

***Políticas sectoriales para promover
la competitividad en Bolivia***

*Fernando Candia
Eduardo Antelo*

Políticas sectoriales para promover la competitividad en Bolivia

Fernando Candia – Eduardo Antelo¹

Hasta la primera mitad de la década de los ochenta, Bolivia buscó la industrialización mediante la sustitución de importaciones, accionada por políticas con un fuerte contenido sectorial en las que segmentos industriales o incluso empresas específicas eran beneficiadas. Estas prácticas, como en muchos países andinos, generaron empresas y sectores ineficientes, corrupción y altos costos para el fisco.

El deterioro de la situación económica produjo un cambio de orientación del modelo de desarrollo seguido por el país a partir de 1985. La política gubernamental abandonó el capitalismo de Estado, y se privilegió un programa de estabilización y reformas estructurales basado en los lineamientos del Consenso de Washington, promoviendo la estabilidad económica, la liberalización de los mercados y una mayor apertura externa.

El programa de estabilización y reformas estructurales no produjo los resultados esperados en términos de crecimiento, reducción de pobreza y generación de empleos e ingresos. Las políticas sectoriales también sufrieron, en parte por el cambio dogmático de las políticas, pero también por la severa crisis fiscal que las motivó.

En este momento Bolivia parece haber llegado a un punto de “fatiga de las reformas”, donde se debate la posibilidad de reversión de algunas reformas y sobre la necesidad de una participación más activa del Estado. La mayor competencia, los avances tecnológicos, y la reestructuración de empresas en los últimos años están impulsando la internacionalización y globalización de los negocios, y en este contexto hacen necesario el repensar las políticas sectoriales y el papel del Estado en el desarrollo productivo. Estas políticas sectoriales más activas no son de fácil diseño y aplicación. Este trabajo pretende arrojar algunas luces sobre su pertinencia para Bolivia.

Políticas sectoriales en Bolivia: un resumen de la experiencia

Un modelo de capitalismo de Estado fue impulsado en el país, principalmente desde la década de los cincuenta y hasta inicios de los ochenta, cuando se implementa la Nueva Política Económica (NPE). El modelo se basaba en una partici-

¹ Consultor Internacional y Economista de la Corporación Andina de Fomento (CAF), respectivamente. Correos electrónicos: fcandia@entelnet.bo y eantelo@caf.com

pación activa del Estado en la economía, mediante empresas públicas y con intervención a través de incentivos en sectores considerados estratégicos.

Se pretendía una industrialización por sustitución de importaciones accionada por políticas con fuerte contenido sectorial. Los objetivos de la política sectorial eran promover el desarrollo de sectores específicos como los hidrocarburos, minería, industria y la agricultura para generar mayores exportaciones y crecimiento; lograr un mayor autoabastecimiento, principalmente respecto a alimentos y combustibles; y generar empleos.

Se creó la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), que buscaba romper con la dependencia de la explotación y exportación de los recursos naturales. La CBF incursionó en actividades diversas, como la construcción de obras de servicio público e infraestructura económica (por ejemplo la carretera Cochabamba-Santa Cruz), la organización y administración de empresas y la concesión de créditos de fomento a actividades industriales, agrícolas y ganaderas, la artesanía, la minería, el turismo, la agricultura, el riego y la electrificación.

El proceso de sustitución de importaciones fomentó el cultivo del azúcar, arroz, algodón, soya y los recursos madereros. La expansión de Santa Cruz, el principal departamento productor del país en la actualidad, se basó en la explotación petrolera y la incorporación de extensiones de tierra a la actividad agrícola productiva.

Las empresas públicas se encontraban diseminadas en la mayoría de los sectores de la actividad económica: minería, hidrocarburos, electricidad, ferrocarriles, aeronavegación, industria liviana y servicios financieros y de comercialización de granos y azúcar. Se nacionalizaron las actividades petrolera y minera. Se crearon y/o fortalecieron empresas públicas como la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), la Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF), Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE), Empresa Nacional de Energía (ENDE), y Lloyd Aéreo Boliviano (LAB). Además, las inversiones públicas permitieron concluir la red ferroviaria oriental y las conexiones Santa Cruz-Brasil y Santa Cruz-Argentina.

En términos de políticas de crédito y tasas de interés, las políticas sectoriales tomaron la forma de créditos subsidiados, refinanciados y con tasas diferenciales, administrados por el Banco Central y por los bancos estatales Agrícola, Minero y del Estado. Los préstamos de fomento estatal estuvieron ligados principalmente a los sectores minero y agrícola, así como al desarrollo industrial, ganadero, lechero y de fomento a la producción de algodón, goma, castaña, cacao, caña de azúcar, maderas y soya. La concesión de créditos de desarrollo estuvo dirigida principalmente a la agricultura de Santa Cruz.

Por otro lado, se buscó financiar la importación de maquinaria e insumos necesarios para la sustitución de importaciones, utilizando los recursos generados por la minería estatal mediante la creación de tipos de cambios diferenciales en periodos de moderada o alta inflación. La política cambiaria tendió a sobervaluar el tipo de cambio para incentivar la importación de bienes de capital e insumos para la producción.

La política estatal de fomento al desarrollo agropecuario e industrial no se basó sólo en la asignación de créditos, sino también en la determinación de precios subvencionados principalmente para la caña de azúcar y el incremento del precio final al consumidor por encima de los precios externos para favorecer a los ingenios azucareros. Por otro lado, el Estado controló los precios de bienes de consumo básicos e intervino en la fijación de cuotas de producción. La industria también se benefició de un margen de preferencia para las compras estatales.

La agroindustria y la industria disfrutaron de un mercado interno protegido. Las restricciones para-arancelarias, prohibiciones, licencias previas y depósitos previos para importar se constituyeron en instrumentos de protección. Hasta 1985, la tasa de protección efectiva para el sector industrial tuvo un promedio simple de 44,4% y llegó a un promedio ponderado de 94,1%².

La nueva política económica (NPE)

El deterioro de la situación económica derivó en hiperinflación, reducciones del producto y del ingreso de las personas, elevadas tasas de desempleo (llegando a 18%) y subempleo (57%) e inestabilidad política, propiciándose un cambio de orientación del modelo de desarrollo seguido por el país hasta 1985. La política gubernamental abandonó el capitalismo de Estado y se privilegió un programa de estabilización y reformas estructurales, basado en los lineamientos del Consenso de Washington, impulsando la estabilidad económica, la liberalización de los mercados y una mayor apertura externa. El sector privado tendría la responsabilidad principal de realizar las inversiones productivas y el Estado la de garantizar la estabilidad macroeconómica y promover inversiones en educación, salud, saneamiento básico e infraestructura.

La característica central de la NPE, como se llamó la nueva política, ha sido el buscar promover su neutralidad con respecto a actores, procesos y sectores. En tal sentido, se limitó el espacio para políticas sectoriales convencionales, buscando reestructurar el sistema de incentivos de la economía hacia una mayor apertura al exterior, e incorporar a las fuerzas del mercado como el principal mecanismo asignador de recursos en la economía. Se eliminaron muchas barre-

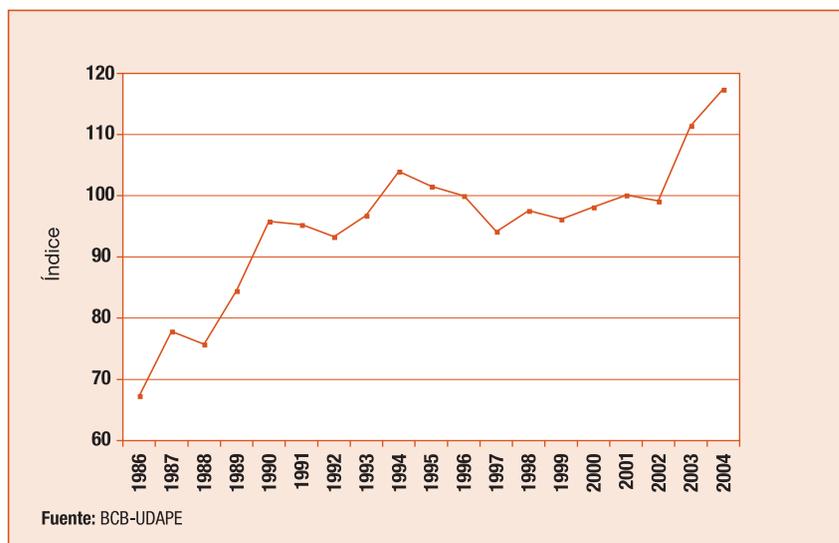
² Carlos Machicado, citado en Lazarte y Pacheco (1992).

ras para-arancelarias, se redujeron los niveles y dispersión de los aranceles y se eliminaron los controles de precios y tasas de interés.

La política cambiaria se ejecuta a partir de 1985 a través del Bolsín bajo un sistema de tipo de cambio reptante. El Banco Central toma como referencia el tipo de cambio real multilateral con los principales socios comerciales de Bolivia para ajustar el tipo de cambio nominal mediante mini devaluaciones periódicas, buscando mantener estable, predecible y competitivo el tipo de cambio real. La política cambiaria ha permitido aumentar la competitividad de las exportaciones bolivianas desde 1985. Esto dio como resultado una depreciación continua del tipo de cambio real como se evidencia en el Gráfico 1.

Gráfico 1

Evolución del tipo de cambio real



La reforma financiera reintrodujo las transacciones en moneda extranjera en el sistema financiero y abrió la cuenta de capital de la balanza de pagos. El Estado se retiró de las decisiones de asignar el crédito en la economía y se liquidó a la banca pública comercial y de fomento, cerrándose los Bancos Agrícola, Minero y del Estado. Se buscó complementar dicha liberalización con el desarrollo y fortalecimiento de la supervisión y regulación financiera, avanzando en términos de regulación prudencial con la reglamentación de requerimientos de capital. Se aprobaron Leyes de Bancos, del Banco Central, del Mercado de Valores y de Seguros buscando mejorar la competencia, solidez y confianza en el sistema financiero, así como fomentar el ahorro y promover la expansión y diversificación de los servicios financieros. También se promovió el ingreso de la banca extranjera. Por último, se crearon instituciones para ampliar la base patrimonial de los bancos y se aumentó la importancia de la banca de segundo piso.

A partir de mediados de la década de los noventa, el Estado promovió la transferencia de la administración de las empresas estatales al dominio privado mediante la capitalización de cinco de las seis principales empresas públicas que dominaban la actividad en los sectores en los que se desempeñaban: YPFB, ENDE, ENFE, ENTEL, y LAB. Se impulsó además la privatización de una parte considerable de las otras empresas públicas. Con estas reformas la Inversión Extranjera Directa llegó a superar 11% del PIB en 1998-1999, como se aprecia en el Gráfico 2.

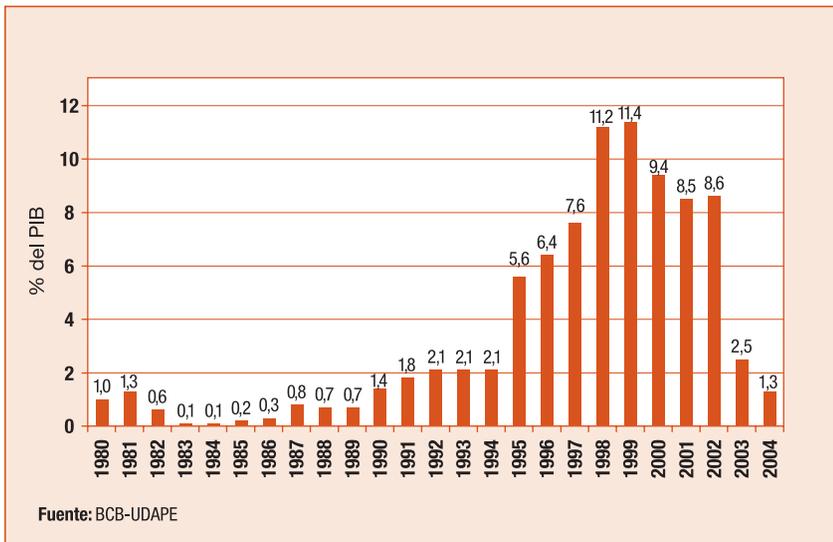


Gráfico 2
Evolución de la inversión extranjera directa

Se cambió la orientación de las políticas de inversión pública, concentrando la mayor parte del financiamiento externo disponible en programas y proyectos dirigidos al sector social, particularmente en educación, salud, saneamiento básico y desarrollo rural. La inversión pública también se tradujo en inversiones en infraestructura, principalmente caminos.

Se eliminó la dispersión de aranceles que fluctuaban entre 0% y 150%. Se eliminaron exoneraciones y barreras para-arancelarias, como las licencias previas de importación. Se redujo la alícuota del arancel al 10% y se estableció una diferenciación para bienes de capital a los cuales se aplica una tasa arancelaria de 0% y 5%. Adicionalmente, en virtud de acuerdos de integración regional y de tratados bilaterales, existe un creciente número de partidas arancelarias que están libres de todo gravamen arancelario.

Desde 1987 se autorizó la devolución a los exportadores de impuestos indirectos pagados por la adquisición de insumos, materias primas y otros componen-

tes incorporados en el costo de las mercancías exportadas. Los mecanismos de compensación fueron alterados en diversas oportunidades debido, en general, a problemas de liquidez del Tesoro General de la Nación (TGN) que generaron atrasos recurrentes en las devoluciones, y a la administración ineficiente de las devoluciones que se asoció a problemas de sobrefacturación por parte de algunas empresas exportadoras³. Según estimaciones del Viceministerio de Industria, Comercio y Exportaciones, la devolución de impuestos a los exportadores representa aproximadamente medio punto porcentual del PIB por año⁴.

Igualmente, fueron creadas zonas francas, cuyas operaciones se encuentran exentas del pago de impuestos internos y de aranceles aduaneros. En 2003 existían 13 zonas francas con administración privada y una con administración estatal.

En 1987 se creó el Instituto Nacional de Exportaciones (INPEX), con el objetivo de promover las exportaciones mediante la provisión de servicios de asistencia técnica e información. Restricciones presupuestarias limitaron las acciones de esa institución, y en 1998 fue sustituida por el Centro de Promoción Bolivia (CEPROBOL) que amplió sus atribuciones para incorporar también la promoción a las inversiones y el turismo. Para agilizar los trámites administrativos y reducir la burocracia y centralización se creó el sistema de Ventanilla Única de Exportación (SIVEX).

Bolivia ha ampliado sus relaciones de intercambio comercial con el resto del mundo, estableciendo nuevos acuerdos bilaterales y multilaterales de comercio y profundizando los acuerdos existentes. Este país es miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y de la Comunidad Andina (CAN). Es también miembro asociado del Mercado Común del Sur (Mercosur). Adicionalmente se beneficia de tratamientos arancelarios preferenciales derivados de convenios bilaterales establecidos en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias con los Estados Unidos (Sistema Andino de Preferencias o ATPDEA, por sus siglas en inglés); con países de la Unión Europea (Régimen de Preferencias para Productos Seleccionados de los Países Andinos), Canadá, Japón y países del Grupo de los Siete (Sistema Global de Preferencias Comerciales).

³ Entre los mecanismos de compensación aplicados se encuentran: Certificado de Reintegro Arancelario (CRA), Certificados de Notas de Crédito Negociables (Cenocren), Bonos de Tesorería Redimibles (BTRs), "Drawback", y finalmente, los Certificados de Devolución Impositiva (Cedeim), vigentes hasta la actualidad.

⁴ También se instituyó el Régimen de Internación Temporal para las Exportaciones (RITEX) que permite la admisión temporal de materias primas y bienes intermedios a territorio aduanero nacional por 180 días con suspensión del pago de los impuestos de importación, con la condición que los bienes sean reexportados luego de haber sido sometidos a una transformación. Existe una centena de empresas incorporadas al RITEX que han llegado a exportar un promedio superior a US\$ 100 millones en los últimos años.

Estos acuerdos han beneficiado principalmente a las exportaciones no tradicionales, en especial de soya y derivados a los países de la CAN, y de textiles, confecciones, cueros, productos de madera y joyería a Estados Unidos en el marco del ATDPEA. Se debe mencionar que en 1993, Bolivia suscribió un contrato de exportación de gas natural por 20 años a Brasil, efectivizado a partir de 1999, el cual impulsó la exportación de este hidrocarburo.

Evaluación del impacto de las políticas sectoriales

La aplicación de las políticas sectoriales en Bolivia no permitió alcanzar los objetivos de generar un mayor crecimiento sostenible, aumentar la productividad, reducir la vulnerabilidad de la economía, crear una mayor autosuficiencia en la generación de divisas o aumentar los niveles de empleo. El Gráfico 3 muestra cómo el crecimiento económico no fue sostenible, y cómo la productividad total de los factores muestra pocas variaciones, tanto en el periodo de capitalismo de Estado como a partir de la nueva política económica.

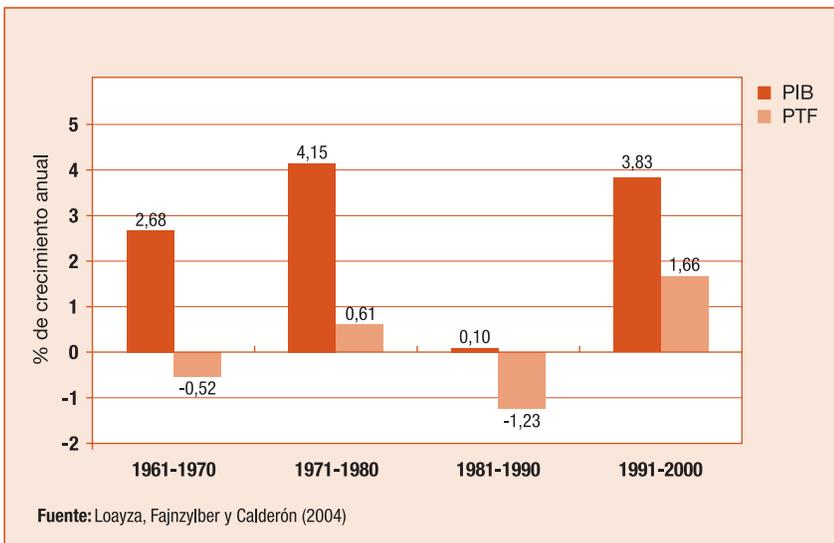


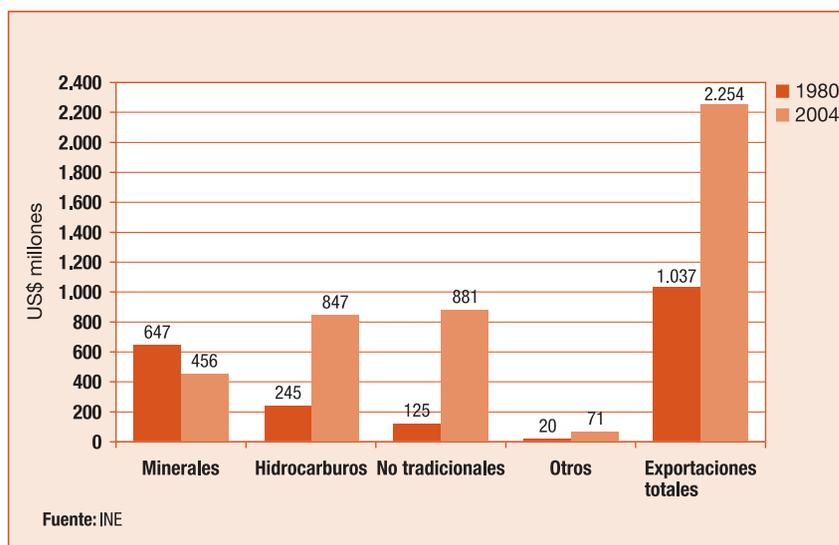
Gráfico 3
Crecimiento del PIB y de la Productividad Total de los Factores (PTF)

El Gráfico 4 muestra cómo la composición de las exportaciones cambió sustancialmente entre 1980 y 2004. El predominio de las exportaciones de minerales disminuyó, y aumentaron las exportaciones de hidrocarburos y productos no tradicionales, donde destacan la soya y sus derivados. Sin embargo, al año 2004 la dependencia de las exportaciones en productos primarios sigue siendo elevada, ya que sólo un 35% de las exportaciones son bienes manufacturados. La oferta exportable se encuentra concentrada en pocos productos, lo que restringe las

posibilidades de un crecimiento sostenido y hace a la economía vulnerable a las fluctuaciones en los precios de los productos primarios. Las exportaciones de Bolivia por país de destino tampoco cambiaron significativamente. Los Estados Unidos, Brasil y Argentina siguen siendo los principales socios comerciales de Bolivia.

Gráfico 4

Exportaciones en 1980 y 2004



El Gráfico 5 muestra que la estructura del producto no cambió sustancialmente entre 1980 y 2004. Sin embargo, destaca la reducción de la participación de los sectores agropecuario, minería e industria manufacturera, mostrando de alguna manera que no se alcanzaron los objetivos de la política sectorial de promover el desarrollo de estos sectores.

El Gráfico 6 muestra que la cuenta corriente de la balanza de pagos fue en general negativa. Esto indica que no se consiguió una generación neta de divisas y que las importaciones fueron superiores a las exportaciones. Para equilibrar la balanza de pagos fue necesario el ingreso de Inversión Extranjera Directa (IED), y que el sector público se endeudase con organismos financieros internacionales.

Por otro lado, no se generaron condiciones para crear empleos permanentes en el tiempo, debido en parte a que las inversiones productivas se realizaron en sectores intensivos en capital como hidrocarburos. Con la desaceleración de la actividad económica desde 1999 aumenta la tasa de desempleo abierta, y se estima que el subempleo afecta a un 50% de la población económicamente activa.

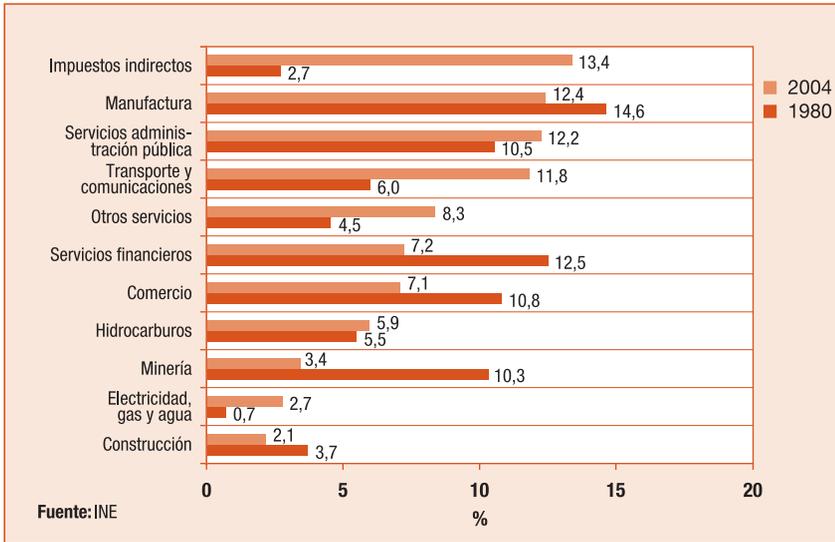


Gráfico 5

Estructura del PIB en 1980 y 2004

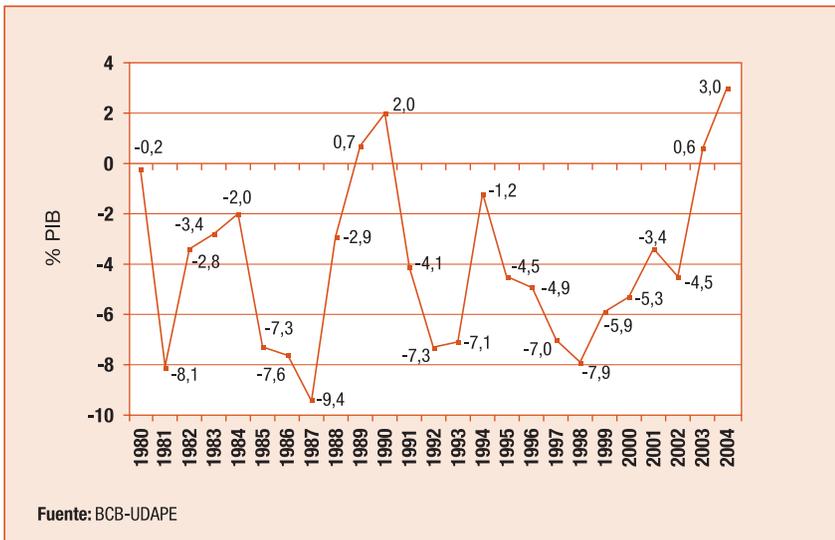


Gráfico 6

Evolución de la cuenta corriente de la balanza de pagos

Lecciones aprendidas

El dilema entre políticas de estabilización y sectoriales estuvo presente en el debate de los últimos años. Las políticas que podían promover un mayor crecimiento económico pero que afectaban los ingresos o gastos fiscales en el corto plazo, sufrieron retrasos en su implementación. El énfasis en la estabilización en el corto plazo parece haber entrado en conflicto con políticas sectoriales que

podían haber impulsado el crecimiento económico. Sin embargo, al no haberse producido los resultados esperados, Bolivia parece haber llegado a un punto de “fatiga de las reformas”, donde se debate la posibilidad de reversión de algunas reformas y la participación más activa y eficaz del Estado.

Las políticas sectoriales deben ser consistentes con los lineamientos establecidos en las políticas macroeconómicas, y deben ser sostenibles desde el punto de vista fiscal. Así como los recortes del gasto público deben focalizarse en evitar la expansión del gasto corriente sin penalizar la inversión pública. También las políticas sectoriales deben ser financiadas por un sistema tributario basado en impuestos directos, a diferencia de lo que ocurre en Bolivia donde predominan los ingresos tributarios basados en impuestos indirectos. Por otro lado, la aplicación indiscriminada de la asignación de crédito subsidiado y dirigido por el Estado, sin una administración prudencial de la cartera, puede provocar crisis y desintermediación financiera⁵.

Las distorsiones entre los precios domésticos e internacionales ocasionadas por el intervencionismo comercial y cambiario generan empresas ineficientes que no atienden satisfactoriamente a los consumidores y malgastan las escasas reservas internacionales. La sobrevaluación del tipo de cambio, que puede servir como un “subsidio” para la importación de insumos para la industria, también puede generar fuertes desequilibrios en el sector externo que afecten la productividad y la competitividad.

Se requiere una consolidación institucional para desarrollar los mercados de los factores de producción. En Bolivia, el mercado laboral no ofrece oportunidades de capacitación a trabajadores no calificados. El mercado de capital no opera con segmentos de largo plazo y la incorporación de tecnología se limita a las empresas más grandes.

Las políticas sectoriales deben ser articuladas en los diferentes niveles del sector público y en alianza con el sector privado. La creación de condiciones generales –marco legal e institucional adecuado– no es suficiente para atraer inversiones o aumentar las exportaciones y requiere de medidas sectoriales específicas. Por ejemplo, las empresas bolivianas exitosas en los mercados internacionales tuvieron que integrarse verticalmente porque no existen clusters sectoriales consolidados en el país y las empresas no podrían competir incorporando las debilidades de las pequeñas empresas domésticas. El papel del Estado en el fomento de esos *clusters* no se puede ignorar.

⁵ La experiencia muestra que los abusos en cuanto a la dirección estatal de los créditos agravaron la crisis financiera de los años ochenta, cuando la cartera en mora de la banca de fomento estatal (Banco del Estado) llegó a ser superior a la cartera vigente, al superar 52%.

En suma, es necesario contar con los fundamentos económicos adecuados, deben existir reglas del juego estables e instituciones sólidas y confiables. Las intervenciones gubernamentales deben buscar superar fallas del mercado formando parte de políticas de Estado, incorporando elementos de competencia y con incentivos al sector exportador, considerando al sector privado como un socio estratégico.

Condiciones iniciales y viabilidad de las políticas sectoriales

La economía boliviana llegó a crecer a tasas de 5% al año en 1997-98, pero el entorno económico se deterioró a partir de 1999 debido a shocks y factores internos políticos y sociales⁶. El Gráfico 7 muestra el escaso crecimiento del PIB en los últimos años. En 2004, las condiciones externas mejoraron y la economía se recuperó creciendo al 3,6%, impulsada por el crecimiento del sector de hidrocarburos y el comportamiento de las exportaciones. Pero en promedio, en el periodo 1999-2004 el crecimiento de la economía alcanzó el 2,2%, similar al aumento de la población, lo que impidió incrementar el ingreso *per cápita*.

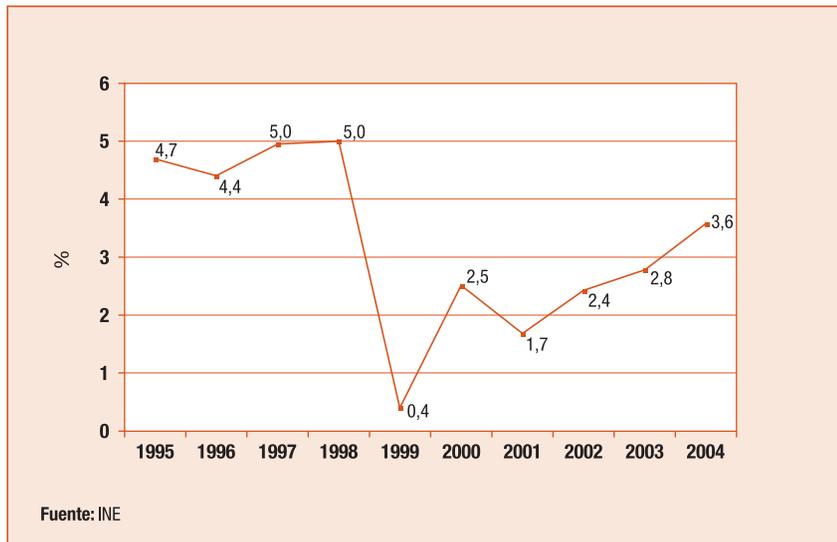


Gráfico 7
Crecimiento
de la economía

⁶ Estos incluyen: recesión de países socios comerciales y reducción de las remesas de recursos de bolivianos que viven en el exterior, principalmente en Argentina; reducción de los flujos de capital asociados con el debilitamiento de la economía internacional y la crisis regional; devaluaciones cambiarias en países vecinos, principalmente Argentina y Brasil; deterioro de los precios de exportación de minerales; *shocks* climáticos y desastres naturales asociados con el Fenómeno de El Niño y La Niña; impacto negativo sobre la economía de la erradicación de la coca y lucha contra el contrabando; la inestabilidad política con cuatro Presidentes Constitucionales desde el 2001, que implicó una rotación de autoridades y cambios en el énfasis de las políticas gubernamentales, y la intensificación de los conflictos sociales, donde se destacan la denominada "guerra del agua" en Cochabamba en abril de 2000, el bloqueo del altiplano en septiembre de 2000, las tensiones sociales en febrero de 2003 y la "guerra del gas" en octubre de 2003.

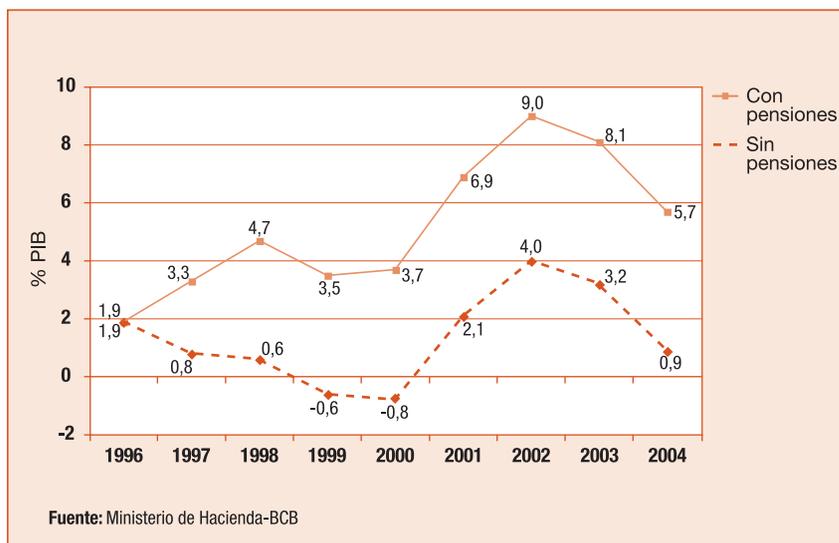
La inversión con respecto al producto fue relativamente baja en el periodo 1990-2004, con un promedio de 16% del PIB comparada con más de 20% para los países de América Latina. Esto limitó el potencial de crecimiento y la posibilidad de implementar políticas sectoriales. La inversión se redujo a menos de 15% del PIB en los años 2003 y 2004, como resultado de la significativa reducción de la IED. El financiamiento externo y privado se han constituido en los principales recursos para financiar la inversión debido a que el ahorro público estuvo limitado por elevados déficit fiscales.

Sector fiscal

Bolivia ha presentado niveles elevados de déficit fiscal, como se muestra en el Gráfico 8. Los costos de la reforma de pensiones, la reducción de los ingresos causada por la desaceleración de la actividad económica y el incremento de gasto corriente para atender demandas sociales han sido las causas principales de los recurrentes déficit. El déficit fiscal de 2004 de 5,7% del PIB es aún elevado y no garantiza la sostenibilidad de las finanzas públicas, a pesar de haberse reducido desde 9% del PIB en el 2002 y 8,1% del PIB en el 2003⁷.

Gráfico 8

Déficit fiscal con y sin costos de la reforma de pensiones



⁷ Se debe mencionar que existe una elevada rigidez de los gastos públicos que limita las posibilidades de ajuste del déficit por ese lado, debido al pago de salarios del magisterio, la salud, la policía, el resto de la administración pública, las rentas de jubilación, el servicio de deuda, y las transferencias a departamentos, municipios y universidades. Estas partidas representan un 90% de los recursos del Tesoro General de la Nación (TGN).

La presión tributaria en Bolivia se ha ido incrementando paulatinamente desde la estabilización económica en 1985, y para el 2004 alcanza un 16% del PIB sin considerar los ingresos del sector de hidrocarburos, y a un 22% del PIB cuando se le considera. Sin embargo, las recaudaciones se concentran en unos 1.500 grandes contribuyentes (GRACO), que en el año 2003 aportaron el 56% de los ingresos tributarios y representaban sólo un 0,3% de un universo de 500 mil contribuyentes. Los contribuyentes sujetos a regímenes especiales –simplificado, integrado y agrario– que representan más del 22% de los contribuyentes generaron sólo el 0,1% de los ingresos tributarios⁸.

Entre 2000 y 2004, la deuda pública total se incrementó desde un 66% del PIB a un 82%, debido principalmente al aumento de la deuda interna como se muestra en el Gráfico 9. A pesar que el financiamiento externo fue fundamental para cubrir el déficit fiscal, la deuda externa no se incrementó considerablemente debido a los alivios concedidos a países pobres altamente endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés). El aumento de la deuda interna en la composición de la deuda pública encareció los costos de servicio de la misma, debido a que gran parte de la deuda externa es a largo plazo y goza de periodos de gracia y tasas de interés inferiores a las del mercado.

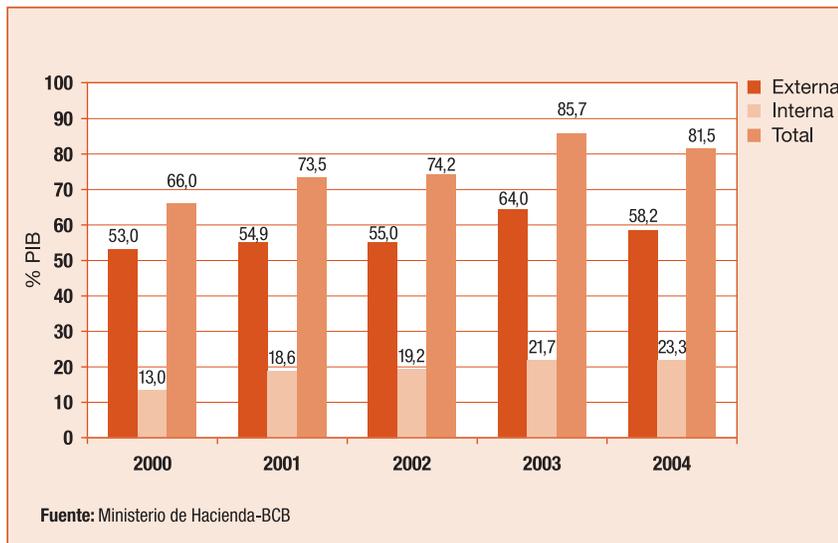


Gráfico 9
Deuda externa e interna

⁸ Por otro lado, estimaciones realizadas por la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE) y el FMI indican que la evasión del Impuesto al Valor Agregado, el principal impuesto en el sistema impositivo boliviano, puede alcanzar entre 35% y 45%. La Cámara Nacional de Comercio, UDAPE y la Aduana Nacional estimaron que el contrabando alcanza un 10% del PIB. Estos elevados niveles de contrabando y evasión no sólo afectan las cuentas fiscales, sino también generan competencia desleal que frena el desarrollo de las empresas en el país.

Sector externo

La cuenta corriente de la balanza de pagos había sido deficitaria en los últimos años, pero en 2003 mostró un superávit del 0,6% del PIB y en el 2004 se consolidó el superávit con un 3% del PIB. Este cambio se debe al incremento de las exportaciones de gas natural, soya y minerales, beneficiados por mejores precios internacionales y por el elevado nivel de transferencias corrientes del exterior en forma de donaciones. Sin embargo, la concentración de las exportaciones en “*commodities*” con poco valor agregado implican que el sector externo es altamente vulnerable a fluctuaciones de los precios internacionales.

La IED había crecido desde 1994 cuando se inició la transferencia de empresas públicas al sector privado, pero sufrió una fuerte reducción en los años 2003 y 2004. Entre los factores que explican la reducción de la IED se encuentran la finalización de las inversiones comprometidas en la capitalización de las empresas privatizadas, la incertidumbre política, el incremento de los conflictos sociales y la incertidumbre sobre el marco legal e institucional para las inversiones privadas en hidrocarburos.

Por último, las reservas internacionales se mantuvieron en un nivel adecuado para garantizar las operaciones externas del país y la estabilidad del sistema financiero al alcanzar en promedio los siete meses de importaciones y un 25% de los depósitos del sistema financiero.

Sector financiero

El sistema bancario tuvo una extraordinaria expansión entre 1987 y 1998, cuando la cartera total creció de US\$ 596 millones a US \$4.218 millones y los depósitos crecieron de US\$ 106 millones a US\$ 3.473 millones. Sin embargo, con esta expansión se incrementaron los problemas de riesgo moral y selección adversa, aumentando la exposición de riesgo de los bancos. Sus bases de capital no crecieron en forma equivalente y se deterioró la calidad de las carteras puesto que, los préstamos no se basaron en evaluaciones incorporando la debida prudencia.

El Gráfico 10 muestra la tendencia de los depósitos, cartera y liquidez de los bancos. Entre 1998 y 2004, los depósitos de la banca se contrajeron en un 26%, llegando a US\$ 2.559 millones. La cartera se redujo en 42%, alcanzando a US\$ 2.420 millones. En este periodo, los bancos mantuvieron elevados niveles de liquidez. Esto, unido a un nivel de depósitos que supera la cartera desde el año 2001, refleja la cautela mantenida por los bancos que aumentaron su preferencia por activos líquidos y se concentraron más en recuperar cartera que otorgar nuevos créditos u obtener nuevos depósitos. La mora en los bancos aumentó de 4,6% de la cartera en 1998 a 16,4% en 2004.

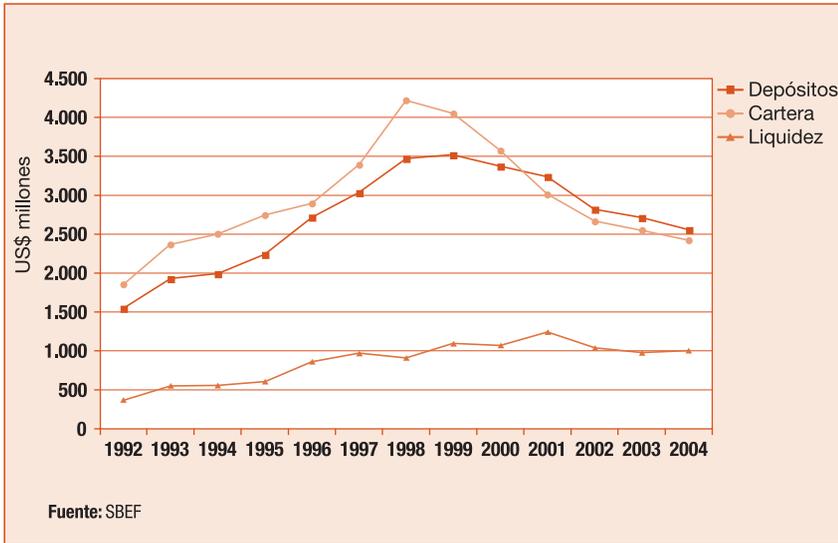


Gráfico 10

Depósitos, cartera y liquidez de la banca

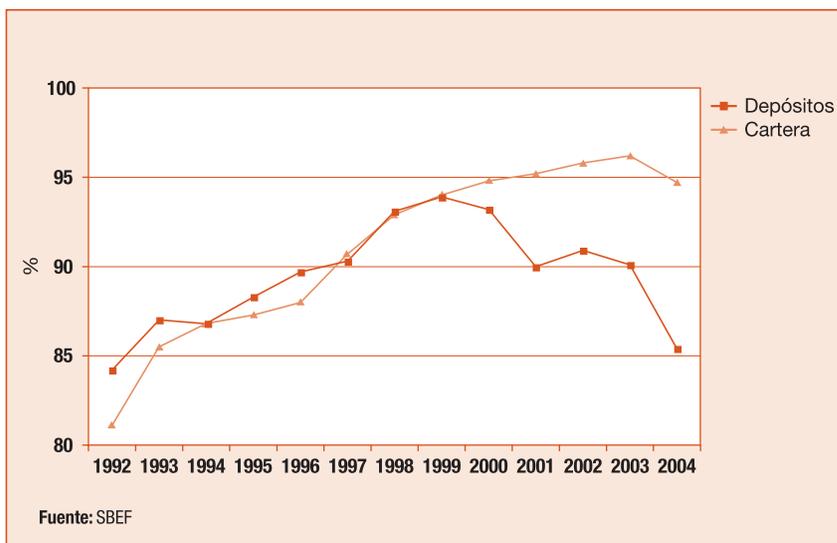
Las tasas de interés pasivas tuvieron una evolución hacia la baja en los últimos años, siguiendo la tendencia de las tasas de interés internacionales. Sin embargo, las tasas activas y los *spreads* se mantuvieron elevados, limitando las posibilidades de reactivación del crédito. Una explicación para los elevados márgenes es la existencia de descaldes de plazos entre las captaciones de depósitos del público, que en general son de corto plazo –con un plazo promedio un poco superior a un año–, y los préstamos realizados, cuyos plazos llegan a 10 años en créditos comerciales.

Entre los factores que explican la evolución desfavorable de la banca en los últimos años, destacan el entorno de bajo crecimiento económico y fuerte reducción de la IED, el deterioro en la capacidad de pago de las empresas por los problemas en sus balances y flujos de caja, la normativa aprobada por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras promoviendo que los créditos sean otorgados sobre la base de los flujos de caja y no sobre las garantías hipotecarias, el ingreso de los bancos extranjeros y los déficit fiscales elevados que desplazaron la inversión privada.

Autores como Jemio (2000) argumentan que existe en Bolivia un “*crunch*” del crédito que explica la evolución desfavorable del sector financiero provocado por la combinación de múltiples factores. Entre éstos destacan la contracción de la demanda internacional de los principales productos de exportación del país a finales de los años noventa, así como la menor disponibilidad de financiamiento externo, la pérdida de competitividad de las exportaciones por las devaluaciones en los países vecinos y la política fiscal y monetaria relativamente procíclica.

El Gráfico 11 muestra la prevalencia del dólar en el sector financiero, alcanzando 85% de los depósitos y 95% en la cartera. Esto hace que la calidad de la cartera dependa de las variaciones del tipo de cambio. En condiciones en que el sector privado se muestra débil, los bancos son más cautelosos para prestar y aumentan las tasas de interés activas reduciendo el potencial de recuperación de la economía. La liquidez del sistema es elevada –alrededor de 30% de los depósitos–, pero vulnerable a la dolarización financiera y cartera en mora, a la concentración y volatilidad de depósitos.

Gráfico 11
Dolarización en los depósitos y cartera de la banca



El principal reto del sistema financiero es retomar el crédito para las empresas productivas. Esto pasa por incorporar acciones que mejoren las prácticas de gobierno corporativo, contables y de transparencia de las empresas. En este contexto, el Gobierno ha establecido un Programa de Reestructuración Financiera de Empresas, enmarcado en la Ley de Reestructuración Voluntaria de Empresas y en la creación de la Superintendencia de Empresas⁹.

Gracias al énfasis concedido a la política de estabilización y la independencia conferida al Banco Central, la tasa de inflación se ha mantenido baja y en nive-

⁹ Esta Ley establece procedimientos para que deudores y acreedores alcancen acuerdos sobre la base de un programa de reestructuración que asegure la viabilidad de la empresa. Se contempla la creación de un Fondo, a ser administrado por la Nacional Financiera Boliviana (Nafibo) como banco de segundo piso, al que podrán acceder las empresas que hayan logrado acuerdos de reestructuración financiera con sus acreedores. Así mismo, se reestructurarán Nafibo y el Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero (Fondesif) para promover el acceso al crédito de las empresas grandes y pequeñas, respectivamente.

les de un dígito desde 1993. Por otro lado, el Banco Central ha mantenido un tipo de cambio real competitivo a través de un sistema de tipo de cambio reptante, que ha favorecido las exportaciones no tradicionales y encarecido la importación de bienes de capital.

Instituciones

Las instituciones públicas en Bolivia aparecen reflejadas en encuestas como las del World Economic Forum (2004) como poco eficientes y transparentes, donde la elevada rotación de personal no garantiza la continuidad de las políticas implementadas. En muchos casos, cada nueva administración del Gobierno ha buscado revisar lo hecho por la anterior, generando incertidumbre sobre la vigencia de las leyes.

Persisten graves cuestionamientos a la administración de justicia en el país. La falta de seguridad jurídica es señalada como una de las principales causas de desaliento para los inversionistas privados. En algunos ámbitos, como los de la tenencia de la tierra, la falta de seguridad no sólo está referida a la ausencia de transparencia del Poder Judicial, sino que también comprende invasiones irregulares que afectan los derechos de propiedad en zonas productivas agrícolas del país¹⁰. Otros problemas del Poder Judicial incluyen: corrupción, falta de conocimientos comerciales o financieros, por ejemplo en los procedimientos de quiebras y costos de las cortes laborales, debido a que la Ley del Trabajo de 1942 fue reglamentada en diversas oportunidades.

En las áreas relacionadas con la inversión y promoción de exportaciones existen problemas de competencia y duplicidad de funciones en diversas instituciones públicas. Por ejemplo, la promoción de exportaciones es liderada por el Ministerio de Desarrollo Económico a través de Ceprobol. La negociación de acuerdos internacionales está, en general, liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, pero las negociaciones del TLC con Estados Unidos dependen del Ministerio de Desarrollo Económico. Los esfuerzos se encuentran dispersos y fragmentados por no existir una clara definición de funciones. La participación del sector privado es limitada y no existen mecanismos bien establecidos para su actuación. Ceprobol presenta problemas de recursos humanos y financieros.

Las agencias de promoción de exportaciones y asistencia a la industria privada deben difundir la labor que realicen dando a conocer sus objetivos, logros y desafíos. Deben igualmente promover el conocimiento y uso de los recursos de

¹⁰ La debilidad institucional perjudica la vigencia de los derechos de propiedad. Los registros de propiedades, tanto urbanas como rurales, presentan deficiencias organizacionales y de tecnología, y son una fuente de corrupción y clientelismo político.

reclamos y apelaciones por parte de los usuarios, así como enfrentar el incremento de los riesgos asociados con la mayor inestabilidad política y social.

Fallas de mercado

Los individuos, sean productores o consumidores, tienden a ser adversos al riesgo que se deriva de situaciones de incertidumbre. La literatura nos dice que la información con respecto a los verdaderos costos de producción o acerca de las verdaderas distribuciones de probabilidades de determinados sucesos puede ayudar a aliviar los costos que se derivan de los riesgos y, que constituyen en el fondo una de las principales fallas de mercado a la que se enfrentan las empresas y los bancos en países en vías de desarrollo. Por otro lado, la falta de información impide el buen funcionamiento del sistema financiero.

En Bolivia, existe una estrecha relación entre la ausencia de información acerca de la salud de las empresas y los mercados y el poco acceso de éstos al sistema de crédito. La falta de recursos financieros también limita la reconversión y modernización de las empresas. El ahorro interno es bajo e insuficiente para encarar un programa sostenido de crecimiento. El endeudamiento del sector corporativo y los elevados niveles de mora con el sector financiero limitan las posibilidades de captar nuevos recursos crediticios para su reconversión productiva¹¹.

Las fallas en la información también contribuyen a que los mercados de capitales sean casi inexistentes. La apertura hacia los mercados de capital supondría ajustar la gestión de las empresas para obtener calificaciones de riesgo aceptables. Una manera de lograr este objetivo es a través de normas de gobierno corporativo que protejan los intereses de los socios minoritarios frente a los otros accionistas más influyentes, pero también que protejan a los accionistas de la administración. El Estado boliviano ha fallado en la promoción de estas normas y prácticas.

Por su parte, la legislación del mercado de trabajo aún se basa en la Ley de Trabajo de 1942 que, debido a las disposiciones legales que se dictaron desde entonces, generó un sistema de resolución de conflictos complejo e impredecible. Los elevados costos potenciales en términos de inamovilidad laboral, indemnizaciones, horas extras y beneficios sociales en el sector privado, incentivan a la informalidad y ahuyentan la inversión.

Sector privado

En Bolivia existen pocas empresas capaces de generar un desarrollo sostenible de *clusters*, empleos y crecimiento económico. En la mayoría de los sectores pre-

¹¹ La literatura ha denominado este fenómeno como un *"credit crunch"*.

dominan pequeñas y microempresas, muchas veces informales, que tienen pocas posibilidades de mejorar su eficiencia productiva y de acceder al crédito y a la tecnología. Las ventajas de la producción nacional son limitadas, al basarse en el uso de la mano de obra no calificada, la tierra y en materias primas baratas. Existe poca coordinación en el sector privado y de éste con el sector público.

Por otro lado, no existen políticas sectoriales para las empresas grandes. No se han desarrollado estructuras de apoyo para promover las exportaciones y la IED y las empresas se ven afectadas por elevados costos operacionales y de trámites, incluyendo los altos costos de transporte, la poca infraestructura, el bajo acceso al crédito, la competencia de la economía informal y las restricciones legales que aumentan los costos laborales.

El elevado nivel de informalidad en Bolivia se explica por los elevados costos de formalización y operación. Según el Programa Andino de Competitividad, cuyas conclusiones son recopiladas en CAF (2003), para constituir una empresa en el año 2001 eran necesarios 20 procedimientos diferentes, 82 días y un costo promedio de US\$ 2.700, tres veces el ingreso anual *per cápita* del país. Gracias a los esfuerzos implementados, el número de procedimientos bajó a 15 en 2003, con un costo promedio de US\$ 1.400 y un plazo de 57 días. Sin embargo, los costos son aún elevados si se comparan por ejemplo con Chile, donde existen 10 procedimientos con una duración promedio de 34 días y el costo del registro alcanza el 14% del ingreso anual por persona.

En cuanto al capital humano, los niveles de mano de obra capacitada son bajos en el país¹². Si bien el Estado ha iniciado la reforma educativa, ésta se concentra principalmente en la enseñanza básica (primaria), que no necesariamente trae resultados inmediatos para el nivel de capacitación. Las empresas aún no están totalmente conscientes de la importancia de capacitar a la mano de obra.

Recomendaciones sobre la aplicación de políticas sectoriales

Las políticas públicas para asistir y promover al sector exportador se deben estructurar en un esquema de identificación y solución de problemas vinculados a: la oferta exportable, considerando la poca capacidad física para atender a los mercados, la necesidad de reducir costos de producción y comercialización, y la poca capacidad financiera y gerencial de las empresas exportadoras; la demanda internacional, principalmente la falta de conocimiento de oportunidades de mercados y las restricciones arancelarias y para-arancelarias; y la infraestructu-

¹² El World Economic Forum (2004) determinó que el 89% de los países encuestados figuraba mejor que Bolivia en cuanto a la calidad de sus sistemas educativos, y el 90% figuraba mejor en cuanto a la disponibilidad de ingenieros y científicos.

ra, generando facilidades de transporte y comunicaciones, servicios financieros, de seguros y logísticos.

Políticas para el sector exportador

Bolivia ha sido tradicionalmente un país con poca vocación exportadora. El limitado tamaño de su mercado interno ha dificultado el desarrollo de empresas eficientes y el alcance de economías de escala. A su vez, su relativo aislamiento geográfico y su lejanía con centros de consumo se han constituido en obstáculos que no han sido superados. Por último, la volatilidad de las economías de los principales socios comerciales del país ha dificultado el establecimiento en esos mercados de forma duradera. Es evidente que para lograr los beneficios para la sociedad de un aumento en las exportaciones tiene que haber un esfuerzo sostenido tanto de sectores públicos como privados.

Con el fin de promover un buen ambiente de negocios para el sector exportador, las políticas fiscales, monetarias y cambiarias deben buscar tasas de inflación bajas y predecibles y un tipo de cambio competitivo. Así mismo, el Estado debe crear un ambiente favorable a la inversión privada, reducir la dolarización de la economía y agilizar los trámites para la exportación.

El Estado puede contribuir a generar un entorno favorable para la inversión privada ayudando a superar los “cuellos de botella” en las cadenas de producción. Debido a los escasos recursos fiscales, el 50% de la inversión pública se financia con recursos externos. Para poder incrementar las inversiones públicas es necesario aumentar la presión tributaria a partir de una mayor eficiencia administrativa de las entidades de recaudación (impuestos y aduana) y mayor apoyo de la sociedad civil.

En el marco de promover la neutralidad impositiva de las exportaciones deben fortalecerse, transparentarse y reducirse los retrasos en la devolución de los impuestos a los exportadores. Las programaciones anuales de devoluciones deben ser adecuadas y ágiles buscando priorizar a los sectores exportadores no tradicionales. Para reducir la dolarización de la economía se deben incentivar mecanismos que promuevan la utilización de la moneda local, como las Unidades de Fomento a la Vivienda (UFV).

Políticas financieras

El apoyo al acceso al crédito debe ser básicamente a partir de instituciones de segundo piso, ya que el sector privado tiene una mayor capacidad de administración de riesgos que el sector público. Las entidades de financiamiento de segundo piso con participación estatal deben apoyar a las empresas que requieran acceso a tecnología y capital, enfatizando las actividades de exportación.

Para esto es necesario fortalecer la institucionalidad de estas entidades. Nafibo, que es una sociedad anónima mixta, y Fondesif deben actuar como agentes catalizadores complementarios al sistema financiero¹³.

Adicionalmente, se debe promover el acercamiento del sector privado a los organismos financieros internacionales con el fin de acceder a alternativas de financiamiento con criterios de sostenibilidad financiera. Para esto se pueden extraer lecciones de las experiencias exitosas, como la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile.

Otra forma efectiva de financiar a las empresas es consolidando la Bolsa Boliviana de Valores. Se deben promover tanto ésta como la Bolsa Boliviana de Productos, para efectivizar líneas de contratos de venta a futuro y ayudar a crear fondos de contingencia y de avales, tanto en garantías como en seguros de crédito para la exportación¹⁴.

Políticas institucionales

Las disputas entre reguladores y agentes privados no tienen mecanismos eficientes de solución, lo cual contribuye a frenar la inversión privada. Los requerimientos de licencias son numerosos y se extienden por diversas instituciones del gobierno central, departamental y municipal. Para enfrentar estos problemas se deben promover reformas a la justicia y a la legislación laboral que reduzcan la incertidumbre.

Para garantizar la seguridad jurídica respecto a la propiedad de tierras, se debe: acelerar el proceso de saneamiento, llevar a cabo el Programa de Asentamientos Humanos, agilizar la certificación de tierras fiscales disponibles y asegurar la institucionalización de la información agraria en los municipios, Servicio Nacional de Reforma Agraria, Judicatura Agraria, Superintendencias Agraria y Forestal, y el Instituto Nacional de Catastro.

Se deben consolidar los esfuerzos para reducir la corrupción, aplicando programas integrales de identificación, prevención y sanción de actos de corrupción, y reforzando la institucionalización de entes fiscalizadores¹⁵. Para ello, se recomienda crear la base legal para llevar adelante medidas contra la corrupción y utilizar la

13 Los recursos del Fondesif pueden ser canalizados para el financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, en tanto que Nafibo orientaría sus recursos al financiamiento de las medianas y grandes empresas como banca de segundo piso.

14 Es básico establecer un mecanismo de seguro de crédito a la exportación a través de entidades aseguradoras legalmente constituidas, con la finalidad de cubrir los riesgos de falta de pago del valor exportado de bienes en los mercados externos.

15 Estos incluyen la Contraloría General de la República, los Sistemas de Impuestos y Aduana Nacional, los Fondos de Inversión y Desarrollo, el Servicio Nacional de Caminos, el Poder Judicial, la Policía Nacional y la Delegación Presidencial Anticorrupción.

tecnología, fortaleciendo programas como el Sistema de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) y el Sistema de Contrataciones Estatales (SICOES).

Se debe buscar mejorar el entorno de negocios, la eficiencia y transparencia de los procedimientos requeridos para la apertura, operación y cierre de empresas. En términos de burocracia en procedimientos administrativos y trámites, se debe promover la simplificación de trámites para el establecimiento formal de empresas y para el proceso de exportación¹⁶. Un aporte hacia la simplificación de la burocracia es el Programa Nacional de Simplificación de Trámites, impulsado por la Unidad de Productividad y Competitividad (UPC)¹⁷.

Políticas de integración

Bolivia debe establecer una estrategia adecuada de integración para aprovechar oportunidades de atraer inversiones hacia el país, fortaleciendo los vínculos con la CAN y Mercosur y orientarlos a desarrollar también los sectores de transporte, telecomunicaciones, energía y servicios financieros. Para cumplir con este propósito se deberá multiplicar el esfuerzo por colocar la oferta nacional en los mercados internacionales. Las potenciales empresas exportadoras requieren información sobre los mercados externos y el Estado puede jugar un papel importante en el flujo de información a partir de un sistema de “ida y vuelta” entre Ceprobol, los agregados comerciales y los productores.

Una estrategia de negociaciones de mediano plazo debe tomar en cuenta las interrelaciones entre las negociaciones comerciales de la Organización Mundial del Comercio (OMC), del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, y en el ámbito interno las dificultades y resistencias que enfrenta la globalización. En el caso específico de un TLC con Estados Unidos, el objetivo debe ser la consolidación de las preferencias arancelarias del ATPDEA¹⁸.

¹⁶ Se debería promover la iniciativa del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC) de impulsar el Registro Único de Empresas (REUNE) que cumpliría las funciones de: facilitar la tramitación y obtención de registros; acercar la administración pública al empresario, al tener un solo espacio físico para realizar los trámites de registro y puesta en marcha de una empresa; mayor información y mejor atención al empresario; uso de tecnología más eficiente como contar con guías de trámites en formato digital y estándar por Internet, además de un sistema de sugerencias y reclamos para el empresario; y trámites en línea, contando con instrumentos como el sistema de identificación electrónica y firma digital. Se considerarían nodos por área de coincidencia: comercial, laboral y municipal, uniéndolos en una última etapa en un solo nodo central, operativo a través de ventanillas únicas de trámites.

¹⁷ A nivel departamental las barreras están relacionadas con procedimientos para el registro de empresas en el sector de turismo, la constitución de asociaciones de productores agropecuarios, la emisión de certificaciones ambientales para los sectores industriales y mineros. A escala municipal se debe impulsar el Plan Nacional de Simplificación de Trámites Municipales, respecto a la licencia de funcionamiento, padrón municipal de contribuyentes y catastro urbano. A nivel del gobierno central se debe desarrollar la guía nacional de trámites, con actualización permanente de la información contenida en la misma.

¹⁸ Un 50% de las exportaciones bolivianas a Estados Unidos se enmarcan en el ATPDEA, destacando productos como textiles, accesorios de cueros, joyería y productos derivados de madera.

Un tema que debiera estar al tope de la agenda diplomática boliviana es la eliminación de los subsidios agrícolas en los mercados potenciales. En las negociaciones agrícolas, por ejemplo con los países agro exportadores del Grupo Cairns (Argentina, Australia, Brasil, Canadá, México, Nueva Zelanda, entre otros), se tiene que insistir en que se eliminen los subsidios a la agricultura para conservar la posición de Bolivia en los mercados internacionales y ganar nuevos espacios para colocar excedentes de producción.

Un cambio en el proceso de negociaciones comerciales implica la necesidad de cambios institucionales. Esta incluye la disminución de los conflictos entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y Desarrollo Económico, definiendo claramente las competencias de cada uno y los papeles y mecanismos de participación del sector privado. Se deben establecer mercados “objetivo”, priorizando la diversificación de la oferta exportable y el acceso a mercados de mayores dimensiones que demanden productos con mayor valor agregado, enfatizando productos como la soya y el gas natural, detallados en este capítulo.

Igualmente, las negociaciones de los acuerdos comerciales deben considerar el tratamiento especial y diferenciado que contemple las asimetrías, diferencias y desequilibrios, así como las medidas pertinentes para compensarlas.

El papel de Ceprobol en esta tarea debe ser el difundir información sobre mercados, promover la participación en ruedas de negocios y ferias internacionales y encargarse de la promoción externa en coordinación con los diferentes agentes del sector. Es necesario establecer mecanismos para apoyar a los exportadores en cuanto a información de mercados, gestiones, y solución de problemas derivados de incumplimientos de los acuerdos comerciales.

Políticas comerciales

Las políticas comerciales sugeridas para promover las exportaciones incluyen: diferimientos del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) para importaciones de bienes de capital; la ampliación de la lista de bienes de capital con arancel cero; mejoramientos operativos en el funcionamiento del Régimen de Internación Temporal para las Exportaciones (RITEX) y la operación de las Zonas Francas; legislación de incentivo al “Traslado de Plantas” que promueve, mediante exenciones tributarias, la instalación de plantas industriales importadas de otros países; concesión de liquidez al crédito fiscal acumulado por las empresas que realizaron inversiones en bienes de capital; y mejoras en la administración, expedición e institucionalidad de la certificación de origen, para que se

efectúen en forma oportuna y dentro del marco de los acuerdos comerciales, otorgando facilidades al exportador¹⁹.

También se debe acordar el establecimiento de centros de control integrado en frontera con los países vecinos para armonizar los procedimientos de importación, exportación, migración y tránsito territorial, así como los horarios de atención a los operadores en los principales puntos fronterizos del país. Esto debe enfatizarse en las zonas de El Desaguadero (frontera boliviano-peruana), Tambo Quemado (frontera boliviano-chilena), Yacuiba (frontera boliviano-argentina), Arroyo Concepción (frontera boliviano-brasileña), Cobija (frontera boliviano-brasileña) e Hito BR 94 (frontera boliviano-paraguaya).

Oferta de infraestructura

En Bolivia, los costos de transporte son elevados por la geografía del país, los altos costos de logística de la infraestructura vial, la baja densidad demográfica, el reducido tráfico y las pocas opciones de canales de exportación. La estructura monopólica del ferrocarril, los pocos puertos, las hidrovías no navegables todo el año y la descoordinación con barcazas, también inciden negativamente en los costos de transporte. La red caminera es deficiente y son escasos los recursos para financiar inversiones²⁰.

Una importante consecuencia de los elevados costos del transporte es que las empresas deben mantener elevados inventarios, que según estimaciones del Banco Mundial son 129% superiores a los que mantienen empresas de Estados Unidos. Generalmente, éstos son suficientes para más de 50 días de producción. Gran parte de estos inventarios consisten en insumos importados, lo que aumenta considerablemente los costos operativos de las empresas.

Para promover la competitividad se deben completar los corredores de integración que conectan a Bolivia con los países vecinos y entre las ciudades más importantes del país. El financiamiento puede provenir de proyectos como la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA), que cuenta con el respaldo de la CAF, BID y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca

¹⁹ Se debe prestar especial atención a la compatibilidad entre la política comercial y los acuerdos internacionales suscritos por Bolivia. A pesar que las restricciones de la OMC no se aplican a los países más pobres, medidas como los subsidios directos a las exportaciones pueden generarle problemas a Bolivia en los organismos multilaterales, sobre todo si los subsidios superan el 2% del valor del producto. No es la intención de este capítulo el analizar este tema con detenimiento. Sin embargo, autores como Rodrik (2004) consideran que la tendencia mundial en los actuales momentos es a flexibilizar el régimen multilateral de comercio.

²⁰ El 97% de los países encuestados por el World Economic Forum (2004) tiene mejor infraestructura que Bolivia. De acuerdo a esa encuesta, las mayores deficiencias son para el transporte marítimo y férreo, siendo las telecomunicaciones el sector de infraestructura que presenta las menores deficiencias.

del Plata (Fonplata)²¹. Uno de los proyectos de inversión que ya están siendo implementados por el IIRSA es la carretera Santa Cruz-Puerto Suárez, que es el camino más importante entre Bolivia y Brasil y consolida el corredor principal del Eje Interoceánico Perú-Chile-Bolivia-Brasil de la Iniciativa IIRSA.

Otras prioridades de infraestructura en el país son la construcción, ampliación y mantenimiento de tramos viales estratégicos para las exportaciones incorporados en el Plan Maestro de Transporte por Superficie, así como la infraestructura portuaria del Ichilo-Mamoré y Puerto Busch. Los tramos viales estratégicos comprenden los Corredores Este-Oeste, Norte-Sur, Oeste-Norte y Oeste-Sur²².

La promoción de soluciones intermodales podrían reducir los costos de transporte significativamente. Sería provechoso garantizar el tránsito en las carreteras el año entero (principalmente en las vías Cochabamba-Santa Cruz), concluir el tramo Abapó-Camiri para llegar a los puertos argentinos y construir la carretera Boyuibe-Hito Villazón, para utilizar Paraguay como puerto de embarque. Así mismo, es necesario priorizar el desarrollo del tren Motacucito-Puerto Busch, promover la construcción de Puerto Busch sobre el Río Paraguay al sur de Puerto Suárez y ampliar la capacidad de almacenaje en silos en Puerto Aguirre, sobre la Hidrovía Paraná-Paraguay. También se debe aumentar la capacidad de carga y tracción de los ferrocarriles (vagones y locomotoras) para reducir los costos de los fletes del servicio ferroviario.

Dada la precaria situación fiscal del país, el mejoramiento de la infraestructura pasa necesariamente por la promoción de concesiones al sector privado para la construcción, modernización y mantenimiento de infraestructura, enmarcadas en la Ley de Concesión de Obras Públicas aprobada en 1998. Para este fin, se hace cada vez más necesaria una alianza entre los sectores privado, las cámaras, los gremios y el sector público que permita implementar acciones tendientes a reducir costos e incrementar el valor agregado de la producción.

Respecto a la energía y las comunicaciones, si bien la operación de las principales empresas públicas fue transferida al sector privado, se deben fortalecer los

21 Esta iniciativa está impulsando esfuerzos de integración promoviendo inversiones de gobiernos y sectores privados en infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones, con la finalidad de que Suramérica funcione como una región integrada que se apoye en la complementación entre las economías nacionales para promover su crecimiento, reducir su vulnerabilidad a *shocks* externos e impulsar sectores productivos de elevada competitividad global.

22 El Corredor Este-Oeste comprende los tramos Pailón-San José de Chiquitos-Puerto Suárez, Toledo-Ancaravi-Huachalle-Pisiga, Puente Arce-Aiquile-La Palizada, Ivirgarzama-Puerto Villarroel, así como la infraestructura portuaria Ichilo-Mamoré y la de Puerto Busch. El Corredor Norte-Sur incluye los tramos Puente Binacional de Carga Yacuiba-Salvador Mazza, Boyuibe-Yacuiba y Villamontes-Hito Br. 94. El Corredor Oeste-Norte incluye los tramos Santa Bárbara-Quiquibey-Yucumo, Yucumo-San Borja-San Ignacio de Moxos-Trinidad y Yucumo-Rurrenabaque-Riberalta-Guayamerín-El Choro-Cobija. El Corredor Oeste-Sur incluye los tramos Potosí-Tupiza-Villazón, Cuchu Ingenio-Santa Bárbara-Tarija, Ventilla-Tarapaya y Potosí-Tarija.

programas de inversión pública en las áreas rurales. Esto incluye la ampliación a la cobertura de acceso telefónico a través del Programa Nacional de Energía Rural (PRONER) y del Programa Nacional de Telefonía Rural (PRONTER), con la construcción de telecentros rurales.

En energía se debe aumentar la densificación de la red y la dotación de servicios con sistemas descentralizados de generación eléctrica (sistemas fotovoltaicos, eólicos, centrales hidráulicas). Para la expansión y desarrollo de la infraestructura de servicios en las áreas rurales, dentro del Programa de Infraestructura Descentralizada para la Transformación Rural se debe incorporar el desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), ampliando las redes de telefonía celular a los municipios, promoviendo la conectividad y los telecentros con la instalación de terminales satelitales, y facilitando el acceso a Internet.

Inversión en tecnología

En Bolivia aún no existe una conciencia sobre la importancia de invertir en tecnología, que es considerada más como un costo que una inversión. El país no cuenta con una política de ciencia y tecnología, a pesar de existir una instancia encargada de promover acciones en esta área, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Los programas de investigación como el Centro de Investigación Agrícola Tropical (CIAT) en Santa Cruz y el Sistema Boliviano de Tecnología Agrícola (SIBTA) son limitados y enfrentan problemas de continuidad debido a la falta de recursos financieros y humanos. La falta de apoyo a la adopción y difusión de la tecnología amenaza a la agricultura y la productividad de la economía en general.

El rol del Estado debe ser el de promover una clara política de incentivo a la ciencia y tecnología, buscando generar interrelaciones de las empresas con universidades y centros de investigación en diversas áreas del desarrollo tecnológico. Se deben fortalecer las instituciones de investigación, extensión y difusión²³, a fin de dar continuidad y permanencia a los procesos de investigación y difusión de tecnologías en el sector agrícola, en particular en el desarrollo de semillas mejoradas, resistentes a enfermedades y con baja necesidad de insumos químicos²⁴.

23 Estas incluyen CIAT y SIBTA, fundaciones público-privada ubicadas en las macroecorregiones del país que cofinancian proyectos de investigación y transferencia tecnológica.

24 Unos modelos dignos de estudiar son CORFO y la Fundación Chile. CORFO promueve las actividades productivas en Chile cofinanciando actividades de innovación y desarrollo tecnológico, modernización de empresas, mejoras de las prácticas administrativas, desarrollo de instrumentos financieros que alcancen las necesidades de los negocios y el desarrollo productivo en regiones e industrias emergentes. La Fundación Chile es una institución privada sin fines de lucro que contribuye a promover innovaciones y transferencias de tecnología con la finalidad de aumentar el valor agregado de los productos chilenos.

La cooperación de las empresas y las universidades públicas rendiría frutos interesantes en esta área. Ejemplos de esto lo constituyen los proyectos del Centro de Investigación y Desarrollo de Tecnología de Alimentos (CIDTA) y el Centro de Investigación Vallecito con la Universidad Autónoma René Moreno de Santa Cruz, así como las inversiones privadas en investigación y desarrollo tecnológico como Fundacruz y Prosoya. Estos promueven la investigación agroalimentaria, el mejoramiento genético de semillas y la generación y difusión de tecnología referente a semillas, agroquímicos de última generación y sistemas de riego.

Desarrollo de capital humano

Para que una política de desarrollo sea exitosa, debe aspirar a que los habitantes del país reciban pronto los beneficios del progreso. Es por eso que las políticas sectoriales actuales enfatizan el papel del desarrollo de capital humano, entendido como una inversión efectiva para el desarrollo del potencial de las personas y el incremento en la productividad y competitividad de las empresas.

Cuando se compara a Bolivia, tanto con el resto de la región andina como con el promedio latinoamericano, se evidencia un rezago en cuanto al desarrollo humano de sus habitantes. Esto se refleja en los indicadores de desarrollo humano del PNUD para 2002, presentados en el Gráfico 12. Este rezago indica que las políticas de capital humano deben ser aún más prioritarias para Bolivia.

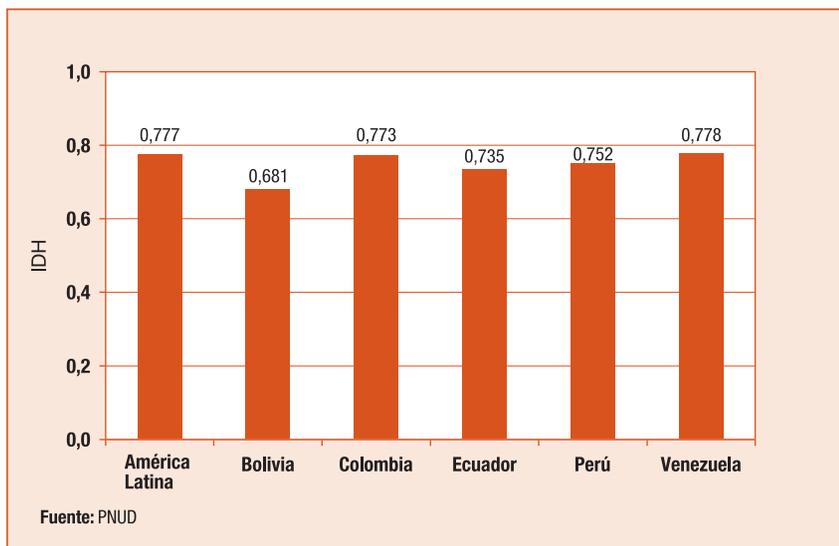


Gráfico 12

Índice de Desarrollo Humano en los países andinos (2002)

En la mayor parte de los países de América Latina se han establecido importantes instituciones de capacitación²⁵. Siguiendo estos ejemplos, se sugiere fortalecer los programas promovidos por el Estado boliviano como el Servicio de Asistencia Técnica (SAT), el Instituto de Formación y Capacitación Laboral (Infocal) y el Instituto Boliviano de la Pequeña Industria y Artesanía (Inbopia); y por el sector privado, por ejemplo a partir de Instituciones Privadas de Desarrollo Social (IPDS), del Programa de Calidad (PROCAL) y de las Organizaciones No Gubernamentales Fomento a las Iniciativas Económicas (FIE) y la Fundación de Apoyo a la Producción (FUNDAPRO). El papel del sector privado es fundamental, por lo que el diseño de las políticas deben incorporar a las cámaras sectoriales, las confederaciones empresariales, federaciones y gremios que se encuentran relacionados con la actividad productiva de las diferentes cadenas.

Políticas de competitividad y fortalecimiento de clusters regionales

Un interesante instrumento para las políticas sectoriales que busquen potenciar la posición de Bolivia en el mundo globalizado lo constituye el Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC). El SBPC fue creado en 2001 con el propósito de lograr alianzas estratégicas entre los sectores público, privado y académico que permitan una mejor asignación de recursos para enfrentar los factores estructurales que limitan la competitividad. El SBPC fue consolidado en 2004, definiendo entre sus nuevos objetivos: definir la visión estratégica nacional para el desarrollo de la productividad y competitividad; mejorar el entorno para los negocios y diversificar la oferta productiva nacional.

El SBPC cuenta con una Secretaría Técnica, la Unidad de Productividad y Competitividad (UPC), la cual propone políticas sobre productividad, competitividad y la concertación público-privada. La UPC ha identificado 19 cadenas productivas donde enfoca sus acciones: quinua, oleaginosas, uvas-vinos-singanis, camélidos, bovinos de carne, bovinos de leche, cuero y sus manufacturas, madera y sus manufacturas, trigo, avícola-maíz, textiles y algodón, castañas, banano, palmito, turismo, frutas del valle, frutas exóticas, ajo y habas.

Otra herramienta útil para la formulación de políticas sectoriales es el Foro Boliviano de Productividad y Competitividad, presidido por el Presidente de la República y conformado por personalidades de los sectores público y privado. Este foro busca servir de órgano asesor del SBPC. En él se consideran los avances y el estado de la situación en materia de productividad y competitividad, además sirve para tomar conocimiento de la experiencia de otros países. La mayor impor-

²⁵ Entre éstas destacan las experiencias del SENAI-SENAC en Brasil, que cuenta con representación del sector privado; el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) de Chile, que opera un sistema de franquicias tributarias para empresas que contratan o proveen capacitación para sus trabajadores; el Conalep en México y el Programa Joven en Argentina.

tancia del foro radica en que pone la agenda de políticas sectoriales al más alto nivel, y permite la estructuración de políticas con el resto del gabinete ejecutivo.

Las políticas sectoriales deben tomar en cuenta las diferencias de necesidades de desarrollo de las diferentes regiones del país. Para impulsar la conformación de *clusters* regionales, se deben fortalecer los Consejos Departamentales de Competitividad (CDC), donde se promueven las estrategias de competitividad de mediano plazo, con la visión que cada región del país tenga una mayor capacidad exportadora, más productividad, mejor calidad de vida y se torne más atractiva para la inversión. En este sentido, es importante el fortalecimiento y la consolidación de los procesos de descentralización iniciados en los últimos años, cuyos efectos en la composición de la inversión pública se muestran en el Gráfico 13.

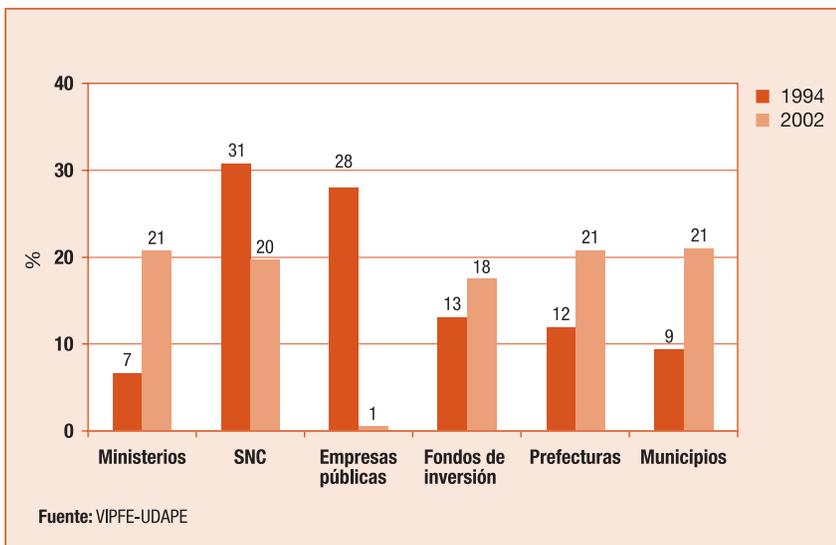


Gráfico 13
Estructura de la inversión pública por niveles de gobierno

Para promover la formación de conglomerados e industrias de soporte se puede partir de experiencias internacionales exitosas, como los programas financiados por el BID para asistir a empresas en capacitación, mercadeo, comercialización y prácticas administrativas que pueden ayudar a desarrollar los *clusters*. Estos programas están siendo llevados a cabo en países como Panamá, Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala.

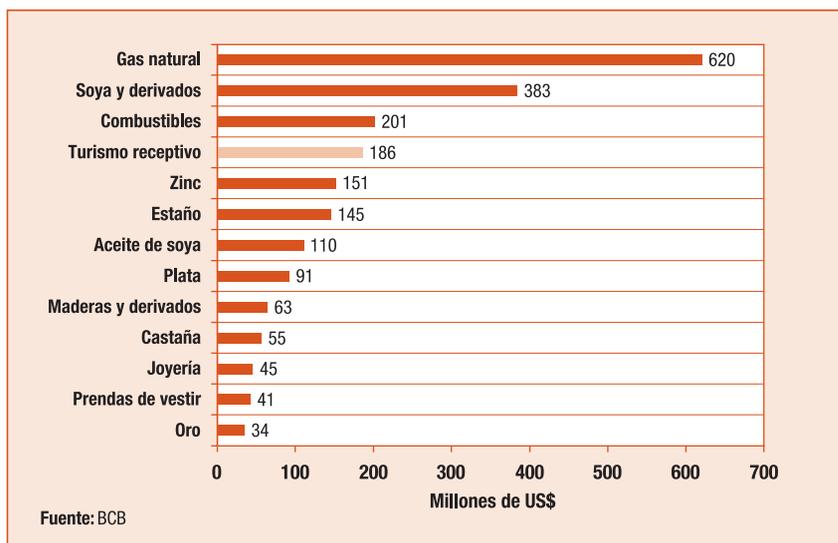
Por último, un aspecto clave para que las políticas sectoriales logren efectos positivos sobre la competitividad es contar con los instrumentos para medir el desempeño, tanto de las empresas como de los productos. Se propone entonces

un sistema de metrología adecuado, acreditado y reconocido internacionalmente, garantizando la calidad y credibilidad de los controles realizados por el Gobierno en el comercio, la salud y el medio ambiente. El fortalecimiento de los actuales organismos del Estado en esta área ayudaría en ese sentido²⁶. Así mismo, se debe fortalecer el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria (Senasag) para mejorar el control de las importaciones y la certificación de las exportaciones. El sector privado también debe participar en este proceso, tal como lo ha hecho Cainco al impulsar la conformación del Laboratorio de Medio Ambiente, en Santa Cruz.

Políticas para sectores particulares

La competitividad de las empresas y los sectores en los mercados internacionales es lo que a la larga determina la competitividad global de un país. Por esto no es suficiente aplicar políticas transversales, sino también son necesarias políticas específicas para los sectores que muestren la mayor promesa. En el Gráfico 14 se ordenan los sectores exportadores de Bolivia de acuerdo al valor de las exportaciones en cada uno. En las páginas siguientes, se proponen políticas sectoriales específicas para tres de los más importantes: hidrocarburos, la agroindustria de la soya y los servicios de turismo.

Gráfico 14
Exportaciones
en 2004



²⁶ Estos incluyen el Instituto Boliviano de Normas y Calidad (Ibnormca), el Instituto Boliviano de Metrología (Ibmetro), el Organismo Boliviano de Acreditación (OBA) y el Sistema Nacional de Metrología y Acreditación (SNMAC).

La elección de estos sectores se debió a que tienen un elevado potencial exportador o de generación de divisas, además de que han experimentado un importante crecimiento en el pasado. Estos tres sectores representan diferentes partes de la economía boliviana como la producción primaria extractiva intensiva en capital (hidrocarburos), industrial (agroindustria de soya) y de servicios intensiva en mano de obra (turismo).

Esta selección no implica que estos sean los sectores “ganadores”, donde deba privilegiarse la ejecución de políticas sectoriales en el país. Este grupo debe considerarse más bien como útil para identificar el tipo de políticas sectoriales que pueden ser impulsadas.

Sector intensivo en capital: hidrocarburos

El sector hidrocarburos ha sido y es de importancia para el desarrollo de la economía boliviana. Su relevancia se debe al aporte a las exportaciones y PIB como se muestra en el Gráfico 15, además porque representa una fuente importante de ingresos fiscales.

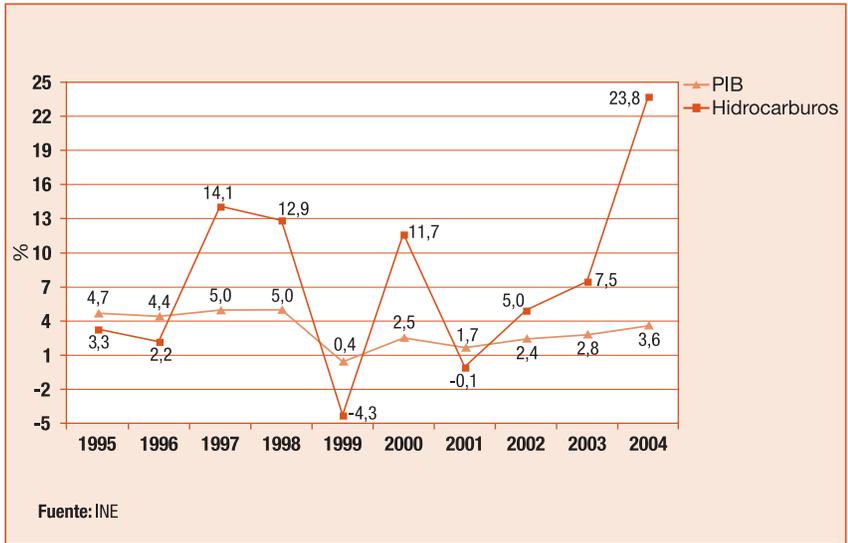
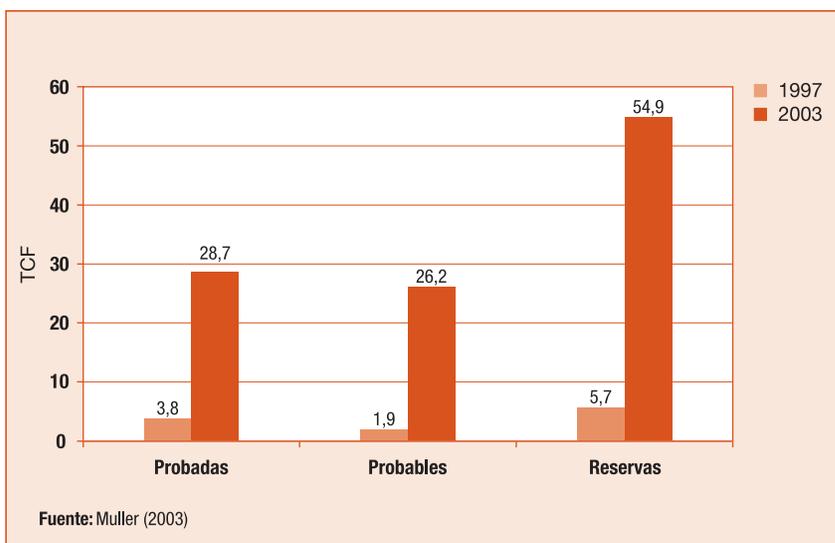


Gráfico 15
Crecimiento de la economía y del sector hidrocarburos

La participación del sector en el PIB se ha incrementado de 0,9% en 1994 a 5,9% en 2004. La producción anual de gas natural se incrementó de 115.814 millones de pies cúbicos (MMPC) en 1994 a 362.230 MMPC en 2004, mientras que la producción de petróleo de 9.4 millones de barriles (MMBL) a 14.2 MMBL. Las exportaciones de gas natural se incrementaron de US\$ 92 millones a US\$ 620 millones y las de combustibles de US\$ 15 millones a US\$ 227 millones en el mismo periodo.

En 2003, las reservas certificadas (probadas y probables) de gas natural alcanzaron 54.9 trillones de pies cúbicos (TPC) y las de petróleo a 956 millones de barriles. La mayor parte de estas reservas han sido descubiertas recientemente, como se evidencia en el Gráfico 16. Aproximadamente el 49% del territorio boliviano (535.000 km²) es considerado como área con potencial de producción de hidrocarburos. De esa superficie, sólo un 23% se encuentra concedido para su exploración, explotación y desarrollo²⁷, lo cual pone de manifiesto el gran potencial del sector.

Gráfico 16
Evolución de las reservas certificadas de gas natural



Las inversiones anuales se han incrementado de US\$ 50 millones en exploración y US\$ 36 millones en explotación en 1997, a un promedio de US\$ 250 millones y US\$ 200 millones respectivamente en 2002, acumulando un total de US\$ 2.888 millones para el periodo 1997-2002. Esto no toma en cuenta los US\$ 347 millones invertidos en el gasoducto GASYRG, entre Yacuiba y Río Grande²⁸. Sin embargo, en 2003 y 2004 la IED destinada al sector se redujo sustancialmente por la incertidumbre generada por el referéndum sobre el gas y la discusión para la aprobación de una nueva Ley de Hidrocarburos.

El Estado se beneficia del sector hidrocarburos a través de regalías, participaciones, patentes e impuestos diversos. Los aportes anuales promedio del sector hidrocarburos a los ingresos fiscales fueron de US\$ 408 millones en el periodo

²⁷ Es importante señalar que del potencial hidrocarburífero del país, estimado en 535 mil Km², está siendo explorado y explotado sólo el 8,1%, de acuerdo con Muller (2003).

²⁸ Se debe mencionar que adicionalmente en la construcción del gasoducto al Brasil, se invirtieron US\$ 437 millones en el tramo boliviano, de un total de US\$ 2.037 millones.

1990-1996 y de US\$ 441 millones para el periodo 1997-2002. En el 2004, los impuestos vinculados al sector hidrocarburos redituaron más de 25% de los ingresos fiscales.

Las reservas certificadas de gas natural son las segundas de Suramérica después de Venezuela, abriendo perspectivas para que el sector continúe desarrollándose y se constituya en uno de los pilares del crecimiento económico en los próximos años. Éstas son suficientes para atender demanda en Brasil, Argentina, Estados Unidos y México; para convertir gas en diesel, utilizándolo como materia prima para la fabricación de productos petroquímicos; y para abastecer las necesidades de gas natural en el mercado doméstico.

Políticas sectoriales implementadas

Bolivia ha transitado varios años de políticas sectoriales en el sector hidrocarburos con resultados mixtos. En la década de los noventa se clasificaron los campos entre existentes y nuevos, determinando con la Ley de Hidrocarburos de 1996 que los primeros tributan en el 50% del valor de la producción en regalías y los segundos el 18%²⁹.

La política tributaria se basó en la devolución impositiva del IVA para las exportaciones, además de exenciones tributarias destinadas a la importación de equipamiento y la depreciación acelerada de las inversiones. Se otorgaron subsidios para el diesel destinado a la generación eléctrica (gas oil), con la finalidad de promover la producción de energía eléctrica manteniendo las tarifas bajas. Se subsidió la importación de diesel para favorecer a sectores productivos agropecuarios y al sector de transporte, ya que la producción nacional abastece sólo el 60% del mercado. También se otorgaron subsidios al precio final del Gas Licuado del Petróleo (GLP).

La Ley de Hidrocarburos de 1996 promovió el establecimiento de sociedades de riesgo compartido entre YPFB y las empresas privadas para las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos por hasta cuarenta años. Antes de esta Ley, YPFB tenía todos los derechos para explorar y explotar los yacimientos de hidrocarburos (actividades de “upstream”), así como el monopolio de la refinación y comercialización (actividades de “downstream”), como se detalla en el Recuadro 1.

²⁹ Los hidrocarburos existentes correspondían a las reservas probadas de los reservorios que estaban en producción y certificadas al 30 de abril de 1996, y los hidrocarburos nuevos eran los no contenidos en la definición de hidrocarburos existentes.

Recuadro 1 Reseña histórica del sector de hidrocarburos

En el Siglo XX, Bolivia ha dado más de una vuelta completa en su legislación y práctica petrolera. La apertura total a la inversión privada se decretó en 1921 con la Ley Orgánica del Petróleo, seguida de la reversión de las concesiones y la nacionalización de los bienes de Standard Oil con una compensación financiera. La creación de YPFB en 1936 estableció su exclusividad en la comercialización interna de petróleo, así como en cualquier gestión que tuviera relación con la riqueza petrolera. A través de la CBF, YPFB accedió a créditos que le permitieron acceder a tecnología de perforación de punta para la época.

Luego de la Revolución de 1952, el Gobierno potenció a YPFB, transfiriendo recursos de la minería nacionalizada para la compra de modernos equipos de perforación. Bolivia dejó de ser importador y se volvió autosuficiente en 1954 cuando comenzó a exportar a la Argentina. El Código Petrolero de 1955 buscó la coexistencia de YPFB y las empresas concesionarias privadas. Se lograron contratos de operación conjunta entre YPFB y el sector privado y concesiones con compañías extranjeras.

YPFB continuó su trayectoria ascendente con la consolidación de las refinerías de Cochabamba y Santa Cruz. La Bolivian Gulf Oil Company (Bogoc) inició sus operaciones de exploración y explotación, sus reservas de petróleo crecieron y se inició la producción de gas natural. En 1969 se derogó el Código y se nacionalizó Bogoc, con el compromiso de un pago indemnizatorio.

La Ley General de Hidrocarburos de 1972 representó una transición a un monopolio estatal flexibilizado. A YPFB le fueron encomendadas la exploración y producción, mientras que la inversión privada en esas áreas se ejecutaría mediante contratos de operación con YPFB, que tenía el monopolio de transporte, refinación y comercialización.

Las refinerías de Cochabamba y Santa Cruz duplicaron su capacidad y la producción de gas aumentó. Desde 1975 se inició un proceso creciente de transferencia de los ingresos de YPFB al Estado. Con la caída de los precios internacionales del petróleo, a partir de 1983 la actividad exploratoria inició una etapa de declinación y la producción escasamente cubría la demanda interna.

En 1990, el Gobierno buscó impulsar el sector promulgando una Ley de Hidrocarburos que introdujo los contratos de asociación en exploración y explotación, así como en todas las otras actividades. La apertura hacia las inversiones permitió nuevamente el ingreso de compañías extranjeras. En 1993 se suscribió un contrato de venta de gas al Brasil que incluía la construcción del gasoducto. El consumo interno de petróleo se incrementó, pero era necesaria una importación cada vez mayor de diesel.

Se promulgó otra Ley de Hidrocarburos en 1996 que permitía la participación privada en exploración, explotación, producción y comercialización a través de contratos de riesgo compartido con YPFB. Las actividades de refinación y comercialización podían ser ejercidas por privados

Continuación

Recuadro 1 Reseña histórica del sector de hidrocarburos

mediante permisos de operación. Con la inversión privada aumentan las actividades de exploración y explotación y las reservas certificadas probadas y probables de gas alcanzan a 54.9 trillones de pies cúbicos (TPC) en 2003, las segundas más grandes de suramérica, después de Venezuela.

A partir de 2003 gana espacio nuevamente la discusión sobre la nacionalización de la producción de hidrocarburos. En 2004 se realiza un referéndum para determinar los lineamientos de política para el sector de hidrocarburos, y en 2005 se promulga una nueva Ley de Hidrocarburos. El análisis de la Ley de Hidrocarburos y los resultados del referéndum señalan un marco de economía mixta para el sector con el fortalecimiento de YPFB, para que tenga un rol más activo en toda la cadena productiva de los hidrocarburos, con el objetivo de aumentar la exportación del gas natural y fomentar su industrialización generando mayor valor agregado.

La Ley de Hidrocarburos también buscaría que mayores beneficios de la explotación pasen al Estado y a la población. Entre los temas más relevantes de la nueva Ley están: la aplicación de un nuevo impuesto directo a los hidrocarburos de 32%, además de las regalías de 18%, y de las patentes, impuestos directos (Impuesto a las Utilidades) e indirectos (Impuesto al Valor Agregado); y el potenciamiento de YPFB.

En conclusión, cuando había un predominio estatal en el sector, los problemas fueron la dificultad de aislar a YPFB del manejo político y los escasos recursos destinados para las inversiones principalmente de exploración, por lo que se buscó ampliar las inversiones privadas. Cuando predominaba el sector privado, la dificultad básica era cómo mejorar los aportes tributarios de las empresas privadas, lo que implicaba en aumentos de impuestos o procesos de nacionalizaciones. Estos cambios de política se constituyeron en claros ejemplos de inconsistencia temporal de la aplicación de reglas, llevando a resultados subóptimos que impidieron un desarrollo a plenitud del sector de hidrocarburos en Bolivia, afectando el desarrollo socio-económico del país.

Lecciones aprendidas

La siguiente lista agrupa las principales lecciones aprendidas al aplicar políticas sectoriales en este sector, incluyendo los problemas enfrentados.

Necesidad de ampliar los mercados de exportación. La existencia de grandes reservas de hidrocarburos, su composición con predominio del gas, el reducido potencial de consumo doméstico y los crecientes mercados a escala internacional hacen atractivas las exportaciones como medio para mejorar el crecimiento, los ingresos y promover otras industrias. Actualmente, cerca del 80% del gas producido en Bolivia es exportado al Brasil. Se tiene previsto exportar un volumen de 30MMm³/día hasta el año 2019, plazo de vigencia del contrato suscrito.

Brasil tiene intenciones de revisar las condiciones del contrato, sobre todo con respecto a los precios, lo que puede afectar el valor de las exportaciones bolivianas. En este marco, no se cuenta con una estrategia clara de consolidación de mercados de exportación tanto con Brasil y Argentina, como de búsqueda de nuevos mercados potenciales de otros países vecinos (Paraguay) y de Norteamérica (México y Estados Unidos)³⁰.

Rediseñar las transferencias intergubernamentales. Los mecanismos institucionales de transferencias de recursos deben ser rediseñados para que los ingresos fiscales obtenidos sean dirigidos al desarrollo socio-económico del país en inversiones sociales (educación, salud, saneamiento básico) y de infraestructura. Más del 80% de las reservas de gas natural se encuentran en el departamento de Tarija. Esto significa que una vez que se empiecen a explotar estas reservas se pueden crear importantes desequilibrios en la distribución del ingreso por regalías entre departamentos. Por esto, se deben revisar los criterios de asignación de recursos de los Fondos de Inversión y Desarrollo para minimizar los desequilibrios horizontales y verticales de las transferencias intergubernamentales.

Urgente reducción de la incertidumbre del marco legal e institucional en el sector. Con la realización del referéndum sobre el gas en 2004 y la aprobación de la nueva Ley de Hidrocarburos en 2005, se puso en evidencia que la incertidumbre no se limita a la decisión de si se exporta gas o por dónde se hace, sino también sobre el sistema tributario, la legalidad de los contratos suscritos con las empresas petroleras privadas y la propia nacionalización de la producción. La justificación de la participación del sector privado es que proporciona recursos para las inversiones, liberando al Estado de los riesgos de éstas. Como Bolivia cuenta con un bajo nivel de ahorro nacional y el desarrollo del sector de hidrocarburos demanda elevadas inversiones, es necesario contar con IED para desarrollar el sector en el mediano plazo.

Falta de políticas comunicacionales acerca de los beneficios del desarrollo del sector. Entre los problemas que han incrementado la incertidumbre y polarizado las posiciones se encuentran los deficientes esfuerzos de comunicación y consulta. Estos deben ser fortalecidos por el Gobierno mostrando la racionalidad de las

30 El Gas Natural Licuado (GNL) supone un proceso de compresión de gas mediante refrigeración que convierte el gas en líquido para poder trasladarlo en contenedores que sean transportados en barcos a destino final. Los mercados potenciales son Estados Unidos (California) y México, y el volumen proyectado podría alcanzar 30 MM3D. En Trinidad y Tobago, Nigeria y Rusia se han desarrollado proyectos de GNL con el propósito principal de atender el mercado de Estados Unidos y se encuentra en vías de desarrollo el proyecto de Camisea en el Perú. La proximidad que se ingrese al cumplimiento de los Protocolos de Kyoto para disminuir la contaminación ambiental ha generado un mayor interés en los procesos GNL. Por esta razón existen más de una decena de proyectos de plantas piloto en pleno desarrollo y la operación comercial de tres plantas en el mundo en Sudáfrica, Malasia y Qatar. Este último posee grandes reservas probadas de gas y se ha propuesto convertirse en el centro mundial de conversión de gas a líquidos. En el desarrollo de los proyectos de Qatar se cuenta con la participación tanto de empresas internacionales como de la empresa estatal que proporciona, libre de costo, facilidades de terreno, instalaciones complementarias y provisión de gas a bajos precios.

políticas y justificando los beneficios de la exportación de gas y de la participación del sector privado, con la finalidad de construir consensos para el desarrollo del sector. Se debe mencionar que por razones de orden político e ideológico se ha creado una fuerte resistencia a la participación del sector privado y a la exportación de gas sin industrialización en el país, generando conflictos graves que llegaron a forzar la renuncia del Presidente Sánchez de Lozada en octubre de 2003.

Instrumentos, estrategias y propuestas

Uno de los desafíos que enfrenta Bolivia es cómo lograr que el uso de sus reservas de gas le permita obtener beneficios sostenibles en el tiempo. En este marco en el Cuadro 1 se detallan las políticas propuestas, comentando algunas experiencias de otros países que pueden ser utilizadas como referencia y los objetivos que buscan alcanzar.

Cuadro 1 Políticas sectoriales para los hidrocarburos

Objetivo	Política propuesta
Crear conciencia sobre la importancia de la producción y exportación de gas natural	<ul style="list-style-type: none"> •Promover campañas de información a la población sobre las ventajas y desventajas de estas actividades. •Difundir los beneficios de las exportaciones del consumo doméstico de los hidrocarburos y de la IED. •Impulsar consensos y políticas de Estado sobre el desarrollo del sector de hidrocarburos.
Establecer un marco legal adecuado para el funcionamiento del sector y la atracción de IED	<ul style="list-style-type: none"> •Sancionar leyes que logren el equilibrio entre las necesidades de la inversión privada y el Estado. •Asegurar un régimen impositivo justo, seguridad jurídica de los contratos y mecanismos eficientes de resolución de conflictos. •Establecer convenios de estabilidad tributaria entre el Estado y los inversionistas privados, siguiendo el patrón utilizado en Chile. •Promover la participación del sector privado consolidando los papeles de supervisión y fiscalización de YPFB y la Superintendencia de Hidrocarburos, incluyendo el fortalecimiento de la capacidad de sancionar prácticas anticompetitivas. •Facilitar el acceso de usuarios grandes a la infraestructura de transporte. • Limitar la integración vertical y horizontal en el sector.
Fortalecer a las entidades públicas que operan y supervisan el sector	<ul style="list-style-type: none"> •Definir las competencias del Ministerio de Minería e Hidrocarburos, YPFB y la Superintendencia de Hidrocarburos para evitar la duplicación de esfuerzos, los problemas de competencia institucional y el desperdicio de recursos.
Consolidar los mercados de exportación de Brasil y Argentina	<ul style="list-style-type: none"> •Garantizar el cumplimiento del acuerdo de exportación de gas suscrito con Brasil. •Generar las condiciones para la construcción del gasoducto del norte argentino.
Diversificar y desarrollar mercados externos de gas natural	<ul style="list-style-type: none"> •Atraer inversión privada para financiar la infraestructura asociada con la mayor exportación de gas natural y Gas Natural Licuado (GNL). La inversión que se requiere para la construcción del gasoducto requerido en el tramo boliviano es del orden de US\$ 400-600 millones. La inversión total necesaria es de US\$ 3.500-4.000 millones. •Conceder incentivos tributarios y arancelarios para las importaciones de equipos y materiales. •Otorgar terrenos fiscales en concesión y usufructo.

Continuación

Cuadro 1 Políticas sectoriales para los hidrocarburos

Promover la implantación de la tecnología de Gas a Líquidos (GTL) para reducir las importaciones y subsidios al diesel, reducir el déficit fiscal y exportar los excedentes a los países vecinos	<ul style="list-style-type: none"> •Fomentar el uso de plantas GTL de pequeña escala para sustituir el diesel importado. Para procesar gas natural para la obtención de líquidos, principalmente diesel, la inversión requerida estimada es de US\$ 350 millones. •Traspasar los incentivos tributarios que se establecen para la producción de diesel al gas natural. •Conceder incentivos tributarios y otorgar terrenos fiscales en concesión y usufructo.
Añadir valor agregado mediante la instalación de la industria petroquímica	<ul style="list-style-type: none"> •Utilizar el gas natural para obtener gas natural etano que puede ser procesado para obtener caucho sintético, polietileno, alcohol, insecticidas, funguicidas, plásticos, entre otros. Utilizar el etano y metano extraído del gas natural y convertirlo en etileno, ya que existe un mercado potencial en Brasil, Argentina y Paraguay. Se estima una inversión requerida de US\$ 1.000 millones. •Conceder incentivos tributarios y otorgar terrenos fiscales en concesión y usufructo.
Incentivar la construcción de plantas termoeléctricas en las fronteras para así exportar electricidad	<ul style="list-style-type: none"> •Elaborar proyectos de prefactibilidad para plantas termoeléctricas en las fronteras con el fin de exportar electricidad. •Conceder incentivos tributarios y otorgar terrenos fiscales en concesión y usufructo.
Expandir el mercado doméstico de gas natural y reducir los subsidios que otorga el Estado al GLP y diesel	<ul style="list-style-type: none"> •Implementar los programas de redes de conexiones domiciliarias, comerciales, industriales y sociales de gas. La inversión para este proyecto se estima entre US\$ 220-250 millones. •Promover la utilización de Gas Natural Comprimido (GNC) en vehículos automotores impulsando la reconversión de motores. Partiendo de los corredores más transitados de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz se estima una inversión inicial de US\$ 45 millones. El costo de la conversión está entre US\$ 600-1.000 dependiendo del tipo de vehículo, y se puede incentivar una conversión masiva determinando precios de GNC inferiores a los de la gasolina y diesel para que se recuperen rápidamente las inversiones. •Conceder incentivos tributarios y otorgar terrenos fiscales en concesión y usufructo. •Contemplar subsidios en las tarifas de distribución de gas natural por redes para los consumidores de menores ingresos, pequeña industria, salud pública, educación fiscal, electrificación rural, turismo y para el gas natural vehicular.
Eleva los ingresos fiscales del sector de hidrocarburos	<ul style="list-style-type: none"> •Fortalecer las entidades de fiscalización del sector, como la Gerencia de Hidrocarburos del Sistema de Impuestos Nacionales. •Mejorar los mecanismos de control, tanto a nivel de la producción como de los ingresos de las empresas. Capacitar al personal de las instancias gubernamentales utilizando la experiencia internacional. •Reforzar al personal de YPFB en la fiscalización de la producción en boca de pozo.

Continúa

Continuación

Cuadro 1 Políticas sectoriales para los hidrocarburos

<p>Promover la mejor distribución de la riqueza y mejorar la administración de los ingresos fiscales del sector de hidrocarburos</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Diseñar e implementar mecanismos de transferencias de recursos descentralizados utilizando indicadores de población y pobreza. •Utilizar las experiencias de la Política Nacional de Compensación y del Fondo de Compensación Regional que permiten una transferencia compensatoria de recursos utilizando el criterio de regalía per cápita. •Promover asistencia técnica y fortalecimiento institucional a las entidades descentralizadas para que ejecuten más eficientemente sus recursos. •Definir el marco legal y las competencias de las Prefecturas y los Municipios en lo que concierne a la asignación y utilización de los recursos públicos.
<p>Evitar una posible "enfermedad holandesa"</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Implementar fondos de estabilización para evitar que se aprecie el tipo de cambio y se afecten otros sectores transables.

Fuente: Elaboración propia

El potencial de desarrollo del sector con la implementación de estos proyectos, podría implicar que las exportaciones de gas natural se tripliquen a 90 millones de metros cúbicos diarios (MMM3D) por un valor de US\$ 2.5 mil millones al año, superiores a las exportaciones totales de Bolivia el 2004, de US\$ 2.1 mil millones. Dado el enorme potencial de este sector para la economía boliviana, el planteamiento de una agenda integral de políticas para el mismo se hace indispensable.

Sector agroindustrial: soya

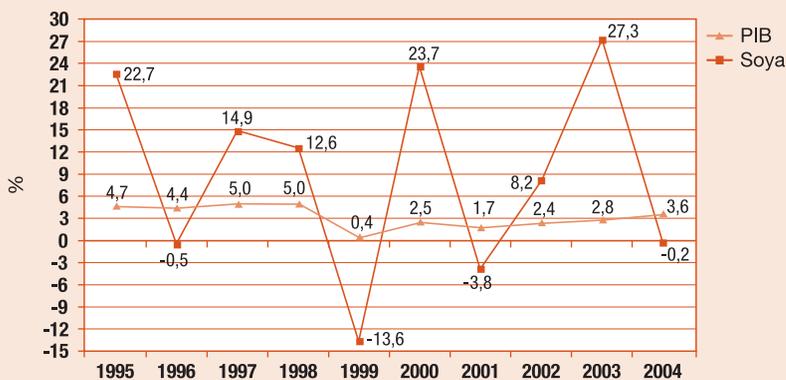
La soya y sus derivados, como la harina, torta y los aceites crudos y refinados, constituyen uno de los sectores más dinámicos de la economía en los últimos años. Como la producción de soya se encuentra concentrada principalmente en el departamento de Santa Cruz, el sector cuenta con una red consolidada de empresas y servicios de apoyo a la producción, haciendo que la agroindustria de la soya represente el principal cluster agroindustrial del país.

La expansión de la producción de soya en los últimos años estuvo ligada a la dotación de tierras vírgenes baratas altamente fértiles, la oferta de mano de obra barata, la existencia de un mercado protegido en la CAN, la expansión de la infraestructura industrial de procesamiento y una carga tributaria relativamente baja. Como se ve en el Gráfico 17, la producción de soya ha crecido de manera vertiginosa en los últimos 10 años, a ritmos mucho mayores –aunque también más volátiles– que el resto de la economía.

El Gráfico 18 muestra cómo el aumento en la producción se ha traducido en un importante incremento en las exportaciones de productos derivados de soya, indicando un aumento en el valor agregado. Los principales mercados se encuentran en los países de la Comunidad Andina (CAN), en particular Colombia y Venezuela, siendo Bolivia el único país de la CAN que se autoabastece y exporta productos oleaginosos.

Gráfico 17

Crecimiento de la economía y de la producción de soya



Fuente: INE

Gráfico 18

Exportaciones de productos de soya



Fuente: INE

El cultivo de grano de soya se caracteriza por su doble estacionalidad. En el verano (octubre a mayo) se va de la siembra a la cosecha y es la campaña más importante. El invierno (mayo a noviembre) se utiliza inicialmente para producir la semilla que sería empleada en la campaña de verano siguiente, pero la producción se ha incrementado hacia el grano de soya comercial.

En la producción agrícola intervienen más de 14 mil productores, la mayoría de ellos pequeños. El sector industrial se orienta principalmente a la exportación y

atraviesa un proceso de concentración, con un número cada vez menor de empresas y con mayor participación de la IED. Las plantas procesadoras tienen una capacidad de procesamiento de 2 millones de TM por año.

Políticas sectoriales implementadas

Al formar parte de la CAN, Bolivia no paga aranceles al exportar soya y sus derivados a Colombia, Venezuela, Perú o Ecuador, sus principales mercados³¹. Sin embargo, acuerdos bilaterales suscritos por países de la CAN con países del Mercosur, que se encuentran entre los principales productores de soya a escala internacional, han ido reduciendo la ventaja de la soya boliviana en los mercados de la CAN. A pesar de los acuerdos de integración, los países de la CAN aplican medidas para-arancelarias como cupos de importación o licencias previas a las importaciones del aceite de soya, afectando así las exportaciones bolivianas.

Por otro lado, el proyecto de desarrollo de las tierras bajas del este (“lowlands”) estableció líneas de crédito para habilitar una nueva frontera agrícola al este del Río Grande en el departamento de Santa Cruz. Se financió la transferencia de tecnología y la construcción de infraestructura rural en un esfuerzo integral que contó con la participación de los sectores público y privado y el financiamiento internacional. En la inversión pública destinada a la infraestructura caminera se privilegiaron rutas para favorecer la exportación agroindustrial en Santa Cruz, plasmada en el inicio de la construcción del corredor de exportación Santa Cruz-Puerto Suárez en la frontera con Brasil y próximo a la Hidrovía Paraná-Paraguay.

Lecciones aprendidas

La siguiente lista agrupa las principales lecciones aprendidas al aplicar políticas sectoriales en el sector de la soya, incluyendo los problemas enfrentados.

El rendimiento de la producción es bajo. El rendimiento promedio mundial del cultivo de soya es de 2.4 TM/Ha y Bolivia presenta un rendimiento de menos de 2 TM/Ha, lo que refleja la necesidad de mejorar las prácticas productivas para que la exportación de soya y derivados sea más competitiva en los mercados internacionales.

Las inversiones en tecnología son pequeñas. En la etapa agrícola sólo el Centro de Investigación Agrícola Tropical (CIAT) y el Instituto de Investigación Agrícola El Vallecito de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno efectúan actividades de validación y de investigación para la soya. Los centros públicos de investigación operan con presupuestos pequeños y no cuentan con personal capa-

³¹ A las importaciones de Colombia, Venezuela y Ecuador se les aplica un Arancel Externo Común (A.E.C) del 15%. Perú no aplica el AEC. En situaciones de precios internacionales bajos se aplica a las importaciones un Derecho Variable Adicional dentro del Sistema Andino de Franjas de Precios, el cual es más alto cuanto más bajo el precio internacional y se suma al Arancel Externo Común.

citado. El Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA) cofinancia proyectos de investigación y transferencia de tecnología y cuenta con recursos de agencias de cooperación internacional, entidades privadas y prefecturas departamentales, pero ha presentado dificultades en su fortalecimiento institucional. En el sector privado las iniciativas han sido aisladas y discontinuas, destacándose el proyecto Prosoya financiado por la Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas (Anapo), que se enfoca en la transferencia de tecnologías.

Los costos de transporte son elevados. Las distancias de los centros de producción a los mercados internacionales y las deficiencias en la infraestructura de transporte hacen que los costos sean mayores que en países competidores. Por ejemplo, las exportaciones bolivianas que salen por la Hidrovía Paraná-Paraguay (un 40% del total) hasta el puerto de Rosario en la Argentina tienen un costo de transporte adicional de US\$ 30 por TM respecto a la producción argentina. Los costos de transporte también aumentan por la escasez de vagones ferroviarios en periodos pico de exportación, los bloqueos frecuentes de caminos derivados de los conflictos sociales y las dificultades asociadas a la navegabilidad de la Hidrovía Paraná-Paraguay durante todo el año.

El acceso al crédito es difícil. Las tasas de interés para este sector son elevadas siendo alrededor del 11% en dólares al año y pudiendo llegar al 30% para pequeños productores. Se estima que un 60% del capital operativo requerido para la producción de soya proviene del propio sector. Un 80% de los recursos de crédito destinados a los productores son de corto plazo.

Existen atrasos en la devolución de los Certificados de Devolución Impositiva (Cedeim). Como la mayor parte de los insumos y equipos son importados, los atrasos gubernamentales en la devolución de los Cedeim encarece los costos operativos de producción.

Riesgos en la seguridad jurídica de las tierras. Los retrasos en el proceso de saneamiento de tierras impulsado por el INRA y las invasiones de tierra efectuadas por el Movimiento Sin Tierras (MST), crean incertidumbre sobre los derechos de propiedad y afectan las inversiones privadas.

Altos subsidios a la producción en los países desarrollados. En el ámbito internacional, la producción de soya no escapa a las políticas de subsidios que utilizan los países desarrollados para promover su producción agrícola, en especial Estados Unidos y los países de la Unión Europea. En 2003, los agricultores productores de granos de soya en Estados Unidos recibieron un subsidio de US\$ 2.1 mil millones, y los de la Unión Europea de US\$ 1.6 mil millones. El efecto adverso de estos subsidios sobre la producción boliviana es triple: disminuyen las importaciones por parte de los países que subsidian su producción, se colo-

can los excedentes de producción en los mercados internacionales y se genera una presión hacia la baja en los precios.

Instrumentos, estrategias y propuestas

En el Cuadro 2 se detallan las políticas propuestas para el sector de la soya. Se expresan los objetivos a alcanzar y se comentan algunas experiencias exitosas de otros países que pueden ser utilizadas como referencia.

Cuadro 2 Políticas sectoriales para la soya

Objetivo	Políticas propuestas
Aumentar la competitividad y productividad	<ul style="list-style-type: none"> •Ejecutar un Plan Integral de Desarrollo de Oleaginosas. •Ejecutar el Acuerdo Boliviano de Competitividad, suscrito de forma consensuada entre el gobierno y el sector privado. •Fortalecer la cadena productiva, mejorando la coordinación institucional entre las instituciones públicas y los gremios privados. •Fomentar la difusión de mejores prácticas productivas y de apoyo entre las empresas productoras extranjeras y nacionales. •Hacer seguimiento a los acuerdos de competitividad firmados. •Promover una regulación efectiva de las estructuras monopólicas en la prestación de servicios de transporte y energía. •Diseñar indicadores de competitividad para hacer seguimiento a los avances en la consolidación de la cadena productiva e implementar programas de asistencia técnica para las empresas de la cadena.
Reducir los costos de transporte	<ul style="list-style-type: none"> •Mejorar la infraestructura portuaria en la Hidrovía Paraguay–Paraná (Puerto Aguirre–Puerto Busch), enfrentando el tema de dragado del Río Paraguay. Promover acuerdos de navegabilidad en la Hidrovía con Paraguay y Argentina. Terminar la carretera Santa Cruz–Puerto Suárez, acelerando los tramos que cuentan con financiamiento y promoviendo nuevos tramos (Pailón–San José) y caminos secundarios y vecinales. •Promover las concesiones privadas para el mantenimiento de rutas críticas para el acopio, procesamiento y exportación de oleaginosas •Consolidar sistemas de carga para elevados volúmenes, mayores líneas de flete y menores costos y promover alianzas estratégicas con empresas comercializadoras internacionales para aumentar los volúmenes de exportación.
Impulsar la investigación y difusión de tecnología agrícola y adoptar normas internacionales de gestión de calidad	<ul style="list-style-type: none"> •Fortalecer las instituciones de investigación agrícola, además de la promoción de acuerdos con las universidades públicas y privadas. •Incentivar la incorporación de tecnología de punta, evaluando incentivos tributarios para el diferimiento del pago de aranceles y del Impuesto al Valor Agregado para importaciones de bienes de capital. •Evaluar la utilización de tecnología transgénica y adecuar la normativa legal sobre el tema. •Prestar asistencia técnica para mejorar los sistemas de cultivo (producción con siembra directa), la introducción de nuevas variedades y de fertilizantes que permitan mejores rendimientos. •Fortalecer el Instituto Boliviano de Normas y Calidad (IBNORCA), la Oficina de Certificación de Santa Cruz y promover la capacitación en normas ISO. •Fortalecer el proceso de certificación de soya orgánica, basado en el programa de PROSOYA. Consolidar al Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria (SENASAG).

Continuación

Cuadro 2 Políticas sectoriales para la soya

Objetivo	Políticas propuestas
Diversificar la producción y promover la generación de mayor valor agregado	<ul style="list-style-type: none"> •Promover inversiones para la diversificación de los productos exportables derivados de soya como el biodiesel, desinfectantes, tintas y pinturas. •Promover las exportaciones de aceite refinado de soya. •Combatir el contrabando de aceite de soya de la Argentina y Brasil, fortaleciendo los controles aduaneros de frontera.
Mejorar el acceso al crédito	<ul style="list-style-type: none"> •Promover entidades especializadas en la canalización de recursos financieros en el área rural. •Canalizar recursos de organismos de cooperación internacional mediante instituciones de segundo piso como el FONDESIF o NAFIBO.
Garantizar la seguridad jurídica y los derechos de propiedad	<ul style="list-style-type: none"> •Acelerar el proceso de saneamiento de tierras y promulgar una legislación de garantías de bienes reales. •Prevenir la toma de tierras productivas garantizando la aplicación de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria-INRA. •Emitir las normas que promuevan la seguridad jurídica en temas como la tierra y agua.
Promover la neutralidad impositiva de las exportaciones	<ul style="list-style-type: none"> •Asegurar, agilizar y transparentar el oportuno reintegro tributario a los exportadores mediante los Certificados de Devolución Impositiva (CEDEIM).
Promover la apertura de nuevos mercados y consolidar mercados existentes	<ul style="list-style-type: none"> •Realizar negociaciones internacionales tanto con los países suramericanos como los del hemisferio norte. •Mejorar la coordinación entre el gobierno y sector privado para asegurar el ingreso preferencial a los mercados andinos. •Fortalecer CEPROBOL, las embajadas y representaciones diplomáticas para promover la producción nacional en el exterior. Elaborar una estrategia de exportación basada en la calidad de los productos, impulsando el acceso a ferias internacionales. •Buscar nichos de mercado demandantes de productos naturales, ofreciendo soya orgánica y sus derivados, partiendo de la exportación de soya orgánica a Japón.
Denunciar las prácticas restrictivas al comercio	<ul style="list-style-type: none"> •Fortalecer la capacidad negociadora para evitar acciones restrictivas, principalmente aquellas relacionadas con la exportación de aceites refinados, mediante el establecimiento de salvaguardias y sobretasas arancelarias. •Apoyar las iniciativas que defienden la reducción y eliminación de los subsidios agrícolas en las negociaciones internacionales.
Masificar el consumo doméstico de soya	<ul style="list-style-type: none"> •Crear y poner en funcionamiento un plan de fomento al consumo doméstico de soya, incluyéndola en programas como el desayuno escolar, los subsidios de lactancia, programas de seguridad alimentaria y nutricionales y en la alimentación del Fuerzas Armadas y Policía.

Fuente: Elaboración propia

La experiencia internacional en la aplicación de políticas sectoriales a la soya es ilustrativa de los beneficios que se podrían obtener. Por ejemplo, Brasil ha promovido la producción de soya como parte de su política industrial, tomando en cuenta la creciente demanda por alimentos de proteínas en los países desarrollados y el crecimiento de la demanda de China. Brasil destina elevadas inversiones públicas para la investigación y tecnificación de la producción, construcción

de infraestructura, conformación de cadenas productivas e implementación de políticas fiscales y crediticias especiales para promover el cultivo de soya.

En Argentina la inversión pública puso énfasis en la construcción de carreteras y caminos para transportar la producción del campo a los centros de acopio y procesamiento y a los puertos de exportación. Se destaca también la habilitación de la navegación de la Hidrovía Paraná-Paraguay, realizando inversiones en el dragado, señalización y balizado, permitiendo el acceso de buques de mayor envergadura y reduciendo los costos de transporte. Los productores privados construyeron plantas procesadoras cercanas a los puertos del Paraná, disminuyendo adicionalmente los costos de transporte.

Argentina otorgó especial importancia a sus centros de investigación y desarrollo, y en especial al Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA), siendo el país que probablemente dio mayor impulso a la adaptación de las semillas genéticamente modificadas. El 98% de los cultivos de soya son de productos transgénicos de bajos costos de producción, que unidos al sistema de siembra directa han generado una elevada rentabilidad de los cultivos.

El 85% de la superficie de producción de soya en Paraguay se encuentra en siembra directa mecanizada, con rotación de cultivos, uso de abonos verdes en invierno y semillas de alta calidad, lo que permite preservar el suelo y generar mayores rendimientos al agricultor. En Paraguay, el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) concede préstamos para financiar gastos operativos para la producción, comercialización e inversión de capital, destinado principalmente a pequeños productores.

En Bolivia, el Acuerdo de Competitividad para la Cadena Productiva de Oleaginosas, suscrito en 2002 entre representantes de los sectores público y privado, tiene una visión de 10 años y una matriz de compromisos y acciones comprometidos por los actores para que el complejo oleaginoso duplique sus exportaciones, consolidando sus mercados actuales y acceda a nuevas oportunidades comerciales. En el 2012, Bolivia tendría rendimientos de 3 TM/Ha, con una oferta competitiva diversificada, diferenciada y con valor agregado en por lo menos cinco nuevos productos. Se habrá alcanzado también una mejora en la logística de exportación y en la incorporación de nuevas tecnologías en los eslabones de la cadena, que permitan competir en los mercados sin depender de preferencias arancelarias.

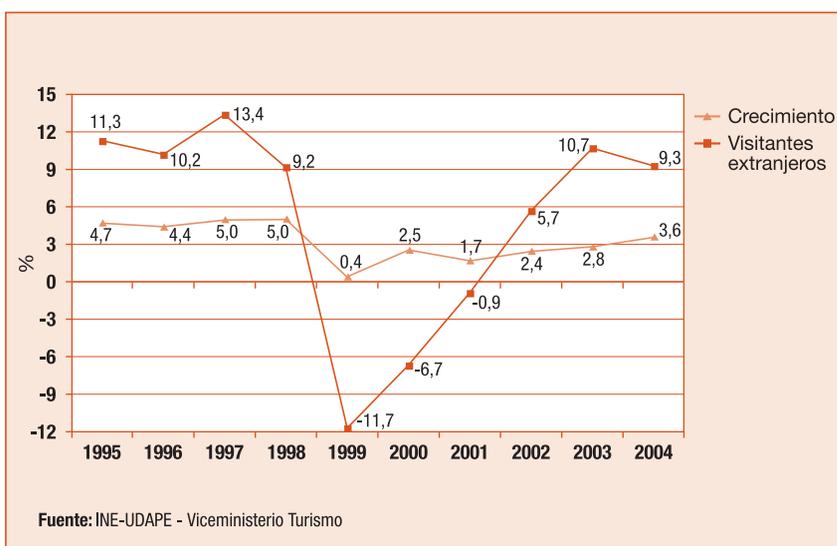
Sector servicios: turismo

La importancia del sector turismo en la economía puede ser medida a través de los ingresos generados por los turistas extranjeros que visitan el país, los cuales

han fluctuado alrededor del 2,1% del PIB y del 11% de las exportaciones totales en los últimos 10 años. En estos años, la llegada de visitantes extranjeros al país creció a un promedio anual de 5,1%, superando al crecimiento de la economía de 3,2% anual, como se ve en el Gráfico 19. La actividad turística fue afectada por la desaceleración de la actividad económica en el periodo 1999 a 2001, el incremento de los conflictos sociales y los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos.

Gráfico 19

Crecimiento de la economía y de la llegada de visitantes extranjeros



En 2004, el número de turistas extranjeros se incrementó en 9,3% respecto al año anterior, llegando a los 405 mil visitantes que generaron un ingreso estimado de US\$ 186 millones. Estas cifras sitúan al turismo como un rubro importante en la generación de divisas necesarias para asegurar la sostenibilidad de la balanza de pagos en el país.

El turismo es una actividad intensiva en mano de obra, al ocupar unas 60.000 personas de manera directa e indirecta. El turismo posee efectos multiplicadores y dinamizadores sobre otros sectores como servicios, alimentos, textiles, artesanías, transporte, comunicaciones y financiero. Estos efectos multiplicadores tienden a beneficiar a los productos y servicios de pequeñas y microempresas, además ayudan en la promoción de mercados en el exterior una vez que los turistas extranjeros retornan a sus países de origen.

Según estadísticas de 2003 del Viceministerio de Turismo, el 63% de los turistas extranjeros que ingresan al país tienen como principal propósito pasar vacaciones, el 11% visita a amigos o familiares, el 7% llega por trabajo, el 6% por

negocios y el 2% ingresa por estudios o congresos y seminarios. Los meses cuando se realizan más viajes vacacionales son julio y agosto, que representan un 20% del total de visitas que ocurren a lo largo del año.

La mayor parte de los visitantes extranjeros (48% del total) que pernoctan en establecimientos de hospedaje provienen de países latinoamericanos. De Europa viene un 31% del total, y en menor extensión son de Norteamérica, Asia, Oceanía y África. Destacan los turistas de los países vecinos a Bolivia, como Perú (14% del total), Argentina (11%), Brasil (7%) y Chile (5%). También se deben mencionar los visitantes extranjeros procedentes de Estados Unidos (11% del total) y de Francia, Alemania e Inglaterra (5% del total cada uno).

Una encuesta realizada para el Viceministerio de Turismo y el Instituto Nacional de Estadística (INE) en 2001 determinó que la estadía promedio de los extranjeros en Bolivia era de 10 días, con un gasto medio diario de US\$ 50 ó US\$ 500 por estadía. El 27% del gasto del turista se destinaría al hospedaje, 16% a alimentación, 14% al transporte interno, 13% a recreación, 11% a la adquisición de artesanías y 19% se destina a otros gastos, como la compra de ropa, joyería y otros gastos diversos.

Existen varios enfoques que pueden servir para “vender” el turismo en Bolivia, tales como:

- La diversidad de sus recursos naturales, como el Salar de Uyuni, los parques nacionales, el Pantanal, la Amazonía, El Chapare, el Lago Titicaca y la Laguna Colorada, entre otros.
- El hecho que se encuentra entre los países que presentan mayor biodiversidad en el mundo, cuenta con 66 ecosistemas.
- Las estancias de turismo ecológico (Beni) y las rutas turísticas apropiadas para el ecoturismo y turismo de aventura.
- Los más de 30 grupos étnicos originarios con manifestaciones vivas de sus culturas.
- Tiwanaku y los alrededor de 30 mil sitios arqueológicos y 300 sitios paleontológicos.
- Las ciudades coloniales como Sucre y Potosí, así como las iglesias coloniales y misiones jesuíticas del siglo XVIII declaradas Patrimonio Cultural de la Humanidad por la Unesco.

Políticas sectoriales implementadas

El turismo no ha tenido un apoyo sostenido por parte del gobierno boliviano, salvo las excepciones que se mencionan en los párrafos a continuación. En 1993 se identificaron 10 macroregiones³², denominadas Complejos de Desarrollo Turístico Integral (CDTI), con potencial de ser promocionadas en el mercado internacional. Si bien las acciones para desarrollar y promocionar estos complejos fueron limitadas por la insuficiente asignación de recursos financieros, se comenzó a imponer una visión de desarrollo del sector de más largo plazo, ayudando a priorizar la asignación de los escasos recursos disponibles alrededor del concepto de “Lo Auténtico Aún Existe”. Este concepto ha servido de base para la labor de promoción internacional en los mercados de Estados Unidos, Brasil, Chile y Argentina.

La principal legislación que busca incentivar el turismo en Bolivia es la Ley de Promoción y Desarrollo de la Actividad Turística promulgada en abril de 2000. Esta Ley determina las competencias entre los diferentes niveles de Gobierno y los prestadores de servicios turísticos. La Ley también crea a la Promoción Boliviana de Turismo (Probotur), institución pública descentralizada encargada de la promoción integral del turismo, que cuenta con la participación de representantes del sector privado. La Ley contiene exenciones de impuestos a diversas actividades relacionadas con el turismo, incluyendo exenciones a los impuestos de propiedad, aranceles e IVA³³.

Lecciones aprendidas

La siguiente lista agrupa las principales lecciones aprendidas al aplicar políticas sectoriales en el sector del turismo, incluyendo los problemas enfrentados.

Demanda internacional baja. El país no es conocido en los circuitos internacionales de turismo, y existe poca promoción de la oferta turística en los mercados potenciales.

Imagen externa del país en deterioro. La inestabilidad política y los conflictos sociales, con huelgas, movilizaciones y frecuentes bloqueos de caminos, deterioran la imagen externa del país y reducen la posibilidad de una atracción masiva de turistas extranjeros.

³² Estas son: Lago Titicaca, Uyuni, Cordillera Real, Chapare, Chaco, Misiones Jesuíticas, Trinidad, Cachueta Esperanza, Pantanal y Rurrenabaque.

³³ Específicamente, la Ley determina que: los bienes inmuebles dedicados exclusivamente a la actividad hotelera tengan un descuento respecto al pago del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI), en la medida que deban ser valuados tomando en cuenta el 50% de la base imponible, por el plazo de 10 años; a efectos de la aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en el sector turismo, se considera como exportación de servicios a la venta de servicios turísticos que efectúen los operadores nacionales a efecto del pago de aranceles.

Infraestructura deficiente. La infraestructura de transporte interna e internacional es deficiente. Las vías de comunicación terrestres tienen poco mantenimiento, son afectadas por condiciones climatológicas a lo largo del año y abarcan sólo una pequeña parte del territorio nacional. Existe un solo corredor carretero asfaltado que une el país con el exterior, y menos del 10% de los tramos carreteros totales están asfaltados. El principal modo de transporte de los turistas hacia el país es aéreo, por el cual llegan un 59% de los visitantes extranjeros, seguido por el transporte en carreteras, utilizado por un 40% de los turistas. La utilización del transporte ferroviario, fluvial o lacustre es marginal.

En este contexto se debe mencionar que el acceso aéreo hacia el país se encuentra limitado básicamente a tres aeropuertos: Viru Viru en Santa Cruz, El Alto en La Paz, y Jorge Wilsterman en Cochabamba. No existe infraestructura aeroportuaria en algunos de los principales sitios turísticos del país, como el Salar de Uyuni. Además, los costos operacionales para el transporte aéreo son elevados en términos de aterrizajes, radio-ayudas y precios de los combustibles. Existe escasa operación de vuelos internacionales y los domésticos a las otras ciudades del interior del país tienen una limitada frecuencia semanal.

Servicios ofrecidos insuficientes. El país carece de recursos humanos capacitados que le permitan competir o complementar a otros países con ofertas turísticas en la región. Bolivia no tiene una imagen turística definida y no existe un posicionamiento de promoción que impulse una demanda turística internacional y nacional. Otra limitante es que los turistas no cuentan con información actualizada sobre la calidad de los servicios que se ofrecen. A su vez, la mayoría de los agentes de turismo privados son de una dimensión relativamente pequeña, con volúmenes de negocio reducidos. Estos se dedican principalmente al turismo “comisionista”, obteniendo ingresos a través de las comisiones por venta de pasajes y no a través de programas turísticos promovidos en el exterior.

Además, el Estado carece de recursos financieros para la promoción del turismo en el exterior y el desarrollo del turismo interno. Por otro lado, no existen los servicios de ruta (como restaurantes, estaciones de servicio o asistencia médica), que demanda el turismo receptivo, y la carencia de señalización vial y turística, tanto en caminos como sitios turísticos, limita el aprovechamiento de los recursos turísticos. Otra limitante se constituye la baja cobertura de agua potable, saneamiento básico, energía y comunicaciones en diversas zonas turísticas del país.

Actividad turística concentrada en el eje central del país. El mayor flujo de turismo extranjero y nacional se presenta en el eje central del país (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba), que representan un 83% de los flujos del turismo receptivo y 68% de los flujos de turismo interno.

Capacidad de hospedaje subutilizada e inversiones extranjeras en el sector son reducidas. La capacidad de hospedaje, de acuerdo con los registros del Viceministerio de Turismo para 2003, alcanza a 916 establecimientos entre hoteles, apartahoteles, residenciales, alojamientos y posadas, que poseen un total de más de 19 mil habitaciones. Sin embargo, la ocupación promedio de las habitaciones es de sólo un 34%, donde los apartahoteles y los hoteles tienen mayores índices de ocupación y los residenciales, alojamientos y posadas tienen una ocupación inferior a un tercio de su capacidad.

Por otro lado, la IED en el sector turístico ha sido baja, con excepción del año 2000 cuando superó US\$ 30 millones con la apertura de dos hoteles en la ciudad de Santa Cruz. La inversión pública destinada al sector turismo es baja, fluctuando en alrededor de US\$ 280 mil al año.

Dificultad operativa para implementar los incentivos propuestos en la Ley de Promoción al Turismo. Esto se debe a que no hubo disposición de los municipios a conceder los diferimientos o exenciones temporales, ni los terrenos municipales en concesiones por mediano plazo, para así promocionar el turismo en sus jurisdicciones.

Políticas propuestas

La política sectorial para promover el turismo en Bolivia debe tomar en cuenta que ésta es una actividad que puede aportar en forma importante al desarrollo sostenible del país, creando empleos directos e indirectos, impulsando otros sectores productivos y de servicios y generando divisas. En el Cuadro 3 se detallan las políticas propuestas junto con los objetivos que buscan alcanzar, posteriormente se comentan algunas experiencias exitosas de otros países que pueden ser utilizadas como referencia.

En América Latina existe amplia evidencia de políticas sectoriales al turismo que han resultado exitosas. Una de ellas es la de Costa Rica, donde el turismo representa un 9% del PIB y genera US\$ 700 millones, con más de 800 mil visitas de turistas anuales. Un 70% de los turistas que ingresan a Costa Rica provienen de Estados Unidos, Europa y Canadá. Costa Rica posicionó su imagen de acuerdo a su diversidad ecológica y variedad de recursos ambientales. Además, hace publicidad directa en mercados objetivo, como Estados Unidos por medios escritos y televisivos.

Estudios realizados por el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) indican que un tercio de los turistas que arriban a este país adquieren paquetes turísticos y la mayoría requiere de buenos servicios de información y orientación, infraestructura y señalización de carreteras para poder desplazarse en el país. El ICT tiene un sistema de categorización de establecimientos de hospedaje basado en crite-

Cuadro 3 Políticas sectoriales para el turismo

Objetivos	Políticas propuestas
Promover al país en los circuitos internacionales del turismo	<ul style="list-style-type: none"> •Aumentar la presencia en ferias y seminarios, contactando empresarios del sector, especialmente mayoristas y periodistas que actúen como intermediarios para dar a conocer el país al turista. •Determinar los mercados objetivo y focalizar el posicionamiento de la imagen del país en estos mercados para aumentar los días y gasto promedio de estadía. •Dar continuidad a programas como "Lo Auténtico Aún Existe", o "Desiertos Blancos, Lagunas de Colores". •Estudiar las diferencias entre turismo receptivo, recreativo, ecológico, histórico y de aventura. •Fortalecer la Promoción Boliviana de Turismo (PROBOTUR) y su coordinación con el Centro de Promoción Bolivia (CEPROBOL) para realizar la promoción turística integral del país. •Impulsar políticas de crecimiento y concertación que reduzcan los conflictos sociales y bloqueos de caminos que afectan la actividad turística y la imagen del país en el exterior.
Mejorar la infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> •Priorizar las inversiones en infraestructura de acceso a los sitios turísticos mediante carreteras, terminales terrestres, aeropuertos y aeródromos. Mejorar o construir aeropuertos en zonas turísticas de elevado potencial como Uyuni, Rurrenabaque, San José de Chiquitos y la ciudad de Sucre.
Mejorar los servicios turísticos y divulgar información	<ul style="list-style-type: none"> •Capacitar en los sectores público y privado para mejorar la calidad de los servicios turísticos, tomando en cuenta sitios turísticos priorizados y servicios relacionados (migración, aduana). •Apoyar al empresario mediante sistemas de certificación de servicios turísticos, servicios de asistencia técnica a las empresas turísticas y capacitación. •Proveer indicadores de productividad y competitividad para el seguimiento del sector. •Mejorar los servicios de ruta que demanda el turismo receptivo. •Elaborar y difundir calificaciones de los servicios turísticos y los establecimientos de hospedaje. •Incorporar a la comunidad en el desarrollo del turismo. •Consolidar las Organizaciones de Gestión de Destinos. •Establecer vuelos "charter" a Estados Unidos y Europa para atraer más turistas con potencial de gasto más elevado. •Fortalecer las Unidades de Turismo de los Municipios, promover acciones conjuntas a nivel de mancomunidades y apoyar a la conformación de microempresas turísticas en las áreas rurales.
Promover inversiones privadas en el sector	<ul style="list-style-type: none"> •Mejorar el ambiente económico, político y social que promuevan inversiones privadas conjuntas de capital nacional y extranjero.
Mejorar la infraestructura de los sitios turísticos	<ul style="list-style-type: none"> •Priorizar las zonas de desarrollo turístico donde puedan llevarse a cabo proyectos integrales para la puesta en marcha de los atractivos turísticos, aumentando la inversión pública destinada al sector. •Invertir en equipamientos para habilitar la infraestructura turística (por ejemplo en museos y centros de cultura), y mejorar los servicios básicos en los centros turísticos, ampliando la cobertura de agua, electricidad, comunicaciones para un adecuado procesamiento de residuos sólidos.

Continuación

Cuadro 3 Políticas sectoriales para el turismo

Objetivos	Políticas propuestas
Impulsar el turismo interno	<ul style="list-style-type: none"> •Sensibilizar a la población sobre el aprovechamiento adecuado de los recursos turísticos. Aprovechar mejor la capacidad instalada de los establecimientos de hospedaje. •Aprovechar el Decreto Supremo que modifica la realización de días feriados a lunes para impulsar el turismo interno.
Reducir la inseguridad ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> •Impulsar los programas de seguridad ciudadana con la participación activa de los Municipios.
Promover una mayor coordinación de los agentes de la cadena de turismo	<ul style="list-style-type: none"> •Fortalecer los Consejos Nacional y Departamental de Turismo, como instancias de coordinación público-privada. Integrar las propuestas de desarrollo turístico dentro de los Planes de Desarrollo Departamentales (PDD), Planes de Desarrollo Municipales (PDM), en el Desarrollo Económico Local (DEL) y en los clusters turísticos promovidos por el Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC).

Fuente: Elaboración propia

rios norteamericanos. Además existen operadores de turismo para cada segmento del mercado, donde se cuenta con la operación de agencias mayoristas internacionales que venden paquetes en el exterior destacando aquellos segmentos de naturaleza, aventura y riesgo y culturales. El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el ICT son las principales instituciones que ofrecen capacitación a nivel técnico. La información turística de Costa Rica se encuentra al día a través del Internet.

El ICT realiza campañas promocionales para estimular al turismo doméstico, buscando mantener mejores tasas de ocupación en temporada baja, cuando se reduce marcadamente la afluencia de turistas internacionales. Igualmente, existe una cercana asociación entre el sector público y la industria privada. La Reserva del Bosque Nuboso de Monteverde es un ejemplo exitoso de desarrollo sostenible administrada por el sector privado que genera los ingresos suficientes a partir de las tarifas de admisión para cubrir sus gastos de mantenimiento y proveer beneficios económicos directos a los residentes de la localidad alrededor de la reserva. En Costa Rica hay mucha coordinación entre el ICT, la Cámara Nacional de Turismo (Canatur) y las cámaras regionales de turismo.

Las políticas de consolidación de imagen de otros países son exitosas al enfocarse en sitios turísticos, como el caso de las Islas de Galápagos en Ecuador o Cusco y Machu Picchu en Perú. Igualmente, países como Brasil y Venezuela tienen exitosas campañas para estimular el turismo interno aprovechando los días feriados.

La implementación de una política sectorial activa para el sector turismo podría materializarse para que en el plazo de 10 años, los ingresos por turismo receptivo lleguen a los US\$ 700 millones anuales y se pase de 60 mil empleos a más de 200 mil empleos directos e indirectos, relacionados con la actividad turística.

Conclusiones

El país tiene que generar empleo y mejorar sus ingresos, debiendo crear las condiciones necesarias para que la economía tenga un rápido crecimiento y éste sea intensivo en mano de obra. Sólo así se podrá mejorar la calidad de vida de la población, reducir la pobreza y la exclusión social. Para lograr este objetivo, las empresas en Bolivia deben hacerse competitivas y el Estado debe ayudar a superar los “cuellos de botella” que afectan y pongan en riesgo la competitividad mediante políticas sectoriales específicas.

La competitividad de las empresas y de los sectores productivos en los mercados internacionales es en realidad el determinante de la competitividad global de un país. No es suficiente la creación de condiciones generales –marco legal e institucional adecuado– para atraer inversiones o aumentar las exportaciones, se requieren de medidas sectoriales específicas.

Debido a las limitaciones de las cuentas fiscales, el dilema entre políticas de estabilización y sectoriales estará presente en el debate sobre la implementación de las políticas gubernamentales en los próximos años. Bolivia parece haber llegado a un punto de “fatiga de las reformas”, donde se debate la posibilidad de reversión de algunas reformas y sobre la necesidad de una participación más activa del Estado a través de políticas sectoriales más eficaces.

En este marco, las políticas sectoriales deben ser consistentes con los lineamientos establecidos por las políticas macroeconómicas. Por ejemplo, los recortes de gasto público deben evitar reducir la inversión pública en infraestructura económica o de apoyo a la producción y más bien buscar realizar recortes o evitar la expansión del gasto corriente. El apoyo estatal en términos de crédito debe tomar en cuenta las posibilidades financieras del sector público y un marco adecuado de regulación prudencial. Por otro lado, se deben evitar tipos de cambio sobrevaluados, que afecten las exportaciones. Además, el Estado debería tener una acción más directa en áreas donde el sector privado no invierte o sub-invierte, como la educación, la calidad ambiental y la investigación.

La inversión pública debe priorizar la dotación de infraestructura física, servicios sociales y las inversiones de apoyo a la producción como el soporte para la transferencia de tecnología e innovación y los sistemas de riego. Por otra parte, y tomando en cuenta que, para desarrollar el capital humano se requiere de por lo menos una generación, el entrenamiento y capacitación de la mano de obra debe recibir un énfasis especial.

Las políticas sectoriales deben ser de Estado para tener credibilidad y reducir la incertidumbre de los inversionistas. En ese sentido, deben promover un Estado

eficiente que pueda enfrentar los problemas de fallas de mercado resultantes de la concentración económica, las externalidades y los costos de transacción.

Es importante que se cuenten con instituciones de carácter mixto público-privado para promover la productividad y el uso de tecnología adecuado a la realidad del país. Además, es necesario fortalecer la coordinación entre las diferentes instancias del gobierno central, prefecturas, alcaldías y fondos de inversión y desarrollo, de tal forma que se evite una superposición de funciones en las instancias públicas.

Es necesario mejorar la institucionalidad gubernamental para apoyar el desarrollo al nivel del *cluster*, a partir de una visión y estrategia clara del desarrollo del sector y coordinando con las asociaciones empresariales fortalecidas que representan a los intereses de las empresas. Las políticas sectoriales deben buscar fortalecer los eslabonamientos de las cadenas productivas, integrando un sistema dinámico productivo a escala regional, mejorando la calidad de productos, procesos y recursos humanos y difundiendo información y conocimiento.

Los mercados internacionales de productos primarios son volátiles, por lo que la concentración de las exportaciones en estos productos genera vulnerabilidad a la economía. En este contexto, las políticas deben promover la diversificación de la estructura productiva, la elevación del valor agregado y la competitividad de la producción, como condiciones esenciales para promover un crecimiento acelerado y sostenido donde puedan minimizarse los shocks en los precios de los “*commodities*”.

En este capítulo, se propusieron políticas sectoriales específicas para tres sectores: hidrocarburos, agroindustria de la soya y servicios de turismo. El potencial de desarrollo del sector hidrocarburos podría implicar que las exportaciones de gas natural se tripliquen a 90 MMM3D, generando un valor de US\$ 2.5 mil millones al año, superiores a las exportaciones totales de Bolivia en 2004. Respecto a la soya y sus derivados, en 10 años el complejo oleaginoso podría duplicar sus exportaciones, consolidando sus mercados actuales y accediendo a nuevas oportunidades comerciales, aumentando su productividad hasta las 3 TM/Ha, con una oferta competitiva diversificada, diferenciada y con valor agregado en por lo menos cinco nuevos productos. Se podrá alcanzar también una mejora en la logística de exportación y en la incorporación de nuevas tecnologías en los eslabones de la cadena de la soya que permitan competir en los mercados, sin depender de preferencias arancelarias.

La implementación de una política sectorial activa para el sector turismo podría materializarse a que en el plazo de 10 años, los ingresos por turismo receptivo lleguen a US\$ 700 millones anuales y se pase de 60 mil empleos a más de 200 mil empleos directos e indirectos relacionados con la actividad turística.

El enorme potencial de algunos sectores clave como los hidrocarburos y la tendencia del Estado a exigir una mayor participación en la generación de las riquezas de Bolivia podrían permitir que el Estado comience a tener la capacidad financiera para poner en práctica algunas de las políticas más necesarias. Sólo resta enfatizar que para obtener resultados positivos, el Estado debe abocarse a la tarea de aumentar la competitividad y así sembrar las bases para el desarrollo futuro del país.

Bibliografía

- Andersen, L. Meza M. (2001). *The Natural Gas Sector in Bolivia: an Overview*. Documento de Trabajo No. 01/01. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas (IISEC). La Paz, Bolivia.
- Antelo, E. (2000). “Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a Partir de 1985”. Serie Reformas Económicas. No. 62. CEPAL. Santiago. Mayo.
- Antelo, E., Jemio, L.C. y Requena, B.(1995). “La Competitividad en Bolivia”. Análisis Económico. Vol.13: 149-190. UDAPE. Junio. La Paz.
- Aoki, M.; Kim, H.; y Okuno-Fujiwara, M. (1997). *The Role of Government in East Asian Development*. Clarendon Press. Oxford UK.
- Arteta, G., Albornoz, V. (2003). Políticas Sectoriales en Ecuador: Revisando el Pasado y Proyectando al Futuro. Manuscrito. Corporación Andina de Fomento. Noviembre. Caracas.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2001). Competitividad: el Motor del Crecimiento. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2001. Washington.
- Boudoin, L. (1990). Capacidad de generación de empleo de la industria manufacturera La industria: Problemas y perspectivas. ILDIS. La Paz.
- Brenes, E., Madrigal, K., y Montenegro, D. (2001). El *Cluster* de la Soya en Bolivia: diagnóstico competitivo y recomendaciones estratégicas. Programa Andino de Competitividad. CAF-CID-CLACDS-INCAE. Septiembre. La Paz.
- Calvo, M. (1996). Transnacionales Petroleras en Bolivia. La Paz.
- Comunidad Andina (2003). Competencia en Aceites y Grasas en la Comunidad Andina. Primer Encuentro de Palma Aceitera. Junio. Lima.

- Corporación Andina de Fomento (2005). Entorno Sectorial-Turismo. No. 13. Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo-Dirección de Estudios Económicos. Mayo. Caracas.
- _____. (2004). Reflexiones para Retomar el Crecimiento – Inserción Internacional, Transformación Productiva e Inclusión Social. Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo-Dirección de Estudios Económicos. Noviembre. Caracas.
- _____. (2003). Construyendo el Dorado – Lecciones del Programa Andino de Competitividad. Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo. Noviembre. Caracas.
- Dupleich, L., Garrón, M., y Selaya, P. (2003) Estructura del Sector Hidrocarburos: 1990-2002. UDAPE. Manuscrito. Abril. La Paz.
- Evia, J. L.; Mercado, A.; Pacheco, N. (2000). “La economía de 1993 a 1997: Las Reformas Estructurales en Bolivia”. Temas de la Modernización. Tomo II: 3-60. Fundación Milenio. La Paz.
- Fajnzylber, F. (1990). Industrialización en América Latina: De la caja negra al casillero vacío. CEPAL. Santiago, Chile.
- FLACSO-ILDIS (1986). Empresas Públicas. II Taller de Política Económica. La Paz.
- Garrón, M. (2003). “El Negocio del Gas Natural y Los Impactos Esperados en Bolivia”. Análisis Económico. Vol.18: 5-39. UDAPE. Junio. La Paz.
- Guzmán, A. (2001). El Sector Agropecuario Boliviano Frente al ALCA. II Seminario sobre Negociaciones Internacionales sobre Agricultura. Mayo. Buenos Aires.
- ILDIS (1988). Estrategias de Desarrollo y Procesos de Planificación. ILDIS. La Paz.
- Instituto Nacional de Estadística (2005). Anuario Estadístico 2004. Abril. La Paz.
- Jemio, Luis Carlos (2000). Crunch de Crédito en el Sistema Financiero Boliviano. Corporación Andina de Fomento, mimeo.
- Kreidler, A.; Rodríguez, G.; Rocha, A.; Antelo, E. (2004). La Soya Boliviano Hacia el Mercado Libre en las Américas. Bolivia Competitiva en Comercio y Negocios-Chemonics Internacional-USAID. Mayo.
- Krugman, P. (1991). *Geography and Trade*. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts.

- Lazarte, J., y Pacheco, N. (1992). *Bolivia: Economía y Sociedad 1982-1985*. ILDIS. La Paz.
- Loayza, N., Fajnzylber, P., Calderon, C. (2004). “*Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts*”. Documento de Trabajo No. 265. Banco Central de Chile. Santiago. Junio.
- Machicado, C., Delgadillo, C., Urcullo, G., y Lazo, A. (2004). *Estructura del Sector Turismo en Bolivia*. UDAPE. Diciembre. La Paz.
- Mathieu, H. (1996). *A Nova Política Industrial*. Marco Zero: ILDEFES-FINEP. Octubre. Sao Paulo.
- Meier, G.; Stiglitz, J. (2000). *Frontiers of Development Economics the Future in Perspective*. The World Bank and Oxford University Press. Washington DC.
- Ministerio de Desarrollo Económico (2005). *Estrategia Nacional de Productividad y Competitividad*. Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad. Enero.
- Miranda, C. (2003). *¿Podemos Exportar Gas Natural?*. Fundación Milenio. Diciembre. La Paz.
- _____. (1999). “Del Descubrimiento Petrolífero a la Explosión del Gas”. En *Bolivia en el Siglo XX – La Formación de la Bolivia Contemporánea*. Harvard Club de Bolivia. La Paz.
- Monitor (1997). *Construyendo las Ventajas Competitivas de Bolivia*. Secretaría Nacional de Industria y Comercio-Ministerio de Desarrollo Económico. La Paz.
- Morales, J.A. y Pacheco, N. (1999). “El Retorno de los Liberales”. En *Bolivia en el Siglo XX-La Formación de la Bolivia Contemporánea*. Harvard Club de Bolivia. La Paz.
- Morales, J.A. (1991). *Bolivia’s Tin and Natural Gas crises of 1985-1989*. IISEC-Universidad Católica Boliviana. Agosto. La Paz.
- _____. (1993). “*Bolivian Trade and Development, 1952 – 87*”. In Rudiger Dornbusch, ed. *Policymaking in the Open Economy: concepts and case studies in economic performance*. pg. 220-251. Oxford University Press. New York.
- _____. (1987). *Precios, Salarios y Política Económica Durante la Alta Inflación Boliviana de 1982-1985*. ILDIS. La Paz.

- Müller, H. (2003). “El Gas en la Coyuntura Actual”. Informe Confidencial. Müller & Asociados. La Paz.
- Müller; H., y Medinaceli, M. (2003). “El Régimen Impositivo en el Sector Hidrocarburífero Boliviano”. Informe Confidencial. Müller & Asociados. La Paz.
- Porter, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. The Free Press. New York.
- Rada, K.; Mendieta, G.; Cossio, H. (2003). Análisis y diseño de Rutas Críticas para Llegar al Registro Único de Empresas. Unidad de Productividad y Competitividad – Programa Andino de Competitividad-CAF. La Paz.
- Rodrik, Dani. 2004. *Industrial Policy for the 21st century*. Harvard University, Kennedy School Faculty Research Working Paper RWP04-047.
- Romero, F.; Zaratti, F. (2002). El gas natural en Bolivia: una visión general. CEPRO-LAI No. 39. La Paz.
- Sánchez, J.; Barahona, J., y Artavia, R. (1996). Turismo en Costa Rica: El Reto de la Competitividad. CLACDS. San Juan. Octubre.
- Sanguinetti, P., y Sallustro, M. (2000). El Mercosur y el sesgo regional de la política comercial: aranceles y barreras no tarifarias. Marzo. Buenos Aires.
- Secretaria Nacional de Turismo (1995). Medición del impacto de la actividad turística en las Economías Regionales de Bolivia (Informe final). La Paz.
- Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (2002). Estado de Situación de la Competitividad en Bolivia. Unidad de Productividad y Competitividad (UPC). La Paz.
- Soto, H. (2001). El Misterio del Capital: Por qué el Capitalismo Triunfa en Occidente y Fracasa en el Resto del Mundo. Edición Comunicaciones El País. Junio. La Paz.
- Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (2004). Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas. Vol. 14. La Paz.
- Urquiola, M., Andersen, L., Antelo, E., Evia, J.L. y Nina, O. (2000). “*Geography and Development in Bolivia: Migration, Urban and Industrial Concentration, Welfare and Convergence: 1950-1992*”. IADB Research Network Working Paper. R-385. April.

- Valencia, P. (1995). El efecto del RITEX en las exportaciones manufactureras. FUN-DAPRO. La Paz.
- Velazco, E. (2002). Valoración Sistémica de la Problemática de la Productividad y de la Competitividad en Bolivia. UPC-Matriz de Competitividad. SBPC. Octubre. La Paz.
- Viceministerio de Turismo (2004). Bolivia-Lo Auténtico Aún Existe. Estadísticas de Turismo. Ministerio de Desarrollo Económico. La Paz.
- World Economic Forum (2004). *Global Competitiveness Report*. Executive Summary.
- Ybarnegaray, R. (1992). El Espíritu del Capitalismo y la Agricultura Cruceña. Ediciones CERID. La Paz.