bajo el impulso de las innovaciones tecnológicas en curso, las proyecciones de la demanda de minerales y metales de los países céntricos muestran tasas muy bajas de crecimiento a largo plazo. En cambio, una estrategia masiva de industrialización en el Tercer Mundo puede significar una revalorización importante respecto del rol de los minerales en el desarrollo económico a largo plazo. La política minera entonces adquiere funcionalidad en el marco de las estrategias alternativas de desarrollo económico y de establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional.

La crisis de pago de los países latinoamericanos, la recesión económica en los países centrales, los desequilibrios del comercio internacional y la ineficacia de las políticas económicas en boga para hacer frente a todos estos problemas, constituyen expresiones de un vasto proceso de transformaciones económicas, sociales y políticas que afectan a todo el sistema capitalista. La dirección y contenido sustantivo de todas esas transformaciones no están sin embargo definidas todavía, puesto que en un sentido se mueven las estrategias de los gobiernos de los países capitalistas avanzados y de sus empresas transnacionales y, en otro, las aspiraciones de desarrollo y soberanía de los países del Tercer Mundo.

Dentro de este marco, cada uno de los ámbitos de la economía reclama una atención particular y el desbrozamiento de las alternativas de política que los afectan en su perspectiva futura.

En este trabajo se proponen algunas reflexiones encaminadas a plantear criterios para orientar las políticas mineras de los países de América Latina, sobre el trasfondo de la experiencia particular de Bolivia, país minero por excelencia en la región y seguramente también uno de los más afectados por la crisis del comercio internacional de minerales y metales. No obstante las referencias a la situación boliviana, se busca proporcionar elementos de juicio que también podrían ser útiles a otros países latinoamericanos que cuentan con importantes yacimientos minerales o con una participación significativa de materias primas minerales en la composición de sus exportaciones.

Antes de abordar el tema específico de las opciones de política minero-metalúrgica conviene hacer algunos señalamientos sobre las orientaciones de largo aliento que han inspirado de manera general las políticas macroeconómicas de los países de América Latina.

Se puede afirmar que, con mayor o menor consecuencia y apego a los elementos doctrinales básicos, las políticas económicas de América Latina a lo largo de varias décadas estuvieron apoyadas básicamente en el sistema categorial y en los instrumentos elaborados por el pensamiento keynesiano. Ahora bien, junto con el debilitamiento teórico sufrido por este enfoque como consecuencia de la crisis que se expande en los países centrales y periféricos desde principios de la década pasada, en el presente se ha hecho manifiesta una creciente dosis de incertidumbre y perplejidad en los centros de formulación de políticas operativas de la región, lo cual se ilustra con los dilemas que enfrenta la corriente neoestructuralista, hecho que ha permitido a su turno el avance y predominio del enfoque neoliberal-monetarista de nefastos resultados en los casos en que adquirió el estatuto de política económica oficial de algunos gobiernos latinoamericanos.

El carácter todavía escueto y fragmentario de la opción teórica alternativa y contrapuesta a los dos enfoques anteriores (cuya crisis teórica y práctica parece insalvable) no impide reconocer la confrontación entre las formas tradicionales de gestión económica estatal - responsables en gran medida de la agudización de la crisis productiva y el afloramiento de la especulación monetario-financiera como soporte de la ganancia capitalista y los intentos todavía esporádicos de aplicar políticas económicas asentadas en una constelación nueva de paradigmas teóricos y fuerzas sociales impulsoras.

Por lo pronto, la tendencia predominante de la gestión de la crisis en América Latina parece orientarse por las necesidades del ajuste recesivo que implica priorizar el servicio de la deuda externa en desmedro del desarrollo económico interno. Sin embargo, las consecuencias sociales y políticas de este enfoque permiten abrigar la certeza de que a muy breve plazo tendrá necesariamente que abrirse campo una visión opuesta, encaminada a la reestructuración global del orden económico internacional, modificando en un sentido progresista la dirección de las transformaciones de la economía mundial.

LA INDUSTRIALIZACION SUSTITUTIVA

La centralidad de la política de industrialización sustitutiva de importaciones prosiguió grosso modo tendencias espontáneas que se gestaron en el marco de la gran crisis de los años treinta y de la Segunda Guerra Mundial. La aplicación deliberada de este tipo de política de desarrollo no fue el resultado de los argumentos más o menos pertinentes expuestos por parte de su principal vertiente teórica, sino de la coincidencia del planteamiento doctrinal con los intereses y las necesidades de legitimación de fuerzas político-sociales que emergieron hacia posiciones hegemónicas en el contexto de disolución de los Estados oligárquicos y la insurgencia de fracciones burguesas con vocación industrializadora. Sin embargo, el largo camino seguido por el apoyo estatal sistemático a la industrialización sustitutiva - a pesar de los embates del neoliberalismo - ha configurado estructuras económico-productivas y constelaciones sociales y políticas contrarias a los planteamientos que estuvieron en el origen de este esquema de desarrollo.

Los sectores dinámicos de la industria se hallan ahora bajo el control monopolístico de las filiales de las empresas transnacionales. El capital extranjero ha abandonado en gran medida la presencia que tenía en el área de la producción primaria y los servicios básicos. Junto con ese predominio estratégico extranjero en la industria manufacturera, en la década de los setenta también se ha consolidado el control del capital bancario transnacional sobre los circuitos de la intermediación financiera. La absorción de excedente económico por parte de las economías centrales ahora se realiza de manera creciente a través del sistema de créditos bancarios privados a los gobiernos, mecanismo que aparentemente posee el atributo de no ser expropiable ni nacionalizable, salvo en el caso de una moratoria de pagos.

La gestión de una política económica de sustitución de importaciones estuvo apoyada en el criterio de que la expansión del mercado interno responde

fundamentalmente a la ampliación del consumo personal. Los esfuerzos esporádicos por redistribuir el ingreso personal no tuvieron mayor éxito y fue la demanda efectiva de los estratos de mayor ingreso la que determinó la configuración del aparato industrial, su dinámica y su dependencia de las innovaciones tecnológicas gestadas en los centros capitalistas.

Con diferencias apreciables de grado, las economías latinoamericanas carecen de eslabonamientos y flujos económicos entre las diferentes ramas que constituyen su aparato industrial. Asimismo, es escaso el vínculo material directo entre la producción primaria de minerales y metales y su utilización en transformaciones industriales subsecuentes.

Los intentos de regulación global del excedente económico - sustentados teóricamente en los grandes agregados del sistema keynesiano - por lo general no contemplaron esfuerzos sistemáticos para eslabonar orgánicamente los flujos económicos entre sectores, ramas y unidades empresariales en que se genera, se apropia y se redistribuye el excedente.

Más allá de las políticas clásicas de redistribución de ingresos personales, el objetivo de la política de desarrollo debería haber afectado las pautas de asignación del excedente, configurando así una política deliberada de construcción de aparatos productivos con aptitud para establecer las bases económicas de la autodeterminación nacional y la soberanía en el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables.

La particularidad económica de los recursos metálicos consiste en que no se destinan de manera inmediata al consumo final. Por lo tanto, la dinámica de su demanda no depende directamente del esquema de distribución del ingreso personal. En el caso de los países latinoamericanos, la norma consiste en que los minerales y metales se exportan a los países centrales para su transformación ulterior en medios de producción o medios de consumo duraderos. A fin de preservar la competitividad internacional de estos productos, las presiones intrínsecas y los intereses de los agentes que controlan su producción, tienden a reprimir las reivindicaciones salariales en el sector, comprimiendo así también uno de los elementos potenciales de expansión del mercado interno. El Estado a su turno también se ve sometido a la presión de los intereses que buscan compensar los ciclos extremos de precios internacionales de las materias minerales a través de la política cambiaria, con lo cual se afecta negativamente al sistema interno de precios relativos de las ganancias del comercio exterior.

El único mecanismo para regular la apropiación nacional del excedente generado en la extracción minera ha consistido por regla general en la política tributaria, la cual en la tendencia tampoco ha trasegado recursos significativos en favor del Estado y, por el contrario, ha favorecido a grupos monopólicos de capital extranjero o a corporaciones nacionales que han autonomizado sus intereses respecto de los objetivos nacionales de desarrollo económico y soberanía nacional.

DEPENDENCIA DE LOS CENTROS CAPITALISTAS

La pauta de explotación de los recursos minerales de América Latina secularmente ha estado determinada por las transformaciones operadas en el aparato productivo de los países centrales. Las necesidades de la reproducción material y de las constelaciones de poder económico en esas economías impusieron el tipo de articulación entre el sector minero-metalúrgico de América Latina con la industria de los países céntricos. A pesar de las transformaciones industriales correspondientes al modelo de sustitución de importaciones y la nacionalización de las empresas extranjeras que operaban en el sector minero, la demanda de materias primas minerales no fue arraigada en el ámbito nacional y prosigue, inalteradamente, determinada por la industria metalmecánica de los grandes centros capitalistas.

Dentro de este orden de cosas, los países exportadores de productos primarios han intentado poner en práctica diversos mecanismos para modificar las concepciones liberales consagradas en el marco del sistema de Bretton Woods. Globalmente, la UNCTAD constituyó un intento de respuesta del Tercer Mundo a los esquemas teóricos subyacentes del orden económico internacional creado en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, las políticas y presiones de los gobiernos capitalistas desarrollados han erosionado de manera creciente la eficacia de la UNCTAD.

Sin menoscabo de los resultados promisorios que han tenido algunos convenios de productos básicos negociados en el marco de la UNCTAD, parece evidente que el tema de la utilización productiva de los recursos mineros de los países del Tercer Mundo tiene que ser necesariamente enfocado en el marco de la pugna por un Nuevo Orden Económico Internacional, postulado que no se limita obviamente a la negociación de normas jurídicas internacionales de dudosa eficacia si no están respaldadas por factores objetivos de voluntad política y poder económico.

La valorización y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables en beneficio de los pueblos del Tercer Mundo reclaman un enfoque renovado,

puntual y detallado sobre las perspectivas económicas viables de esos elementos materiales del potenciamiento económico y la elevación de los niveles de ingreso y empleo de las masas trabajadoras del Tercer Mundo.

DEFENSA DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES

Los países exportadores de materias primas minerales han intentado diversas fórmulas para defender los precios internacionales de sus productos. Sin embargo, ninguno de esos mecanismos ha logrado resultados de eficacia perdurable. Una experiencia tan promisoriosa como la de la OPEP también ha sido erosionada por las fuerzas inmanentes del sistema internacional de relaciones económicas. En efecto, la reivindicación primordial de los países petroleros por elevar el precio de su principal producto de exportación no ha podido consolidarse en aras de una transformación genuina de las relaciones entre las economías centrales industrializadas y las economías exportadoras de productos primarios.

Los dilemas actuales de la OPEP demuestran que en las relaciones Norte-Sur no se trata únicamente de un problema de precios internacionales. Sin menoscabo alguno respecto de la necesidad de proporcionar una vigorosa defensa de los precios internacionales de las materias primas, la propia experiencia de los países petroleros demuestra que sin transformaciones globales en otros ámbitos, el éxito relativo de elevar los precios de los productos básicos no redundará automáticamente en beneficio del desarrollo económico de los pueblos del Tercer Mundo y menos en una transformación integral de las relaciones económico-financieras entre los países industrializados y los países subdesarrollados.

La versión simplificada de la teoría del deterioro de los términos del intercambio de las materias primas ha contribuido en gran medida a satanizar el destino de los valores de uso, sin tomar en cuenta los valores de cambio que expresan y ponen de manifiesto las relaciones sociales de producción. A la luz de ese argumento, existiría una asimetría básica en cuanto a la dinámica de la demanda internacional de productos primarios, por un lado, y manufactureras, por el otro **pari passu** con los cambios en el nivel y la distribución del ingreso que traía aparejado el desarrollo económico. Dentro de esta visión, el esquema de comercio internacional estaba definido por la relación comercial materias primas vs. manufacturas dentro del eje básico Norte-Sur. Sin embargo, las tendencias fundamentales del comercio internacional se han desplazado, tanto en lo que afecta a la ponderación del intercambio Norte-Sur, así como en cuanto a los agentes que procesan y operan las transacciones económicas internacionales.

Por consiguiente, la defensa de los precios internacionales de las materias primas sólo tiene sentido si está acompañada de modificaciones en la apropiación nacional de las ganancias que emergen de esa reivindicación. Estudios de la propia UNCTAD demuestran que las empresas transnacionales controlan entre 70% y 95% de la comercialización internacional de productos primarios. Por lo tanto, sin cambios en el sistema institucional de comercio exterior de los países exportadores de productos básicos, la lucha aislada por mejorar los precios redundará en un fortalecimiento de la fuerza económica internacional de los monopolios, cuyo centro de decisiones y destino final de sus ganancias está constituido por las economías centrales.

Dentro de este orden de cosas, resulta ilustrativo el curso que han seguido las relaciones económicas internacionales con posterioridad a la elevación de los precios del petróleo. De hecho, no parece evidente que los países petroleros hubieran logrado transformar sus sistemas productivos en una proporción equivalente a los recursos financieros que tuvieron a su disposición. Por el contrario, sus saldos líquidos alimentaron los circuitos del sistema bancario transnacional que recicló esos recursos primero hacia los países con desequilibrios de balanza de pagos provocados por el propio incremento de su factura petrolera, y luego hacia los mismos países petroleros en función de las garantías crediticias que presenta la posesión de ese recurso natural. Por consiguiente, una reivindicación genuina en materia de precios internacionales generó resultados imprevistos, contribuyendo a profundizar los desequilibrios de la economía internacional. Ello no obstante, la crisis de la economía mundial también constituye una coyuntura de confrontación entre opciones alternativas de transformación estructural en cuanto a la distribución internacional de capacidades productivas y participación relativa de los países en las corrientes de intercambio comercial.

Por lo tanto, la cuestión de los precios relativos en el mercado mundial no agota todos los aspectos de la desigualdad y la dependencia entre las economías céntricas y las periféricas. En efecto, la estructura y la dinámica de los precios relativos en el fondo sólo expresan la desigual distribución de las fuerzas productivas en la economía mundial, lo cual a su turno tiene que ver con las asimetrías en el potencial de acumulación que caracteriza a las economías que absorben excedente externo, por un lado, y a las que hasta ahora han carecido de aptitud para arraigar nacionalmente el excedente que producen, por el otro.

Después del shock de la deuda externa, parece indiscutible la necesidad de ampliar los alcances del Nuevo Orden Económico Internacional, tomando en cuenta además de las relaciones de intercambio, también las que se refieren propiamente a

la esfera de la producción, a los eslabonamientos materiales entre las diferentes ramas y sectores, así como a las formas de propiedad, el tipo de organización empresarial y los mecanismos de control estatal que se requieren para valorizar económicamente los productos primarios con fines de elevación de los niveles de empleo o ingreso en las economías del Tercer Mundo.

RESTRICCIÓN DE LA DEMANDA

Los procesos espontáneos que impulsaron la salida de la crisis de los años treinta, difícilmente serán repetidos en la actualidad. El trasiego de la hegemonía económica desde Inglaterra a los Estados Unidos no encuentra equivalente en las previsiones razonables sobre la conformación del nuevo sistema de relaciones económicas internacionales. La hegemonía político-militar de los Estados Unidos no se corresponde con el rol económico mucho más modesto que juega su economía en el ámbito internacional, puesto que han surgido nuevos centros económico-comerciales capaces de impulsar especializaciones productivas y flujos de intercambio comercial creciente.

Dentro de ese contexto, habrá que recordar que las teorías económicas no se construyen en el vacío. Responden en cada caso a configuraciones específicas de intereses nacionales y de fracciones dominantes del capital. El intento de reactualizar el dogma teórico de las ventajas comparativas no se compadece de las necesidades económicas y los intereses políticos de los países del Tercer Mundo que requieren impulsar su desarrollo económico y afianzar un tipo de inserción en la economía mundial que corresponda a la distribución equitativa de los beneficios derivados de la división internacional del trabajo.

Estudios recientes respecto a las mutaciones del sistema capitalista coinciden en señalar que, a largo plazo, se gesta una tendencia contraria a los precios internacionales de los materiales minerales.

Las economías capitalistas avanzadas registrarán una reducción de la demanda relativa de materias primas minerales y metálicas en razón de los cambios tecnológicos que rebajan el contenido de materia prima de los productos terminados; ya en la actualidad son visibles las transformaciones en la composición de valor de los productos manufacturados en sentido de reducir el componente material y elevar la participación del valor agregado por el know-how técnico-científico. Además de esto, los Estados centrales han reaccionado frente a las reivindicaciones del Tercer Mundo en la década pasada con políticas globales encaminadas a restituir su control sobre el abastecimiento de productos

energéticos y minerales. De esta manera, no sólo que se ha producido una reabsorción financiera en los países centrales de los excedentes de liquidez internacional originados en la elevación de los precios del petróleo, sino que también se han puesto en práctica políticas económicas y tecnológicas orientadas a modificar el perfil de la demanda de los productos básicos que exportan los países del Tercer Mundo.

Las políticas antiinflacionarias de los principales países capitalistas desarrollados contribuyen a su vez a deprimir los precios internacionales de las materias primas, provocando graves deterioros en los términos del intercambio de los productos básicos. A ello se suma la presión de movimientos ecologistas que postulan el abandono de ciertos metales en el uso de envases para alimentos.

Hay que mencionar también la utilización creciente de desechos industriales con fines de reciclaje y recuperación de sus contenidos metálicos en nuevas etapas de procesamiento productivo. Las reservas estratégicas acumuladas por las principales potencias capitalistas y el mencionado reciclaje de materias metálicas determinan un comportamiento poco dinámico de la demanda tradicional de esos países respecto de materias primas minerales provenientes del Tercer Mundo.

Estas hipótesis de comportamiento a largo plazo encuentran su ratificación en el hecho de que la recuperación económica operada en los países centrales en los últimos dos años no ha tenido efectos visibles sobre las exportaciones mineras de América Latina. Queda así desvirtuado el supuesto efecto de arrastre que tendría la reactivación económica de las potencias industriales sobre la dinámica y orientaciones del comercio internacional. Parece evidente que el efecto-locomotora no pasa de ser una formulación ideológica originada en los intereses globales de los países industrializados, cuyas estrategias de transformación productiva requieren enormes volúmenes de financiamiento que se busca extraer desde las economías periféricas a través de la transferencia de excedentes por la vía del intercambio comercial desigual y del servicio de la deuda externa que implica una transferencia neta de recursos hacia los países acreedores.

Sin embargo, estas perspectivas desfavorables de la demanda internacional de productos mineros podrían ser ampliamente contrarrestadas por un proceso masivo de industrialización en las economías del Tercer Mundo, abriendo así cauce al establecimiento de un nuevo segmento dinámico del comercio internacional en tomo a flujos materiales, económicos y financieros en el eje Sur-Sur, dentro del cual los metales procesados y las manufacturas metalmeccánicas pueden jugar un rol significativo. En este contexto, es obvio que las ventajas comparativas resultan de

decisiones políticas deliberadas y de mecanismos internacionales de cooperación planificada.

HACIA UNA INDUSTRIALIZACION VERTICAL

En los últimos años se ha producido una caída brusca de los términos del intercambio de los productos mineros que exporta América Latina. A pesar de las ganancias obtenidas en la década pasada, las relaciones de cambio externo han retrocedido para la mayoría de los países latinoamericanos hasta niveles parecidos a los que tuvieron en la década de los treinta, provocando de esta suerte desequilibrios externos de gran envergadura. Para hacer frente a esta situación, la mayor parte de los países latinoamericanos se ha visto forzada a modificar drásticamente sus tasas de cambio con miras a mantener el equilibrio financiero de sus empresas exportadoras, por una parte, al tiempo que se buscaba desactivar la presión sobre su nivel de importaciones, por la otra. Este tipo de política ha mostrado ya sus efectos perniciosos sobre la actividad económica interna y tampoco ha logrado satisfacer los objetivos previstos, puesto que se lleva a cabo en el contexto de una demanda deprimida en los mercados internacionales de productos básicos, acompañada por políticas proteccionistas en las principales economías desarrolladas.

Los ajustes monetario-financieros que se busca imponer a los países latinoamericanos traen aparejados procesos de reestructuración desintegradora en el ámbito de sus aparatos productivos. Las políticas sectoriales dejan de corresponder a una visión macroeconómica que integre coherentemente los objetivos nacionales de desarrollo, orientándose, por el contrario, de manera creciente en función de las articulaciones externas que impulsan las empresas transnacionales en consonancia con las políticas monetario-financieras de los gobiernos latinoamericanos. Frente a esta tendencia predominante que concibe a los recursos minerales únicamente como una fuente potencial de divisas, cabe proponer alternativamente una estrategia de industrialización interna que se asiente sobre la valorización económica de esos recursos.

En este caso, la determinación primordial no se refiere a los atributos del producto en cuanto valor de cambio, sino precisamente a las potencialidades técnicas de su valor de uso, pensado en términos de la materia prima que puede articular un proceso de transformaciones industriales hacia adelante. Se trata pues de formular una estrategia de industrialización que integre verticalmente desde la extracción minera, la refinación y fundición, hasta una gama seleccionada de producciones fabriles de productos metalmeccánicos.

Repensar los minerales como elementos imprescindibles de un proceso autocentrado de industrialización implica también modificar la perspectiva desde la cual se elaboró la política comercial externa de los países latinoamericanos. Desde este nuevo enfoque, las proyecciones de la demanda internacional adquieren connotaciones diferentes y así también las estrategias de solución estructural a la presente crisis.

No debe pasarse por alto que esa revalorización de los recursos minerales con fines de desarrollo industrial trae aparejados también nuevos factores problemáticos referidos al tipo de capital, la tecnología y la gestión estatal de la política de desarrollo de los países latinoamericanos. En efecto, las empresas transnacionales que tradicionalmente se interesaron por la explotación de los recursos minerales de los países latinoamericanos han constituido el mecanismo de traslado de esos recursos hacia los países centrales, dentro de una lógica de combinación de factores productivos determinada por las necesidades industriales de los países capitalistas avanzados. No parece ni probable ni conveniente que este tipo de agentes pueda hacerse cargo de las enormes inversiones que se requieren en la extracción minera y su procesamiento industrial subsecuente orientado a la industrialización pesada de las economías latinoamericanas y al establecimiento de un subsector dinámico del comercio internacional entre los países del Tercer Mundo. El destino de las políticas sectoriales en el campo de la minería y la metalurgia está pues estrechamente vinculado con la estrategia de industrialización vertical que forma parte de las transformaciones involucradas en el establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional.

La construcción de la base productiva minera de los países latinoamericanos, y en particular de Bolivia, estuvo determinada por las orientaciones derivadas de la demanda proveniente de las economías centrales. Más allá del rol que le cupo desempeñar al sector minero dentro del patrón de acumulación que ahora ha periclitado, la reorientación de la política minera hacia un aprovechamiento endógeno de esos recursos se puede apoyar ventajosamente en la base técnico-material construida bajo el empuje del modelo de desarrollo pasado.

En efecto, la explotación secular de recursos minerales ha conducido a la formación de asentamientos humanos del tipo campamento, los cuales tendrían que ser de todas maneras refuncionalizados si es que prevalecieran las tendencias de largo plazo en el mercado internacional de minerales, compuesto fundamentalmente por la demanda de los países centrales. En cambio, sobre la base de esta mano de obra previamente proletarizada y políticas sectoriales pertinentes, los campamentos

mineros pueden constituirse en núcleos importantes de industrialización interna, sobre la base de la localización de industrias metalmecánicas en esos distritos.