



RE1-RN-05-008

**Serie de Notas
de Referencia**

ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE INSERCIÓN COMERCIAL DE BOLIVIA



**ARGENTINA
BOLIVIA
BRASIL
CHILE
PARAGUAY
URUGUAY**

David Blanco

Octubre de 2005

REGIÓN 1

Banco Interamericano de Desarrollo

Este documento no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. El propósito de la Serie de Notas de Referencia es documentar la realidad socioeconómica de los países miembros del Departamento Regional de Operaciones I y/o examinar experiencias operativas de modo de servir como referencia informativa para futuros análisis. Las opiniones contenidas en este documento son responsabilidad de los autores y no coinciden necesariamente con las políticas y opiniones del BID, su Directorio, sus países miembros, ni las instituciones con las cuales los autores están afiliados.

**ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA
DE INSERCIÓN COMERCIAL DE BOLIVIA**

David Blanco
Universidad Católica Boliviana “San Pablo”

Índice

	Pág.
Resumen Ejecutivo	2
1. Introducción.....	8
2. Entorno.....	9
2.1 Marco y ambiente político.....	9
2.1.1. Elecciones generales, principales partidos políticos y programas de gobierno.....	9
2.2. Marco Macroeconómico.....	10
2.2.. La gestión fiscal.....	11
2.2.2. Sostenibilidad y la iniciativa HIPC.....	13
2.2.3. Perspectivas.....	16
2.2.4. La gestión Monetaria.....	18
2.2.5. Sistema financiero.....	19
3. Comercio e Inversiones.....	20
3.1 Exportaciones importaciones acuerdos de Integración.....	20
3.2 Política Comercial: Acuerdo y Aranceles promoción de exportaciones.....	23
3.3 Flujos y Stock de inversión extranjera: procedencia, obstáculos.....	24
4. Liberalización del comercio, agenda interna y estrategia de desarrollo.....	27
4.1 Desafíos del país: Implementar y administrar acuerdos de comercio (EEUU, UE, MERCOSUR, CAN, Pacífico y Bilaterales).....	27
4.1.1. Infraestructura Vial.....	34
4.1.2. Financiamiento.....	35
4.2. Capacidad institucional: Ajuste a la legislación interna y de los marcos regulatorios, prestando especial atención en los socios de la CAN.....	36
4.3 Necesidad de ajustes sectoriales para adecuar las agendas internas a las necesidades de competencia.....	38
4.4. Desafíos del sector privado desde el punto de vista del ambiente de negocios, recursos humanos, instituciones y políticas de promoción.....	39
5. Estrategia del país, Portafolio de proyectos e Integración.....	40
5.1. Análisis de los principales desafíos que el país enfrentará en los próximos años que podrían ser incluidos en futuros Programas.....	40
5.2. Elaboración de una Política de Integración como la Prioridad del País.....	44
5.3. Acciones Concretas Para el Nuevo Gobierno.....	45
6. Conclusiones	47
7. Referencias Bibliográficas.....	51

RESUMEN EJECUTIVO

OBJETIVOS GENERALES

Bolivia desde 1985 ha implementado una estrategia de desarrollo basada en la apertura de la economía al exterior, en el ajuste fiscal, en una política de cambio real y competitivo, en la reducción del Estado en el aparato productivo nacional y en una serie de reformas como del nuevo Sistema de Pensiones y del Financiero, en la descentralización administrativa y programas de alivio de la deuda externa para la reducción de la pobreza. Sin embargo, dicha estrategia no ha generado aumentos importantes en la producción, el ingreso per cápita y en consecuencia en la reducción de la pobreza.

El grado de inserción externa de Bolivia, tanto a nivel regional como mundial, producto de los distintos acuerdos comerciales suscritos, no ha logrado tasas de crecimiento importantes, cambios en su estructura productiva y aumento del nivel de empleo. La necesidad de ampliar los mercados para la oferta exportable y lograr la complementación productiva surge como un desafío. La ausencia de políticas claras para el sector exportador, su insuficiente competitividad y limitaciones en la incorporación de tecnologías modernas se han constituido en factores que han impedido la exitosa participación de Bolivia en los mercados externos.

MARCO Y AMBIENTE POLITICO

Hoy el marco político en Bolivia, vistas las elecciones que se llevarán a cabo el año 2005, muestran un panorama cualitativamente diferente al observado en elecciones anteriores, producto de la participación de partidos políticos tradicionales debilitados y la presencia de Agrupaciones Ciudadanas que se han constituido en nuevos e importantes actores del futuro político boliviano.

Los programas de gobierno de los futuros contendientes en las próximas elecciones, otorgan importancia a los acuerdos de comercio e integración, aunque objetan el aprovechamiento que se hizo de ellos y la alta dependencia de las exportaciones y su potencial en pocos productos y de bajo valor agregado. Cuestionan la efectividad del modelo de economía de mercado y su habilidad para integrar a todos los sectores al proceso de desarrollo. Se considera que el Estado debe jugar un rol activo en la definición de políticas de incentivo y promoción, atraer Inversión Extranjera Directa, otorgar seguridad jurídica y equidad tributaria, realizar ajustes institucionales vinculados al sector exportador y mejorar la infraestructura vial del país.

MARCO MACROECONOMICO

La existencia de un elevado déficit fiscal emergente de la Reforma de Pensiones (5.2% del PIB) ha derivado en una dependencia del financiamiento concesional para revertirlo y

en constantes políticas de ajuste en el lado de los ingresos y egresos; sin embargo, a partir de la nueva ley para el sector hidrocarburos es previsible que en el mediano plazo este pueda reducirse sustancialmente (2.7% del PIB el año 2008), complementado con una política de austeridad por parte del Tesoro General de la Nación.

La gestión monetaria tiene como objetivo la estabilidad macroeconómica. La regulación de la cantidad de dinero en la economía está determinada por el Banco Central de Bolivia y si bien el crédito neto al sector público experimentó fuertes incrementos hasta el año 2002, producto del déficit fiscal, se espera una tendencia decreciente compatible con el desempeño fiscal.

La política cambiaria basada en mini devaluaciones periódicas no anunciadas, ha estado orientada a lograr en el tiempo una ganancia de competitividad; este efecto positivo para el sector exportador debe compatibilizarse con el impacto que se tiene en el conjunto de la economía sobre todo por los activos elevados que el sistema financiero tiene en dólares. Debe tenerse en cuenta que la reducción del tamaño del sistema financiero en los últimos diez años en un 50%, constituye una debilidad que debe superarse.

La fuerte dependencia del comercio exterior boliviano, implica que el 80% de sus exportaciones estén concentradas en un reducido número de productos y de bajo contenido de valor agregado y en el marco de acuerdos comerciales (ALADI; CAN; EE.UU.). Por otro lado, el 90% de sus importaciones provienen de los mismos orígenes con productos muy diversos y alto valor agregado. La Inversión Extranjera Directa ha caído fuertemente hasta representar el año 2004 el 1.3% del PIB; durante la década de los 90 representó en promedio el 10% del PIB. La importancia que esta Inversión tiene en el sector productivo nacional obliga a tomar acciones que den oportunidad, seguridad jurídica y reglas del juego claras para lograr incrementarla y competir con otros países que brindan mejores condiciones para el tratamiento del capital extranjero

Producto de los distintos acuerdos comerciales suscritos por Bolivia, que dieron lugar al otorgamiento de preferencias unilaterales o recíprocas no se apreció hasta la gestión 2003 un importante aumento de las exportaciones del país; en la gestión 2004 estas se incrementaron en forma notable producto del comportamiento favorable de los precios internacionales, sin embargo, la estructura exportadora boliviana no se ha modificado, manteniéndose la tendencia por exportar pocos productos de bajo valor agregado.

Si bien, el déficit comercial de Bolivia con sus socios comerciales se ha revertido en la gestión 2004, producto de las cotizaciones internacionales de sus principales productos de exportación, persiste el comportamiento de insuficiente aprovechamiento de las ventajas comerciales obtenidas y el desafío de diversificar en forma importante el sector exportador boliviano. A excepción del comercio exterior deficitario con Chile y México, con todos los otros socios comerciales Bolivia hoy tiene superávit comercial.

Las características del comercio exportador boliviano son la falta de aprovechamiento de los mercados externos, la presencia de productos primarios o con poco valor agregado, la ausencia de una vocación exportadora y la dependencia de esfuerzos exportadores singulares, Por ello es deseable un rol más activo del Estado para promover al sector exportador como motor del crecimiento nacional.

INFRAESTRUCTURA VIAL

La Estrategia Boliviana de Desarrollo plantea la necesidad de aumentar las inversiones en este sector por su vinculación e impacto en el comercio exterior y con el criterio de que el país debe ser el centro de conexión en las obras contempladas en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Para ello es importante la participación del sector privado en su financiamiento vía un sistema de concesiones; así mismo debe continuar mejorándose la eficiencia del Servicio Nacional de Caminos y los mecanismos para agilizar la utilización de los recursos del gobierno y la comunidad internacional orientados a este sector. La construcción y conservación de la infraestructura vial mejorará la competitividad de la producción nacional evitando costos adicionales de transacción. En este contexto debe actualizarse la EBRP, efectivizando los mecanismos de participación de la sociedad civil a través del Diálogo Nacional, ajustar las proyecciones macroeconómicas de mediano plazo en línea con los objetivos de reducción de pobreza incorporados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y coordinar la acción de los donantes externos en este proceso.

FINANCIAMIENTO

El mercado financiero boliviano en especial la banca, por su alta concentración, reducido tamaño, y un mercado de capitales poco desarrollado, requiere de recursos adicionales para financiar al sector productivo interno. En este sentido instituciones tales como NAFIBO y FONDESIF deberían fortalecerse para canalizar e intermediar recursos financieros adicionales para financiar el desarrollo, a través del sistema financiero. Sin embargo estas prácticas de intermediación financiera no deberán introducir distorsiones negativas en el circuito de intermediación financiera que superen los

beneficios de corto plazo que estas medidas pudiesen conseguir.

CAPACIDAD INSTITUCIONAL

La definición de las instancias gubernamentales que ejecutarán la estrategia y las políticas de la inserción comercial de Bolivia, y en forma adicional los niveles de coordinación entre los actores públicos, privados y las diferentes regiones, es indispensable para mejorar los resultados del sector exportador. Así mismo, el fortalecimiento institucional, el apoyo a las cadenas productivas y al sistema de regulación permitirá que las distintas instituciones cumplan los roles asignados, mejorando la oferta de productos y servicios con impacto positivo en la productividad y competitividad del sector productivo exportador. La estabilidad institucional evitando la alta rotación de los funcionarios vinculados al sector externo y su capacitación, son acciones prioritarias para lograr mejores resultados en las rondas de negociación comercial de Bolivia con el exterior. La incorporación en las prioridades programáticas de la integración comercial en una perspectiva de mediano plazo, la definición de las instituciones que ejecutarán las políticas y los mecanismos institucionales se constituyen en una condición sine qua non para que futuras políticas en este campo produzcan los resultados esperados.

Para el diseño de programas específicos que mejoren la capacidad competitiva externa de Bolivia se deben identificar aquellos sectores que mediante programas específicos, permitan su desarrollo en el mediano y largo plazo de forma tal de darle sostenibilidad en el tiempo con programas de apoyo a su reconversión industrial, mejora de las condiciones de operación, aspectos de innovación, mejora de sus estándares de calidad, capacitación de la mano de obra y desarrollo de mercados.

AJUSTES SECTORIALES DESAFIOS DEL SECTOR PRIVADO

Un primer desafío está vinculado a lograr la competitividad a nivel de unidades económicas productivas, generando productos con valor agregado y en empresas eficientes. En el entorno de negocios los clusters constituyen un componente importante ya que permiten interconectar empresas, lograr provisiones de suministradores especiales que se cooperan mutuamente para mejorar su competitividad. El especializar a los componentes de los clusters brinda y estimula el aumento de la productividad y por tanto crea unidades económicas mejor articuladas para enfrentar las exigencias de una economía mundial abierta. Sin duda, el tener unidades económicas más competitivas permitirá incrementar las exportaciones bolivianas con mayor valor agregado obteniendo mejores oportunidades de inserción externa.

ESTRATEGIA DEL PAÍS, PORTAFOLIO DE PROYECTOS DE INTEGRACIÓN

La definición de reglas claras para el desempeño del sector productivo basadas en instituciones sólidas y con permanencia en el tiempo, así como políticas de promoción y capacitación de los recursos humanos acompañará en forma directa la mejora de la productividad y la competitividad. Es importante tener institutos especializados directamente vinculados a los sectores productivos que tengan potencial exportador.

Si bien al presente existen algunos sectores económicos con producción exportable que exitosamente se han insertado en el mercado internacional, se aprecia que existen limitaciones a su crecimiento identificadas en el ámbito tecnológico, de gestión empresarial y en la insuficiencia en el área de servicios de infraestructura.

Estas limitaciones son difíciles de resolver en el corto plazo si no se adoptan medidas concretas en el marco de estrategias y políticas claras a favor de la actividad exportadora, las mismas que deberían incorporarse en una agenda de trabajo y con una visión de largo plazo.

Una estrategia de exportaciones y de integración económica debe estar vinculada a las cuestiones interiores, relativas al desarrollo de la capacidad exportadora y de la competencia así como aquellos que incluyen en el costo de las transacciones internacionales. Los programas de integración limitados a los campos comerciales pueden lograr solamente impulsos débiles en la industrialización de países como Bolivia, cuando no están respaldados por importantes niveles de inversión que promuevan la competitividad del sector industrial; es por ello que la liberación comercial debe estar acompañada de una política nacional de inversiones que permita el mejor aprovechamiento de los recursos con que cuenta el país, tomando en cuenta las potencialidades de cada región.

En el campo institucional, en los últimos años, el manejo del proceso de integración económica se ha caracterizado por tener varias instituciones públicas y poca continuidad de los recursos humanos y con ausencia de adecuados niveles de coordinación; por tanto la estrategia futura debe resolver en forma clara el nivel institucional que llevará a cabo la negociación, profundización y seguimiento de lo que se espera de la inserción externa de Bolivia y lo obtenido hasta el presente.

En el marco estratégico, si bien la política dominante ha sido la macroeconómica no puede perderse de vista que esta debe entenderse como un complemento y no como sustitutiva de políticas de competitividad industrial donde el Estado y el sector privado juegan un rol importante.

Un mercado integrado ofrece una mejor capacidad para competir y ofrece un mercado doméstico más amplio, el mismo que no solo sirve para incrementar la escala de producción de las firmas locales, sino que también les permite avanzar en la curva de aprendizaje y en mejorar su competitividad.

ORDEN DE
PRIORIDAD Y
AGENDA INTERNA

La elaboración de una política de integración económica está influenciada por el rol que el Estado debe tener sobre el aparato productivo nacional en el futuro mediano; estas decisiones de política deben conjugarse con los esfuerzos empresariales y la sociedad civil.

Los frentes de negociación que Bolivia enfrentará en los próximos 5 años, no necesariamente son complementarios, es por ello que los objetivos de la política negociadora deben ser precisos y coordinados con los distintos socios del país ya que afectarán la política interna, la legislación y las instituciones. Complementariamente deben realizarse esfuerzos por el sector público para coordinar en este campo, la asistencia financiera internacional proveniente de fuentes bilaterales, y/o multilaterales, para no duplicar esfuerzos y producir reales cambios en este sector.

1. Introducción

1.1. Bolivia desde el año 1985 ha implementado una estrategia de desarrollo basada en la apertura de la economía al exterior, en el ajuste fiscal, en la aplicación de una política de tipo de cambio real y competitivo, en la transformación del Estado mediante la privatización y capitalización de las principales empresas públicas, en las reformas del sistema de pensiones y del financiero, en la descentralización administrativa y en programas de alivio de la deuda externa en el marco de los Acuerdos HIPC para reducir las brechas de pobreza.

1.2. El grado de inserción internacional de Bolivia, tanto a nivel regional como mundial, producto de los acuerdos bilaterales, subregionales y regionales y mundiales existentes, no ha logrado producir tasas de crecimiento importantes de la economía, cambios en la estructura productiva o aumentos en la tasa de ocupación de la población activa. La necesidad de ampliar los mercados para la oferta exportable del país y la complementación productiva surge como un imperativo en la situación actual, con el propósito de revertir las bajas tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto que se reflejan en el estancamiento del ingreso per cápita. Las limitaciones estructurales del sector exportador, la ausencia de políticas claras que fomenten las exportaciones, la insuficiente competitividad de la producción interna en los mercados internacionales, el limitado desarrollo de tecnologías modernas que transformen los sectores productivos, la inexistencia de políticas institucionales de largo alcance, la infraestructura de exportación y la capacitación de recursos humanos han sido los principales factores que han impedido la participación exitosa de Bolivia en los mercados mundiales y particularmente en el aprovechamiento de los mecanismos de integración existentes.

1.3. El modelo de economía abierta se expresa en una política unilateral de liberalización comercial, en la eliminación de prohibiciones y/o cuotas a las importaciones y en la supresión de las barreras comerciales en el marco de negociaciones comerciales preferenciales, se ha traducido en “un arancel ad valorem de Nación Más favorecida (NMF) relativamente uniforme del 10% a las importaciones, con excepción de los bienes de capital, para los cuales se aplica un arancel ad valorem de 5%. Ello evidencia la existencia de una amplia brecha entre el arancel consolidado en el marco de la Organización Mundial del Comercio-OMC (40%) y el arancel NMF aplicado”¹.

¹ Fuente: Bolivia: Apoyo Institucional para el Fortalecimiento del Comercio exterior- BO-0212.

2. Entorno.-

2.1. Marco y ambiente político:

2.1.1. Elecciones generales, principales partidos políticos y programas de gobierno, Asamblea Constituyente.

El 4 de diciembre del 2005, el pueblo boliviano en cumplimiento de la Ley de Convocatoria a Elecciones Generales anticipadas, votará para elegir a Presidente y Vicepresidente de la República, a una renovación total del Poder Legislativo y por primera vez a la elección directa de Prefectos departamentales. El espectro político a la fecha del presente informe, muestra una debilitada organización y participación en las próximas elecciones de los denominados partidos políticos tradicionales, Movimiento Nacionalista Revolucionario, (MNR), Movimiento de Izquierda Revolucionaria, (MIR), Nueva Fuerza Republicana, (NFR) y Acción Democrática Nacionalista, (ADN), quienes tuvieron una importancia destacada en las dos últimas décadas, a partir de las coaliciones de Gobierno que conformaron para garantizar la gobernabilidad.

La presencia del Movimiento al Socialismo, (MAS), partido vinculado a las clases obreras, campesinas y a los productores de coca, Unidad Nacional, (UN), partido de centro izquierda y la habilitación legal de las Agrupaciones Ciudadanas para terciar en las elecciones generales, algunas de ellas, a través de un nuevo frente PODEMOS, muestra un panorama electoral cualitativamente diferente al observado en elecciones anteriores. Si bien los programas de gobierno de los principales actores no se han explicitado a la fecha de este informe, se puede visualizar, por las entrevistas sostenidas con los responsables de dichos programas, que la visión existente sobre el modelo económico futuro va desde una óptica de crítica a la actual política económica, pasando por los que estiman que deben ajustarse determinados aspectos del manejo macroeconómico y del rol del Estado en la economía, para concluir en los que postulan la continuidad de la actual política económica, dando mayor énfasis y atención al área social. En este contexto el grado de descentralización y las autonomías regionales y su consiguiente distribución de recursos, son elementos complementarios que diferencian a las distintas plataformas electorales.

En general, la visión existente en el citado ámbito político sobre los procesos de integración comercial, acuerdos bilaterales y multilaterales, es la de continuar apoyando los mismos, no obstante la existencia de cuestionamientos respecto a la capacidad que ha tenido Bolivia para aprovechar en forma eficiente el alcance y profundidad de ellos. Existe una importante agrupación política que plantea serias observaciones a la actual política comercial, sobre todo bilateral por el grado de condicionalidad que ella implica. Asienta la perspectiva productiva en los sectores de artesanos, comunidades campesinas productivas, medianas y pequeñas empresas y cooperativas mineras; plantea la implementación de políticas estatales orientadoras del crédito hacia sectores de actividad económica, vinculados a los pequeños y medianos productores.

Una percepción casi común de los entrevistados, es la preocupación por la alta dependencia que Bolivia tiene en sus exportaciones de un reducido número de productos y de bajo valor agregado, situación que hace vulnerable al país en su relación comercial externa. Para superar esta limitación, algunos de ellos, plantean la necesidad de realizar esfuerzos de atracción de inversión extranjera, otorgando seguridad jurídica, equidad en materia tributaria, ajustes al marco institucional vinculado al comercio

exterior y mejora de la infraestructura vial, para reducir los costos asociados al transporte.

Existe la opinión generalizada, en el sentido que el rol del Estado boliviano, debe orientarse hacia el diseño y aplicación de políticas de promoción e incentivos que mejoren la capacidad del país en su inserción externa. Adicionalmente se percibe la toma de conciencia respecto a la necesidad de modificar los procesos relacionados a tramitaciones burocráticas y la mejora de la infraestructura vial que tienen un efecto negativo sobre el sector exportador. Asimismo, otorgan importancia a la aplicación y modernización de los sistemas de información hacia los sectores con capacidad exportadora, como también a la necesidad de transformar eficientemente el sector productivo y la cualificación de la gestión empresarial.

Si bien resulta prematuro referirse a las implicaciones que tendría la próxima Asamblea Constituyente, elección convocada para el primer domingo de julio del 2006, no debe perderse de vista que el resultado electoral de diciembre del 2005, será determinante para establecer la nueva correlación de las fuerzas políticas y sociales (Agrupaciones Ciudadanas), las mismas que postularán a sus respectivos candidatos a dicha Asamblea, al margen de la presencia que tendrán los pueblos Indígenas y Originarios. En todo caso es posible afirmar en la presente coyuntura, que la Constituyente está condicionada al resultado de las elecciones de diciembre del 2005; si gana el MAS, se tratará de ejecutar en el país una revolución social, mediante la transformación del Estado, sus aspectos territoriales y las autonomías regionales, incluyendo modificaciones en el sistema representativo, el régimen económico, la distribución de recursos y la participación de las organizaciones sociales populares en los mecanismos de elección y decisión, que introducirán incertidumbre y desconfianza en los inversionistas extranjeros y nacionales. En el caso que se impongan esquemas de centro, el tema de las alianzas y el grado de apoyo popular que obtengan serán elementos claves para garantizar la gobernabilidad y la implementación de programas económicos que superen la pobreza y produzcan el desarrollo.

Sin lugar a duda, el factor incertidumbre estará presente en Bolivia hasta la conclusión del itinerario electoral y el periodo post Elecciones y Asamblea, afectando la posibilidad de establecer políticas de mediano y largo plazo en el campo económico y por tanto en la inserción comercial de Bolivia en el exterior.

2.2 Marco Macroeconómico

Durante el quinquenio 1993-1998, el aumento anual promedio de PIB fue del 4.7%, producto de la expansión de la economía mundial y el repunte de la actividad económica de los principales socios comerciales del país, el aumento de los precios internacionales de los productos de exportación y la aplicación tanto de medidas económica internas que garantizaron el equilibrio macroeconómico, como de reformas estructurales, posibilitaron la atracción de importantes flujos de capital a través de la inversión extranjera directa en los espacios de hidrocarburos, comunicaciones y energía eléctrica.

Durante el período 1999-2004, la tasa de crecimiento del PIB fue solo del 2.2%, producto esencialmente de la desaceleración de la inversión por la conclusión de los

proyectos de exportación ejecutados en el sector de hidrocarburos, la erradicación de la coca, las reformas en el sistema aduanero, el achicamiento del sistema financiero, la disminución del ritmo de ejecución de la inversión pública y particularmente los conflictos sociales que afectaron negativamente a la producción y a la demanda interna. Es necesario puntualizar, que el año 2004 esta tasa aumentó a 3.57%, por la expansión del valor de las exportaciones, particularmente en los sectores de hidrocarburos y de la soya.

En el decenio analizado se observa la presencia de shocks exógenos e internos que influyeron en el desempeño de la actividad económica. La crisis internacional de fines de los 90s producida en los mercados de capital y las devaluaciones experimentadas en las economías de Argentina (1999) y Brasil (2001), afectaron a las empresas que orientaron su producción a dichos países y al mercado interno. La aceleración de la depreciación del tipo de cambio para hacer frente a estos cambios, afectó la salud financiera de las unidades productivas que tradicionalmente operaban con descalses cambiarios, dificultando el cumplimiento de sus obligaciones financieras y en consecuencia aumentando los índices de cartera en mora del sistema bancario. La erradicación de los cultivos de coca que se tradujeron en una caída de la producción de coca del 70% entre 1998 y el año 2002, afectó negativamente al sacar 3 puntos del PIB, influyendo en el ingreso de 150.000 personas vinculadas a esta actividad, añadiendo al sistema por la no creación de empleos, escenarios de permanente tensión social e inestabilidad. Los sucesivos cambios de gobierno y los problemas sociales produjeron el achicamiento del sistema financiero y en consecuencia afectaron negativamente a su capacidad para financiar el crecimiento.

Un aspecto que se importante señalar es que, en la década de los 90s se produjo una transferencia de las empresas públicas al sector privado,-(capitalización)-, se llevó a cabo una reforma del sistema de pensiones (pasando de uno de reparto simple a uno de capitalización individual), se profundizó la descentralización administrativa a través de la Ley de Participación Popular y se alentó el influjo de capital extranjero, fundamentalmente en el sector de hidrocarburos. De todas las reformas la más costosa para el Estado fue la Reforma al Sistema de Pensiones, cuyo costo en términos anuales en la gestión 2004, alcanzó el 4.9% del PIB, representando el 89% del déficit total observado,-(5.5% del PIB)- . Este déficit fue financiado con recursos provenientes de organismos multilaterales, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Corporación Andina de Fomento,- (68.6%)-, y el resto,-(31.4%)-, con recursos internos mediante la emisión tanto de Bonos y letras emitidas por Tesoro General de la Nación y adquiridas por las Administradoras de Fondos de Pensiones.

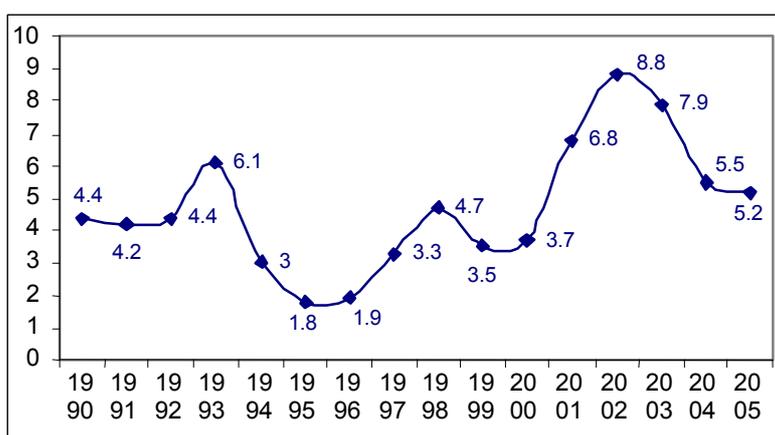
Se observa adicionalmente una inflexibilidad del gasto público por el pago de remuneraciones, pensiones y otras transferencias que representan, más del 90% de los recursos del Tesoro General de la Nación.

2.2.1 La gestión fiscal

El déficit fiscal después de donaciones, alcanzó niveles muy elevados, llegando a 8.8% del PIB el año 2002. Su reducción a partir de ese año, se debe especialmente a la existencia de ingresos extraordinarios que tuvo el Tesoro General de la Nación, por la

implementación de algunas medidas de aumento de los ingresos fiscales, aunque de carácter transitorio y excepcional.

Gráfico 1
Bolivia: Déficit del Sector Público después de donaciones
(% PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a cifras de la Unidad de Programación Fiscal (UPF)

Entre estas, figuran la implementación del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), la nacionalización de vehículos indocumentados, y la amnistía tributaria. Complementariamente es destacable la reducción ejecutada por el Tesoro General de la Nación en su gasto corriente, la misma que contribuyó a la reducción del déficit fiscal.

La elevación de los ingresos por hidrocarburos, producto de la nueva Ley de Hidrocarburos recientemente aprobada, generará recaudaciones equivalentes al 2.7% del PIB en 2005,- (1.1% mayor a las estimadas sin las medidas²)-. Éste hecho permitirá la reprogramación del déficit fiscal y el establecimiento de la nueva meta de déficit fiscal a un nivel de 5.2% del PIB, el año 2005³, la misma que fue establecida en la Quinta Revisión del Programa Stand- By acordado con el Fondo Monetario Internacional, que concluye el 31 de marzo del 2006.

Sin embargo es preciso señalar que las modificaciones establecidas en la Ley de Hidrocarburos, aumentando la carga tributaria al 50% anulando el esquema de división establecido en los contratos anteriormente vigentes, adicionales a los efectos negativos en las inversiones petroleras futuras, generará demandas adicionales de recursos de los municipios y universidades. El problema se plantea porque la nueva ley asignó porcentajes fijos a los nueve departamentos, dividiéndolos entre productores y no productores, sin considerar los diferentes tamaños existentes en la población. Para el caso de compensar a los departamentos no productores se introdujeron fórmulas de “compensación” que en algunos casos hacen que reciban más que los departamentos productores.

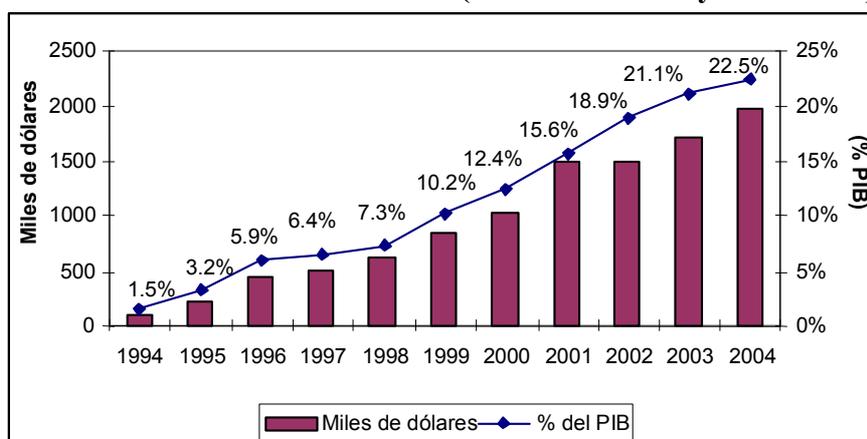
² Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE), Desempeño Económico y Social-primer semestre 2005

³ Originalmente el Presupuesto General de la Nación (PGN) para el 2005 preveía una meta de déficit fiscal de 5,5% del PIB.

La deuda interna muestra una tendencia creciente en el tiempo. El 2004 aumentó en 15% respecto al período anterior representando un 22.5% del PIB. Entre 1999 y 2004 se incrementó en US\$ 1.130 millones, llegando a duplicarse en términos de porcentaje del PIB (Ver Gráfico 2). La deuda externa se redujo, en US\$ 96 millones como resultado de la condonación de la deuda bilateral con Japón y Brasil. También debe considerarse el efecto del programa de alivio de la deuda HIPC. El stock de deuda pública representó 82% del PIB en el año 2004.

Gráfico 2

Bolivia: Deuda Pública Interna (miles de dólares y % del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco Central de Bolivia BCB

2.2.2 Sostenibilidad y la iniciativa HIPC

En el marco de la iniciativa HIPC, se establecen los parámetros de alivio de deuda externa reduciendo la carga de deuda en los países donde se están llevando a cabo reformas para reducir la pobreza.

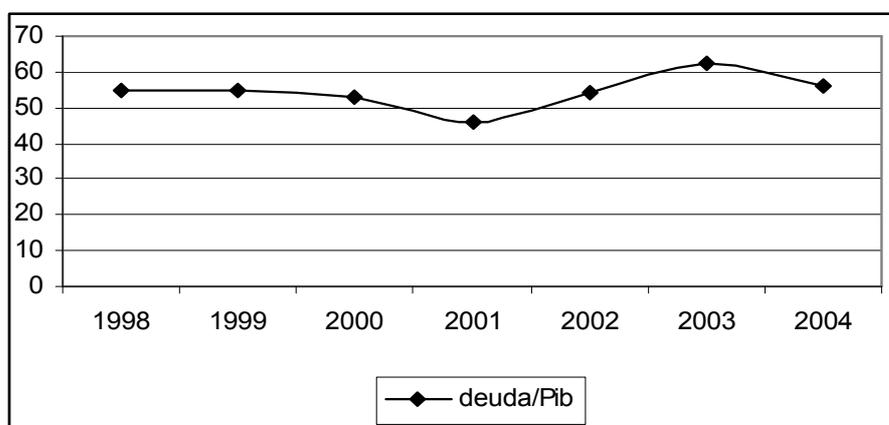
En este sentido, se establecen los parámetros de sostenibilidad⁴ donde el Valor Presente Neto de la deuda externa pública con respecto a las Exportaciones, se debe situar en un rango de 200% - 250%,(118.1% el año 2004)-; el servicio de la deuda respecto a las exportaciones en un rango de 20% - 25%,-(17.4% el año 2004),- y para países con economías bastante abiertas el VPN de la deuda a Exportaciones debe ser inferior a 200% y el VPN de la deuda a Ingresos Fiscales no superior a 280%,-(209.5 % el 2004).

La evolución de la deuda externa pública respecto al PIB tuvo una trayectoria estable en los 90's llegando incluso a disminuir, aunque esto no implica que se redujo en términos absolutos. Desde el año 2002 el coeficiente subió hasta alcanzar un máximo en el 2003, producto de la enorme brecha fiscal de la gestión 2002.

⁴ FMI, IDA: The Enhanced HIPC Initiative and the Achievement of Long-Term External Debt Sustainability.

Gráfico 3

Bolivia: Evolución de la Deuda Pública Externa /PIB



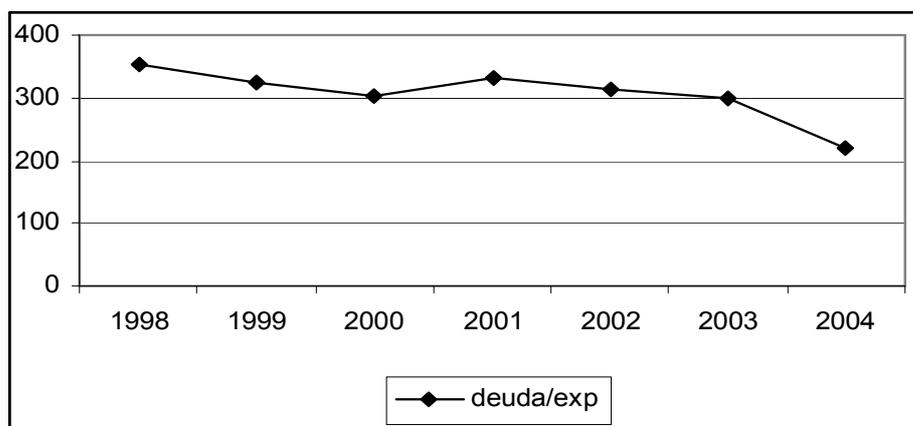
Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco Central de Bolivia BCB

El coeficiente de deuda externa pública a exportaciones tuvo un comportamiento descendente aunque generalmente superior al rango estipulado por la iniciativa HIPC hasta la gestión 2003. Se espera que la tendencia decreciente continúe debido al aumento en el valor de las exportaciones para el 2005 y las condonaciones de deuda externa en el marco HIPC.

Adicionalmente es necesario puntualizar que la nueva Ley de Hidrocarburos tiene un impacto en la sostenibilidad no solo de la Deuda Externa, sino de los Ingresos fiscales; sin embargo el impacto neto de recaudaciones adicionales emergentes de esta nueva ley dependerá de los ingresos que se transfieran a municipalidades, prefecturas y universidades, el cual tenderá a ser negativo en los ingresos gubernamentales, - (government take)-, en la medida que no venga acompañada esta transferencia de la asignación de responsabilidades en el gasto de los ingresos adicionales para dichas entidades

Gráfico 4

Evolución de la Deuda Externa Pública /exportaciones



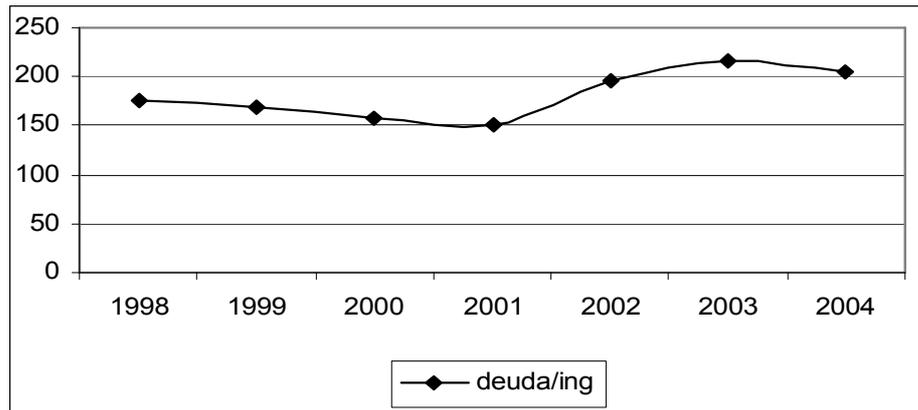
Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco Central de Bolivia BCB

El coeficiente de deuda externa pública respecto a ingresos fiscales estuvo por encima de lo estipulado en la iniciativa HIPC. Sin embargo, se nota una tendencia a la baja, en

el 2004, gracias a una mejora en los ingresos fiscales, por la amnistía tributaria, nacionalización de vehículos indocumentados y la implementación del impuesto a las transacciones financieras (ITF). Es de esperar que el coeficiente se reduzca aun más por un mayor incremento en los ingresos fiscales desde el 2005, producto del aumento en los ingresos tributarios del sector hidrocarburos.

Gráfico 5

Bolivia: Evolución de la Deuda Externa /Ingresos Fiscales

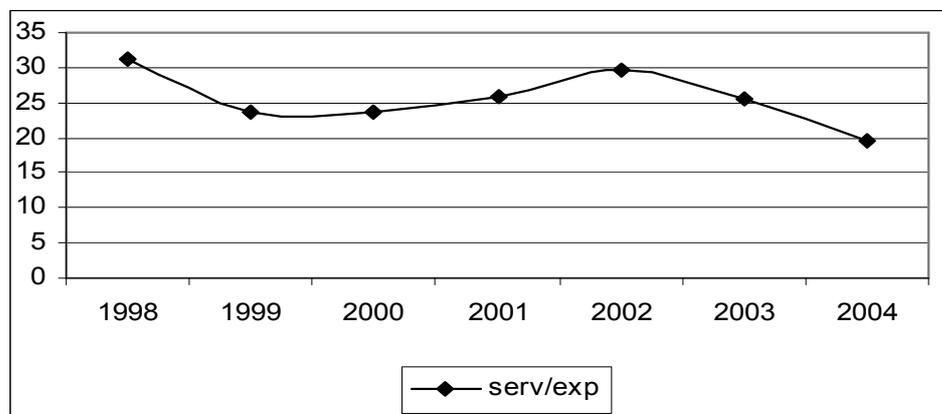


Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco Central de Bolivia BCB

El servicio de deuda respecto a exportaciones se situó casi siempre en un rango mayor al estipulado por la iniciativa HIPC. Sin embargo, a partir del año 2002, la tendencia decreciente se explica por un aumento en el valor de las exportaciones, así como también por una reducción de la deuda, producto de condonaciones en el marco de la misma iniciativa.

Gráfico 6

Bolivia: Evolución de la Servicio de Deuda /Exportaciones



Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco Central de Bolivia BCB

2.2.3. Perspectivas.

El comportamiento fiscal en los próximos años, prevé una reducción considerable del déficit fiscal hasta el 2008, donde alcanzaría una magnitud global de 2.7% del PIB. Esto se lograría mediante una progresiva reducción de los egresos y un aumento en los ingresos por hidrocarburos, fundamentalmente.

En la presente gestión en el mes de septiembre se produjeron en el país demandas de los municipios y universidades que se incorporaron en modificaciones a la nueva Ley de Hidrocarburos. Estos pedidos estuvieron acompañados de medidas de presión que significan el equivalente de US\$ 120 millones adicionales de ingresos que se transferirán a las entidades nombradas (1.2% del PIB en términos anuales)-, y en consecuencia disminuirán los ingresos del TGN, ya que estas transferencias no están siendo acompañadas de mecanismos claros para la realización de gastos de inversión en nuevas áreas de competencias o mediante la reasignación de responsabilidades.

Bolivia: Escenario Fiscal 2005-2008
(% del PIB)

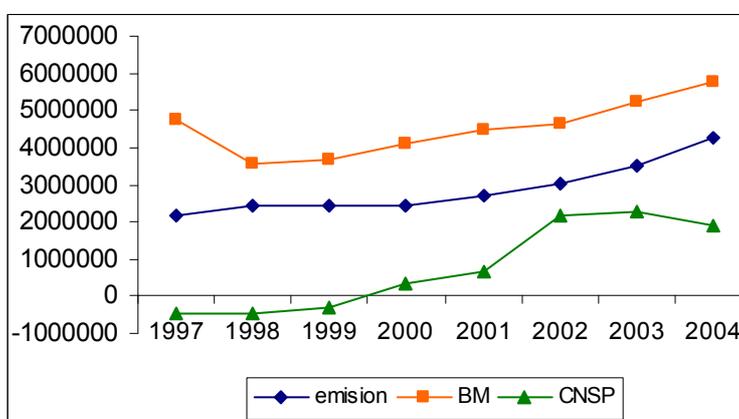
	2005	2006	2007	2008
INGRESOS TOTALES	27.9	28	27.9	28
INGRESOS CORRIENTES	24.9	25.3	25.4	25.8
INGRESOS TRIBUTARIOS	14.5	14.5	14.6	14.6
RENTA INTERNA	13.5	13.5	13.6	13.6
Otros	13.5	13.5	13.6	13.6
RENTA ADUANERA	0.9	0.9	0.9	1
REGALIAS MINERAS	0.1	0.1	0.1	0.1
IMPUESTOS SOBRE HIDROCARBUROS	6.4	7	7.1	7.5
ICH	0	0.7	0.8	1.1
IEHD	2.6	2.6	2.6	2.6
Regalias	3.8	3.7	3.7	3.7
HIDROCARBUROS	0.5	0.5	0.5	0.5
Mercado interno	0.5	0.5	0.5	0.5
OTRAS EMPRESAS	0.3	0.3	0.3	0.3
Mercado interno	0.2	0.2	0.2	0.2
Mercado externo	0.1	0.1	0.1	0.1
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	0.9	0.9	0.9	0.8
OTROS INGRESOS CORRIENTES	2.3	2.2	2.1	2.1
Otros ingresos de capital	0	0	0	0
Recuperación de préstamos	0	0	0	0
Otros ingresos	2.3	2.2	2.1	2.1
INGRESOS DE CAPITAL	3	2.7	2.5	2.3
EGRESOS TOTALES	28.1	27.7	27.1	26.5
EGRESOS CORRIENTES	19.1	18.5	18.1	17.8
SERVICIOS PERSONALES	8.9	8.6	8.5	8.3
Indemnizaciones	0.1	0	0	0
Beneméritos	0.3	0.3	0.3	0.2
Resto de remuneraciones	8.06	8.3	8.2	8
BIENES Y SERVICIOS	2.8	2.8	2.7	2.7
Otros	2.8	2.8	2.7	2.7
INTERESES DEUDA INTERNA	1.1	1.3	1.3	1.3
INTERESES DEUDA EXTERNA	1.6	1.4	1.2	1.3
Pérdidas BCB	-0.2	-0.3	-0.3	-0.3
Otros	1.8	1.7	1.5	1.6
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1.9	1.8	1.8	1.7
Emisión certificados fiscales	1.4	1.3	1.3	1.2
Otras transferencias al sector privado	0.5	0.5	0.5	0.5
OTROS EGRESOS CORRIENTES	2.8	2.7	2.6	2.5
Universidades	1.8	1.7	1.7	1.6
Concesión de préstamos	0	0	0	0
Otros	1	1	0.9	0.9
GASTOS NO IDENTIFICADOS	0	0	0	0
EGRESOS DE CAPITAL	9	9.2	9	8.7
SUP (DEF) SIN PENSIONES	-0.2	0.3	0.8	1.5
PENSIONES	-4.7	-4.4	-4.3	-4.2
Gastos corrientes	4.7	4.4	4.3	4.2
Rentas pensiones	4.4	4	4	3.9
Aportes Fusión salarios	0.3	0.3	0.3	0.3
SUP (DEF) CORRIENTE	1.1	2.4	3	3.8
SUP (DEF) GLOBAL	-5	-4.1	-3.5	-2.7
FINANCIAMIENTO	5	4.1	3.5	2.7
CREDITO EXTERNO NETO	3.4	3.1	3	2.4
DESEMBOLSOS	6.5	6.1	5.2	4.5
DESEMBOLSO POR LÍNEAS DE DESARROLLO	0	0	0	0
AMORTIZACIONES	-3	-2.8	-2.1	-2.1
ALIVIO DEUDA EXTERNA HIPC.	0	0	0.1	0.1
OTROS(AP. ACC. CAF)	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2
CREDITO INTERNO NETO	1.5	0.9	0.5	0.3
BANCO CENTRAL	0	-0.1	-0.1	-0.1
Cuasifiscal	-0.2	-0.3	-0.3	-0.3
Resto	0.2	0.2	0.2	0.2
DEUDA FLOTANTE	0	0	0	0
OTROS	1.5	1.1	0.6	0.4
Certificados fiscales	0	0	0	0
Depositos no corrientes	0	0	0	0
Lt's, Mutuales y BT's	0.1	-0.2	-0.6	-0.6
Bonos AFP's	1.4	1.2	1.2	1.1
Otros	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia en base a cifras de la Unidad de Programación Fiscal (UPF)

2.2.4. La gestión Monetaria.

La gestión monetaria tiene como principal objetivo la estabilidad macroeconómica. Para lograr este propósito Banco Central de Bolivia adoptó un programa monetario que aseguró la estabilidad de precios interna y la de carácter macroeconómico mediante el control de la expansión al Crédito al Sector Público⁵. En este sentido, los agregados monetarios mantuvieron una tendencia creciente pero estable en el tiempo, salvo por la emisión monetaria que se incrementó extraordinariamente desde el 2003 debido al excedente producido en las Reservas Internacionales Netas, producto de los ingresos por el aumento de las exportaciones sobre todo de hidrocarburos.

Gráfico 7
Bolivia: Agregados Monetarios



Fuente: Elaboración propia en base a cifras del BCB

El Crédito Neto al Sector Público (CNSP) experimentó fuertes incrementos entre los años 1998 y 2001, sobre todo debido a la brecha fiscal de la gestión 2002 que se plasmó en una mayor necesidad de financiamiento por parte del Gobierno. Esta tendencia gracias a la existencia de la autonomía del Banco Central y a la prudente y exitosa política monetaria se revirtió el año 2004 y se espera que esta tendencia decreciente continúe. Cabe anotar que el Banco Central de Bolivia actúa indirectamente sobre las tasas de interés pasivas, dejando a las activas en libertad, las cuales reflejan las condiciones de solidez y liquidez del sistema financiero⁶, las que han mostrado un deterioro producto de la recesión económica, la misma que ha influido negativamente en la actividad productiva y en consecuencia en los índices de incobrabilidad de los créditos. Asimismo, las expectativas negativas que se han traducido en retiros de depósitos y la incertidumbre política derivada de los constantes conflictos sociales, unidos a la existencia de medidas en el área tributaria como la introducción del Impuesto a las Transacciones Financieras que ha desincentivado el ahorro.

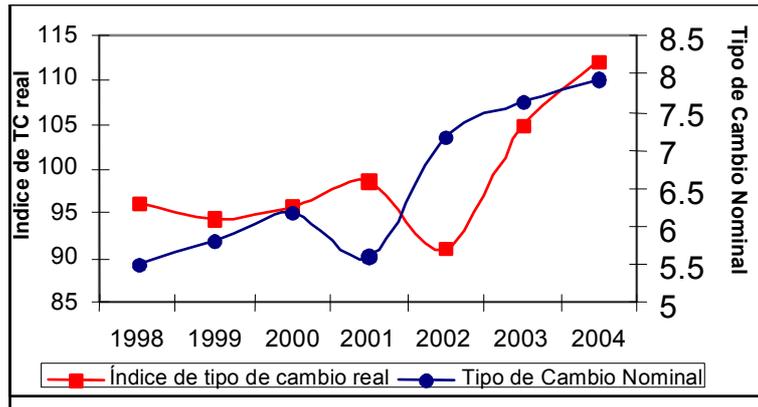
⁵ G. Loza, Estrategia de Crecimiento para Bolivia. OIT-Oficina Regional para países Andinos

⁶ De acuerdo con la clasificación establecida por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) el sistema bancario está conformado por 12 entidades bancarias y el sistema no bancario por 13 mutuales de ahorro y préstamo, 8 fondos financieros y 23 cooperativas de ahorro y crédito abiertas.

La política cambiaria se basa en un sistema de mini devaluaciones periódicas no anunciadas en el marco de un tipo de cambio “reptante” (crawling peg). Este es un régimen intermedio según la clasificación del Fondo Monetario Internacional, entre regímenes rígidos, intermedios y de flotación.

Gráfico 8

Bolivia: Índice de tipo de cambio real y tipo de cambio nominal



Fuente: Elaboración propia en base a cifras del BCB

Nota: Para el Índice de tipo de cambio real, si este es mayor a 100 hay ganancia de competitividad, menor a 100 pérdida de competitividad.

El Gráfico 8, muestra la evolución del tipo de cambio nominal promedio y el índice de tipo de cambio real multilateral con base en 1996. La política cambiaria se caracterizó por ajustes permanentes en el tipo de cambio nominal, sin que esto implique necesariamente una ganancia en la competitividad. Desde el año 2003 se observa una ganancia en competitividad, no siendo el caso de los años precedentes⁷.

2.2.5. Sistema financiero

La economía boliviana está altamente dolarizada, donde el dólar actúa como medio de pago, unidad de cuenta y reserva de valor. El 85.4% de los depósitos así como el 94% de la cartera del sistema financiero están denominadas en dólares⁸. Por tanto, la política cambiaria para favorecer la competitividad, juega generalmente en detrimento de los tenedores de pasivos en moneda extranjera. Es necesario puntualizar que una de las debilidades de la economía está vinculada al comportamiento del Sistema Financiero Boliviano, el mismo que redujo su nivel de colocaciones en cartera bruta de US\$ 4.188 millones el año 1998 a US\$ 2.200 millones el 2004, afectando el nivel del

⁷ Es necesario aclarar que la competitividad de un país depende de otros factores además del esquema cambiario, ligados a la productividad y eficiencia del aparato productivo. De cualquier forma, el índice de tipo de cambio real que se construye con el de tipo de cambio nominal del país, el tipo de cambio bilateral o multilateral y los índices de precios de ambos, junto con las ponderaciones de competitividad; es un buen indicador de competitividad de un país. Así el índice puede mejorar mediante la depreciación nominal local, la baja en los precios locales o la mejora en el ponderador de competitividad; así como la apreciación cambiaria de los otros países, la subida en sus precios y el empeoramiento de su ponderador de competitividad.

⁸ Datos de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras al 31 de diciembre de 2004

financiamiento total a los distintos sectores de actividad económica y en particular el aparato productivo nacional. Así mismo, la cartera en mora o improductiva sobre la cartera bruta se incrementó de 4.6% a cerca del 20% en el mismo período.⁹

El contexto externo favorable observado en la gestión 2004, expresado en el aumento de los precios de los productos de exportación no incidió en la reactivación del sistema financiero. La difícil coyuntura política, los conflictos sociales y sus impactos negativos en el funcionamiento del aparato productivo, las expectativas negativas de la población que se tradujeron en disminuciones de depósitos y la aversión al riesgo de los agentes económicos por la presencia de un ambiente económico y social en permanente conflicto, fueron los factores que contribuyeron al deterioro del sistema financiero

Cabe anotar que el sector mantuvo su tendencia hacia la reducción de los saldos de sus operaciones pasivas y activas. El contexto externo altamente favorable de la gestión 2004 para la explotación de productos básicos, fundamentalmente, no incidió en la reactivación del sector financiero; y la existencia de factores como las expectativas negativas, la aversión al riesgo, la salida de depósitos, las pérdidas económicas de la gestión 2004 y una desintermediación por la implementación del impuesto a las transacciones financieras (ITF) contribuyeron al deterioro del sistema financiero.

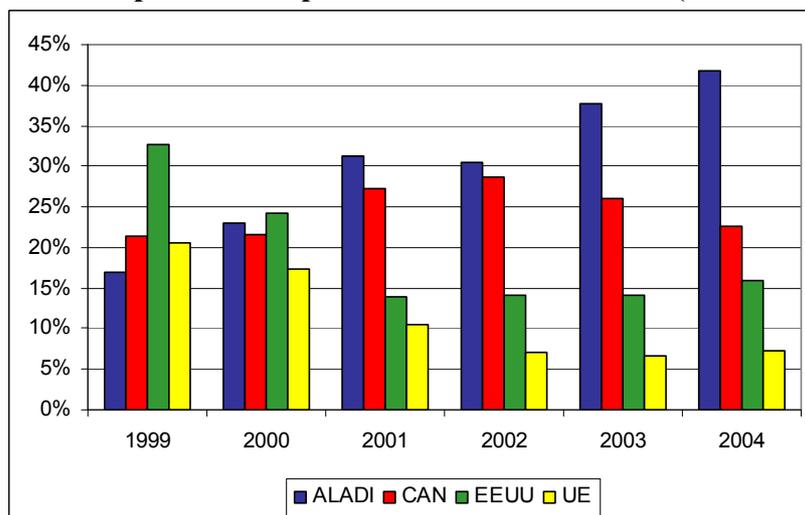
3. Comercio e Inversiones

3.1 Exportaciones, Importaciones, Acuerdos de Integración

Las exportaciones bolivianas tuvieron un considerable crecimiento en términos de valor, llegando a sobrepasar los 2.000 millones de dólares el año 2004.

Gráfico 9

Bolivia: Exportaciones por Acuerdos Comerciales (% del total)



Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco Central de Bolivia (BCB)

Las exportaciones al ALADI crecieron sustancialmente, llegando a más que duplicarse entre 1999 y 2004, año en el que representaron más del 40 por ciento del total. El caso

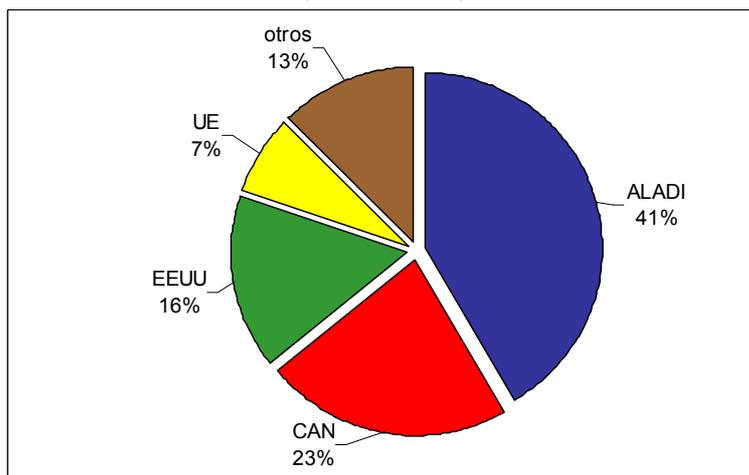
⁹ Fuente: Müller & Asociados, Estadísticas Socio Económicas

opuesto lo constituyen las exportaciones a la Unión Europea. El aumento de las exportaciones de hidrocarburos explica en gran medida el crecimiento de las exportaciones totales al ALADI, donde los dos principales países de destino son Argentina y Brasil, a los que se exporta el 60% del total exportado al ALADI. Esto es coherente con el incremento total del 51% en las exportaciones de hidrocarburos en la gestión 2004, respecto al 2003.

Gráfico 10

Bolivia: Exportaciones por Acuerdos Comerciales : 2004

(% del total)

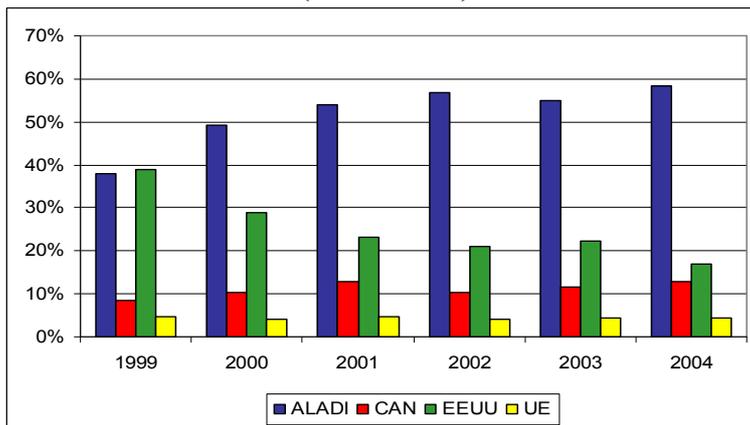


Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco Central de Bolivia (BCB)

Gráfico 11

Bolivia: Importaciones por Acuerdos Comerciales 1999-2004

(% del total)



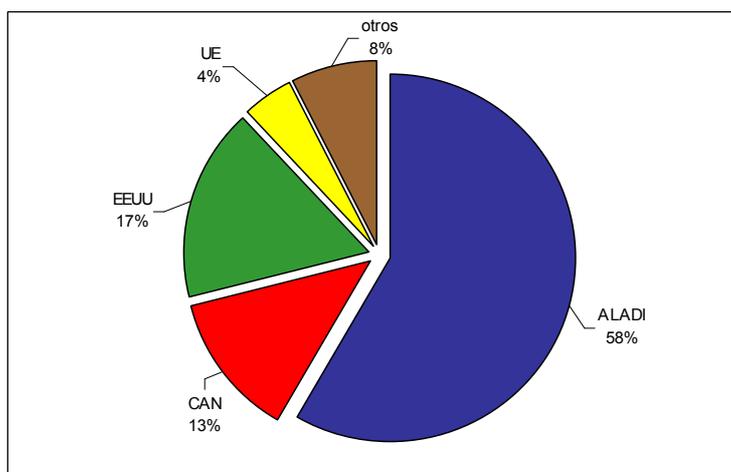
Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco Central de Bolivia (BCB)

El segundo grupo en importancia relativa lo constituye la Comunidad Andina de Naciones (Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), adonde se exporta el 23% del total. En estos países, los productos No Tradicionales encuentran destino, como es el caso de la soya y derivados; entre los más importantes.

Las importaciones tienen un comportamiento similar a las exportaciones, siendo los países del ALADI, los de mayor importancia, de donde provienen casi un 60 por ciento de las exportaciones hacia Bolivia.

Estados Unidos de Norte América constituye el segundo país de origen de importaciones respecto al total, con 17 %, como se observa en el Gráfico 12.

Gráfico 12
Bolivia: Importaciones por Acuerdos Comerciales: 2004
(% del total)



Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco Central de Bolivia (BCB)

Bolivia tiene un comercio exterior asimétrico, donde la mayor parte de sus exportaciones son de productos primarios y manufacturas intensivas en recursos naturales, y la mayor parte de sus importaciones son de bienes de consumo - de tecnología intermedia y alta - y bienes de capital e insumos intermedios, para la agroindustria, industria manufacturera y el sector hidrocarburos.

El contexto externo altamente favorable,- (reflejado en los precios internacionales de las materias primas)-, hizo que el sector exportador fuera el más dinámico en el año 2004. Esto se refleja en que las exportaciones bolivianas (de materias primas fundamentalmente) superaron el umbral de los 2.100 millones de dólares -la mayor cifra de los últimos cincuenta años. Este valor exportado es producto tanto del aumento del volumen exportado,-(Gas Natural)-, como del aumento de las cotizaciones internacionales de los minerales.

Entre el año 2003 y 2004 el volumen de las exportaciones de gas se incrementó en un 49.7%, pasando de 198.1 millones de pies cúbicos a 296.6 millones de pies cúbicos. El precio por millar de pie cúbico solo aumentó en 6.2%, de 1.97 US\$ el millar de pie cúbico a 2.09 US\$ el millar de pie cúbico, en el mismo período. El valor total exportado aumentó de US\$ 505 millones a US\$ 847 millones entre ambos años. De lo anteriormente expresado se concluye que el incremento del valor exportado estuvo fuertemente influido por el incremento en el volumen y solo marginalmente por el aumento del precio por millar de pie cúbico.

La evolución de las exportaciones de los principales minerales ha sido creciente entre el 2003 y el 2004. En el caso del estaño, si bien su volumen exportado creció en 14.4% su cotización aumentó en 73%; en el del zinc el volumen exportado decreció en 2% mientras que su cotización aumentó en 26%; a su vez el volumen exportado de plata descendió en 9% en tanto que su cotización subió en 36%. Claramente el incremento del valor de las exportaciones de minerales estuvo influido por el aumento de las cotizaciones internacionales pasando estas en valor, de US\$ 369.3 millones a US\$ 455.8 millones, en el mismo período.

El comportamiento de las exportaciones de soya y derivados fue positivo por el incremento, básicamente, del volumen exportado puesto que sobre un índice base 1990, este pasó de 915.8 el año 2003 a 1.045.1 el 2004, en tanto que el precio índice se modificó de 100.5 a 100.9 en el mismo periodo. El valor total exportado de soya y derivados creció en un 14.6%, de US\$ 369 millones durante 2003 a US\$ 423 millones en el año 2004.

Con relación a la evolución de la balanza comercial se puede observar que el déficit estructural observado en los últimos 14 años, logró revertirse en la gestión 2004 registrando un superávit de US\$ 366.6 millones hecho histórico desde el punto de vista de la evolución del comercio exterior. El valor exportado paso de US\$ 1.676.5 millones el año 2003 a US\$ 2.254.4 millones el 2004, con un incremento de 33.2%, en tanto que las importaciones aumentaron solamente un 11.5% pasando de US\$ 1.692 millones a US\$ 1.887 millones, en el mismo periodo analizado. La balanza en cuenta corriente en el periodo 1990 al 2004 registra un déficit continuo a excepción de los años 1990, 2003 y 2004, en los que se observan superávit en magnitudes que van desde los US\$ 98.4 millones en 1990 a US\$ 285.2 millones en la gestión 2004.

3.2 Política comercial: acuerdos y aranceles, promoción de exportaciones y financiamiento.

Bolivia ha asumido compromisos de integración en el ámbito multilateral, regional y bilateral. Desde el año 1995, el país ratificó el acuerdo de Marrakech que crea la Organización Mundial del Comercio (OMC) y ha participado en las negociaciones multilaterales que se iniciaron en Qatar en la “Ronda Doha”, (148 países que representan el 97% del comercio mundial), con el propósito de profundizar el proceso de liberación comercial de los países participantes, particularmente en las áreas agrícolas y de servicios.

A nivel regional Bolivia tiene acuerdos preferenciales con los países miembros de la Comunidad Andina (Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y con los del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) -Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay-. En el marco de la Comunidad Andina en Lima en Julio de 2005, los Jefes de Estado¹⁰ se comprometieron a acelerar la integración comercial y otorgarle un acento social, aprobando mecanismos que promuevan la participación ciudadana, el diálogo y la concertación y el fortalecimiento del sistema democrático, programas en el área

¹⁰ Acta Presidencial de Lima: Democracia, Desarrollo y Cohesión Social, XVI Consejo Presidencial Andino, Lima 18 de Julio de 2005

comercial y de educación, el mejoramiento productivo y competitivo de Bolivia y Ecuador para profundizar su participación en los procesos de integración implementando el desarrollo de las PyME's, la creación de un Sistema Andino de Garantías y la formación de clusters. Adicionalmente Bolivia está participando en las negociaciones en curso para la creación del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). Complementariamente tiene acuerdos comerciales con Chile, Cuba y México, la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y la Erradicación de Droga (ATPDEA) con los Estados Unidos y los acuerdos con la Unión Europea. En éste último caso, Bolivia se acogerá al Sistema Generalizado de Preferencias, (SGP plus) el mismo que coadyuvará a la reducción de la pobreza, la generación de empleos, y el fortalecimiento de la posición externa del país; en este contexto es importante resaltar que las preferencias comerciales para los exportadores actuales al mercado europeo se mantienen. Los principales productos exportados por Bolivia a Europa en el año 2003 fueron: zinc 24%, Castaña 40%, manufacturas de madera (7%) y alcohol etílico (6.5%).

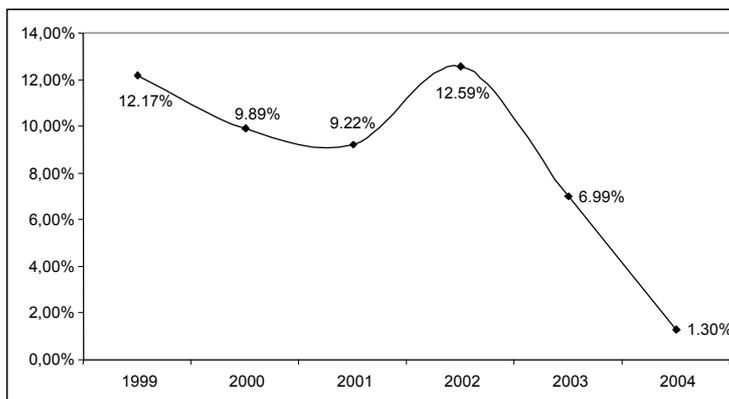
En cuanto al financiamiento, el aumento en la provisión de recursos para pre embarque, post embarque, créditos de inversión a través del sistema bancario canalizando recursos propios y de organismos bilaterales y multilaterales y complementariamente el desarrollo de facilidades para la búsqueda de nuevos mercados y tecnologías a través de instituciones especializadas., se constituyen en tareas prioritarias complementarias. Sin embargo es necesario puntualizar que los mecanismos y facilidades adicionales de intermediación financiera no deben distorsionar la asignación de recursos ni el funcionamiento del mercado.

3.3 Flujos y stocks de Inversión Extranjera: procedencia, obstáculos.

La Inversión Extranjera Directa tuvo un comportamiento decreciente, llegando el 2004 a de 1.3 % del PIB, siendo que en la década de los 90's esta relación se situaba en promedio por encima del 10%.

Los rubros más importantes en la captación de inversión extranjera directa durante la gestión 2004, fueron los de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, seguidos de la Industria Manufacturera y la Construcción Vial.

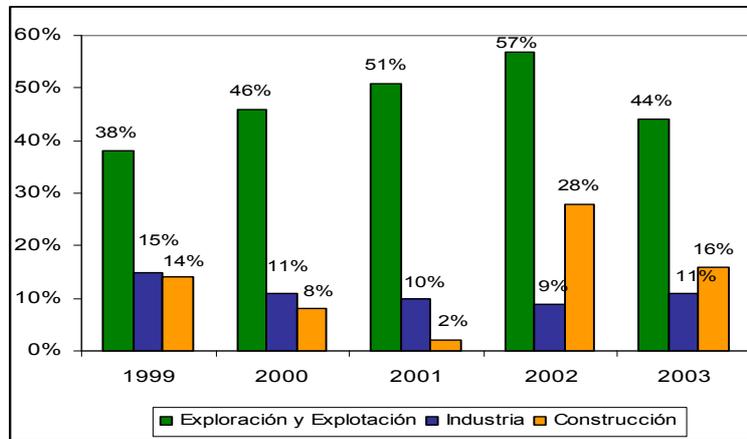
Gráfico 13
Bolivia: Inversión Extranjera Directa: 1999-2004
 (% del total)



Fuente: Elaboración en base a cifras del Banco Central de Bolivia (BCB) e Instituto Nacional de Estadística (INE)

Gráfico 14

Bolivia: Inversión Extranjera Directa por rubros: 2003 (% del total)



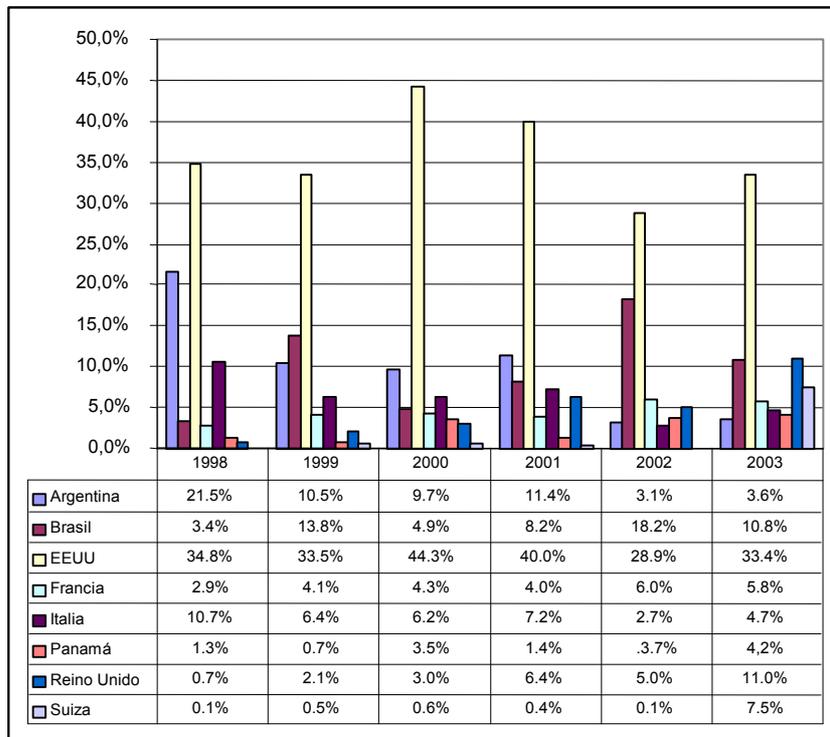
Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco Central de Bolivia (BCB)

El conflictivo contexto social y político se constituyó en un factor importante para la reducción de las inversiones extranjeras en Bolivia, dada la negativa expectativa de los inversionistas por el incremento del riesgo país.

Entre los años 1998 y 2003 las inversiones provinieron principalmente de: Estados Unidos, Brasil, Argentina, Francia, Reino Unido, Italia, Panamá y Suiza; representando alrededor del 75% de las inversiones extranjeras (81% en año 2003).

La inversión extranjera procedente de Argentina tuvo un comportamiento decreciente, llegando a reducirse de 21.5% en el año 1998 a 3.6% en el 2003. Otros países en cambio aumentaron su participación en la Inversión Extranjera Directa, como es el caso de Brasil, Reino Unido y Suiza. Estados Unidos es el país con mayor participación a lo largo del período 1998-2003, llegando en ese año a un 33% del total invertido en el país.

Gráfico 15
Bolivia: Inversión Extranjera Directa por país de procedencia (1998-2003)
(% del Total)

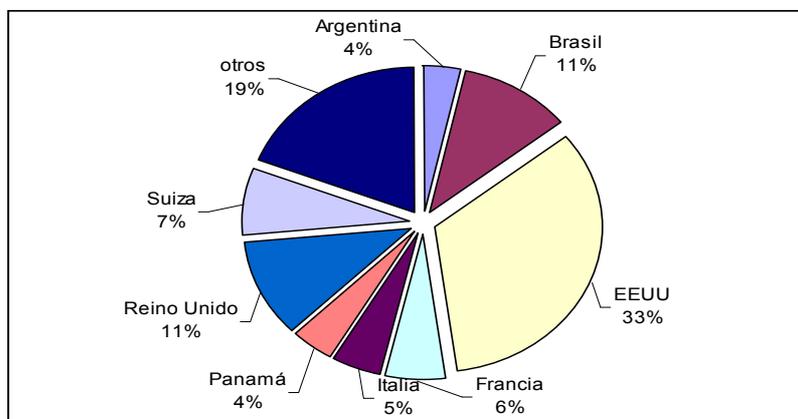


Fuente: Elaboración en base a cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE)

Los principales obstáculos en detrimento de la Inversión Extranjera Directa se enmarcan en la inestabilidad político-social que ha incrementado el riesgo país, la falta de seguridad jurídica y la debilidad de las instituciones; factores que a su vez contribuyen a una percepción negativa por parte de los inversionistas.

En la medida en que no se establezcan “reglas de juego” claras para los inversores extranjeros, la captación de la Inversión Extranjera Directa será cada vez mas difícil, afectando a distintos sectores de la actividad económica, que requieren de flujos de inversión para mejorar su tecnología de producción, productividad y competitividad; que resultan indispensables para lograr una mejora del aparato productivo nacional y consecuente inserción comercial; coadyuvando a la reducción de la pobreza.

Gráfico 16
Bolivia: Inversión Extranjera Directa por país de procedencia (2003)
(% del Total)



Fuente: Elaboración en base a cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE)

Es necesario puntualizar que en el último ranking publicado por el Banco Mundial relacionado con el clima existente hacia las inversiones el 2006, (www.doingbusiness.org), entre 155 países Bolivia ocupa el puesto 111. Los factores que explican esta situación están constituidos por el cambio en las reglas de juego existentes hacia la inversión extranjera en el campo tributario, -(caso del sector hidrocarburos)- la ruptura unilateral de convenios suscritos con empresas multinacionales en el sector de servicios, bloqueos de caminos y permanentes conflictos sociales derivados de demandas regionales y de grupos, que demandan una participación del estado en la economía y en consecuencia la revisión de los contratos existentes con la inversión extranjera.

4. Liberalización del comercio, agenda interna y estrategia de desarrollo.

4.1. Desafíos del país: Implementar y administrar acuerdos de comercio (EEUU, UE, MERCOSUR, CAN, Pacífico y Bilaterales).

Tomando en consideración los cambios estructurales adoptados por Bolivia a partir del año 1985, se puede afirmar que las reformas aplicadas en el campo económico han tenido tanto virtudes como defectos. Lo positivo se resume en la estabilidad macroeconómica, el control de la inflación, la liberación de precios, el crecimiento de la economía, apertura y la liberalización de los mercados, la reducción del Estado como actor productivo en áreas con vocación privada, entre otras, todo ello orientado al cambio del modelo de crecimiento y desarrollo, asignando el rol protagónico al sector privado.

Adicionalmente debe destacarse la aprobación de diversas leyes que dieron los marcos legales en las áreas de Inversiones, Hidrocarburos, Minería y Privatizaciones, así como las vinculadas al Sistema Regulatorio, el ámbito Financiero y de Pensiones y Mercado de Valores.

No obstante lo señalado, en los últimos años se han producido ajustes en los marcos legales descritos, unos emergentes del perfeccionamiento natural e incorporación de nuevas disposiciones por decisión autónoma de las autoridades bolivianas que tienden a modernizar la legislación vigente, tal el caso del sector financiero, y otros, producto del

ambiente político-social, como la nueva Ley De Hidrocarburos, que cambio radicalmente el sistema impositivo para las empresas vinculadas a este sector.

Un cambio de ésta profundidad, no solo requería consistencia en el tiempo, es decir, políticas permanentes de los sucesivos gobiernos acordes a la coyuntura internacional y a la presencia de rigideces internas estructurales, sino además lograr que los resultados y beneficios esperados lleguen a la mayoría de la población, expectativa que hoy se aprecia no se ha logrado , por el contrario, los indicadores de distribución del ingreso, los índices de pobreza, y la mejora de calidad de vida, son asignaturas pendientes.

En el área comercial Bolivia ha suscrito distintos acuerdos y tratados basados no solo en función a su ubicación geográfica y su necesaria relación con sus vecinos, sino además producto de facilidades comerciales unilaterales otorgadas por terceros países que atendían el bajo nivel de desarrollo económico relativo y buscaban ampliar la estrechez del mercado doméstico. Al mismo tiempo, también se negociaron acuerdos comerciales de ventajas recíprocas pero con periodos diferenciados de apertura a favor de Bolivia, dependiendo del acuerdo específico.

En los casos particulares de la relación comercial de Bolivia con EEUU y la Unión Europea, desde los años setenta Bolivia ya tenía un tratamiento preferencial para sus exportaciones en esos mercados, a través del Sistema General de Preferencias, oportunidades que hasta el año 2002 no fueron aprovechadas adecuadamente. Sin embargo a partir del segundo semestre 2003 y sobre todo el año 2004, por el incremento de los precios internacionales de las materias primas, se observa un importante crecimiento de las exportaciones hacia esos mercados en los rubros de minerales. Los EEUU, adicionalmente, otorgaron un tratamiento preferencial en el denominado ATPA (Acuerdo de Preferencias Arancelarias Andinas) vencido a fines del año 2001; el mismo que fue renovado y ampliado en sus beneficios hasta el 31 de diciembre de 2006, bajo el denominativo de ATPDEA.

Al presente, Bolivia no ha tenido una participación activa en las Rondas de Negociación entre la CAN y EEUU para el establecimiento de un Tratado de Libre Comercio; esta situación, emerge de la falta de una clara política de gobierno con respecto al tema, por razones políticas, y por ende, el escaso apoyo brindado a la institución creada para atender tan importante rol.

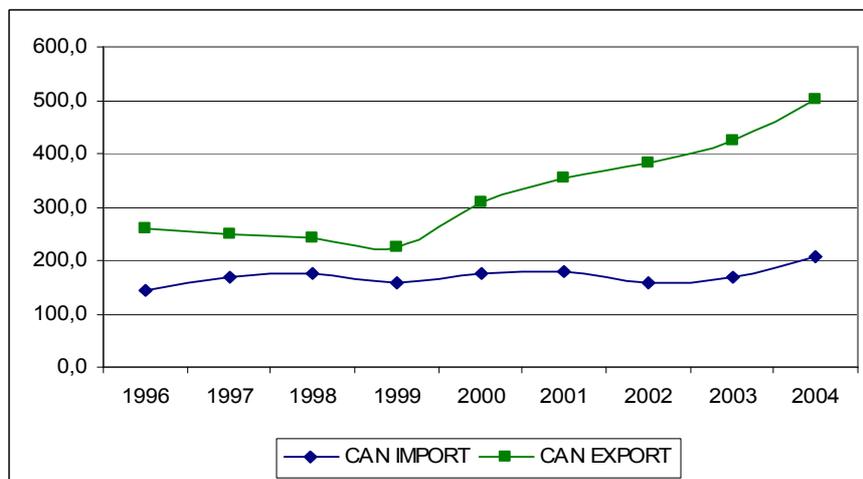
En la perspectiva del vencimiento de las preferencias recibidas por el ATPDEA a fines del año 2006, y la posibilidad que Bolivia no logre integrarse con los países andinos para la suscripción de un TLC (Tratado de libre Comercio) con EEUU, las condiciones futuras serán adversas, no solo porque eventualmente deberá negociar en forma individual un acuerdo con relativa poca capacidad de negociación, sino que adicionalmente, perderá las preferencias recibidas para sus productos de exportación con mayor valor agregado (artículos de cuero, joyería de oro, calzados y textiles), enfrentando mayor competencia y con pocas posibilidades de continuar exportando productos con valor agregado, al margen del efecto negativo sobre el sector productivo exportador y el empleo. En conclusión, el próximo gobierno deberá actuar con celeridad y con una política definida para lograr concretar la participación de Bolivia en el TLC de la CAN con EEUU o alternativamente, diseñar un esquema comercial que evite el

impacto adverso sobre el aparato productivo nacional vinculado a las exportaciones en el marco del ATPDEA.

Los países de la UE y EEUU que han otorgado arancel cero para casi todas las exportaciones bolivianas, representaban cerca del 21% del total exportado el año 2002, porcentaje que aumenta al 21.8% el 2004, aunque en términos de valor exportado este se ha incrementado en US\$ 225 millones en dicho periodo. Sin embargo, se aprecia que todavía existe un sesgo importante en la exportación de productos primarios, con reducida presencia de productos manufacturados. El insuficiente desarrollo de la oferta exportadora con valor agregado hacia estos mercados y la alta dependencia de las materias primas continua siendo un desafío por superar.

El déficit comercial que Bolivia tenía con EEUU y UE, en datos del año 2002, mostró cifras negativas de US\$ 83 millones y US\$ 52 millones respectivamente, las mismas que se revierten el año 2004 arrojando un superávit de US\$ 70.9 millones con EEUU y un pequeño déficit de US\$ 1.6 millones con la UE. No debe perderse de vista que la importación de los bienes de capital, materias primas e insumos básicos provienen principalmente de estos países, lo que provoca un efecto negativo por el deterioro de los términos de intercambio.(Gráfico 17 y 18)

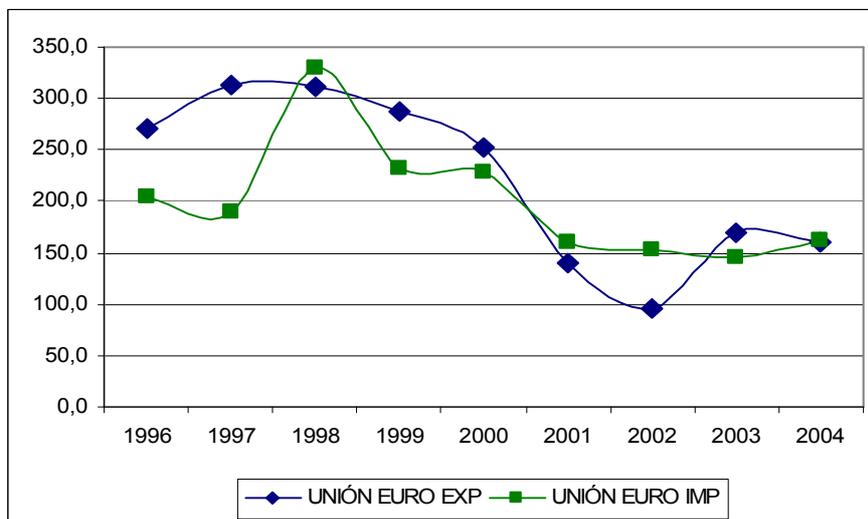
Gráfico 17
Bolivia: Exportaciones e Importaciones a EEUU
(Millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Sociales y Económicas UDAPE, mayo 2005

Grafico 18

**Bolivia: Exportaciones e Importaciones a la Unión Europea
(Millones de dólares)**



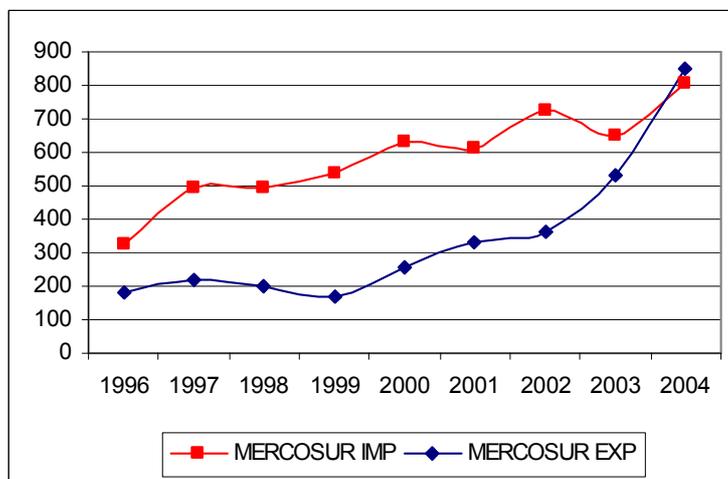
Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Sociales y Económicas UDAPE, mayo 2005

Con respecto al Acuerdo de Libre Comercio con el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay), este entró en vigencia en 1997, con el objetivo de llegar a una Zona de Libre Comercio a fines del año 2006 para el 90% del nomenclador arancelario, dejando un 10% para una desgravación paulatina en productos sensibles en los distintos países miembros del Acuerdo, los mismos que se irían desgravando en forma total hasta el 2014. Cabe resaltar, que en el caso de Bolivia productos como el azúcar y aceite vegetal tendrán arancel cero en la zona el año 2014, lo que le plantea al país un desafío enorme cuando la producción de los países miembros puedan ingresar al mercado boliviano sin arancel y generando alta competencia con la producción nacional.

Los niveles de comercio de Bolivia con el MERCOSUR, han ido progresivamente en aumento, pasando las exportaciones de US\$ 184 millones el año 1996 a US\$ 852 millones el 2004, en tanto que las importaciones registran un crecimiento de US\$ 327 millones el año 1996 a US\$ 804.8 millones el 2004, lo que muestra la reversión del saldo de balanza comercial, ya que se pasó de un déficit de US\$ 143 millones a un superávit neto de US\$ 46.9 millones, en el mismo periodo. Hay que destacar la importancia que tiene la exportación de gas a Brasil y Argentina, que registró un valor exportado de US\$ 94 millones el año 1996 y de US\$ 620.6 millones el 2004. (Gráfico 19)

Grafico 19

**Bolivia: Exportaciones e Importaciones al MERCOSUR
(Millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Sociales y Económicas UDAPE, mayo 2005

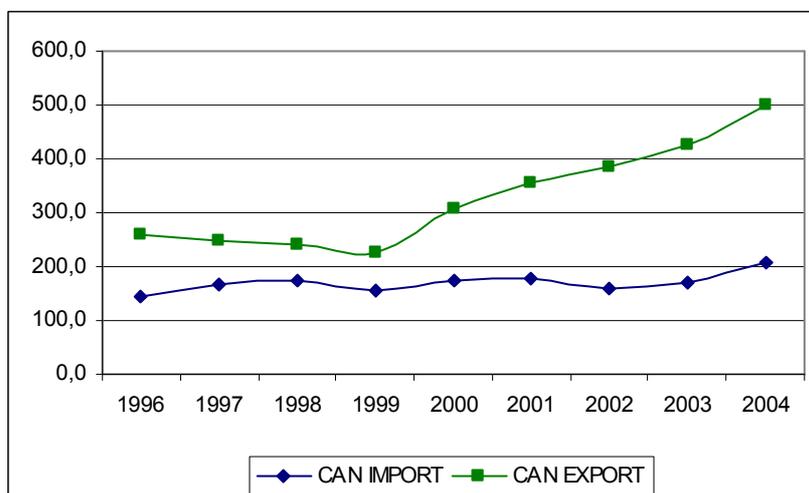
El comportamiento de la Balanza Comercial con el MERCOSUR está significativamente influido por el nivel de las exportaciones de gas y derivados de petróleo y torta de soya a la Argentina y no porque Bolivia haya incrementado sus exportaciones de productos no asociados a los hidrocarburos, aunque se aprecia una presencia de minerales y oleaginosas en tránsito, lo que pone en evidencia el insuficiente esfuerzo en mejorar la estructura de las exportaciones bolivianas, sobre todo de productos con mayor valor agregado y con total liberación de aranceles que podían haber accedido a este mercado.

La relación de Bolivia con la Comunidad Andina de Naciones (Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela) a partir de las liberalizaciones comerciales, ha sido sostenidamente positiva en su Balanza Comercial, puesto que el valor de las exportaciones ha sido mayor a las importaciones, pasando las primeras de US\$ 259 millones el año 1996 a US\$ 501 millones el 2004, en cambio las segundas evolucionaron de US\$ 143 millones a US\$ 208 millones en los mismos años. Si bien el saldo comercial ha sido favorable, alcanzando US\$ 293 millones el año 2004, es importante destacar que la exportación de soya y derivados representó ese año más del 55% del total exportado al área andina.

La estructura de las exportaciones a la Comunidad Andina nuevamente muestra la alta dependencia que se tiene de pocos productos, lo que constituye una amenaza futura en la medida que no se amplíe la oferta exportable, sobre todo considerando la perspectiva que los acuerdos MERCOSUR - CAN liberarán el mercado andino para los productos de soya y derivados y el azúcar el 2014. (Ver Gráfico 20)

Gráfico 20

**Bolivia: Exportaciones e Importaciones a los países de la CAN
(Millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Sociales y Económicas UDAPE, mayo 2005

Entre los acuerdos bilaterales más importantes, se encuentra el Acuerdo de Complementación Económica suscrito con Chile el año 1993, en el que se establecieron liberaciones recíprocas para listas de productos de mutuo interés. Sin embargo, este acuerdo no ha progresado en forma positiva ya que Bolivia para compensar el creciente déficit comercial, ha pedido la eliminación de barreras no arancelarias, como los cupos de exportación y el destrabar procedimientos burocráticos vinculados al comercio y aspectos sanitarios, para productos claramente competitivos en el mercado chileno, sin el éxito esperado.

Adicionalmente, la relación comercial con Chile esta fuertemente influenciada por consideraciones de orden político, que en varias oportunidades han impedido acelerar y profundizar los niveles de comercio; por otro lado, el déficit comercial que Bolivia tiene con Chile, ha llevado las negociaciones al punto de que se solicite al país vecino a un proceso completo de desgravación para casi la totalidad de los productos del nomenclador arancelario, recibiendo por parte de Bolivia la oferta de una desgravación para menos productos (90%) y mas escalonada en el tiempo, negociación que a la fecha se encuentra pendiente.

Los niveles deficitarios de la balanza comercial de Bolivia con Chile, son sostenidos en el orden de US\$ 100 millones anuales en los últimos 10 años, aunque se aprecia un crecimiento de las exportaciones bolivianas hacia ese mercado. En cuanto a la composición de las exportaciones bolivianas se observa la presencia de pocos productos tales como oleaginosas y derivados, aceites crudos de petróleo, estaño sin aliar, cueros y pieles curtidas que representan mas del 55% del valor de exportación, en contraposición con la estructura de las exportaciones chilenas al mercado boliviano, que abarca un numero significativamente mayor de productos y de mayor valor agregado.

Con México, se suscribió un Acuerdo de Complementación Económica que entró en vigencia el año 1995, con la perspectiva de establecer una Zona de Libre Comercio en el plazo de 15 años, con un proceso de desgravación paulatina que concluiría con una desgravación casi total el 2009. Dicho acuerdo ha derivado en una relación de comercio deficitaria, por el bajo aprovechamiento que Bolivia hace de las concesiones arancelarias recibidas.

Los principales productos exportados a México son: minerales de plata y madera aserrada que en el año 2004 significaron casi tres cuartas partes del total exportado; en cambio, México exportó al mercado boliviano fibras sintéticas, champúes, tarjetas de circuitos electrónicos, aparatos de radio difusión, unidades de procesos digitales, entre otras, lo que demuestra que mientras Bolivia exporta productos con bajo valor agregado, importa productos con alto valor agregado. El nivel promedio del déficit de la balanza comercial de Bolivia con México se ha situado en el orden de US\$ 26 millones anuales entre 1996 y 2004.

Es importante señalar que Bolivia debe explorar en forma prioritaria el proceso de integración con China y los países del Asia en virtud del crecimiento acelerado de su producción industrial, la misma que está generando una importante demanda de productos básicos e intermedios que generan nuevas oportunidades para diversificar y promover las exportaciones bolivianas.

Del total exportado durante la gestión 2004, solo los minerales han representado el 7.1% de las exportaciones bolivianas; el destino, en orden de importancia han sido: Japón, Corea del Sur, Malasia y la República Popular China, llegando a un valor de US\$ 169 millones. Es previsible, que por la recuperación económica de los países asiáticos y el crecimiento económico de la China, el potencial de mercado continúe abierto y por ende constituya una oportunidad que no debe dejarse de aprovechar en el futuro próximo.

Descritos los principales acuerdos comerciales subregionales, regionales y bilaterales suscritos por Bolivia se puede concluir:

- a) Bolivia no ha aprovechado adecuadamente las aperturas comerciales otorgadas tanto a nivel regional como bilateral, excepción hecha de la CAN.
- b) La estructura de las exportaciones bolivianas está concentrada en pocos productos y de bajo valor agregado, tales como gas y derivados de petróleo, metales y minerales, soya y derivados, no exentas estas últimas de amenazas futuras, cuando concluyan los procesos de desgravación total en la región y a nivel hemisférico; en tanto que las importaciones son muy variadas y de alto valor agregado.
- c) El nivel del déficit de balanza comercial de Bolivia ha sido sistemático y creciente con casi todos sus socios comerciales desde 1996 hasta el año 2003, revirtiéndose el mismo a partir de la gestión 2004. Solo con la CAN se puede observar un permanente superávit de la balanza comercial, por las importantes exportaciones de productos como la soya y derivados.
- d) Para el caso de la ley de Promoción Comercial Andina y de Erradicación de la droga, que concluye en diciembre del 2006, se observó el incremento exportado en las partidas arancelarias vinculadas a la joyería, madera, productos de cuero y textiles, las mismas que se desvanecerán sino se suscribe el Tratado

de Libre Comercio con Estados Unidos y en consecuencia afectará a las exportaciones y empleos que se generan en el país.

En su relación con el MERCOSUR, las exportaciones a Brasil y Argentina han logrado más que equilibrar la balanza comercial con este acuerdo.

e) No se aprecia una vocación exportadora de Bolivia, ya que las aperturas comerciales, no obstante el tiempo que tienen, no han logrado mejorar la estructura exportadora; si se aprecia un incremento de las mismas a partir del segundo semestre del 2003 y notoriamente el año 2004, por la recuperación de los precios internacionales de los principales productos de exportación.

f) Bolivia continúa dependiendo de los precios internacionales como factor de impulso a las exportaciones y muestra una vulnerabilidad crítica ante fluctuaciones cíclicas de la actividad económica en la región o en sus principales socios comerciales. Estos aspectos inciden en el deterioro de los términos de intercambio y hacen que los esfuerzos exportadores sean individuales y no de conjunto, producto de la ausencia de una política de Estado que de real importancia al sector exportador como motor del crecimiento y desarrollo futuros.

De lo descrito anteriormente, se aprecia que Bolivia no ha tenido la suficiente capacidad para lograr una presencia exportadora significativa a nivel global, regional y bilateral, no obstante el alcance de los acuerdos comerciales suscritos. Se observa un incremento del valor exportado en los últimos dos años, por efecto del incremento de precios externos. Esta situación ha limitado el desarrollo del potencial productivo interno con posibilidad de exportación y su impacto en el crecimiento nacional.

4.1.1. Infraestructura Vial

En lo referente a la infraestructura vial y de acuerdo a lo previsto en la Estrategia Boliviana de Desarrollo, para el periodo 2005-2007¹¹, es necesario un aumento de las inversiones en este sector, por la importancia que estas tienen en el comercio exterior boliviano, partiendo del criterio que Bolivia debe ser el centro de conexión de la infraestructura de carreteras, puertos, hidrovías y red de vías férreas. La priorización de la inversión debería estar vinculada a las obras contempladas en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana. (IIRSA).

La propuesta para mejorar la infraestructura vial carretera de Bolivia, contemplada en la Estrategia Boliviana de Desarrollo 2005-2007, que se elaboró en el gobierno del Presidente Carlos Mesa señalando que se constituía en “la revisión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP)”, requiere una participación del sector privado en el financiamiento de esta infraestructura, a través de concesiones; aplicar la ley de cargas y exigir su estricto cumplimiento; continuar mejorando la eficiencia del Servicio Nacional de Caminos y adicionalmente generar mecanismos que agilicen la utilización de recursos del gobierno y la comunidad internacional orientados a este sector.

¹¹ Fuente: Ministerio de Desarrollo Económico, Estrategia Boliviana de Desarrollo. 2004

Sin embargo en las presentes circunstancias dicha Estrategia no reúne los requisitos establecidos para los “Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza,”-DELP-, de las Naciones Unidas; estos requisitos se refieren a la institucionalización de los mecanismos de diálogo con la sociedad civil para reflejar las prioridades respectivas, las proyecciones macroeconómicas de mediano plazo que incidan en la reducción de la pobreza en línea con el cumplimiento de los “Objetivos de Desarrollo del Milenio, la orientación de los resultados a los pobres y la participación coordinada de los socios en el desarrollo,-(gobierno, partes interesadas nacionales y donantes externos)-. Es una tarea prioritaria para el futuro inmediato, una vez que se elijan los nuevos gobernantes la reformulación de esta estrategia de mediano plazo.

En este contexto el rol del Estado, en la construcción y la conservación de la infraestructura vial, es fundamental para elevar la competitividad de la producción, evitando sobrecostos que limitan la capacidad de competir en el mercado externo, elevando los costos adicionales de transacción. Sin embargo debe tomarse en cuenta el impacto sobre el gasto fiscal; por ello es importante la cooperación de los Organismos Internacionales, ya que este tipo de inversión genera empleo y da mayor competitividad al potencial exportador del país. El sector privado participaría vía financiamiento y concesiones como se señaló anteriormente.

4.1.2. Financiamiento

El sistema bancario boliviano, caracterizado por su alta concentración, reducido tamaño y su exposición a riesgos cambiarios por la dolarización del mercado financiero involucra en general riesgos de cambio, aunque en mucho menor medida para el sector exportador. El excesivo margen financiero es producto de un alto spread que refleja estas características, y afecta negativamente a los tomadores de crédito. Como se señala mas adelante, tanto NAFIBO como FONDESIF utilizarán como vehículo de intermediación a la banca privada, en la canalización de recursos provenientes de fuentes bilaterales y multilaterales. En la actualidad la banca es sujeto importante de financiamiento por parte de ambas entidades, tal el caso de los FERES y otras líneas de crédito.

En un mercado financiero como el boliviano, en el cual el mercado de capitales está poco desarrollado, las alternativas de financiamiento de mediano plazo son reducidas y es por ello que es necesario aumentar la disponibilidad de estos recursos complementando este esfuerzo con la reestructuración y saneamiento del sector productivo.

Si bien el Estado ha dejado de tener una presencia en la actividad financiera, todavía cuenta con dos instituciones importantes como Nacional Financiera Boliviana, (NAFIBO), y el Fondo de Desarrollo y Apoyo al Sector Productivo (FONDESIF) , las cuales deberían fortalecerse en su labor de intermediación de recursos financieros adicionales a través del sistema financiero. Sin embargo es indispensable que estos mecanismos de intermediación financiera no introduzcan distorsiones negativas en el circuito de intermediación financiera que superen los beneficios de corto plazo que estas medidas pudieran conseguir

La falta de un rol más activo del Estado como promotor del crecimiento de las exportaciones y la ausencia de políticas claras de promoción e incentivo, no ha permitido que las exportaciones se incrementen en niveles compatibles con el amplio mercado desgravado. A ello debe sumarse el insuficiente esfuerzo del sector exportador para lograr su inserción en el mercado externo. Por tanto, la inestabilidad política se agudizó desde fines del 2002, sin embargo, las exportaciones no crecieron como era deseable en el periodo anterior. Por lo tanto, un clima de inestabilidad política y acciones de gobierno que cambien las reglas del juego provocan efectos adversos sobre el aparato productivo.

Sin lugar a duda, los desafíos que tiene Bolivia hacia el futuro, están condicionados no solamente por la realidad comercial externa, es decir, la mundialización de la liberalización del comercio, sino también en la elaboración de una consistente estrategia nacional exportadora, debidamente concertada, que claramente establezca las políticas e instrumentos que apoyen a este sector y adicionalmente se diseñe un marco institucional adecuado, para que los actores privados con clara orientación hacia el mercado externo puedan implementar acciones para el logro de sus objetivos de inserción comercial externa.

4.2. Capacidad institucional: Ajuste a la legislación interna y de los marcos regulatorios, prestando especial atención en los socios de la CAN.

El desarrollo de políticas y estrategias claras vinculadas a la inserción del país en el área comercial internacional, constituye el primer desafío que debe encararse. Para ello es vital tomar decisiones respecto a que instancias gubernamentales tendrán la responsabilidad de ejecutar la política de Bolivia en su relación comercial externa, para continuar consolidando la integración del país con otras economías. Para la adecuada inserción de Bolivia en el campo comercial externo, parece pertinente ajustar las normas internas de manera que la responsabilidad quede bajo una sola instancia institucional, con la más plena capacidad no solo para implementar los acuerdos suscritos, sino para profundizar los mismos, negociar su ampliación y suscribir nuevos convenios comerciales. Esta tarea implica el diseño de una nueva organización del Poder Ejecutivo para darle al Estado más consistencia en el manejo de la política comercial de Bolivia.

Un segundo desafío, esta en relación con un eficaz trabajo de coordinación de la instancia gubernamental con otros actores del proceso de inserción comercial y de estos con el sector privado y regiones con potencial exportador, por medio de la institucionalización de los mecanismos más adecuados para lograr que la estrategia y política acordadas constituyan la base para la negociación externa y profundización de los acuerdos existentes. Es pertinente evaluar si los actuales niveles de coordinación han respondido a la necesidad del país de aprovechar en forma eficiente la actual liberación comercial.

Definida la máxima instancia de Gobierno que será responsable de la política comercial externa y la coordinación de ésta con los otros actores vinculados al sector exportador, es necesario considerar la agenda prioritaria de Bolivia, tanto en lo referente al cumplimiento y seguimiento de los acuerdos vigentes, como en lo relativo a la priorización de las oportunidades comerciales existentes y al mejor aprovechamiento de

los mismas para obtener los mejores resultados o reenfocar las negociaciones futuras, para optimizar las oportunidades comerciales externas vigentes.

En forma paralela, deben elaborarse distintos programas de fortalecimiento institucional, tanto de las entidades de Gobierno relacionadas con la política comercial externa, como la capacitación de los principales negociadores internacionales; así mismo debe apoyarse la elaboración actualizada a nivel de detalle del potencial exportador por regiones, sectores de actividad económica y productos, su grado de productividad y competitividad, para diseñar instrumentos de promoción y fomento específicos que permitan el desarrollo de su potencial exportador. Es necesario evaluar la temática de las cadenas productivas y su comportamiento para realizar los ajustes que sean del caso para apoyarlas de forma más efectiva.

El sistema de regulación de los distintos sectores de actividad económica, por su relativa corta vigencia, todavía no han madurado lo suficiente, aunque hay que señalar que sus actividades no se han desenvuelto con el apoyo adecuado y sostenido por parte del Gobierno, lo que ha limitado su desarrollo, sobre todo en sectores como los Recursos Naturales, Transportes, Agrario y Forestal por citar los mas débiles.

El papel del Estado en lograr la institucionalización del Sistema Regulatorio es vital, no solo desde la óptica de realizar esfuerzos para su adecuado funcionamiento dotándoles de las normas que permitan su financiamiento, sino adicionalmente, velando y supervisando por el cumplimiento de sus roles legales.

No debe perderse de vista que en la medida que la demanda de bienes y servicios se vuelve más exigente en términos de calidad de la oferta de ellos, en la misma medida los estándares regulatorios adquieren mayor relevancia. Por tanto las instancias de regulación deben cumplir eficientemente sus responsabilidades, atendiendo las exigencias de parte de los actores sociales y por ende los sectores productores que se verán en la necesidad de ser más eficientes, mejorando su productividad y competitividad.

Por otro lado, la sofisticación de la demanda de bienes y servicios se vincula con las leyes de protección al consumidor y la difusión sobre el alcance de ella, también tendrá su efecto sobre la productividad de los distintos sectores económicos que actúan en el mercado interno.

La Estrategia Nacional de Exportaciones 2005-2015, (ENEX)¹² elaborada por el Ministerio de Desarrollo Económico plantea la importancia del sector exportador como detonante del crecimiento sostenido. Así mismo señala que la visión que orientó las reformas económicas y que se resume en el concepto de “más mercado y menos Estado” debe sustituirse por una visión de “mercados que funcionen bien y gobierno de mejor calidad”. Sin embargo estas consideraciones se deben incluir en la nueva ERBP revisada y actualizada con el objeto de movilizar la cooperación internacional y reducir la pobreza, el marco del equilibrio macroeconómico que privilegie la implementación de estrategias de crecimiento de base ancha utilizando los mecanismos del Diálogo Nacional.

¹² Fuente: Ministerio de Desarrollo Económico, Estrategia Nacional de Exportaciones. Mayo 2005

Este nuevo enfoque impone la adopción de políticas públicas activas, “capaces de superar tanto las fallas del mercado como las del gobierno” (CEPAL 2004)¹³. Sin embargo, el modelo de desarrollo basado en ajustes fiscales continuos, limita la posibilidad de aplicar incentivos y políticas de fomento a las exportaciones y por ende puede afectar el impacto del sector exportador en el crecimiento.

La ENEX en su plan de acción de corto plazo, plantea una serie de iniciativas que apuntan a la difusión de la Estrategia a través de seminarios y talleres, elaboración del marco normativo en cuanto a garantías del sector exportador, agilización del mecanismo de devolución de los Certificados de Devolución Impositiva, Titularización de activos del sector exportador, creación del Banco del Exportador sin especificar el origen de los recursos para su capitalización y operación, concluyendo en acciones para el mejoramiento de los procedimientos de exportación y de promoción comercial. Estas iniciativas deben plasmarse necesariamente en procesos concretos que permitan su puesta en ejecución, una vez validadas por el Gobierno la factibilidad de su implementación, en el marco de una política definida para el sector, caso contrario quedarán como un mero enunciado sin aplicación práctica.

Es pertinente señalar que en las actuales circunstancias, de crítica al sistema de regulación, parece adecuado realizar una profunda evaluación de su funcionamiento y cumplimiento de sus roles, para determinar las razones por las cuales algunas entidades de regulación no han cumplido a cabalidad los objetivos para los cuales fueron creadas. En este sentido se podrá determinar que entidades del sistema de regulación son necesarias para avanzar en mejorar las condiciones cualitativas de la oferta de bienes y servicios y cuales ameritan su supresión o alternativamente su cambio de enfoque

En resumen, está claro que el sistema de regulación sectorial tiene importancia para la mejora de la productividad y competitividad; sin embargo, es un área del Gobierno que merece una adecuada evaluación para determinar los ajustes que sean necesarios realizar para darle mayor eficacia al sistema. Entre estos es prioritario fortalecer las Superintendencias Sectoriales para darles un mayor apoyo a las Oficinas de Defensa del Consumidor (ODECO), dependencias de las Superintendencias, que hasta el presente no han logrado cumplir a cabalidad las funciones para las cuales fueron creadas, en busca de mejorar la oferta productiva en términos de calidad.

4.3. Necesidad de ajustes sectoriales para adecuar las agendas internas a las necesidades de competencia.

El desarrollo de un sector exportador con verdadera capacidad competitiva, es decir, con vocación exportadora, estrategias de inserción externa definidas, tecnología moderna y eficiencia productiva, para acceder a mercados externos es indispensable para lograr una real inserción comercial de Bolivia en el comercio internacional. Para ello es necesario identificar los distintos sectores competitivos con potencial exportador que respondan a una estrategia y políticas claras del Gobierno y de los sectores involucrados, para implantar programas específicos que permitan apoyar su desarrollo en el mediano y largo plazo.

¹³ CEPAL, Informe 2004

Solo en la medida que se tenga una visión clara sobre los sectores prioritarios y con real competitividad externa, se podrá establecer cuales son las acciones que a nivel de Gobierno pueden ejecutarse para darles sostenibilidad en el tiempo, mediante programas concretos como apoyo a la reconversión industrial, mejora de las condiciones de operación de las empresas, aspectos de innovación, mejora de los estándares de calidad de los productos, capacitación de la mano de obra y desarrollo de mercados.

Determinado el sector con competitividades externas y diseñadas las acciones específicas que acompañarían su inserción internacional, se debe priorizar en la agenda del país su desarrollo de manera que se constituyan en los verdaderos actores del crecimiento económico.

4.4. Desafíos del sector privado desde el punto de vista del ambiente de negocios, recursos humanos, instituciones y políticas de promoción.

Como señala M. Porter,¹⁴ “la prosperidad se crea en el nivel microeconómico de la economía, aquel en el cual lo que finalmente cuenta es el grado de sofisticación de la estrategia y de las prácticas operativas de la empresa por una parte, y de la calidad del entorno para los negocios, por otra”. Sin mejorar la productividad en el ámbito microeconómico, todo esfuerzo a nivel de reformas macroeconómicas, políticas, legales y sociales será insuficiente para alcanzar la prosperidad y el impacto sobre la calidad de la oferta competitiva y el desarrollo económico.

Hoy en día, es insuficiente el tener ventajas comparativas a partir de la abundancia de recursos como mano de obra barata, hay que competir en base a ventajas competitivas que permitan generar productos con valor agregado y en unidades económicas eficientes. El mismo Porter¹⁵, identifica cuatro áreas que deben interrelacionarse para tener una configuración de un entorno microeconómico de los negocios:

- a) Las características de los factores de producción.
- b) El grado de exigencia del mercado interno.
- c) La presencia de industrias relacionadas y de apoyo.
- d) Las condiciones que rigen en el país, donde las empresas operan y la competencia interna.

Un componente importante del entorno de negocios son los “clusters” que son “concentraciones geográficas de empresas interconectadas, suministradores especializados, proveedores de servicios, empresas de sectores afines e instituciones conexas”¹⁶, que compiten entre si pero también se cooperan. Los “clusters” tienen efecto sobre la competitividad de tres formas¹⁷:

- . Aumentan la productividad de las empresas que lo conforman.
- . Mejoran la capacidad de innovar y por tanto la competitividad.
- . Estimulan la creación de nuevas empresas.

¹⁴ Fuente: Porter M. Instituto para la Estrategia y la Competitividad de Harvard Business School. 1999

¹⁵ Fuente: Idem

¹⁶ Fuente: Porter M. Instituto para la Estrategia y la Competitividad de Harvard Business School. 1999

¹⁷ Fernández M. Antonio, “Oferta Competitiva y Aprovechamiento de Mercados”: Memoria- Foro Boliviano de Competitividad, junio 2005, pág 78 párrafo 4.2.

En conclusión lo que se persigue con la creación de los “clusters” es especializar a sus componentes en actividades particulares vinculadas a la provisión especializada de insumos, maquinarias, servicios, información, investigación, asesoramiento técnico entre otros, evitando que cada empresa opere en forma aislada y por el contrario con alto sentido de cooperación y en forma competitiva.

El desafío de la competitividad es una tarea compleja que no solo requiere de entornos de negocios adecuados o de políticas publicas particulares, sino de estructurar en forma eficiente acciones de coordinación entre actores públicos y privados y de estos entre si, que permitan el logro de los objetivos de convertirse en una sociedad competitiva y próspera.

El entorno institucional es una variable crítica para la competitividad, sin embargo es una condición necesaria pero no suficiente, ya que como se anotó la riqueza es creada a nivel de las unidades productoras. Por tanto, en el caso del presente trabajo, no se debe apuntar a crecer en exportaciones en términos cuantitativos per se, sino en productos competitivos de valor agregado., sin esperar que políticas de subsidios o devaluatorias se constituyan en determinantes de nuestra real capacidad de insertarnos en mercados externos.

La definición de reglas claras para el desempeño del sector productivo, basadas en instituciones sólidas y con permanencia en el tiempo, como también políticas de promoción que permitan un mejor desarrollo del sector productivo, son indispensables para encarar con seguridad el desafío de inserción comercial externa; sin embargo, estas solo se constituyen en factores que coadyuvan a la eficiencia empresarial, puesto que en definitiva serán los actores productivos los que deben responder al rol que el modelo de desarrollo vigente les plantea.

La creación de factores productivos como recursos humanos especializados, es una variable que acompaña en forma directa la mejora de la productividad y la competitividad, por tanto, deben aplicarse políticas que persigan la creación de institutos especializados directamente vinculados a sectores productivos que tengan potencial exportador. Esta acción debe ser ejecutada como un esfuerzo conjunto de actores privados y Gobierno.

Las cifras siguientes muestran la ubicación que Bolivia tiene en el año 2004 en el “Índice de Competitividad Global¹⁸” entre 104 países:

- 1.- Instituciones 101
- 2.- Infraestructura física 100
- 3.- Estabilidad macroeconómica 93
- 4.- Seguridad 72
- 5.- Capital humano avanzado 85
- 6.- Eficiencia del mercado de bienes 99
- 7.- Eficiencia del mercado del trabajo 103
- 8.- Eficiencia del mercado financiero 95

¹⁸ Fuente: “The Global Competitiveness Report 2004-2005” pág 67-69

- 9.- Disponibilidad tecnológica 97
- 10.- Apertura y tamaño del mercado 9

5. Estrategia del país, Portafolio de proyectos e Integración:

5.1. Análisis de los principales desafíos que el país enfrentará en los próximos años en que podrían ser incluidos en futuros Programas del País.

-Potenciales y Limitaciones Relacionadas con Desarrollo de Productos Exportables y Políticas Comerciales:

Al presente existen algunos sectores económicos con producción exportable que exitosamente se han insertado en el mercado internacional, tales como el de la soya y derivados, joyería de oro, café, madera y derivados, cuero y manufacturas de cuero, productos derivados del petróleo entre los más importantes. Estos han tenido condiciones favorables desde el punto de vista de su producción y comercialización, concentrando más del 80% del rubro de exportaciones no tradicionales.(Continúan con una presencia significativa las exportaciones de gas y minerales en el rubro de tradicionales y con valor exportado significativo dentro del total exportado).

No obstante, el mayor volumen de exportación de los productos no tradicionales, existen limitaciones a su crecimiento; estas se las identifica en el ámbito tecnológico, de gestión empresarial como también en el área de servicios e infraestructura que dificultan su productividad y competitividad a nivel internacional.

Este escenario de dificultades y limitaciones es difícil de resolver en el corto plazo si no se adoptan medidas concretas que estén contenidas en el marco de políticas y estrategias a favor de la actividad exportadora. En este sentido, las medidas correctivas deben iniciarse con una agenda de trabajo, la misma que debe necesariamente establecer lineamientos estratégicos con visión de largo plazo.

1. Política Deficiente de la Competitividad como un Obstáculo para Proceso hacia la Integración Económica

En Bolivia, al igual que en otros países de la región, se ha mantenido un claro predominio analítico y práctico de políticas de alcance macroeconómico orientadas a alcanzar o mantener la estabilidad. Las nuevas políticas de competitividad industrial no se han definido como una alternativa al enfoque dominante de política macroeconómica, sino como un complemento, para lograr competitividad y crecimiento a un ritmo que las acciones macroeconómicas no lo han logrado. Por otra parte, al menos en la teoría, las políticas de competitividad industrial han partido de la irreversibilidad de los cambios estructurales que han acompañado a la estabilización; apertura comercial, desarticulación de gran parte de las empresas industriales de propiedad estatal, liderazgo económico del sector privado y creciente integración subregional.

Es importante puntualizar que el sector industrial privado a su vez, también ha perdido peso como generador de empleos y todo indica que en el futuro mediano, a medida que se profundice la revolución tecnológica en curso, esa generación será muy reducida o incluso negativa como en los años recientes. Este sector debe estar preparado para

someterse a una reconversión productiva, para lo cual se deben tener identificadas las principales áreas sensibles para un ajuste en su estructura productiva.

2. Necesidad de Contar con una Estrategia Nacional Integrada de Exportaciones

Bolivia precisa de una estrategia nacional de exportaciones integrada a la política de desarrollo económico del país, con programas de apoyo a la producción y al comercio para mejorar la competitividad de las exportaciones, y el acceso a los mercados integrados. Esta estrategia debe mantener consistencia entre los distintos acuerdos del que Bolivia es parte, con un manejo coherente y en el que los negociadores manejen el amplio y complejo escenario de la negociación internacional con una visión integral.

Por otro lado, la estrategia de exportaciones y de integración económica deseable debe complementarse con respuestas amplias a las cuestiones interiores, relativas al desarrollo de la capacidad exportadora y de la competencia y a las cuestiones de frontera que influyen en el costo de las transacciones internacionales. Esta estrategia debe ocuparse, además, de la integración económica, de un modo amplio, de la contribución que el sector exportador pueda aportar al desarrollo económico y social.

3. Aspectos Institucionales

En el campo institucional debemos observar que la administración de todo lo que entendemos por Integración Económica, en el ámbito de los últimos gobiernos, se ha caracterizado por tener varias instituciones públicas a nivel de decisión y poca continuidad en lo que se refiere a los recursos humanos, que no ha permitido una adecuada y oportuna política de coordinación, para atender las exigencias que comprende la dinámica del sector. Por esto no solo es necesario contar con mejores niveles de coordinación interinstitucional, sino también con los mecanismos que permitan una eficaz consulta con el sector privado y la sociedad civil.

Con respecto a la capacidad institucional para llevar a cabo acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales, la alta rotación de personal en el sector público no permite que las delegaciones puedan siempre contar con los negociadores mejor entrenados y con amplio conocimiento de la agenda prioritaria del país en el ámbito externo.

4. Otras Consideraciones Relevantes

Es evidente que, en cuanto a la integración se refiere, existen algunos aspectos que se deben tomar en consideración:

- i. Los enfoques de integración económica seguidos en las regiones económicamente avanzadas tienen una reducida aplicación a las condiciones de un país como Bolivia.
- ii. Los programas de integración limitados a los campos comerciales pueden ocasionar solamente impulsos débiles en la industrialización de los países

- pequeños, como el caso de Bolivia¹⁹, cuando no están respaldados por importantes niveles de inversión que incentiven la competitividad del sector industrial
- iii. Paralelamente a la liberación progresiva del comercio, se requiere, de una política departamental de inversiones y de industrialización, considerando las potencialidades productivas, de servicios e infraestructura y la eficiencia de los distintos factores productivos, tanto en el oriente como en el occidente del país, que permitan aprovechar óptimamente los recursos con que cuenta una nación en su conjunto, en el contexto de un plan de desarrollo nacional
 - iv. El proceso de integración no debe ser considerado por los distintos actores sociales, como una forma de lesión a los intereses del país, sino como un objetivo que persiga la más justa y equilibrada participación de esta economía en el contexto cuando menos regional. Una adecuada campaña informativa, en todos los niveles de la sociedad civil, permitirá erradicar posiciones, a veces solo de discurso, sobre los riesgos que puede significar la integración económica por su posible impacto negativo en el nivel de empleo, reducción de la pobreza y por una mayor hegemonía política sobre Bolivia.

-Principales Desafíos para la definición de la Estrategia:

Tomando en cuenta el análisis precedente es oportuno destacar a continuación los principales desafíos del Gobierno entrante para definir una estrategia de desarrollo y promoción del comercio, de la inversión y de la inserción de Bolivia en la economía regional y mundial.

Bolivia debe asumir que un proceso de integración encierra un conjunto de políticas de Estado que deben ser coordinadas entre las distintas instituciones que tienen una participación directa o indirecta en el contexto del proceso mismo, sean estas del sector público o de la sociedad civil. Un mercado integrado ofrece a las empresas locales un mercado doméstico más amplio y la posibilidad de incrementar su capacidad para competir, especialmente con las empresas del mundo desarrollado que operan en mercados más importantes. Un mercado doméstico más grande no sólo sirve para incrementar la escala de producción de firmas locales, sino que también les permite avanzar en la curva de aprendizaje: mientras más producen en determinado momento, más rápido aprenderán, y más competitivos se volverán. Para esto, Bolivia requiere mantener una estrategia de búsqueda de las mejores oportunidades de mercado para sus productos, para lo cual debe dedicar una importante cantidad de recursos, capacidad y experiencia en todos los frentes.

De hecho, los beneficios netos de la integración dependen en gran medida del diseño de incentivos y de las instituciones que influirán sobre la generación y distribución de beneficios, y la voluntad política existente que trascienda el corto plazo para profundizar la integración.

¹⁹ Los enfoques económicos en regiones avanzadas se expresan a partir de una ventaja lógica por el tamaño de sus mercados, las posibilidades de mayor inversión, la capacidad de una rápida transformación de su aparato productivo, su nivel tecnológico y su mayor competitividad, frente a la relación asimétrica con la economía boliviana

Bolivia no ha sido muy agresiva en la formulación de sus propuestas en foros internacionales. Con el objeto de mejorar sus mecanismos de presentación de sus estrategias, Bolivia debe dar mayor importancia a su capacidad de evaluación de las alternativas que le permitan garantizarle un trato diferencial por su condición de menor desarrollo relativo.

5.2. Elaboración de una Política de Integración como la Prioridad del País.

El próximo Gobierno, en coordinación con el sector privado, debe poner la elaboración de una política de integración económica como una de las prioridades estratégicas para el desarrollo del país, la que debe medir, el rol que la integración está llamada a tener en el proceso de desarrollo, sobre todo partiendo de la influencia que el Estado pueda tener en el aparato productivo nacional en un futuro mediano; sin embargo, estas decisiones de política deben estar encaminadas a mostrar que los mercados externos para los productos no tradicionales, en particular, no están abiertos, sino que se abren conjugando esfuerzos empresariales y apoyo gubernamental.²⁰

Esta Política debe incluir aspectos relacionados a:

1. El establecimiento de objetivos concretos para eliminar en forma gradual el mercado informal y establecer políticas claras de respeto a las normas existentes que permitan atraer inversión externa lo que contribuirá a una inserción de Bolivia en el contexto internacional.
2. La definición del fortalecimiento y el apoyo específico a las instituciones llamadas a orientar las actividades exportadoras y la creación de capacidades relacionadas con el comercio. Como se menciona en el Punto 4.1.
3. La definición de políticas para mejorar la productividad y la competitividad para agregar valor a la producción exportable. Esto supone incentivar a las empresas para enfrentar el gran desafío de dejar de competir en base a las clásicas ventajas comparativas (mano de obra barata, recursos naturales en bruto) y más bien buscar competir en base a ventajas competitivas, que surjan de la capacidad de generar productos con mayor valor y articular procesos productivos eficientes al interior de la organización²¹. Las políticas claras de respeto a las normas existentes son un tema que se constituye en fundamental y se refieren básicamente a la seguridad jurídica que se debe brindar a la inversión externa.
4. El desarrollo de la institución pública encargada de atender las externalidades generadas por el proceso de integración, considerando la capacidad de los países de menor desarrollo relativo para enfrentar asimetrías estructurales y coyunturales.

Las autoridades Bolivianas se encuentran involucradas en diferentes frentes de negociación, todos ellos exigentes en el horizonte de los próximos 5 años que corresponden al período del mandato del Gobierno entrante. Las distintas iniciativas no

²⁰ Katz J. (1996) Interacciones entre lo micro y lo macro y su manifestación en el ámbito de la producción nacional.

²¹ Fernández M. Antonio, "Oferta Competitiva y Aprovechamiento de Mercados" Memoria Foro Boliviano de Competitividad, Junio 2005

siempre se complementan, lo cual hace difícil centrarse en unas en detrimento de otras desde el punto de vista estratégico. En este contexto es imperioso que se definan de manera precisa, los objetivos de la política negociadora en los distintos frentes comunes, en coordinación con los diferentes socios con los que firmaron acuerdos de Integración Económica.

Por otra parte, tal como se manifestó anteriormente, es preocupante que debido a la alta rotación de personal en el sector público, las delegaciones no siempre pueden contar con los negociadores mejor entrenados para la tarea. En este sentido, es necesario destacar, , la falta de entrenamiento y experiencia en los aspectos técnicos de las negociaciones, de equipos y de sistemas de información adecuados.

Asimismo, se observa que de manera creciente se involucran otras instituciones gubernamentales en las negociaciones, por lo que no sólo es necesario una eficiente coordinación entre todas las instituciones involucradas, sino que la capacitación se debe extender a los representantes de estas otras instituciones. Complementariamente es importante contar con mecanismos eficaces de consulta y constante comunicación con el sector privado y la sociedad civil.

No resulta fácil la implementación de los diversos acuerdos económicos por lo que es importante tomar acciones para superar esta limitación. Una eficiente ejecución de los cada vez más ambiciosos acuerdos afectará de manera creciente la política interna, la legislación y las instituciones locales.²²

Para afrontar mejor los ajustes que implica un incremento de la competitividad y poder negociar mejor en las áreas sensibles, es indispensable identificar las principales áreas de intervención y el grado de ajuste en la estructura productiva que implicaría la implementación de los compromisos, así como el grado de conocimiento dentro del gobierno y la sociedad civil de tales ajustes. Sin embargo, hasta el momento, parecería que Bolivia ha realizado pocos estudios sobre el impacto de los acuerdos comerciales firmados o en negociación. En la medida de lo posible, la liberalización del comercio debería venir acompañada de evaluaciones sobre el impacto positivo y negativo que ésta tiene sobre determinados sectores internos.

5.3. Acciones Concretas Para el Nuevo Gobierno

Para elaborar e implementar una política exitosa de integración en los mercados regionales y globales, el nuevo Gobierno requiere en el corto plazo (primer año) de la implementación de las siguientes medidas y/o políticas,

1. En el marco de la política macroeconómica de corto plazo y en la reformulación de la futura “Estrategia de Reducción de la Pobreza”, que necesariamente deberá encarar el nuevo gobierno, es necesario incorporar la temática del comercio exterior y la inserción externa de Bolivia como metas prioritarias. Para alcanzar estos objetivos es imprescindible coordinar y armonizar los enfoques y programas de la comunidad internacional en este campo, para no duplicar esfuerzos y producir una real adicionalidad de

²² Peres W. (1994) Políticas de competitividad. Revista de la CEPAL, N° 53

recursos financieros y los provenientes de la cooperación técnica., (Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Corporación Andina de Fomento, Unión Europea y el resto de la asistencia y cooperación bilaterales). Un probable curso de acción es el de preparar un “Préstamo Sectorial”, que aglutine los distintos financiadores en el campo del “Comercio Exterior”, o adendums en los convenios de préstamo vigentes para que se reformulen en esa dirección, adicionando criterios de condicionalidad, previos a los desembolsos futuros, proceso que necesariamente debe llevarse a cabo mediante la discusión y acuerdo exhaustivo con los futuros gobernantes y el sector privado.

2. Establecer políticas claras destinadas a mejorar la competitividad y agregar valor a la producción exportable.
3. Definir las posibles cadenas productivas y/o clusters de posibles exportaciones a los países vecinos y a los distintos mercados regionales y mundiales que faciliten el crecimiento de los rubros más competitivos.
4. Enfocar los mayores esfuerzos en la estandarización de las normas técnicas, sanitarias, fitosanitarias y de calidad de los productos de exportación.
5. Buscar la implementación de un sistema de formación técnica, que articule las acciones de los sectores educación, trabajo y sector productivo, para dotar al país de mayores oportunidades en términos de inserción internacional; es importante precisar cuales son las carencias del país que restringen la adaptación de la fuerza laboral a los requerimientos de los mercados internacionales.
6. Es imprescindible conformar una unidad de informática que permita contar con la información necesaria para incentivar al sector privado en la identificación de mercados posibles, para productos nacionales que potencialmente tengan mercado de exportación, proporcionando los datos desde la magnitud de los mercados hasta los costos estimados desde origen hasta el destino final del producto exportable. La información debe cubrir cuando menos lo siguiente:
 - 1) El comportamiento y las tendencias de los mercados externos por bloques económicos y países, los volúmenes de importaciones, precios, calidades, períodos de entrega, restricciones para arancelarias y ciclos de demanda.
 - 2) La estructura de las exportaciones bolivianas en función de los mercados de destino, identificando nuevos productos y mercados y potencial productivo doméstico para atenderlos.
 - 3) Las restricciones a las importaciones, por bloques económicos y sectores, tales como: medidas sanitarias, salvaguardias, normas de origen, normas de calidad, normas ambientales, entre las más importantes.

- 4) Evaluación de la competitividad de la posible oferta boliviana de estos productos de exportación en cuanto a ambiente de negocios, estrategias productivas, eficiencia empresarial, productividad, provisión de materias primas e insumos, reconversión tecnológica y requerimientos de inversión.

Complementariamente desarrollar en forma prioritaria en el mediano y largo plazo la estrategia de vinculación carretera en el marco de la iniciativa IRSA, para aumentar la competitividad y alcanzar nuevos mercados.

Una política de singular importancia que no ha sido analizada es la relativa al sector de hidrocarburos. La búsqueda de nuevos mercados, la política de atracción de inversiones y la referida a las existentes en el marco de los acuerdos vigentes y las seguridades a la inversión externa, son los pilares futuros en los que se asentará la viabilidad del país incluidas las estrategias de industrialización y de aumento del consumo interno de gas particularmente.

En el mediano y largo plazo el elemento central para asegurar la inserción comercial externa de Bolivia en el marco de los distintos acuerdos y en la búsqueda de nuevos mercados para sus productos en economías tales como China e India, es la existencia de un marco institucional de largo plazo, que trascienda los cambios políticos, proyectándose más allá de un ciclo de gobierno.

Este conjunto de acciones, en el corto y mediano plazo requieren de:

- a) La existencia de una política comercial definida frente a la Integración Económica dentro de los diferentes acuerdos asumidos y frente a futuros compromisos de integración, que establezca el nivel de protección o apertura de la economía, en concordancia con criterios de eficiencia económica, tomando en cuenta el nivel de desarrollo relativo del país.
- b) El fortalecimiento de todas aquellas instituciones que realicen actividades orientadas hacia la formación de recursos humanos relacionados con el comercio, buscando que todas estas acciones sean coordinadas por un ente matriz que tenga toda la capacidad de llevar adelante la política de integración dentro de un solo marco de acción.

6. CONCLUSIONES

Las próximas Elecciones Generales del 4 de diciembre del 2005, muestran un panorama electoral cualitativamente diferente a lo observado en elecciones anteriores. La participación debilitada de los partidos políticos tradicionales, el surgimiento de las Agrupaciones Ciudadanas y la fuerte presencia del Movimiento al Socialismo en los valles y la zona occidental del país, permiten apreciar que no existirá ninguna fuerza política que obtenga la mayoría absoluta de votos y por tanto la elección del próximo

Presidente, desembocará en el futuro Congreso Nacional cuyo resultado a la fecha es incierto.

Los principales actores políticos de las próximas elecciones tienen en general una visión positiva con relación a los acuerdos comerciales suscritos por Bolivia; sin embargo se cuestiona el poco aprovechamiento que Bolivia ha hecho de ellos, y la alta dependencia que las exportaciones tienen de un reducido número de productos de bajo valor agregado. Otorgan importancia a la seguridad jurídica, equidad tributaria, un marco institucional definido y mejora de la infraestructura vial al margen de definir políticas de promoción e incentivos, eliminar tramitaciones burocráticas, mejorar los sistemas de información y la necesidad de modernizar el sector productivo exportador y la cualificación de la gestión empresarial. Existe un partido político que rechaza las condicionalidades de todo acuerdo comercial, asentando la perspectiva productiva nacional en las MyPES, comunidades campesinas y cooperativas mineras.

En el área macroeconómica Bolivia continúa teniendo una situación fiscal precaria, un comportamiento de la deuda interna creciente, una reducción de su deuda externa con respecto al PIB, un insuficiente aprovechamiento de la iniciativa HIPC y sus efectos sobre el área social y un crecimiento importante de sus exportaciones fundamentalmente debido a las altas cotizaciones internacionales.

La gestión monetaria se caracteriza por preservar la estabilidad macroeconómica y los agregados monetarios no tuvieron movimientos significativos salvo por el incremento de la emisión monetaria vinculada al aumento de la Reservas Internacionales Netas.

La política cambiaria siguió la tendencia de continuar con un tipo de cambio reptante, observándose a partir del 2003 una tendencia a la ganancia de competitividad por tipo de cambio.

Se observa una disminución en el último año del nivel de dolarización de la economía aunque persiste la debilidad del sistema financiero boliviano y una reducción de sus activos de negocios de más del 50% en los últimos 8 años, afectando el nivel de financiamiento al sector productivo nacional.

Las exportaciones bolivianas concentran el 86%, de su valor, entre ALADI, la CAN, EE.UU. y la UE concentrados en pocos productos primarios y otros de poco valor agregado.

La Inversión Extranjera Directa ha caído dramáticamente hasta el 1.3% del PIB en el año 2004. Esta situación es emergente de la conclusión de los procesos de inversión vinculados al proceso de capitalización y adicionalmente a la incierta situación político-social que enfrenta Bolivia desde el año 2003. No es previsible una reversión de esta tendencia de continuar la incertidumbre que rodea al espectro político nacional.

Si bien Bolivia, ha tenido un tratamiento preferencial a sus exportaciones a través del Sistema General de Preferencias, los acuerdos suscritos en el marco de la CAN y el MERCOSUR con amplias liberalizaciones del mercado externo, en general el aprovechamiento ha sido insuficiente y fuertemente concentrado en productos

primarios, circunstancia que plantea vulnerabilidades futuras en el contexto de una amplia política de liberación regional y multilateral.

El comercio boliviano en el ámbito de los acuerdos bilaterales mas importantes (Chile y México) ha sido persistentemente asimétrico y no se prevé que en el corto y mediano plazo se pueda revertir esta tendencia por consideraciones fundamentalmente políticas en un caso y por insuficiente competitividad en general, situaciones que deberán priorizarse hacia futuro.

La balanza comercial boliviana ha sido sistemáticamente deficitaria con todos sus socios comerciales hasta el año 2003, solo a partir del año 2004 se ha revertido esta tendencia por el comportamiento de los precios externos; la excepción la constituye la CAN donde persistentemente el saldo de balanza comercial ha sido favorable.

Para reducir los altos costos de transacción de las exportaciones bolivianas, el país debe continuar realizando esfuerzos de inversión en su infraestructura vial, buscando combinar eficientemente un rol mas activo del sector privado en el financiamiento de esta inversión parí passu la puesta en vigencia de una ley de concesiones y la eficiencia del sector publico (Servicio Nacional de Caminos) para la utilización de los recursos fiscales y de la comunidad internacional.

El mercado financiero boliviano esta altamente concentrado, subcapitalizado y ha experimentado una disminución significativa de los recursos disponibles para el financiamiento, producto de shocks internos y externos. Adicionalmente, el insuficiente desarrollo del mercado de capitales en el país afecta la disponibilidad de alternativas de financiamiento para la inversión.

Es importante evaluar el futuro rol de instituciones tales como NAFIBO y FONDESIF como actores financieros públicos que permitan atender al sector productivo nacional, captando financiamiento externo y canalizándolo eficientemente al sector productivo a través del sistema financiero nacional Sin embargo estas prácticas de intermediación financiera no deberán introducir distorsiones negativas en el circuito de intermediación financiera que superen los beneficios de corto plazo que estas medidas pudiesen conseguir.

Un rol más activo del Estado como promotor del crecimiento del sector exportador debe estar asociado a la definición de políticas y estrategias claras que permitan una inserción más dinámica del país en el comercio internacional. Para ello, es importante definir el marco institucional relativo a las instancias gubernamentales que ejecutarán con permanencia la política comercial externa, coordinando con el sector privado y las regiones con potencial exportador la profundización de las relaciones y ventajas comerciales existentes y definiendo una agenda prioritaria que permita lograr resultados más positivos. Es importante elaborar programas de fortalecimiento institucional de todos los actores vinculados a una más eficaz inserción comercial de Bolivia.

La temática de las cadenas productivas debe ser evaluada a profundidad para realizar los ajustes que sean necesarios para apoyarlas en forma más efectiva y desarrollar su verdadero potencial para lograr mayor eficiencia y productividad en su inserción internacional.

Se debe continuar apoyando la institucionalización del sistema regulatorio por el importante rol que tiene en la oferta de la calidad de los bienes y servicios para un mercado más exigente que redundará en la mejora de la productividad y competitividad de los productos ofertados y su efecto en las leyes de protección al consumidor.

Si bien la Estrategia Nacional de Exportaciones 2005 – 2015, plantea convertir al sector exportador como detonante del crecimiento nacional sostenido, mediante una serie de iniciativas de orden administrativo, es importante que estas se concreten en el marco de una política definida para el sector, para que tengan una aplicación práctica y con un concepto más integrado. Estas iniciativas deben incorporarse en la revisión y actualización de la futura “Estrategia de Reducción de la Pobreza”, (EBRP), con el objeto de movilizar los recursos provenientes de la cooperación internacional, en el marco de los mecanismos de Diálogo de la sociedad civil

El sector privado boliviano, con el apoyo del gobierno, frente al complejo desafío de la competitividad, debe desarrollar acciones que permitan incrementar su productividad mediante la mejora de sus estrategias, condiciones de sus operaciones, prestando atención a la innovación, actualización de sus estándares de calidad de los productos, capacitación de la mano de obra y desarrollo de mercados. Estas iniciativas parten del concepto que el aumento de productividad se da en el ámbito microeconómico, ya que un adecuado entorno macroeconómico es condición necesaria pero no suficiente. La importancia que adquieren los clusters en el proceso productivo por medio de lograr una provisión especializada de insumos, maquinarias, servicios, información, investigación y asesoramiento técnico entre otros, permite el desarrollo de una actividad productiva y competitiva.

El desafío de incrementar la exportación de productos no tradicionales y que limitan su crecimiento están identificados en el ámbito tecnológico y de gestión empresarial que son difíciles de resolver en el corto plazo y que necesariamente deben estar insertas en el marco de políticas y estrategias a favor de la actividad exportadora en una visión de largo plazo.

La estrategia de exportaciones debe estar integrada a la política de desarrollo económico de Bolivia manteniendo consistencia un manejo coherente y una visión integral.

Los programas de integración limitados a los campos comerciales deben estar respaldados con importantes niveles de inversión, caso contrario constituirán impulsos débiles en lograr la verdadera industrialización competitiva del sector.

La definición política de cual será el ámbito institucional que tendrá la responsabilidad de encarar el desafío de una eficaz inserción comercial externa de Bolivia y las instancias de coordinación con los sectores involucrados en esta tarea constituye la más importante definición que a nivel gubernamental debe adoptarse con una visión permanente y consistente para lograr los mejores resultados en el largo plazo.

7. Referencias Bibliográficas

1. Bolivia: “Estrategia del País del Banco con Bolivia” (2004-2007)- Documento del Banco Interamericano de Desarrollo.
2. Bolivia: “Apoyo Institucional para el Fortalecimiento del Comercio Exterior” (BO-0212)- Propuesta de Préstamo: Facilidad Sectorial de Comercio- Documento del Banco Interamericano de Desarrollo.
3. Apoyo Institucional para el Fortalecimiento del Comercio Exterior- Proyecto de Facilidad Sectorial de Comercio (BO-0212)- Documento Del Banco Interamericano de Desarrollo.
4. Bolivia:” Training and Analysis for Improved FTAA Negotiating Capacity”- IDB- Canada Trade Fund TC/Funds Bref.- Interamerican Development Bank Integration and Regional Programs Department.
5. Componente 1. “Política Pública en Material de Comercio Exterior e Inversión”- Términos de Referencia. Anexo III-2: “Sistema de control y seguimiento del RITEX y de Evaluación del Sistema de Zonas Francas e Implementación de Reformas Complementarias”.
6. “El respaldo del BID a sus Países Miembros Prestatarios para hacer frente a las exigencias del Convenio y la Integración en América Latina y el Caribe”.- Documento del Banco Interamericano de Desarrollo.
7. Ecuador: No reimbursable Technical- cooperation funding for a program of support for development of nontraditional exports”. AT-979- Documento del Banco Interamericano de Desarrollo.
8. “MERCOSUR Regional programming paper (2005-2008) Revised version -GN-2370-1” Documento del Banco Interamericano de Desarrollo.
 - a) Anexo I-A: “Componente Nacional Del Documento de Programación Regional MERCOSUR”
 - b) Anexo I-B: “Programación Regional: Brasil”
 - c) Anexo I-C: “Componente Nacional del Documento de Programación Regional MERCOSUR Paraguay”
 - d) Anexo I-D: “Componente Nacional del Documento de Programación Regional MERCOSUR, Uruguay y su inserción Internacional”
9. “Report and Recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development Association, International Finance Corporation and the Multilateral Investment Guarantee Agency to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy for the Republic of Bolivia”- Jen 2004-Documento del Banco Mundial : Report N° 26838-Bo

10. “Bolivia : Fifth Review under The Stand-By Arrangement, Request for Waiver of Nonobservance of Performance Criteria, Rephasing, Augmentation and Extension of the stand By Arrangement” – March 25,2005: Documento del Fondo Monetario Internacional.
11. “Plan Bolivia; Productiva y Solidaria” – Presidencia de la República de Bolivia- Mayo 2005.
12. “Estrategia para la Reducción de la Pobreza 2004-2007” UDAPE
13. “Estrategia Fiscal y Financiera 2004-2007” (Propuestas para Discusión)-UDAPE.
14. “Estudio de Impacto: Oportunidades del ALCA para la Economía Boliviana” Mayo 2004: Chemonics Internacional Inc –USAID: - Autores: Gustavo Svarzman, Rodolfo Rua Boeiro, Ricardo Rozemberg, Pablo M. García, Juan Carlos Requena.
15. “Estrategia de Crecimiento y Empleo: Bolivia” OIT- Oficina Regional para América Latina y el Caribe, IIT- Oficina Regional para los Países Andinos” septiembre 2004.
16. “Examen de las Políticas Comerciales: “Informe de Febrero 1998”: Ministerio de Desarrollo Económico.
17. “Preguntas y Respuestas sobre el TLC Perú - Estados Unidos” : Ministerio de Comercio Exterior y Turismo: Febrero 2005
18. Memoria: “Foro Boliviano de Competitividad –“Unidad de Productividad y Competitividad – Ministerio de Desarrollo Económico junio 2005.
19. Resumen Ejecutivo: “Sistema Generalizado de Preferencias Andino, SGP para la Unión Europea: - Ministerio de Desarrollo Económico.
20. “Scenarios for Trade Integration in the Americas” Xinshen Diao, Eugenio Diaz – Bonille, Sherman Robinson, International Food Policy Research Institute. Washington DC – TDM Discusión Paper N° 90 – Febrero 2002.
21. “Papel del BID en la Integración” ILSA – Taller Parlamentario – Documento del Banco Interamericano de Desarrollo.
22. “Bolivia y el ALCA: Oportunidades, Riesgos y opciones”: Gabriel Loza Telleria – Fundación Milenio - Konrad Adenauer Stiftung – Octubre 2003.
23. “Reflexiones para retomar el crecimiento”: Inserción Internacional, transformación productiva e inclusión social. Corporación Andina de Fomento: 2004

24. “Alcanzando las Metas de Desarrollo del Milenio: Reforzando la Mutua Responsabilidad – Una Visión desde Bolivia” UNDP – Bolivia – Abril 2003.
25. “Bolivia: Perspectivas económicas 2004 – 2014” Alejandro Mercado, Jorge Leitón, Mauricio Medinaceli – Universidad Católica Boliviana IISEC (Instituto de Investigaciones Socio Económicas) Documento de Trabajo N° 08/05: julio 2005.
26. “La Complejidad de nuestras Circunstancias: Diálogos sobre política exterior boliviana” Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto UDAPEX
27. “Sobre Concepto de Competitividad” David Romo Murillo, Guillermo Abbel Musik, Comercio Exterior – Competitividad en Empresas e Industrias- Mayo 2005 – Vol 55 N° 3 – México.
28. Katz J. (1996) Interacciones entre lo micro y lo macro y su manifestación en el ámbito de la producción nacional.
29. Lahera E. (1996) Aspectos económicos de la gobernabilidad. Santiago de Chile CEPAL
30. Peres W. (1994) Políticas de competitividad. Revista de la CEPAL, N° 5
- 31 Estrategia Nacional de exportaciones 2005 - 2015 ENEX, Mayo 2005
Ministerio de Desarrollo Económico
32. CEPAL, Informe 2004
33. Estrategia Boliviana de Desarrollo. 2004, Ministerio de Desarrollo Económico.
34. Porter, M. Instituto para la Estrategia y la Competitividad de Harvard Business School, 1999
35. Fernández, Marco Antonio.: “Oferta Competitiva y Aprovechamiento de Mercados”: Memoria Foro Boliviano de Competitividad, junio 2005.
-