

LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SECTOR INDUSTRIAL MANUFACTURERO DE SANTA CRUZ

Autora: Verónica Alba Ortuño¹

Septiembre, 2014

Resumen

EL Sector Industrial Manufacturero (SIM) de Santa Cruz, sector económico muy importante del país, presenta problemas como el rezago tecnológico, barreras y medidas arancelarias y para-arancelarias, así como el contrabando. Dentro las condiciones actuales de desarrollo, se denota la ausencia de lineamientos de políticas públicas para la sostenibilidad del SIM de Santa Cruz, en la que se tome en cuenta al sujeto social como elemento central del proceso de desarrollo económico. En este sentido, la adaptación del enfoque Cadena Global de Mercancías (CGM) a las características de la realidad del SIM de Santa Cruz permite plantear lineamientos de políticas públicas sectoriales, bajo una perspectiva integral a favor del sujeto social involucrado. A partir de ello, se plantean políticas que permitan el acceso a tecnologías que incrementen la producción y la competitividad del sector, políticas de eliminación gradual de barreras, y políticas que permitan reducir significativamente el contrabando.

Palabras clave

<Políticas Públicas y Sectoriales> <Sector Industrial Manufacturero> <Desarrollo Económico>
<Cadena Global de Mercancías> <Santa Cruz>

Clasificación JEL

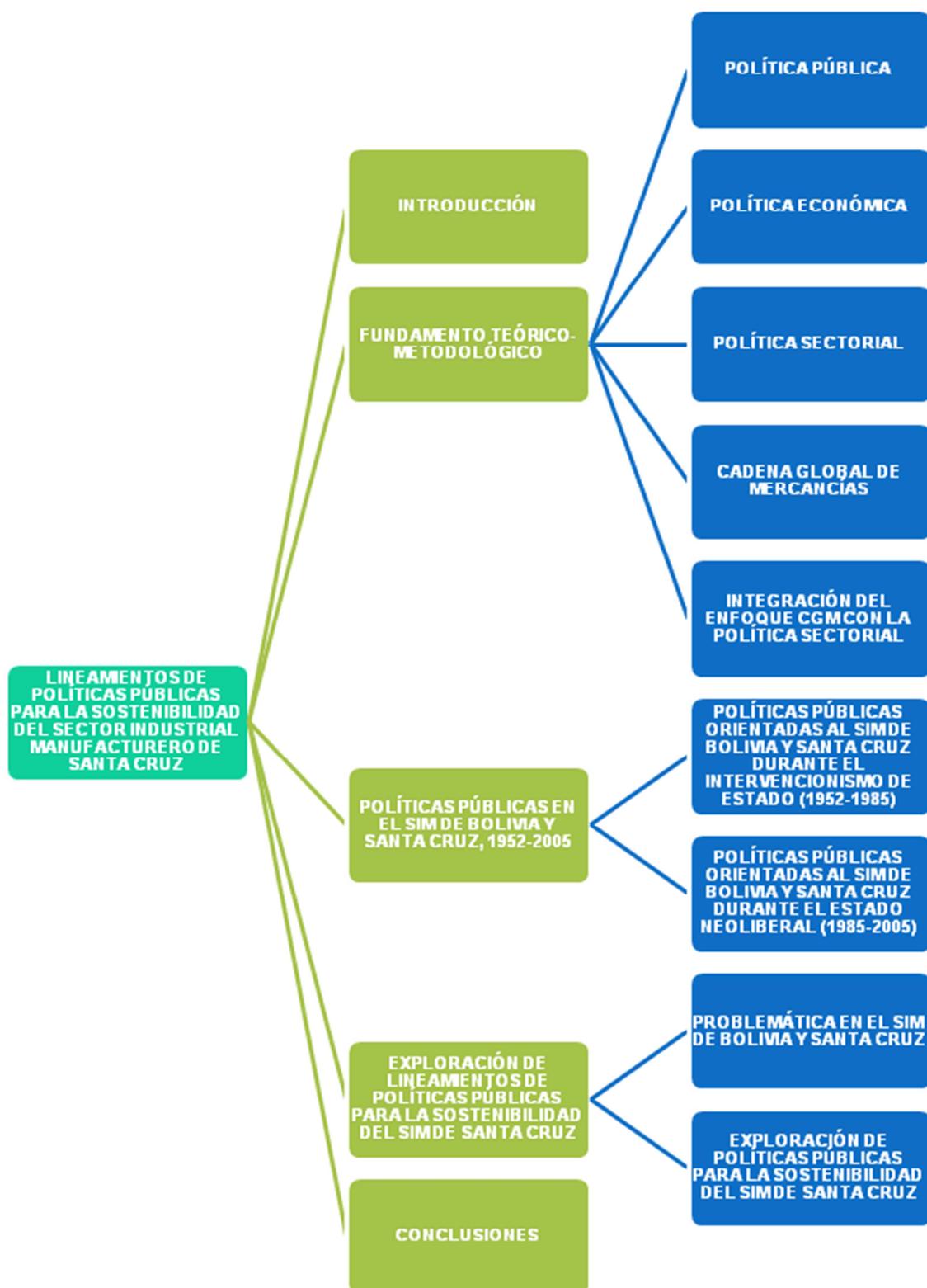
O38 *Política Pública*

O14 *Industrialización; Industrias Manufactureras y de Servicios; Elección de Tecnología*

¹

Autora: Mgr. Verónica Alba Ortuño. Dirección: Avenida Rosendo Villalobos # 2060, Cochabamba, Bolivia. Teléfonos: 72294586-4483827. E-mail: verito_1902@hotmail.com.

ESQUEMA DEL DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN



INTRODUCCIÓN

Hasta la primera mitad de la década de los 80, Bolivia buscó la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), accionada por políticas con un fuerte contenido sectorial, en las que segmentos industriales o incluso empresas específicas eran beneficiados. Estas prácticas, generaron empresas y sectores ineficientes, corrupción y altos costos para el fisco. A partir de 1985 se aplicó el programa de estabilización y reformas estructurales, pero no se produjeron los resultados esperados en términos de crecimiento, reducción de pobreza y generación de empleos e ingresos (Candia y Antelo, 2005, citado por Romero, 2009: 17-18).

A nivel del Sector Industrial Manufacturero (SIM)², tanto durante el periodo del Intervencionismo de Estado como durante el Estado Neoliberal, se resaltó una coyuntura caracterizada por: concentración productiva; baja productividad; rezago tecnológico; dependencia de bienes e insumos importados; predominación de pequeñas empresas; asimetría en el acceso a recursos; recursos humanos poco calificados; escaso desarrollo de economías de escala; ausencia de redes industriales; baja inversión; y poco acceso al crédito (Romero, 2008: 40).

En el caso particular del SIM de Santa Cruz, durante el periodo del Intervencionismo de Estado (1952-1985), se vivió un proceso de revolución acompañado del impulso de las regiones de desarrollo como el departamento de Santa Cruz, a través de políticas instrumentales y estructurales. La agricultura comercial y la agroindustria³ fueron algunos de los sectores privilegiados. La agricultura capitalista y agroindustrial cruceña comenzaron a emerger basadas en la producción de arroz, algodón, azúcar, y sus principales componentes, que generaron valor agregado, empleo y mayor superficie cultivada. Sin embargo, la producción de este sector en parte se basó en el uso de productos intermedios importados, lo cual aumentó la dependencia económica y llevó a la crisis del sector industrial. A esto se suma el condicionamiento del tamaño del mercado, así como la grave deformación en la estructura de costos debido a las continuas políticas de incentivo a la industria naciente, provocando la caída de la ISI, con un alto contenido de insumos importados y financiado esencialmente con deuda externa.

² Se entiende por industria manufacturera las actividades de las unidades que se dedican a la transformación física y química de materiales, sustancias o componentes en productos nuevos. Los materiales, sustancias o componentes transformados son materias primas procedentes de la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca y la explotación de minas y canteras, así como de otras actividades manufactureras (Rodríguez, 2005: 163).

³ Se entiende por agroindustria a la rama de industrias que transforman los productos de la agricultura, ganadería, riqueza forestal y pesca, en productos elaborados.

Durante el periodo del Estado Neoliberal (1985-2005), se vivió un proceso de cambio estructural con el objetivo de liberar el mercado y la economía de la intervención estatal. En este sentido, inmersos en una economía de libre mercado desde 1985, los sectores más dinámicos y modernos estuvieron en manos de grandes transnacionales, que virtualmente habían constituido un enclave de progreso y modernidad en medio de un país que se debatía entre atraso tecnológico y rudimentarias formas de producción. Aunque había una fuerte presencia del capital extranjero en los sectores de hidrocarburos, minería y telecomunicaciones, estas actividades tuvieron una limitada y muy pobre articulación con el resto de la economía y un escaso impacto en la generación de empleo y riqueza. Así, el resto de la economía presentaba enormes rezagos, bajos niveles de productividad, escasa competitividad y una marcada inclinación hacia el mercado interno, estrecho y con insuficiente capacidad de compra. Las empresas manufactureras operaban a pequeña escala; la industria representaba un 33,3% (2000) del Producto Interno Bruto (PIB). Las principales industrias del país eran: refinado de azúcar, artículos de piel, fábricas de tabaco y cemento, química, papelera, mobiliaria, vidrio, explosivos y fósforos. En este contexto, Santa Cruz contaba con 42 de las 200 grandes empresas del país, tenía un alto nivel de participación en las exportaciones nacionales y era el mayor contribuyente de la industria manufacturera nacional.

De lo anterior, se concluye que existe la ausencia de lineamientos de política sostenible para el SIM de Santa Cruz, lo que permite plantear el siguiente problema de investigación científica: Dentro las condiciones actuales de desarrollo, se denota la ausencia de lineamientos de políticas públicas para la sostenibilidad del SIM de Santa Cruz, en la que se tome en cuenta al sujeto social como elemento central del proceso de desarrollo.

Como posible respuesta al problema científico mencionado se formula la siguiente hipótesis de investigación: Es posible explorar lineamientos de políticas públicas para la sostenibilidad del SIM de Santa Cruz mediante la integración del enfoque Cadena Global de Mercancías (CGM) con la política sectorial.

En este sentido, el objetivo general del presente documento de investigación es proyectar lineamientos de políticas públicas orientados a la sostenibilidad del SIM de Santa Cruz, sobre la base de la integración del enfoque CGM con la política sectorial, en la que se considere al sujeto social como elemento central del proceso de desarrollo.

La adaptación del enfoque CGM a las características de la realidad del SIM de Santa Cruz y la necesidad de plantear lineamientos de políticas públicas sectoriales para la sostenibilidad bajo un enfoque integral a favor del sujeto social involucrado en el SIM, determinan el carácter innovador del presente documento de investigación.

El principal componente teórico-metodológico de la investigación es el enfoque CGM, sobre cuya base se abordará las políticas públicas aplicadas en Bolivia y en Santa Cruz durante el Intervencionismo de Estado (1952-1985) y el Estado Neoliberal (1985-2005). Entre los alcances de la presente investigación, es importante señalar un SIM articulado a las políticas públicas, tomando en cuenta el tratamiento general que se le da al SIM de Bolivia y Santa Cruz sin abordar de manera separada los subsectores. Por otro lado, el estudio del SIM, las políticas aplicadas y las que se exploran se realiza con información secundaria.

En el marco de las consideraciones realizadas, el presente documento de investigación se ha estructurado de la siguiente manera. En la primera sección se realiza la sistematización del estado del arte sobre políticas públicas, políticas económicas, políticas sectoriales, enfoque CGM, y la integración de dicho enfoque con la política sectorial, que viene a ser la propuesta teórico-metodológica. En la segunda sección se describen las políticas públicas instrumentales y estructurales aplicadas al SIM durante el Intervencionismo de Estado y el Estado Neoliberal, a nivel de Bolivia y Santa Cruz. En la tercera sección se exploran algunas políticas públicas finalistas, instrumentales y estructurales, dirigidas al SIM de Santa Cruz, sobre la base de la integración del enfoque CGM con la política sectorial, tomando en cuenta la problemática económica y social del SIM. Por último, se presentan las conclusiones resultantes del presente documento de investigación.

I. FUNDAMENTO TEÓRICO-METODOLÓGICO

La presente sección empieza con el abordaje de los conceptos de política pública, política económica, política sectorial y CGM. En base a esto se realiza una integración metodológica del enfoque CGM con la política sectorial, lo cual se constituye en la propuesta teórico-metodológica para explorar lineamientos de política sostenible en beneficio del sujeto social⁴ involucrado en la cadena manufacturera de Santa Cruz, lo que conlleva un rol del Estado y su papel en la operativización de las políticas públicas.

I.1 Política pública

Luetich (2002) explica que la *política*, del griego *πολιτικός* (pronunciación: politikós, “ciudadano”, “civil”, “relativo al ordenamiento de la ciudad”), es la actividad humana basada en el ejercicio de poder tendente a dirigir la acción del Estado en beneficio de la sociedad democrática para resolver un conflicto de intereses, es decir, el proceso orientado hacia la toma de decisiones para la consecución de los objetivos de un grupo⁵ garantizando el funcionamiento del sistema.

La *política pública* implica un acto de poder que involucra la materialización de las decisiones de quienes detentan el poder; es decir, es un programa o curso de acciones, en un sector de la sociedad o un espacio geográfico determinado, que propone adecuar, continuar o generar nuevas realidades deseadas, contrastando intereses sociales, políticos y económicos, y articulando los esfuerzos de los actores y organizaciones que ejercen presión en defensa de dichos intereses. La política pública se asimila al concepto de *policy* que está más relacionada con la acción pública. No se puede hablar de política pública si la intencionalidad no se concreta en la realidad (Canto, 2000, citado por Flores y Barrera, 2003: 3; Nieto y Maldonado, 1998, citado por Flores y Barrera, 2003: 2-3).

I.1.1 Clasificación de la política pública

Se debe señalar que existe una vasta clasificación sobre las políticas públicas que sirve de herramienta para analizar e interpretar su naturaleza, los resultados que persiguen, sus

⁴ Cuando se habla de sujeto social en la cadena manufacturera de Santa Cruz, se está haciendo referencia fundamentalmente a productores, procesadores, comerciantes y consumidores.

⁵ Los profesionales en esta ciencia son los politólogos, mientras los que desempeñan actividades a cargo del Estado o se presentan a elecciones son los políticos.

impactos y los actores que participan en su diseño, elaboración e implementación. En el presente documento de investigación se considera la clasificación de la política pública según su objeto. De esta manera, según Salazar (1995: 67), las políticas públicas pueden ser:

a. Políticas públicas específicas

Estas políticas se orientan a resolver los problemas económicos, sociales, ambientales, entre otros, de un sector productivo determinado o a impulsar su expansión y los cambios necesarios. Por ejemplo la política agraria, la política industrial, la política de transporte o la política comercial (Fernández, Parejo y Rodríguez, 1995: 23).

b. Políticas públicas instrumentales

Estas políticas se identifican con los bloques de instrumentos monetarios, fiscales, tipo de cambio y comerciales. Una característica esencial de estas políticas es su horizontalidad, pues la alteración de los instrumentos disponibles⁶ afecta a todos los sectores productivos en general, aunque pueden haber diferenciaciones. Por ejemplo la política monetaria, la política fiscal, la política cambiaria o la política comercial (Fernández, Parejo y Rodríguez, 1995: 23).

I.2 Política económica

La *política económica* es la estrategia que formulan los gobiernos para conducir la economía de los países considerando la coyuntura de dicha economía, usando herramientas para obtener resultados económicos específicos. Las herramientas son las políticas fiscal, monetaria, cambiaria, entre otras⁷. Aunque en algunas ocasiones los objetivos buscados pueden ser contradictorios, debe existir una coordinación entre las diferentes políticas para lograr los resultados esperados, los cuales pueden ser en el corto y en el largo plazo⁸ (Marshall, 1936).

Al momento de presentar los objetivos e instrumentos de la política económica, se tiene una propuesta de integración de los mismos con las políticas, lo cual deriva en un análisis aislado de las políticas económicas. De esta manera, algunos de sus componentes separados, tales

⁶ Tipo de cambio, tipo de redescuento, compraventa de valores públicos, impuestos, regulaciones.

⁷ La política monetaria con la emisión de dinero, afecta la inflación o tasas de interés; o la política fiscal con gastos e impuestos afecta la actividad productiva y crecimiento económico.

⁸ Corto plazo: desempleo o inflación. Largo plazo: desarrollo de un sector o distribución del ingreso.

como la política comercial, la agrícola, la crediticia o la salarial, se consideran sin prestar atención a su interdependencia, y los objetivos e instrumentos se analizan aisladamente, descuidando su coherencia general. Sin embargo, no puede ignorarse que dicha interdependencia es una realidad y que la unidad a considerar es la totalidad de las medidas en curso de ejecución, lo cual se denomina “sistema de política económica” o “política económica” (Seraphim y Tinbergen, citados por Cuadrado, 2001: 64-65).

El esquema que propuso hace algunos años Solá⁹ permite comprender la unidad de la política económica. En un primer nivel se sitúan los “fines generales” llamadas “políticas de ordenación”, pues son acciones encaminadas a establecer y mantener el orden económico y las reglas de funcionamiento de la economía en general. En un segundo nivel se tienen los “objetivos básicos de la política económica”¹⁰. En función de cada uno de los objetivos básicos de la política económica se podría hablar de diversas “políticas finalistas” que tienen como medio “políticas instrumentales” y “políticas sectoriales”, las cuales pueden calificarse como “políticas específicas”; las instrumentales se identifican con las distintas familias o bloques de instrumentos¹¹, y las sectoriales se orientan a resolver los problemas de un sector productivo determinado o impulsar su expansión¹². Una característica de las instrumentales es su horizontalidad, pues la alteración de los instrumentos disponibles¹³ afecta a todos los sectores productivos. Por su parte, las políticas sectoriales son el resultado de un conjunto de políticas instrumentales contempladas verticalmente, es decir, desde la óptica de la rama productiva sobre la que se pretende actuar¹⁴ (Solá y Tinbergen, citados por Cuadrado, 2001: 64-67).

De esta manera, se puede afirmar que las distintas políticas económicas (instrumentales, sectoriales, finalistas) están estrechamente interrelacionadas. A su vez, queda claro, también, que cualquier política económica, (sectorial o instrumental) se relaciona con diversos objetivos, que están orientadas hacia/desde unos fines últimos (Cuadrado, 2001: 67).

En el caso de las políticas económicas, según el tipo de criterio adoptado, pueden establecerse algunas distinciones importantes: según el carácter de los instrumentos (políticas cuantitativas,

⁹ Véase en el Apéndice A los tipos de políticas económicas planteados por Solá.

¹⁰ Las incompatibilidades que existen entre alguno de ellos obligan a tener que elegir entre ciertas combinaciones posibles entre los distintos objetivos.

¹¹ Por ejemplo: monetarias, fiscales, de tipo de cambio, comerciales.

¹² Por ejemplo: política agraria, política industrial, política de transportes.

¹³ Por ejemplo: tipo de cambio, tipo de redescuento, valores, impuestos, regulaciones.

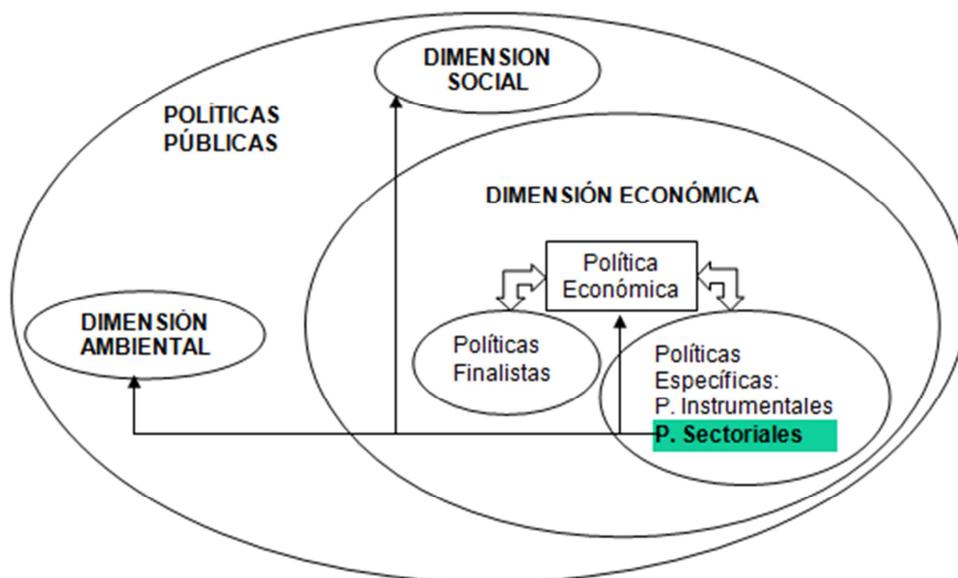
¹⁴ Una política de apoyo al sector textil puede contener ventajas crediticias o desgravaciones fiscales. Una política sectorial puede incluir acciones específicas como apoyo al acceso tecnológico.

políticas cualitativas y reformas); según el nivel de actuación (políticas macroeconómicas y microeconómicas); y según la dimensión temporal de las acciones político-económicas (políticas económicas a corto, a medio y a largo plazo) (Cuadrado, 2001: 45).

I.3 Política sectorial

La *política sectorial*, según Oliva (2005: 283), es aquella política pública orientada a favorecer un sector específico, identifica el desempeño del mismo para definir su deficiencia, y con esa base elabora e implementa políticas y estrategias de desarrollo sectorial¹⁵, tomando en cuenta las tendencias del entorno. Según Romero (2009: 34-35), en la teoría económica, las políticas sectoriales orientadas a resolver los problemas de un sector determinado o a impulsar su expansión, forman parte de una política pública específica como se presenta en el Gráfico 1:

Gráfico 1: UBICACIÓN METODOLÓGICA DE LA POLÍTICA SECTORIAL DENTRO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Extraído de Romero, 2009: 35.

En la anterior ubicación de la política sectorial, se considera la clasificación en la cual las políticas públicas pueden ser específicas sectoriales¹⁶ o específicas instrumentales¹⁷ (Salazar, 1995, citado por Romero, 2009: 35).

¹⁵ Relacionadas, por ejemplo, con el quehacer agropecuario, forestal y pesquero.

¹⁶ Por ejemplo: la política agraria o la política industrial.

Romero (2009: 37-38) considera que las políticas sectoriales son también políticas públicas específicas, por lo que sostiene que son el resultado de:

- Un conjunto de políticas instrumentales o coyunturales contempladas verticalmente, es decir, desde la óptica del sector o de la rama productiva sobre la que se pretende actuar.
- Un conjunto de políticas estructurales o de largo plazo contempladas verticalmente, es decir, desde la óptica del sector productivo sobre el que se pretende actuar. En la terminología de Tinbergen, quedarían incluidas aquí las políticas de reforma y las políticas cualitativas¹⁸.
- Políticas públicas finalistas en los ámbitos económicos, social y ambiental.

Siguiendo a Romero (2009: 38), en el presente documento de investigación se propone una adecuación del esquema de Solá, que toma en cuenta la clasificación según la dimensión u horizonte temporal, en la que se incluye la clasificación realizada por Tinbergen, y que responde a los objetivos planteados. Una ilustración al respecto se presenta en el Gráfico 2:

Gráfico 2: UBICACIÓN METODOLÓGICA DE LA POLÍTICA DEL SIM DENTRO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FINALISTAS

| POLITICAS PUBLICAS FINALISTAS Estructura de propiedad, Estructura productiva, Redistribución de la renta, Estructura impositiva, Estructura financiera, Regulación ambiental | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------------------|
| POLITICAS COYUNTURALES O INSTRUMENTALES | Políticas SIM | POLITICAS ESTRUCTURALES O DE LARGO PLAZO |
| Política monetaria | $X_{11} \leftrightarrow Y_{11}$ | Política de distribución de la renta |
| Política fiscal | $X_{21} \leftrightarrow Y_{21}$ | Política de estructura productiva |
| Política exterior | $X_{31} \leftrightarrow Y_{31}$ | Política de estructura impositiva |
| Política laboral | $X_{41} \leftrightarrow Y_{41}$ | Política de propiedad |
| Política crediticia | $X_{51} \leftrightarrow Y_{51}$ | Política de nacionalización |
| Política arancelaria | $X_{61} \leftrightarrow Y_{61}$ | Política tecnológica |
| Política cambiaria | $X_{71} \leftrightarrow Y_{71}$ | Política ambiental |
| Otras | $X_{n1} \leftrightarrow Y_{n1}$ | Otras |

Fuente: Extraído de Romero, 2009: 39.

Por tanto, plantear una política sectorial sostenible para el SIM de Santa Cruz, implicará definir políticas públicas finalistas en la dimensión económica, lo cual se logrará a través de políticas públicas coyunturales y políticas públicas estructurales (Romero, 2009: 38).

¹⁷ Por ejemplo: la política monetaria o la política fiscal.

¹⁸ La intervención estatal en los mercados; la progresividad fiscal; la distribución de la renta; la defensa de la competencia; el equilibrio regional; y, el mejoramiento de las estructuras productivas.

I.4 Cadena Global de Mercancías

La *CGM* es un conjunto de redes interorganizacionales integradas en torno a una mercancía, vinculando hogares, empresas y Estados entre sí, y éstos con la economía del mundo. Los segmentos dentro de una *CGM* están representados por cajas o nodos ordenados y enlazados en redes de generación de valor: extracción de materia prima, procesamiento, comercialización y consumo de un producto final específico (Gereffi, 1994: 96, citado por Maya, 2004: 25).

Esta definición incluye a las actividades empresariales que desarrollan eslabonamientos al crear redes globales con diferentes países, donde la tecnología se combina con los insumos para procesarlos, ensamblarlos, comercializarlos y distribuirlos. El tamaño de los nodos depende de la complejidad del producto o las necesidades de la empresa, y pueden desarrollarse dentro de una única empresa o en firmas independientes. La creciente transnacionalización de la actividad económica ha llevado a que las distintas etapas productivas se sitúen en ubicaciones geográficas distantes entre sí (Romero y Pelupessy, 2002: 15-17).

I.4.1 Dimensiones de la CGM

Según Parada (2009: 16-17), más allá de los segmentos o nodos que componen la *CGM*, también existen una serie de dimensiones dentro de las cuales se desenvuelven las diferentes redes de generación de valor y la *CGM* en su conjunto, dando lugar a un análisis más detallado del proceso de generación de mercancías. Las cuatro dimensiones son:

a. La estructura insumo-producto de creación de valor agregado

Se refiere a la extracción de materia prima, procesamientos de la misma, elaboración, comercio, consumo y deshecho final o reciclaje (Romero y Pelupessy, 2002: 17-20).

b. La dimensión geográfica de la ubicación de actividades productivas

Se refiere a la localización donde se desarrolla el conjunto de actividades que conforman la cadena global (Romero y Pelupessy, 2002: 17-20).

c. La fuerza motriz o estructura de control

Se refiere al elemento coordinador y organizador de las distintas dimensiones de la cadena (Romero y Pelupessy, 2002: 17-20).

d. La dimensión institucional o socio-política

Se refiere al marco sociopolítico que regula, a través de leyes y normas, la dinámica de los agentes que intervienen en la creación de una mercancía (Romero y Pelupessy, 2002: 17-20).

Estas cuatro dimensiones determinan la dinámica de la cadena y definen la distribución del excedente entre los actores (empresas, unidades familiares, comunidades). Para obtener los resultados correctos, las cuatro dimensiones deben ser examinadas, no siendo necesariamente el caso en los estudios de CGM (Romero y Pelupessy, 2002: 23).

I.5 Integración del enfoque CGM con la política sectorial

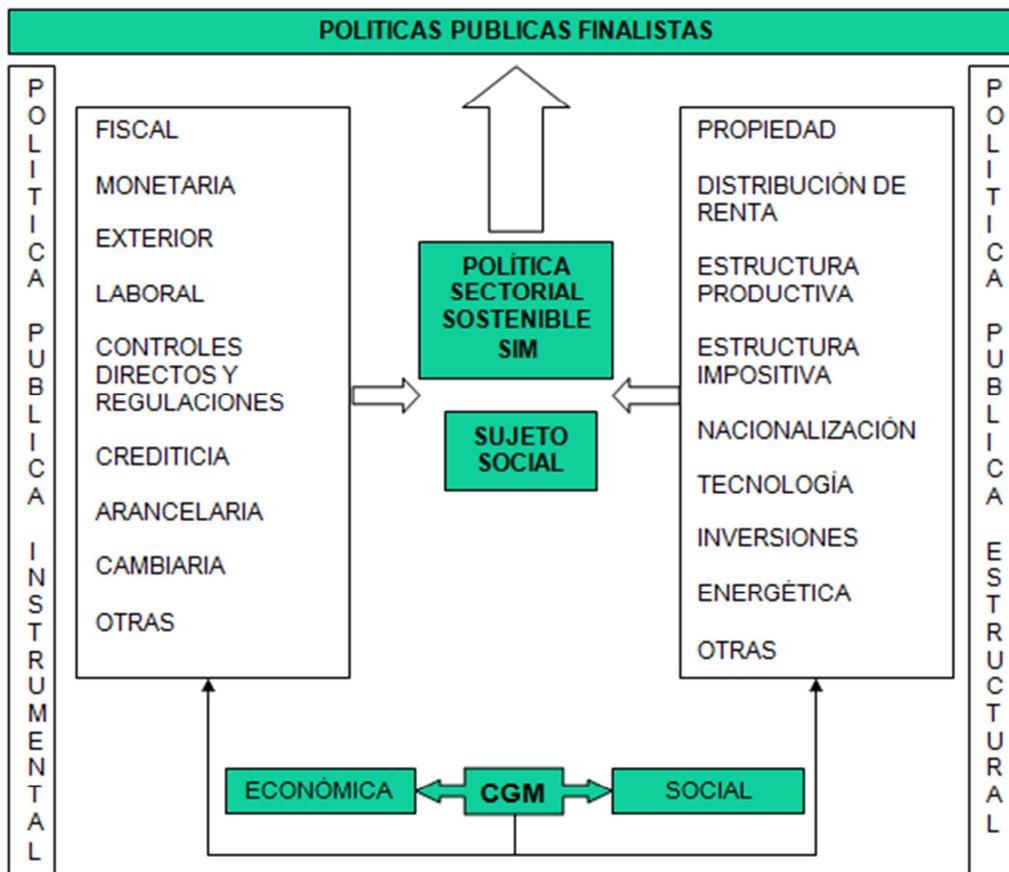
Para incentivar la producción manufacturera, el Estado debe coadyuvar la constitución de empresas mixtas (indígenas, campesinos, pequeños productores y artesanos), logrando economías de escala que canalicen la asistencia tecnológica, financiera, y la dotación de infraestructura y servicios productivos. La participación del Estado será temporal, se reducirá gradualmente, y se orientará a la producción y comercialización¹⁹. La mediana y gran industria también constituyen importantes factores para transformar y diversificar la producción. La presencia de economías de escala en el producto y las ventas de dichas empresas las convierte en sujetos activos de la articulación intra e intersectorial²⁰ (PND, 2006: 146-147).

Tomando en cuenta lo anterior, en el Gráfico 3 se presenta la integración metodológica del enfoque CGM con la política sectorial, la cual se constituye en la propuesta teórico-metodológica para explorar el diseño de una política sectorial sostenible, en base a políticas públicas finalistas, instrumentales y estructurales orientadas a mejorar el bienestar del sujeto social (Romero, 2009: 55-56):

¹⁹ El Estado creará las condiciones para contar con transporte, energía, telecomunicaciones, tecnología; buen acopio, empaque, embalaje, acreditación, certificación de calidad y promoción.

²⁰ El sector industrial debe fortalecer sus vínculos con los sectores agropecuario, metalúrgico, energético e hidrocarburífero, para lograr un proceso de industrialización.

Gráfico 3: INTEGRACIÓN DEL ENFOQUE CGM CON LA POLÍTICA SECTORIAL



Fuente: Extraído de Romero, 2009: 55.

En la presente sección se realizó una redefinición de política sectorial y su ubicación teórico-metodológica dentro la teoría económica, esto para explorar políticas públicas finalistas, instrumentales y estructurales orientadas al diseño de una política sectorial sostenible para el sector industrial manufacturero de Santa Cruz. En este sentido, el enfoque de CGM y su integración con la política sectorial se constituyen en la base teórico-metodológica para explorar lineamientos de política sectorial sostenible en beneficio del sujeto social involucrado en la cadena manufacturera de Santa Cruz. De esta manera, el hecho de que las políticas públicas abarquen las dimensiones económica y social; y que se las explore en función al bienestar del sujeto social, le da un carácter sostenible a la política explorada.

II. POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SIM DE BOLIVIA Y SANTA CRUZ, 1952-2005

La actividad manufacturera se centra en el departamento con la mayor extensión geográfica y el segundo más poblado, Santa Cruz es la región más industrializada del país; dispone de la renta industrial per cápita más alta (30,63% del PIB nacional), representada por la producción agropecuaria, agroindustrial, forestal e hidrocarburífera. Posee el 25% de la Población Económicamente Activa (PEA) y su Índice de Competitividad Regional (ICR)²¹ es de 0,82, que lo posiciona como el departamento más competitivo de Bolivia (CNI y CAINCO, 2005: 22-33).

Las actividades manufactureras ubicadas fuera del municipio de Santa Cruz de la Sierra²² están principalmente vinculadas a la agroindustria²³, los municipios del oeste y del sur cruceño se destacan por su vocación agrícola y pecuaria, mientras que los del norte, se benefician de una red de servicios, infraestructura, y un mercado creciente que permite la producción de bienes manufacturados. Santa Cruz cuenta con una economía diversificada con grandes y pequeñas industrias, y sus principales rubros son: alimentos, bebidas, textiles, marroquinería, productos de madera, productos metálicos, herramientas agrícolas y productos no minerales. Un gran número de empresas están localizadas en el Parque Industrial²⁴ de Santa Cruz (140 hasta 2005) que facilita la instalación de modernas plantas (CNI y CAINCO, 2005: 23-31).

El mercado de la industria cruceña es fundamentalmente de satisfacción de la demanda departamental y nacional, sin embargo la agroindustria realiza un gran aporte a las exportaciones no tradicionales (50% del total nacional en 2004). La industria manufacturera participa con el 14,32% del PIB departamental (2004), siendo el segundo sector más importante después del agropecuario. En el primer semestre de 2005 las exportaciones de Santa Cruz representaron el 58,2% de las exportaciones totales, debido al gas natural. Entre 2003 y 2004 las exportaciones no tradicionales se incrementaron en 20,35%, pero el 2005 disminuyeron en 5,8% debido al bloqueo de carreteras y a la reducción de los precios internacionales. El destino

²¹ El ÍCR califica la actividad económica, las capacidades humanas, la capacidad empresarial, la infraestructura y la fortaleza institucional.

²² Los municipios que representan mayor actividades económicas y mayor población son Santa Cruz de la Sierra (64% de la población), Montero, Minero, Warnes y San Ignacio, especialmente en lo referente a actividades industriales manufactureras, comerciales y agropecuarias.

²³ Refinerías de aceite, ingenios azucareros, industrias lácteas, industrias alimenticias y de madera.

²⁴ La superficie del parque es de 1.000 hectáreas. Cada terreno tiene vías de acceso pavimentadas, agua potable, electricidad, teléfono, sistema de drenaje y alcantarillado, tratamiento de desechos industriales, suministro de gas natural y otros servicios complementarios.

principal de las exportaciones fue la Comunidad Andina de Naciones (CAN)²⁵, obteniéndose más de 450 millones de dólares (2004) por las exportaciones de soya y derivados, azúcar y leche en polvo (CNI y CAINCO, 2005: 31-45).

En este sentido se debe considerar la importancia de las políticas públicas en la evolución del SIM por lo que en la presente sección se hace una descripción de las mismas, aplicadas durante el Intervencionismo de Estado (1952-1985) y el Estado Neoliberal (1985-2005).

II.1 Políticas públicas orientadas al SIM de Bolivia y Santa Cruz durante el Intervencionismo de Estado (1952-1985)

Históricamente el país ha dependido de la explotación de recursos naturales no renovables, de la inversión extranjera y de los ingresos mineros, conformando una economía vulnerable a los shocks externos. A partir del gobierno de Peñaranda (1940-1943) se implementó una estrategia de desarrollo orientada al mercado interno impulsando los polos de desarrollo como Santa Cruz y sectores como la agricultura, la agroindustria y el petróleo. La Guerra del Chaco marco un quiebre en la estructura del poder político y económico, y con la Revolución Nacional de 1952 se inicio el modelo de Intervencionismo de Estado. El fin último era la diversificación económica pues la ubicación monoprodutora de Bolivia la colocaba en dependencia total de la cotización de minerales. Sin embargo, dicha diversificación solo sirvió para transferir ingresos del sector minero hacia la agroindustria (Rodríguez, 1980: 49-53; Arevilca, 2006).

Hasta 1985, la economía boliviana se basó en el modelo de la ISI, caracterizado por fomentar la industria y por un rol preponderante del Estado como productor y proveedor de infraestructura de apoyo a la industria. El modelo de la ISI fue sostenible gracias a recursos externos y la expansión de Santa Cruz se basó en la explotación petrolera, la ampliación de la frontera agrícola, y la conexión con occidente, emergiendo sectores punta: minería y petróleo (proveían divisas a la economía local), e industria y agricultura (favorecían la producción ligada al mercado interno). Sin embargo, al finalizar la década de los años 70 las distorsiones del modelo de la ISI, junto a la crisis de deuda externa de 1982²⁶, determinaron el agotamiento del patrón de desarrollo (Rodríguez, 1980: 55-57; Candia y Antelo, 2005: 118; Arevilca, 2006).

²⁵ Principales países compradores: Venezuela, Colombia, Perú, y Chile como miembro asociado.

²⁶ La elevada deuda originó escasez de recursos, de producción y de inversiones, y el gasto propagó la inflación y cayó la base tributaria. Todo derivó en conflictos sociales, políticos y regionales.

II.1.1 Políticas públicas instrumentales

Dentro de las políticas públicas instrumentales aplicadas en nuestro país durante el Intervencionismo de Estado, se tienen:

- La política arancelaria, dirigida a imponer aranceles²⁷ y cuotas sobre las importaciones de bienes de consumo, protegiendo a las industrias cruceñas orientadas al mercado interno. Las restricciones para-arancelarias²⁸, prohibiciones, licencias previas y depósitos previos para importar se constituyeron en instrumentos de protección. Hasta 1985, la tasa de protección efectiva para la industria tuvo un promedio simple de 44,4% (Candia y Antelo, 2005: 119).
- La política cambiaria²⁹, dirigida a crear tipos de cambios diferenciales en periodos de moderada o alta inflación, es decir, establecer una brecha cambiaria perjudicial para los exportadores actuando como un impuesto indirecto sobre sus ingresos. Entre 1974 y 1978 se sobrevaluó el tipo de cambio entre un 25% y 37% para incentivar la importación de bienes de capital e insumos para la producción (Lazarte y Pacheco, 1992: 25, citado por Arevilca, 2006).
- La política crediticia, dirigida a conceder créditos subsidiados, refinanciados y con tasas diferenciales, administrados por el Banco Central y los bancos Agrícola, Minero y del Estado. Los préstamos de fomento estatal estuvieron ligados a los sectores minero y agrícola de Santa Cruz (algodón, goma, castaña, cacao, caña de azúcar, maderas y soya), así como al desarrollo industrial, ganadero, lechero (Candia y Antelo, 2005: 118-119; Arevilca, 2006).
- La política fiscal, dirigida a realizar subsidios, y liberalizar impuestos y créditos, que se constituyeron en medios de transferencia de recursos para impulsar el modelo de la ISI. Sin embargo, todo esto llevo a un déficit fiscal a partir de 1974, que fue utilizado para ampliar la demanda estatal. Dicho déficit se financio principalmente con crédito del Banco Central (nueva emisión) (Requena, Lupo, Candia et al, 1991: 2; Mortimore, 1981, citado por Arevilca, 2006).

²⁷ Un arancel es un impuesto a los bienes de importación o exportación. El más extendido es sobre las importaciones. Puede ser específico (cantidad fija) o ad valorem (porcentaje fijo), y es sencillo de recaudar y su costo es bajo.

²⁸ Aquellos mecanismos que consisten en requisitos o procedimientos establecidos para el ingreso de mercancías a un país, como cupos de importación, compromiso de precios, medidas compensatorias, porcentaje de contenido nacional, importación prohibida, licencias previas, medidas cambiarias, normas técnicas, requisitos de calidad, etiquetado o sanitarios, entre otros.

²⁹ Fue el principal instrumento de política económica, por ejemplo las altas inflaciones que se dieron en los períodos 1952-1956 y 1982-1985 estuvieron muy relacionadas en su manejo.

- La política tributaria, dirigida a crear cargas impositivas, lo cual afectó básicamente a la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) que transfirió sus utilidades al Estado boliviano. Una buena parte de los recursos se destino a la construcción de infraestructura caminera al mismo tiempo de la concesión de créditos de desarrollo a la agricultura cruceña (Arevilca, 2006).
- La política de precios y tarifas subvencionadas, dirigida a mejorar los precios de los minerales, ampliar las exportaciones de hidrocarburos, y abrir nuevos rubros de exportación agrícola (algodón y azúcar), expandiendo el valor de las exportaciones. Se incrementó el precio final al consumidor para favorecer a los ingenios azucareros cruceños. El Estado también fijó cuotas de producción y realizó compras estatales (Requena, Lupo, Candia et al, 1991: 2).

II.1.2 Políticas públicas estructurales

Dentro de las políticas públicas estructurales aplicadas en nuestro país durante el Intervencionismo de Estado, se tienen:

- La política agraria, dirigida a implementar la Reforma Agraria, estableciendo que la tierra pasaba mayormente a manos de los que la trabajaban, tanto en toda Bolivia como en el caso de Santa Cruz que era poco poblada. Surgieron los minifundios, se amplió la frontera agrícola, se desarrolló la agricultura comercial, surgieron iniciativas agroindustriales, la producción se especializó y se abrió el mercado exterior. Pero también hubo crisis rurales, migraciones, imposición cultural, movilizaciones sociales y presiones políticas (Rodríguez, 1980: 50).
- La política de estructura productiva, dirigida a diversificar la actividad productiva, a través del desarrollo de sectores como hidrocarburos, minería, industria y agricultura, de gran importancia en Santa Cruz, para generar exportaciones y crecimiento; abastecimiento de alimentos y combustibles; y empleos. Hubo participación de empresas públicas financiadas por bancos de desarrollo y subsidios (Rodríguez, 1980: 50; UDAPE, 2005: 3; Arevilca, 2006).
- La política de inversiones, reflejada en la Ley de Inversiones promulgada en 1972, dio privilegios a los empresarios y al capital transnacional, pues, tenía como objetivo atraer inversionistas extranjeros a través de la entrega de terrenos industriales y fiscales en el oriente del país, para explotaciones agropecuarias. El código Davenport abrió la economía nacional a las inversiones transnacionales en desmedro de los intereses nacionales (Arevilca, 2006).

- La política de nacionalización, dirigida a nacionalizar las actividades petrolera y minera. En el gobierno de Toro se realizó la nacionalización del petróleo, la primera de América Latina, expulsando a la Standard Oil y creando Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). En 1952, Paz nacionalizó las minas, el 80% de los ingresos y recursos pasaron al Estado, y se creó la COMIBOL. En el gobierno de Ovando, se nacionalizó la Gulf que revirtió al Estado campos gasíferos que permitieron la venta de gas natural a Argentina en 1972. (Rodríguez, 1980:50).

II.2 Políticas públicas orientadas al SIM de Bolivia y Santa Cruz durante el Estado Neoliberal (1985-2005)

Hasta mediados de 1985 Bolivia se encontraba bajo el sistema de Intervencionismo de Estado, la inversión privada era casi nula y el Estado se convirtió en un monstruo burocrático e ineficiente que planificaba y dirigía toda la economía. Después de una profunda crisis económica³⁰, desde agosto de 1985, Bolivia llevó a cabo un programa de estabilización y reformas estructurales. La economía de Bolivia pasó a un sistema de Estado Neoliberal con la promulgación del D. S. N° 21060, basándose en los lineamientos del Consenso de Washington para garantizar la estabilidad económica, adoptar una economía de mercado con libertad de precios, y mayor apertura al exterior; y donde el Estado debe brindar los mecanismos adecuados para el desenvolvimiento de la actividad privada³¹, e incrementar sus ingresos y reasignarlos a la formación de capital humano e inversión en infraestructura física³² (Antelo, 2000: 15; Santos, 2006; Candia y Antelo, 2005: 119; Requena, Lupo, Candia et al, 1991: 3).

Con la Nueva Política Económica (NPE), desde 1985, las reformas estructurales del país buscaban incentivar el desarrollo de actividades con potencial exportador, pero surgieron trabas como el limitado tamaño del mercado interno o el relativo aislamiento geográfico. El proceso denominado “neoliberalismo” que dio paso al protagonismo de los sectores privados, se profundizó en 1994 con la capitalización de las principales empresas estatales, logrando que inversiones privadas se hagan cargo de sectores esenciales (telecomunicaciones, transportes, electricidad, hidrocarburos, aguas y saneamiento básico) (Antelo, 2000: 31; Candia y Antelo, 2005: 136; Santos, 2006).

³⁰ El deterioro de la situación económica derivó en hiperinflación, reducción del producto y del ingreso, desempleo (18%), subempleo (57%) e inestabilidad política.

³¹ El sector privado asume un rol protagónico en el proceso de crecimiento, a partir de las oportunidades que le brinda la restitución de los principios de una economía de mercado.

³² Fortalecimiento y mejor operación del sistema de telecomunicaciones (red interna y externa), y la creación de carreteras bi-oceánicas (Paredes y Aguirre, 2001: 7).

Sin embargo, medidas estrictamente económicas no eran suficientes para promover un desarrollo social, por ello, se establecieron reformas estructurales en salud y educación, y se adoptaron procesos de descentralización administrativa, participación popular y reformas sobre la tenencia de la tierra. Es así que la NPE promovió neutralidad con respecto a actores, procesos y sectores, limitando el espacio para políticas sectoriales y liberando el mercado. El fundamento se basó en que era necesario dar credibilidad al programa para aumentar sus posibilidades de éxito (Candia y Antelo, 2005: 119-120; Paredes y Aguirre, 2001: 4).

II.2.1 Políticas públicas instrumentales

Dentro de las políticas públicas instrumentales aplicadas en nuestro país durante el Estado Neoliberal, se tienen:

- La política arancelaria, dirigida a la eliminación de cuotas, licencias y restricciones cuantitativas para establecer un comercio internacional neutral. Se creó un nuevo régimen para las exportaciones no tradicionales, surgieron las zonas francas, se eliminó las restricciones de importaciones, se liberó las exportaciones de bienes finales y materia prima, y se levantó las restricciones de la compra de divisas (Requena, Lupo, Candia et al, 1991: 4; UDAPE, 2005: 9).
- La política cambiaria, dirigida a evitar la sobrevaluación del tipo de cambio. El Banco Central ajustó el tipo de cambio mediante mini devaluaciones periódicas, buscando mantenerlo estable, predecible y competitivo. Se estableció un tipo de cambio flexible favoreciendo las exportaciones, se controló la inflación y se desplazó recursos hacia actividades de exportación y sustitutivos de importaciones (Requena, Lupo, Candia et al, 1991: 4-5; Antelo, 2000: 23-24).
- La política crediticia, dirigida a reinsertar a Bolivia en el sistema financiero internacional. Se negoció la reprogramación y condonación de la deuda externa. El acceso al crédito se dio a partir de instituciones de segundo piso³³ que debieron facilitar el acceso a tecnología y capital. Se reformó el sistema financiero con tasas de interés apropiadas, liberalización financiera y regulación prudencial. En 1993, se promulgó la Ley de Bancos y Entidades Financieras y en 1995 la Ley del Banco Central de Bolivia, dándole un respaldo legal a las actividades crediticias (Requena, Lupo, Candia et al, 1991: 6; Candia y Antelo, 2005: 136-137).

³³ Instituciones que canalizan recursos financieros a través de otras instituciones financieras intermediarias.

- La política fiscal, dirigida a mantener el presupuesto fiscal bajo control sustentado en mayores ingresos y menores gastos gubernamentales. El aumento de los ingresos se basó en los impuestos a los hidrocarburos y en la racionalización de los precios de los productos de las empresas públicas. La reducción de gastos se expresó en un congelamiento de salarios, el despido de funcionarios públicos (relocalización), y la reducción de inversiones³⁴. Se creó el Fondo Social de Emergencia (FSE) para crear empleos; el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) para promover las inversiones públicas; y el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) para apoyar las actividades productivas en las áreas rurales; y además implementaron proyectos de apoyo social, infraestructura y desarrollo productivo³⁵. En la década de 1990 se duplicó el gasto público social con respecto a la década de 1980, se plantearon estrategias de lucha contra la pobreza, asistencia técnica, acceso al crédito y difusión de tecnología para aumentar la producción agrícola (UDAPE, 1998, citado por Antelo, 2000: 65-67).
- La política monetaria, dirigida a luchar contra la inflación mediante la restricción del financiamiento primario al sector público. Se creó una nueva moneda, el boliviano, lo cual aumentó la credibilidad en la moneda nacional sustentada por mayores reservas internacionales. Se liberaron las tasas de interés y se permitió efectuar operaciones en moneda extranjera. La política de emisión del BCB, se basaba y continúa basándose en el crecimiento esperado del producto y la meta programada de inflación (Antelo, 2000: 28).
- La política tributaria, dirigida a incrementar las inversiones públicas a partir de una mayor eficiencia administrativa de las entidades de recaudación (impuestos y aduana) y apoyo de la sociedad civil, además transparentar y reducir los retrasos en la devolución de los impuestos a los exportadores (Candia y Antelo, 2005: 136).
- La política de precios y salarios, dirigida a eliminar los controles de precios y salarios para garantizar flexibilidad en los mercados. Se busco restablecer las señales de mercado para una mejor asignación de recursos, eliminar los mercados negros, y asegurar el abastecimiento de artículos básicos. Se establecieron subsidios a precios y tarifas de las empresas estatales para promover la competitividad pero, al entrar en contradicción con el esfuerzo de estabilizar la economía, fueron eliminadas (Requena, Lupo, Candia et al, 1991: 4-5; Antelo, 2000: 33).

³⁴ Con la capitalización y privatización, se redujo la inversión de 30% en 1988 a 1% del total en 1998.
³⁵ Asistencia social: programas de nutrición como desayunos escolares. Infraestructura social: escuelas, obras de agua potable y postas de salud. Desarrollo productivo: infraestructura agropecuaria para el acopio de materia prima, recuperación de suelos y programas de forestación.

II.2.2 Políticas públicas estructurales

Dentro de las políticas públicas estructurales aplicadas en nuestro país durante el Estado Neoliberal, se tienen:

- La política comercial, dirigida a promover las exportaciones. Incluye medidas como arancel cero; eliminación de barreras arancelarias y para-arancelarias; e incentivo al “Traslado de Plantas”³⁶. En 1987 se crea el Instituto Nacional de Exportaciones (INPEX), sustituido en 1998 por el Centro de Promoción Bolivia (CEPROBOL). En 1990, se crea el Régimen de Internación Temporal para la Exportación (RITEX), que elimina los impuestos a la importación de insumos destinados a la producción de exportación, y se relaciona con la creación de Zonas Francas donde se realizaría dicha producción³⁷. Para agilizar los trámites se creó el Sistema de Ventanilla Única de Exportación (SIVEX). Para promover la coordinación entre el sector público y privado se creó el Consejo Nacional de Comercio Exterior (COMEX) (Antelo, 2000: 33-34).
- La política educativa, dirigida a promover la mano de obra educada y capacitada necesaria para el desarrollo. En 1994, se promulgó la Ley de Reforma Educativa, que enfatiza la educación básica y universal³⁸. El sistema educativo se basa en: participación popular (organización de la comunidad para participar en la educación); organización curricular (determina áreas, niveles y modalidades de educación); administración curricular (determina la administración de las actividades educativas); y servicios técnico-pedagógicos y administración de recursos (atiende los requerimientos de las otras estructuras) (Antelo, 2000: 60-61).
- La política exterior, dirigida a promover la participación boliviana en los arreglos de integración mediante el libre comercio y la promoción de exportaciones, continuando con los acuerdos existentes y estableciendo nuevos acuerdos multilaterales³⁹ y bilaterales⁴⁰, para asegurar el acceso a los mercados en condiciones preferenciales⁴¹. CEPROBOL se ocupó de

³⁶ Promueve, sin impuestos, la instalación de plantas industriales importadas de otros países.

³⁷ En 2003 existían 13 zonas francas con administración privada y una con administración estatal.

³⁸ Se establece la enseñanza básica en lengua materna, con carácter pluricultural y multiétnico.

³⁹ Bolivia es miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC), de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y de la CAN; miembro no pleno del Mercado Común del Sur (MERCOSUR); y es parte de la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

⁴⁰ Acuerdo de Complementación Económica (ACE) con Chile y Zona de Libre Comercio con México.

⁴¹ Sistema Generalizado de Preferencias con los Estados Unidos (ATPDEA), Régimen de Preferencias para Productos Seleccionados de los Países Andinos con la Unión Europea (UE), Sistema Global de Preferencias Comerciales con Canadá, Japón y países del Grupo de los Siete.

difundir información sobre mercados, promover la participación en ruedas de negocios y ferias, e impulsar la promoción externa (Paredes y Aguirre, 2001: 7; Candia y Antelo, 2005: 138-139).

- La política laboral, dirigida a flexibilizar el mercado de trabajo en base a la libre contratación, e incentivar el capital humano para mejorar la productividad y competitividad. Se fortaleció el Instituto de Formación y Capacitación Laboral (INFOCAL), el Instituto Boliviano de la Pequeña Industria y Artesanía (INBOPIA), las Instituciones Privadas de Desarrollo Social (IPDS), y la Fundación de Apoyo a la Producción (FUNDAPRO) (Santos, 2006).
- La política tecnológica, dirigida a promover la inversión en ciencia y tecnología para garantizar eficiencia en las operaciones. Se generó interrelaciones entre empresas, centros de investigación y universidades, como el Centro de Investigación y Desarrollo de Tecnología de Alimentos (CIDTA) y el Centro de Investigación Vallecito con la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno. Hubo también inversiones privadas como la Fundación de Desarrollo Agrícola de Santa Cruz (FUNDACRUZ) y Prosoya⁴² (Candia y Antelo, 2005: 142-143).
- La política de competitividad, dirigida a potenciar la posición de Bolivia en el mundo globalizado. Se creó el Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC) el 2001, para lograr alianzas estratégicas entre los sectores público, privado y académico; mejorar el entorno para los negocios; y diversificar la producción nacional. Se fortaleció los Consejos Departamentales de Competitividad (CDC) para impulsar los clusters⁴³ de modo que cada región del país tenga mayor capacidad exportadora y productividad. Se han conformado Cadenas Productivas⁴⁴ para implementar acciones concertadas, entre los actores públicos y privados, para mejorar la competitividad (Candia y Antelo, 2005: 144-145; UDAPE, 2005: 10).
- La política de inversiones, dirigida a promover la inversión privada extranjera y la inversión pública destinada al sector social e infraestructura. Se constituyó un marco legal que defina y garantice las reglas para estimular la productividad y eficiencia. En 1990 se promulgó la Ley de Inversiones, determinando que la inversión extranjera tenga los mismos derechos,

⁴² Promueven la investigación agroalimentaria, el mejoramiento genético de semillas, la generación y difusión de tecnología referente a semillas, agroquímicos de última generación y sistemas de riego.

⁴³ Se partió de experiencias internacionales exitosas y se asistió a empresas en capacitación, mercadeo, comercialización y prácticas administrativas para ayudar a desarrollar los clusters.

⁴⁴ Por ejemplo: oleaginosas, quinua, madera y manufacturas, cuero y manufacturas, uva, vinos y singanis, textiles y confecciones, trigo, castaña, palmito, banano, bovinos de carne, camélidos, bovinos de leche, frutas, haba, ajo, maíz duro y turismo en el circuito Sucre, Potosí y Uyuni.

deberes y garantías que los inversionistas nacionales; que estén respaldadas por lo convenios bilaterales o multilaterales; y que se fortalezca el libre precio, libre cambio de moneda, libre tránsito de bienes y capitales, y libre remisión de utilidades al exterior (Antelo, 2000: 39-41).

- La política de privatización⁴⁵, dirigida a transferir más de 170 empresas públicas⁴⁶ al sector privado, en base a la Ley de Privatización de 1992. En 1994 se inicio una segunda etapa de privatización⁴⁷ basada en la reducción de acceso a crédito de las empresas públicas y la necesidad de aumentar la inversión privada. Inicialmente, 60 empresas productivas⁴⁸ serían las primeras en entrar al proceso. Las limitaciones legales e institucionales hicieron que las empresas petroleras y mineras solo establecieran contratos de “riesgo compartido”, y que las empresas de servicios públicos⁴⁹ quedasen fuera. Con estas reformas la inversión extranjera llegó a superar el 11% del PIB en 1998-1999 (Antelo, 2000: 45-47; Candia y Antelo, 2005: 121).
- La política de capitalización⁵⁰, dirigida a atraer inversión extranjera directa en base a la Ley de Capitalización de 1994, que transformó las empresas públicas monopólicas en privadas. Más que incrementar los ingresos fiscales, la capitalización buscó atraer inversiones, crear empleos, acelerar el crecimiento y mejorar la distribución del ingreso. El Estado capitalizó cinco de las seis principales empresas: YPFB, Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Empresa Nacional de Ferrocarriles del estado (ENFE), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), y Lloyd Aéreo Boliviano (LAB) (Antelo, 2000: 48; Candia y Antelo, 2005: 121).
- La política de estructura productiva, dirigida a diversificar el aparato productivo mejorando la productividad. Se impulsó la Estrategia Nacional de Desarrollo Industrial Manufacturero (ENDI) y la Estrategia Departamental de Desarrollo Industrial (EDDI), con la validación de las cadenas productivas y con el impulso del sector industrial. La ENDI impulsó la

⁴⁵ La privatización se refiere al paso de una actividad o servicio del Estado, a empresas privadas, ya sea de la propia nación o de cualquier otro lugar del mundo.

⁴⁶ Estas empresas estaban presentes en prácticamente todos los sectores; mineras, ingenios azucareros, hilanderías de algodón, fábricas de aceites, vidrio, cemento, procesadoras de alimento, lácteos y telecomunicaciones, electricidad, agua, transporte, hidrocarburos y hotelería.

⁴⁷ Esta etapa adquirió particular importancia para las industrias de servicios básicos (aguas, electricidad, hidrocarburos, telecomunicaciones y transportes).

⁴⁸ Por ejemplo: ingenios azucareros, hilandería de algodón, fábrica de aceites, vidrio, cemento y productos lácteos, entre otras.

⁴⁹ Por ejemplo: electricidad y telecomunicaciones.

⁵⁰ La capitalización tiene como objeto generar una mayor inversión y transferencia de tecnología del exterior, incrementando el potencial exportador del país, y distribuir las acciones estatales (50%) a través de los fondos de pensiones, a los ciudadanos bolivianos mayores de edad.

productividad, competitividad, y diversificación del sector productivo a través de la Estrategia Departamental de Desarrollo Industrial Manufacturero (EDDIM) (UDAPE, 2005: 12).

- La creación de parques industriales, con el objetivo de impulsar el desarrollo industrial atrayendo inversiones. En el parque industrial de Santa Cruz se encuentran instaladas 300 empresas que generan 30.000 empleos. El parque cuenta con vías pavimentadas, agua potable, gas natural, electricidad, teléfono, drenaje y alcantarillado, facilidades para el tratamiento de desechos industriales y otros (Candia y Antelo, 2005: 125).
- La creación del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) para promover la competencia y la eficiencia en los sectores regulados, a través de tareas como: conceder o retirar concesiones o licencias; revisar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de las empresas incluyendo la ejecución del plan de inversiones; aprobar y publicar precios y tarifas de acuerdo a las normas sectoriales; y aplicar sanciones (Antelo, 2000: 41-42; Santos, 2006).
- Oferta de infraestructura dirigida a promover la competitividad a través de la finalización de los corredores de integración que conectan a Bolivia con los países vecinos y entre las ciudades más importantes del país. El financiamiento podía provenir de la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA), respaldada por la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Uno de los proyectos fue la carretera Santa Cruz-Puerto Suárez, el camino más importante entre Bolivia y Brasil, y parte del corredor principal del Eje Interoceánico Perú-Chile-Bolivia-Brasil⁵¹ (Candia y Antelo, 2005: 140-141).

En la presente sección se hizo una evaluación-descripción de las políticas públicas aplicadas durante el Intervencionismo de Estado y el Estado Neoliberal en el SIM de Bolivia y Santa Cruz. En este sentido, se ha visto que las políticas públicas aplicadas al SIM, han ido tomando mayor importancia con el paso del tiempo ya que durante el Intervencionismo de Estado las políticas eran aplicadas de manera general para todos los sectores de producción, pero con el transcurso de los años se fueron aplicando políticas de carácter específico, es decir, orientadas a sectores clave de la economía como ser el manufacturero.

⁵¹ Otras prioridades son los tramos viales para las exportaciones (corredores Este-Oeste, Norte-Sur, Oeste-Norte y Oeste-Sur), y la infraestructura portuaria Ichilo-Mamoré y Puerto Busch.

III. EXPLORACIÓN DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SIM DE SANTA CRUZ

En la presente sección se identifica la problemática del SIM de Bolivia y Santa Cruz en base al enfoque de la CGM, sobre lo cual se identifican políticas finalistas, con sus respectivas políticas instrumentales y estructurales para la sostenibilidad del SIM de Santa Cruz.

III.1 Problemática en el SIM de Bolivia y Santa Cruz

Tomando en cuenta los diferentes segmentos de la CGM, se hace una caracterización de la problemática en cada uno de dichos segmentos a modo de identificar las diferentes dificultades que conciernen al SIM y que no han sido absueltas con las políticas aplicadas anteriormente.

III.1.1 Segmento primario

El departamento de Santa Cruz cuenta con un gran espacio geográfico, diversidad de pisos ecológicos, suelos, climas, y recursos naturales, por lo que resulta un lugar ideal para invertir, producir y exportar. Sin embargo, pese a esta riqueza, en Santa Cruz y en todo el país, se detentan los índices de desarrollo más bajos de América Latina; la inversión extranjera se centra en sectores extractivos; las exportaciones crecen lentamente; y hay degradación de los recursos naturales (Rodríguez, 2004: 161).

Estos problemas se deben al difícil acceso a materias primas e insumos de producción, pues Santa Cruz importa bienes de consumo, intermedios y de capital. Entre el 2004 y 2005 incrementó la importación de bienes intermedios (14,2%) con destino a la industria, y de combustibles para abastecer el mercado interno. También se enfrentan dificultades en la provisión de sustancias controladas protegidas por ley (clefa y aditamentos químicos). Si bien Santa Cruz es un departamento agrícola y agroindustrial, a veces la producción no abastece, como el caso de la industria aceitera que recurre a la importación de insumos (CAINCO, 1997).

III.1.2 Segmento de procesamiento

Bolivia se caracteriza por la producción de materias primas dejando de lado las actividades de transformación, pero Santa Cruz se ha destacado por la presencia de un sector empresarial

pujante y emprendedor, pues existe una voluntad pública y privada de llevar adelante procesos de reconversión productiva. La evolución de la economía cruceña hacia la actividad industrial le ha permitido incorporar actores productivos, aunque existe un desincentivo a la inversión nacional y extranjera debido a la dificultad en el acceso al crédito, burocracia, informalidad y contrabando (CNI y CAINCO, 2005: 98; CEBEC y CAINCO, 2008: 5-10).

El sector industrial permite que Santa Cruz sea reconocida como una región competitiva e impulsada por una demanda insatisfecha y creciente de los países desarrollados. Sin embargo, en este contexto de evolución productiva, existen problemas que dificultan el desarrollo del sector industrial de Santa Cruz, como mercados internos desarticulados, acceso limitado a capital y tecnología, contrabando, mano de obra poco calificada, ambiente socio-político poco favorable a la inversión, servicios básicos precarios, costos excesivos de energía eléctrica, control de precios, insuficiente infraestructura productiva, bajo crecimiento de las micro y pequeñas empresas (CNI y CAINCO, 2005: 82-103; ASDI y CAINCO, 2006: 143-144).

III.1.3 Segmento de comercialización

Los exportadores bolivianos y cruceños enfrentan murallas arancelarias, exigencias burocráticas, salvaguardias, barreras sanitarias, obstáculos técnicos al comercio y otros, que son elementos proteccionistas y artificios de competitividad a favor de los productores locales, e impiden el ingreso de bienes competitivos al mercado (Rodríguez, 2004: 162-163).

Los acuerdos internacionales para liberar el comercio sirven para promover el desarrollo. Bolivia sin embargo, se ha retirado del acuerdo comercial con Estados Unidos, ha obstaculizado y tensionado los acuerdos CAN-UE y ha eliminado el acuerdo con Perú, aislándose del comercio mundial. Adicionalmente, Bolivia presenta problemas como la baja inversión, poca diversificación de la producción, carencia de cadenas productivas, bajo nivel de valor agregado, ausencia de infraestructura de transporte, falta de promoción, corrupción y contrabando. Aun así, Santa Cruz es líder en el comercio exterior de Bolivia, pues cuenta con un conjunto de organizaciones e instituciones privadas vinculadas al sector industrial y de gran influencia sobre la actividad y las decisiones de dicho sector⁵² (ASDI y CAINCO, 2006: 54-144; CEBEC y CAINCO, 2010: 2-13).

⁵² CAINCO, Cámara Departamental de la Pequeña Industria y Artesanía (CADEPIA), Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), Federación de Empresarios Privados de Santa Cruz

III.1.4 Segmento de consumo

Los consumidores locales exigentes y un mercado demandante crean la plataforma para la competencia global. Las naciones logran ventaja competitiva en los sectores en los que su demanda interna orienta a sus empresas sobre las necesidades de los compradores, pues estos las presionan para mejorar su desempeño e innovar (ASDI y CAINCO, 2006: 33).

La economía de Santa Cruz, desde años atrás, se centro en la producción agropecuaria, destinada al autoconsumo, y a abastecer los centros mineros y el mercado interno, aunque también realiza un aporte importante a las exportaciones del departamento (50% del total nacional el 2005). Sin embargo existen problemas como el escaso consumo interno de productos nacionales pues los consumidores prefieren los productos importados de menor precio; mercados internos desarticulados; insuficiente capacidad adquisitiva; y acceso limitado a información de mercados potenciales (CNI y CAINCO, 2005: 22-103).

III.2 Exploración de políticas públicas para la sostenibilidad del SIM de Santa Cruz

Una vez explicada la problemática del SIM desde el enfoque de la CGM, y habiendo identificado las experiencias, deficiencias y vacíos de las políticas aplicadas; se proponen lineamientos de política para la sostenibilidad del SIM de Santa Cruz, tomando en cuenta al sujeto social como actor principal. En este punto se debe tomar en cuenta la propuesta teórico-metodológica planteada en la primera sección, en base a la cual se identificarán políticas públicas finalistas, con sus respectivas políticas públicas instrumentales y estructurales a nivel de la cadena del SIM de Santa Cruz. En el abordaje de las diferentes políticas públicas se parte del objeto de intervención (problema), sobre el cual se plantean políticas públicas finalistas con sus objetivos, y políticas públicas instrumentales y estructurales con sus respectivas acciones.

Para fines prácticos y de importancia, las políticas públicas finalistas, instrumentales y estructurales que se plantean a continuación responden al segmento de procesamiento cuyo problema es el limitado acceso a la tecnología, al segmento de comercialización cuyo problemas son las barreras y medidas arancelarias y para-arancelarias, y a toda la cadena del SIM en la que destaca el problema del contrabando.

(FEPSC), Fundación para el Desarrollo Empresarial (FUNDEMPRESA), Cámara Nacional de Industrias (CNI), Cámara de Exportadores de Santa Cruz (CADEX).

III.2.1 Segmento de procesamiento

a. Objeto de intervención

Existe el problema del limitado acceso a la tecnología en Bolivia debido a la baja inversión; además de insuficiente información y desarrollo tecnológico en actividades agrícolas y un difícil acceso a capital, capacitación, asistencia e información (dimensión insumo-producto). Las iniciativas de desarrollo estatales apoyan las áreas productivas tradicionales (soya, minería, algodón), pero no se ocupan del desarrollo de nuevas tecnologías o la apertura de nuevos espacios de comercio a nivel local, nacional e internacional (ASDI y CAINCO, 2006: 114-143).

Este problema dificulta el crecimiento del sector industrial de Santa Cruz. En el subsector de hidrocarburos y gas natural, es necesario apoyar el desarrollo de la tecnología “Gas To Liquid” (GTL) que permite la conversión de gas natural en hidrocarburos líquidos. Los subsectores de oleaginosas, girasol, azúcar, castaña, sésamo y forestal han crecido en forma sostenida, pero el 60% de la fuerza laboral trabaja con técnicas tradicionales de poco valor agregado. En el caso de la producción de cuero, al ser muy contaminante, necesita nueva tecnología, sin embargo ésta encarece la producción. A lo anterior debe añadirse el problema del contrabando sobre la producción nacional (dimensión insumo-producto); y la mano de obra poco calificada (dimensión insumo-producto) (CNI y CAINCO, 2005: 103; ASDI y CAINCO, 2006: 76-85; CEBEC y CAINCO, 2010: 21).

b. Política pública finalista y objetivos

Se requiere una política de incentivo a la adquisición y uso de tecnologías modernas que impulsen la producción, pero que no reemplacen la mano de obra. Los objetivos de esta política finalista son: contar con inversión en innovación y tecnología dirigida a sectores potenciales; facilitar el acceso a capital, capacitación, asistencia e información; promover el desarrollo de nuevas tecnologías; incentivar la apertura de nuevos espacios de comercialización.

i) Políticas públicas instrumentales

- Política crediticia. Crear una Banca de Desarrollo de apoyo a la infraestructura productiva, tecnología y microfinanzas; así, a la par de la canalización de recursos, orientados a

los pequeños productores, se apoyará la creación de un entorno favorable a la microempresa, y se capacitará al microempresario para hacerlo más competitivo.

- Política fiscal. El Gobierno debe asignar un mínimo del 1% del PIB para la creación y fortalecimiento de infraestructura adecuada para el desarrollo de la investigación y transferencia de tecnología para incorporar nuevas tecnologías de producción como el micro-riego.
- Política laboral. Contribuir e incentivar la formación de mano de obra capacitada y generación de tecnología propia de modo que se dé un desarrollo científico y tecnológico en el país sin substituir la mano de obra por tecnología, pues ambas tendrán un desarrollo paralelo.

ii) Políticas públicas estructurales

- Política ambiental. Aplicar sistemas, organizaciones y tecnología innovadora que permitan el aprovechamiento económico de los residuos industriales, y que también logren mitigar el impacto ambiental que tiene la actividad industrial.
- Política de competitividad. Involucrar a los organismos de ciencia y tecnología en la mejora de la competitividad a través de la transferencia de nuevos conocimientos.
- Política de cooperación interna. Potenciar la interacción empresa-universidad-Estado, para lograr acuerdos para el desarrollo de tecnologías y acceso a mano de obra calificada para la producción. El Estado debe incentivar interrelaciones con los centros de investigación en diversas áreas; y fortalecer las instituciones de investigación, extensión y difusión, a fin de dar continuidad y permanencia a los procesos de investigación y difusión de tecnologías.
- Política exterior. Promover el uso de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's) para insertar de manera competitiva a las empresas bolivianas en el mercado interno y externo.
- Política tecnológica. Impulsar el uso de tecnología relativamente avanzada, pero ya probada y consolidada, que permita llegar a dominarla, e incluso a introducirle adaptaciones, antes de que sea reemplazada por otra muy diferente. Impulsar las políticas de investigación, fomento y desarrollo de tecnología nacional para impulsar la competitividad. Promover la cooperación internacional necesaria para apoyar el desarrollo de la tecnología.

III.2.2 Segmento de comercialización

a. Objeto de intervención

Existe el problema de las barreras arancelarias y para-arancelarias que restringen el libre comercio exterior (dimensión insumo-producto). En el caso del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Bolivia y México se estableció un programa de liberación comercial del 100% para los productos de las Micro y Pequeñas Empresas (MyPes) bolivianas, pero deben cumplir con medidas para-arancelarias establecidas (DFID, 2006: 52-62).

Las exportaciones de Bolivia dependen en gran medida de los precios internacionales de las materias primas (minerales, oleaginosas, hidrocarburos), cuya caída reduce el valor de las mismas y provoca desempleo. A lo anterior debe añadirse el problema de la falta de una estrategia de diversificación de exportaciones y de mercados (dimensión insumo-producto); el escaso relacionamiento comercial (dimensión insumo-producto); la burocrática reglamentación aduanera (dimensión institucional); y la falta de apoyo a las MyPes en el proceso de internacionalización (dimensión institucional) (ASDI y CAINCO, 2006: 50; IBCE, 2009).

b. Política pública finalista y objetivos

En este sentido, es necesario promover una política que logre un punto de equilibrio entre el cierre total y la apertura total de los mercados para que la industria manufacturera se beneficie en el mercado interno al no tener demasiada competencia, y en el mercado externo al acceder al mismo con condiciones que se puedan cumplir. Los objetivos de esta política finalista son: mejorar el control del pago de aranceles en las fronteras; promover la desgravación total del comercio en la Área de Libre Comercio (ALC); facilitar el cumplimiento de normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias; fomentar el incremento de las exportaciones.

i) Políticas públicas instrumentales

- Política arancelaria. Promover un arancel simplificado para favorecer las inversiones tanto pequeñas como grandes. Establecer un TLC que permita la eliminación gradual de aranceles reconociendo los sectores sensibles. Implementar medidas para-arancelarias, al subsector de alimentos, de modo que se protejan los productos nacionales y al consumidor.

- Política de precios. Aplicar los precios oficiales de importación establecidos por la autoridad como base mínima para aplicar el impuesto, siempre y cuando el precio pagado por el importador sea menor, lo cual serviría a la vez para atacar las prácticas de dumping.
- Política tributaria. Aplicar impuestos interiores a la producción, venta o consumo de productos nacionales que se exigen a los productos importados, a efecto de colocarlos en igualdad de condiciones, de otra manera los extranjeros ingresan con menor carga tributaria.

ii) Políticas públicas estructurales

- Política ambiental. Restringir la importación de productos que tenga un impacto negativo en el medio ambiente, pues al ser uno de los países más contaminados de América Latina, debemos proteger nuestro medio y no aceptar la basura que otros países rechazan.
- Política exterior. Atraer a la industria y al comercio chileno y argentino, con liberación de aranceles e impuestos por el lapso de diez años dentro de la zona franca, con objeto de realizar exportaciones y re-exportaciones hacia otros países como Brasil y Perú.

III.2.3 A nivel de la cadena del SIM

a. Objeto de intervención

El problema del contrabando en Bolivia es uno de los peores males que afecta a las economías en desarrollo por su directa relación con los ingresos fiscales, el desempleo y la producción nacional (dimensión insumo-producto). La Cámara Departamental de Industria de Santa Cruz manifestó su preocupación por el contrabando y la competencia desleal proveniente del mismo porque dificulta el crecimiento del sector industrial y la generación de empleo (Hurtado, 1999: 24-25; IBCE, 2004: 2-3).

Las importaciones por contrabando⁵³ de los países limítrofes superaron los 600 millones de dólares (entre 1997 y 1998) que representa casi el 90% de las importaciones legales (710

⁵³ El valor por importaciones presentadas por Bolivia a la ALADI puede cruzarse con la información de las exportaciones a Bolivia presentadas ante el mismo organismo; la diferencia, constituye un valor indicativo del contrabando, es decir lo que ha ingresado al país de forma ilícita.

millones de dólares), y el Estado dejó de percibir 155 millones de dólares. Durante el 2007 el contrabando alcanzó los 1174 millones de dólares, se perdió la oportunidad de generar 200.000 empleos, y el Estado perdió 267 millones de dólares en tributos. A lo anterior deben añadirse la falta de control del Régimen Tributario Simplificado lo cual deriva en contrabando (dimensión institucional); la debilidad institucional de la Aduana y su poca coordinación con otros organismos de control fronterizo (dimensión institucional); la flexibilidad de la ley en la aplicación de amnistías y excepciones (dimensión institucional) (DFID, 2006: 69-102).

b. Política pública finalista y objetivos

Se requiere una política de lucha contra el contrabando a nivel nacional, y orientado principalmente al SIM de Santa Cruz. Los objetivos de esta política finalista son: reducir y eliminar el contrabando en el país; mejorar la recaudación fiscal para el Estado; reducir la tasa de desempleo; impulsar y proteger la producción nacional; eliminar la competencia desleal.

i) Políticas públicas instrumentales

- Política tributaria. Cobrar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) al momento de vender la mercancía importada. Al comprar insumos para la producción, pagar el IVA antes de fabricar el producto. Instaurar el Impuesto al Consumo Específico (ICE) sobre importaciones midiendo el impacto fiscal sobre la internación por contrabando.

ii) Políticas públicas estructurales

- Política aduanera. Buscar financiamiento o cooperación internacional de apoyo técnico y económico al proceso de reforma aduanera y lucha contra el contrabando.
- Política comercial. Incorporar temas referidos a los daños del contrabando en la publicidad de los artículos que se venden, lo cual se puede ensamblar con la campaña de "Compro Boliviano". Lanzar mensajes reflexivos a los contrabandistas resaltando que las sanciones incluyen privación de libertad, de seguro de salud y de jubilación. El Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) debe implementar una campaña para controlar la facturación de las ventas, además de recordar que los precios incluyen impuestos y obligatoriedad de factura.

- Política de cooperación interna. Las Fuerzas Armadas deben participar en la lucha contra el contrabando, también el Ministerio Público, el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, y el sector privado, y conjuntamente realizar operativos de alto impacto que desarticulen el contrabando. Impulsar la cooperación internacional entre Aduanas que podrían intercambiar información, elaborar políticas comunes y aprender de las experiencias ajenas.
- Política exterior. Colocar los productos nacionales en las poblaciones fronterizas y extranjeras para competir con el resto de los productos. Crear bases de datos de los precios de las mercancías de los diferentes países, de modo que las Aduanas tengan esta información y puedan evitar la subfacturación de los productos en el país y en el resto del mundo.
- Política institucional. Aplicar sanciones legales rigurosas castigando a los infractores con penas efectivas y severas. Facilitar y simplificar los trámites pues las demoras en los mismos son el caldo de cultivo para el contrabando. Los importadores cuyas operaciones legales, merecen un mejor trato concediéndoles facilidades a modo de incentivo a la importación legal.
- Política de transporte. Controlar las mercancías en tránsito a Bolivia para evitar que sean declaradas de “consumo en Chile” e ingresen de contrabando al país. Implementar sistemas informáticos para hacer un seguimiento de las mercancías hasta su destino final, y sistemas no intrusivos y de rayos X para descubrir los productos ilegales que pretenden ingresar al país.

En la presente sección se hizo una exploración de políticas públicas finalistas, con sus respectivas políticas públicas instrumentales y estructurales, de tal manera que promueva una política sostenible para el SIM de Santa Cruz. En este sentido se evidenció que hay ciertos vacíos en la exploración de las políticas públicas para el SIM de Santa Cruz, pero esto no significa que no hayan políticas que apoyen e incentiven el desarrollo de este sector, ya que es y tiene que ser considerado como uno de los sectores más importantes de la economía boliviana, pues abarca una serie de rubros y da empleo a un sinnúmero de personas.

CONCLUSIONES

El presente documento de investigación parte de la propuesta teórico-metodológica de integración de la política sectorial con el enfoque de CGM, de tal manera que se puedan plantear lineamientos de política sostenible para el SIM de Santa Cruz. Dicha propuesta permite un análisis de las políticas públicas, y le da soporte a la elaboración del lineamientos de políticas sostenibles, pues se constituye en una herramienta útil para reconocer los vacíos de políticas en los diferentes segmentos de la cadena, y por lo tanto, también para diseñar políticas públicas orientadas a absorber dichos vacíos, además de asignarle un nuevo rol al Estado cuyas bases se constituyen en incentivar la producción y comercialización manufacturera.

En lo que se refiere al diagnóstico de las políticas públicas dirigidas al SIM de Santa Cruz, durante el Intervencionismo de Estado, se aprecia políticas que impulsan la producción y la industrialización a través de la sustitución de importaciones, es decir, un empuje al segmento primario y al segmento de procesamiento de la CGM con la creación de empresas estatales, protección del mercado interno, provisión de infraestructura pública, entre otras. Sin embargo, a pesar de la importancia del sector industrial en el país, el patrón de desarrollo se fue agotando, pues el Estado fue perdiendo su capacidad para sostener la economía, el país cayó en una profunda crisis económica y social que provocaron la contracción del nivel de crecimiento económico y la necesidad de realizar cambios de carácter estructural en el país.

Durante el Estado Neoliberal, por el contrario, se dejó de lado el impulso estatal a la producción e industrialización de la economía, pasando a un modelo de libre mercado. En este ámbito, las políticas públicas se orientaron al segmento de comercialización de la CGM, pues surge un claro apoyo e impulso a las exportaciones a través de la apertura de mercados y la libre circulación de mercancías, de tal manera que se quería ampliar el limitado tamaño del mercado interno que había dificultado el desarrollo de empresas eficientes y el alcance de economías de escala. Las políticas también estuvieron orientadas al segmento de consumo a través de la mejora de los niveles de inversión e ingresos gracias al incentivo de la inversión extranjera.

De esta manera, queda claro que las políticas públicas aplicadas en el SIM de Santa Cruz no han tenido un carácter sostenible principalmente como consecuencia de la mala implementación de las mismas y de ciertos problemas de carácter transversal que han truncado el alcance de los resultados esperados. La implantación del enfoque de CGM ha permitido

identificar los principales problemas económicos del sector industrial en cada uno de sus segmentos, como ser la dependencia de materia prima e insumos de producción importada, la mayor exportación de materias primas y productos agrícolas sobre productos manufacturados y con valor agregado, las barreras y restricciones que deben enfrentar las exportaciones, y el escaso consumo interno prefiriendo los productos importados.

Es en este sentido que se plantearon lineamientos de política sostenible para el SIM de Santa Cruz en afán de resolver tres problemas fundamentales como son el limitado acceso a la tecnología, las barreras y medidas arancelarias y para-arancelarias y el contrabando. Es así que se plantean políticas finalistas, con sus respectivas políticas instrumentales y estructurales, que tienen como objetivo tratar de resolver o aminorar estos problemas que perjudican el normal desarrollo del sector industrial. De esta manera se tiene:

- En el caso del limitado acceso a la tecnología se plantearon políticas que permitan la elaboración y acceso a tecnologías que incrementen la producción y la competitividad de los productos manufacturados de manera tal que se resuelva este problema que afecta al segmento de procesamiento.
- En el caso de las barreras y medidas arancelarias y para-arancelarias, se plantearon políticas que permitan combatir y sobrepasar estas barreras que afectan al segmento de comercialización, perjudicando las exportaciones y permitiendo la libre importación de productos.
- En el caso del contrabando se plantearon políticas que permitan la total eliminación de este mal que perjudica a la CGM en su conjunto, a través de la participación del sector privado en su eliminación, la concientización a la población sobre el daño que provoca, la implementación de facturación obligatoria de toda venta, el total abastecimiento de mercados y puntos de venta con productos nacionales, el cobro del IVA a cualquier mercancías importada, y la implementación de sistemas informáticos de control de mercancías en tránsito.

Consecuentemente, el presente documento de investigación ha alcanzado el objetivo general planteado, ya que los lineamientos de política sostenible propuestos para el SIM de Santa Cruz, por un lado se han realizado sobre la base de la integración de la política sectorial con el enfoque CGM, y por otro lado han considerado al sujeto social como elemento central del proceso de desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASDI, Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional y CAINCO, Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz. 2006. Estrategias Departamentales de Competitividad y Visión País. pp. 33-146.
- Antelo, Eduardo. 2000. Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a Partir de 1985. En "Serie Reformas Económicas N° 62". pp. 15-68. Disponible, <http://snap3.uas.mx/RECURS O1/publicaciones%20seriadas/Reformas%20Economicas.pdf> (Recuperado el 4 de agosto de 2013)
- Arevilca, Bismarck. 2006. La Política Económica en Bolivia, 1952-2003: Del Capitalismo de Estado al Neoliberalismo Ortodoxo. Disponible, <http://www.globaljusticecenter.org/ponencias2006/arevilcaES P.htm> (Recuperado el 2 de abril de 2013)
- CAINCO, Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz. 1997. Cadena Productiva de la Industria de las Oleaginosas. En "Cadenas Productivas". Disponible, <http://www.bolivia-industry.com/sia/sectores/Alimento/Oleogino.html> (Recuperado el 19 de mayo de 2014)
- CNI, Cámara Nacional de Industrias y CAINCO, Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz. 2005. Estrategia Departamental de Desarrollo Industrial Sostenible de Santa Cruz. Santa Cruz-Bolivia. pp. 22-108. Disponible, <http://www.boliviaindustry.com/plaedis/pdf/santacruz.pdf> (Recuperado el 19 de mayo de 2014)
- Candia, Fernando y Antelo, Eduardo. 2005. Políticas Sectoriales para Promover la Competitividad en Bolivia. En "Políticas Sectoriales en la Región Andina: Lecciones y Propuestas". Editorial Norma Color. Depósito Legal: 74320053202628. ISBN: 980-6810-13-9. Caracas-Venezuela. pp. 117-159.
- CEBEC, Centro Boliviano de Economía y CAINCO, Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz. 2008. A Dos Años de la Vigencia del Plan Nacional de Desarrollo (PND). En "El Plan Nacional de Desarrollo No Cumple Sus Propias Metas". pp. 2-10. Disponible, http://www.cainco.org.bo%2FsalaPrensa%2520Plan%2520Nacional%2520de%2520Desarrolla%2520no%2520cam bia_Unido.doc (Recuperado el 19 de mayo de 2014)
- CEBEC, Centro Boliviano de Economía y CAINCO, Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz. 2010. La Industria, el Comercio y el Turismo-Visión 2010-2025: Mesa Sectorial N° 3. En "Santa Cruz 2010-2025: Diálogo Departamental". pp. 2-13.
- Chaves, Jorge. 1999. De la Utopía a la Política Económica: Para una Ética de las Políticas Económicas. Editorial San Esteban. ISBN: 8482600605, 9788482600604. México. pp. 53.
- Cuadrado, Juan. 2001. Política Económica: Objetivos e Instrumentos. Editorial McGraw-Hill. Depósito Legal: M.29.333-2001. ISBN: 84-481-2828-1. Madrid-España. pp. 45-67.
- Fernández, Andrés; Parejo, José y Rodríguez, Luis. 1995. Política Economía. Editorial McGraw-Hill. ISBN: 84-481-1696-8. Madrid-España. pp. 23.
- Flores, María de Lourdes y Barrera, Edith. 2003. Definiciones: Desarrollo Social, Políticas Públicas. pp. 1-4. Disponible, <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21270/105776/Definiciones.Desarrollo%20social,%20pol%C3%ADtica%20p%C3%ADlicas.pdf> (Recuperado el 17 de junio de 2013)
- Hurtado, Enrique. 1999. El Contrabando: Cuando Miramos Pero No Vemos. En "Revista Punto de Equilibrio, Año 5, N° 7". Depósito Legal 2-3278-99. Cochabamba-Bolivia. pp. 24-25.
- Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE). 2004. El Contrabando en Bolivia: Una Visión Heterodoxa. Santa Cruz-Bolivia. pp. 2-3. Disponible, http://www.cnda.net.bo/biblioteca/JUS_PEN_ADU/el_contrabando_en_bolivia_una_vision_heterodoxa.pdf (Recuperado el 26 de mayo de 2014)
- Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE). 2009. Exportadores Alertan Sobre Gran Caída en las Exportaciones. Disponible, <http://www.bolivia.com/noticias/autonoticias/DetalleNoticia40292.asp> (Recuperado el 9 de junio de 2014)

- Luetich, Andrés Ariel. 2002. Clasificación de las Ideologías Políticas. Actas de la Academia Luventicus. ISSN: 1666-7581. Disponible, <http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica> (Recuperado el 17 de junio de 2013)
- Marshall, Enrique. 1936. La Ciencia de la Economía. En "Anales de la Facultad de Derecho. Vol. II. Nº 8". Santiago-Chile. Disponible, http://www.analesderecho.uchile.cl/CDA/an_der_completa/0,1363,SCID%253D214%2526ISID%253D11,00.html (Recuperado el 22 de junio de 2013)
- Maya, Carlos. 2004. Horticultura de Exportación y Competencia Global: El Caso de la Berenjena Mexicana. Editorial Plaza y Valdés. ISBN: 9707223391, 9789707223394. México. pp. 25-26.
- Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID). 2006. MyPes Exportadoras: Consultas Sobre Microempresas en Bolivia. Editorial Sagitario. pp. 34-102.
- Oliva, Carlos. 2005. Viabilidad de Políticas Sectoriales en Perú. En "Políticas Sectoriales en la Región Andina: Lecciones y Propuestas". Editorial Norma Color. Depósito Legal: 74320053202628. ISBN: 980-6810-13-9. Caracas-Venezuela. pp. 283-311.
- Parada, Álvaro Martín. 2009. La Fuerza Motriz en el Desarrollo Económico de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMes) en la Cadena Global de Ropa. En "Revista Iberoamericana de Economía Ecológica Vol. 10: 15-28. ISSN: 13902776. Heredia-Costa Rica. pp. 16-17.
- Paredes, Carlos y Aguirre, Carlos. 2001. Informe de Situación del Desarrollo Sostenible en Bolivia: Evaluación del Sector Industrial Manufacturero. La Paz-Bolivia. pp. 4-7. Disponible, <http://www.unido.org/fileadmin/import/userfiles/hartmany/bolivia-s.pdf> (Recuperado el 8 de junio de 2013)
- Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien (PND). 2006. pp. 146-149. Disponible, <http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/bolivia/federal/hacienda/pnd.pdf> (Recuperado el 30 de septiembre de 2013)
- Requena, Juan Carlos; Lupo, José Luis; Candia, Gaby et al. 1991. Ajuste Estructural y Crecimiento Económico: Evaluación y Perspectiva del Caso Boliviano. En Seminario Internacional "Ajuste Estructural y Crecimiento Económico". La Paz-Bolivia. pp. 1-6. Disponible, <http://www.udape.gov.bo/analiseconomico/analisis/vol03/art01.pdf> (Recuperado el 4 de agosto de 2013)
- Rodríguez, Gary Antonio. 2004. Apertura Económica y Exportaciones en Bolivia: El Papel del Estado (1980-2003). Editorial SIRENA. Depósito Legal: 8-1-1895-04. Santa Cruz-Bolivia. pp. 161-163.
- Rodríguez, Gustavo Jorge Alberto. 1980. Estado e Industria Manufacturera en Bolivia: 1952-1956. Quito-Ecuador. pp. 49-60. Disponible, <http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/222/6/04.Capitulo2.DesarrollodelcapitalismoyestadoenelMNR.pdf> (Recuperado el 30 de julio de 2013)
- Romero, César. 2008. Política Sostenible para el Sector Industrial Manufacturero de Bolivia: Estado de Conocimiento y Programa de Investigación. Cochabamba-Bolivia. pp. 40-41.
- Romero, César. 2009. Política Sectorial Sostenible para la Cadena de Lácteos de la Agroindustria de Cochabamba. Editorial KIPUS. Depósito Legal: 2-1-2669-09. ISBN: 978-99954-38-72-2. Cochabamba-Bolivia. pp. 17-57.
- Romero, César y Pelupessy, Wim. 2002. La Gestión Económica-Ambiental en las Cadenas Globales de Mercancías en Bolivia. Editorial Offset Boliviana Ltda. "Edobol". Depósito Legal: 4-1-89-02. ISBN: 99905-0-186-6. Cochabamba-Bolivia. pp. 15-23.
- Salazar, Carlos. 1995. Las Políticas Públicas: Nueva Perspectiva de Análisis. En "Ciencia Política Nº 38". ISSN: 01207687. Bogotá-Colombia. pp. 61-68.
- Santos, María José. 2006. El Capitalismo de Estado (monopolios) y su Influencia en la Economía Boliviana. Disponible, <http://www.monografias.com/trabajos38/monopolios-bolivia/monopoliosbolivia.shtml> (Recuperado el 20 de julio de 2013)
- Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). 2005. Sector Industrial Manufacturero: 1990-2004. pp. 3-12. Disponible, <http://www.udape.gov.bo/diagnósticos/documentos/Documento%20Sector%20Industria.pdf> (Recuperado el 29 de julio de 2013)

APÉNDICE A

Gráfico A.1: TIPOS DE POLÍTICAS ECONÓMICAS



Fuente: Extraído de Cuadrado, 2001: 65.

Nota: a) Políticas económicas de ordenación, de reforma o política pura
 b) Políticas económicas finalistas o dirigidas a un objetivo propiamente
 c) Políticas económicas específicas (sectoriales e instrumentales)

SIGLAS

| | |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ACE | Acuerdo de Complementación Económica |
| ALADI | Asociación Latinoamericana de Integración |
| ALCA | Área de Libre Comercio de las Américas |
| ASDI | Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional |
| ATPDEA | Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (Sistema Generalizado de Preferencias con los Estados Unidos) |
| BCB | Banco Central de Bolivia |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CADEPIA | Cámara Departamental de la Pequeña Industria y Artesanía |
| CADEX | Cámara de Exportadores de Santa Cruz |
| CAF | Corporación Andina de Fomento |
| CAINCO | Cámara de Industria, Comercio, Servicio y Turismo de Santa Cruz |
| CAN | Comunidad Andina de Naciones |
| CDC | Consejo Departamental de Competitividad |
| CEBEC | Centro Boliviano de Economía |
| CEPROBOL | Centro de Promoción Bolivia |
| CGM | Cadena Global de Mercancías |
| CIDTA | Centro de Investigación y Desarrollo de Tecnología de Alimentos |
| CNI | Cámara Nacional de Industrias |
| COMEX | Consejo Nacional de Comercio Exterior |
| COMIBOL | Corporación Minera de Bolivia |
| DFID | Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional |
| EDDI | Estrategia Departamental de Desarrollo Industrial |
| EDDIM | Estrategia Departamental de Desarrollo Industrial Manufacturero |
| ENDE | Empresa Nacional de Electricidad |
| ENDI | Estrategia Nacional de Desarrollo Industrial Manufacturero |
| ENFE | Empresa Nacional de Ferrocarriles del estado |
| ENTEL | Empresa Nacional de Telecomunicaciones |
| FDC | Fondo de Desarrollo Campesino |
| FEPSC | Federación de Empresarios Privados de Santa Cruz |
| FNDR | Fondo Nacional de Desarrollo Regional |
| FONPLATA | Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata |
| FSE | Fondo Social de Emergencia |
| FUNDACRUZ | Fundación de Desarrollo Agrícola de Santa Cruz |
| FUNDAPRO | Fundación de Apoyo a la Producción |
| FUNDEMPRESA | Fundación para el Desarrollo Empresarial |
| GTL | Gas To Liquid (Gas a Líquido) |
| IBCE | Instituto Boliviano de Comercio Exterior |
| ICE | Impuesto al Consumo Específico |
| ICR | Índice de Competitividad Regional |
| IIRSA | Infraestructura Regional de Suramérica |
| INBOPIA | Instituto Boliviano de la Pequeña Industria y Artesanía |
| INFOCAL | Instituto de Formación y Capacitación Laboral |
| INPEX | Instituto Nacional de Exportaciones |
| IPDS | Institución Privada de Desarrollo Social |
| ISI | Industrialización por Sustitución de Importaciones |

| | |
|----------|-------------------------------------------------------|
| IVA | Impuesto al Valor Agregado |
| LAB | Lloyd Aéreo Boliviano |
| MERCOSUR | Mercado Común del Sur |
| MyPes | Micro y Pequeñas empresas |
| NPE | Nueva Política Económica |
| OMC | Organización Mundial del Comercio |
| PEA | Población Económicamente Activa |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| RITEX | Régimen de Internación Temporal para la Exportación |
| SBPC | Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad |
| SIM | Sector Industrial Manufacturero |
| SIN | Servicio de Impuestos Nacionales |
| SIRESE | Sistema de Regulación Sectorial |
| SIVEX | Sistema de Ventanilla Única de Exportación |
| TIC's | Tecnologías de Información y Comunicación |
| TLC | Tratado de Libre Comercio |
| UDAPE | Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas |
| UE | Unión Europea |
| YPFB | Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos |