

Señores
Banco Central de Bolivia
Asesoría de Política Económica
Encuentro de Economistas de Bolivia
Presentación de trabajos

VENTANILLA UNICA DE CORRESPONDENCIA

HOJA DE VIDA

Gabriel Loza Telleria estuvo hasta enero de 2008 como Ministro de Planificación del Desarrollo. Fue Director Ejecutivo de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) dependiente del Ministerio de Planificación del Desarrollo.

Su formación académica de economista. Desarrolló sus estudios en la Universidad de Chile (Ingeniería Comercial) y en la Universidad Católica Bolivia. Tiene una Maestría en Administración de Empresas y ha realizado estudios en Comercio Exterior.

Ha sido funcionario del Banco Central de Bolivia en el área de investigaciones en la Gerencia de Estudios Económicos y en la Asesoría de Política Económica durante 9 años.

Se ha desempeñado como funcionario internacional de la Junta del Acuerdo de Cartagena (hoy Comunidad Andina) durante 9 años. Ha sido consultor de la GTZ, PNUD, Banco Mundial.

Actualmente es profesor de Introducción a la Macroeconomía en la Universidad Católica Boliviana y de economía Internacional en cursos de postgrado de varias universidades entre ellas, la Universidad Andina, la Universidad Nur, UMSA.

Ha realizado publicaciones en la Revista de Análisis Económico de UDAPE, Revista de la CEPAL, Revista de Análisis del Banco Central de Bolivia y publicado un libro sobre Integración y Apertura Externa.

Resumen

El documento examina a un nivel específico las políticas productivas que podrían utilizar el Gobierno Central y los Gobiernos Subnacionales (Prefecturas y municipios) para impulsar el desarrollo productivo.

Parte de algunas consideraciones teóricas sobre el papel del estado en el desarrollo productivo y el rol del Estado boliviano durante la etapa de crecimiento “hacia adentro” hasta agosto de 1985 y durante la estrategia de crecimiento “hacia fuera” con la nueva política económica del 1985. Describe el actual perfil productivo y exportador.

Identifica los sectores productivos que podrían impulsar el Gobierno Central y los Gobiernos subnacionales en función de la matriz de ventajas comparativas reveladas, es decir según su saldo comercial sectorial, diferenciando si son orientados al mercado externo y al mercado interno

En función de la priorización de los sectores, el documento efectúa una jerarquización de las políticas productivas, con vistas a lograr un desarrollo sostenible.

El autor del documento es el Lic. Gabriel Loza Tellería.

Palabras Clave: Desarrollo Económico, Desarrollo Productivo, Crecimiento

Clasificación JEL: E, F, H, O

Es un documento de trabajo, elaborado para el ILDIS, y no ha sido publicado hasta la fecha.

Forma de participación: presentación de documentos de investigación.

Rol del Estado en el impulso del desarrollo productivo

Gabriel Loza Tellería

Junio de 2008

El documento ha sido elaborado a solicitud del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (FES ILDIS), institución que ha autorizado su presentación al Primer Encuentro de Economistas de Bolivia del BCB.

Contenido

Introducción

PRIMERA PARTE

1. Algunos aspectos teóricos sobre el Rol del Estado en el desarrollo productivo.
2. Breve recuento del rol del estado boliviano en la economía.
 - 2.1 Política de desarrollo “hacia adentro”
 - 2.2 Estrategia de crecimiento “hacia fuera”
3. El perfil productivo y su evolución en el periodo 1990-2007.
 - 3.1 El perfil productivo
 - 3.2 El dinamismo del sector productor de bienes
 - 3.3 El perfil exportador

SEGUNDA PARTE

4. Conjunto de políticas que podría utilizar el Gobierno Central y los Gobiernos Subnacionales (Prefecturas y municipios) para impulsar el desarrollo productivo.
 - 4.1 La orientación de las políticas de desarrollo productivo
 - 4.2 El rol del estado y la lógica de intervención
 - 4.3 Intervención directa o indirecta
 - 4.4 Sectores ganadores y perdedores
 - 4.5 Micros, pequeños, medianos y grandes
 - 4.6 Políticas horizontales o selectivas
 - 4.7 Tipos de incentivos
 - 4.8 Competencias entre Gobierno Central y los Gobiernos Subnacionales
5. Sectores productivos que podrían impulsar el Gobierno Central y los Gobiernos subnacionales en función de la matriz de ventajas comparativas reveladas.
 - 5.1 Sector Agropecuario
 - 5.2 Sector Industrial Manufacturero

6. Jerarquización del set de políticas productivas en función de la priorización de los sectores.

6.1 Objetivo de la Política Productiva

6.2 Marco Institucional

6.3 Política Cambiaria

6.4 Incentivos Fiscales

6.5 Incentivos Financieros

6.6 Liquidez del sistema financiero

6.7 Innovación y desarrollo productivo

6.8 Articulación productiva

6.9 Capacitación y formación de recursos humanos

6.10 Atracción a la Inversión Extranjera

7. Conclusiones y recomendaciones

Anexo I: Incentivos Fiscales y Financieros en América Latina

Anexo II. Otras ramas de la actividad productiva: saldo comercial

Rol del Estado en el impulso de desarrollo productivo

Introducción

El objetivo del trabajo es analizar las formas concretas a través de las cuales el Estado, como gobierno central y gobiernos subnacionales, podría impulsar el desarrollo productivo del país.

Para tal efecto, como primera parte del trabajo, a nivel de Marco General, en primer lugar, se presentan algunas consideración teóricas sobre el papel del estado en el desarrollo productivo y, en segundo lugar, se describe el rol que desempeñó en la práctica el Estado boliviano en dos momentos relevantes, en cuanto al fomento productivo, en la política de crecimiento “hacia adentro” hasta agosto de 1985 y durante la estrategia de crecimiento “hacia fuera” con la nueva política económica del 1985 y sus distintas fases hasta el cambio en 2006. En tercer lugar, se describe el actual perfil productivo y su evolución en el periodo 1990-2006, identificando los sectores más dinámicos y se termina con la presentación del perfil exportador predominante.

En la segunda parte del trabajo se examinan a un nivel más específico las políticas productivas, se identifican sectores así como los recursos que se pueden utilizar para lograr el desarrollo productivo. Así, en el capítulo cuarto se analiza el conjunto de políticas que podría utilizar el Gobierno Central y los Gobiernos Subnacionales (Prefecturas y municipios) para impulsar el desarrollo productivo.

En el capítulo cinco se identifican los sectores productivos que podrían impulsar el Gobierno Central y los Gobiernos subnacionales en función de la matriz de ventajas comparativas reveladas, es decir según su saldo comercial (la relación de exportación e importaciones sectoriales), diferenciando en lo posible si son orientados al mercado externo y orientados al mercado interno

En el capítulo sexto se efectúa una jerarquización o priorización de las políticas productivas, en función de la priorización de los sectores, con vistas a lograr un desarrollo sostenible.

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones del trabajo.

Metodología

La metodología del trabajo presenta las siguientes características que define su ámbito de análisis:

1. Los sectores productivos se definen en función de los cuatro dígitos de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU).
2. El examen se centra en el sector generador de ingresos y empleo en el que está la Agropecuaria y la Industria Manufacturera, es decir los sectores no tradicionales. No se incluye en el análisis el sector extractivo de los hidrocarburos y minería, que están en el sector estratégico del PND y son también denominados sectores tradicionales.
3. El análisis del perfil productivo se realiza con la información disponible a la fecha de inicios del trabajo, primera semana de febrero de 2008, que en el caso del PIB comprende hasta el tercer trimestre de 2007. Para el perfil productivo se utiliza el periodo de 1990 a 2007, empero para el análisis de las ventajas comparativas reveladas (saldo comercial por sectores CIIU) la información disponible comprende el periodo 1996 a 2007.
4. Las políticas se diferencian en dos modalidades: intervención directa (empresas estatales) y políticas productivas propiamente tales a nivel meso sectorial. A nivel macro se toma en consideración la política cambiaria y no se entra al nivel micro que corresponde a otro tipo de análisis y enfoque.

Por último, el autor agradece al ILDIS por la oportunidad de realizar un análisis de políticas públicas en el campo productivo, y al Banco Central de Bolivia por la invitación a participar con trabajos de investigación en un contexto en que el país necesita de proposiciones o propuestas proactivas para encarar el atraso que presenta en el sector productivo y lograr la diversificación y modernización productiva.

PARTE I: Marco general

1. Algunos aspectos teóricos del rol del Estado en el desarrollo productivo.

En la teoría económica, el papel del rol del Estado en la economía se remonta a las discusiones de los economistas clásicos con los mercantilistas. Dos eran las cuestiones centrales: la asignación de recursos y la política comercial.

Para Adam Smith el problema central esta en la dirección o el uso que se quiere dar al capital, puesto que la intervención del estado altera la dirección que de manera natural buscaría el capital. El libre movimiento del capital a nivel nacional era el principal argumento sobre la eficiencia del liberalismo.

“A lo sumo, lo que será capaz de hacer estribará en dirigir parte de su empleo hacia donde de otra suerte no se orientaría, pero de ningún modo puede asegurarse que esta dirección artificial, emanada de los reglamentos, haya de ser mas ventajosa a la sociedad en común, que lo hubiera sido si se hubiese debajo a esta misma industria tomar libremente y de propio movimiento la dirección a que por sí misma se inclinase”¹.

Es en este marco donde aparece la referencia muy conocida de la MANO INVISIBLE, la cual generalmente es analizada en los textos de economía fuera de contexto.

*“Ninguno por lo general se propone originariamente promover el interés público, y acaso ni aun conoce cómo lo fomenta cuando no abriga tal propósito. Cuando prefiere la industria doméstica a la extranjera, solo medita en su propia seguridad, y cuando dirige la primera de forma que su producto sea de mayor valor posible, sólo piensa en su ganancia propia; pero en este y en otros muchos casos es conducido, como por **UNA MANO INVISIBLE** (resaltado GLT), a promover un fin que nunca tuvo parte en su intención”².*

En el razonamiento smithiano es que en ausencia de restricciones al comercio, el capital buscaría su mejor empleo y este sería en la industria con costos más bajos. De ahí, se deriva la importancia del libre comercio y el movimiento de capitales.

¹ Adam Smith, La Riqueza de las Naciones, FCE. p.188.

² Adam Smith, op.cit, p.191

No obstante ello, identifica dos excepciones a la no aplicación de restricciones. En el primer caso se refiere al Acta de Navegación de Inglaterra que le permitía al Estado, por un lado, tener el monopolio en el transporte del comercio exterior y, por otro, la aplicación de restricciones a la importación de barcos. Lo importante es que A. Smith, a diferencia de los actuales liberalistas, reconoce que puede existir un **objetivo estratégico o nacional**; en el caso de Inglaterra su defensa y que por más no fuera una asignación óptima de recursos, a nivel nacional se alcanzarían determinados beneficios.

En el segundo caso se refiere al principio del trato nacional en materia impositiva, donde si el producto doméstico es objeto de un impuesto también este debe aplicarse al producto importado. Este principio está aceptado por la Organización Mundial de Comercio.

Además de las situaciones anteriores, A. Smith analiza tres situaciones frente a las cuales no da una receta, sino más bien señala que debe meditarse el uso de las restricciones. La primera situación se refiere a la retaliación o vindicta compensativa, la segunda a la supresión de golpe de las restricciones y la última en el caso de los costos de aprendizaje.

En el pensamiento de David Ricardo también se encuentra, la aplicación de medidas excepcionales, como en el caso de los aranceles en situaciones de cambios repentinos en el comercio que pueden darse en los siguientes casos:

- *“transferencia del capital de un empleo a otro”*
- *“las demandas de los productos agrícolas no son uniformes”*
- *“un nuevo impuesto puede destruir las ventajas relativas que un país poseía en la manufactura de un producto”*
- *“los efectos de la guerra pueden aumentar el flete y el seguro sobre su transporte”*³.

Frente a estos cambios repentinos propone una política comercial que permita un ajuste gradual de la producción nacional a la competencia, así en el caso del trigo ya proponía un arancel decreciente y temporal.

Por último, está el pensamiento de John Stuart Mill considerando como economista clásico pero también como un puente entre el pensamiento económico entre dos siglos, y justamente al analizar directamente el tema de la intervención del Gobierno encuentra justificada la situación de **la industria naciente** para el caso de las naciones jóvenes y progresistas, es decir países en desarrollo en la nomenclatura actual. Así plantea:

³ David Ricardo, Principios de Economía Política y Tributación. FCE. p 237.

“El único caso en el cual pueden defenderse los derechos protectores basándose en principios de economía política es cuando imponen temporalmente (sobre todo en una nación joven y progresista) esperando poder naturalizar una industria extranjera que es de por sí adaptable a las circunstancias del país. Con frecuencia la superioridad de un país sobre otro en la rama de la producción se debe tan solo al hecho de haber empezado antes. Puede no existir ninguna ventaja inherente de una parte ni desventaja de la otra, sino solo la superioridad actual de la habilidad y la experiencia adquiridas”⁴.

En este caso, postula una protección temporal consistente en:

*“Un derecho protector, sostenido durante un tiempo razonable puede ser muchas veces la forma que presente menos inconvenientes para que la nación contribuya a sostener ese experimento. Pero es esencial que la protección se limite a aquellos casos en los cuales hay buenas razones para suponer que la industria a la que da medios de vida en sus primeros pasos, podrá prescindir de la protección después de algún tiempo; ni se debe nunca dejar de esperar a los productores del país que la producción continuará más allá del tiempo necesario para que demuestren lo que son capaces de hacer”.*⁵

Este párrafo fue uno de los más discutidos de la obra de Stuart Mill e inclusive se discutieron los términos de “será” en lugar de “puede ser” y se añadió la frase “es esencial que”. Sin embargo en una manera de dejar claramente su pensamiento, Mill termina este tema señalando el carácter temporal del arancel y asimilando su aplicación al caso de una patente que protege una determinada invención.

*“Por ello he admitido que en un país nuevo puede algunas veces ser económicamente defendible una protección temporal con la condición, sin embargo, de que se limite la duración de la misma y se advierta desde luego que duramente la última parte de su existencia vaya decreciendo gradualmente. Una protección temporal de esta naturaleza es muy semejante a la que concede una patente”*⁵.

Finalmente, en el capítulo sobre los fundamentos y límites del principio del laissez-aire o no intervención, el admite que no existe una “solución universal” a este problema y que incluso se mantuvo relativamente por encima y distante de “aquellos que forman la escuela que se ha llamado del laissez-aire”⁶.

⁴ John Stuart Mill, Principios de Economía Política. FCE. p.789.

⁵ John Stuart Mill, op.cit. p.790

⁶ John Stuart Mill, op.cit. p. 805.

Después de los clásicos, el llamado pensamiento neoclásico no trató el problema de la intervención del estado salvo en situaciones de monopolio. Posteriormente, la llamada Economía del Bienestar introdujo que cuando no se cumpla el óptimo de Pareto, el estado puede intervenir cuando hay diferencia entre los precios o costos sociales y los precios y costos de mercado, vía impuestos y subsidios.

En el caso de distorsiones internas, el óptimo de Pareto requiere la aplicación de impuestos o subsidios al consumo, la producción, o la oferta de factores, según requiera la situación⁷.

También justifica la política gubernamental en situaciones cuando la tasa social de beneficio de la inversión supere a la privada. Esta situación se daría por dos razones:

a) la inversión en conocimientos una vez creado el producto en forma privada puede ser disfrutado por otras empresas sin costos adicionales de producción.

En este caso la política gubernamental debe ser subsidiar este proceso de aprendizaje o la creación de patentes piloto.

b) Cuando la tasa privada de rentabilidad del empresario en la inversión en capacitación técnica puede ser menor que la social debido a que otro empresario puede contratar al mismo trabajador. La respuesta gubernamental sería financiar la capacitación o crear un instituto de capacitación.

El tipo de ganancia privada puede superar las tasas de beneficio privado y social de otras inversiones alternativas debido, por ejemplo, a que los empresarios pueden ser excesivamente pesimistas sobre las posibilidades de éxito, en este caso la política más apropiada sería la información. En el caso de que cuando las imperfecciones en el mercado de capital hacen que el costo de financiación sea elevado, la política adecuada sería subsidiar el aprovisionamiento de capital.

El mayor cambio en cuanto al papel del Estado dentro de la Teoría Económica se dio con los trabajos a fines del siglo XX de los nuevos desarrollos de la Teoría de la Competencia Imperfecta asociados a la explicación del mundo real de la participación de las empresas y los Estados en el comercio mundial.

La Política Comercial bajo condiciones de competencia imperfecta surge como producto de la constatación de que solo una proporción del comercio mundial, un 25%, está constituido por productos básicos o *commodities*,

⁷ Harry Johnson, (1971), Desarrollo económico y comercio internacional, en Ensayos de economía internacional. Amorrortu editores. Buenos Aires. p.34.

que son productos estandarizados, donde las firmas son tomadoras de precios (*price takers*).

“Relativamente pocos mercados para productos industriales y servicios encuentran los supuestos de competencia perfecta. Excepto para mercados de un limitado número de productos básicos estandarizados (standardized commodities) las firmas no son mundialmente vistas a ellas mismas puramente tomadoras de precios (price-takers). En lugar de esto, en muchos si no en la mayoría de los mercados, hay solamente un número limitado de competidores, y estos competidores son interdependientes entre sus acciones”.

“la definición de competencia imperfecta es que las firmas no toman precios como dados. El resultado final es que el precio no es igual al costo marginal y normalmente excede a él”.

“La tasa o razón del precio al costo marginal es una medida del poder de mercado. Un rasgo distintivo de la política comercial bajo competencia imperfecta una cosa que no puede pasar en mercados perfectamente competitivos es que la política comercial puede alterar el “margen comercial (markup) del precio sobre el costo marginal en vías de que sean beneficiados o dañados el país que inicia la política”⁸.

Las situaciones que influyen en alterar la competencia perfecta están asociadas a economías de escala, costos de transporte y el papel del tamaño del mercado nacional o doméstico. Así:

En un mundo caracterizado por rendimientos crecientes y por costos de transporte, será incentivada obviamente a concentrar la producción de un bien cerca de su más grande mercado, aún si hay alguna demanda para el bien en otra parte. La razón es simple que por concentración de la producción en un lugar uno puede realizar economías de escala, mientras que por localizarse cerca del más grande mercado, uno minimiza costos de transporte. Este punto.... es la base para el común argumento que los países tenderán a exportar aquellas clases de productos para los cuales ellos tienen relativamente una gran demanda doméstica”⁹.

Por tanto, pequeños países con pequeños mercados, como sería el caso de Bolivia, deberán compensar sus desventajas con bajos salarios.

⁸ Helpman E and P. Krugman (1992), Trade Policy and Market Structure. The MIT Press. p.1 y p.4.

⁹ Paul Krugman (1990), Rethinking International Trade. The MIT Press, p.36

“uno de los más ampliamente controversiales aspectos de la nueva literatura sobre política comercial bajo competencia imperfecta es la posibilidad de que políticas comerciales intervencionistas pueden tener efectos estratégicos beneficioso. Una movida estratégica, como esta definida en la moderna teoría de la organización industria, es una acción que no es rentable vista en forma aislada, pero que altera los términos de la competencia subsecuente en beneficiosos a la firma. Ejemplo invertir es capacidad excedente para detener potenciales competidoras”¹⁰.

En el análisis de la política comercial tradicional, las distorsiones que podrían justificar la intervención estatal fueron sobre impuestos sobre una estructura teórica cuya base lógica fue la eficiencia, el equilibrio competitivo. En la nueva teoría, las imperfecciones son construidas en la estructura desde los inicios. Así, los argumentos para políticas intervencionistas son profundos y lógicos.

El libre comercio no es óptimo en condiciones de competencia imperfecta. Las empresas tienen precios no iguales a sus costos marginales, estas divergencia crean una justificación de *second best* para algunos tipo de política comercial. Sin embargo, la nueva teoría no rechaza el libre comercio. Algunos modelos se utilizan para fundamentar políticas neomercantilistas-tarifas para mejorar los términos de intercambio o subsidios a las exportaciones para dar a las firmas ventas estratégicas.

Las conclusiones a que llega el nuevo enfoque señala que uno puede siempre hacer mejor que el libre comercio, pero los beneficios de los subsidios y la tarifa óptima son pequeños, las ganancias potenciales tenues y hay cuarto lleno de errores para errores de políticas que pueden ser cargados con pérdidas mayores a las ganancias.

2. Breve recuento del Rol del Estado en la economía boliviana

El análisis generalmente aceptado y aplicado en América Latina, así como en el caso de Bolivia, se refiere a distinguir dos modelos de desarrollo: el de crecimiento “hacia adentro”, dominante desde la Gran Depresión en los años treinta hasta los setenta, y el nuevo modelo de crecimiento “hacia fuera”, aplicado primero en Chile y después en México, también denominado Modelo Neoliberal o del Consenso de Washington.

2.1 Política de desarrollo “hacia adentro”

En la estrategia "**orientada hacia adentro**", el sector motriz es el sector industrial, su dinamismo depende del mercado interno puesto que el

¹⁰ Helpman and Krugman, op. cit. p.6

incremento de la producción se realiza con base en la sustitución de importaciones. Para tal efecto, el Estado establece una política orientada a incentivar la producción nacional, el empleo y el ahorro de divisas. Las políticas verticales aplicadas, además de priorizar, escogen ramas ganadoras o líderes a las cuales aplican instrumentos como el arancel, el subsidio a las exportaciones, el subsidio a la producción, etc.

Esta estrategia formalmente es aplicada como resultado de la Revolución del 52 en el caso boliviano, aunque desde principios de los cuarenta se creó la Corporación Boliviana de Fomento, en el marco del Plan *Bohan*, para promover el desarrollo productivo.

Los principales instrumentos de la política comercial son los aranceles y las restricciones cuantitativas, los cuales se aplican en forma discriminatoria en función de la existencia de producción nacional pero con diferentes niveles arancelarios, existiendo una gran dispersión y generando protecciones efectivas negativas (cuando el insumo tiene un arancel más alto que el producto final). La protección del mercado interno es el principal objetivo. La política cambiaria se centra en un tipo de cambio fijo y la aplicación de controles de cambios tanto en cuenta corriente como a los flujos de capitales. La política de tasa de interés tiende a ser diferenciada aplicándose tasas de interés de fomento de la actividad productiva nacional pero de desincentivo al ahorro nacional en un contexto de “represión financiera”.

El Estado en esta estrategia participó directamente con la conformación de empresas públicas sobre todo de gran escala y que se suponía que eran estratégicas para el desarrollo nacional o para impulsar el crecimiento. El Estado tomó como principal fuente de financiamiento el endeudamiento externo, con fuentes oficiales y bancos privados, con la finalidad de canalizar dichos recursos a las empresas públicas y también al sector privado.

La inversión extranjera fue regulada sujeta a determinados requisitos con la finalidad de utilizar insumos nacionales, controlar las utilidades remitidas al exterior y delimitada a solamente determinadas actividades productivas. La transferencia de tecnología en algunos países también fue regulada en los casos de patentes y marcas.

Dadas las limitaciones del tamaño del mercado interno para continuar sustituyendo importaciones que requerían tamaños mínimos de planta o economías de escala, en la década de los sesenta y setenta se postuló el llamado “regionalismo hacia adentro”, el cual consistía en ampliar el proceso de sustitución de importaciones a una escala subregional, como en el caso del Grupo Andino, o a una escala regional como en el caso de ALALC. De esta manera la apertura discriminada del mercado subregional

y regional permitiría la continuación del proceso de industrialización, ahora con base en la promoción de exportaciones a través de los acuerdos de integración. Bolivia participó activamente el ALALC y posteriormente ALADI, así como en el Acuerdo de Cartagena o Grupo Andino.

Este enfoque se conoció como el Pensamiento Cepalista en referencia a la fuerte influencia ideológica de CEPAL en la promoción de la industrialización en base a la sustitución de importaciones.

En el caso boliviano esta estrategia prevaleció hasta agosto de 1985.

2.2 Estrategia de crecimiento hacia fuera

En la estrategia "**orientada hacia fuera**" no se prioriza ningún sector productivo en especial y el papel de motor de crecimiento se asigna a las exportaciones con base en el dinamismo del mercado internacional. El Estado aplica una política neutral, que implica que no hay un sector o actividad productiva preferencial. Se aplican políticas horizontales con objeto de beneficiar a todos los sectores. Las horizontales promueven determinados instrumentos de alcance general como el mejoramiento del capital humano, los gastos en investigación y desarrollo y gastos en infraestructura.

La liberalización del comercio permite que los precios nacionales se acerquen a los precios internacionales y el mercado sea el principal mecanismo de asignación de recursos. Los aranceles tienden a ser bajos y uniformes y se eliminan las restricciones cuantitativas a las importaciones. El mercado de cambios se liberaliza y se permite la libre movilidad del capital financiero. Se eliminan restricciones a la inversión extranjera y se aplica el principio del trato nacional, es decir el mismo trato que a la producción o empresas nacionales. La liberalización financiera se caracteriza por la eliminación de controles en el mercado financiero y se permite una liberalización de las tasa de interés.

El estado vende las empresas públicas a través de los procesos de privatización y capitalización. Se permite el libre endeudamiento externo: los estados emiten bonos en el mercado internacional y las empresas privadas bonos y acciones. También para cubrir los requerimientos fiscales internos, el estado pasa a endeudarse a través de los mercados de capitales.

En este enfoque, la integración participa dentro de la concepción del regionalismo hacia fuera, el cual se caracteriza por la apertura al comercio de bienes y servicios e inversiones a través de Tratados de Libre Comercio bilaterales, subregionales o plurilaterales y regionales. No solo se libera el

movimiento de mercancías sino el movimiento de servicios y capitales donde se aplica el principio del trato nacional.

A principios de la década de los noventas, John Williamson sintetizó en 10 proposiciones esta estrategia que reflejaba el consenso de los organismos multilaterales en cuanto a la política económica requerida para América Latina (Cuadro 1).

Cuadro 1
Las medidas del Consenso de Washington y el DS 21060

	Consenso de Washington	21060
1	Disciplina Fiscal	Si
2	Reordenación de las Prioridades del Gasto Público Redistribuir el gasto en beneficio del crecimiento y los pobres	No durante la estabilización
3	Reforma Tributaria Combinar una base tributaria amplia con tasa marginales moderadas	Si Impuesto regresivo uniforme
4	Liberalización de las tasa de interés	Solamente en moneda nacional con minimo en moneda extranjera
5	Tipo de Cambio Competitivo	Si aplicó
6	Liberalización del Comercio	Si pero no en forma de shock El arancel no era uniforme
7	Liberalización de la Inversion extranjera	No
8	Privatización	No
9	Desregulación	No
10	Garantía de los Derechos de propiedad	No

Fuente: Elaboración propia con base en el DS 21060.

Si se compara con los lineamientos del Consenso de Washington, que corresponde a los 10 mandamientos sobre las reformas, oleadas y sacramentadas por los organismos multilaterales, el DS 21060 contempló solo cinco medidas, como la disciplina fiscal, la reforma tributaria, en forma parcial la liberalización de la tasa de interés, tipo de cambio competitivo y también en forma parcial la liberalización del comercio. Durante la estabilización no realizó una reordenación de las prioridades del gasto del público en beneficio del crecimiento y los pobres sino un

ajuste uniforme en todos los gastos. Sin embargo, constituyó el primer Fondo Social de Emergencia en América Latina para paliar los efectos de la crisis y de las medidas aplicadas.

Claramente, el DS 21060 no contempló las medidas de liberalización de la inversión extranjera, privatización, desregulación y garantía de los derechos de propiedad. Será con las modificaciones y ampliaciones posteriormente introducidas a la primera etapa del 21060 que se irá configurando el conjunto de reformas estructurales en el marco de una estrategia orientada hacia fuera, con fuertes reformas en el estado y bajo el Consenso de Washington.

Segunda etapa de reformas

La segunda etapa de reformas entre 1987 y 1990 se basó en el DS 21660 de julio de 1987. La política comercial recién definió una protección uniforme a la producción nacional con un arancel del 20%. Por el lado de las exportaciones estableció una compensación selectiva, denominada Certificado de Reintegro Arancelario (CRA) del 10% para las exportaciones no tradicionales y de 5 % para las tradicionales y estableció las zonas francas industriales. Adicionalmente instruyó la adhesión de Bolivia al GATT.

El 21660 subsanó una omisión del D.S 21060, con el fin de ordenar el sistema financiero y restituyó la independencia de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, con plena facultad en el uso de sus atribuciones y responsabilidades. Estableció topes mínimos y máximos para las líneas de crédito refinanciadas por el BCB; una tasa de interés anual efectiva para los bancos intermediarios igual a la LIBOR y una tasa efectiva para el prestatario final; la LIBOR más un máximo de 5 puntos. (Art 66). Sin embargo, estableció que las tasa de interés activas y pasivas del sistema financiero serán libremente pactadas entre en banco y los usuarios de acuerdo al Artículo 28 del 21060, el cual, sin embargo, era solamente para operar con recursos en moneda nacional.

Tercera etapa

Es en la tercera etapa, a partir de 1991, donde se profundizan las reformas estructurales en el marco del Consenso de Washington.

La reforma comercial se aceleró con la apertura importadora llegando bruscamente a una protección uniforme del 10%, se eliminó el CRA y se lo sustituyó por la Ley de Neutralidad Impositiva a las Exportaciones, que establece tanto la devolución del arancel (raw ack) como la devolución de los impuestos internos indirectos, a la cual se sumaron posteriormente las

exportaciones mineras y de hidrocarburos. Se suscribieron acuerdos de libre comercio con Chile, México y Mercosur.

La liberalización de la inversión extranjera se realizó mediante la Ley de Inversiones en 1991, la cual otorgó el trato nacional a la inversión extranjera, no estableció ni siquiera como requisito el registro estadístico a la inversión extranjera y eliminó toda restricción a las importaciones.

La Reforma del Estado en los principios de la década de los 90 se inició con el proceso de privatización de las empresas públicas, con la Ley de Privatización N°1330 de abril de 1992, y la eliminación de la banca de fomento (Banco del Estado, Banco Agrícola, Banco Minero). Los objetivos de la privatización eran reducir el déficit fiscal, transferir actividades productivas al sector privado y canalizar los recursos a la inversión social. Se transfirieron un total de 34 pequeñas empresas estatales. A mediados de los 90, marzo de 1994, se realiza la principal reforma estructural con la Ley de Capitalización de las principales empresas públicas. Los objetivos de la capitalización eran atraer a la inversión privada en gran escala, acelerar la creación de puestos de trabajo, transferir el control de gestión al sector privado y crear en el largo plazo un mecanismo de ahorro para redistribuir los beneficios de la capitalización en la población. Se capitalizaron un total de 10 empresas, principalmente monopolios estatales¹¹.

En octubre de 1994, casi diez años del 21060, recién se promulgó la Ley que crea el Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) cuyos objetivos eran de regular, controlar y supervisar aquellas actividades de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, aguas y las de otros sectores que mediante Ley sean incorporadas.

Posteriormente se reemplazó el Sistema de Reparto por un sistema de capitalización individual en el marco de la Reforma de Pensiones mediante Ley N°1732 en noviembre de 1996, donde el costo proyectado por la Secretaria Nacional de Pensiones fue la mitad del costo efectivo de dicha reforma. Adicionalmente se eliminó el requisito de la entrega obligatoria de divisas con vistas a liberalizar el mercado cambiario.

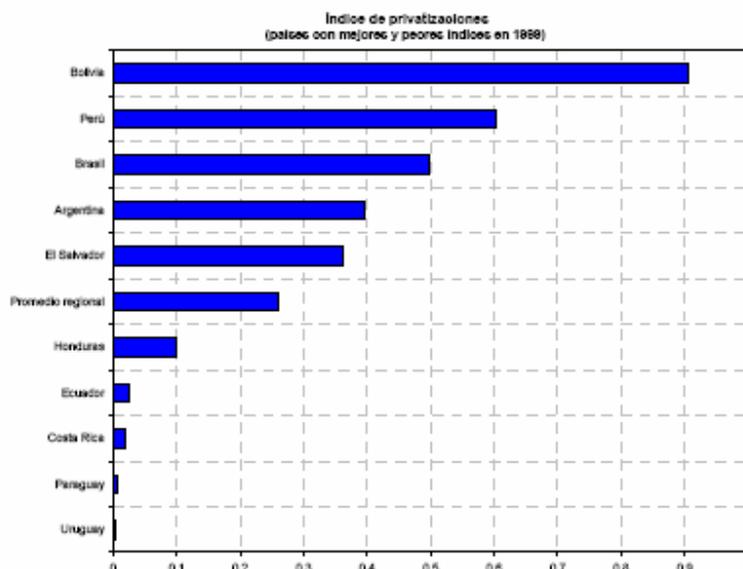
En el índice de avance de reformas estructurales elaborado por el BID¹², que mide entre 0 a 1 los avances en las reformas estructurales ubica a Bolivia a fines de la década de los noventa en el primer lugar con un índice de 0,7 mientras que el promedio para 17 países latinoamericanos

¹¹ Garrón M, Machicado C y K Capra (2003), Privatization in Bolivia: The impact on firm performance. Octubre. BID.

¹² Lora E y U Panizza (2002), Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina. Documento de Trabajo #471.

era de 0,58. Ocupa el primer grupo de países más reformadores en política comercial (0,9), reforma financiera (0,75) y en privatización (0,9). (Gráfico 1).

Gráfico 1



Fuente: Lora E y U Panizza (2002), Documento de Trabajo #471. BID

La cuarta etapa

En la cuarta etapa se continuaron realizando reformas pero ya no dentro de un plan, como fue el Plan de Todos, sino a través de un conjunto de medidas aisladas. En este marco esta la privatización de 14 empresas públicas, entre las que destaca la refinería de petróleo y la empresa metalúrgica de Vinto. Se realizó la Reforma de Aduanas y se suscribieron más de 15 Acuerdos de Protección de Inversiones.

En esta etapa se introdujeron modificaciones a los alcances de la Reforma de Pensiones incidiendo significativamente en su costo que alcanzó a cerca de 5 puntos porcentuales del PIB.

En materia de política comercial se introdujeron listas de productos bajo licencia previa de importación y se constituyeron listas de bienes de capital con arancel cero. Se otorgaron incentivos arancelarios y tributarios por regiones, como en el caso de El Alto.

En materia de precios se subvencionaron los precios de los combustibles, principalmente el GLP.

En síntesis, en el marco de la nueva estrategia se minimizó el rol del estado en cuanto al desarrollo productivo y no se dieron señales claras al sector productivo.

3. El perfil productivo y su evolución en el periodo 1990-2007.

3.1 El perfil productivo

En el período de análisis, a precios constantes, se observa un aumento de la participación del sector productor del Bienes de 42,9% en 1991 a 44,1% en 2007. En el sector agropecuario se registra una caída sensible de una participación de 16% en 1991 a 14,4% en 2007. Se observa un aumento del grado de industrialización del país de un máximo del 17,1% en 1996 a un 18,1% en 2007. En el sector estratégico el comportamiento es diferenciado: si bien aumentó la participación del sector hidrocarburos, de un mínimo de 4% en 1993 a 7,1% en 2007, bajó en cambio la participación del sector minero de 6,1% en 1995 a 4,5% en 2007. Estas dos actividades económicas presentan en su participación el mayor grado de volatilidad comparado con otros sectores; así el coeficiente de variación que mide esta volatilidad (desviación estándar respecto al promedio) fue de 0,21 en los hidrocarburos y 0,15 en minería, mayor a la del sector de la construcción que tuvo una volatilidad de 0,14.

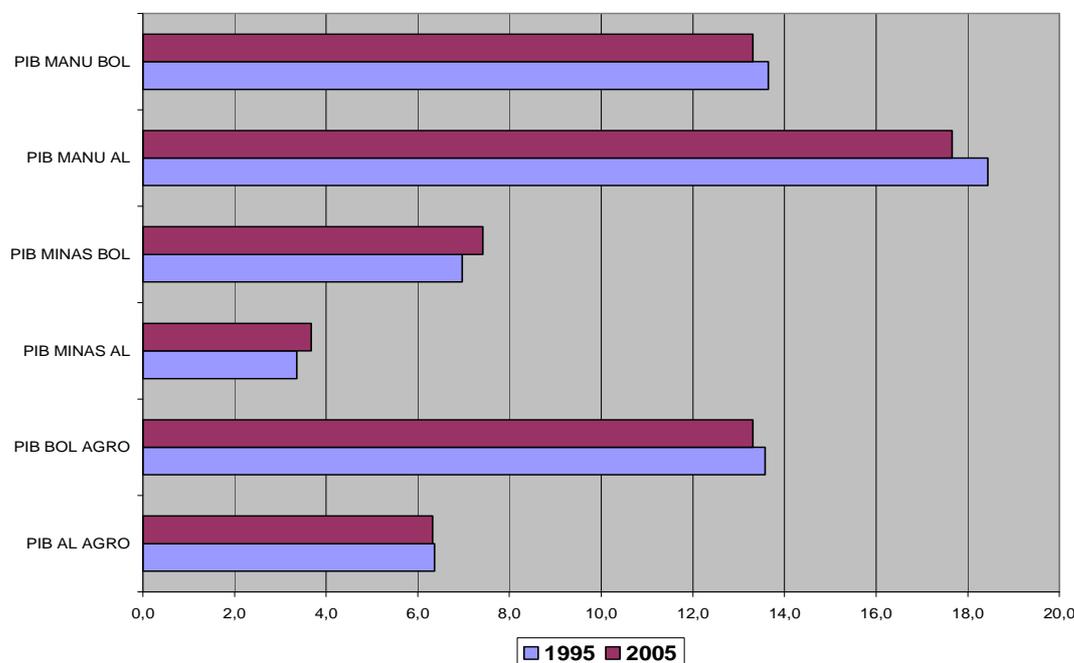
Para analizar el perfil productivo del país podemos comparar con otros países de América Latina. Así, con base en datos de la CEPAL¹³, en dólares a precios constantes, podemos observar lo siguiente:

- Bolivia es uno de los países de América Latina que tiene el sector agropecuario con una alta participación en el total del producto (13,3%), siendo el promedio de la región de 6,3%.
- Bolivia es uno de los países que tiene un grado de industrialización (13,3%) muy inferior al promedio de América Latina (17,7%).
- Bolivia tiene un sector extractivo (Minas e Hidrocarburos) con un peso en el total del producto en torno al 7,4%, equivalente al doble del promedio de América Latina de 3,7%.
- El sector productor de bienes en Bolivia tiene una participación (34%) más alta que el promedio de América Latina (29,4%).

En síntesis, el perfil productivo de Bolivia es asimétrico respecto al promedio de la región de América Latina.

¹³ CEPAL (2008), Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe: 2006. Santiago de Chile

Gráfico 2
 Perfil productivo: 1995-2007
 En porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de INE y CEPAL.

3.2 El dinamismo del sector productor de bienes

El sector productor de bienes muestra un comportamiento heterogéneo en el periodo 1990-2007 (Cuadro 2).

En primer lugar en términos de dinamismo se observa lo siguiente:

- La actividad económica más dinámica ha sido la industria manufacturera, con una tasa promedio de 6,6% superior a la tasa de crecimiento promedio del PIB de 4,3%. En el tercer trimestre de 2007 mantuvo este liderazgo con una tasa de 5,2%. Para todo el año alcanzó un 5,9%.
- La actividad menos dinámica ha sido la agropecuaria con una tasa promedio de 2,1%, inferior a la del PIB y en 2007 su tasa fue negativa (0,27%) hasta septiembre y para todo el año cayó en 0,51%.
- En el sector estratégico muestra un mayor dinamismo los hidrocarburos (4,1% en promedio) respecto a los minerales (1,90%) y para septiembre de 2007 esta tendencia continua al registrar los hidrocarburos un crecimiento de 3,4% superior al sector minero

(0,05%). Para todo el 2007 hidrocarburos creció en 5,2% mientras que la minería registró una tasa record de 9,98%.

Cuadro 2
Tasa de crecimiento del sector productor de bienes: 1991-2007
En porcentajes

PERIODO	AGROPECUARIO	MANUFACTURA	PETRÓLEO Y GAS	MINERALES
Crecimiento				
2006 ^(p)	4,55	8,06	4,81	3,75
20073/	(0,51)	6,09	5,24	9,98
Promedio 1991-2007	2,02	7,07	5,03	6,87
STD	3,58	1,39	0,30	4,40
CV	1,77	0,20	0,06	0,64
Incidencia				
2006 ^(p)	0,66	1,33	0,33	0,15
20073T ^(p)	(0,07)	1,04	0,36	0,41
Promedio 1991-2007	0,45	0,62	0,33	0,06

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Nota: CV: Coeficiente de variación. STD: Desviación estándar.

En segundo lugar, adicionalmente a la tasa de crecimiento un elemento a considerar es la sostenibilidad de ese crecimiento. El coeficiente de variación, definido como la relación entre la desviación estándar y la media, es un indicador que mide dicha sostenibilidad y muestra que los sectores menos volátiles fueron los hidrocarburos (0,24) y la manufactura (0,31) mientras que los más volátiles fueron la actividad agropecuaria (1,60) y los minerales (1,38).

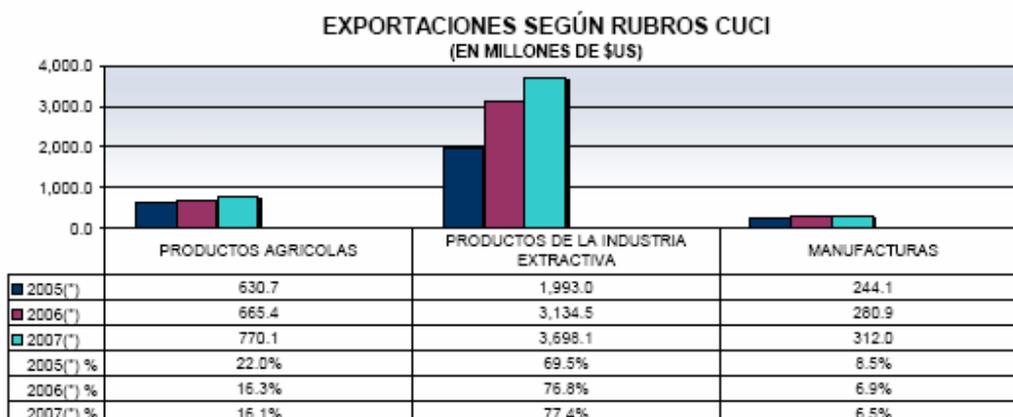
En tercer lugar, un elemento central es la incidencia de la actividad productiva en el crecimiento del PIB. El sector manufacturero en promedio tuvo la incidencia más elevada (0,62%) seguido del sector agropecuario (0,45%) y el sector hidrocarburos (0,33%). El sector minero tuvo la más baja incidencia (0,06%).

3. 3 El perfil exportador

En el país prevalece el modelo primario exportador, aunque ya no concentrado en uno o dos productos como en el pasado, sino más diversificado pero al interior del rubro de materias primas. Bajo este concepto, las exportaciones de productos primarios representan el 89% mientras que en el promedio de América Latina estaba en 50%.

Bolivia presenta un perfil exportador muy pronunciado a favor de los productos de la industria extractiva, que comprende a minería e hidrocarburos, el cual concentra el 77,4% de las exportaciones. En cambio, las exportaciones agropecuarias participan solamente con un 16% y las manufacturas propiamente tales con un mínimo de 6,5%.

Gráfico 3

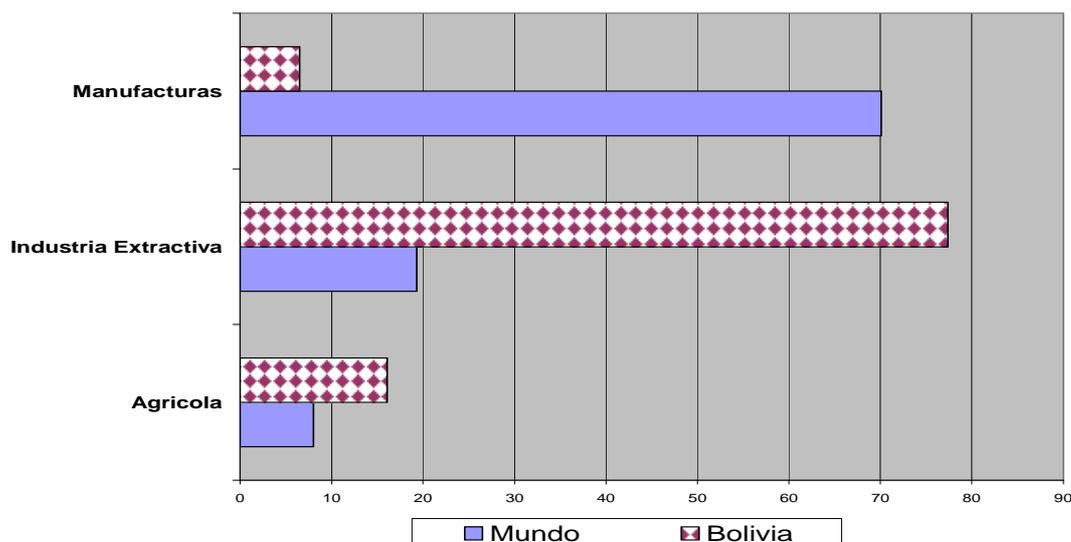


Fuente: CEPROBOL

El perfil exportador de Bolivia es asimétrico respecto al mundo, es decir va en sentido contrario al prevaleciente en la economía mundial. Mientras las manufacturas representan el 70% del comercio mundial, en Bolivia participa solamente con el 6,5%.

Gráfico 4

Estructura de las exportaciones de Bolivia y el Mundo



Fuente: Elaboración propia con datos de OMC y CEPROBOL

En cambio, la industria extractiva, que en el comercio mundial representa el 19,3% del total, en el país concentra el 77,4% de sus exportaciones totales.

En el caso de los productos agropecuarios, la participación en las exportaciones de Bolivia (16%) es superior a la participación en las exportaciones agrícolas en el comercio mundial, que es del orden del 8%, aunque es menor al promedio de América Latina, que es del 23,8%.

PARTE II

4. Conjunto de Políticas que podría utilizar el Gobierno Central y las Prefecturas y Gobiernos Municipales para impulsar el desarrollo productivo.

Para la selección de políticas, tanto a nivel central como subnacional, para impulsar el desarrollo productivo se requiere, previamente, la definición del tipo de políticas que se aplicarán en función de la orientación de la economía en su conjunto y del aparato productivo en particular. Esta preferencia podría ser una orientación hacia fuera, como fue la tendencia pasada, o hacia adentro como podría aparecer que sería la intención de la actual política de desarrollo.

4.1 La orientación de las políticas de desarrollo productivo: ¿hacia adentro o hacia fuera?

La tendencia pasada ha estado centrada más en la orientación de la producción al mercado externo y en el olvido relativo del mercado interno, por lo que la definición de políticas podría contemplar un escenario de retorno al mercado interno o definir un escenario intermedio, como señala el Plan Nacional de Desarrollo (PND)¹⁵, de caminar con los dos pies: el mercado interno y el mercado externo.

La definición de un escenario intermedio es posible debido a que la clasificación entre estrategia hacia adentro versus estrategia hacia fuera es muy simplificada, puesto que agrupa en dos categorías las distintas y variadas estrategias y políticas productivas y comerciales que aplican los países en la práctica y que Bolivia puede aplicar.

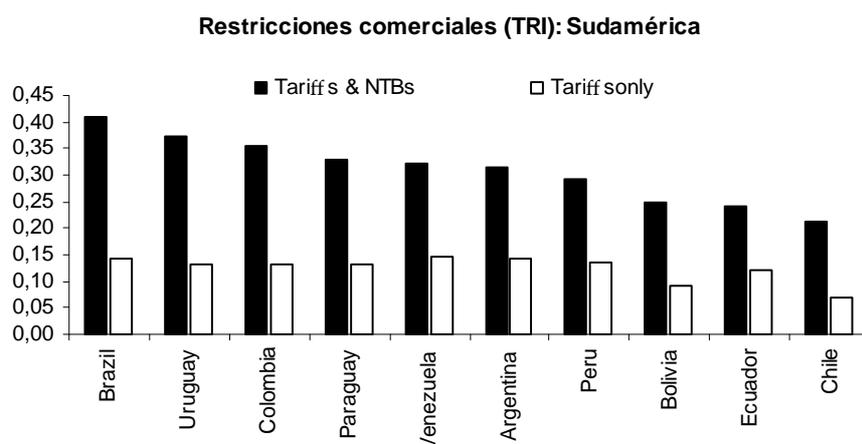
En primer lugar, no existen casos de economías completamente cerradas ni tampoco de economías totalmente abiertas, donde no apliquen regulaciones y restricciones al comercio exterior. Lo que predomina son distintos grados de apertura al comercio exterior y distintas modalidades en que una economía se inserta a la economía mundial.

¹⁵ Gaceta Oficial de Bolivia (2007), Plan Nacional de Desarrollo.

En segundo lugar, existen limitaciones en los indicadores para medir el grado de apertura externa.

- Un indicador usual es la proporción de las exportaciones e importaciones respecto al PIB. Una alta participación mostraría que una economía es abierta y una baja participación señalaría que es una economía cerrada. Con base en este criterio, Estados Unidos es una de las economías más cerradas, al igual que Japón mientras que Singapur es una de las más abiertas (300% del PIB). En Bolivia las exportaciones e importaciones, es decir el comercio exterior, representa un 72% del PIB.
- Otro indicador es el grado de protección de una economía medido a través del arancel promedio o el arancel ponderado por el comercio. Con base en este criterio, por ejemplo, Brasil, Uruguay y Colombia presentan tarifas relativamente bajas, sin embargo si se incluye el efecto de las barreras no arancelarias (restricciones, cupos, licencias) sus niveles de protección suben sensiblemente (Gráfico 5).

Gráfico 5



WTO (2006), Trade Restrictiveness Indices.

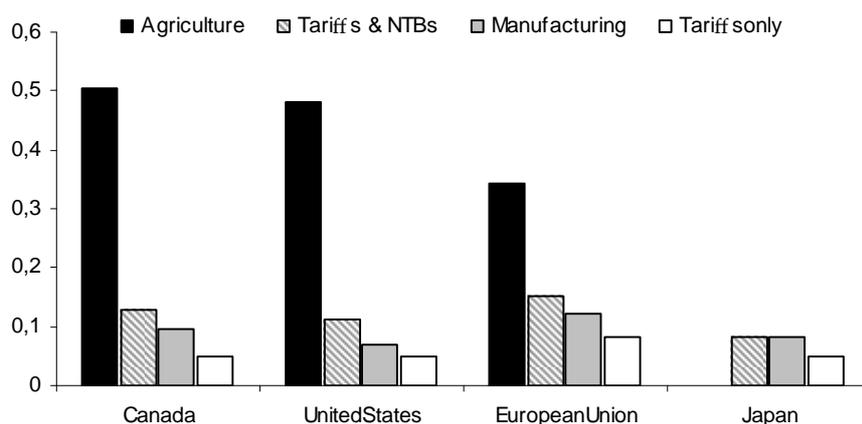
- A nivel sectorial los países desarrollados tienen bajas tarifas para productos industriales pero niveles de protección elevados para la agricultura, como en los casos de Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea (Gráfico 6).

En tercer lugar, el concepto de apertura es un concepto dinámico y no estático. Las economías han ido evolucionando en el tiempo y han ido variando sus grados de apertura. Así economías con altos grados de protección, como del Sudeste Asiático en los años setenta han aumentado su apertura externa en los años noventa y han ido modificando los

instrumentos de política comercial utilizados. En un periodo han protegido las actividades intensivas en mano de obra y en función de sus ganancias en competitividad, posteriormente, han entrado en actividades con alto contenido tecnológico.

Gráfico 6

Restricciones comerciales (MA-OTRI): Economías desarrolladas



WTO (2006), Trade Restrictiveness Indices.

En síntesis, no existen estrategias cerradas ni tampoco totalmente abiertas, sino distintos grados de apertura al comercio exterior y distintas modalidades de intervención del estado en forma directa e indirecta a lo largo del tiempo, mediante las cuales una economía se inserta a la economía mundial. Existe una gama amplia y diversa de instrumentos y mecanismos de política económica y comercial. Es decir, países con mayor o menor profundidad en sus procesos de apertura al comercio exterior y mayor o menor presencia del estado en la economía.

4.2 El rol del Estado y la lógica de intervención

Otro elemento fundamental para la selección y determinación del conjunto de políticas de apoyo al sector productivo es definir cual va a ser el rol del Estado y cual va a ser su lógica de intervención. Para tal efecto se propone la construcción de escenarios en función de las distintas modalidades de intervención del estado y de la definición de los dilemas de la política productiva.

- Intervención directa del estado mediante empresas públicas o en forma indirecta a través de políticas de fomento: Estado promotor o interventor.
- Priorizar sectores: ganadores y perdedores
- Priorizar tamaños de empresas: pequeñas versus grandes
- Definir políticas: horizontales o verticales
- Tipos de incentivos: fiscales o financieros
- Las competencias entre Gobiernos Nacionales, Departamentales y Locales.

4.3 Intervención directa o indirecta

La discusión central sobre el rol del estado en el desarrollo productivo es si puede participar el Estado directamente a través de empresas estatales y/o modalidades de asociación con el sector privado o debería limitarse a su rol de promotor del desarrollo productivo mediante la formulación de políticas de fomento productivo.

En la práctica este dilema no se da, puesto que el estado nunca se retiró de la actividad productiva. Así en los países que supuestamente aplicaban el modelo neoliberal presentaban una fuerte presencia estatal como en el caso de Chile con CODELCO y ENAMI en el sector de la minería y en el caso de México con las empresas petroleras estatales. Es así que no existe una economía con ausencia absoluta del Estado, es decir totalmente liberal. Una de las economías más abiertas que se utiliza como ejemplo de economía liberal, como es el caso de Singapur,¹⁷ en el campo de la política comercial, si bien tiene un arancel ad valorem cero, aplica a los productos alcohólicos derechos específicos, utiliza prohibiciones y licencia de importaciones. Así mismo, el Estado tiene empresas estatales y establece subsidios para las empresas pequeñas y medianas

Lo que está en discusión sobre las empresas públicas, por tanto, es su presencia en el área productiva: en la agropecuaria y la manufactura, y si se sujeta a normas que delimiten su presencia. Así en el pasado, Bolivia a través de la CBF participaba con empresas públicas pero estas podían estar en cualquier sector de la economía y en cualquier rama productiva, incluyendo la fabricación de helados.

El Plan Nacional de Desarrollo delimita la participación directa del Estado solo en el sector estratégico, conformado por hidrocarburos, minería y electricidad. En la práctica, con las disposiciones sobre la crisis de alimentos se extendió lo estratégico al sector de alimentos con la creación de EMAPA. Adicionalmente, surgieron varios proyectos de intervención

¹⁷ OMC (2000), Singapur: Informe de la Secretaria. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. Marzo 2000.

directa como en el caso de papeles y cartones, plantas industrializadoras de leche, fabricación de jugos con frutas tropicales, cemento, vidrio, aceite, etc.

Por lo tanto; se perfilan dos escenarios: el primero, donde no existe ex ante una regla sobre la delimitación de la participación del estado en el sector productivo, como sería la tendencia actual y, el segundo escenario, en el que se delimita claramente el área de su participación. Esta última tendría dos variantes; la primera volver al enfoque original del PND al sector estratégico o, la segunda, ampliar esta intervención pero estableciendo previa y claramente las ramas productivas en función de un Plan Agropecuario y un Plan Industrial. En el siguiente capítulo se señalan las áreas productivas donde el país presenta ventajas comparativas reveladas como un criterio para que el fomento productivo sea sostenible.

En el primer escenario, a parte de generar una mayor incertidumbre para la inversión privada, no corresponde a la propia filosofía del Gobierno de tener un plan que guíe las políticas públicas y el accionar del estado. En el segundo escenario se deben definir las modalidades de asociación; es decir mediante que modalidad el estado participa con el sector privado, como puede ser *joint ventures* o contratos de riesgo compartido, empresas mixtas mediante sociedad anónima, presencia temporal a través de capital semilla y posteriormente traspaso al sector privado de su participación u otras.

La modalidad de participación también debe estar en función de la temporalidad, es decir si es una intervención impulsora para que continúe la propia dinámica del sector productor privado y las asociaciones de productores o implica una presencia más permanente.

Por último, dentro de la modalidad de participación es necesario el diseño orgánico y legal de su institucionalidad. Es decir, si es mediante directorios para cada empresa estatal o puede constituirse una corporación similar a la CBF o a la CORFO de Chile. Este tema es central puesto que la proliferación de empresas no va a permitir un adecuado control y además puede darse una gran dispersión en cuanto a políticas específicas. La conformación de directorios es otro problema por la escasez de recursos humanos puesto que éstos son nominados por los Ministerios y tendría que analizarse una modalidad más directa de elección por la necesidad de una gestión empresarial descentralizada y eficiente.

4.4 Sectores ganadores y perdedores

Este tema ha generado una profunda discusión sobre el tipo de Políticas Productivas en América Latina. El tema central es si se puede definir ex ante que sectores o ramas productivas o actividades económicas se pueden

priorizar y, por lo tanto, ser acreedores de las políticas de fomento y de incentivos específicos.

La selección previa determinaría quiénes son los sectores ganadores y cuales son los sectores perdedores. Generalmente también se basan en criterios sobre casos exitosos y no exitosos en otros países, sobre todo por el lado de las exportaciones.

Esta definición implica criterios de elección para decir qué actividades productivas se deben fomentar y supone que el Estado tiene la suficiente información sobre los aspectos microeconómicos principalmente tecnológicos y comerciales. Esta información la tiene básicamente el sector privado, que conoce donde están los obstáculos y posibles soluciones micro. **Lo que tendría que hacerse es conseguir información sobre la disposición de invertir del sector privado en actividades específicas si se eliminan determinados obstáculos.** En caso contrario, la ubicación y especificación de los sectores sería una solución burocrática y con mala información.

Adicionalmente, al delimitar en forma previa, de hecho se está escogiendo un perfil productivo y comercial, como sería el centrado en las primeras ramas de la industria tradicional y no se estaría previendo las tendencias mundiales y de la tecnología, las cuales son un insumo sobre hacia qué perfil productivo dirigirse o cuál sería el perfil productivo más deseado y posible para el país.

Sobre este particular, Dani Rodrik¹⁸ plantea las siguientes directrices, que el autor comparte plenamente, sobre la ubicación y especificación de sectores productivos que serían los ganadores y los no seleccionados: los perdedores.

- No hay que preocuparse demasiado por identificar los sectores en los que se va actuar.
- La clave de la aplicación de políticas productivas no es en absoluto la capacidad de elegir posibles triunfadores sino **descartar perdedores**.
- Los gobiernos no son capaces de elegir triunfadores.
- Es preferible un proceso de experimentación, si bien es caracterizado por gran incertidumbre tenga la capacidad de autocorrección que permita reconocer el error y suprimir paulatinamente el apoyo.

En el caso del PND y la política del Banco de Desarrollo Productivo, inicialmente, se actuó por el lado de la oferta, es decir se delimitaron cinco complejos productivos prioritarios:

¹⁸ Dani Rodrik (2005), Políticas de diversificación económica. Revista de la CEPAL 87. Diciembre.

- Alimentos
- Textil y Confecciones
- Madera y productos de la madera
- Cuero y productos de cuero
- Turismo

Posteriormente, el BDP amplió su intervención a todos los sectores productivos del sector generador de ingresos y empleos, actuando por el lado de demanda, debido a las solicitudes de crédito en otros campos, inicialmente no priorizados, pero con excepción del sector estratégico. Es decir no eligió ganadores sino que identificó a los sectores que no se van a alentar con créditos de fomento, es decir escogió los perdedores.

4.5 Micros, pequeños, medianos y grandes

Junto a la discusión anterior de elegir ganadores y perdedores la tendencia en América Latina ha sido de favorecer a las PYMES, es decir pequeña y mediana empresa.

En el caso de las políticas productivas, en el país la tendencia pasada fue favorecer al sector moderno agroindustrial generalmente orientado a la exportación y conformado con grandes unidades económicas y las micro finanzas en el sector de servicios y comercio. La tendencia actual es de favorecer a la microempresa, la pequeña empresa y a las asociaciones productivas. Pero esta tendencia podría dar lugar a discriminar o excluir a la mediana y gran empresa

En la práctica ningún modelo de desarrollo se ha sustentado en un solo tamaño económico de unidad productiva. Además, es difícil encontrar una experiencia exitosa que solo se haya basado en pequeñas unidades, que generalmente son de baja productividad, producen bienes y servicios de baja calidad para el mercado local y trabajan generalmente en forma aislada²¹. Desde la publicación de *Small is Beautiful* se ha llamado la importancia del sector que había sido descuidado y discriminado, empero, es necesario pensar en una perspectiva de largo plazo, puesto que el desarrollo productivo de un país no solo debería estar basado en una industria tradicional sino en nuevos sectores y actividades con un tejido productivo más amplio y entrecruzado. El desafío es enfrentar un mundo competitivo donde, por un lado, están las presiones de economías con gran oferta de mano de obra a bajo costo y, por otro, economías con altos niveles tecnológicos. También es bueno considerar la baja incidencia en el producto de un incremento en la producción de pequeñas unidades. Por último, el PND contempla subir el coeficiente de inversión (formación bruta

²¹ CEPAL 82007), Cinco piezas de política de desarrollo productivo, Serie Desarrollo Productivo N°176.

de capital respecto al PIB) de 12% a un 24% y esto requiere elevadas inversiones del sector privado nacional y extranjero.

Para poder utilizar el potencial de las pequeñas empresas junto con las medianas y grandes se requiere de políticas de articulación como son los complejos productivos en el PND y, en el caso de la micro y pequeña empresa, la implementación de políticas asociativas. Sin embargo, las micro y las pequeñas empresas para convertirse en una parte del sector motriz de la economía presentan dificultades relevantes en el acceso a mercados de financiamiento, tecnología y recursos humanos.

El BDP escogió a ganadores: micro productores, pequeños empresarios y asociaciones productivas y mediante un nuevo crédito del BID, de 12,3 millones de dólares se abriría una línea para las PYMES.

4.6 Políticas horizontales o selectivas

Otra gran discusión para ubicar, especificar y escoger el set de políticas productivas es si en realidad son necesarias políticas específicas dirigidas a determinadas actividades productivas o es mejor aplicar políticas generales y de amplia cobertura.

Después de la política proteccionista, la tendencia por lo menos teórica en América Latina fue la de aplicar “políticas neutrales u horizontales”. Estas políticas “buscaban no discriminar entre sectores y que se debían poner en marcha a través de incentivos a la demanda de empresas, en contraste con los subsidios a la oferta que caracterizaba el modelo anterior”.²² Se denominaban horizontales por que favorecían a todos los sectores y no una integración vertical como en el pasado, como en el caso del arancel uniforme, tasa de interés uniforme, tipo de cambio único e impuestos uniformes. Estas políticas debían hacer más eficiente el funcionamiento de los mercados productivos, con la flexibilidad laboral y la liberación del mercado financiero. El set de políticas horizontales se orientaban al nivel meso sectorial y comprendía las políticas orientadas al desarrollo de:

- Infraestructura física
- Servicios Básicos
- Fomento a la inversión extranjera
- Políticas sobre Innovación y Transferencia de Tecnología
- Financiamiento
- Capacitación de recursos humanos
- Asistencia Técnica

²² Wilson Pérez (2006), El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe. Revista de la CEPAL 88.p.76.

En este marco, se decía que la mejor política productiva o política industrial era no hacer política productiva.

Si bien en América Latina fueron exponentes de este enfoque países como Argentina, Chile y Uruguay en los ochenta y mediados del noventa, en la práctica la mayoría de los países mantuvieron políticas selectivas para algunos sectores, como incluso en el caso de Chile en los subsidios para el sector forestal, minero y a las exportaciones menores. En el caso de Bolivia las medidas de apoyo al sector minero y la licencia previa de importación al aceite. Así mismo, aunque se diga que son políticas neutrales en los hechos terminan favoreciendo a un sector más que a otro. Por ejemplo, las políticas de desarrollo tecnológico en la realidad están orientadas a sectores con más potencialidad que otros.

En América Latina, además de aplicar políticas horizontales algunos países mantuvieron e incluso reactivaron políticas sectoriales y otros países se centraron en el tema sectorial mediante políticas de competitividad concentradas en conglomerados productivos o clusters.

En este marco se pueden señalar tres tipos de políticas sectoriales:

- La continuación de las políticas de sustitución de importaciones, como el régimen de la industria automotriz en el MERCOSUR.
- Políticas focalizadas en sectores: como en el caso de la industria electrónica e informática y que después derivaron en las llamadas Tecnologías de la Información o TICs.
- Políticas en sectores con elevada concentración derivadas de economía de escala y de red (energía eléctrica, telecomunicaciones, petróleo y gas).

En lo que se refiere a políticas de competitividad, este enfoque plantea el tema de competitividad sistémica como elemento central, por lo tanto lo que había que ejecutar eran políticas orientadas a aumentar la competitividad del conjunto de la economía, sin dar un papel al sector productivo y más específicamente al sector industrial. Las políticas de apoyo a conglomerados ponen énfasis en pequeñas y medianas empresas bajo el liderazgo de grandes empresas. Generalmente buscan aumentar la competitividad en sectores existentes más que crear nuevos sectores y la manufactura aparece relegada a segundo plano.

En el caso de la política actual en Bolivia, pese a que se criticó el enfoque de la competitividad, el PND postuló los Complejos Productivos en cinco sectores (alimentos, cuero, maderas, textiles y turismo) y en la práctica se están aplicando políticas sectoriales de sustitución de importaciones, como en el caso del fomento de empresas de la leche, el papel y el cartón.

4.7 Tipos de Incentivos

Los instrumentos de política más utilizados en América Latina son los incentivos financieros y los incentivos fiscales:

- Créditos de fomento a través de bancos de desarrollo. Así en siete países de la región (Argentina, Brasil, Colombia y México entre otros) la banca pública de desarrollo provee créditos con enfoque sectorial.
- Incentivos Fiscales. En 18 países de América Latina se aplican incentivos fiscales para beneficiar a sectores específicos. Una forma de incentivo es la que existencia de zonas francas de exportación o las industrias maquiladoras.

En el anexo I se presentan los incentivos financieros y fiscales en América Latina. Respecto a la devolución de impuestos a las exportaciones solamente si el nivel que se devuelve es superior al componente de los impuestos indirectos en el producto de exportación, constituiría un subsidio.

En el caso del país se aplica desde mediados de 2007 los incentivos financieros a través del Banco de Desarrollo Productivo y en materia de incentivos fiscales se mantiene el régimen de zonas francas y la devolución de impuestos a las exportaciones (CEDEIM).

4.8 Las competencias entre Gobierno Central y los Gobiernos Subnacionales

En este marco, cobra especial interés, el rol productivo de los Gobiernos departamentales y locales. Si bien a nivel nacional se ven como dilemas las opciones de políticas respecto a qué actividades productivas incentivar, cuáles van a ser los sectores o subsectores ganadores o perdedores, o si se pone énfasis en la pequeña o mediana empresa, en el marco de un departamento y municipalidad la situación cambia completamente.

Esta situación se debe a que las vocaciones productivas en el departamento e incluso a nivel local cambian, puesto que la especialización productiva es muy diferente por la variedad de climas, microclimas, pisos ecológicos, dotación de recursos naturales, disponibilidad de insumos y mano de obra, cercanía o lejanía de los centros del mercado nacional o del mercado internacional. Asimismo, a nivel central no se dispone de la información específica a nivel micro y a nivel territorial sobre las actividades a incentivar o no, la cual supuestamente debería estar más disponible a nivel departamental y local. Por último, la forma de organización de la producción y el tamaño de las

unidades económicas varían a nivel regional y local por lo que a estos niveles más descentralizados les sería más fácil apoyar a las formas de organización prevalecientes o característica de la región.

Es por eso, que si bien en el PND se pueden señalar prioridades sectoriales, en sus propios planes departamentales y los planes locales se pueden establecer otras prioridades sectoriales en función de sus ventajas competitivas. Por eso la planificación sería, en los hechos, indicativa para los departamentos y municipios, puesto que el Gobierno Central no tiene la capacidad de identificar a un nivel microeconómico qué actividades son más rentables y sostenibles en el tiempo. Lo que puede hacer el Gobierno son las definiciones de políticas macro y políticas meso orientadas, por ejemplo, a buscar un equilibrio entre los subsectores de la agricultura no industrial con la agricultura industrial, así como entre incentivar tanto el mercado interno como externo.

Esta modalidad de definición de actividades productivas sería más sostenible puesto que mejoraría a nivel departamental y local la intervención del estado, se haría con mayor información y posiblemente con una mejor asignación de los recursos. A nivel del Gobierno Central se corregirían, vía medidas de política, los sesgos o discriminaciones negativas a los sectores productivos, pero a nivel departamental y local se darían los incentivos positivos en función de sus vocaciones productivas.

No obstante lo anterior, el tema de competencias esta inmerso en el proyecto de la Nueva Constitución y los proyectos de Estatutos autonómicos.

Así en la Nueva CPE se plantea políticas generales y de coordinación en los ámbitos sectoriales (Artículo 299). En cambio en el estatuto de Santa Cruz se plantea el tema de la agricultura, ganadería, bosque y pesca de competencia departamental exclusiva (Artículos 6, 10, 12, 13 y 40). En el estatuto de Tarija se plantea “competencia departamental fundamental”, en la del Beni, competencia departamental y en la de Pando “competencia compartida con el Gobierno Nacional y Gobierno Municipal.

5. Sectores productivos que podrían impulsar el Gobierno Central y los Gobiernos subnacionales en función de la matriz de ventajas comparativas reveladas.

El análisis se realiza para el periodo 1996 a 2007 para el sector productivo ubicado en el sector generador de ingresos y empleos del PND. Se utiliza el indicador de ventaja comparativa revelada que mostraría donde el país tendría ventaja expresada en un superávit comercial, al registrar

exportaciones mayores a importaciones. Se utilizan los cuatro dígitos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU).

5.1 Sector agropecuario

Con base al criterio de las ventajas comparativas reveladas se observa lo siguiente:

- Entre 1996 a 2007 si bien el sector agropecuario ha tendido a ser superavitario, en los últimos años su superávit disminuyó, al contrario del comportamiento de la balanza comercial total del país. Así en 2007 el saldo positivo fue de 62,2 millones de dólares, inferior al saldo registrado en 1996 en un 22% y en aproximadamente 20 millones de dólares. Sus exportaciones cayeron en 19,8% mientras que sus importaciones aumentaron en 65%.
- Según la clasificación CIII a cuatro dígitos, en 1996 de los 8 rubros que componían el sector, solamente en dos actividades era deficitario; cría de otros animales domésticos y pesca. En 2007, la situación se revierte y solamente en dos actividades productivas presenta un superávit; cultivo de hortalizas y legumbres y el sector más relevante el cultivo de frutas, nueces, donde prácticamente comprende a las castañas y frutas tropicales.
- La actividad de mayor declinación corresponde al cultivo de cereales. De un superávit de 34,5 millones de dólares en 1996 reversionó a un déficit de 27,2 millones de dólares en 2007, puesto que mientras las exportaciones del sector cayeron en 21,6% las importaciones se incrementaron en más del doble; 56%.
- La cría de ganado vacuno pasó de registrar en 1996 un superávit de más de un millón de dólares a un déficit de 278 mil dólares en 2007. Prácticamente las exportaciones legales y registradas de ganado desaparecieron.
- En el rubro de la pesca, las estadísticas oficiales no muestran un comercio relevante, por lo que prácticamente sería un sector no transable.

De este análisis surge claramente un escenario, que es el de continuar la tendencia pasada donde Bolivia ha perdido ventajas comparativas en el sector agropecuario, especialmente en el rubro “cultivo de cereales” y solo ha incrementado su balanza comercial y mantiene las ventajas comparativas en el subsector de frutas y nueces que estarían sostenidas por pocos productos.

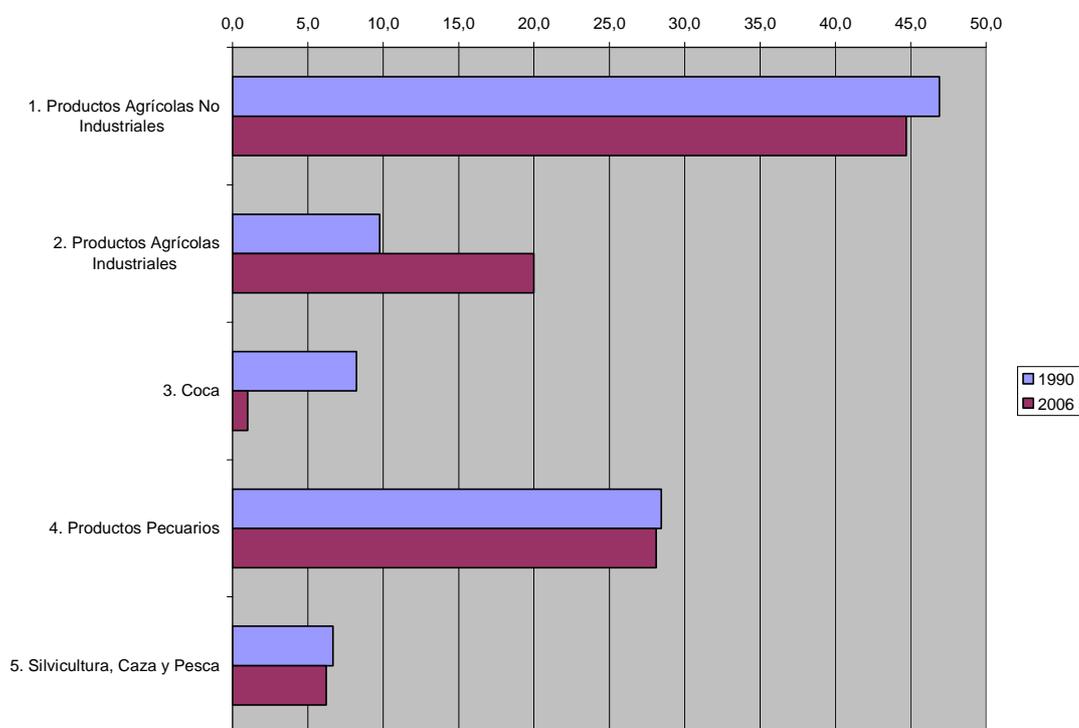
Cuadro 3
Ventajas comparativas reveladas:
En miles de millones de dólares corrientes

CLASE DE LA CIU-Rev.3	1996			2007(p)		
	Exportación	Importación	Saldo	Exp	Importación	Saldo
TOTAL	1.216.195	1.656.615	-440.420	4.784.295	3.533.582	1.250.713
AGRICULTURA, GANADERÍA, CAZA Y SILVICULTURA	155.477	75.085	80.392	186.296	124.062	62.234
0111 Cultivo de cereales y otros cultivos n.c.p.	104.258	69.805	34.453	81.701	108.943	-27.242
0112 Cultivo de hortalizas y legumbres, horticolas y productos de vivero.	1.096	887	210	1.099	863	235
0113 Cultivo de frutas, nueces, plantas cuyas hojas se utilizan para bebidas	46.087	2.354	43.732	102.239	8.636	93.603
0121 Cría de ganado vacuno y de ovejas, cabras, caballos, asnos, mulas y burdéganos; cría de ganado lechero y producción de leche en la finca.	1.722	494	1.228	83	361	-278
0122 Cría de otros animales dom,elab de productos animales	703	886	-183	436	3.987	-3.550
0130 Cultivo de productos agrícolas en combinación con la cría de animales domésticos (explotación mixta).	480		480			0
0200 Silvicultura, extracción de madera y actividades de servicio conexas.	1.132	659	472	738	1.272	-534
0500 Pesca, explotación de criaderos de peces y granjas piscícolas.	40	624	-584	2	130	-128

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

La tendencia pasada ha estado centrada más en la orientación de la producción al mercado externo y en el olvido relativo del mercado interno, por lo que la definición de políticas podría contemplar un escenario de retorno al mercado interno o definir un escenario intermedio de caminar, como señala el PND, con los dos pies; el mercado interno y el mercado externo.

Gráfico 7
Perfil productivo del sector agropecuario
En porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

El perfil productivo del PIB del sector agropecuario (Gráfico 7), nos muestra una estructura diferente respecto al CIIU que nos permite apreciar la heterogeneidad interna al interior del sector. Concretamente se encuentra la diferencia entre el subsector de productos agrícolas no industriales muy asociado a la región del occidente del país, y el subsector de productos agrícolas industriales, relacionado con la región del oriente del país.

Entre 1990 a 2006 se observa un cambio estructural en el sector agropecuario como resultado del aumento significativo de la participación del subsector de productos agrícolas industriales, que aumentó su participación de 9,7% en 1990, a 20 % en el 2006. Con datos del INE, se encuentra una leve disminución del subsector agrícola no industrial de 46,9% a 44,7% y una reducción en la participación del subsector coca de 8,2% a 1% (Gráfico 7).

Del análisis del perfil productivo se derivan escenarios y decisiones de política productiva. En primer lugar, claramente se encuentran dos desempeños diferentes en el sector productivo agropecuario; el dinamismo del sector de productos agrícolas industriales, con una tasa de 8,9% en promedio por encima del PIB, y el menor dinamismo del sector de productos no industriales con una tasa del 3,3% en promedio y por debajo del PIB del país. Este aspecto es muy relevante para el diseño de políticas productivas. La tendencia pasada ha sido de dar mayor prioridad al sector agrícola industrial y esta tendencia demostró que no era sostenible, por los impactos en la pobreza y los problemas sociales asociados al área rural del occidente. Actualmente, la definición de política puede desembocar en un escenario en que solo se dé prioridad al sector agrícola no industrial, sin embargo, tampoco sería sostenible política, socialmente y especialmente económicamente al tener una menor productividad, por lo que un escenario intermedio de no discriminación entre ambos sectores sería más sostenible y recomendable.

En segundo lugar, se derivan opciones de política en función de cambiar la tendencia pasada cuando se habría incentivado más al sector orientado al mercado externo, básicamente el sector agrícola industrial y discriminado al orientado al mercado interno, como sería el subsector de productos no industriales. Estas opciones van desde el retorno a la producción tradicional orientada básicamente al mercado interno, a una opción intermedia de reactivar el sector agrícola no industrial sin descuidar al sector agrícola industrial combinando la potencialidad del mercado interno y las oportunidades del mercado internacional.

En tercer lugar, se derivan alternativas de política en el sentido que al incentivar al sector agrícola industrial orientado a la exportación se habría incentivado más a unidades económicas medianas y grandes, en desmedro

de las unidades pequeñas que conformar el sector agrícola no industrial. La opción de política podría ser solamente incentivar las unidades pequeñas o la opción intermedia de no discriminar según tamaño de la unidad, sino corregir distorsiones o sesgos de la política pasada que no benefició a los productores campesinos y organizaciones económicas campesinas.

En cuarto lugar, surge de manera clara la reducción y discriminación de la economía de la coca como tendencia en el pasado, la cual generó problemas no solo económicos sino sociales y políticos mostrando así su no sostenibilidad (Gráfico 8). Bolivia entre 1996 a 2000 redujo de 48100 hectáreas a 14400, mientras que Colombia aumentó de 67200 a 163300 compitiendo en forma desleal. Entre el 2000 a 2006 Bolivia aumentó la superficie cultivada de 14600 a 27500 hectáreas. La definición de política de revertir esta tendencia tiene implicaciones económicas puesto que desincentiva a otros productos y a nivel internacional presenta restricciones políticas. De ahí se puede derivar definir claramente un escenario de control, limitación y coexistencia con dicha producción, en el entendido que su crecimiento desincentiva la producción de otros cultivos y se puede perder el acceso al mercado externo de otros productos.

Gráfico 8
Cultivo de la coca en la región andina
En hectáreas



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito

En quinto lugar, el subsector de la pesca, exploración de criaderos de peces y granjas piscícolas aparece como un sector claramente a promover, dada la riqueza hídrica del país y su pertenencia a tres grandes cuencas.

5.2 Sector Industrial Manufacturero

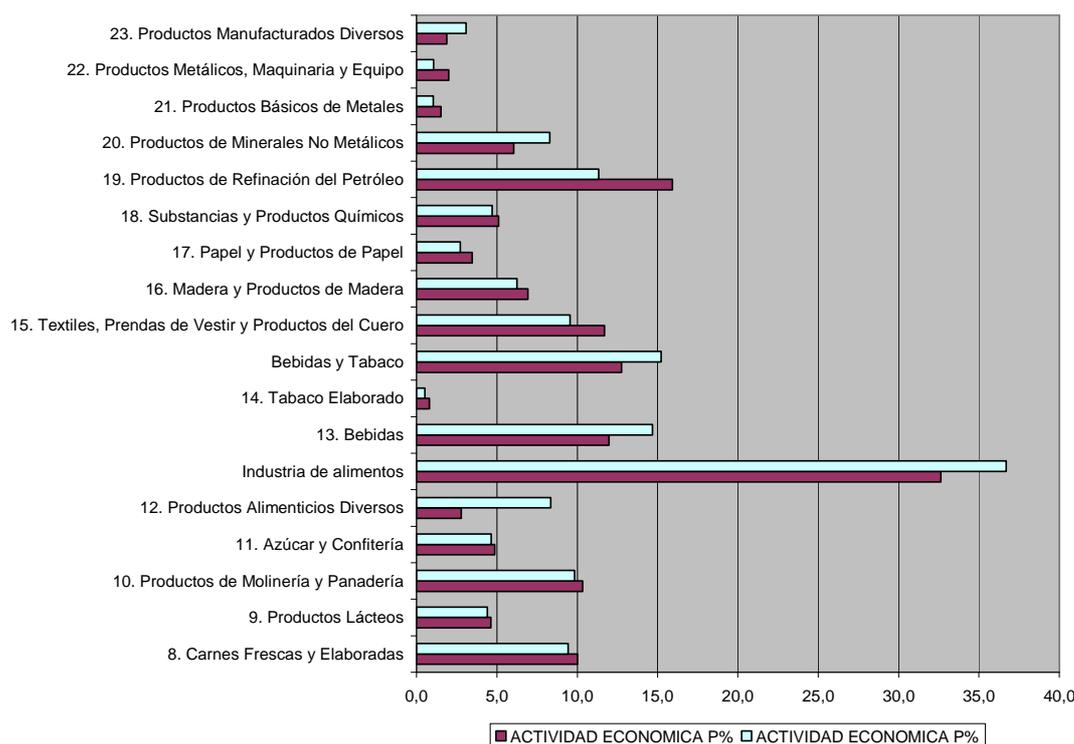
El sector industrial manufacturero, a nivel de cuatro dígitos de la CIU presenta un perfil mucho más desagregado que el sector agropecuario, por

lo que se analizarán los principales rubros sin incluir los relacionados con el sector hidrocarburos (refinerías) ni el sector minero (metalurgia).

La industria de alimentos

El perfil del PIB de la industria manufacturera (Gráfico 9) muestra un perfil pronunciado en el sector alimentos, cuya participación aumentó entre 1990 a 2007 de 32,6% a un 36,7%. Este sector creció a una tasa promedio de 4,4%, habiéndose incrementado en 2006 en un 9,2%. Al interior de este sector resalta por su dinamismo el denominado subsector de “productos alimenticios diversos” donde se encuentra la industria aceitera, el cual aumentó su participación en el total del PIB manufacturero de 2,8% en 1990 a 8,4% en 2006, con una tasa de crecimiento promedio del 11,4%, la más alta de todo el sector manufacturero.

Gráfico 9
Perfil del PIB Manufacturero
En porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos del INE

A su vez, la industria alimenticia muestra una balanza comercial superavitaria, la cual aumentó de un saldo positivo de 99 millones en 1996 a 294,6 millones de dólares. Sin embargo, si se excluye a la industria de aceites y grasas de origen vegetal y animal, el sector presenta un déficit

comercial, el cual se amplió de 39,5 millones de dólares en 1996 a 156,1 millones de dólares en 2007. La industria aceitera muestra una dominante orientación al mercado externo, habiendo aumentado sus exportaciones de 140 millones de dólares en 1996 a 453,9 millones de dólares en 2007. Registra un elevado superávit, puesto que las importaciones no son relevantes estando en 2007 en el orden de 3 millones de dólares.

El segundo sector en importancia es el de productos de molinería y panadería, con una participación que declinó ligeramente de 10,3% del PIB manufacturero en 1990 a 9,8% en 2006. Su tasa de crecimiento promedio anual fue de 3,4%, menor a la tasa de la industria manufacturera.

Este sector está casi completamente orientado al mercado interno puesto que registra exportaciones poco relevantes del orden de 3 millones de dólares en 2007, con un promedio anual de 1,5 millones de dólares. En cambio, registra importaciones significativas, así las importaciones de productos de molinería aumentaron de 13 millones de dólares en 1996 a 84,4 millones de dólares en el 2007 y las de los productos de panadería aumentaron de 12 millones en 1996 a 28,6 millones de dólares. Su baja tasa de crecimiento de la producción muestra que no ha podido competir con las importaciones crecientes. En este subsector el país no presentaría ventajas competitivas reveladas, aunque existiría un potencial de sustitución de importaciones.

El tercer sector es la producción de carnes frescas y elaboradas. Su participación declinó levemente de 10% a 9,4% entre 1990 y 2006 y su tasa de crecimiento fue de 3,3%, menor que la del PIB de alimentos y de la manufactura. Este sector registra un saldo comercial positivo, el cual aumentó en más de 10 años solamente en 1,8 millones de dólares. Sus exportaciones crecieron muy poco, de 5,2 millones de dólares en 1996 a 5,9 millones en 2007 y las importaciones declinaron un 29%. En este sector el país tendría un potencial exportador una vez que ha sido declarado libre la fiebre aftosa y dada la creciente demanda de los países vecinos, sobre todo zonas fronterizas.

El cuarto sector con un peso relativo en torno al 4% es el azúcar y productos de confitería. Ha tenido un crecimiento de 4,1% un poco mayor al PIB manufacturero. A nivel de sus ventajas reveladas es conveniente diferenciar la elaboración de azúcar de los productos de confitería. En el caso del azúcar, el país presenta ventajas competitivas, y mínimas importaciones, pero sus exportaciones, entre 1996 y 2007, solamente aumentaron en 2,9 millones de dólares, de 27,9 millones a 30,8 millones de dólares. En el caso de elaboración de cacao y productos de confitería, las importaciones son significativas frente a mínimas exportaciones. El saldo comercial deficitario se acrecentó de 11,4 millones en 1996 a 26,9 millones de dólares en 2007. En este subsector el país puede aumentar

sus exportaciones que actualmente están en 1,7 millones de dólares y puede sustituir importaciones dada la disponibilidad de materia prima.

Un quinto sector es la elaboración de productos lácteos con una participación que se mantuvo en 4% desde 1990 a 2006, con una tasa de crecimiento de 3,4% menor al crecimiento del sector y del PIB manufacturero. Presentaba en 1996 exportaciones mínimas mientras que las importaciones alcanzaban a más de 20 millones de dólares, en cambio, a lo largo del tiempo este sector ha presentado exportaciones crecientes hasta llegar a más de 10 millones de dólares en 2007 mientras que las importaciones declinaron a 10 millones de dólares dando una balanza comercial equilibrada. En este subsector habría no solo un potencial de seguir sustituyendo importaciones sino de continuar con la tendencia de incrementar exportaciones.

Por último, es bueno resaltar el rubro de elaboración y conservación de frutas, legumbres y hortalizas en el cual el país presenta ventajas comparativas, aunque su saldo comercial favorable entre 1996 y 2007 haya disminuido de 5 millones de dólares a 2,5 millones de dólares, como resultado del prácticamente estancamiento de las exportaciones en torno a 10 millones de dólares y el incremento de las importaciones de 4,6 millones a 7,7 millones de dólares en dicho periodo. En este sector el país tiene un mayor potencial exportador y también de sustitución de importaciones.

Bebidas y Tabaco

El segundo sector en importancia es el de bebidas y tabaco con una participación que aumentó de 12,8% en 1990 a 15,2% en 2006. El subsector relevante es el de bebidas, puesto que la industria del tabaco tiene una incidencia del 0,5% en 2006. El sector bebidas creció a una tasa de 5,1% superior a la del PIB manufacturero mientras que la industria de tabaco aumentó a una tasa menor (3,2%). Este subsector no está priorizado en los complejos productivos.

Este subsector presenta ventajas comparativas reveladas en la producción de alcohol etílico, con un saldo comercial positivo que se amplió de 4,2 millones de dólares en 1996 a 14,4 millones de dólares en 2007 como resultado del fuerte aumento de las exportaciones de 6,4 millones a 22,9 millones de dólares en el mismo periodo.

Cuadro 4

Subsector Bebidas y Tabaco: Participación en el PIB de Manufacturas

	Participación % 1990	Participación % 2006	Tasa de crecimiento promedio
Bebidas	12,0	14,7	5,1
Tabaco Elaborado	0,8	0,5	3,2
Bebidas y Tabaco	12,8	15,2	4,9

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

En la destilación de bebidas alcohólicas presenta importaciones con tendencia creciente de 2,2 millones en 1996 a 8,7 millones de dólares en 2007. Sin embargo, dichas importaciones son difíciles de sustituir por ser muy diferenciadas en cuanto a producto y marca y además se enfrenta el problema del contrabando.

Cuadro 5

Ventajas Comparativas en el subsector de bebidas
En miles de dólares

CLASE DE LA CIU-Rev.3	1996			2007(p)		
	Exportación	Importación	Saldo	Exp	Importación	Saldo
TOTAL	1.216.195	1.656.615	-440.420	4.784.296	3.533.582	1.250.714
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	688.349	1.599.061	-910.712	1.279.169	3.403.224	-2.124.055
1551 Destilación, de bebidas alcohólicas: producción de alcohol etílico	6.354	2.150	4.204	22.891	8.727	14.163
1552 Elaboración de vinos	36	369	-333	34	1.952	-1.918
1553 Elaboración de bebidas, malteadas y producción de malta.	2.402	5.828	-3.425	1.934	14.756	-12.822
1554 Elaboración de bebidas no alcohólicas: producción de aguas minerales	522	393	130	79	4.012	-3.933
1600 Elaboración de productos de tabaco	3.754	79	3.674	416	4.739	-4.323

Fuente. Elaboración propia con datos del INE.

En el rubro vinos el país presenta déficit comercial como resultado del aumento de sus importaciones de 369 mil dólares en 1996 a 2 millones de dólares en 2007, mientras que las exportaciones no son significativas, con valores en torno a los 35 mil dólares. Sin embargo, potencialmente es un sector para fomentar la producción y las exportaciones dado el posicionamiento de una calidad como vinos de altura y la explotación de nichos de mercado.

En la elaboración de bebidas y malta somos deficitarios como consecuencia de un fuerte aumento de las importaciones (de 5,8 millones en 1996 a 14,8 millones de dólares en 2007) y una reducción de las exportaciones (de 2,4 a 1,9 millones de dólares). Este rubro requiere de un estudio específico sobre sus potencialidades, aunque el indicador de que han registrado exportaciones es una señal para impulsar su desarrollo.

En el caso de la producción de bebidas no alcohólicas, que comprende a la producción de aguas minerales, el país no presenta ventajas comparativas al registrar un saldo negativo del orden de los 4 millones de dólares y escasas exportaciones. No obstante es un rubro con potencialidades y tal vez por los costos de transporte sus mercados sean los países vecinos en sus zonas fronterizas.

Textiles, Prendas de vestir y productos de cuero

Este sector es el tercero en importancia con una participación que disminuyó de 11,7% en 1990 a 9,6% el 2006, al registrar una baja tasa de crecimiento promedio anual de 2,3% muy inferior al crecimiento del PIB manufacturero, aunque en 2007 creció un 3,9%.

El subsector textil muestra un déficit comercial entre 1996 a 2007 que se incrementó aunque no muy significativamente de 5,4 millones de dólares a 7,5 millones como consecuencia de un crecimiento proporcional de las exportaciones y las importaciones (Cuadro 6).

Cuadro 6
Subsector textil: Exportaciones e importaciones: 1996-2007
En miles de dólares

CLASE DE LA CIU-Rev.3	1996			2007(p)		
	Exportación	Importación	Saldo	Exp	Importación	Saldo
1711 Preparación e hilatura de fibras textiles: tejedura de productos textiles	902	23.033	-22.131	19.716	36.514	-16.797
Fabricación de artículos confecci. con materias textiles, ex prendas de		1.560	174		7.902	
1721 vestir	1.735			4.802		-3.100
1722 Fabricación de tapices y alfombras	80	1.234	-1.154	7	1.994	-1.988
1723 Fabricación de cuerdas, cables, bramantes y redes	0	461	-461	0	521	-521
1729 Fabricación de otros artículos textiles n.c.p.	170	3.741	-3.571	409	7.207	-6.799
1730 Fabricación de tejidos y artículos de punto y ganchillo	9.889	1.298	8.591	16.986	7.990	8.996
1810 Fabricación de prendas de vestir, excepto prendas de piel	18.995	5.842	13.152	26.720	14.037	12.683
1820 Adobo y teñido de pieles, fabricación de artículos de piel	47	1	46	76	48	28
1911 Curtido y adobo de cueros	7.681	860	6.821	34.411	740	33.671
		702	1.053		4.080	
1912 Fabricación de maletas, bolsos de mano y de talabartería y guamicionería	1.755			1.583		-2.498
1920 Fabricación de calzado	1.480	8.233	-6.753	3.399	21.440	-18.041

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Al interior del subsector, en dos rubros el país presenta ventajas comparativas; fabricación de tejidos de punto y fabricación de prendas de vestir con saldos positivos, los cuales paradójicamente después de 11 años se mantuvieron constantes al crecer tanto las exportaciones como sus importaciones. Las exportaciones de tejidos de punto se incrementaron de 9,9 millones de dólares en 1996 a 17 millones de dólares en 2007, con un promedio anual de 14 millones y un máximo de 20 millones de dólares en el 2003. Las exportaciones de prendas de vestir son más significativas y aumentaron de 19 millones de dólares en 1996 a 26,7 millones en 2007, habiendo alcanzado un máximo de 41 millones de dólares en 2004. Estos rubros tienen un potencial exportador que el país debería aprovechar plenamente. En los demás rubros presenta déficit comercial con exportaciones solamente significativas en el rubro de

preparación de hilaturas de fibras textiles, las cuales subieron de cerca de un millón de dólares en 1996 a 19,7 millones de dólares en 2007, el máximo nivel alcanzado.

En el subsector de productos de cuero, el rubro de cueros curtidos es el más competitivo. Sus exportaciones fueron crecientes, las cuales se incrementaron de 7,7 millones de dólares a 34,4 millones, el punto máximo en 2007, en cambio no registra importaciones relevantes. Los rubros de bolsos y guarnicionaría y fabricación de calzados registran déficit comerciales. En el caso de los bolsos de mano, de un superávit de un millón de dólares en 1996 se revertió a un déficit de 2,5 millones de dólares como resultado de una declinación de sus exportaciones y un aumento de sus importaciones. En este rubro el país perdió ventajas comparativas reveladas pese a disponer de materia prima y mano de obra calificada. En el caso de fabricación de calzado, el saldo comercial negativo se amplió de 6,8 millones a 18 millones de dólares como resultado de un fuerte aumento de las importaciones. Este rubro es más difícil de sustituir debido a la alta diferenciación del producto y al contrabando.

Madera y productos de la madera

La industria de la madera ha tenido una participación del 6,9% en el PIB en 1990 y esta incidencia se mantuvo llegando a un 6,3% en 2006. Su tasa de crecimiento ha sido relativamente baja del 3% menor a la del PIB manufacturero, aunque en el 2006 creció en 4,2%.

En este sector el país presenta ventajas comparativas expresadas en crecientes saldos comerciales positivos debido a valores significativos de las exportaciones y bajas importaciones (Cuadro 7).

Cuadro 7
Productos de la madera: Ventajas comparativas reveladas
En miles de dólares

CLASE DE LA CIU-Rev.3	1996			2007(p)		
	Exportación	Importación	Saldo	Exp	Importación	Saldo
2010 Aserrado y cepillado de la madera	68.094	133	67.960	61.230	967	60.263
Fab de hojas de madera; de tableros contrachapados y tableros laminados	3.093	738	2.355	16.623	4.287	12.337
2021 Fab. de partes y piezas de carpintería para edificios y para la construcción	9.899	172	9.727	20.190	602	19.588
2022 Fabricación de envases y empaques de madera		54	-54	403	22	381
2029 Otros prod. de madera: corcho,paja y artículos trenzables	613	185	428	472	664	-192
3610 Fabricación de muebles	3.510	5.589	-2.079	28.000	5.589	22.411
Madera y Productos de Madera	85.209	6.871	78.338	126.919	12.130	114.788

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Los rubros con mayores saldos comerciales positivos en orden de importancia son aserrado y cepillado de madera pero con saldo decreciente entre 1996 y 2007; muebles de madera que revirtió un saldo negativo de 2 millones de dólares y logró un superávit de 22,4 millones en 2007. Los

tableros contrachapados y laminados, así como partes de carpintería para la construcción aumentaron sus exportaciones y ampliaron el superávit comercial.

Papel y productos del papel

Esta industria ha disminuido su participación en el PIB manufacturero de 3,5% en 1990 a 2,7% en 2006, al registrar una tasa promedio de 2,1% menor al PIB manufacturero. En 2006 creció en un 3,9%.

En este sector el país no presenta ventajas comparativas reveladas puesto que sus importaciones son elevadas y crecientes, con bajas exportaciones derivando en saldos comerciales deficitarios que se incrementaron de 56,3 millones de dólares en 1996 a 123,1 millones de dólares en 2007.

Este nivel de importaciones es un potencial para emprender actividades productivas de sustitutos de importaciones pero cuidando la factibilidad tecnológica y la provisión de materia prima. En esta posibilidad están todos los productos de pasta de papel y cartón, papel y cartón ondulados, envases y otros artículos. Estos tres rubros concentran 100 millones de dólares equivalentes al 77% del total importado en el sector.

Cuadro 8
Exportaciones e importaciones del subsector papel
En miles de dólares

CLASE DE LA CIU-Rev.3	1996			2007(p)		
	Exportación	Importación	Saldo	Exportación	Importación	Saldo
2101 Fabricación de pasta de madera, papel y cartón	1.390	25.072	-23.682	1.270	66.687	-65.417
2102 Fabricación de papel y cartón ondulado y de envases de papel y cartón	237	1.946	-1.709	34	4.541	-4.507
2109 Fabricación de otros artículos de papel y cartón	1.317	7.893	-6.576		29.234	-29.234
2211 Edición de libros, folletos, partituras y otras publicaciones	270	19.992	-19.722	116	10.013	-9.897
2212 Edición de periódicos, revistas y publicaciones periódicas	0	1.183	-1.183	107	840	-733
2213 Edición de grabaciones		1.502	-1.502	5	6.601	-6.596
2219 Otras actividades de edición	107	391	-284	69	7.334	-7.265
2221 Actividades de impresión	137	1.754	-1.617	5.830	5.313	517
Productos del Papel	3.457	59.733	-56.276	7.431	130.563	-123.132

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Las otras actividades como libros y revistas son parte de un comercio diferenciado de no fácil sustitución. Llama la atención en el rubro actividades de impresión el registro de exportaciones de 5 millones de dólares, las más altas de este sector. Esta área no estaba inicialmente en los complejos productivos del Plan Nacional de Desarrollo ni en el sector estratégico. En 2007 se inició el proceso de instalación de una fábrica de papel y cartón.

Productos Químicos

Este sector tenía en 1990 un peso relativo de 5,1% y en 2006 esta en 4,7% como resultado de una tasa modesta de crecimiento del 3,1% menor al PIB Manufacturero En 2007 registró un crecimiento de 3,5%.

Con base en las ventajas comparativas reveladas es un sector importador neto. Registra saldos comerciales negativos crecientes, de 219 millones en 1996 a 583,8 millones de dólares en 2007. En teoría tendría un potencial importador pero es un sector de mayor complejidad tecnológica, problemas de materias primas y alta calificación de mano de obra.

Sin embargo, registra exportaciones en la partida fabricación de sustancias químicas básicas, excluidos abonos y compuestos de nitrógenos. Estas exportaciones fueron crecientes de 8,7 millones en 1996 a 19,9 millones de dólares en 2007. En los subsectores de productos farmacéuticos, jabones y detergentes el país registra exportaciones pequeñas del orden de los 2 millones de dólares.

Cuadro 9
Exportaciones e importaciones de productos químicos
En miles de dólares

CLASE DE LA CIU-Rev.3	1996			2007(p)		
	Exportación	Importación	Saldo	Exportación	Importación	Saldo
2411 Fab.de sustancias químicas básicas, ex abonos y comp de nitrógeno	8.720	48.298	-39.578	19.876	80.691	-60.815
2412 Fabricación de abonos y compuestos de nitrógeno		9.333	-9.333		23.484	-23.484
2413 Fabricación de plásticos en formas primarias y de caucho sintético		39.256	-39.256	138	119.117	-118.979
2421 Fabricación de plaguicidas y otros prod químicos de uso agropecuario		18.134	-18.134		99.616	-99.616
2422 Fab. pinturas, barnices y revestimientos, tinta de imprenta, masillas	3	6.029	-6.026		24.913	-24.913
2423 Prod. farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y botánicos	430	30.559	-30.129	2.633	83.829	-81.196
2424 Fab de jabones y detergentes, limpiar y pulir, perfumes y de tocador	29	28.691	-28.662	2.404	74.027	-71.623
2429 Fabricación de otros productos químicos n.c.p.	14	24.498	-24.484	5.228	64.359	-59.131
2430 Fabricación de fibras manufacturadas	1	14.858	-14.857		13.811	-13.811
Productos Químicos	9.198	219.656	-210.458	30.279	583.847	-553.568

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Otros sectores

El resto de otros sectores comprende principalmente maquinaria y equipo en los cuales no hay una vocación productiva del país en el corto plazo, puesto que presenta importaciones significativas y crecientes derivando en saldos comerciales negativos elevados. En el anexo 2 se presenta un resumen de esos rubros.

En estos rubros existen pocas partidas y con registro de exportaciones mínimas siendo el único subsector relevante el de fabricación de joyas, donde el país presenta ventajas competitivas expresadas en un saldo comercial positivo significativo, el cual lamentablemente decreció de 95,9 millones de dólares en 1996 a 67,5 millones de dólares en 2007, debido en

parte a que dichas exportaciones gozan de preferencias arancelarias bajo el ATPDEA en el principal mercado de destino como los Estados Unidos.

6 Jerarquización del set de políticas en función de la priorización de la política productiva y la disponibilidad de recursos.

Con base en la discusión anterior se puede definir un escenario intermedio como marco necesario e imprescindible para la formulación del conjunto de políticas productivas. Este escenario tendría las siguientes características:

- Es conveniente que el Gobierno delimite ex ante cual será el área de intervención en el sector generador de ingresos y empleos, como es el sector agropecuario y de la industria manufacturera, y elabore un Plan Productivo Sectorial donde delimite el ámbito de su intervención, puesto que inicialmente en el PND solamente intervenía en forma directa a través de empresas públicas en el área estratégica conformada por Minería e Hidrocarburos y Energía.
- No es recomendable priorizar sectores o actividades ganadoras, por que no se tiene la información disponible para una adecuada selección, por que el país justamente necesita diversificar la actividad productiva y no concentrarla en los mismos sectores tradicionales. Más bien se pueden indicar los sectores que no se apoyarán vía incentivos o se dejará su desempeño en función del libre juego de las fuerzas del mercado.
- No es aconsejable priorizar según el tamaño de empresas, puesto que depende del tipo de actividad productiva, el nivel tecnológico, su orientación al mercado interno y externo y el grado de competencia que enfrenta en el mercado internacional, donde todas nuestras empresas al final del día son pequeñas. Lo que se puede hacer es dar incentivos adicionales a la pequeña y mediana empresa o PYMES, para compensar su menor productividad, puesto que no es prudente una estrategia productiva exclusivamente basada en microempresas o pequeñas unidades, por que no es sostenida en el largo plazo y no tiene un impacto relevante en la tasa de crecimiento del PIB.
- Es más efectivo combinar políticas horizontales, orientadas a apoyar a todos los sectores y empresas a nivel general, con políticas selectivas focalizadas en algunos sectores, donde se disponga de buena información, mediante el fomento de complejos productivos y distintas modalidades de articulación productiva y asociativa.
- No es aconsejable una proliferación de incentivos y estos deberían centrarse en incentivos fiscales y preferiblemente en incentivos

financieros. Estos incentivos tendrían que ser temporales y estar sujetos a evaluación de impacto en función a conseguir determinadas metas específicas y ser suspendidos cuando no se logren dichas metas.

- Las competencias entre Gobierno Nacional y gobiernos subnacionales son complementarias y no excluyentes. Los aspectos microeconómicos deberían ser dejados a los Gobiernos departamentales y locales y los aspectos macroeconómicos y meso económicos, es decir sectoriales, al Gobierno Nacional. Los Gobiernos subnacionales deberían alinearse al PND, pero este sería de carácter indicativo para que los departamentos y municipios puedan aplicar sus políticas productivas y asignar recursos en función de sus ventajas competitivas territoriales y en función del modo de organización económica social prevaleciente .

6.1 Objetivo de la Política Productiva

El objetivo central de la Política Productiva debería ser la diversificación de la estructura productiva y del perfil exportador mediante la creación de **nuevas actividades productivas** y la modernización y aumento de la eficiencia de las actividades productivas (agropecuarias y de la industria manufacturera) existentes de manera de reducir la brecha de productividad entre Bolivia y los países de la región, aprovechando las potencialidades del mercado interno (sustitución de importaciones) y las oportunidades de los mercados internacionales (diversificación de las exportaciones).

La diversificación de la producción y las exportaciones permitirá mayores eslabonamientos horizontales y verticales y completar un tejido productivo más compacto y denso. El aumento de la productividad incidirá en tasas más altas y sostenidas de crecimiento del sector agropecuario e industrial.

Las políticas públicas no deberían predeterminedar lo que el país debe producir sino contribuir a que, junto con el funcionamiento del mercado y de las ventajas dinámicas, finalmente se produzca lo que más contribuya al crecimiento sostenido de la economía.

La política productiva debería entenderse como un proceso y no tanto como un conjunto de medidas orientadas a lograr determinados efectos.

6.2 Marco Institucional

La mejor política productiva en un marco institucional incorrecto puede llevar a efectos negativos, en cambio una política menos óptima pero con un contexto adecuado puede tener un mejor desempeño. Para lograr un mejor entorno institucional, el país debe combinar la estructura

burocrática pública con un mayor grado de integración del sector privado en sus distintas modalidades y formas de organización. Así, más que cualquier política específica “lo esencial es que exista una mentalidad productivista”²³.

El sector privado en sus distintas modalidades empresas o asociaciones productivas, así como los inversionistas tienen un mejor conocimiento de los obstáculos y problemas que impiden la creación de nuevas actividades productivas o la modernización de las actividades existentes. En este marco, el Gobierno debería colaborar con el sector privado para identificar nuevas inversiones y nuevas actividades productivas para alcanzar el objetivo de la diversificación económica.

Para lograr un mejor entorno institucional se sugiere la conformación del Consejo de Desarrollo Productivo y del Empleo con participación del Gobierno, Empresa Privada y Organizaciones Sociales, junto con Consejos Departamentales y Consejos Locales.

6.3 Política Cambiaria

La priorización de las políticas se determina en función del nivel de alcance de dichas políticas diferenciándose tres niveles: nivel macro, meso sectorial y microeconómico. Sobre la distinción de estos tres niveles es conveniente tener en cuenta lo que señala Cáceres (2008) al respecto:

En todo caso, conviene recordar que la distinción entre macro, meso y micro, es de tipo analítico y los autores suelen transponer, modificar y/o ignorar sus fronteras, con mucha frecuencia. Muchos autores normalmente hablan sólo de políticas macro y micro. Otros, los menos, consideran también la distinción entre meso y micro (UNCTAD; OIT). Entre los que sí lo hacen, suele percibirse un achicamiento del ámbito micro en relación a los alcances que nosotros hemos propuesto. En algunos casos, este achicamiento es extremo. Por ejemplo se reduce prácticamente los problemas micro al nivel de planta. En la medida que se tengan claros los ámbitos de referencia, independientemente de cómo se los denomine, este problema no reviste una importancia mayor²⁴.

En el presente trabajo el ámbito de las políticas productivas se referirá al nivel meso o sectorial, haciéndose solamente referencia a nivel macro al tipo de cambio.

²³ Dani Rodrik, Políticas de Diversificación Económica. Revista de la CEPAL 87.

²⁴ Carlos Cáceres (2008), Políticas Microeconómicas. Marzo 2008.

Una de las políticas macro que más incide en el desarrollo productivo es la Política Cambiaria. Como dice Rodrik (2006), “.es la política industrial más eficaz que se puede concebir por que un tipo de cambio subvalorado es un subsidio general a las industrias productoras de bienes comerciables en el ámbito internacional”.²⁵ Es necesario tener en cuenta que los bienes comerciales se refieren a bienes sustitutos de importaciones y bienes exportables.

El tipo de cambio tiene varios efectos:

- Amplía la rentabilidad real de los bienes comerciables.
- Acrecienta la cantidad de inversiones en los sectores de bienes comerciables que se vuelven rentables,
- Amplia el número de industrias realmente rentables que despegan y que a la larga resultan exitosas.

En el caso de Bolivia la tendencia de la política cambiaria es de apreciar el boliviano y se utiliza, como en el pasado, con el objetivo de tener bajas tasas de inflación. Si se tiene como objetivo desarrollar y diversificar el aparato productivo, es necesario tener en cuenta que éste está conformado por bienes que compiten con las importaciones en el mercado interno (denominados sustitutos de importaciones) y por bienes exportables que compiten en el mercado externo. La situación externa favorable está asociada justamente a los elevados precios internacionales que favorecen a pocos productos de exportación denominados *commodities* (12 productos básicos), justamente dada la poca diversificación del aparato productivo del país.

Por tanto, es recomendable que se desacelere o se suspenda el proceso de apreciación nominal del boliviano y se den señales de que la política cambiaria debe contribuir a la diversificación del aparato productivo y al cambio del modelo primario exportador hacia uno más diversificado y con mayor valor agregado, tal cual señala el Plan Nacional de Desarrollo.

6.4 Incentivos Fiscales

De los incentivos utilizados tradicionalmente, los incentivos fiscales han sido de difícil aplicación, son muy engorrosos y se tiende a un mal uso y a sobre compensar o subcompensar la incidencia de los impuestos indirectos. Una opción a la actual política de devolución impositiva es establecer para el sector no tradicional una compensación automática fija a ser desembolsada en el momento de la exportación junto con la emisión de la póliza. La propuesta cambia la actual modalidad de aplicación.

²⁵ Dani Rodrik (2006), op cit, p.16.

Tomando como referencia el 2007, las exportaciones agrícolas (770 millones de dólares) y las exportaciones de manufacturas (312 millones de dólares), suman 1082 millones de dólares. Si se aplica una devolución impositiva uniforme y automática del 5% significaría 54 millones de dólares, que no representan carga fiscal adicional puesto que esta incluido en el PGN.

6.5 Incentivos Financieros

Los incentivos financieros, expresados en tasas más bajas y plazos más amplios, son de mejor administración y focalización.

Banco de Desarrollo Productivo

Bolivia no tenía desde principios de la década de los noventa incentivos financieros a través de la banca de fomento. En enero de 2007 se creó el Banco de Desarrollo Productivo (BDP) y el primero de julio inició actividades llegando a desembolsar a fines del 2007 cerca de 400 millones de bolivianos equivalentes a más de 50 millones de dólares. Estos préstamos se destinaron a microempresarios y pequeños productores hasta un monto de 10 mil dólares mediante los denominados créditos individuales atendiendo 4344 beneficiarios. También se dirigieron a asociaciones productivas mediante los llamados créditos asociativos beneficiando a 82 asociaciones productivas con montos superiores a diez mil dólares. La estructura de los créditos muestra un equilibrio entre el individual y el asociativo.

Cuadro 10
Créditos del Banco de Desarrollo Productivo

	Monto (Bs)	Solicitudes
Individuales	195.742.124	4.344
Asociativos	200.285.328	82
Total	396.027.452	4.426

Fuente: BDP

Con el BID el país consiguió un préstamo concesional de 12,3 millones de dólares para PYMES con una tasa de interés sindicada que sea resultante entre la tasa preferencial del BDP y la que otorgue el intermediario financiero pero de un dígito, es decir 9,99%.

Fondo para la Reconstrucción, Seguridad Alimentaria y Apoyo Productivo

Recientemente el Gobierno mediante DS N° 29453 creó el Fondo para la Reconstrucción, Seguridad Alimentaria y Apoyo Productivo, que se iniciará

con un monto equivalente a \$us600 millones de dólares destinados a la solución de situaciones de encarecimiento de precios, desabastecimiento e inseguridad alimentaria emergentes de desastres, la reconstrucción de infraestructura productiva y social, así como la recuperación de los procesos productivos.

La principal fuente de recursos es la concesión de un crédito de Bs.4.500 millones del Banco Central de Bolivia. Las otras fuentes de financiamiento del FONDO serán:

- Aportes del Tesoro General de la Nación.
- Recursos provenientes de créditos contratados por el Gobierno de Bolivia.
- Recursos provenientes de donaciones.
- Recursos de los fideicomisos constituidos por los Decretos Supremos N° 29231, N° 29299, N° 29195 y N° 29340.

Del monto de 600 millones se financiarán las siguientes líneas:

- a) Recursos destinados a empresas o entidades públicas para la compra de producción nacional, importaciones, distribución y comercialización de alimentos y otros productos de la canasta familiar, activos e insumos para la producción agropecuaria, construcción y otros productivos.
- b) Recursos destinados al Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria – SENASAG, para la atención de las emergencias sanitarias y el acompañamiento a proyectos productivos.
- c) Transferencias no reembolsables, destinadas a programas de reposición de activos y provisión de insumos para micro y pequeños productores agropecuarios y artesanos afectados por los desastres.
- d) Créditos a programas de financiamiento para micro y pequeños productores de alimentos y otros productivos, a ser canalizados a través del Banco de Desarrollo Productivo S.A.M.
- e) Créditos destinados a programas de financiamiento para pequeños y medianos productores de alimentos y otros productivos afectados por los desastres.
- f) Recursos para programas de co-financiamiento con el Sistema Financiero Nacional destinados a medianos y grandes productores de alimentos y otros productivos afectados por los desastres.
- g) Programas de inversión de reconstrucción de infraestructura y vivienda, a cargo del Gobierno Nacional o en concurrencia con los niveles departamentales y municipales.

Las modalidades de la asignación de recursos del Fondo se presentan en el cuadro 11.

El DS 29453 autoriza al Ministerio de Hacienda a diseñar estrategias, mecanismos e instrumentos orientados a promover condiciones crediticias adecuadas para el sector productivo, principalmente referidas a tasas de interés y plazos, para incrementar la participación del crédito al sector productivo en relación al total de la cartera del sistema financiero.

Cuadro 11
Modalidades de asignación de recursos del Fondo

Destino	Millones de \$us	Tasa de Interés	Mecanismo
Pequeños Productores	100.0	0.0	EMAPA
Micro y pequeños	100.0	6.0	BDP
Medianos y Grandes	180.0	Tasa sindicada	Banca Privada
Infraestructura	200.0		ABC
Familias damnificadas	20.0		

6.6 Liquidez del Sistema Financiero

Esta norma es importante puesto que el sistema financiero cuenta con la liquidez necesaria para financiar nuevos requerimientos de préstamos. Según la SBEF, al 31 de diciembre de 2007, la liquidez disponible del sistema bancario alcanzaba a 1393,7 millones de dólares, representando el 32,9% de los depósitos y el 54% de los depósitos exigibles en el corto plazo²⁶. El menor ritmo de crecimiento de la cartera de créditos comparado con la mayor proporción de crecimiento de los depósitos es una tendencia que se mantiene en los últimos tres años.

Cuadro 12
Liquidez en el sistema bancario y no bancario

	Monto
Sistema Bancario	1393,7
Mutuales de Ahorro y Préstamo	108,9
Fondos Financieros Privados	111,7
Cooperativas de Ahorro y Crédito	107,1
TOTAL	1721,4

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras

²⁶ SBEF (2008), Evaluación del sistema bancario y no bancario al 31 de diciembre de 2007.

El resto del sistema no bancario (Cuadro 12) muestra una liquidez superior a 300 millones de dólares dando un nivel total de la liquidez en el sistema financiero de 1721,4 millones de dólares. El gran desafío es cómo estos recursos se pueden asignar a la reactivación del sector productivo.

Cuadro 13

SISTEMA BANCARIO CARTERA POR TIPO DE CRÉDITO Y ESTADO (En millones de dólares estadounidenses)							
Tipo de crédito	Cartera total Dic 07	%	Cartera en Mora	%	Índice de Mora	Var. Abs. Dic.07-Dic.06	Var. Rel. Dic.07-Dic.06
Crédito comercial	1,935.7	60.4%	151.3	84.2%	7.8%	177.0	10.1%
Crédito hipotecario de vivienda	654.6	20.4%	16.0	8.9%	2.4%	94.6	16.9%
Microcrédito	413.9	12.9%	6.9	3.8%	1.7%	127.4	44.5%
Crédito de consumo	199.9	6.2%	5.4	3.0%	2.7%	38.3	23.7%
Total	3,204.1	100%	179.6	100%	5.6%	437.3	15.8%

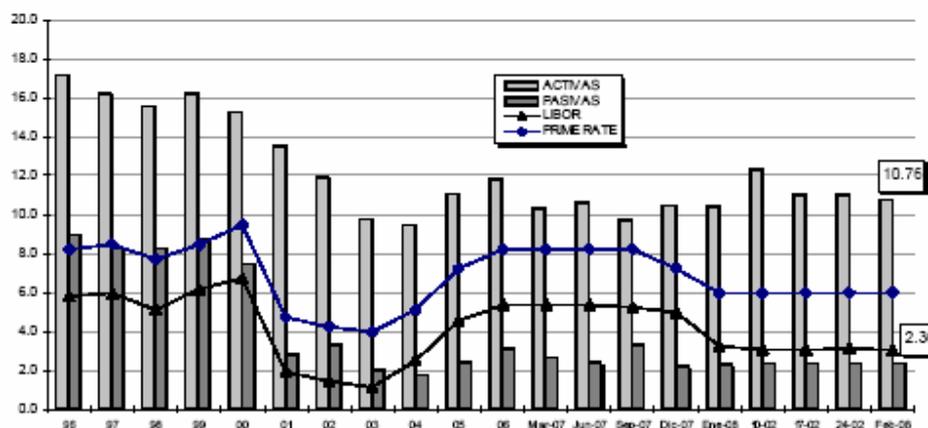
Fuente: Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras

La estructura de la cartera en el sistema bancario nos muestra un sesgo contra el sector productivo. El crédito comercial concentra el 60%, el de vivienda 20,4% y el microcrédito el 12,9%. En el sistema no bancario también se observa este sesgo (Cuadro 13).

La principal medida que se recomienda para movilizar la liquidez existente en el sistema financiero e incrementar la cartera de crédito al sector productivo es la creación de un Fondo de Garantías para el crédito al sector productivo, donde el Estado establece una cobertura del 25% del riesgo crediticio (una parte del riesgo del préstamo lo cubre el estado) de manera de contribuir a que el sistema financiero disminuya su aversión al crédito productivo.

Gráfico 10

TASAS DE INTERES EFECTIVAS INTERNAS, LIBOR Y PRIME RATE
(En porcentajes)



Fuente: SBEF. Carta Informativa N° 987, 29 de febrero de 2008.

En cuanto a la tasa de interés en el sistema bancario, la tasa promedio ponderada efectiva está entre 9% y 12% en el sistema bancario. La tendencia no es claramente a la baja y debería tender a disminuir para acercarse o seguir la trayectoria de las tasas internacionales, como en el caso de la tasa LIBOR y la *prime rate* que reflejan mejor la competitividad de los otros países en el área financiera. Así mismo, resalta que el *spread* entre la tasa activa y pasiva se mantuvo alta, a fines de febrero fue de 8,4 puntos porcentuales, y no tendió a disminuir pese a la recuperación de los depósitos y la cartera y la obtención de utilidades en forma consecutiva en los últimos años.

6.7 Innovación y desarrollo productivo

La experiencia reciente exitosa en América Latina son los Fondos Tecnológicos (Argentina, Costa Rica, Chile y México) que canalizan recursos públicos o préstamos de organismos internacionales hacia las actividades de Ciencia y Tecnología, con un enfoque horizontal, sin privilegiar sectores, y previa evaluación de propuestas y aplicaciones directamente presentadas por los beneficiarios, que son empresas o centros de investigación.

Los Fondos Tecnológicos priorizan la creación y consolidación de mercados de servicios tecnológicos. Están orientados a la promoción de consultorías y servicios de asistencia técnica enfocados a reforzar capacidades de las empresas así como de los centros de investigación. El objetivo es sostener las capacidades de innovación para la diversificación de la estructura productiva.

La propuesta es que el BDP establezca un Fondo Tecnológico con base en recursos concesionales del BID (recursos no reembolsables de asistencia técnica), de la CAF (recursos no reembolsables de asistencia técnica) y otras fuentes. Otorgaría préstamos a bajas tasa de interés, similares a la tasa actual del 6%. Podría iniciar con un capital de arranque de 10 millones de dólares.

6.8 Articulación Productiva

La evidencia en los últimos años en América Latina muestra la necesidad de crear espacios de cooperación entre empresas, lo cual estimula la generación de ventajas competitivas y externalidades para acelerar los procesos de modernización de las micro empresas y pequeñas. Las políticas de fomento; ya sea incentivos financieros, capacitación y asistencia técnica tienen mayor impacto en esquemas asociativos.

Esta política tiene como base el territorio, por lo que los Municipios deben desempeñar un papel fundamental. El objetivo es crear el vínculo entre la

dimensión productiva y el contexto social y local, para lograr el aumento de la productividad.

Las distintas modalidades asociativas son la Bolsas de Subcontratación, Redes Empresariales, Programas de Clusters, Asistencia Técnica para proyectos asociativos y Consorcios de Exportaciones.

En Bolivia, el BDP da el incentivo financiero vía crédito asociativo pero no se complementa con la acción en el territorio, con otras empresas ni con servicios de asistencia técnica. El BDP podría establecer una línea de financiamiento no reembolsable, en el marco del Fondo Tecnológico, de Apoyo Técnico a la Articulación, que tendría por objeto financiar un conjunto de actividades desarrolladas por profesionales independientes y orientadas a apoyar la generación y consolidaciones de los proyectos asociativos. De esta forma se combinaría el subsidio financiero con la asistencia técnica.

Hasta el momento el crédito asociativo es entre productores, es decir asociación de productores. Se propone que el Fondo Tecnológico en el BDP para financiar inicialmente iniciativas pilotos y después proyectos de empresas de diverso tamaño orientadas a ampliar y transformar las capacidades productivas instaladas. Para tal efecto, la asociación debería generar beneficios más elevados que con la acción individual, de esta forma, los recursos financieros a tasas concesionales se destinarían a la mediana y gran empresa, si y solo si, estas conforman un proyecto asociativo con microempresas y pequeñas empresas. El incentivo sería el financiero.

El obstáculo principal es la existencia de desconfianza entre los agentes económicos. Para tal efecto se puede acompañar con apoyo técnico orientado a la generación y consolidación de relaciones de confianza y ajustar las modalidades de trabajo, como la necesidad de estandarización de los productos y la especialización de los procesos. Para el éxito de estos proyectos se requiere el apoyo de los Gobiernos Locales, como los Municipios para el seguimiento de estos proyectos. Además, los proyectos mancomunados requieren un conocimiento del territorio local y la coordinación con los actores locales que conforman el sistema productivo local. Este proceso es muy de acuerdo con la tendencia a la descentralización con base en el territorio.

6.9 Capacitación y formación de recursos humano

La formación de recursos humanos es una importante política pública, por lo que debe desempeñar un papel central al incentivar y facilitar las actividades de capacitación de las empresas y la difusión de los conocimientos para lograr el aumento de la productividad.

La intervención del estado es imprescindible por lo menos por dos factores: a) la educación genera externalidades (economías externas) que son beneficios adicionales a la formación del educando con beneficio a la empresa, la localidad y la sociedad y b) existen asimetrías de información en el mercado de la educación que no permiten acceder al trabajador o al interesado a una información adecuada de utilidad y la calidad de los cursos. Sin embargo, existe coincidencia en que el empresario tiene una percepción más ajustada de la demanda de capacitación necesaria, por lo que se requiere que la modalidad de intervención pública coordine con el sector privado.²⁷

Tradicionalmente en el país con el SAT y el INFOCAL la capacitación ha estado en función de la demanda por parte de los usuarios o beneficiarios, no se ha focalizado y ha cubierto un espectro amplio de actividades, mucha de ellas no productivas, sin haber formado parte de un Plan de Productividad.

La capacitación y la asistencia técnica tienen que establecer una estrecha relación con la innovación y sobre todo debe estar centrada en la calidad. La capacitación es muy importante para alcanzar altos estándares de calidad. A su vez los métodos de control de calidad requieren de una política activa de capacitación y asistencia técnica.

La capacitación esta asociada a la incorporación y generación de nuevas tecnologías. Existe un círculo virtuoso: las nuevas ramas requieren de tecnología y las empresas tienen que invertir en capacitación para asimilar y crear nuevas tecnologías

TECNOLOGIA ----CAPACITACION ---INNOVACION

Las empresas de menor tamaño tienen una propensión menor a capacitar, por lo que un Plan de Desarrollo, donde la microempresa y la pequeña empresa juegan un rol relevante, para ser exitoso debe estar acompañado de una Política de Capacitación y Formación de Recursos Humanos. Esta política debe basarse en una alianza o cooperación entre empresas, organizaciones públicas y empresariales para que puedan tener un bien impacto a nivel meso y también micro. Esta política debe a su vez fortalecer las capacidades regionales y locales, para aumentar la competitividad a nivel del territorio. Debe reconocer las particularidades y necesidades del entorno local. Requiere integrar los esfuerzos de instituciones como universidades, institutos técnicos, organizaciones privadas, ONGs, Cooperación Internacional y cámaras empresariales.

²⁷ Juan Manuel Rodríguez (2002), Políticas de capacitación laboral en los países de la OEA. Oficina Internacional del Trabajo. OIT.

La relación con el sector privado es crucial por que la política pública de capacitación y formación de recursos humanos debe tomar en cuenta las necesidades específicas de las ramas industriales, es decir sus características productivas y tecnológicas. La capacitación debe estar en función de la creación de nuevas ramas industriales y en relación al cambio tecnológico.

En el área de la formación de recursos humanos en el ámbito laboral es necesario distinguir entre la formación para el trabajo y la formación en el trabajo. La formación para el trabajo debe estar a cargo del sistema educativo nacional: centros de capacitación, escuela secundaria técnica, centros de bachillerato tecnológico industrial, centros de formación profesional técnica de nivel medio, universidades tecnológicas, institutos tecnológicos a nivel superior y centros de investigación y postgrado.

La formación en el trabajo, debería estar a cargo de la propia empresa con los trabajadores, sin embargo es necesario establecer incentivos fiscales para que tengan programas institucionales de capacitación.

Dos modelos de financiamiento

Existen dos modelos extremos (Cuadro 14) sobre la modalidad de financiamiento en la capacitación a través de la aplicación de incentivos fiscales (subsidios, bonos, voucher, etc.).

Cuadro14
Tipos de Subsidio

Subsidio a la Oferta	Subsidio a la Demanda
Subsidio a la oferta con oferta de capacitación publica	Bono desnudo: se entrega al beneficiario sin ofrecer otros servicios
Subsidio a la Oferta con oferta de capacitación privada y publica	Bono caprichoso: se entrega solo para Promoción de Programas Especiales
	Bono Informado: Se entrega junto con información sobre la oferta disponible en el marco de una política de incentivo a la calidad.

En la primera modalidad se actúa vía oferta. El financiamiento se da a las instituciones que ofertan servicios de capacitación. En la segunda modalidad se financia la demanda. El financiamiento se da directamente al beneficiario a través del sistema de voucher (bonos) y con ellos financia la educación técnica que el requiere. La experiencia en América Latina mostró la superioridad del sistema por el lado de la demanda siempre que

el beneficiario tenga opciones reales de elección. Así mismo se encontró que la “conciencia del gasto” aumentaba cuando el subsidio público no era total y el beneficiario debía aportar parte del costo.²⁸

La evidencia empírica señala que no existe un instrumento que por sí solo permita lograr los mejores resultados con mayor eficiencia. En cambio destaca la necesidad imprescindible de una institución administradora del sistema, con capacidad de elaborar políticas adecuadas a las necesidades y promover la calidad y la oferta de capacitación técnica. En el caso de Bolivia, en el pasado existió en el caso del SAT, a nivel de segundo piso y los operadores eran privados. Actualmente se supone que esta función corresponde al SENADEPRO, dependiente del Ministerio de la Producción y la Microempresa. Otra opción, siguiendo el ejemplo del Japón, es crear un Instituto para Administración y Tecnología del Pequeño Negocio. Este puede ser creado a nivel Nacional y/o a nivel de las prefecturas para tomar en cuenta las características regionales productivas y los requerimientos de capacitación tanto en las empresas en funcionamiento como para emprendedores de nuevas empresas.

Esta institución responsable de la administración del sistema de capacitación técnica estaría a cargo de la aplicación de los incentivos a la capacitación y a la asistencia técnica.

Un incentivo que se puede aplicar en el país es el aplicado en América Latina, en particular en México²⁹, como es el Programa de Becas de Capacitación para el Trabajo con el fin de canalizar a los desempleados que se registren en el Ministerio de Trabajo hacia cursos de capacitación. Los desempleados que se inscriben a los cursos reciben una beca equivalente a un salario mínimo mensual, que en el caso de Bolivia sería 575 Bolivianos por la duración del curso de tres meses. En los hechos constituye en una política frente al desempleo y permite ligar la política de capacitación con la política de empleo. Se propone iniciar como un Proyecto Piloto junto con el Programa de Mi Primer Empleo del Ministerio de Trabajo.

Otro mecanismo que se puede aplicar en el país es el existente en México como es el Programa de Calidad Integral para la Modernización (CIMO). Toma como unidad de capacitación la pequeña y mediana empresa con la finalidad de elevar su nivel de productividad, promover el establecimiento de una cultura de trabajo basada en calidad, fomentar la adopción de procesos de innovación, investigación y asimilación tecnológica. Opera a través de dos mecanismos:

²⁸ Juan Manuel Rodríguez (2002), op. Cit. P58.

²⁹ Mariua De Ibarrola(2000) Los cambios estructurales y la política de capacitación. México

- Ofrece a las empresas servicios integrales de capacitación, consultoría de procesos (desde proveedores a ahorro de energía) y consultoría industrial (información industrial y de mercado) con un subsidio del 70%.
- Opera mediante un esquema descentralizado con base en unidades de promotores de capacitación. Estas unidades integran a los organismos empresariales y en el caso de Bolivia debería integrar a los Gobiernos Municipales. No existen soluciones preelaboradas sino se arman los programas con arreglo las necesidades de las empresas y de desarrollo local. Subsidia un 35% de los costos de capacitación.

6.10 Atracción a la inversión extranjera

Existe a nivel teórico un consenso sobre los beneficios potenciales de la IDE para el país receptor, entre ellos se señalan los siguientes:

- Acceso a capital para financiar proyectos que requieren montos significativos de financiamiento,
- Acceso a conocimiento o tecnología mejorando las capacidades locales,
- Formación de recursos humanos
- Incorporación a cadenas de distribución internacionales
- Generación de actividad económica y empleo.

Es decir una buena política de tratamiento a la IDE se vuelve una política productiva integral por que contiene los aspectos más relevantes; tecnología, mercados, formación de recursos humanos y sobre todo recursos frescos. La atracción de la IDE ha sido el principal mecanismo para la creación de nuevos sectores productivos en los países de la región.

Cuadro 15
Inversión extranjera Directa
En millones de dólares

	2006 ^P	2007 ^P
I. TOTAL RECIBIDO	582,2	738,9
Hidrocarburos	50,2	123,1
Minería	340,0	307,7
Industria	52,3	89,1
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	62,3	99,9
Comercio, Electricidad y Otros Servicios	77,4	119,1
II. DESINVERSIÓN	-301,4	-422,7
III. IED NETA (I - II)	280,8	316,2
IV. Ajuste:		
Compra de refinerías por parte de YPF		-112,0
V. IED NETA AJUSTADA (III - IV)*	280,8	204,2

Fuente: Banco Central de Bolivia

Bolivia, después del *boom* de las inversiones asociadas a la capitalización de las empresas, especialmente en el área de los hidrocarburos, ha declinado significativamente el volumen de inversión, recuperándose a partir de 2006 pero todavía con bajos niveles. Sin embargo, ni en los mejores momentos la IDE vino al sector agropecuario e industrial en forma significativa sino se centró en la industria extractiva (Cuadro 15).

Así, en 2006 la orientación hacia el sector industrial fue un 8% del total de la IDE y en el 2007 subió a 12%, pero igualmente es una cifra baja, puesto que implica montos brutos en torno a 90 millones de dólares. En otros países de América Latina los niveles son más altos y el país puede con una política adecuada atraer por lo menos una pequeña parte de la IDE.

Los instrumentos que se han utilizado en América Latina³⁰ para atraer a la IDE se clasifican en tres grandes grupos:

- Incentivos fiscales, especialmente zonas francas.
- Normas que generen un entorno eficiente: estado de derecho, transparencia, buena infraestructura.
- Dotación de factores de producción especializados en especial mano de obra calificada.

También se aplican incentivos financieros y fiscales que se extienden a la inversión nacional bajo la denominación del principio del trato nacional.

La mayoría de los países tienen agencias de promoción de inversiones como en el caso de CEPROBOL en el país, pero que cuenta con un presupuesto de 300 mil dólares mientras que la agencia irlandesa dispone de 65 millones de euros. Si se quiere una política activa el TGN debería asignar mayores recursos puesto que los retornos son muy altos. Para Bolivia es importante por que existe un desconocimiento de los potenciales inversionistas sobre los atributos y ventajas que ofrece el país, un departamento o un municipio.

La aplicación de incentivos fiscales y financieros fue una competencia entre todos los países de la región. En la mayoría de ellos se usan zonas franca y exención temporal del 100% al impuesto a la renta o las utilidades³¹. Sin embargo, dada la ubicación geográfica y la incidencia de los costos de transporte el país podría aplicar incentivos fiscales temporales.

La política de promoción y los incentivos el país deberían concentrarse en el sector generador de ingresos y de empleos, no en el sector estratégico,

³⁰ Wilson Peres, op. cit, p.80.

³¹ CEPAL (2007), Cinco piezas de política de desarrollo productivo. Santiago de Chile

por que ahí vienen solas las IDE. También debería focalizarse en ramas o sector o industrias de nueva creación. La política debe ser proactiva y focalizada al sector productivo, excluido el estratégico.

Para tal efecto, el país necesita una nueva Ley de Inversiones que establezca reglas del juego claras. La actual Ley no establece ni siquiera el requisito de la información estadística. El país deberá otorgar la seguridad jurídica equivalente a una ley, como en el caso del Estatuto a las Inversiones en Chile, y la empresa debe cumplir con la licencia social (tener aceptación local y social) y licencia ambiental.

7. Conclusiones y recomendaciones

7.1 En la teoría económica inclusive los clásicos se plantearon excepciones que justificaban la presencia del Estado en la economía desde situaciones excepcionales hasta la protección a la industria naciente. Posteriormente, la llamada Economía del Bienestar introdujo que cuando no se cumple el óptimo de Pareto, el estado puede intervenir cuando hay diferencia entre los precios o costos sociales y los precios y costos de mercado, vía impuestos y subsidios. No obstante, el mayor cambio se dio con los nuevos desarrollos de la Teoría de la Competencia Imperfecta asociados a la explicación del mundo real y la constatación que el libre comercio es raramente la situación normal en un mundo en que participan activamente grandes empresas y los Estados.

7.2 En Bolivia en la etapa de “modelo de crecimiento hacia adentro”, el Estado participó directamente con la conformación de empresas públicas que se suponía que eran estratégicas para el desarrollo nacional. El Estado tomó como principal fuente de financiamiento el endeudamiento externo con fuentes oficiales y bancos privados con la finalidad de canalizar dichos recursos a las empresas públicas y también al sector privado. En el marco de la estrategia “hacia fuera” desde 1985 se minimizó el rol del estado en cuanto al desarrollo productivo, se privatizaron bajo distintas modalidades las empresas públicas y se tendió al enfoque de las “políticas horizontales o neutras”, pero sin dar señales claras al sector productivo.

7.3 El perfil productivo de Bolivia es asimétrico respecto a América Latina. Presenta un bajo grado de industrialización (13,3% frente a 17,7%) y una alta participación del sector agropecuario (13,3% frente a 6,3%). La actividad económica de bienes más dinámica es la industria manufacturera, con una tasa promedio de 6,6% superior a la tasa de crecimiento promedio del PIB de 4,3%. En el 2007 creció 5,9%. La menos dinámica es la agropecuaria con una tasa promedio de 2,1%, inferior a la del PIB y en 2007 su tasa fue negativa (0,51%). La manufactura tiene crecimientos menos volátiles, más sostenidos, (0,31) mientras que la agropecuaria es muy fluctuante (1,6).

El perfil exportador de Bolivia va en sentido contrario al prevaleciente en la economía mundial. Mientras las manufacturas representan el 70% del comercio mundial, en Bolivia participa solamente con el 6,5%. En cambio la industria extractiva, que nivel de las exportaciones mundiales representa el 19,3%, en el país concentra el 77,4% de sus exportaciones totales. En los productos agropecuarios, la participación en las exportaciones de Bolivia (13%) es superior a la participación en las exportaciones agrícolas en el comercio mundial (8%) pero menor al promedio de América Latina (23,8%).

7.4 Es necesario previamente las siguientes definiciones de política para la formulación del conjunto de políticas productivas.

- Es conveniente que el Gobierno elabore un Plan Productivo Agropecuario e Industrial donde delimite el ámbito de su intervención, puesto que en el PND intervenía a través de empresas públicas en Minería e Hidrocarburos y Energía.
- No es recomendable priorizar sectores o actividades ganadoras, por que no se tiene la información disponible para una adecuada selección y el país necesita diversificar la actividad productiva y más bien se puede indicar los sectores que no se apoyarán.
- No es aconsejable priorizar solo a las micro y pequeñas empresas puesto que no es sostenible una estrategia productiva exclusivamente basada en ellas y no tiene un impacto relevante en la tasa de crecimiento del PIB. Lo que se puede hacer es dar incentivos adicionales a la pequeña y mediana empresa o PYMES, para compensar su menor productividad,
- Es más efectivo combinar políticas horizontales, orientadas a apoyar a todos los sectores y empresas con políticas focalizadas en algunos sectores mediante el fomento de complejos productivos y la articulación productiva y asociativa.
- No es aconsejable una proliferación de incentivos y estos deberían centrarse incentivos financieros temporales y estar sujetos a evaluación de impacto en función a metas específicas.
- Las competencias entre Gobierno Nacional y gobiernos subnacionales son complementarias y no excluyentes. Los aspectos microeconómicos deberían ser dejados a los Gobiernos departamentales y locales y los aspectos macroeconómicos y meso económicos, es decir sectoriales, al Gobierno Nacional. Los Gobiernos subnacionales deberían alinearse al PND, para que los departamentos y municipios puedan aplicar sus políticas productivas y asignar recursos en función de sus ventajas competitivas territoriales y en función del modo de organización económica social prevaleciente .

7.5 Del análisis del perfil productivo se derivan escenarios y decisiones de política productiva para el sector agropecuario.

- Se propone un escenario intermedio de no discriminación, de reactivar el sector agrícola no industrial sin descuidar al sector agrícola industrial combinando la potencialidad del mercado interno y las oportunidades del mercado internacional, sin discriminar según tamaño de la unidad sino corregir distorsiones o sesgos de la política pasada que no benefició a los productores campesinos y organizaciones económicas campesinas.
- La reducción de la economía de la coca como tendencia en el pasado generó problemas no solo económicos sino sociales y políticos mostrando así su no sostenibilidad. Sin embargo, revertir esta tendencia tiene implicaciones económicas puesto que desincentiva a otros productos y a nivel internacional presenta restricciones políticas. Por tanto, se deriva la necesidad de definir un escenario de control, limitación y coexistencia de la coca.
- En 1996 de los 8 rubros que componían el sector, solamente en dos actividades era deficitario; cría de otros animales domésticos y pesca. En 2007, la situación se revierte y solamente en dos actividades presenta un superávit; cultivo de hortalizas y legumbres y, el más relevante, el cultivo de frutas, nueces, donde prácticamente comprende a las castañas y frutas tropicales.
- El subsector de la pesca, exploración de criaderos de peces y granjas piscícolas aparece como un sector claramente a promover, dada la riqueza hídrica del país.

7.6 En los siguientes sectores de la industria manufacturera en Bolivia presentan ventajas comparativas reveladas:

- La industria de alimentos (superávit comercial de \$us 294 millones), pero si excluye la industria aceitera presenta desventajas comparativas con un déficit comercial de \$us156,1 millones). Fuera de esta industria, solamente la elaboración de azúcar presenta un saldo positivo significativo de \$us30 millones y en menor medida en carnes, frutas y legumbres y elaboración de fideos, puesto que en el resto de los rubros somos importadores netos. Sin embargo, existe un potencial para aumentar exportaciones y sobre todo sustituir importaciones.
- En la industria de bebidas solamente presenta ventajas comparativas reveladas la producción de alcohol etílico (saldo positivo de \$us 14,2 millones). En el rubro vinos, el país presenta déficit comercial, pero potencialmente es un sector para fomentar dado el posicionamiento de una calidad como vinos de altura...

- Si bien en sector textil presenta un saldo deficitario (\$us7 millones), tiene ventajas comparativas en fabricación de tejidos de punto y de prendas de vestir. En los demás rubros registra déficit comercial con exportaciones solamente significativas en la preparación de hilaturas de fibras textiles.
- En el sector de productos de cuero, el rubro de cueros curtidos es el más competitivo. En los bolsos y guarnicionaria el país perdió ventajas comparativas reveladas teniendo ventajas competitivas por disponer de materia prima y mano de obra calificada. En el caso del calzado es difícil de sustituir importaciones debido a la alta diferenciación del producto y el contrabando.
- En el **sector de maderas** el país presenta ventajas comparativas siendo los rubros más competitivos aserrado y cepillado, muebles de madera, los tableros contrachapados y laminados, así como partes de carpintería para la construcción.

7.7 Los otros sectores en que Bolivia no presenta ventajas comparativas reveladas:

- Papel y productos del papel. Sus importaciones elevadas y crecientes son un potencial para emprender actividades productivas de sustitutos de importaciones pero cuidando la factibilidad tecnológica y la provisión de materia prima. En esta posibilidad están todos los productos de pasta de papel y carbón, papel y cartón ondulados, envases y otros artículos que concentran 100 millones de dólares equivalentes al 77% del total importado en el sector.
- Productos Químicos es un sector importador neto. En teoría tendría un potencial sustituidor, pero es un sector de mayor complejidad tecnológica, problemas de materias primas y alta calificación de mano de obra.
- El resto de otros sectores comprende principalmente maquinaria y equipo en los cuales la vocación productiva del país en el corto plazo sería difícil, puesto que presenta importaciones significativas y crecientes. El único subsector relevante el de fabricación de joyas, pero con saldo comercial positivo significativo que decreció de 95,9 millones de dólares en 1996 a 67,5 millones de dólares en 2007 debido a la inestabilidad de las preferencias arancelarias en los Estados Unidos.

7.8 El objetivo central de la Política Productiva debería ser la diversificación de la estructura productiva y del perfil exportador mediante la creación de **nuevas actividades productivas** y la modernización de las actividades existentes aprovechando las potencialidades del mercado interno (sustitución de importaciones) y las oportunidades de los mercados internacionales (diversificación de las exportaciones). Las políticas

públicas no deberían predeterminar lo que el país debe producir sino se produzca lo que más contribuya al crecimiento sostenido de la economía. La política productiva debería entenderse como un proceso y no tanto como medidas orientadas a lograr determinados efectos.

7.9 El país requiere lograr un mejor entorno institucional combinando la estructura burocrática pública con un mayor grado de integración del sector privado en sus distintas formas de organización. Más que cualquier política específica “lo esencial es que exista una mentalidad productivista”.³² Para mejorar el entorno institucional se sugiere la conformación del Consejo de Desarrollo Productivo y del Empleo con participación del Gobierno, Empresa Privada y Organizaciones Sociales, junto con Consejos Departamentales y Consejos Locales.

7.10 Una de las políticas macro que más incide en el desarrollo productivo es la Política Cambiaria, “es la política industrial más eficaz que se puede concebir por que un tipo de cambio subvalorado es un subsidio general a las industrias productoras de bienes comerciables en el ámbito internacional”.³³ Por tanto, es recomendable que se suspenda el proceso de apreciación nominal del boliviano y se den señales de que la política cambiaria debe contribuir a la diversificación del aparato productivo y al cambio del modelo primario exportador hacia uno más diversificado y con mayor valor agregado, tal como señala el PND.

7.10 Una opción a la actual política de devolución impositiva es establecer para el sector no tradicional una compensación automática fija a ser desembolsada en el momento de la exportación junto con la emisión de la póliza. Si se aplica una devolución impositiva uniforme y automática del 5% significaría 54 millones de dólares, que no representan carga fiscal adicional puesto que esta incluido en el PGN.

7.11 Los incentivos financieros, expresados en tasas más bajas y plazos más amplios, son de mejor administración y focalización.

- El Banco de Desarrollo Productivo (BDP) es un mecanismo adecuado para créditos de fomento no solo para microempresarios y pequeños productos y asociaciones productivas, sino también para ampliar a las PYMES con una tasa de interés sindicada.
- Otro mecanismo es el Fondo para la Reconstrucción, Seguridad Alimentaria y Apoyo Productivo, con un monto equivalente a \$us600 millones de dólares destinados a la solución de situaciones de encarecimiento de precios, desabastecimiento e inseguridad alimentaria emergentes de desastres, la reconstrucción de

³² Dani Rodrik, Políticas de Diversificación Económica. Revista de la CEPAL 87.

³³ Dani Rodrik (2006), op cit, p.16.

infraestructura productiva y social, así como la recuperación de los procesos productivos.

- El sistema financiero cuenta con la liquidez necesaria para financiar nuevos requerimientos de préstamos. Al 31 de diciembre de 2007 la liquidez disponible del sistema bancario alcanzaba a 1393,7 millones de dólares. El resto del sistema no bancario muestra una liquidez superior a 300 millones de dólares dando un nivel total de la liquidez en el sistema financiero de 1721,4 millones de dólares. Se recomienda para movilizar la liquidez e incrementar la cartera de crédito al sector productivo la creación de un Fondo de Garantías para el crédito al sector productivo, donde el Estado establece una cobertura del 25% del riesgo crediticio (una parte del riesgo del préstamo lo cubre el estado) de manera de que el sistema financiero disminuya su aversión al crédito productivo.

7.12 Otros mecanismos para el desarrollo productivo son los siguientes:

- La propuesta es que el BDP establezca un Fondo Tecnológico con base en recursos concesionales del BID (recursos no reembolsables de asistencia técnica), de la CAF (recursos no reembolsables de asistencia técnica) y otras fuentes. Otorgaría préstamos a bajas tasa de interés, similares a la tasa del 6% y podría iniciar con un capital de 10 millones de dólares.
- El BDP da el incentivo financiero vía crédito asociativo pero no se complementa con la acción en el territorio, con otras empresas ni con servicios de asistencia técnica. El BDP podría establecer una línea de financiamiento no reembolsable, en el marco del Fondo Tecnológico, de Apoyo Técnico a la Articulación, que tendría por objeto financiar un conjunto de actividades desarrolladas por profesionales independientes y orientadas a apoyar la generación y consolidaciones de los proyectos asociativos. De esta forma se combinaría el subsidio financiero con la asistencia técnica.
- La formación de recursos humanos es una importante política pública para lograr el aumento de la productividad. El Plan Nacional de Desarrollo para ser exitoso debe estar acompañado de una Política de Capacitación y Formación de Recursos Humanos. Debe reconocer las necesidades del entorno local e integrar los esfuerzos de universidades, institutos técnicos, organizaciones privadas, ONGs, Cooperación Internacional y cámaras empresariales.
- Es importante el fortalecimiento institucional para la capacitación y la asistencia técnica. Una opción, siguiendo el ejemplo del Japón, es crear un Instituto para Administración y Tecnología del Pequeño Negocio. Este puede ser creado a nivel nacional y/o a nivel de las prefecturas para tomar en cuenta las características regionales productivas.

- Una buena política de tratamiento a la IDE se vuelve una política productiva integral por que contiene los aspectos más relevantes; tecnología, mercados, formación de recursos humanos y sobre todo recursos frescos. La atracción de la IDE ha sido el principal mecanismo para la creación de nuevos sectores o ramas productivas en los países de la región. La política de promoción y los incentivos el país deberían concentrarse en el sector generador de ingresos y de empleos, no en el sector estratégico, por que ahí vienen solas las IDE. También debería focalizarse en ramas o sector o industrias de nueva creación. Para tal efecto, el país necesita una nueva Ley de Inversiones que establezca reglas del juego claras. La actual Ley no establece ni siquiera el requisito de la información estadística. El país deberá otorgar la seguridad jurídica equivalente a una ley, como en el caso del Estatuto a las Inversiones en Chile, y la empresa debe cumplir con la licencia social (tener aceptación local y social) y licencia ambiental.

Anexos