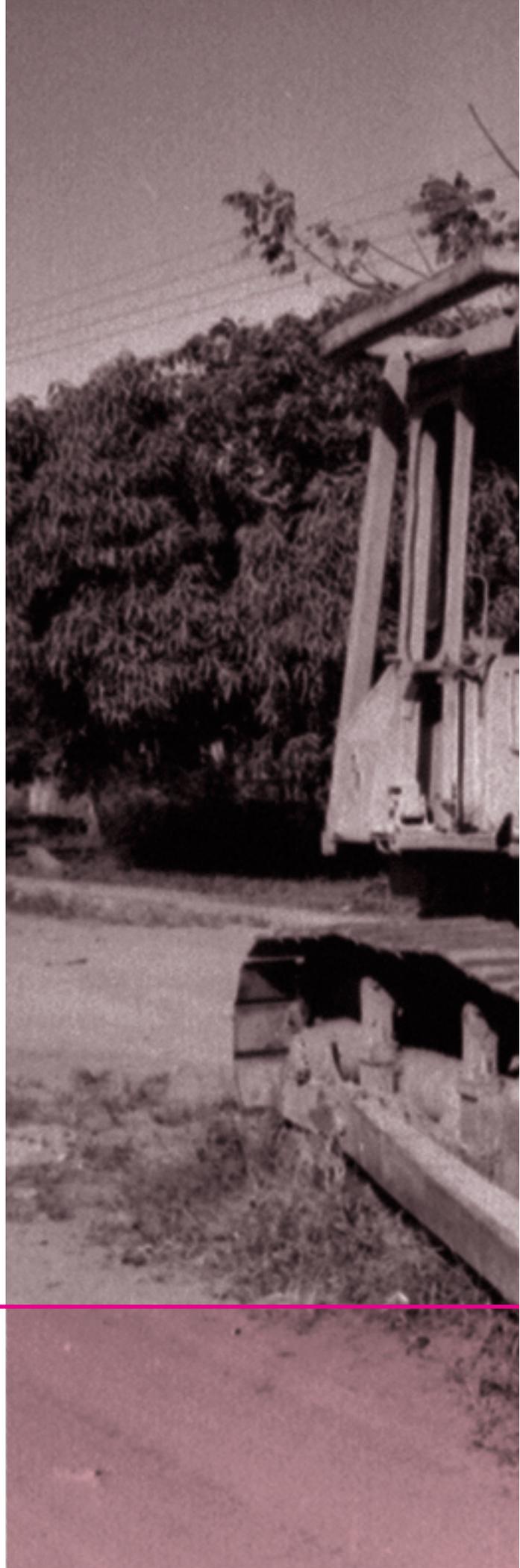
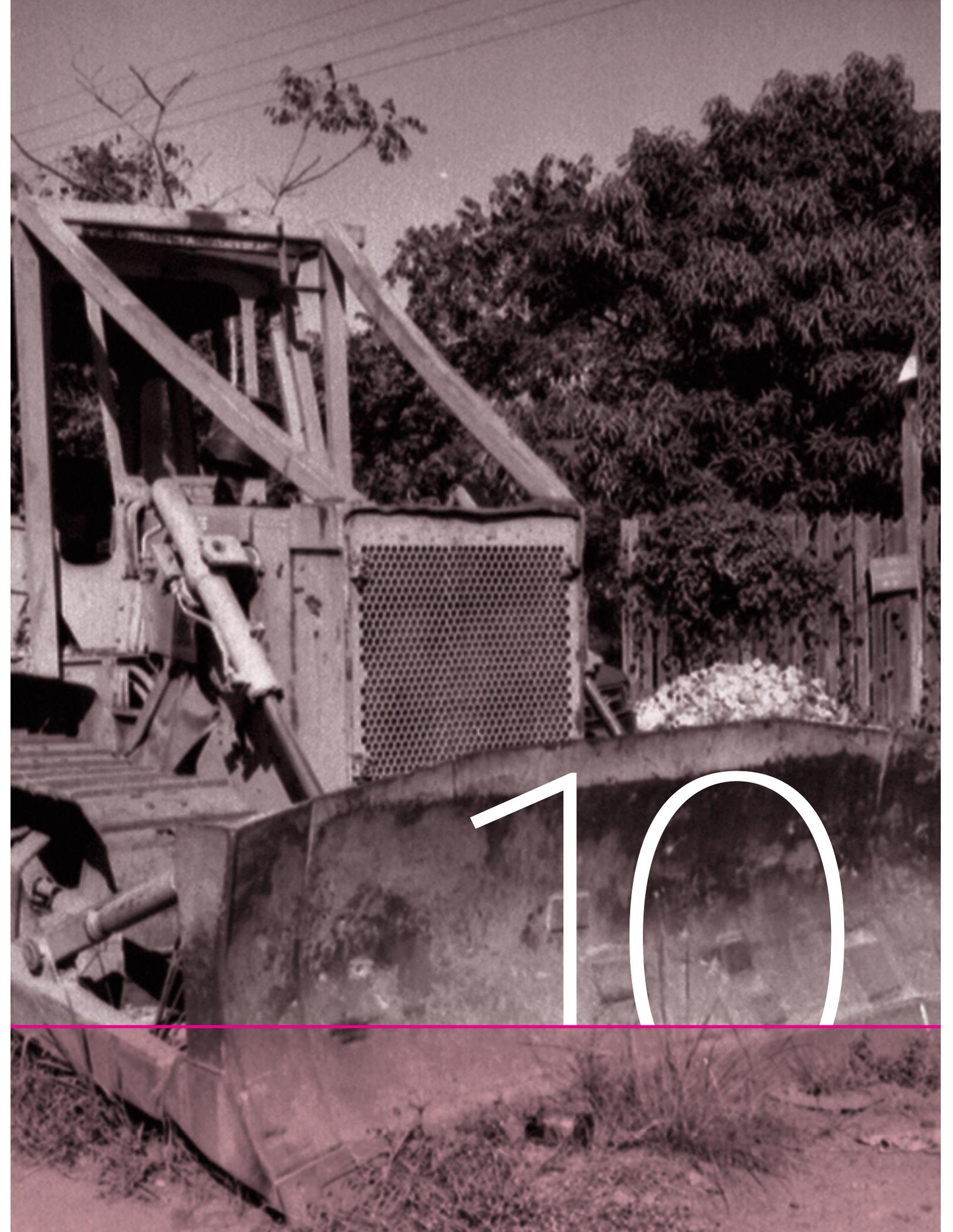


Políticas públicas para la base ancha





Bolivia tiene una “economía de base estrecha”, sostenida en pocos productos, pocos actores competitivos y pocos territorios virtuosamente articulados. Ello ha derivado en tasas de crecimiento económico moderadas y volátiles que han preservado la profunda desigualdad y mostrado una insuficiente y lenta reducción de la pobreza. Este capítulo pretende analizar estas interrelaciones, situando la discusión desde una mirada histórica y luego coyuntural. Para ello se pregunta primero, ¿qué lecciones podemos aprender del pasado? y después, ¿debemos iniciar cambios en el “modelo”, el “patrón” de desarrollo o en ambos? Por otra parte: ¿cómo interpretamos el presente?, y en particular, ¿cómo evaluamos las oportunidades y amenazas que emergen de la economía y de la liberalización de comercio. Además, ¿cómo nos preparamos para el futuro?, es decir, ¿qué escenarios describen el paso de una “economía de base estrecha” a una de “base ancha”? y finalmente, ¿qué tipo de políticas públicas, y de manera más precisa, qué tipo de Estado puede ayudar a construir esta economía de base ancha?

Aprender del pasado: ¿Cambiar de patrón o de modelo?

Tres modelos... pero un solo patrón desde 1900

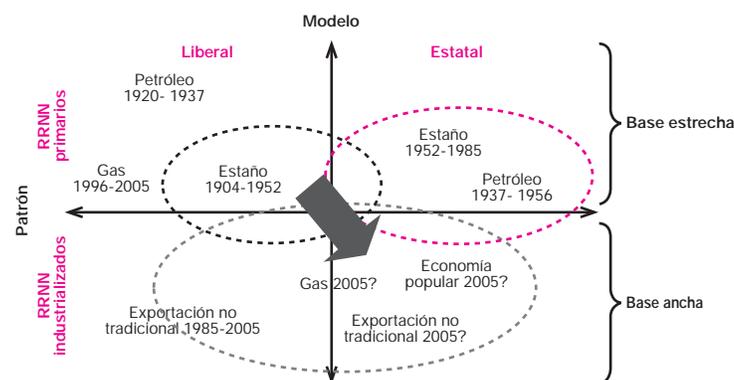
El país vive una larga transición económica que va desde la era del estaño que colapsó en 1985, y la era del gas, que no termina de nacer. Como planteamos en el capítulo de introducción de este Informe, la capacidad histórica boliviana de generación de excedente y producción en el área de explotación de los recursos naturales coexiste con una dificultad estructural para redistribuir dicha riqueza a fin de generar empleo e ingresos en beneficio de la población. Por lo tanto, un buen punto de partida histórico es analizar la economía desde el funcionamiento del modelo económico o a partir del patrón de desarrollo

que empleó Bolivia a lo largo del último siglo. Partamos definiendo primero ambos conceptos. Entendemos por “patrón de desarrollo”, el conjunto de dotaciones de factores de producción (ventajas comparativas: laborales, capital y recursos naturales) y los mecanismos dinámicos de inserción internacional (ventajas competitivas: liberales o proteccionistas). Por otra parte, entendemos por “modelo de desarrollo” el modo por el cual se administra el patrón, sea éste de corte liberal, estatal o mixto.

El gráfico 10.1 esquematiza la historia económica boliviana desde la perspectiva de los modelos y los patrones. Un detalle salta a la vista: Bolivia ensayó una serie de opciones en el siglo XX, menos la de promover desde el Estado una economía industrializadora y exportadora de base ancha. El siglo nació bajo el patrón del estaño y el modelo liberal del periodo 1900-1920. Experimentó luego con modelos estatistas aplicados al patrón hidrocarburífero durante dos periodos: 1937-1956 y luego 1969-1993. Finalmente aplicó un modelo liberal de exportaciones no tradicionales desde 1985 hasta el presente.

Dado que, de acuerdo a este Informe, el reto central del país consiste en pasar de una “economía de base estrecha” a una “de base ancha”, queda claro que se requiere tanto de la multiplicación de nuevos actores competitivos, como de la diversificación de rubros productivos en

GRÁFICO 10.1 Modelo económico vs. patrón económico



función de un nuevo escenario de inserción internacional, que articule la plataforma exportadora con la economía popular y redistribuya el excedente, la producción y la riqueza. Resulta, por ello, necesario concentrar nuestra atención en el “patrón” de desarrollo de largo plazo, en lo que se refiere a las dotaciones de factores de producción, oportunidades de inserción internacional y mecanismos institucionales sociales y culturales, más que en el “modelo” que sólo se refiere a la manera de administrar, de forma liberal o estatista, el patrón de desarrollo.

El cuadrante competitivo: recursos naturales con valor agregado

¿Cómo iniciar la transformación de una estructura económica de base estrecha en una de base ancha? Primero, aprovechando las ventajas comparativas de la dotación de recursos naturales del país. El primer paso es, sin duda, aprovechar lo que tenemos en abundancia de la mejor manera. Segundo, sin embargo, esto implica pasar del cuadrante de recursos naturales primarios al de recursos naturales industrializados. En cierto sentido, la diversificación

RECUADRO 10.1

El Plan Bohan: un intento de diversificación

Un informe de la misión económica de los Estados Unidos, presidida por Mervin Bohan y entregado al gobierno boliviano en 1942, fue el primer intento serio de diversificación de la economía boliviana. Conocido como el Plan Bohan, se trató de un diagnóstico de la economía, del cual se desprenden recomendaciones sobre estrategias, planes y proyectos, estudiados en gran detalle. Se trata entonces del primer estudio metódico de la economía boliviana, sus problemas y posibles soluciones.

El diagnóstico se inicia con una sobria radiografía de la situación del comercio exterior en Bolivia, poniendo al descubierto nuestra rígida condición de país monoprodutor. El texto se detiene a considerar el significado de la extrema dependencia de las exportaciones de minerales, puesto que la media anual de ingresos en divisas disponibles, si se toma en cuenta la población total nacional de aquel entonces (3.472.000 habitantes), representaba apenas \$us.7.48 por habitante al año.

En este sentido, el Plan Bohan plantea una diversificación de la base productiva de la economía boliviana a través del desarrollo agrícola que permitiese la sustitución de importaciones. Para lograr dicho objetivo, el informe recomienda una agresiva

intervención del Estado, sin embargo, reconoce las grandes limitaciones referidas a la falta de conexión entre oriente y occidente.

En lo demás, el Estado tenía que modificar su política impositiva castigando las tierras privadas improductivas o revirtiéndolas a quienes podían trabajarlas. También debía modificar su política de precios, estableciendo estímulos para la producción, pero sin subsidiar la baja productividad. Asimismo, resultaba necesario que se procediera con la instalación de complejos agroindustriales, asumiendo la directa construcción y administración de los mismos, además de la explotación directa de las materias primas. Finalmente, el informe recomendaba que el Estado debiera ser el encargado de la comercialización directa de la producción, así como de la adquisición de equipos e insumos.

Al observar las estrategias del Plan Bohan, se desprenden las razones por las que el gobierno de entonces, como expresión de los intereses mineros y terratenientes, optó por dejarlo en el olvido. Tuvieron que pasar 10 años para que se vieran realizados algunos de sus proyectos, para lo cual fue necesario el acceso al gobierno de una nueva generación política.

Fuente: Arrieta, *et. al.*

de nuestra industria agroindustrial (soya y oleaginosas) en los años 80 y la diversificación de nuestras manufacturas livianas (textiles, cuero, maderas, joyería) en los 90, ha seguido este rumbo. Hoy tenemos un corazón exportador que genera valor agregado a partir de la industrialización de recursos naturales. Tercero, requerimos repensar el rol del Estado con respecto a la promoción de nuestro cuadrante competitivo. No es necesario sólo reacomodar el “rol del Estado”, sino alinear el norte económico con una propuesta coherente a nivel de Estado, sector privado y sociedad civil. Esta tarea la bosquejaremos en la sección final de este capítulo.

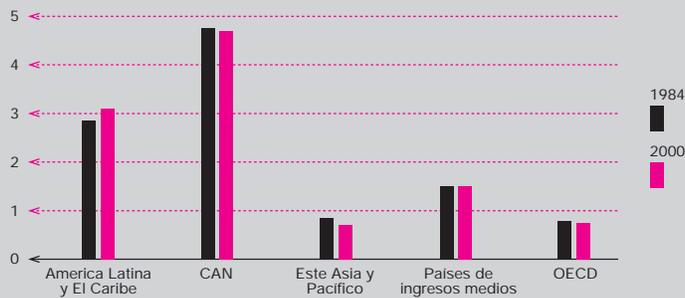
Por lo pronto, quedan algunas preguntas por contestar: Primero, ¿por qué apostar por el cuadrante de recursos naturales industrializados y no por el de productos primarios intensivos en mano de obra o intensivos en capital? La respuesta emerge cuando se revisan los precios relativos de factores a disposición de la economía boliviana. Para ser competitivos con textiles confeccionados en China, producidos con mano de obra excesivamente barata, tendríamos que bajar el nivel de vida de los trabajadores del sector de confeccionistas o subvencionar los costos de transporte. De manera inversa, si quisiéramos competir con la industria manufacturera de automóviles de Alemania o Estados Unidos tendríamos, entre otros, que aumentar el grado de calificación de los recursos humanos de nuestra economía, bajar la presión tributaria y flexibilizar aún más las condiciones laborales de dicha industria para atraer capitales frescos y así competir con las casas matrices. En ambos casos, la economía boliviana no haría un buen uso de su ventaja comparativa.

El segundo interrogante es: ¿cómo sabemos si una industria basada en recursos naturales es competitiva o no? Esta pregunta nos lleva al terreno de la política comercial y de la integración regional. Muchas de las ventajas competitivas de las que gozamos hoy están basadas en la explotación de los recursos naturales y no son sostenibles en el

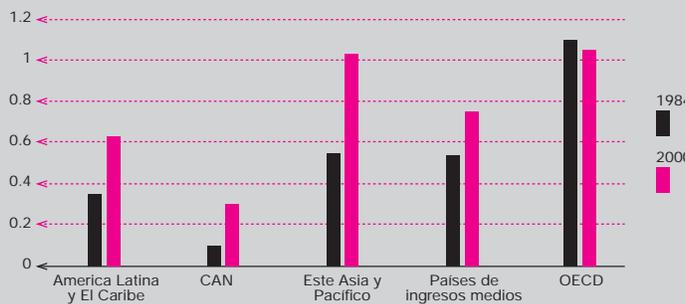
tiempo, salvo bajo la aplicación continua de aranceles preferenciales para Bolivia. En el largo plazo, las tendencias de integración comercial nos llevan hacia una liberalización en dos fases: primero a la integración bilateral y regional en procesos graduales (esto es cierto tanto con la CAN, el MERCOSUR, como con un futuro Tratado de Libre Comercio, TLC con EEUU); y segundo, a la liberalización multilateral de mercados agrícolas y de textiles del norte, en el marco de la Ronda de Comercio de Doha. En ambos casos, la economía boliviana tendrá que ganar competitividad antes y durante estas fases. Esto implica, en algunos casos, preparar el terreno desde ahora, es decir, 5 o 10 años antes del cambio en los patrones de inserción comercial. Finalmente cabe preguntarse: ¿cómo se tiene que preparar el camino para ingresar al cuadrante de recursos naturales industrializados en los próximos años? Dos obstáculos estructurales continúan limitando nuestra capacidad nacional de transformación estructural efectiva. Primero, los altos costos de transporte que derivan, entre otras cosas, de la diversidad geográfica boliviana, su mediterraneidad y el legado de una débil integración en infraestructura caminera, energética y de telecomunicaciones ((Gallup, Gaviria y Lora, 2003; Gallup, Sachs y Mellinger, 1998; The World Bank y Sachs, Mellinger y Gallup, 2001). Reducir estos costos debe ser una prioridad continua de cualquier administración gubernamental, más allá del vaivén ideológico o preferencia por uno u otro rol del Estado en la economía. En segundo lugar están los altos costos que acarrea hacer negocios, los que derivan de un clima de inversiones poco competitivo, tal y como lo comprueba nuestro posicionamiento en el ranking mundial de competitividad elaborado por el *World Competitiveness Report* cada año (en 2004, Bolivia ocupó el puesto 98 de 104 países en indicadores de competitividad, fuente, *World Competitiveness Report 2004-2005*). La simplificación de trámites ya muestra resultados y deberá ser acompañada de una menor interven-

GRÁFICO 10.2 **Ventajas comparativas**

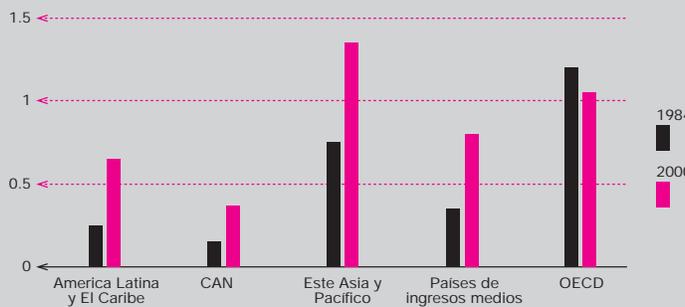
COMBUSTIBLES



MANUFACTURAS



PRODUCTOS DE ALTA TECNOLOGÍA



¿Por qué no competimos ni con Asia ni con Europa?

Para evaluar las ventajas comparativas entre regiones es necesario analizar la estructura exportadora de cada región y hacer la comparación en el plano mundial. De acuerdo al documento "Reflexiones para retomar el crecimiento", realizado por la CAF en el año 2004, las ventajas comparativas se las realiza utilizando el índice de Ventaja Comparada Revelada, que muestra valores que fijan las ventajas o desventajas comparativas que tienen los países respecto a determinados bienes. Es decir, si el resultado es mayor a uno, significa que la región está especializada y por lo tanto puede tener una ventaja comparativa. Si, por el contrario, el valor es menor a uno, la región presenta una desventaja comparativa respecto a las otras regiones.

De acuerdo a los gráficos adjuntos es posible verificar que América latina tiene ventajas en productos primarios y recursos naturales y que las mismas se han ido acentuando con el tiempo. Adicionalmente, la región sigue adoleciendo de una posición de desventaja comparativa en las exportaciones de manufacturas y en particular en bienes de alta tecnología. Sin embargo cabe recalcar que esta última ha disminuido levemente, sobre todo por el incremento de la actividad de maquila.

Fuente: CAF, (2004).

ción burocrática en el proceso mismo de constitución de empresas, operaciones, pago de impuestos y cierre. Ambos costos, los de transporte y los de clima de negocios, hacen que se perpetúe el patrón exportador de materias primas en el país. En la sección final de este capítulo propondremos medidas de política pública que complementan la reducción del costo sistémico de competitividad discutido acá.

La necesidad de un nuevo rol para el Estado

El Estado boliviano pasó de tener un rol "interventor" en la economía minera e hidrocarbúrica en los años 70 y 80 a ejercer un rol "regulador" de los servicios en los años 90. Para algunos, el pronto "retorno" natural del Estado a la economía es a los quehaceres de los años 70 y 80. Para otros, el rol

minimalista no fue cumplido a cabalidad y requiere aún más recortes en la proporción del gasto público y en la proporción del PIB. Este es el clásico debate “liberal/nacional” de los últimos tiempos. Desde este Informe quisiéramos subrayar otra dimensión del debate en torno al “rol del Estado”, es decir, ya no la dimensión “cuánto”, sino la de “dónde” y “cómo”. Partimos del supuesto de que hace falta sustituir los malos subsidios por unos buenos, malos mecanismos de redistribución por otros efectivos, malos procesos de protección por unos que funcionen, pero sobre todo, hay que cambiar la incoherencia en la intervención estatal por la coherencia en la participación estatal de mediano y largo plazo.

¿Qué significa apuntalar un Estado coherente orientado a la promoción de recursos naturales industrializados en el siglo XXI? Significa reconocer que el actual vínculo del Estado con la economía es dual, fragmentado e inconsistente con respecto a los actores y rubros del “cuadrante competitivo”. En el capítulo anterior repasamos algunas de dichas inconsistencias, referidas a actores económicos, organización del poder ejecutivo, legislación y financiamiento.

Por otra parte es fundamental reconocer que la participación fiscal del Estado como proporción del PIB está en uno de sus puntos más altos en los últimos 20 años, sin que por ello se materialice un apoyo sostenido a la actividad económico-productiva en el país. Gran parte del aumento sostenido del tamaño del Estado se da de manera inercial con incrementos anuales en el número de pasivos en el sistema de pensiones, y re-categorizaciones y nuevos ítems en los sectores de educación y salud. Hoy el Tesoro General de la Nación asigna más del 90% de su caudal total a los rubros de pensiones, educación, salud y al pago de la deuda externa e interna. Los tres primeros son esenciales para el desarrollo de capital humano y protección social en el país, pero describen un escenario en el cual no caben posibilidades reales de “redistribución des-

de el Estado”. Por ello, nuestra propuesta de política pública y readecuación del rol del Estado es la “redistribución desde la economía”, detallada en la sección final de recomendaciones de este capítulo.

Redistribuir desde la economía: políticas públicas para la base ancha

A lo largo de este Informe planteamos la necesidad de ir “más allá de la economía del gas”, para sentar las bases de una economía competitiva, pero también redistributiva. Compartimos la opinión de que ya no es suficiente aprovechar una buena coyuntura económica, sino hacerlo para avanzar hacia una transformación estructural que sienta las bases de una “economía de base ancha”. La pregunta esencial es “cómo”, sin caer en los lugares comunes de la discusión académica y teórica, ni en los lugares propios del debate coyuntural en nuestro país.

Por supuesto se trata de un desafío de enorme magnitud para Bolivia, pues las prácticas, normas e instituciones que sostienen la “economía de base estrecha”, también sostienen una “sociedad de base estrecha” donde se trunca la movilidad social en el tercio más alto de la población, y una “política de base estrecha” que reproduce el privilegio de pequeñas elites a partir de las dualidades de poder y la fragmentación institucional. Antes de “salir de la crisis” o “salir del modelo”, Bolivia requiere “salir del patrón” de desarrollo de base estrecha. Los impactos probables de nuevos proyectos de exportación e incluso de los planes de industrialización del gas pueden conspirar contra este desafío. Esto porque, por un lado, el escenario inercial de consolidación de la Bolivia del gas, analizado en el presente capítulo, prevé un impacto relativamente modesto sobre la trayectoria del crecimiento económico –hasta alcanzar tasas del orden del 5 o 6%- a costa de consolidar elevados niveles de desigualdad y mostrar escasos resultados en materia de reducción de la pobreza. Por el otro, porque la consolidación de la “Bolivia del gas”

si tendrá impactos significativos sobre los recursos fiscales –entre 2% y 5% del PIB cada año- y con ellos, puede consolidar las características rentistas y prebendales de un Estado cada vez más debilitado.

Frente a ello, la transición exitosa hacia una economía más diversificada, con más actores productivos competitivos y mayor capacidad de generación de empleo e ingresos, iniciará, sin duda, una transformación de las condiciones sociales y políticas que subyacen el “patrón de desarrollo”. A la inversa, cambios sociales y políticos en los próximos años también afectarán el ritmo de la transformación económica boliviana. Pero, ¿es posible generar un círculo virtuoso, que rompa con los eslabonamientos regresivos entre política de base estrecha y economía de base estrecha? Si los bolivianos debaten ampliamente en la Asamblea Constituyente sobre una nueva institucionalidad que genere nuevos mecanismos de participación e inclusión política –y por lo tanto que rompa con la “política de base estrecha”- es preciso delinear una agenda de *redistribución desde la economía* que desafíe la inercia de la “economía de base estrecha”.

Para ello, partimos de algunas premisas que definen el alcance de nuestra propuesta. Primero, tenemos una visión del punto de llegada. En los próximos 10 o 15 años la economía boliviana es y será competitiva en el “cuadrante” de exportación de recur-

sos naturales con valor agregado. Bolivia no podrá competir con China en bienes intensivos en mano de obra y no será competitiva con Estados Unidos o Europa en aquellos intensivos en capital y tecnología. Sin embargo, sí podrá competir en productos manufactureros andinos y agroindustriales orientales. Esto significa apostar por una inserción internacional competitiva que maximice nuestra capacidad de innovación en torno a ventajas comparativas naturales. También significa aumentar la productividad del agro y de servicios y comercio para sumar productores en el cuadrante manufacturero.

Por otra parte, creemos que los actores de este punto de llegada son en su mayoría, actores de lo que denominamos la economía popular, rural y urbana. No podremos salir del círculo vicioso de “crecimiento empobrecedor” (este año 2005, creciendo al 4%, el número absoluto de personas bajo la línea de pobreza se incrementará en aproximadamente 100.000), si los beneficiarios del crecimiento no están entre los dos terciles más pobres de la población. Una restricción particularmente insidiosa es el alto nivel de desigualdad, que perdura a pesar de reformas sociales y económicas de los últimos 50 años. Tendremos que redistribuir desde la economía para nivelar el campo de juego y crear incentivos para que pequeños productores, artesanos, cooperativistas y asociaciones de productores se beneficien de proceso de inserción internacional.

Al mismo tiempo entendemos que la única manera de avanzar es emprender una doble articulación de la economía boliviana. Por un lado, tendremos que articular (externamente) la economía exportadora a nichos en los cuales es competitiva. Por otro lado, tendremos que articular (internamente) a actores de la economía popular a exportadores e industriales para generar una capa económica más competitiva a largo plazo. Esta doble tarea requiere desmitificar la idea de que enclaves de grandes inversiones de capital en la industria del gas natural podrán crear empleo,

RECUADRO 10.3

¿Será triangular la prosperidad?

El consultor y columnista colombiano Jorge Zapp escribía hace algún tiempo lo siguiente: “Cada boliviano debería preguntarse, como el Chapulín Colorado: ¿para qué soy bueno? El egresado del Saint Andrew’s para convencer en inglés al tostador en Londres, el cafetalero yungueño para producir una fragancia única en el mundo. El agricultor de achiote en el Chaco necesita al químico que lo transforma en bixina. La pastora de alpacas, requiere a Beatriz Canedo Patiño para que interprete con diseño y credibilidad la moda cambiante de Düsseldorf...”.

Fuente: Zapp (2005)

pero también de que actores de la economía popular, solos, autónomos y fragmentados podrán generar ingresos significativos sin articulaciones con otros actores.

Con estas premisas sobre la mesa, consideramos tres dimensiones que requieren de la acción de políticas públicas, y de manera particular, de un nuevo rol para el Estado en Bolivia. Si las articulaciones que necesitamos no ocurren de manera espontánea y si la redistribución de activos e ingresos que requerimos tampoco se hacen presentes, entonces, ¿qué rol prevemos para el Estado? Por otra parte, si el Estado que queremos tampoco se materializa en el corto plazo, ¿cómo construirlo? Estas tres preguntas enmarcan las reflexiones detalladas a continuación. Si bien los “sospechosos de siempre” —mediterraneidad, diversidad geográfica, clima de inversiones, trabas burocráticas— presentan obstáculos formidables para el crecimiento económico en Bolivia, hablaremos en esta sección de obstáculos micro y meso que impiden la generación de una “economía de base ancha”. Nuestra historia económica muestra que no es suficiente crecer, ni elevar las tasas de ahorro e inversión, si no se genera empleo e ingresos de manera competitiva en la base la pirámide económica.

Articular para crecer

Para los actores y sectores que ya generan valor agregado en base a recursos naturales, su mayor problema consiste en no poder aprovechar más un mercado existente. Para estos actores, Bolivia tiene acceso a 100 o 1.000 veces más mercado de lo que puede abastecer con atomizadas cadenas de producción, apuntaladas por una integración vertical inflexible o amenazada por una fragmentación microempresarial muy flexible. En otras palabras, viven un problema de oferta, pero no de demanda.

¿Por qué la explosión de mercados (CAN, MERCOSUR y ATPDEA) no se tradujo en una explosión de producción, procesamiento y exportaciones? La respuesta es

porque la economía boliviana no se articula ni invierte en las capacidades gerenciales, financieras y de recursos humanos que requiere una economía articulada. Está plagada de “fallas de mercado” y “de Estado” que imposibilitan dar un salto productivo en industrias basadas en recursos naturales (Rodrik, 2004; Hausmann, Rodrik y Velasco, 2004).

Cola de león: articular para acceder a mercados

Desde el punto de vista de la mayoría de los actores de la economía popular, ser parte de una cadena de valor agregado se reduce a la experiencia de ser “cola de león”, es decir, la situación de proletarios o subcontratados que proveen mano de obra barata, pero no reciben los beneficios de la cadena de valor. Si bien este es un patrón común en las cadenas de recursos naturales, no es una fatalidad. Intervenciones estatales focalizadas y dirigidas a atacar cuellos de botella y estructuras de mercado no competitivas ayudan a generar incentivos de articulación. Estas son, en síntesis, políticas que redistribuyen mercado dentro de la propia cadena de valor. Veamos de inmediato algunas medidas recomendables de política pública.

a. Subsidios de articulación debajo del eslabón de procesamiento³: Un problema de muchos productores agropecuarios en Bolivia, es que la estructura de acopio de su producción es monopsónica (existe un solo comprador). Esta estructura de mercado tiende a desincentivar la articulación, porque los productores tienen incentivos para “saltar” el eslabón de acopio y hacer su propia comercialización de manera fragmentada, dispersa e irregular. El acopiador, a su vez, tiene incentivos para dispersar territorialmente a los productores para así mantener su poder de compra monopsónico. Subsidios focalizados para productores que logran acuerdos con compradores a precios mutuamente aceptables, ayudan a generar un mercado más competitivo y a expandir la producción en

los eslabones iniciales de cadena de valor. Lo importante es que el subsidio va dirigido a generar acceso a mercado, no a compensar la pobreza, ni a moderar la exclusión de manera genérica. ¿Quién puede absorber el riesgo de rubros no probados? La filosofía detrás de este tipo de intervención consiste en ayudar a que los productores pequeños no asuman todo el riesgo de un nuevo emprendimiento o de la expansión de la producción existente.

b. Crédito y otros instrumentos financieros para la articulación encima del eslabón de procesamiento (Klapper, 2005; Bakker, Klapper y Udell). Cuando se sube en la cadena de valor hacia procesadores y comerciantes, emergen otras fallas de mercado que hacen difícil expandir la producción en el punto de comercialización. Para los pequeños procesadores de madera o cuero, el problema central quizá no sea la producción en sí, ni el procesamiento, sino los periodos muertos entre entrega y entrega hacia el eslabón comercializador. Corresponde sumar a esto que en algunos casos, la venta de sus productos es pagada 60 o 90 días después de entrega, una vez que el comercializador de mercado final (interno o externo) acomoda su producto. La incertidumbre entre pedido y pedido, y las brechas en el tiempo de pago, genera incentivos perversos y continuos para “diversificar sin especializar”. Se materializa una falla de mercado crónica que premia las transacciones de corto plazo, castiga la confianza y alarga periodos de subutilización de la mano de obra y capital de los pequeños productores. Para este tipo de falla de mercado existe un abanico de instrumentos de política que premian la articulación de largo plazo entre eslabones de procesamiento y comercialización. Uno de los más conocidos es el factoraje, un instrumento financiero, por el cual se paga con un descuento el “recibible” del procesador, 60 o 90 días antes de la venta final. Este pago hace posible que se reduzcan al máximo los tiempos muertos de pequeños productores y transfiere el riesgo de productores

pequeños a comercializadores internos o externos con mayor volumen y liquidez financiera.

c. Asociatividad para acceder a mercados (CEPAL, 2004 Dini y Stumpo, 2004; Dini, 2002). Las estructuras de mercado monopolísticas y monopsonísticas inducen a que los productores se asocien para lograr mejores precios de su producto (asociación competitiva), y en algunos casos, integren verticalmente hacia adelante, con eslabones de valor más altos (asociatividad vertical). La asociatividad competitiva se hace más efectiva si emerge en torno a un mercado semi-público apropiable para los socios de la asociación. La apropiación debajo del eslabón de acopio tiende a girar en torno a un acceso a mercado que no sería posible de lograr de manera fragmentada y dispersa. Esto ocurre tanto en los mercados de acopio de la soya como en la minería cooperativizada. La asociatividad vertical es más difícil, porque supone la capacidad de crear competencia a los eslabones superiores de la cadena de valor. Ejemplos exitosos de integración desde la asociatividad tienden a derivar en nuevas empresas, asociaciones o cooperativas, “incubadas” por el eslabón anterior. En ambos casos, tanto para acceder a mercados en mejores condiciones, como para integrar verticalmente sobre la cadena de valor, la asociatividad puede generar economías de escala y redistribución de riesgo que hacen posibles negocios que, solos y fragmentados, son poco rentables para pequeños productores urbanos o rurales.

Cabeza de ratón: articular para crear mercados

Para una minoría de los actores de la economía popular que ya participan como líderes de cadenas de valor en mercados competitivos, sean éstos formales o informales, el freno mayor a su capacidad de expansión es la capacidad de crear mercados seguros para sus propios proveedores de bienes y servicios. Los segundos, terceros y cuartos eslabones de la mayoría de

las cadenas de valor están firmemente anclados en las prácticas de “diversificación sin especialización” de la economía popular. Un micro o pequeño productor en el segundo o tercer eslabón no tiene incentivos de especialización, porque, entre otras cosas, carece de mercados seguros u horizontes de certidumbre en torno a su producción. Un proveedor de la cadena de exportación de madera, por ejemplo, provee marcos de puertas como una de sus varias actividades. El resto del año, cuando no tiene demanda para ello, construye bancos para la escuela, muebles para la feria local, juguetes para la época de Navidad y miniaturas para Alasitas. ¿Cómo revertir este patrón en ventaja de todos los productores?

a. Incubar más Pequeñas y Medianas Empresas (PYME) (Peres y Stumpo, 2003). Para experiencias bolivianas de incubación de empresas ver Fundación Bolivia Exporta (www.fbe.org.bo) y Fundación PRODEM (www.prodemffp.com).

: La creación de más unidades productivas viables y competitivas desde la economía popular es parte causa y parte efecto de una economía anclada en un patrón de desarrollo de recursos naturales primarios. Muchas de las barreras para la creación de más PYME vinculadas a la industria de recursos naturales tienen que ver con el clima de inversión y las “desventajas de la formalización”, percibidas en el corto plazo. Sin embargo, casos exitosos de asistencia técnica financiera y no financiera en América Latina y Bolivia muestran las ventajas de mediano y largo plazo de la formalización en torno a negocios rentables. Por “formalización” se entiende mucho más que la mera legalidad en la constitución de una unidad productiva o su estatus tributario. Incluye, de manera clara, el paso de la lógica gerencial de base familiar a una de base estrictamente gerencial, pero también la adopción de tecnología apropiada para la especialización flexible y el acceso a nichos dinámicos de mercado. La literatura internacional muestra que la mayor parte de los ne-

gocios realizados por las PYME se dan con otras similares, para lo cual es necesario ir construyendo una masa crítica y un tejido empresarial más denso.

b. Mercados financieros para PYME (BID, 2005): Además de los obstáculos usuales para el financiamiento productivo en Bolivia, los escollos al financiamiento específico de las PYME son significativos. Entre ellos están los altos costos fijos de préstamos para los pequeños productores, los elevados costos de monitoreo de pequeños y numerosos créditos y los contratos imperfectos que generan incentivos a la mora o no pago. Todos estos factores dificultan la provisión de servicios financieros a las PYME, que a diferencia del microcrédito requieren de análisis y calificación de riesgo continuos para garantizar la sostenibilidad del negocio. Las PYME se encuentran atrapadas en una paradoja financiera: son demasiado “grandes” para merecer tratamiento microcrediticio, pero son demasiado “pequeñas” para amortiguar los costos de operaciones, supervisión y recolección del mercado de medianos y grandes créditos. Algunos instrumentos financieros que confrontan este dilema incluyen: 1) garantías muebles que agilicen el mercado colateral, 2) factoraje y otros mecanismos de descuento entre proveedores y compradores finales, y 3) garantías recíprocas entre compradores y vendedores sobre una cadena de valor, 4) asistencia técnica no financiera para preparar a las PYME.

Las necesidades de financiamiento de cada PYME difieren una de otra y, son en gran parte, idiosincráticas a rubro y posición en la cadena de valor, por lo cual el desarrollo de mercados financieros para las PYME requiere de una acción decidida del Estado para facilitar este despegue.

c. Asociatividad para crear mercados (CAF, 2004; Venables, 2002; Porter, 1999): La asociatividad que genera valor para los “cabezas de ratón” es distinta en naturaleza, a la de los “cola de león”. Lo imprescindible para los pequeños propietarios no es romper la estructura monoposónica o mo-

nopólica de mercado, sino construir un tejido horizontal de confianza, especialización y creación de valor, con otros pequeños productores. Los ejemplos de los distritos industriales de Gamarra en Lima o del norte italiano sugieren un patrón replicable. Los distritos industriales funcionan mejor si se construye un tejido industrial complementario, de alta especialización y flexible a las demandas del mercado. La asociatividad para la creación de valor se sustenta en potenciales economías de escala que ayuden a enmendar fallas de coordinación e información en los mercados. La literatura internacional sobre “clusters” o “conglomerados” sugiere aplicaciones para algunos sectores industriales y microindustriales que, a lo largo de la cadena, ganan sinergias y aprendizaje horizontal generador de confianza, además de una cultura emprendedora entre pequeños productores en competencia a través de proximidad geográfica. Más importante que la asociación en sí es el objeto de asociación que puede crear nuevos mercados a partir de procesos dinámicos de innovación entre productores, procesadores y comercializadores.

Redistribuir para articular

Hace 30 años, el caso de Malasia, descrito en el capítulo de introducción, podría ser equivalente a la Bolivia de hoy, salvo por una importante excepción: la desigualdad. Malasia, una “economía de base estrecha”, basada en enclaves de estaño y una economía agrícola de subsistencia, se transformó en 30 años en un emporio “de la base ancha” con una inserción internacional diversificada, cimentada en manufacturas livianas y recursos naturales con valor agregado. En este periodo, bajaron los niveles de pobreza de cerca de 60% al 8% de la población. La salvedad entre Bolivia y Malasia es que allá los niveles de desigualdad hace 30 años eran bajos (un coeficiente de concentración de 0.3 comparado con el coeficiente de 0.58 de en nuestro país). Algunas de las intervenciones de política pública requeridas para ar-

ticular cadenas de valor, descritas arriba, serán impracticables por el alto nivel de desigualdad y el alto nivel de pobreza absoluta en Bolivia. Se requiere, sin lugar a dudas, de un nuevo impacto redistributivo para impulsar a miles de pequeños productores incipientes. Pero, ¿cómo encaminar una redistribución compatible con una economía abierta, que aspira a crear riqueza de manera sostenible? Veamos algunas posibles respuestas.

a. Redistribuir activos (Szekeley y Atanassio, 2001; Moser, 1998; Birdsall y Londoño, 1998): A diferencia de los ingresos, que son flujos volátiles, los activos son concentraciones de capital que generan ingreso. En los últimos 30 años, incrementos en los niveles absolutos activos de capital humano (educación y capacidades laborales) han creado oportunidades para una generación de bolivianos. En los últimos 50 años, la redistribución de activos de capital físico (tierra) con la Reforma Agraria, también ofreció oportunidades a una generación de actores productivos. Sin embargo, estos cambios no fueron lo suficientemente agresivos como para modificar la estructura de distribución total de ingresos en el tiempo. Hoy, la concentración de activos es tan o más pronunciada que la de ingresos (Gray Molina, UDAPE). Esto es preocupante para toda la población, pero es aún más nocivo para los deciles del medio de la distribución, que ya tienen acceso a servicios educativos, capacitación laboral, oportunidades de mercado y que serían productores vinculados a cadenas de valor, salvo una limitante estructural que inhibe la emergencia de nuevos emprendimientos: acceso a activos físicos y de capital.

Este “cuello de botella” no se resuelve con crédito ni instrumentos financieros de tercera generación, porque en realidad así se plantearía un clásico problema del huevo o la gallina, es decir, ¿cómo prestar crédito o apalancar riesgo para actores que no llegan al umbral requerido para ser sujetos de crédito o apalancamiento?, o, ¿cómo atacar uno de los obstáculos más restrictivos de la inexistencia de nue-

vos “emprendedores” y “tomadores de riesgo” en Bolivia? Ayer, como hoy, la respuesta está en la redistribución de activos. Esta vez, sin embargo, dos tercios del problema se encuentran en la economía urbana, donde los activos útiles deben ser fungibles en capital para varios emprendimientos. Se requiere una “reforma agraria” para activos que no son la tierra. Muchos de los instrumentos que se discuten en este Informe, apuntan hacia esa salida. Se necesita de una política focalizada de intervención en cuellos de botella que limitan o extinguen la capacidad de hacer negocios. En algunos casos, el activo podría ser un horno de secado de madera para un grupo de carpinteros; en otra, el acceso a un parque industrial con servicios como luz, teléfono e infraestructura, que tienen carácter de bien público. En otros casos, el activo sería un matadero para la industria de curtiembres o un silo que acopia grano para productores agropecuarios. En todos los casos, es un activo físico o de capital, que no se materializará sin ayuda directa del Estado.

b. Redistribuir mercados (Fairbanks y Lindsay, 1997): Para cada eslabón de la cadena de valor, sea cual fuere el rubro, “el mercado” es, en términos prácticos, el eslabón inmediatamente superior. Al pensar en “redistribución de mercados”, lo que sugerimos es visualizar las ventajas competitivas y redistributivas de hacer cada vez menos monopólico o monopsónico—cada eslabón de la cadena de valor. En algunos casos, esto significa redistribuir mercados del primer eslabón (compras estatales, compras del mercado interno o nichos de mercado de exportación), pero frecuentemente, significa redistribuir potencial de mercado a actores de los eslabones intermedios de la cadena de valor. Esto implica “abrir” mercados que estaban capturados por un solo actor (alianzas con el acopiador, procesador o comercializador final), pero también “crear” mercados que no existen (generar nuevas sub-cadenas en función de cadenas existentes).

Desde un punto de vista más macro, el reto de expansión de oferta en el cuadrante de recursos naturales industrializados, pasa por profundizar el tejido productivo, que vincula actores y mercados heterogéneos entre sí. La acción del Estado ayuda a redistribuir, en este caso, del comercio hacia la industria, y de los grandes hacia los medianos y pequeños productores.

Nuevas reglas para la economía

Cuando pensamos en un nuevo rol para el Estado, nos encontramos entre dos extremos del debate nacional y latinoamericano. Nos situamos entre aquellos que reclaman por un Estado minimalista, dedicado a los sectores sociales y a la provisión de bienes públicos y aquellos que abogan por uno productor, que explota, industrializa y exporta desde el sector de hidrocarburos y de otros recursos naturales. Creemos que lo que requiere la economía boliviana es cambiar de patrón de desarrollo, en base a la agregación de valor de sus recursos naturales, la diversificación de su base de exportación y la multiplicación de actores productivos competitivos. También precisa articulaciones entre exportadores y sus proveedores de bienes y servicios de la economía popular y mecanismos de redistribución de activos y mercados que hagan posible la articulación entre actores y la creación de otros nuevos. Los tres “roles” requieren de nuevas modalidades de intervención del Estado. Describimos, a continuación, lineamientos de dicho rol, que sin duda, se aplicarán de manera diferenciada con actores productivos heterogéneos, a lo largo y ancho del país.

a. Alianzas público/privadas para la innovación (CEPAL, 2004). Quizá la “falta de Estado” más importante que queda de los fragmentos del periodo 1985-2005, es la ausencia de escenarios de concertación público-privados. Los vacíos de coordinación e información que caracterizan a la construcción y ampliación de mercados en el actual contexto mundial, requiere

de una efectiva coordinación público-privada, que no debe estar tan cerca que induzca la captura estatal de uno u otro sector, ni tan lejos que deje toda la política económica en manos de burócratas y técnicos bien intencionados, pero alejados de la realidad de los pequeños y medianos productores, los artesanos, los cooperativistas, las comunidades campesinas e indígenas. La tarea central de la alianza público-privada no debe ser “escoger ganadores” ni satisfacer “demandas”, sino asegurar innovaciones productivas, comerciales e industriales continuas que aseguren la competitividad y distribución de riqueza del conjunto de actores de la economía nacional.

Las innovaciones del cuadrante de industrialización de recursos naturales tienden a ser mayores a las del cuadrante de recursos naturales primarios, por lo que se requiere de ductilidad y flexibilidad para aprovechar nichos de mercado existentes o crear nuevos en función de cambios internacionales o domésticos. Los últimos meses han mostrado que la economía exportadora boliviana está preparada para asumir el reto: el número de productos de exportación, la mayoría por montos y volúmenes mínimos, saltó de 800 a 1.300 productos entre 2003 y 2004. Esto sugiere que la búsqueda de nuevos nichos en coyunturas favorables y la consolidación de nichos existentes es parte de la práctica habitual de los empresarios bolivianos. El Estado necesita apoyar a estos innovadores, muchos de los cuales fracasarán en su intento de captar nuevos mercados, pero algunos de los cuales, sentarán las bases de las nuevas exportaciones no tradicionales de los próximos 10 años.

b. Promover actividades, no sectores (Rodrik, 2004; Hausmann y Rodrik, 2004) La nueva política industrial no debe concentrar sus esfuerzos sobre sectores de la economía, sino en actividades específicas que significan cuellos de botella para actores a lo largo de la cadena de valor. Los resabios del enfoque sectorial son poderosos y reconocibles en la propia organización del po-

der ejecutivo y los mecanismos de concertación corporativos entre Estado y sector privado. Las actividades que sí merecen de la intervención son heterogéneas, pero tienen un punto en común: ayudan a promover la capacidad de innovación de actores articulados entre sí. Entre las actividades que califican, se encuentran los subsidios focalizados sobre la cadena de valor; la promoción de instrumentos financieros para la producción, los mecanismos transparentes de redistribución de activos urbanos y rurales, los que redistribuyen mercados y otros instrumentos financieros y no financieros que promueven el aprovechamiento y la creación de nuevos mercados en el cuadrante de recursos naturales industrializados.

Un paso en la dirección correcta son las prioridades establecidas en el Diálogo Nacional 2004, que se concentran sobre “agendas productivas”, que involucran infraestructura y servicios financieros y no financieros, adaptados a las necesidades de productores pequeños locales y regionales. Al crear un mandato para “agendas productivas”, el Diálogo evitó la tentación de “escoger ganadores” y/o responder a “demandas” que fragmentan el potencial impacto de una intervención estatal. El Foro de Competitividad de 2005 también construye una plataforma deseable de servicios para cadenas de valor agregado, la mayoría de las cuales se concentra en cuellos de botella y actividades sujetas a fallas de mercado de coordinación o información. Ambos ejemplos sugieren un cambio en la concepción de lo “productivo” desde el Estado y alientan una renovada agenda de promoción productiva, focalizada en actividades y no en sectores.

c. La mejor incubadora es la propia economía popular: Parece trillado afirmar que la mayoría de los exportadores bolivianos no nacieron exportadores, sino que ensayaron sus primeras armas en los sectores de comercio y/o el mercado interno de producción y procesamiento. Sin embargo, y en el lenguaje de este Informe, nacieron en la “economía popular”,

incluyendo, en algunos casos, la economía popular informal, ilegal o de contrabando. Bolivia tiene hoy una franja de actores pequeños y medianos productores demasiado pequeño para la demanda de articulación externa existente. Al mismo tiempo, genera empleo demasiado escaso o subutilizado para la oferta de articu-

lación interna. La “doble articulación” interna y externa, descrita en este capítulo, requiere de nuevos actores productivos que emergerán tanto de la economía popular urbana como de la economía popular rural en los próximos años. Haremos bien en reconocer este potencial productivo y promoverlo desde el Estado para

RECUADRO 10.4

Diversificación con especialización.

Caso: Empresa *Natureza*

Natureza es una empresa boliviana mediana que inició sus operaciones en 1993 como una Sociedad de Responsabilidad Limitada (SRL) y un capital inicial de 50 mil dólares. En inicio, la empresa contaba con 10 empleados, hoy son 80, dedicados sobre todo a la actividad agroindustrial.

En la actualidad, la empresa es una Sociedad Anónima (con la incorporación de Prodem y Cidre), que se fortalece en el aspecto social mediante la incorporación de sus trabajadores como accionistas. Se trata de una empresa agroindustrial especializada en infusiones naturales y ecológicas, cuyos productos mantienen una presencia internacional y liderazgo nacional en dicho mercado. En la actualidad la empresa exporta la mitad de su producción a los mercados de Colombia, Costa Rica, México, Estados Unidos, Italia y Rumania.

La empresa trabaja con proveedores de insumos situados a los largo de todo el país. Las relaciones que se establecen entre los mismos son de largo plazo y llegan a influenciar en aproximadamente 300 familias.

Jorge del Castillo, miembro de *Natureza*, afirma sobre el tema: “Cuando hablamos de integración hacia atrás, nos referimos a que tenemos contratos de largo plazo con los proveedores, es decir, no hay sólo compras eventuales, sino que hemos generado una red de proveedores por la que te empiezas a interesar por sus necesidades (por ejemplo de asistencia técnica), porque eso va impactar en tus resultados”.

GRÁFICO 10.3 **Número de trabajadores en la planta de *Natureza***



Fuente: Fundación Bolivia Exporta

Para formalizarse, *Natureza* dio tres pasos muy importantes: mejoró la gestión empresarial, construyó sistemas de información y organizó la información legal disponible. Los pasos tomados dentro de la gestión empresarial pasaron por la constitución de un gobierno corporativo, la formalización de la toma de decisiones gerenciales y por una planificación estratégica empresarial de largo plazo.

En cuanto a los sistemas de información se optó por mejorar los sistemas internos de generación de información, las auditorías externas para avalar la situación empresarial y promover la transparencia además de los sistemas de monitoreo de gestión y control operativo y de seguimiento.

Finalmente, en lo que respecta a información legal, se llevó a cabo la formalización de la situación legal de la empresa, tanto de activos como de pasivos.

Fuente: Fundación Bolivia Exporta. Entrevista a Jorge del Castillo- Gerente de inversiones

bien de todos los actores sociales y productivos de la economía boliviana. El énfasis sobre la economía popular no tiene la intención de excluir a los otros actores de la economía que no están en los sectores no transables, informales o extralegales. Lo que sí debe promoverse es la visibilización de un sector que ya cobija a más de 3 millones de personas de la población

económicamente activa. Más allá de la economía del gas, los actores de la economía popular construyen espacios de sobrevivencia y, en algunos casos, nichos de competitividad que merecen ser rescatados y promovidos desde la política pública. Más que “microdesarrollo”, este sector necesita articulación con otros actores competitivos del país.

RECUADRO 10.5

Reglas para muchos: El Compro Boliviano

¿Qué es el Compro Boliviano?

El Decreto Supremo 27328, más conocido como “Compro Boliviano”, promulgado el 31 de enero de 2004, es una herramienta que apunta a reactivar la economía interna a través de la recuperación del mercado nacional para la producción nacional. De acuerdo al marco legal, todas las instituciones del Estado están obligadas a adquirir sus productos, bienes y servicios del sector productivo nacional cuando las licitaciones sean por montos inferiores a Bs. 8 millones. Las oportunidades que dispone parten de la adecuación de los requerimientos de las instituciones a las características y posibilidades del sector productivo, además de ofrecerle condiciones preferenciales de participación. En este marco, se ha promulgado la normativa que facilita el acceso de las MYPE, a las Asociaciones de Pequeños Productores urbanos y rurales, a las Organizaciones Económicas Campesi-

nas, a artesanos, cooperativas y otros, a las compras menores (hasta Bs. 160.000).

¿Cómo se benefician los productores bolivianos?

A partir del Compro Boliviano, los micro- y pequeños productores se favorecen con ventajas que motivan una producción con calidad, puntualidad y eficiencia, a través de la concesión de preferencias en todas las compras y adquisiciones demandadas por las entidades públicas y municipales a las propuestas que presenten un mayor porcentaje de insumos y mano de obra nacionales.

Beneficios observados

A pesar de que la medida se implementó con demora a partir del segundo trimestre del año 2004 (Plan Bolivia Competitiva y Solidaria. Ministerio de Desarrollo Económico) y que fue afectada por la disminución en 8% de las compras totales del sector público, los impactos positivos observados hasta el momento se resumen en los siguientes puntos:

- Inyectó a la economía Bs. 925 millones por compras menores que favorecieron a los micro y pequeños productores, que se adjudicaron 995 nuevos contratos.
- Las compras de bienes de producción nacional fueron apoyadas por los gobiernos municipales, que registraron un incremento de 16%. Las prefecturas también registraron un incremento, aunque un poco más modesto de 1%.
- El sector público no financiero registró un efecto de sustitución en sus adquisiciones a favor de la producción nacional, creciendo de una participación de 6.4% a 11.8% comparativamente entre 2003 y 2004.

TABLA 10.1 **Derecho preferente hasta 1 millón de bolivianos**

Descripción	Otras empresas	Para MyPE's, APP, OECAS, artesanos, coracas y minería
Garantía de seriedad de propuesta	1 a 15%	1%
Garantía de Cumplimiento de contrato	7%	3,50%
Experiencia requerida	100%	50%

Fuente: Cartilla Informativa del Compro Boliviano

Corolario: no todo se reduce a la economía

Si alguna vez, la historia política boliviana pareciera describir una “armonía de las desigualdades” entre actores populares y élites hacendadas y mineras, la historia contemporánea sugiere que este patrón de acomodación está, si no llegando a su fin, al menos siendo fuertemente cuestionado (Gray Molina, 2004; Irurozqui, 1994). Bolivia necesita canalizar las presentes tensiones sociales y políticas en “desarmonías que igualan” para confrontar los desafíos de la multiculturalidad, la integración social y la competitividad económica. Mucho del cambio requerido es simbólico, cultural e inmaterial. Cuando reconozcamos a actores de la economía popular como iguales, no tendremos que pensar en “compensación”, “focalización” ni “lucha contra la pobreza”. Podremos, entonces, pensar en “articulación” y “complementariedad”.

Debemos avanzar hacia una Bolivia integradora de regiones, clases y etnias. Nuestro reto mayor está en viabilizar que la economía genere mayores posibilidades para la realización y autorrealización de las comunidades y los individuos. El desarrollo humano plantea una visión que trata a los actores sociales y productivos como fines y no como medios del desarrollo. El “desarrollo como libertad” depende de nuestra capacidad como sociedad para asegurar la igualdad de ejercicio de esta libertad más allá de nuestra adscripción de clase, grupo étnico o identidad regional. ¿Podremos construir nuevas identidades integradoras a partir de lo que nos une y no de aquello que nos divide? La respuesta, inequívoca y visibilizada por las miles de articulaciones diarias entre actores de la economía popular y exportadora dice “sí...pero más allá de la economía del gas”.