

Maestrías para el Desarrollo
Universidad Católica Boliviana

Inserción Internacional en Bolivia: Estrategias, Resultados y Perspectivas

por

Beatriz Muriel H. &

Gover Barja D.

La Paz, diciembre de 2006

Resumen Ejecutivo

El presente documento tiene el propósito de describir y analizar en detalle los impactos que ha tenido la estrategia de inserción internacional sobre el comercio y la atracción de IED en Bolivia durante el período 1985-2005, estudiando los efectos y limitaciones de las diversas políticas y medidas implementadas. Posteriormente, se examinan las medidas en la materia del actual Gobierno de Evo Morales contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo, presentando posibles resultados e impactos bajo la coyuntura actual y los problemas estructurales detectados.

En términos generales, Bolivia ha seguido las tendencias mundiales de políticas de desarrollo. Hasta 1985 aplicó la Estrategia de Sustitución de Importaciones (ISI) con una fuerte intervención del Estado, bajo la premisa de expandir la producción industrial doméstica con apoyo de la inversión extranjera directa. Sin embargo, los resultados fueron modestos y el país continuó con niveles bajos de industrialización, concentrándose en la explotación y exportación de recursos naturales, principalmente minerales. A principios de la década de los ochenta, la crisis económica –acompañada de *shocks externos* negativos– expuso las debilidades políticas del Estado, y agudizó los problemas asociados al comercio mediante el fuerte incremento del contrabando y el deterioro de las exportaciones.

Bajo este escenario, a partir de 1985 el país cambió el modelo desarrollo económico: promoción de una estrategia de inserción internacional hacia fuera bajo el principio de una asignación de recursos en base al mercado, con participación limitada del Estado en la actividad productiva. La tendencia liberal de las políticas se reflejó en la disminución de las restricciones al comercio –reduciendo las distorsiones sobre precios – a través de la anulación de barreras arancelarias y para-arancelarias: se eliminaron los permisos o licencias previas y se bajaron y unificaron las tasas arancelarias sobre los bienes importados hasta el 10%, teniendo alícuotas incluso menores para una nómina de bienes de capital y materias primas.

Se buscó promocionar y diversificar las exportaciones, principalmente aquellas no tradicionales con perspectivas de generar valor agregado. En este marco, se implementaron varias medidas de incentivo fiscal: i) exenciones de tributos nacionales al sector exportador; ii) consolidación del régimen de zonas francas para aumentar el empleo e inversiones a través del desarrollo de la infraestructura comercial, industrial y de servicios para los procesos productivos destinados a la exportación; iii) participación activa en acuerdos regionales y bilaterales –Comunidad Andina de Nacionales (CAN), Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Sistema Generalizado de Preferencias (GSP), Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (ATPA/ATPDEA) y Acuerdo de Complementación Económica con Chile–, así como en la Organización Mundial del Comercio (OMC); y, iv) creación de instituciones para facilitar y promover la actividad exportadora –como la creación del SIVEX para simplificar y centralizar los trámites para la exportación en una sola oficina y la creación de CEPROBOL para la promoción económica-comercial.

Esta estrategia contempló igualmente la atracción de inversión extranjera directa (IED) mediante una serie de normas que conformaron la estructura legal e institucional como mecanismo de promoción del crecimiento económico. Además de una Ley de Inversiones promulgada en 1990, hubo una actitud pro-activa del gobierno: anuncio de retiro de las actividades productivas y sectores de energía e infraestructura básica, y la licitación pública internacional de las empresas estatales. De hecho, fueron la ventas (parciales) de las empresas estatales más grandes – en

los sectores hidrocarburos, telecomunicaciones, transporte y servicios básicos— lo que efectivamente atrajo IED, mostrando que la entrada de capitales respondió a dos incentivos concretos: la alta rentabilidad esperada presente y futura acompañada de la estructura oligopólica del mercado, y, las diversas ventajas de producir dentro del país frente a la alternativa de exportar a éste.

Estas políticas de inserción internacional tuvieron resultados mixtos. Por un lado, las exportaciones de productos no tradicionales aumentaron entre 1985-2005 (aunque con mejor desempeño en los primeros 10 años). Adicionalmente, la atracción de mayores inversiones al sector de hidrocarburos, la apertura del mercado de gas a Brasil y el sustancial incremento de precios, implicaron un aumento importante de las exportaciones de este rubro. Sin embargo, las exportaciones continuaron concentradas en recursos naturales y en general la dinámica del sector industrial exportador fue baja.

Una de las mayores críticas a la política comercial de la época es que la apertura fue unilateral y generó un aumento sustancial en las importaciones. Los datos muestran que el resultado inmediato de tales políticas fue la sustitución de las importaciones legales por aquellas ilegales; no obstante, éstas no fueron suficientes para acabar con la competencia desleal, que cayó pero se mantuvo en niveles significativos (ni siquiera con la promulgación de la Ley General de Aduanas en 1999), y los impactos negativos sobre la expansión productiva persistieron.

Por otro lado, los esfuerzos del gobierno para generar un clima adecuado para la IED generaron un aumento significativo en la entrada de capital extranjero durante la segunda mitad de la década de los noventa¹. No obstante, en los últimos años, factores como la finalización de las ventas de las empresas estatales y los conflictos socio-políticos internos generaron una caída de la IED.

La Estrategia de Inserción Internacional como tal presentó en la práctica un efecto modesto sobre el desarrollo económico. El patrón exportador y la captación de IED tuvieron un impacto marginal sobre la reducción de la pobreza; en particular, la atracción de IED no colmó las expectativas sobre sus efectos multiplicadores en el resto de los sectores y sobre crecimiento.

Las limitaciones de la IED se han explicado por varios motivos. Primero, por que estuvo concentrada en sectores intensivos en capital —hidrocarburos, transporte, telecomunicaciones y servicios básicos — con escasos requerimientos de empleo. Segundo, por que las empresas capitalizadas operaron en enclaves con poca demanda de insumos intermedios nacionales y poca integración al país. Tercero, por que las innovaciones tecnológicas y mejoras de eficiencia en las empresas no tuvieron efectos de difusión significativos sobre las restantes actividades como se esperaba. Finalmente, por que la capitalización fue asociada a un mayor acceso a los servicios básicos en áreas urbanas, lo que exacerbó las disparidades con las áreas rurales.

En términos generales, es posible levantar la premisa de que la falencia más importante de la Estrategia de Inserción Comercial no estuvo acompañada con políticas focalizadas a resolver los problemas estructurales del sector industrial en el país; razón por la cual el desempeño de las exportaciones no tradicionales fue modesto y la IED hacia la industria de manufacturas baja.

¹ En el análisis se verifica que, en promedio, gran parte de estos recursos destinados a IED, en su mayoría provenientes de Estados Unidos, se invirtieron en el sector de hidrocarburos del departamento de Santa Cruz bajo la modalidad de Préstamos de Inversionista Directo.

En el caso de las exportaciones; adicionalmente a las deficiencias en las políticas señaladas anteriormente, no se discutieron los problemas estructurales que han restringido el desempeño de los sectores no tradicionales, confiándose en el libre mercado como el mecanismo que resolvería tales problemas e incentivaría eficazmente a los sectores. En particular, la industria de manufacturas no ha tenido un desempeño significativo en el período, y todavía no se han superado las limitaciones de acumulación de capital físico (determinante principal del crecimiento en Bolivia), persistiendo las falencias en financiamiento con altas tasas de interés, garantías elevadas y dificultades en el acceso.

La infraestructura vial tampoco ha sido desarrollada para coadyuvar de manera importante a la expansión productiva: desde 1998 la red vial fundamental ha aumentado en más del 40%; no obstante, por ser el resultado de demandas político-regionales se ha distorsionado fuertemente el concepto técnico y la función económica de las carreteras (ver Vásquez, 2005). El principal problema ha sido la falta de una Plan Maestro de Transporte que requiere ser desarrollado con urgencia.

Un tercer problema estructural, se relaciona con la gestión pública que afecta negativamente al clima de inversiones y se refleja en una débil institucionalidad, burocracia en la generación, formalización o salida de empresas, etc. Estas deficiencias son difíciles de superar, sin embargo, en el corto plazo se podría analizar y evaluar de qué manera los trámites y procesos pueden ser reducidos, siguiendo las sugerencias genéricas establecidas por el Banco Mundial (2005).

Finalmente, es importante señalar que la acumulación de capital fijo ha estado fuertemente limitada por los problemas socio-políticos e “inseguridad jurídica”, y ha desincentivado fuertemente la inversión privada nacional y extranjera. A corto plazo se requeriría restablecer las condiciones básicas necesarias para la realización de las inversiones. Por el momento, la estrategia de atracción de inversiones fue formalmente discontinuada a partir de la ley de Hidrocarburos de 2005. La razón principal fue que el modelo liberal implementado no respondió a las necesidades básicas de las mayorías nacionales durante el tiempo de su vigencia, por varios motivos. Primero, por que estuvo concentrada en sectores intensivos en capital – hidrocarburos, transporte, telecomunicaciones y servicios básicos– con escasos requerimientos de empleo. Segundo, por que las empresas capitalizadas operaron en enclaves con poca demanda de insumos intermedios nacionales y poca integración al país. Tercero, por que las innovaciones tecnológicas y mejoras de eficiencia en las empresas no tuvieron efectos de difusión significativos sobre las restantes actividades como se esperaba. Finalmente, por que la capitalización fue asociada a un mayor acceso a los servicios básicos en áreas urbanas, lo que exacerbó las disparidades con las áreas rurales.

Uno de los cambios de estrategia más importantes del actual gobierno es su participación más activa en la promoción del desarrollo productivo. En este marco se destaca el apoyo financiero mediante la banca de fomento para incentivar las inversiones; sin embargo, debe evitarse replicar las malas experiencias pasadas o distorsionar el sistema financiero. El Plan del nuevo gobierno contempla también la inclusión de las comunidades pobres a la actividad productiva a través de mejoras de capacidades humanas, económicas y sociales, en la perspectiva de disminuir la pobreza. Este proceso de inclusión es necesario en Bolivia; sin embargo, las políticas no han sido todavía definidas y ciertamente serán complejas ya que deben ser integrales para ser exitosas - generando cultura empresarial, capacidades productivas y de gestión, y apoyando con innovaciones tecnológicas y crédito – dadas las características de la población pobre.

Adicionalmente, se plantea que los recursos para financiar los programas de apoyo a la producción se deriven de los generados en la actividad hidrocarburífera; sin embargo, debe tomarse en cuenta que una buena parte de éstos ya está destinado a los gobiernos subnacionales quedando poco para el Tesoro General de la Nación; por lo que el gobierno central deberá dialogar y discutir a fondo con los Municipios y Prefecturas para viabilizar esta propuesta. En este contexto sería interesante focalizar primero los esfuerzos en un Municipio y con pocas actividades productivas, y trabajar desde el planteamiento del Plan de Desarrollo Productivo hasta la misma ejecución y evaluación de impacto.

Igualmente, el actual gobierno se ha planteado crear nuevas reglas jurídicas y procesos de regulación para la inversión extranjera directa en beneficio del Estado y, desde aquí, de los sectores más empobrecidos de la sociedad; y revisar los Tratados Bilaterales de Inversión para ajustarlos a los nuevos lineamientos de desarrollo. Los primeros trabajos se han reflejado en la promulgación del Decreto de Nacionalización donde el Estado recupera la propiedad, la posesión y el control total y absoluto de los recursos hidrocarburíferos. Esta estrategia es importante pues las ganancias de los sectores capitalizados pueden efectivamente reflejarse sobre el bienestar socioeconómico de toda la población; sin embargo, el componente político-ideológico inmerso en estas medidas puede ser también altamente adverso y en los hechos simplemente generar un menor crecimiento económico en el futuro por la menor captación de inversión extranjera. Cabe señalar, por último, que ésta reflexión merece atención pues la inversión juega un papel importante en el nuevo Plan de Gobierno.

Se ha planteado proteger y fortalecer el mercado interno modificando la liberalización comercial “irrestricta y unilateral” a través de políticas arancelarias moderadas y diferencias - para priorizar ciertos sectores - y para-arancelarias, así como implementar acciones efectivas de lucha contra el contrabando. Sin embargo, este planteamiento debe considerar dos aspectos importantes; el primero es que el problema crítico se presenta en la gestión pública que, a pesar los esfuerzos, hasta la fecha no ha sido superada para combatir el contrabando, siendo que la implementación de restricciones comerciales simplemente puede llevar a una mayor competencia desleal. El segundo es que los varios convenios internacionales que ha firmado Bolivia dejan poco espacio para la implementación de tales medidas.

Las principales conclusiones y recomendaciones que pueden tomarse del análisis de las políticas de inserción internacional en Bolivia se resumen a continuación.

- La eliminación de barreras para-arancelarias y disminución de tasas arancelarias tuvieron un primer efecto de cambiar las importaciones ilegales por aquellas legales. Sin embargo, la gestión pública ha sido inefectiva para combatir el contrabando. El gobierno actual ha planteado luchar contra la competencia desleal; sin embargo, se desconocen sus líneas de acción (además de las ya establecidas en la Ley General de Aduanas). Resultaría necesario buscar instrumentos alternativos, enfocando el problema desde un punto de vista estructural, es decir, la informalidad.
- Los incentivos fiscales aplicados para combatir sesgos anti-exportadores y garantizar la neutralidad impositiva han presentado importantes avances en el tiempo y han tenido una buena acogida y aceptación por parte de las empresas. Sin embargo, persisten problemas en la devolución de los tributos para garantizar la neutralidad fiscal y evitar sobrefacturaciones, así como dificultades en la sostenibilidad del instrumento en el largo plazo. La actual propuesta del gobierno de establecer criterios de selectividad en la aplicación de los incentivos no parece responder a las debilidades de la política, además de ir en contra de los principios de equidad en la tributación establecidos en la Constitución.

- La estrategia de apertura comercial, acompañada de la nueva dinámica mundial hacia un “regionalismo abierto”, ha permitido que Bolivia participe en varios acuerdos comerciales multilaterales y bilaterales, simultáneamente con una participación activa en la OMC. Los esfuerzos de integración comercial han incrementado las ventas de productos a los socios comerciales; sin embargo, estos nuevos mercados no fueron, en general, bien aprovechados. Esto se debe a que ciertas barreras para-arancelarias han limitado las exportaciones nacionales y a que el sector productivo (principalmente industrial) parece no estar respondiendo de manera significativa a estos incentivos.
- El actual gobierno ha planteado acuerdos comerciales “TCPs” que buscan ser más integrales al simple comercio de bienes y servicios: un marco complementario, cooperativo y solidario que potencie y beneficie a los pueblos. En este contexto, sería importante definir más específicamente los diversos temas considerados y su complementación y armonía y los resultados específicos esperados, así como su viabilidad en concordancia con los acuerdos ya firmados por Bolivia y modificaciones posibles. Para ello, el primer aspecto crítico debería ser el fortalecimiento institucional del Ministerio de Comercio Exterior y Culto, a fin de crear capacidades de análisis, diseño de políticas, negociación, defensa y seguimiento, garantizar el cumplimiento de los acuerdos firmados por las partes y buscar nuevas oportunidades de apertura de mercados. Adicionalmente, será necesario promover discusiones técnicas y sociales para hacer viable la propuesta del gobierno, identificando sus oportunidades y amenazas en un marco de discusión con los diversos actores.
- Los esfuerzos por generar mecanismos institucionales de apoyo a la actividad exportadora se han plasmado en acciones como la implementación del Sistema de Ventanilla Única de Exportación (SIVEX) para simplificar los trámites y procedimientos relativos al comercio exterior; y la creación de CEPROBOL para la promoción económica-comercial. A pesar de los avances institucionales todavía se presentan problemas de información, limitación en la promoción de las exportaciones y deficiencias de gestión (rotación de personal, duplicidad de funciones con esfuerzos dispersos y fragmentados).
- En este marco, se plantea analizar y evaluar el desempeño de CEPROBOL, observando sus deficiencias y limitaciones. Dado que las debilidades de la institución parecen ser características a varias entidades públicas, sería recomendable examinar la posibilidad de convertirla en una entidad descentralizada y mixta – con la participación del sector privado – aprovechando la experiencia de las buenas prácticas en el país.

Finalmente, tal como se indicó previamente, la acumulación de capital fijo en la actualidad se encuentra fuertemente limitada por los problemas socio-políticos e “inseguridad jurídica”, desincentivado fuertemente la inversión privada nacional y extranjera. Así, se hace prioritario en un corto plazo restablecer las condiciones básicas necesarias para la realización de las inversiones. El gobierno entonces deberá equilibrar los intereses de la nación – en términos sociales, económicos y políticos – con los del inversionista extranjero si es que efectivamente desea atraer IED. En este marco se sugiere:

- Identificar los canales de transmisión de la conflictividad socio-política hacia la incertidumbre económica e inseguridad jurídica; para plantear acciones e incentivos que permitan disminuir la incertidumbre. Este trabajo incluiría procesos de diálogo y concertación sobre los temas críticos de la agenda socio-política para restablecer la estabilidad; y medidas que fortalezcan el Estado de Derecho para garantizar la seguridad jurídica y el respeto a la propiedad privada.

- Mantener la estabilidad macroeconómica, mediante la disciplina monetaria, cambiaria y fiscal.
- Apurar la definición e implementación de la estrategia de atracción de inversiones que sea ligada a las políticas sectoriales.
- Crear una entidad público-privada de promoción de inversiones con independencia y sostenibilidad financiera e institucional, que establezca acciones específicas para mejorar el clima de inversiones y que mejore la calidad y oportunidad de la información para la entrada de flujos de capital extranjero.

Problemas estructurales relacionados con acumulación de capital, políticas y gestión pública para facilitar y expandir la industria y la infraestructura vial siguen siendo problemas clave sin resolver. Adicionalmente, los conflictos sociales y políticos de los últimos años han exacerbado la vulnerabilidad del país afectando fuertemente sobre el clima de inversiones.

En cuanto al tema de inversión, existen ciertos elementos críticos adicionales, particularmente en lo referente a:

- Inversión pública: El incremento de la renta petrolera establece un panorama favorable para una igualmente creciente inversión pública. En la práctica la inversión pública depende de la gestión pública y de la forma de distribución de la renta petrolera entre los tres niveles de gobierno: Nacional, Departamental y Municipal. En el nivel nacional el tesoro general de la nación no se encuentra beneficiando en forma directa de mayores recursos financieros pero indirectamente se prevé que recurrirá a los ingresos que pueda obtener de YPFB. El grueso de la renta petrolera se encuentra acumulándose en el nivel Departamental (particularmente de los Departamentos productores) y en el nivel municipal. Además de los desequilibrios entre Departamentos, la débil gestión pública en todos los niveles de gobierno no está permitiendo que estos recursos financieros se expresen en crecimiento importante de la inversión pública. Por otra parte no existen garantías (independientemente del nivel de gobierno) de que aunque se ejecute mayor inversión pública ésta sea la más “apropiada” (tema altamente ambiguo). Asimismo, cualquier programa de inversión pública también estará sujeto a los riesgos internos gubernamentales (inestabilidad funcionaria, captura política).

- Inversión privada en general: La rentabilidad promedio se encuentra aumentando por efecto de precios internacionales favorables (el TCR se depreció considerablemente incrementando la competitividad de las exportaciones). Sin embargo, los riesgos internos también han aumentado considerablemente determinando una percepción general por parte de los inversionistas privados de que en la práctica la probabilidad de pérdida pueda ser mayor que la probabilidad de ganancia positiva. Los riesgos internos por tanto están determinando que quienes inviertan en Bolivia deban ser en esencia “amantes del riesgo”. En el balance final esta situación ha detenido la ejecución de nuevas inversiones en nuevos proyectos y a que la inversión privada solo se limite al mantenimiento de sus actividades actuales hasta que mejoren los tiempos. Las consecuencias son la no generación de nuevos empleos, la expansión de microempresas informales cuyo objetivo es el autoempleo y la exportación masiva de trabajadores bolivianos.

-Inversión extranjera directa: La rentabilidad promedio para inversiones en actividades extractivas (hidrocarburos y minería) han aumentado sustancialmente por efecto de las condiciones internacionales favorables de demanda y precios. De la misma manera los riesgos internos también han aumentado determinando que en el balance también se detengan los planes de inversión en nuevos proyectos

limitándose al cumplimiento de sus pasados programas de inversiones o simplemente a inversiones de mantenimiento de su actividad actual. Esto fue particularmente dramático en el caso del sector de hidrocarburos, sin embargo, la reciente firma de nuevos contratos entre gobierno y empresas petroleras, así como la expansión futura de mercados para el gas natural ocurrida recientemente (Argentina) ha disminuido la percepción de alto riesgo interno (no la ha eliminando), estableciendo un ambiente potencialmente favorable a la inversión extranjera directa.

-Sociedad civil: Ya son varios años consecutivos de bajas tasas de crecimiento, baja inversión pública, casi inexistente inversión privada y de no generación de empleos. Como resultado no ha ocurrido reducción de pobreza, solo se la ha contenido. Ante las fallas de gobierno y del sector privado, la sociedad civil a tendido a formar micro organizaciones para auto proveerse de empleo, de capacidades y de servicios públicos.

Hacia delante, aunque existe oferta y demanda de recursos financieros y de transferencia de tecnología, los riesgos principales están en que no existen las condiciones que permitan identificar un punto de equilibrio claro relativo a las condiciones para la realización de la inversión privada (incluida la IED). También existe motivo de optimismo moderado para alcanzar el equilibrio requerido debido a que el actual gobierno presenta signos de flexibilidad en su proceso de aprendizaje. i) La evidencia de esto es la distancia entre el decreto de nacionalización y los actuales contratos firmados con las empresas petroleras. ii) Otra evidencia es la distancia entre los discursos contra tratados de libre comercio y los actuales esfuerzos por renovar el ATPDEA con USA. De estos hechos se rescata que el gobierno se encuentra en un proceso de aprendizaje, que se flexibiliza cuando logra mejor conocimiento de los temas, aunque siempre con altas posibilidades de desviarse por efectos de los impactos negativos de las luchas políticas.

En este panorama algunos de los temas que se pueden trabajar son los siguientes:

1. Identificación exacta de los canales de transmisión de la conflictividad socio política hacia la incertidumbre económica, inseguridad jurídica y detenimiento de la inversión privada (nacional y extranjera). Esta actividad debe permitir identificar las acciones e incentivos que puedan contribuir hacia la disminución de la incertidumbre, incluyendo apoyo a los procesos de diálogo y concertación sobre los temas críticos de la agenda socio política.
2. Fortalecimiento masivo de la capacidad en gerencia pública en los cuadros de profesionales del gobierno actual, con especial énfasis en i) la planificación y ejecución de proyectos de inversión pública en los niveles del gobierno central, gobiernos departamentales y gobiernos municipales; ii) administración macroeconómica en prevención de desequilibrios resultantes de los ingresos extraordinarios resultantes de las exportaciones de hidrocarburos y minerales (enfermedad holandesa); iii) gestión pública con transparencia, rendición de cuentas y eficacia en el logro de objetivos.
3. Fortalecimiento y apoyo masivo a las micro organizaciones de la sociedad civil en su afán de auto proveerse de empleo, capacidades y conocimientos y servicios públicos. Esto último es de fundamental importancia debido a que la mayor parte de la población se encuentra en este ámbito y a que existe alta probabilidad de que continúen las fallas de gobierno y del sector privado por varios años más. Este es un espacio donde la participación de la cooperación internacional podría generar resultados de alto impacto.

INDICE

I. Introducción	1
II. Factores político-económicos y principales estrategias	3
II.1. Elementos de cambio de la inserción internacional desde 1985	3
II.2. La Nueva Política Económica y las posteriores reformas, 1985 - 2005.....	4
II.2.1. Estrategias y políticas sobre comercio internacional.....	6
II.2.2. Estrategias y políticas sobre la inversión extranjera directa.....	25
III. Desempeño y características de la inserción internacional.....	32
IV. Efectos del comercio e inversión extranjera directa.....	40
IV.1. Relación de la inserción internacional con algunos indicadores de desarrollo	40
IV.2. Efectos de la inversión extranjera directa sobre el desempeño de las	empresas
IV.3. Efectos de la inversión extranjera directa sobre las cuentas	macroeconómicas
V. Estrategias de inserción internacional versus problemas estructurales	46
VI. Contexto y perspectivas de la inserción internacional, 2006.....	48
VI.1. Estrategias del Gobierno del Presidente Evo Morales	48
VI.2. Elementos críticos de la coyuntura actual	54
VII. Conclusiones y recomendaciones de política.....	55
Bibliografía.....	59
Anexos.....	63

I. Introducción

Bolivia, al igual que muchas otras economías, ha seguido las tendencias mundiales de políticas de desarrollo. Hasta 1985 se aplicó la Estrategia de Sustitución de Importaciones con una fuerte intervención del Estado, bajo la premisa de expandir la producción industrial doméstica con apoyo de la inversión extranjera directa. En los hechos, sin embargo, los resultados fueron modestos y el país continuó con niveles bajos de industrialización, concentrándose en la explotación y exportación de recursos naturales, principalmente minerales.

A principios de la década de los ochenta, la crisis económica – acompañada de *shocks externos* negativos - expuso la debilidad de las políticas del Estado; y agudizó los problemas de los instrumentos comerciales mediante el fuerte incremento del contrabando y el deterioro de las exportaciones.

Bajo este escenario; desde 1985 el país inició una serie de reformas que cambiaron el modelo desarrollo económico; promoviéndose una Estrategia de Inserción Internacional hacia afuera; bajo el principio de una asignación de recursos más eficiente en función a señales de mercado, y con una participación simplemente facilitadora del Estado en la actividad productiva.

La tendencia liberal de las políticas se reflejaron en la disminución de las restricciones al comercio – reduciendo las distorsiones sobre precios – a través de la eliminación de barreras comerciales: se eliminaron los permisos o licencias previas y se bajaron y unificaron las tasas arancelarias sobre los bienes importados.

El resultado inmediato aparente de la liberalización comercial fue la sustitución de las importaciones legales por aquellas ilegales. Sin embargo, por las debilidades de la gestión pública no se pudo contrarrestar el problema del contrabando, ni siquiera con la promulgación de la Ley General de Aduanas en 1999, y el sector productor – principalmente el industrial - se vio persistentemente afectado por la competencia desleal.

El gobierno buscó también promocionar y diversificar las exportaciones, principalmente aquellas no tradicionales que tienen perspectivas de agregar mayor valor al bien final. En este marco, se implementaron varias políticas; entre las que se destacan: i) las exenciones de tributos nacionales al sector exportador, medidas que se fueron perfeccionando en el tiempo y buscaron contrarrestar los sesgos antiexportadores y generar neutralidad impositiva; ii) la consolidación del régimen de zonas francas enfocada a aumentar el empleo y las inversiones a través del desarrollo de una infraestructura comercial, industrial y de servicios para los procesos productivos destinados, principalmente, a las exportaciones; iii) la participación activa de varios acuerdos regionales y bilaterales, así como en la Organización Mundial del Comercio (OMC); y, iv) la creación de instituciones para prestar servicios que faciliten y promuevan la actividad exportadora en Bolivia.

La Estrategia de Inserción Internacional contempló también la atracción de inversión extranjera directa (IED) como mecanismo de promoción del crecimiento económico. La Ley de Inversiones promulgada en el año 1990 fue la primera medida implementada para establecer condiciones favorables a la IED,

reconociendo los mismos derechos, deberes y garantías que la inversión doméstica.

La mencionada Ley y posteriores convenios bilaterales fueron las primeras señales de apertura al libre flujo de capitales, sin embargo, no tuvieron resultados concretos por si solos; siendo necesario una actitud pro activa del gobierno - desde el anuncio de su retiro de las actividades productivas y de los sectores de energía e infraestructura básica, hasta la licitación pública internacional de las empresas estatales – para atraer efectivamente la IED. En este contexto, los elementos más distintivos fueron la Ley de Capitalización de 1994 (donde se vendió una parcela de las empresas estatales más importantes) y la Ley de Hidrocarburos de 1996.

La Estrategia de Inserción Internacional tuvo resultados mixtos. Por un lado, las exportaciones de productos no tradicionales aumentaron durante 1985-2005, aunque su mejor desempeño se manifestó en los primeros 10 años. Adicionalmente, la apertura del mercado de gas a Brasil y el sustancial incremento de precios de hidrocarburos - acompañados de inversiones sustantivas en el sector - posibilitaron un incremento significativo de las exportaciones en este rubro en los últimos años. Sin embargo, las exportaciones continuaron concentradas en recursos naturales y, en general, la dinámica del sector industrial exportador fue baja.

Por otro lado, los esfuerzos del gobierno para generar un clima adecuado para la IED provocaron significativas entradas de capital extranjero durante la segunda mitad de la década de los noventa. Sin embargo, en los últimos años, factores como la finalización de las ventas de las empresas estatales y los conflictos socio-políticos internos generaron una caída sustantiva de la IED.

En términos de impacto, la Estrategia de Inserción Internacional presentó en la práctica un efecto modesto sobre el desarrollo económico. El patrón exportador y la captación de IED tuvieron una incidencia marginal sobre la reducción de la pobreza; en particular, la atracción de IED no colmó las expectativas sobre sus potenciales efectos multiplicadores en el resto de los sectores, ni sobre las mejoras en el bienestar social.

Las limitaciones de la IED se han explicado por varios motivos. Primero, por que estuvo concentrada en sectores intensivos en capital –hidrocarburos, transporte, telecomunicaciones y servicios básicos – con escasos requerimientos de empleo. Segundo, por que las empresas capitalizadas operaron en enclaves con poca demanda de insumos intermedios nacionales y poca integración al país. Tercero, por que las innovaciones tecnológicas y mejoras de eficiencia en las empresas no tuvieron efectos de difusión significativos sobre las restantes actividades como se esperaba. Finalmente, por que la capitalización fue asociada a un mayor acceso a los servicios básicos en áreas urbanas, lo que exacerbó las disparidades con las áreas rurales.

En términos generales, es posible levantar la premisa de que la falencia más importante de la Estrategia de Inserción Internacional es que no estuvo acompañada con políticas focalizadas a resolver los problemas estructurales del sector industrial en el país; razón por la cual el desempeño de las exportaciones no tradicionales fue modesto y la IED hacia la industria de manufacturas baja.

Varios estudios muestran que los históricos problemas - de financiamiento para la acumulación de capital, de políticas y gestión pública hacia facilitar y expandir la industria y de infraestructura vial - todavía no han sido resueltos. Adicionalmente, los conflictos sociales y políticos y la “inseguridad jurídica” de los últimos años han exacerbado la vulnerabilidad del país afectando fuertemente el clima de inversiones.

El presente documento tiene el propósito de describir y analizar en detalle la Estrategia de Inserción Internacional sobre el comercio y la atracción de IED durante el período 1985-2005, estudiando los efectos y limitaciones de las diversas políticas y medidas implementadas - descritas brevemente en los anteriores párrafos anteriores. Posteriormente, se examinan las actuales medidas del Gobierno de Evo Morales A. contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo y se discuten sus posibles resultados e impactos bajo la coyuntura actual y los problemas estructurales históricos detectados.

El documento está dividido en siete secciones partiendo de esta introducción. En la segunda sección se exponen los factores político - económicos y principales estrategias en torno a la inserción comercial, examinando los elementos de cambio desde 1985 – comercio externo (principalmente exportaciones) e IED. En la siguiente sección se evalúa el desempeño y características de las variables de inserción internacional durante 1985-2005 para posteriormente, en la cuarta sección, analizar sus efectos sobre algunos indicadores de desarrollo, sobre el desempeño de las empresas capitalizadas y sobre las cuentas macroeconómicas.

En la quinta sección se exponen los principales resultados y limitaciones de las estrategias de inserción internacional; y, en la sexta sección se analiza el contexto y perspectivas de la inserción internacional bajo las Estrategias del Gobierno de Evo Morales y los elementos críticos de la coyuntura actual. Finalmente se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de política.

II. Factores político-económicos y principales estrategias

II.1. Elementos de cambio de la inserción internacional desde 1985

Bolivia, al igual que muchas economías en desarrollo, ha seguido las tendencias mundiales sobre las estrategias de inserción internacional. Hasta 1985 implementó la Estrategia de Sustitución de Importaciones bajo la premisa de desarrollar la producción doméstica con apoyo de la inversión extranjera directa.

La Estrategia favoreció el desarrollo de la industria de manufacturas, aunque tuvo resultados modestos por varios motivos: i) no fue acompañada con una política industrial, y los intentos estatales aislados por estimular las actividades industriales fueron infructuosos en su mayoría; ii) la expansión productiva incentivada por inversión extranjera directa en otros países en desarrollo no se plasmó en el caso de Bolivia; y, iii) se carecieron de políticas - principalmente financieras y tecnológicas – para estimular la productividad.

Desde 1970 se buscó promocionar y diversificar las exportaciones. Por un lado, la crisis de energía mundial generó oportunidades para la producción y exportación

de petróleo y, principalmente, de gas natural a Argentina. Por otro lado, se participó en acuerdos comerciales; como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) - redefinida posteriormente como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) - y en el Acuerdo de Cartagena que dio lugar al Pacto Andino. Adicionalmente, se implementaron políticas para disminuir los sesgos antiexportadores:² en 1977 se estableció el Régimen de Incentivos Fiscales a las Exportaciones No Tradicionales RIFENT, para expandir y diversificar éstas exportaciones, y se lo instituyó a través del Certificado de Reintegro Tributario de Exportación, CERTEX (Rodríguez, 2004).

Los esfuerzos por promover las exportaciones y la inversión extranjera directa, sin embargo, se vieron fuertemente afectados por la crisis de la deuda de los primeros años de los ochenta. Las altas tasas de inflación y el racionamiento de divisas internacionales derivado de la rigidez del tipo de cambio - con el consecuente desarrollo de un mercado paralelo del dólar americano - deterioraron fuertemente la situación comercial del país. Las importaciones legales cayeron, dando paso a la expansión acelerada de las importaciones ilegales que incrementaron a una tasa anual del 73.2% durante 1981-1985. Por otro lado, las exportaciones e inversión extranjera se vieron fuertemente desalentadas por la situación económica, que estaba acompañada del caos institucional e ineficacia de las políticas públicas.³

II.2. La Nueva Política Económica y las posteriores reformas, 1985 - 2005

Al inicio del Gobierno de Paz Estensoro, en agosto de 1985, Bolivia se confrontaba con problemas estructurales y coyunturales de magnitud que habían limitado fuertemente el crecimiento económico y deteriorado el comercio de bienes y flujos de capital; y que se habían agravado en la primera mitad de la década de los ochenta.

Frente a este escenario se promulgó la Nueva Política Económica con el propósito principal de ajustar y mantener la estabilidad macroeconómica a través de: la eliminación de las distorsiones de precios y restricciones mediante medidas liberales; la flexibilización del mercado de trabajo; y, la implementación de una serie de reformas fiscales y monetarias.

Las medidas adoptadas cambiaron el modelo de desarrollo promoviendo una Estrategia de Inserción Internacional hacia fuera; bajo el principio de una asignación de recursos más eficiente en función a señales de mercado. La eliminación de las distorsiones en el ámbito de las relaciones económicas internacionales se plasmaron en: i) disminuciones a las restricciones al comercio; ii) implementación de incentivos fiscales, para contrarrestar efectivamente los sesgos antiexportadores; y, iii) establecimiento de un nuevo régimen cambiario

² Los sesgos antiexportadores se derivan de los impuestos, aranceles a los insumos, etc., que inducen a sobrecostos en la producción de los bienes de exportación.

³ El CERTEX tuvo inclusive un efecto contrario al incentivar las exportaciones ilegales: hasta 1984 los exportadores debían entregar el 40% de sus divisas al Banco Central de Bolivia al tipo de cambio oficial y el restante podían venderlo en el mercado libre; en agosto de 1984 esta entrega obligatoria ascendió al 70%. La elevada brecha cambiaria entre el tipo de cambio oficial y paralelo, sin embargo, provocó que solamente aquellos productos que necesitaban la certificación de procedencia de Bolivia registraran sus exportaciones (ver Espejo, 1990a).

basado en un tipo de cambio único, real y flexible;⁴ que en los hechos ha sido implementado como un tipo de cambio casi fijo con mini devaluaciones que acompañan la cotización del mercado paralelo.

A la virada de la década de los años ochenta, Bolivia había alcanzado el objetivo fundamental de la Nueva Política Económica: lograr la estabilidad macroeconómica. Una vez que los problemas urgentes fueron superados, el gobierno se focalizó en resolver los problemas importantes: se generaron nuevas políticas para consolidar el desarrollo con una participación facilitadora del Estado en las actividades productivas. El periodo 1990-2005, no obstante, se caracterizó por dos etapas diferenciadas en lo relativo a su desempeño socioeconómico.

Durante 1990-1998, siguiendo las tendencias de los países en desarrollo, el Gobierno buscó promover las inversiones extranjeras directas a través de varias medidas, como la promulgación de la Ley de Inversiones y la capitalización (y privatización en algunos casos) de las empresas estatales. Adicionalmente, se dieron avances en la regulación y apoyo a la institucionalización de los sectores económicos – como el público, financiero, de servicios básicos, etc. – con el propósito de generar bases adecuadas para el buen desempeño de las actividades. Las políticas sobre el comercio internacional se concentraron en incentivar las exportaciones a través de incentivos fiscales, acuerdos comerciales y mecanismos institucionales facilitadores y promotores.

En la época se diseñaron e iniciaron también varias reformas sociales: i) la Ley de Reforma Educativa - Ley 1565 de 1994 – que ha buscado principalmente aumentar el acceso y la calidad de la educación primaria; ii) la Ley de Participación Popular - Ley 1551 de 1994 – que ha promovido la participación de las juntas vecinales, comunidades y pueblos en la vida jurídica, política y económica del país; iii) las políticas en salud destinadas a disminuir la mortalidad infantil y materna (a través del Seguro Nacional de Maternidad y Niñez en 1996 y el Seguro Básico de Salud en 1998); y, iv) la Ley de Pensiones, en 1997, que sustituyó el sistema de reparto simple por el de capitalización individual y creó el Bonosol (subsidio anual) para las personas de la tercera edad.

Los avances más importantes en el periodo se plasmaron en el desempeño del Producto Interno Bruto (PIB), que creció a una tasa promedio de 4.35% año; destacándose los sectores no transables (servicios y construcción), la agricultura industrial y los hidrocarburos. No obstante, el crecimiento económico no se vio reflejado en mejoras del bienestar de la sociedad en su conjunto y las reformas sociales avanzaron muy lentamente en el período.

En los años posteriores a 1998, la erradicación forzosa de los cultivos de coca, la crisis de moneda de los socios comerciales (Argentina y Brasil), el deterioro de los términos de intercambio (principalmente de los precios de los minerales) y la caída de la inversión extranjera directa, provocaron una fuerte recesión económica

⁴ El régimen fue establecido en el DS 21060 en 1985, determinado mediante un mecanismo de subasta de divisas administrado por el Banco Central. La medida vino acompañada de una fuerte depreciación del tipo de cambio oficial, aproximándolo a su valor de mercado: en agosto de 1985 el precio oficial del dólar representaba apenas el 6% del precio cotizado en el mercado paralelo; ya en septiembre del mismo año este porcentaje llegó al 99%.

acompañada de mayores tasas de desempleo; entre 1998 y 1999, por ejemplo, la tasa de crecimiento del PIB llegó apenas al 0.43%.

En este contexto, y en medio del malestar de la población, las nuevas políticas profundizaron y aceleraron las reformas para disminuir la pobreza logrando algunos avances importantes (ver Chávez y Muriel, 2005). Bolivia se benefició también del alivio de la deuda a través de la iniciativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*) y en el año 2000 – como contrapartida – se estableció la Estrategia de Reducción de la Pobreza, cuyas acciones fueron alineadas a los objetivos del milenio. Adicionalmente, se creó el Plan Obras con Empleo buscando la generación de trabajos temporales en áreas urbanas y rurales y apoyando la ejecución de la inversión pública en los municipios.

A la virada del siglo XXI, los problemas socioeconómicos mostraron la necesidad de apoyar al sector productivo. Los resultados fueron la generación y profundización de políticas destinadas a promover la micro y pequeña empresa, estrategias focalizadas a promocionar la competitividad y cadenas productivas y el desarrollo del Dialogo Nacional Bolivia Productiva - realizado con la participación del Estado y la sociedad civil, y con el apoyo de la cooperación internacional (con una intervención de 70,000 personas). En materia comercial, las acciones se concentraron en promover las exportaciones de manera más integral – considerando los varios factores que determinan su crecimiento, proteger de mejor manera al sector productivo combatiendo la competencia desleal derivada del contrabando.

Las medidas sobre comercio internacional e inversión extranjera directa desarrolladas en el periodo 1985-2005 son descritas y analizadas en detalle en las siguientes subsecciones.

II.2.1. Estrategias y políticas sobre comercio internacional

Medidas sobre importaciones

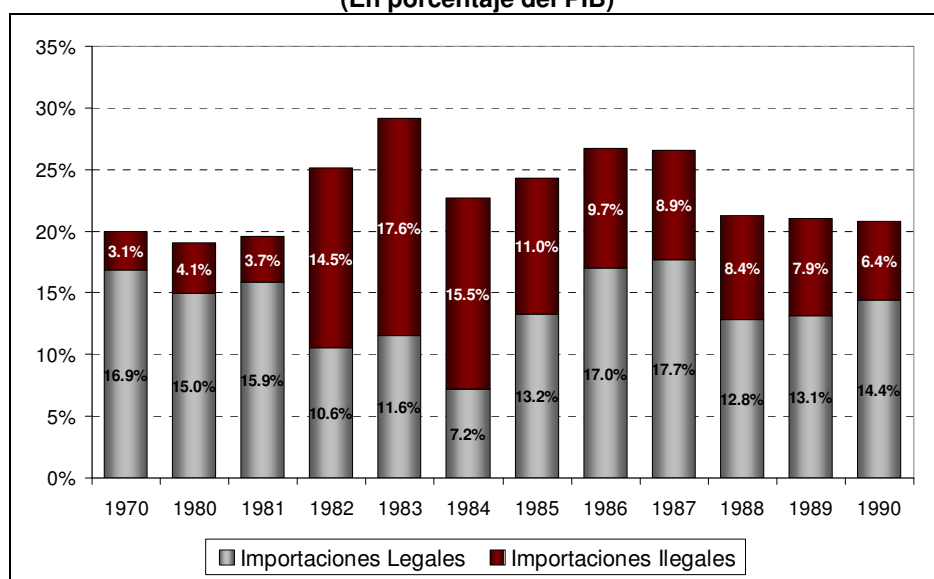
La Nueva Política Económica contempló políticas de liberalización de las importaciones, eliminando las barreras para-arancelarias y disminuyendo los aranceles: en 1985 las importaciones de bienes se sujetaron a una única tasa del 20% del valor CIF; que posteriormente se redujo hasta el 10%, con tarifas menores para una nómina de bienes de capital. Las exportaciones también fueron liberalizadas eliminando los permisos o licencias previas.⁵ Las menores restricciones al comercio pretendían también aumentar el bienestar de los consumidores y facilitar la producción nacional con la importación de insumos.

Una de las mayores críticas a la política comercial de la época - que persiste inclusive en la actualidad - es que la apertura fue unilateral y habría generado un aumento sustancial en las importaciones. Sin embargo, los datos de las importaciones legales para 1970-1990, por el contrario, muestran que en estos dos años extremos hubo una caída (en % PIB), e inclusive durante la vigencia de la Nueva Política Económica (ver Gráfico 2.1). Durante 1982-1984, los bajos niveles de importaciones legales se explican por un aumento sustancial del contrabando.

⁵ Ver Tabla A.1. en Anexo para el detalle de las normas que respaldan dicho proceso.

El impacto inmediato de la flexibilización de las políticas comerciales parece haber sido la sustitución de las importaciones legales por aquellas ilegales. No obstante, no fueron suficientes para acabar con la competencia desleal, que cayó pero se mantuvo en niveles significativos.

Gráfico 2.1
Evolución de las importaciones
(En porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadística

En el periodo 1990-2005, las políticas sobre importaciones continuaron flexibilizándose: en particular, las materias primas y bienes de capital se sujetaron a gravámenes arancelarios entre 5% y 0% de acuerdo a nóminas específicas; y se dejó de aplicar licencias o permisos previos - siendo el último para el azúcar en 1992.

Por otro lado, la persistencia de las importaciones ilegales, acompañadas de las demandas del sector productivo para contrarrestar el problema, ocasionaron que el Gobierno promulgue en 1999 la Ley General de Aduanas con el propósito de combatir el contrabando a través de tres ámbitos: i) fortalecimiento de las instituciones - principalmente la Aduana Nacional - para una mayor eficiencia en la facilitación de las operaciones de comercio exterior y efectividad en su actuación frente a hechos ilícitos; ii) cambios en las normas, definiendo los actores involucrados en las operaciones del comercio exterior así como sus obligaciones; y, iii) reformas jurídicas que definen claramente los diferentes tipos de ilícitos aduaneros, las responsabilidades penales, civiles y administrativas de tales infracciones y las sanciones establecidas en cada caso. La Ley fue acompañada con el Programa de Reforma y Administración de la Administración Aduanera - PROMA (IBCE, 2005).⁶

⁶ Cabe señalar, no obstante, que a principios de la década de los noventa ya fueron realizados algunos programas de fortalecimiento con ayuda de la cooperación internacional.

Las reformas permitieron algunas mejoras en el control de las importaciones ilegales; sin embargo, los avances fueron limitados. Las estimaciones de ARG Consulting (ver IBCE, 2005) muestran que el contrabando en 2004 representó entre el 6.2% y 8.3% del PIB y entre el 28.8% y el 38.4% de las importaciones legales. Adicionalmente, se encuentra la prendería usada con precios bajísimos, que ingresa de manera formal con un valor promedio año aproximado de 3 millones de USD, y de manera ilegal con un valor de alrededor de 20 millones de USD; y representa cerca al 1.4% de las importaciones legales (Mendieta, 2005).

El contrabando ha sido uno de los principales factores que ha afectado negativamente la expansión productiva. Los Indicadores de Opinión Empresarial durante 1986-1990, desarrollados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), muestran que la competencia desleal representó alrededor del 40% de los problemas que restringieron la utilización de la capacidad instalada del sector industrial (ver Peñaranda, 1995). Adicionalmente, el análisis de Chávez y Muriel (2004) muestra que este problema estructural ha limitado de manera significativa el crecimiento de la industria de manufacturas.

El contrabando de esta manera parece haber generado una trampa de pobreza estructural en la economía boliviana: importaciones ilegales - incentivos adversos para la actividad empresarial en la industria manufacturera - desempleo - pobreza - demanda de bienes de bajo costo - importaciones ilegales - incentivos adversos y así siguiendo.⁷

Incentivos fiscales

Durante 1985-1990 se implementaron políticas de incentivos fiscales con el propósito de eliminar los sesgos antiexportadores. Por un lado, se buscó compensar a los exportadores los aranceles pagados por la importación de insumos, instituyendo en 1987 el Certificado de Reintegro Arancelario CRA en reemplazo del CERTEX (que había sido eliminado en 1986). El CRA se hizo efectivo recién en septiembre de 1988 para las exportaciones no tradicionales con excepción de la madera aserrada; con una devolución sobre el valor neto de la exportaciones (valor FOB menos fletes, seguros, etc.) del 10%, reduciéndose posteriormente al 6%. Adicionalmente, desde 1986 se liberalizó el pago del Impuestos al Valor Agregado a través de los Certificados de Notas de Créditos Negociables (CENOCREM).

Los incentivos fiscales posibilitaron efectivamente la anulación de los sesgos antiexportadores existentes en las exportaciones de bienes no tradicionales (ver UDAPE, 1993; Parada, 1994; y, Vidaurre, 1994); no obstante, presentaron algunos problemas. La implementación del CRA fue inequitativa ya que – al ser uniforme - no tomó en cuenta las diferentes necesidades de insumos importados para la producción de los distintos bienes. A esto se adiciona el carácter *ad hock* de las tasas de reintegro que en la práctica fueron bastante mayores a las compensaciones requeridas y se convirtieron más bien en subsidios con las consecuentes distorsiones sobre la economía e incrementos en los gastos

⁷ Es importante notar que las importaciones ilegales también evaden los impuestos nacionales, principalmente los indirectos.

fiscales.⁸ Por este motivo, en enero de 1991, se reemplazó el CRA por la modalidad del *Draw-back* con niveles de compensación mucho menores: del 4% y el 2% sobre el valor FOB de las exportaciones dependiendo del grado de procesamiento del producto.⁹ Por otro lado, el CENOCREN generó subsidios ilegales vía sobrefacturación o compra de facturas sin contrapartida real (ver UDAPE, 1993).

En los años noventa, la promoción de exportaciones a través de incentivos fiscales – con sesgo a favorecer las exportaciones no tradicionales – fue profundizada bajo el principio de neutralidad impositiva. Esta estrategia acompañó los nuevos objetivos prioritarios de la política económica – una vez que la estabilización macroeconómica fue alcanzada – en torno a la generación de un sólido crecimiento, y la facilitación de las actividades productivas mediante reglas de juego claras y simples y agilización de trámites para garantizar mayor dinamismo y eficiencia en las operaciones.

En este marco, se promulgó en abril de 1993 la Ley de Desarrollo y Tratamiento Impositivo de las Exportaciones (Ley 1489), donde se estableció que “los exportadores de mercancías y servicios (...) recibirán la devolución de los impuestos internos al consumo y de los aranceles sobre insumos y bienes incorporados en las mercancías de exportación, considerando la incidencia real de éstos en los costos de producción, dentro de las prácticas admitidas en el comercio exterior”.

Los tributos sujetos a devolución han sido el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto al Consumo Específico (ICE), el Impuesto a las Transacciones (IT) y el Gravamen Aduanero Consolidado (GAC); cuya devolución se ha realizado a través de un valor tributario, denominado Certificado de Devolución de Impuestos (CEDEIM) - vigente hasta la fecha.

En 1999 las demandas del sector privado provocaron la modificación de la Ley, ampliando los incentivos fiscales: se estableció la devolución del IVA, ICE y GAC incorporados en los costos y gastos relacionados con las exportaciones no tradicionales y se extendieron los beneficios al sector minero-metalúrgico.¹⁰

Las políticas de incentivos fiscales han tenido una buena acogida y aceptación por parte de las empresas y, de acuerdo a la Encuesta de Empleo a las Empresas Exportadoras¹¹, es considerada por la mayoría de ellas (alrededor del 82%) como un factor importante y/o muy importante para la exportación de sus productos. Sin embargo, se enfrenta en la actualidad con varias dificultades que deben ser encaradas y resueltas; entre las más importantes se encuentran:

- **Las reglas de devolución de los tributos.** El análisis y evaluación de Noda (1994) muestra que en los casos del IVA y el ICE efectivamente el procedimiento se encuentra acorde con el principio de neutralidad

⁸ Utilizando metodologías para el análisis de la estructura de costos de los bienes exportados UDAPE estimó que la tasa de reintegro promedio óptima debería ser del 1.4%, lo que implicaría una tasa de subsidio de 8.6%.

⁹ La Tabla A.2, explicitada en Anexo, resume las normas que respaldan dichas compensaciones.

¹⁰ Ver Tabla A.3 en Anexo para el detalle de las normas de incentivos fiscales durante 1990-2005.

¹¹ La Encuesta fue realizada a 570 empresas exportadoras en 2004 (cuyo valor de exportación fue de \$US 10.000 o más) bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de Estadística (INE), el Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE) y la Unidad de Análisis de Políticas Económicas.

impositiva; sin embargo, en los casos del IT y el GAC – por tener niveles fijos de devolución - no cumplen con el principio y, en la práctica se otorgan subsidios a las exportaciones en algunos casos y se provocan sesgos antiexportadores en otros.

- **El tiempo de devolución de los tributos.** Muchas veces se ha tenido una excesiva demora en la devolución, debido principalmente a que el presupuesto contemplado por el gobierno no cubre el monto solicitado por las empresas, generando una deuda sistemática con los exportadores.
- **La información.** Los datos utilizados para la devolución de impuestos no trabajan sobre las exportaciones sino a partir de declaraciones de las empresas. La evaluación realizada por el Ministerio de Hacienda (2005b) muestra que las empresas exportadoras sobreestiman los costos y gastos realizados para obtener mayores montos de devoluciones, generando subsidios directos a éstas (principalmente a las 10 empresas más importantes que reciben el 80% de los incentivos fiscales); se ha llegado a estimar inclusive que más del 50% del IVA devuelto a los exportadores no ha sido pagado por sus proveedores.

En resumen, el bajo presupuesto destinado a la devolución de impuestos y los problemas de sobreestimación de costos, acompañados del crecimiento de las exportaciones; muestra que esta política es actualmente insostenible en el tiempo.

Una segunda medida relacionada con los incentivos fiscales fue la consolidación del régimen de zonas francas, mediante DS 22410 en 1990. La Estrategia buscaba concretamente promover el empleo y las inversiones generando valor agregado; desarrollando una infraestructura comercial, industrial y de servicios para los procesos productivos destinados al mercado interno y, principalmente, para las exportaciones.

La Estrategia amplió y reformó algunas medidas anteriores. En 1987, mediante DS 21660, se autorizó el establecimiento de zonas francas industriales para fomentar el desarrollo industrial en el rubro de exportaciones; sin embargo, tuvo un contenido y un alcance insuficientes. En 1988, mediante DS 21998, se autorizó la internación temporal de insumos destinados a ensamblaje con incorporación de valor agregado; no obstante, no contemplaba la transformación o elaboración de bienes temporalmente internados.

El DS 22410 estableció Zonas Francas Industriales (ZOFRAIN) y Zonas Francas Comerciales y Terminales de Depósito (ZOFACOT); como áreas de terreno delimitadas y dotadas de infraestructura adecuada a los servicios que prestan, siendo creadas bajo las siguientes consideraciones: acceso directo a las rutas marítimas, aéreas, férreas, etc., así como a centros urbanos; existencia de medios adecuados para la instalación de la infraestructura básica; y - en el caso de las ZOFRAIN - economías de aglomeración. Las zonas francas funcionan bajo el principio de segregación aduanera y fiscal; en particular, las inversiones realizadas están sujetas a varias exenciones tributarias.¹²

¹² Las exenciones contemplan los impuestos que gravan la propiedad inmueble; el IVA y su Complementario, el IT y el ICE; derechos aduaneros por importación de maquinarias y equipos utilizados en las instalaciones dentro

El señalado Decreto también establece el Régimen de Internación Temporal de bienes destinado al ensamblaje, la transformación o la elaboración industrial de mercancías de exportación, para la suspensión de pago de gravámenes e impuestos a la importación.

Por último, en la Ley 1489 de 1993 se estableció el tratamiento tributario para el Régimen de Internación Temporal para Exportación (RITEX), a través del pago del IVA, IT e ICE por la adquisición de insumos o componentes nacionales incorporados a mercancías que hubiesen sido internadas bajo éste. La aplicación del RITEX fue reglamenta y perfecciona en años posteriores, asignándole un nuevo denominativo “Régimen de Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo-RITEX”, mejorando el instrumento para facilitar la actividad exportadora e incorporando al Régimen las actividades minera y agrícola, además del sector manufacturero.¹³

A pesar de los grandes esfuerzos realizados para desarrollar las zonas francas, éstos no cumplieron con los objetivos que promovieron su creación (ver UDAPE, 1993; Mora, 1999; y Viceministerio de Política Tributaria, 2006); en especial, no promocionaron las exportaciones:

- La creación de empleos y la atracción de inversiones fue baja; en particular, no se pudo atraer capitales extranjeros de manera significativa.
- Las zonas francas comerciales han sido las que más se han desarrollado; no obstante, el RITEX ha sido poco utilizado sin tener una incidencia importante sobre las exportaciones; por el contrario, estas zonas se han constituido en competencia a los depósitos aduaneros, teniendo el primer lugar como aduanas de importación de acuerdo a información de 2005.
- La producción de las zonas industriales ha sido orientada al mercado interno, con bajo valor agregado y, en particular, poca utilización de mano de obra. Algunas estimaciones muestran aún que los costos implícitos de las exenciones tributarias serían mayores a los beneficios en términos del PIB para el país (ver Mora, 1999).

Finalmente, cabe señalar que las ventajas que encuentran las empresas en el Régimen son la libre importación de materia prima y maquinarias y equipos - bajo el principio de segregación aduanera y fiscal -, la simplificación tributaria y aduanera y las menores exigencias burocráticas (ver, Mora, 1999).¹⁴

Además de las exenciones fiscales destinadas directamente a incentivar el comercio, es importante notar que el Estado ha implementado políticas de exenciones tributarias a diversas actividades relacionadas con la producción de servicios y bienes transables (ver Ministerio de Hacienda, 2005a y 2006). Estas medidas comenzaron poco después de la implementación de la Nueva Política Económica con las Leyes sobre exenciones tributarias para industrias instaladas

de las zonas; gravámenes Municipales; y, el impuesto a la Renta Presunta de Empresas en el caso de las ZOFRAIN.

¹³ Ver Tabla A.3 para el detalle de las normas relativas a las zonas francas.

¹⁴ En la actualidad existen 20 zonas francas, 12 de las cuales son comerciales (9 funcionando) y 7 son industriales además del caso especial de Cobija (ver Viceministerio de Política Tributaria, 2006).

en Oruro y Potosí; y posteriormente otorgando preferencias tributarias a industrias de la ciudades de El Alto, del departamento de Chuquisaca y Cobija; y normas de promoción económica adicionales y exenciones a la producción agropecuaria, al sector turístico y a la actividad exportadora.

Las medidas han sido resultado esencialmente de las demandas de carácter regional y sectorial, que buscan exenciones tributarias para obtener incentivos a la oferta productiva de bienes y servicios. Sin embargo, han presentado una serie de falencias: i) no se han alineado a las políticas de desarrollo; ii) no existen análisis técnicos sobre sus efectivos beneficios; iii) no se conocen sus resultados ni impactos; iv) incentiva – en todo caso - a mayores inequidades ya que no busca focalizarse en los estratos de población pobre; y, v) disminuye los recursos fiscales que podrían ser destinados a servicios sociales como educación y salud, además de provocar inequidades tributarias (Ministerio de Hacienda, 2005b; Viceministerio de Política Tributaria, 2006).¹⁵

Acuerdos comerciales

La estrategia de apertura al comercio internacional, acompañada de la nueva dinámica mundial hacia un “regionalismo abierto”, permitió la generación - y profundización en algunos casos - de varios acuerdos multilaterales y bilaterales así como la participación activa del país en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En 1989, Bolivia firmó el Protocolo de Adhesión al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) ratificando su compromiso mediante Ley 1156 de 1990. Posteriormente, en 1994, el país apoyó los acuerdos de la Ronda de Uruguay y suscribió el Acta final en 1994 que dio paso a la OMC; convirtiéndose en miembro pleno en 1995 (Rodríguez, 2004).¹⁶

El cumplimiento de los compromisos ha sido sencillo pues ya eran aplicables en Bolivia; como la inexistencia de subsidios a la agricultura y cuotas o medidas para-arancelarias, la no preferencia de normas de origen o procesos de licencias de importación – que son aplicables solamente en los casos que atentan contra la salud y seguridad del Estado o para proteger el patrimonio artístico y cultural (World Trade Organization, 1999). Los cambios para responder adecuadamente a los compromisos se concentraron en ajustes a la legislación nacional, a fin de establecer nuevas reglas comerciales como medidas anti-dumping y derechos de propiedad intelectual, y reformas en las estructuras institucionales para la aplicación de normas de calidad, cantidad y precio (ver World Trade Organization, 1999 y 2005).

En los últimos años, Bolivia ha participado activamente en la ronda de Doha, particularmente en las negociaciones sobre la apertura del comercio de productos agrícolas, bajo la perspectiva de poder, entre otros, promover la igualdad de

¹⁵ ¿Cuán relevantes son estos incentivos para la expansión productiva? El análisis somero del caso de Oruro – con datos del INE - sugiere que las medidas son poco importantes: la tasa de crecimiento promedio anual del PIB del departamento durante 1990-2004 fue de 2.8%, por debajo del registrado para la economía (3.4%). En particular, Oruro fue el departamento con el peor desempeño de la industria manufacturera en 1990-2004, que creció a una tasa de 1.5% - bastante menor a la del país (3.4%).

¹⁶ Actualmente Bolivia también participa en el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios y el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

condiciones en la producción (eliminación de subsidios agrícolas en otros países así como de cuotas de importación, por ejemplo).

En lo relativo a los acuerdos regionales, Bolivia participa en La Comunidad Andina de Nacionales (CAN) que, además, cuenta con la membresía de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. La CAN se inició en 1969 a partir de la suscripción del Acuerdo de Cartagena con el propósito de establecer un arancel externo común y avanzar hacia una unión aduanera, sin embargo, hasta finales de la década de los ochenta, los resultados no fueron los esperados por su incompatibilidad con las estrategias de sustitución de importaciones y la falta de compromisos políticos; y, posteriormente, por las crisis económicas que los países miembros atravesaron.

La integración andina experimenta un cambio decisivo a finales de 1992, cuando se consolida la Zona de Libre Comercio Andina - incorporándose a la legislación boliviana en octubre de 1992; Bolivia, Colombia y Venezuela son los primeros países que abren sus mercados; siguiendo Ecuador en 1993. Después de intensas negociaciones se adopta el Arancel Externo Común (AEC) en 1994 con vigencia desde febrero de 1995, que configura la Unión Aduanera. Perú, no obstante, no asumió los compromisos comerciales de la CAN y tuvo un proceso de apertura bastante más modesto; lo que llevó a Bolivia a firmar un acuerdo bilateral "Acuerdo Comercial Perú-Bolivia" para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio.

A finales de la década de los noventa, el proceso busca avanzar a partir del establecimiento de Lineamientos de la Política Exterior Común (PEC), que se constituye en un elevado grado de cooperación política, y busca fortalecer la identidad y cohesión de la Comunidad Andina, proporcionar una mayor presencia e influencia internacional y propiciar su articulación y convergencia con los demás procesos de integración existentes en América Latina y el Caribe (ver Decisión 458).

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR), es el segundo acuerdo regional de importancia para Bolivia. El MERCOSUR se inicia a partir de la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991 que promueve la implementación de una unión aduanera en cuatro países: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Después de seis años, en febrero de 1997, Bolivia participa en el MERCOSUR a través de un Acuerdo de Complementación Económica.

El Acuerdo busca, entre otros, establecer el marco jurídico e institucional de cooperación e integración económica y física; formar un área de libre comercio entre las Partes Contratantes en un plazo máximo de 10 años; y, promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física con especial énfasis en las comunicaciones y transporte fluvial.

Por último, Bolivia se ha beneficiado del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) otorgado por la actual Unión Europea desde 1971, bajo reducciones arancelarias a los productos agrícolas transformados y cuotas a productos industriales acabados y semiacabados. A partir de 1990 se han implementado medidas especiales a los países andinos para crear oportunidades de exportación para cultivos alternativos a la coca y a la industria, como una forma de la lucha contra las drogas. El Sistema también ha sido promovido por otros países desarrollados como Canadá, Japón y Estados Unidos, aunque con menores beneficios comerciales para el país.

En la década de los años noventa, el país también impulsó varios acuerdos bilaterales entre los que se destacan: el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y el Acuerdo de Complementación Económica entre Bolivia y Chile.¹⁷

El tratado de libre comercio de Bolivia con Estados Unidos se inicia en 1991 con la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA por sus siglas en inglés) que se hace efectiva en julio de 1992 y tiene una vigencia de alrededor de 10 años hasta diciembre de 2001. El propósito esencial de la Ley fue crear alternativas para la expansión productiva en Bolivia como una forma de compensación y apoyo en la lucha contra la producción y el tráfico de drogas; bajo el principio de responsabilidad compartida entre países consumidores y productores de drogas. Las preferencias comprenden la exención de aranceles para más de 6100 productos bolivianos que ingresan al mercado norteamericano, así como normas de origen menos restrictivas que las aplicadas por Estados Unidos bajo el GSP; no obstante, manteniendo las reglas técnicas y de calidad exigidas por el país.

Posteriormente, en 2002, el Presidente George W. Bush sanciona la Ley Comercial, la cual, entre otros, contempla la renovación y ampliación de las preferencias comerciales andinas a través de la Ley de Promoción Comercial y Erradicación de la Droga en los Andes (ATPDEA por sus siglas en inglés), y la aplica de manera retroactiva a partir de diciembre de 2001 (con excepción de las confecciones que se efectiviza en 2002) teniendo una vigencia de 4 años hasta 2006. El ATPDEA mantiene las restricciones a importaciones de algunos productos como el atún industrializado, los azúcares, el ron y la tafia; sin embargo, amplía las preferencias arancelarias a otros bienes anteriormente excluidos como ciertos textiles y confecciones.

Por último, el Acuerdo de Complementación Económica entre Bolivia y Chile entró en vigencia en 1993 con tiempo indefinido y mediante el cual más de 200 productos nacionales fueron liberados de aranceles para la internación al mercado chileno (y alrededor de 115 productos en el caso de Chile). El Acuerdo fue redefinido en 1997 ampliando las preferencias arancelarias; y posteriormente se dieron algunos avances para implementar una zona de libre comercio. No obstante; queda pendiente la eliminación de cupos para la venta de productos bolivianos con claras ventajas comparativas - como los productos derivados de la soya, azúcar y carne.

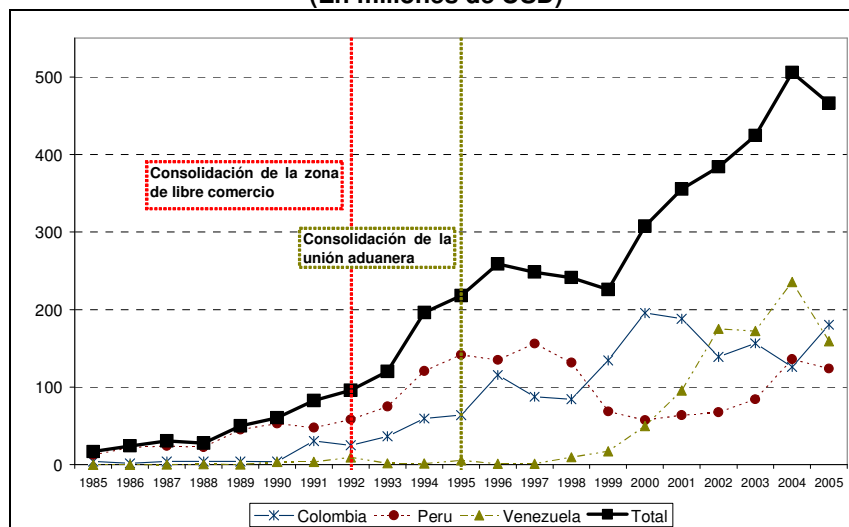
Los acuerdos comerciales suscritos por Bolivia han posibilitado, de alguna manera, incrementar las exportaciones; sin embargo, estas oportunidades no parecen haberse aprovechado de manera sistemática en el tiempo. Los Gráficos 2.2 – 2.6 presentan las exportaciones de Bolivia bajo los acuerdos multilaterales señalados y los acuerdos bilaterales con Estados Unidos y Chile.

El Gráfico 2.2 muestra las exportaciones a los países miembros de la CAN. En términos generales se aprecia una tendencia de crecimiento en el tiempo, con tres

¹⁷ Otros acuerdos comerciales bilaterales de menor importancia en términos de volumen de exportaciones han sido: i) el Acuerdo de Complementación Económica entre Bolivia y México, que entró en vigencia en 1995, con una duración indefinida, con el compromiso de avanzar en la desgravación aduanera – diferenciadas entre productos de acuerdo al grado de sensibilidad económica – a una zona de libre comercio en un lapso máximo de 15 años; y, ii) el Acuerdo de Complementación Económica entre Bolivia y Cuba, que tiene antecedentes desde 1997 como un acuerdo parcial, mas es profundizado en el año 2000 y otorga preferencias arancelarias del 100% para alrededor de 100 productos.

periodos marcados: el primero, coincidente con el año de la consolidación de la zona de libre comercio, tiene una aceleración de las exportaciones hasta 1996 para posteriormente caer levemente. En 1999 se produce una nueva expansión resultado del aumento de las exportaciones a Venezuela. En términos generales, la Balanza Comercial de Bolivia con los países miembros ha sido superavitaria, con excepción de Perú cuyas exportaciones han sobrepasado las del país en varios años.

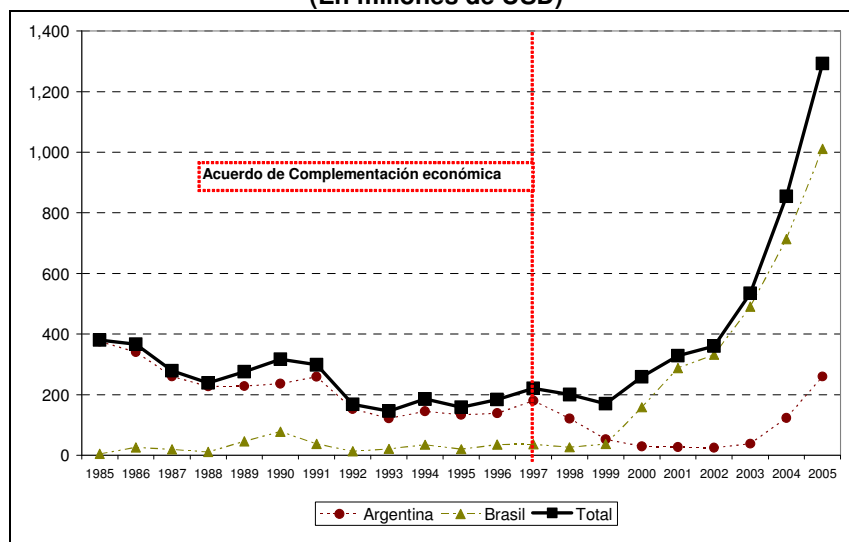
Gráfico 2.2
Exportaciones a los países miembros de la CAN
(En millones de USD)



Fuente: elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadística

El Gráfico 2.3 expone las exportaciones de Bolivia a los países miembros del MERCOSUR.

Gráfico 2.3
Exportaciones a los países miembros del MERCOSUR
(En millones de USD)

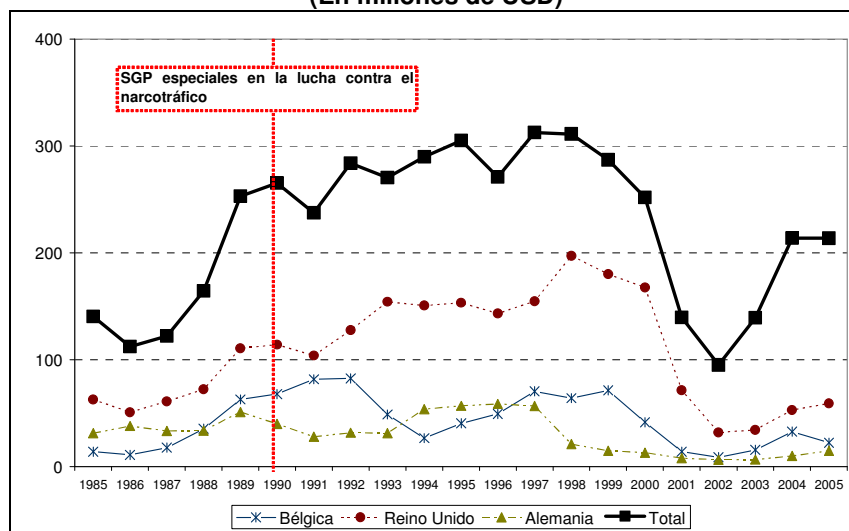


Fuente: elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadística

El Acuerdo de Complementación Económica no parece haber sido importante en este caso ya que en los años posteriores a la firma no se registran incrementos. A partir de 2001; sin embargo, se presenta un acelerado crecimiento como resultado de las ventas de gas natural al Brasil. Cabe señalar también, que en la década de los noventa el saldo comercial fue persistentemente desfavorable para Bolivia, con valores negativos que aumentaron sistemáticamente en el tiempo; sin embargo, el saldo comienza a reducirse en los últimos años y desde 2004 se vuelve superavitario.

En el caso de la Unión Europea, el Gráfico 2.4 muestra que el aprovechamiento del GSP se produjo en el período 1985-1990; ya que posteriormente no se presentan aumentos importantes en las exportaciones. Por el contrario, desde 1998 se observa una caída sistemática hasta 2002 como resultado de las menores exportaciones al Reino Unido.

Gráfico 2.4
Exportaciones a los países miembros del GSP de la Unión Europea
(En millones de USD)



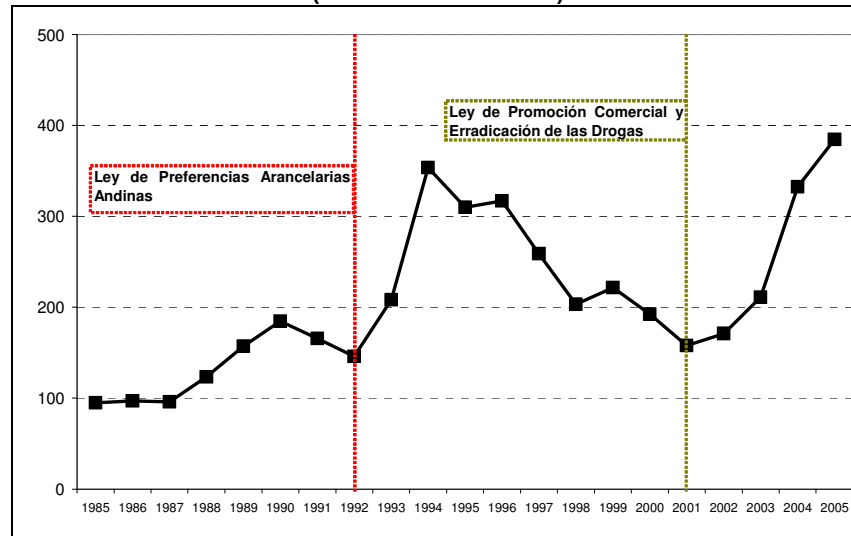
Fuente: elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadística

El Gráfico 2.5 expone las exportaciones bolivianas a Estados Unidos: se observa que inmediatamente después de la vigencia del ATPA y del ATPDEA las exportaciones tienen un crecimiento significativo; no obstante, llama la atención la caída sistemática durante 1994-2000 lo que puede ser explicado, en parte, por el deterioro de los términos de intercambio. Cabe señalar también que, a pesar de las preferencias unilaterales derivadas del ATPA/ATPDEA, en la década de los 90 el saldo comercial fue desfavorable para Bolivia con excepción de 1994. Este escenario persiste en los años posteriores, sin embargo, durante 2004-2005 se logra una balanza comercial superavitaria.

Por último, el Gráfico 2.6 presenta las exportaciones bolivianas a Chile. En este caso, el Acuerdo de Complementación Económica parece haber sido importante ya que las exportaciones aumentan rápidamente inmediatamente después de la firma. La ampliación de preferencias, sin embargo, parece haber tenido un efecto contrario, lo que se estaría relacionando con los problemas económicos de Bolivia

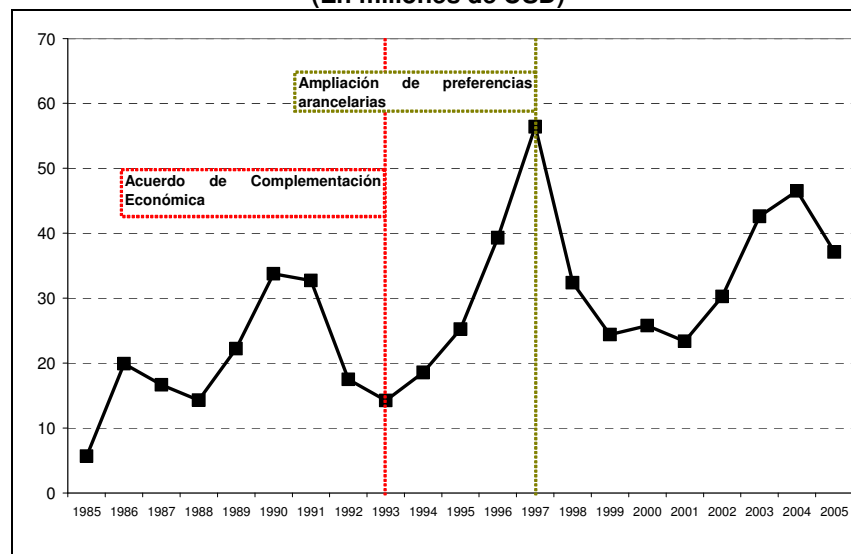
en la época. Cabe señalar que la promoción de las exportaciones hacia la ampliación de las ventas nacionales a Chile es fundamental pues se han tenido déficits persistentes en la balanza comercial con ese país.

Gráfico 2.5
Exportaciones a Estados Unidos
(En millones de USD)



Fuente: elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadística

Gráfico 2.6
Exportaciones a Chile
(En millones de USD)



Fuente: elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadística

El estudio de Svarzman et al. (2004) presenta una segunda aproximación del aprovechamiento de los acuerdos comerciales a través de una metodología cuantitativa para la CAN, MERCOSUR, Estados Unidos y Chile entre 1995 y 2002:

muestra que el grado de aprovechamiento de los acuerdos ha sido heterogéneo y, con excepción de la CAN, bajo; como puede apreciarse en la Tabla 2.1.¹⁸

Tabla 2.1
Porcentaje de oportunidades en el comercio según destino

	CAN	MERCOSUR	CHILE	EE.UU.
APROVECHADAS	84.90%	5.50%	59.00%	13.00%
DESAPROVECHADAS	14.90%	2.90%	13.50%	37.10%
TOTAL EXPLORADAS	99.80%	8.40%	72.60%	50.10%

Fuente: Svarzman et al. (2004)

Bolivia habría aprovechado el 84.9% bajo la CAN en términos de complementariedad económica y acceso; siguiendo en importancia Chile con el 59% y muy por detrás Estados Unidos y MERCOSUR (incluyendo el gas natural y el petróleo crudo).¹⁹ Por otro lado, la apertura comercial en Estados Unidos no habría incentivado mayores exportaciones de ciertos productos teniendo el mayor porcentaje de oportunidades desaprovechadas. Por último, las oportunidades no exploradas – con fuerte grado de complementariedad comercial y preferencias arancelarias a favor de Bolivia – serían altas en el MERCOSUR y, en menor medida, en Chile.

A nivel de subpartidas, Svarzman et al. identifican los principales rubros que constituyen las oportunidades exploradas (aprovechadas o desaprovechadas) y aquellas no exploradas.²⁰ Las principales subpartidas aprovechadas se concentran en ciertos productos derivados de la soja – que se presentan principalmente dentro de la CAN; mas también se observa que otros derivados de la soja son desaprovechados o no explorados. Por otro lado, destacan los artículos de joyería por tener un desempeño exportador menor al potencial bajo los acuerdos comerciales estudiados.

Finalmente, es interesante analizar la valoración de las políticas de inserción comercial a través de los directos beneficiarios. De acuerdo a los resultados de la Encuesta de Empleo de las Empresas Exportadoras, la generación de oportunidades mediante estrategias de integración y acceso a mercados son, en general, considerados como factores importantes o muy importantes para las exportaciones, como se aprecia en la Tabla 2.2.

¹⁸ Los autores consideran dos aspectos para el análisis cuantitativo: los productos con exportaciones mayores a USD 30.000 y donde Bolivia tiene algún tipo de preferencia arancelaria relativa. Bajo esos criterios, las oportunidades aprovechadas son aquellos productos que han experimentado un aumento significativo en las ventas al mercado en cuestión entre 1995 y 2002; las oportunidades desaprovechadas son aquellas que no han experimentado un aumento significativo o han reducido sus ventas al mercado en cuestión entre 1995 y 2002. Los productos que aún no han ingresado al mercado bajo estudio representan oportunidades no exploradas. La clasificación considera el desempeño exportador mediante el grado de complementariedad existente entre la canasta exportadora boliviana y la demanda de otros países.

¹⁹ Nótese que el análisis no considera 2003-2005, período en que las exportaciones de hidrocarburos incrementaron fuertemente como se detalla más adelante.

²⁰ Ver Tablas A.4 y A..5 en Anexo para el detalle de las subpartidas, aprovechadas, desaprovechadas y no exploradas.

Tabla 2.2
Importancia de los factores relacionados a la inserción de
las exportaciones al comercio internacional

Grado de importancia	Política comercial	Políticas de integración	Acceso a mercados externos	Acuerdos comerciales
Sin importancia	3.13%	3.99%	0.69%	1.39%
Poco importante	3.99%	5.73%	1.04%	3.65%
Indiferente	9.20%	15.45%	5.21%	11.63%
Importante	44.79%	46.01%	30.03%	36.98%
Muy importante	36.81%	25.87%	61.63%	44.10%
No responde	2.08%	2.95%	1.39%	2.26%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con base a la Encuesta de Empleo a las Empresas Exportadoras

Cabe notar también que el 44.1% de las empresas exportadoras consideran que los acuerdos comerciales son muy importantes para sus exportaciones; sin, embargo, el 61.6% de éstas cree simplemente que el acceso a mercados externos es lo que resulta ser de mayor relevancia. Este resultado podría ser interpretado a través de la presencia de ciertas barreras para-arancelarias incompatibles con la liberalización de aranceles bajo los acuerdos. En la Tabla se observa también que sólo el 25.9% de las empresas creen que las políticas de integración son muy importantes lo que puede explicarse por el carácter genérico de éstas.

Los resultados señalados son corroborados por la Encuesta Empresarial sobre Percepciones y Expectativas del Proceso de Integración Hemisférico realizada por Svarzman et al. (2004) en 2004, para una muestra de 61 empresas bolivianas productoras de bienes. En ésta, los encuestadores explican que los factores más importantes para sus exportaciones son: el desarrollo de nuevos mercados (31%), la mejora de la situación política (20%) y la obtención de preferencias comerciales a través de negociaciones internacionales (18%). Adicionalmente, una amplia mayoría (67%) considera que las preferencias comerciales son importantes (34%) o imprescindibles (33%) para la competitividad externa, frente a una minoría (17%) que las considera de importancia nula.

Factores institucionales

Paralelamente a las políticas de inserción internacional señaladas, se generaron mecanismos institucionales para prestar servicios que faciliten y promuevan la actividad exportadora en Bolivia. Entre ellas se destacan: i) la creación del Sistema de Ventanilla Única de Exportación (SIVEX); y, iii) la generación y/o consolidación de instituciones públicas, privadas y de la cooperación internacional para suministrar información comercial, apoyar en la búsqueda y apertura de mercados e incentivar la producción de bienes transables.

El SIVEX se puso en vigencia a principios de la década de los noventa - mediante DS 22410 y RS 210635 - con el objetivo de simplificar y centralizar los trámites para la exportación, concentrando la mayoría de las funciones burocráticas en una sola oficina. El SIVEX se ha constituido en el instrumento operativo para la obtención de la devolución de los tributos a los exportadores y para el RITEX. En

mayo de 2005, mediante DS 28143, la administración de las funciones del SIVEX pasó a la Cámara Nacional de Exportadores de Bolivia y, a través de ésta, a las Cámaras Departamentales de Exportadores, buscando hacer más eficientes los trámites y procedimientos relativos al comercio exterior.

A finales de la década de los ochenta se creó también el Instituto Nacional de Exportaciones (INPEX), con el propósito de promover la inserción de la producción boliviana en los mercados internacionales. El INPEX realizó labores en dos campos, por un lado, prestó servicios a los exportadores a través de difusión de información, documentación y asistencia técnica; por otro lado, coordinó misiones de compradores y vendedores y promovió la asistencia a eventos feriales y empresariales internacionales.

El INPEX enfrentó varios problemas presupuestarios y de gestión, sin poder cubrir satisfactoriamente las necesidades del sector exportador. Por tales motivos, en 1998 fue sustituido por el Centro de Promoción Bolivia (CEPROBOL) como entidad descentralizada, con la responsabilidad de impulsar el crecimiento de la capacidad exportadora del país, ampliar el acceso a mercados internacionales y, en adición al INPEX, promover la atracción de inversiones nacionales y extranjeras e incentivar el desarrollo del turismo en todos sus campos. Las actividades de CEPROBOL fueron iniciadas bajo cuatro objetivos principales: i) contribuir al mejoramiento del clima de negocios y la imagen país; ii) incrementar y diversificar el flujo de comercio internacional con énfasis en las exportaciones con valor agregado; iii) fomentar y atraer inversiones hacia sectores productivos y de servicios; y, iv) generar alianzas estratégicas que favorezcan la internacionalización del sector empresarial (ver www.ceprobol.gov.bo). En el año 2004 se estableció un Consejo Directivo de carácter mixto - público y privado - en CEPROBOL con el propósito de concretar una alianza estratégica entre ambos sectores.

El Gobierno cuenta adicionalmente con otras instituciones de apoyo al desarrollo de la oferta exportable: i) el Instituto Boliviano de Metrología (IBMETRO) que administra y presta servicios; ii) el Organismo Boliviano de acreditación (OBA) que presta servicios para el reconocimiento de la competencia técnica de entidades de acuerdo a normativa internacional; iii) la Unidad de Productividad y Competitividad (UPC), cuyo trabajo ha estado orientado al fortalecimiento del sector productivo; iv) el Servicio Nacional de la Propiedad Intelectual (SENAPI) que administra los regímenes de propiedad industrial y derechos de autor en forma integrada; y, v) el Servicio de Asistencia Técnica, que busca apoyar el desarrollo y fortalecimiento de la capacidad y competitividad empresarial de las micro y pequeñas empresas privadas.

El Gobierno ha motivado también la participación conjunta de los sectores público y privado en la búsqueda de una mayor coordinación entre estrategias y acciones para el sector exportador. El resultado de esta política ha sido la creación de Consejos, tales como: i) el Consejo Nacional de Exportaciones para la promoción de exportaciones a la cabeza del Ministerio del ramo; ii) el Consejo Nacional de Zonas Francas Industriales responsable de la coordinación, normatividad y control de las ZOFRAIN bajo la vigilancia y control de la Administración Nacional de Aduanas; y, iii) el Consejo Nacional de ZOFACOT responsable de la coordinación, la normatividad y control de las terminales de las ZOFACOT. Sin embargo, la instauración de estos Consejos no ha sido exitosa.

El Gobierno concibió adicionalmente redes externa e interna de comercio para prestar servicios coordinados de apoyo al comercio y a las exportaciones; sin embargo, no hubo avances en esta línea. En el año 2005, no obstante, mediante la Estrategia Nacional de Exportaciones (descrita posteriormente) se retoma esta iniciativa y se plantea la “construcción de una red de apoyo al comercio y a los negocios de exportación” para crear una plataforma de servicios y atención al exportador a través de una “ventanilla única” y apoyar logísticamente a las empresas durante todo el proceso de preparación de la exportación hasta su conclusión. Mediante DS 28128 de 2005 se establece también la Red Externa Boliviana – REB con el objetivo de “ejecutar una efectiva labor de promoción económica, comercial, de inversiones y difundir el turismo y la cultura, bajo una visión de “Diplomacia para el Desarrollo”.

Por otro lado, varias instituciones privadas han apoyado activamente al sector productivo e incentivado las exportaciones a través de la prestación de servicios. Entre ellas las más importantes son: la Cámara Nacional de Comercio de Bolivia, la Cámara Nacional de Exportadores de Bolivia, las Cámaras de Exportadores Departamentales, el Instituto Boliviano de Comercio Exterior, la Cámara Nacional de Despachantes de Aduana y el Instituto Boliviano de Normalización y Calidad.²¹

A nivel de cooperación internacional, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés), mediante la consultora CARANA Corporation, apoyó la promoción de exportaciones no tradicionales con énfasis en las manufacturas y los productos basados en recursos naturales. CARANA Corporation trabajó en asistencia técnica para mejorar la gestión de la producción exportable, en el otorgamiento de créditos para pre y post-embarque; y, en la atracción de inversiones extranjeras a industrias de exportaciones no tradicionales.

Posteriormente, USAID creó una institución local llamada Fundación BOLINVEST, para dar continuidad a las actividades de promoción a las exportaciones e inversión extranjera directa implementadas por CARANA. En 1996, BOLINVEST se transformó en una fundación privada sin fines de lucro y ha trabajado para incrementar las exportaciones no tradicionales, formular propuestas prioritarias que incidan en las “bases” de la competitividad; atraer inversión extranjera, fomentar la inversión local y facilitar la transferencia de tecnología (RS 216562).

²¹ La Cámara Nacional de Comercio de Bolivia promueve el desarrollo de los sectores de Comercio y Servicios; y representa y defiende los intereses de sus socios. La Cámara afilia a las Cámaras departamentales del país. La Cámara Nacional de Exportadores de Bolivia busca promover las exportaciones, y defender y representar a los exportadores de las cámaras departamentales unificadas y asociadas.

Las Cámaras de Exportadores Departamentales agrupan a exportadores de bienes y/o servicios y buscan, entre otros: promover las políticas y gestiones de la actividad exportadora; brindar servicios de asistencia técnica-jurídica, asesoramiento e información a las empresas; y, facilitar el desarrollo de la actividad exportadora mediante representación gubernamental.

El Instituto Boliviano de Comercio Exterior es una institución técnica de promoción comercial; brinda servicios en temas de exportación, importación y estrategias relacionadas con el comercio internacional.

La Cámara Nacional de Despachantes de Aduana promueve la ampliación de las actividades del Despachante de Aduanas, y estimula y enaltece sus funciones velando por su prestigio y dignidad profesional a través del cumplimiento de la normativa aduanera y su código de ética.

El Instituto Boliviano de Normalización y Calidad busca, entre otros: i) proporcionar normas técnicas consensuadas que permitan obtener productos y servicios de calidad; ii) certificar sistemas, productos y servicios de acuerdo; iii) realizar procesos de inspección confiables y bajo normas; iv) capacitar a clientes internos y externos; v) contribuir al fortalecimiento del Sistema Boliviano de Normalización, Metrología, Acreditación y Certificación ; y, vi) coordinar con los organismos pertinentes la política nacional de calidad.

Por último, varios otros organismos internacionales – como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Cooperación Andina de Fomento - han apoyado directa e indirectamente a la promoción de exportaciones a través de: i) la contribución al fortalecimiento de las instituciones; ii) el apoyo al análisis, diseño e implementación de políticas; iii) la generación de capacidad para las negociaciones bilaterales y multilaterales; y, iv) líneas de financiamiento específicas para facilitar la actividad exportadora. En este marco algunas organizaciones no gubernamentales también han apoyado el desarrollo productivo para el crecimiento de las exportaciones.

La tendencia al desarrollo de entidades públicas y privadas destinadas a la promoción de exportaciones se genera a partir del reconocimiento cada vez mayor de que las actividades productivas – no extractivas – deben ser impulsadas y apoyadas y, en especial, las iniciativas exportadoras.

En la práctica cabe reconocer que en el sector público se han presentado avances en la creación e institucionalización de las entidades de apoyo al sector exportador, alineándose a las estrategias de fortalecimiento institucional seguidas por los diferentes gobiernos y bajo un fuerte apoyo de la cooperación internacional. Durante el período 1990-2005 se rescatan los siguientes logros:

- La creación del SIVEX, que ha simplificado los trámites y procedimientos relativos al comercio exterior, y se espera una mayor eficiencia en la gestión al delegar la administración a una entidad privada ligada al sector exportador.
- El desarrollo de las actividades de CEPROBOL, que han estado dirigidas a la promoción económica (a través de servicios de alerta temprana, de difusión y promoción de la imagen país y de la promoción del turismo y cultura), a la promoción comercial (mediante eventos internacionales, servicios de agenda de misiones individuales, de identificación de oportunidades de negocios, etc.), promoción de inversiones (con servicios de promoción específica de sectores priorizados, servicios de información, etc.), y promoción de alianzas estratégicas (mediante servicios de subcontratación internacional, asociatividad comercial externa e identificación de instituciones de apoyo) (ver www.ceprobol.gov.bo).
- El IBMETRO que actualmente trabaja en servicios de calibración (laboratorios de masa, temperatura, presión, flujo y longitud), y de acreditación (acreditación de organismos y realización de cursos y seminarios) (ver www.ibmetro.org).
- El OBA que presta los servicios de: visitas técnicas al organismo solicitante de la acreditación, preevaluación y evaluación de acreditación. Además, periódicamente realiza cursos y seminarios de actualización y entrenamiento (ver www.infobol.com/oba/).
- La UPC que trabaja con los siguientes programas: i) Foro Boliviano de Competitividad para la concertación de mecanismos y acciones operativas para mejorar los factores de competitividad; ii) Cadenas Productivas, que busca el fortalecimiento de la organización, coordinación y relacionamiento de los diferentes eslabones y actores de las cadenas, y el desarrollo de

metodos e instrumentos para mejorar la productividad y competitividad de las empresas e instituciones del entorno de la cadena; iii) la Red Boliviana de Competitividad, que trabaja en el fortalecimiento de los Consejos Departamentales de Competitividad, en la articulación y fortalecimiento de municipios y en la coordinación para conformar redes interinstitucionales de promoción de la innovación y desarrollo tecnológico; iv) el Sistema de Evaluación y Monitoreo para medir el estado de situación de la competitividad; y, v) la Simplificación de Trámites para mejorar el ambiente de negocios de las actividades privadas, simplificando el entorno burocrático y transparentando al Estado (ver www.ucp.gov.bo).

- El Servicio de Asistencia Técnica ha trabajado en programas modulares, a través de los cuales las micro y pequeñas empresas bolivianas pueden tener acceso a Servicios de Desarrollo Empresarial, y en un programa orientado a capacitar a instituciones y personas que ofrecen estos servicios.

A pesar de los avances institucionales del sector público, la percepción de los empresarios es, sin embargo, todavía crítica. Rodríguez²² (2004) señala que CEPROBOL tuvo algunas mejoras relativas en comparación al INPEX, no obstante, persistieron las carencias de fondos y la falta de continuidad del personal gerencial. Estas apreciaciones son apoyadas por Candia y Antelo (s.f.) y el Reporte del Banco Mundial (2005), donde se señala adicionalmente que se han generado duplicidad de funciones entre las diversas instituciones públicas, con esfuerzos que se encuentran dispersos y fragmentados así como continuas reorganizaciones de éstas.

Las deficiencias señaladas reflejan la persistencia de los problemas del sector público boliviano en general; que han sido calificadas como poco eficientes y transparentes, con procesos y trámites burocráticos, con elevada rotación de personal, con reglas poco claras y cambiantes que limitan la continuidad de las actividades implementadas y, aún, que generan incertidumbre sobre la vigencia de las políticas (ver Candia y Antelo, s.f., y Mora, 1999). Estas percepciones se apoyan con dos encuestas realizadas a las empresas:

- La Encuesta Empresarial sobre Percepciones y Expectativas realizada por Svarzman et al. (2004); muestra que las deficiencias institucionales también se reflejarían en la poca disponibilidad y facilidad de acceso a información relativa a las políticas de inserción comercial; de 59 empresas, el 44% opinó que la información es insuficiente y/o de difícil acceso, el 28% señaló que, aun cuando la información disponible es suficiente, se registran falencias en los mecanismos de diseminación, y solo el restante 25% dijo que la información es suficiente y accesible.
- En la Encuesta de Empleo de las Empresas Exportadoras, el 59% de las empresas apuntan a que la corrupción es un problema que dificulta su funcionamiento (siendo que apenas el 8% se encuentra en desacuerdo de que sea un problema); y el 62% señala que la burocracia y el número de trámites retrasa el envío de sus productos a los mercados externos (siendo que solo el 9% está en desacuerdo).

²² Gerente General del IBCE.

En conclusión, a pesar de los avances institucionales en el período 1990-2005 todavía se presentan problemas de información, limitación en la promoción de las exportaciones y procesos burocráticos relativos a las actividades productivas.

Estrategia Nacional de Exportaciones: 2005-2015 (ENEX)

Como se mencionó anteriormente, la recesión económica, a finales de los noventa, llevó al gobierno a apoyar más activamente las actividades productivas del país. En el año 2000 se promulgó la Ley de Reactivación Económica, que – además de buscar incentivar la producción – declaró a “las exportaciones de bienes y servicios prioridad nacional en la formulación y ejecución de políticas y estrategias de Estado que promuevan su competitividad, fomenten su crecimiento y diversificación”. De esta manera, las medidas relativas a la promoción de exportaciones alcanzaron un estatus de primer nivel.

Adicionalmente, las medidas para promocionar las exportaciones comenzaron a ser concebidas de manera más integral - en el sentido de no contar simplemente con algunas líneas de fomento – considerando los factores que explican el desempeño de las exportaciones. Estos cambios de visión se gestaron en parte por las demandas del sector productivo y se han plasmado en la promulgación de la política de exportaciones, mediante DS 27230 de 2005; y en la elaboración de la Estrategia Nacional de Exportaciones: 2005-2015 (ENEX).

La ENEX cuenta con cuatro objetivos estratégicos: 1) Promover el desarrollo de una oferta exportable estratégicamente diversificada que privilegie la incorporación del valor agregado a partir de ventajas competitivas y comparativas, y la adecuación de la producción a la demanda internacional; 2) Posicionar, diversificar y consolidar la canasta de productos bolivianos de exportación en el ámbito de los acuerdos comerciales priorizados y promocionar la imagen comercial de país en los mercados internacionales seleccionados; 3) Desarrollar y contar con un marco legal que permita la aplicación de mecanismos eficaces de facilitación del comercio exterior, que fomente el desarrollo de la infraestructura y permita el acceso y la prestación de servicios de distribución física internacional y financieros; y, 4) Promover y desarrollar una cultura exportadora de responsabilidad social con visión global estratégica que promueva y fomente el desarrollo de capacidades de emprendimiento.²³

La Estrategia se encuentra alineada, en alguna medida, al Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad, creado mediante DS 26391 en 2001, que trabaja en el análisis, recomendaciones e implementación de políticas de productividad y

²³ Los objetivos serían implementados mediante los siguientes programas. Objetivo 1: i) consolidación y el impulso de las cadenas productivas; ii) fomento, desarrollo y adecuación de la calidad y diseño e innovación tecnológica de los productos bolivianos de exportación; iii) perfeccionamiento del tratamiento fiscal a la producción y a las exportaciones; y, iv) facilitación del acceso al financiamiento y nuevas modalidades de seguros de créditos y fondos de garantía. Objetivo 2: i) desarrollo de mecanismos integrales y selectivos de promoción comercial que ordene y priorice: productos, canales de distribución, mecanismos de promoción, cadenas de comercialización internacional; ii) consolidación y desarrollo de la inteligencia comercial de manera sistémica e identificación y soporte de nuevas oportunidades de exportación; iii) programa de negociaciones internacionales orientadas a consolidar y posicionar los productos bolivianos priorizados en los segmentos de mercado. Objetivo 3: i) impulso de acciones y medidas de gestión para reducir sobrecostos generados por la infraestructura actual, normativa no adecuada o posición o dominio de agentes que participan en los servicios de carga de exportación; y, ii) facilitación permanente de trámites y procedimientos administrativos. Objetivo 4: i) formulación de una campaña de difusión y capacitación de cultura exportadora; y, ii) promoción de la capacitación empresarial y creación de empresas con conciencia y capacidad para la exportación.

competitividad (ver www.ucp.gov.bo). Cabe notar que la ENEX ha sido un insumo para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Evo Morales.

II.2.2. Estrategias y políticas sobre la inversión extranjera directa

La inversión extranjera directa (IED) en Bolivia – siguiendo la tendencia de las medidas liberales - ha sido fuertemente incentivada desde los años noventa; a partir de varias estrategias y políticas que buscaron atraerla y, al mismo, regularla. Las acciones se plasmaron en la promulgación de varias Leyes que son detalladas en los siguientes puntos:

- i) **Ley de Inversiones N° 1182 de 1990.** La Ley de Inversiones se promulgó con el propósito de abrir la economía boliviana a la inversión extranjera directa e incentivarla; reconociendo los mismos derechos, deberes y garantías que la inversión nacional.

La Ley respondió a un cambio sustancial de la política pública que tuvo el objetivo de promover el libre flujo de bienes, servicios y capitales con el resto del mundo para estimular el crecimiento económico.

- ii) **Convenios bilaterales.** La Ley 1593 del año 1994 ratificó la adhesión de Bolivia al Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) - que es una instancia no boliviana que ejerce jurisdicción para la resolución de controversias relativas a inversión.

Adicionalmente, las Leyes N° 1132 (1990), N° 1897 (1998), N° 1594 (1994), N° 1586 (1994), N° 1535 (1994) y N° 2360 (2002), ratificaron Tratados Bilaterales de Inversión relativos a la promoción y protección de inversiones suscritas con el Reino Unido e Irlanda del Norte, Estados Unidos, Argentina, Reino de los Países Bajos, Francia y Reino de España respectivamente.

- iii) **Ley de Hidrocarburos N° 1194 de 1990.** La Ley estableció la ejecución de las actividades de la industria de hidrocarburos por parte de la empresa estatal, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), o por privados a través de contratos con YPFB. De esta manera, se permitió la participación del sector privado extranjero bajo la modalidad de contratos de operación en la que el contratista tenía derecho al 50% de la producción. También existía el contrato de asociación el cual era opcional para YPFB una vez que un descubrimiento era declarado comercial. Cabe notar, sin embargo, que ningún contrato concedió propiedad de los yacimientos de hidrocarburos o de las reservas existentes o por descubrirse.

Adicionalmente, se estableció que el aprovechamiento de los hidrocarburos debería responder a las políticas del Estado - en función de los altos intereses nacionales - promoviendo el desarrollo integral del país.

- iv) **Ley de Privatización N° 1330 de 1992.** La Ley inicia los procesos de privatización en Bolivia; mas prevé únicamente las ventas de empresas públicas pequeñas y medianas (ingenios azucareros, hilandería de algodón, fábrica de aceites, vidrio, cemento, productos lácteos y otros).

Entre 1992 y 1993 se privatizaron 26 empresas por un valor total de 30 millones de USD; con capitales esencialmente nacionales. En años posteriores se continuó privatizando las pequeñas y medianas empresas; teniendo una escasa y poco significativa atracción de la IED.

A pesar del reducido impacto que tuvo la Ley de Privatización, marcó un cambio estratégico fundamental; donde el Estado - que había dejado de fomentar directamente a la producción privada – comenzaba a liberalizarse de las actividades productivas, traspasando las empresas estatales al sector privado y concentrando sus esfuerzos en la inversión social y de infraestructura.

- v) **Ley de Capitalización N° 1544 de 1994.** La Ley se constituye en el marco legal para transformar las principales empresas públicas, con características de monopolio, en sociedades anónimas privadas. El proceso de capitalización se llevó a cabo en el período 1994-97, teniendo un propósito muy específico: atraer inversión extranjera directa para incrementar la tasa de inversión y la productividad en los sectores de infraestructura básica; y, generar efectos multiplicadores en las tasas de crecimiento del PIB y del ahorro interno.

A diferencia de la privatización clásica, la capitalización fomentó la asociación entre el gobierno e inversores privados extranjeros. En la Ley se estableció el aporte del gobierno con sus empresas públicas y del inversor extranjero con capital en un monto igual al valor de mercado de las empresas públicas, creando así una nueva empresa con el doble de capital. En este marco, el inversor extranjero recibió el 50% de las acciones y el control de la administración de la empresa y el restante 50% de las acciones o menos (un promedio de 5% de las acciones fueron adquiridas por los empleados) fueron administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) a nombre de todos los bolivianos mayores de edad en 1994. En la práctica los rendimientos de las acciones administradas por las AFPs financiaron el Bonosol.

De acuerdo a la Ley; el programa de capitalización de las principales empresas públicas se ejecutó siguiendo varias etapas, desde la conformación de sociedades anónimas mixtas hasta la licitación pública internacional para la capitalización de las empresas y la creación de una nueva sociedad anónima. El inversionista extranjero seleccionado se convirtió en socio con derecho a administrar la empresa - dados sus conocimientos técnicos y experiencia - y con derecho a utilizar el aporte de capitalización en la ejecución del programa de inversiones, para el logro de las metas convenidas con el Estado mediante contrato.

La Ley de Capitalización fue una reforma estructural de las industrias de infraestructura básica; y siguió dos procesos paralelos y complementarios. Por un lado, se trabajó en la transferencia de empresas y activos públicos al sector privado extranjero, principalmente entre 1994 y 1997, siguiendo, en menor escala, hasta principios de los años 2000. Por otro lado, se dieron los procesos de formulación, implementación y seguimiento o monitoreo de la regulación sectorial, creando el Sistema de Regulación Sectorial, ejecutando cambios en la organización industrial de los sectores

de infraestructura básica, e introduciendo la regulación de precios, de la competencia, de la calidad y la atención de reclamos de usuarios, entre otros. Estas medidas ocurrieron en su mayor parte entre 1994-1997 con la promulgación de la Ley del SIRESE (1994); las Leyes de Electricidad (1994), Telecomunicaciones (1995), Hidrocarburos (1996); y, el inicio de las actividades de la Superintendencia General y de las Superintendencias Sectoriales (1995-1997).

- vi) **Ley del SIRESE de 1994.** La Ley crea el Sistema de Regulación Sectorial con el objeto de proteger los intereses de los usuarios, empresas y Estado en las actividades bajo su jurisdicción. Para cumplir con tal propósito, se define la estructura institucional regulatoria, las funciones de la Superintendencia General (coordinación, fiscalización y recursos jerárquicos) y de las Superintendencias Sectoriales (administración de las leyes sectoriales y recursos de revocatoria); y se introducen las disposiciones antimonopólicas y de defensa de la competencia, los procedimientos de apelación y de audiencias públicas, reclamaciones de los usuarios, controversias entre empresas e investigaciones.
- vii) **Ley de Electricidad de 1994.** La Ley estableció la separación vertical y propietaria de las actividades de generación, transmisión y distribución de electricidad. En generación de electricidad se introdujeron mecanismos de competencia entre las empresas COBEE, Valle Hermoso, Corani y Guaracachi (estas últimas tres resultantes de la capitalización) y nuevas empresas Synergía, Hidroeléctrica Boliviana y Río Eléctrico; además de establecer remuneraciones a los generadores mediante pagos por energía y potencia.

En transporte de electricidad se estableció la operación mediante la privatizada Transportadora de Electricidad (TDE), la que es remunerada mediante un pago fijo (peaje) y otro variable (ingreso tarifario) sumando juntos un ingreso máximo. La separación vertical, junto a las limitaciones impuestas a la actividad de transporte, permitieron crear el mercado mayorista de electricidad, administrado por el Comité Nacional de Despacho de Carga (CNDC). Finalmente, en distribución de electricidad se introdujo la operación de monopolios naturales regionales bajo diferentes tipos de propiedad (Cooperativa CRE, privatizada ELFEC, municipales SEPSA y CESSA y privadas ELECTROPAZ y ELFEO), los que se encuentran sujetos regulaciones de precios y calidad.

- viii) **Ley de Hidrocarburos de 1996.** La Ley introdujo la separación vertical entre el upstream y downstream, así como la separación de todas las actividades al interior del downstream. En el upstream, la Ley estableció la obligatoriedad de la ejecución de las actividades de exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos al sector privado, mediante contratos de riesgo compartido con YPFB. En comercialización se instituyó la libre importación y exportación de líquidos y comercialización interna de hidrocarburos y sus derivados, siendo que en la exportación de gas natural se requiere abastecer primeramente el mercado interno.

En relación a las actividades del downstream (transporte por ductos, refinación y comercialización interna al por mayor y menor), la Ley estableció los siguientes cambios.²⁴

- En transporte por ductos se transfirieron los gasoductos y oleoductos a la empresa Transredes mediante capitalización, sin exclusividad sobre el servicio. Los poliductos fueron transferidos a la empresa Oil Tanking mediante privatización. La regulación fue introducida vía tasa de retorno con mecanismo de cuenta diferida para controlar la actividad de transporte por ductos.
- En refinación de petróleo, las unidades de refinación de YPFB fueron transferidas a la Empresa Boliviana de Refinación (EBR) mediante privatización, junto a dos poliductos.
- En comercialización se buscó privatizar todas sus actividades (no se logró cumplir plenamente) referidas a terminales de almacenaje (privatizada a favor de la empresa Oil Tanking), plantas de distribución de GLP, plantas de engarrafado de GLP, estaciones de servicio de GNC y estaciones de servicios de combustibles líquidos, importación de carburantes y lubricantes y cualquier comercialización al por mayor. La Ley introdujo dos componentes para la regulación de la comercialización interna de hidrocarburos: i) la incorporación de las fluctuaciones de los precios internacionales para reflejar los costos de oportunidad; y, ii) la regulación del precio final de los derivados de petróleo al consumidor mediante precios de referencia internacionales a los que se suman márgenes fijos y variables correspondientes a las diferentes etapas de comercialización.
- En distribución de gas natural por redes se continuó con las empresas mixtas nacionales Sergas, Emcogas, Emdigas, Emtagas y la estatal YPFB, siendo todos monopolios regionales.

La Ley estableció restricciones de integración vertical a las empresas que administran el transporte de gas natural por ductos; sin embargo, existió flexibilidad para el resto de la estructura de la industria, determinada por el mercado externo y las necesidades del subsector exportador, donde la integración vertical se sujetó a la aprobación de la Superintendencia de Hidrocarburos. La importancia del desarrollo del subsector exportador de gas natural fue parte de la política de Estado para utilizarlo como fuente de recursos (regalías, impuestos y participaciones) y apoyar el desarrollo de otros sectores y regiones de la economía nacional.

ix) Telecomunicaciones de 1994. La Ley mantuvo la separación vertical y horizontal de los servicios de larga distancia (ENTEL capitalizada), servicios de telefonía local fija (18 cooperativas), servicio de telefonía móvil

²⁴ Cabe resaltar que la Superintendencia de Hidrocarburos es la entidad encargada de administrar la normativa sectorial para las actividades del downstream.

(TELECEL privada y posteriormente ENTEL Móvil) y los servicios de radio, televisión, televisión por cable y otros provistos por empresas privadas.

Las innovaciones introducidas por la Ley para el período previo a la apertura del mercado consistieron en tres medidas sectoriales: ii) la incorporación de la regulación tarifaria (topes de precio y factor de productividad) de las empresas que controlan más del 60% del mercado; ii) la exigencia de cumplimiento de metas anuales de expansión de los servicios, incremento de calidad de los mismos y modernización tecnológica; y, iii) el fomento hacia la explotación de economías de escala por las empresas más eficientes en forma (previa a la apertura).

La estrategia contempló la apertura de la industria a la competencia desde finales del 2001. Con esta apertura, los operadores tendieron a explotar economías de ámbito y surgieron nuevas empresas, las que continúan siendo reguladas en caso de poseer posición dominante.

- x) **Ley de Saneamiento Básico de 2000.** La Ley establece la responsabilidad de la provisión del servicio a los gobiernos municipales, pudiendo ser ejercida a través de Entidades Prestadoras de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (EPSA) o en forma directa. Las EPSA pueden ser empresas privadas, municipales y/o mixtas, cooperativas, asociaciones civiles, pueblos indígenas, comunidades campesinas, asociaciones, organizaciones y sindicatos campesinos, comités de agua, pequeños sistemas urbanos independientes, juntas vecinales y otras organizaciones reconocidas por Ley (cabe resaltar que el reconociendo de este amplio espectro de organizaciones fue resultado de la denominada “guerra del agua” en Cochabamba a finales de los noventa).

La Ley divide a la población nacional en zonas concesibles y zonas no concesibles. En la primera, la provisión del servicio es auto sostenible financieramente. En la segunda, se pretende lograr la universalidad del servicio mediante inversión pública. La regulación de tarifas de las EPSA, administrada por la Superintendencia de Saneamiento Básico, se establece mediante el mecanismo de tasa de retorno para un período regulatorio de cinco años, garantizando el cumplimiento de metas de expansión y calidad. investigaciones.

- xi) **Ley de Hidrocarburos N° 3058 de 2005.** Esta nueva Ley introdujo cambios sustanciales en la administración de los hidrocarburos; reconociendo el valor éstos como recursos estratégicos para el desarrollo nacional.

En aplicación del Referéndum de 2004, en la Ley se recupera la propiedad de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano, el cual ejerce a través de YPFB su derecho propietario sobre la totalidad de los hidrocarburos. YPFB se refunda recuperando la propiedad estatal de las acciones de los bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas de manera que YPFB pueda participar en toda la cadena productiva de hidrocarburos, reestructurando los Fondos de capitalización Colectiva y garantizando el pago del Bonosol.

La ley establece también que todas las actividades del sector de hidrocarburos correspondan al Estado, derecho que ejercerá mediante YPFB o a través de concesiones, contratos o sociedades mixtas con personas individuales o colectivas del ámbito público o privado, variando según la actividad. En este marco, los titulares de contratos de riesgo compartido en las actividades de exploración, explotación y comercialización son obligados a la conversión, en un plazo de 180 días, a los nuevos contratos establecidos por Ley (contratos de producción compartida, contratos de operación y de asociación con YPFB) y se dispone que el estado retenga el 50% del valor de la producción de gas y petróleo.

El conjunto de normas descritas anteriormente - que explicitan las reglas, organización y visión gubernamental – conforman la estructura legal e institucional que tomó veinte años en construir. Desde el Decreto 21060 de 1985 hasta la Ley de Hidrocarburos de 2005 (inicio del cambio) resalta una estrategia de inserción internacional que dio un tratamiento preferente a la IED como mecanismo de promoción del crecimiento económico. La estrategia se relacionó con las características de competencia entre países por atraer IED, “la IED fluiría hacia aquellos países donde existan condiciones favorables en varios ámbitos; promoción de mercados e inversión privada, libre flujo de bienes, servicios y capitales, normas de protección a las inversiones, oportunidades de negocios rentables, mercados de trabajo flexibles, etc.”.

La Ley de Inversiones de 1990 y los convenios bilaterales fueron importantes, sin embargo, no lograron ningún resultado concreto por sí solos; siendo necesario una actitud pro activa del gobierno central - desde el anuncio de su retiro de las actividades productivas en los sectores de energía e infraestructura básica, hasta la licitación pública internacional de tales actividades en condiciones favorables – para atraer efectivamente la IED. En este marco, los elementos más distintivos de la inserción internacional vía atracción de IED en Bolivia fueron la Ley de Capitalización y la Ley de Hidrocarburos de 1996.

El proceso de transferencias de las empresas públicas al sector privado extranjero, sin embargo, no fue homogéneo en lo relativo a características y modalidades. En general, se siguió tres formas básicas y en algunos casos híbridos de éstas: privatización (ELFEC, TDE, EBR y CLHB), capitalización (Guaracachi, Valle Hermoso, Corani, Andina, Chaco, Transredes, ENTEL, FCA, FCO y LAB) y concesión (Aguas del Illimani, Aguas del Tunari, AASANA, SABSA). Los recursos de sobre la IED generados por las privatizaciones ascendieron a 204.2 millones de USD y por la capitalización ascendieron a 1,671.3 millones de USD.

La estrategia de atracción de inversiones fue formalmente descontinuada a partir de la ley de Hidrocarburos de 2005. La razón principal fue que el modelo liberal implementado no respondió a las necesidades básicas de las mayorías nacionales durante el tiempo de su vigencia; entre los problemas más importantes se tienen que:

- La IED se concentró en sectores basados en recursos naturales o en servicios de infraestructura básica, donde existen fallas de mercado y donde las posibilidades de rentabilidad son altas. En las actividades en mercados competitivos y/o en industrialización, la IED fue escasa.

- La IED se concentró en sectores económicos intensivos en capital y no intensivos en mano de obra; por lo que no se generó el impacto deseado sobre el empleo. Las innovaciones tecnológicas estuvieron también concentradas en los sectores de energía y comunicaciones, sin tener efectos de difusión significativos sobre las restantes actividades.
- Las empresas extranjeras, especialmente en el sector de energía, operaron como enclaves externos a la economía; es decir, no se integraron al resto del país y, por el contrario, se desempeñaron en un escenario artificial propio, ajeno y alejado de la realidad nacional. Esta característica llevó a un fácil rechazo de la población al no ser percibidos como parte de la sociedad.
- El contexto internacional aumentó fuertemente la valoración de las exportaciones de hidrocarburos mientras que los beneficios al país permanecían inalterados. Este escenario generó una disconformidad a nivel nacional percibiendo la necesidad de cambiar las condiciones contractuales y legales al nuevo escenario.
- El incremento sustancial de las reservas de gas natural y su creciente valor en el mercado regional e internacional generaron un doble efecto psicológico, de defensa del mismo y de rentismo. Ambos efectos incentivaron la lucha interna por el control del recurso natural y, desde aquí, del cambio del marco institucional. Los efectos de defensa y rentismo se expandieron hacia los recursos tierra, forestales y agua, lo que reforzó la actitud respecto a los recursos de hidrocarburos. Las necesidades de hidrocarburos (particularmente gas natural) de los países vecinos como Brasil, Argentina y Chile vigorizaron este doble efecto psicológico.

El actual Gobierno también expresa sus propias críticas al papel que la IED tuvo en el modelo de desarrollo; califica de “extremadamente permisible” a la apertura a la inversión extranjera ocurrida bajo la Ley de Inversiones y expone los siguientes argumentos:

- No se implementó una política de retribución al Estado y a la sociedad boliviana por la sobre explotación de los recursos agotables.
- No se orientó al desarrollo de una matriz productiva basada en la elaboración y exportación de bienes manufacturados, con mayor valor agregado y marca nacional.
- El sector externo fue un mecanismo para la salida del excedente económico.
- El carácter exportador de materias primas y el receptor de inversión extranjera en el sector extractivo (minería e hidrocarburos) fue constituido.

III. Desempeño y características de la inserción internacional

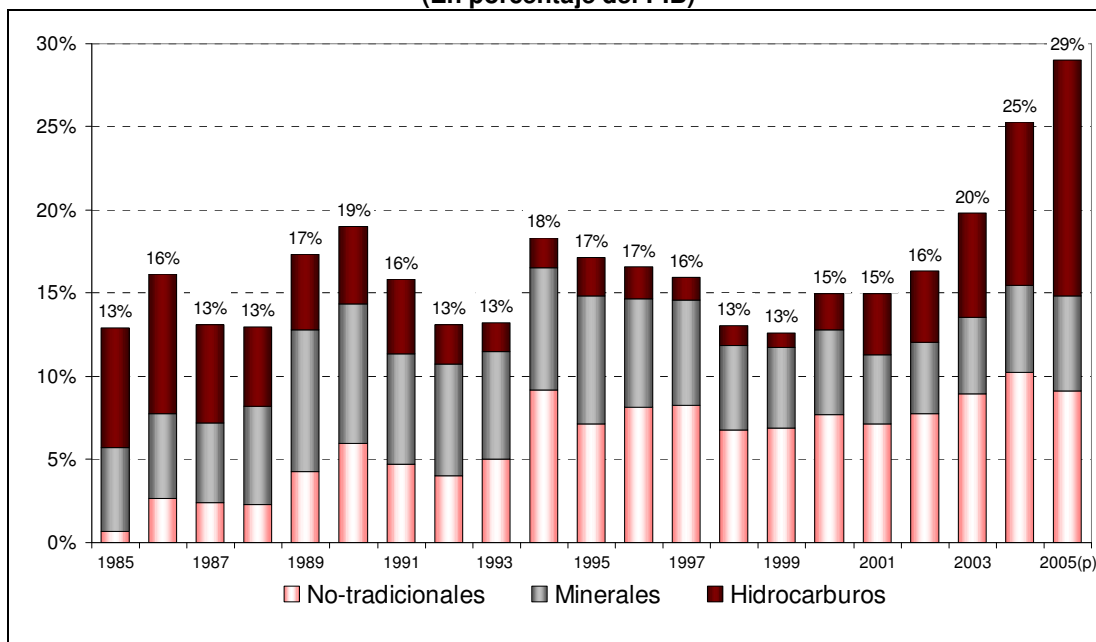
Comercio internacional

Las estrategias en torno a la promoción de exportaciones implementadas durante 1985-2005 promovieron su crecimiento; aunque con diferencias marcadas entre períodos. Durante 1985-1990, resalta el crecimiento de las exportaciones de los productos no tradicionales que aumentaron a una tasa promedio año del 53.2% en el período; y pasan de una participación del PIB del 5.1% en 1985 al 8.6% en 1990. Las ventas de hidrocarburos, por otro lado, caen durante el período y registran en 1990 el 4.7% del PIB (ver Gráfico 3.1).

Durante 1990-2005, las exportaciones de los productos no tradicionales exponen un salto cuantitativo importante en 1994, año coincidente con la vigencia de la Ley de Desarrollo y Tratamiento Impositivo de las Exportaciones, elevándose al 9.2% del PIB. Sin embargo, posteriormente presentan una tendencia de decrecimiento hasta 2001 con una leve recuperación en los últimos años. Este comportamiento sugiere que los esfuerzos por promocionar estos productos no habrían tenido impactos importantes con excepción de la señalada Ley.

Las exportaciones de minerales, por otro lado, tuvieron una caída relativamente sistemática en el tiempo; pasando del 8.4% del PIB en 1990 al 5.7% en 2005. Sin embargo, desde 2001 se observa una leve mejora.

Gráfico 3.1
Evolución de las exportaciones, 1985-2005
(En porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadística

Por último, las exportaciones de hidrocarburos presentan dos tendencias marcadas en su evolución: de 1990 a 1999 disminuyen fuertemente en términos del PIB de 4.7% a 1.0%; no obstante, durante 1999-2005 se registra un incremento

sustancial, y llegan en 2005 al 14.1% del PIB, aumentando su participación en casi siete veces y llegando a ser la actividad exportadora más dinámica de la economía. El desempeño de los hidrocarburos en los últimos años responde a los mayores volúmenes de exportación con destino a Brasil y, en menor medida, a Argentina, así como a los mayores precios de exportación (ver Tabla 3.1).

Las menores exportaciones de minerales, por otro lado, responden esencialmente a la caída de sus precios hasta finales de la década de los noventa – con una disminución importante del volumen entre 1998 y 1999 – y una leve recuperación posteriormente. Finalmente, se observa que la expansión de las exportaciones de los productos no tradicionales ha respondido esencialmente a incrementos en el volumen.

Tabla 3.1
Crecimiento promedio anual de indicadores de exportaciones

Indicadores	1990-1998	1998-1999	1999-2005	1990-2005
Precios de las Exportaciones				
Minerales	-2.97%	-2.98%	4.43%	-0.07%
Hidrocarburos	-12.98%	8.44%	12.50%	-2.14%
No tradicionales	0.27%	-10.38%	0.40%	-0.43%
Total	-3.46%	-5.85%	3.33%	-0.97%
Valor de las exportaciones				
Minerales	0.82%	-8.74%	5.39%	1.94%
Hidrocarburos	-10.11%	-22.30%	61.68%	12.59%
No tradicionales	8.38%	-1.09%	6.92%	7.14%
Total	2.14%	-5.89%	17.43%	7.41%
Volumen de las exportaciones				
Minerales	3.90%	-5.95%	0.92%	2.02%
Hidrocarburos	3.30%	-28.35%	43.72%	15.05%
No tradicionales	8.09%	10.36%	6.50%	7.60%
Total	5.79%	-0.03%	13.65%	8.46%

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Dossier de UDAPE

Un aspecto adicional de análisis es la persistencia de la concentración de las exportaciones, a pesar de que las políticas nacionales tuvieron el propósito de diversificarlas. En la Tabla 3.2 se observa que en 1980 nueve productos participaron con el 85.5% del valor total de las exportaciones. A finales de la crisis económica, esta situación empeora ya que solamente las exportaciones de tres bienes – el estaño, el zinc y el gas natural – representaban el 86.1% del total.

Posteriormente, en 1990, algunos productos no tradicionales adquirieron una relevancia relativa, como la soya y derivados y los cueros y manufacturas de cuero; y otros recuperaron su participación con relación a 1980, como el azúcar y la madera y manufacturas de madera. Por otro lado, los minerales – con excepción del zinc – disminuyeron su relevancia relativa.

En 2005, nuevamente son nueve los productos que concentran las exportaciones – representando el 85.4% del total – no obstante, con una diferencia cualitativa en relación a 1980: los hidrocarburos y el gas natural sustituyen en importancia a los

minerales, y una cadena no tradicional – la soya y derivados – pasa a tener una participación significativa.

Tabla 3.2
Principales productos exportados, 1980 - 2005(p)
(En millones de USD)

Exportaciones	1980		1985		1990		2005(p)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Estaño	340.9	32.7%	176.9	26.3%	107.6	11.7%	125.80	4.6%
Plata	111.2	10.7%	9.5	1.4%	33.6	3.6%	92.36	3.4%
Zinc	41.1	3.9%	29.5	4.4%	146.8	15.9%	200.15	7.3%
Wolfram	47.4	4.5%	10.3	1.5%	4.6	0.5%	7.61	0.3%
Antimonio	26.5	2.5%	15.9	2.4%	12.7	1.4%	18.76	0.7%
Oro	-	-	1.2	0.2%	65.3	7.1%	78.68	2.9%
Gas Natural	220.9	21.2%	372.6	55.4%	225.3	24.4%	983.95	35.8%
Hidrocarburos (- gas natural)	24.3	2.3%	1.9	0.3%	1.4	0.2%	357.91	13.0%
Soya y derivados	6.9	0.7%	5.3	0.8%	40.2	4.4%	373.47	13.6%
Azúcar	47.6	4.6%	1.6	0.2%	31.6	3.4%	18.28	0.7%
Maderas y manufacturas de madera	32.3	3.1%	5.9	0.9%	49.8	5.4%	67.61	2.5%
Cueros y manufacturas de cuero	5.8	0.6%	1.4	0.2%	27.1	2.9%	21.74	0.8%
Productos de Joyería	-	-	-	-	-	-	63.87	2.3%
Sub Total	904.8	86.7%	632.1	94.0%	746.0	80.9%	2410.2	87.6%
Otros	138.7	13.3%	40.4	6.0%	176.7	19.1%	341.7	12.4%
Total	1,043.5	100.0%	672.5	100.0%	922.7	100.0%	2,751.9	100.0%

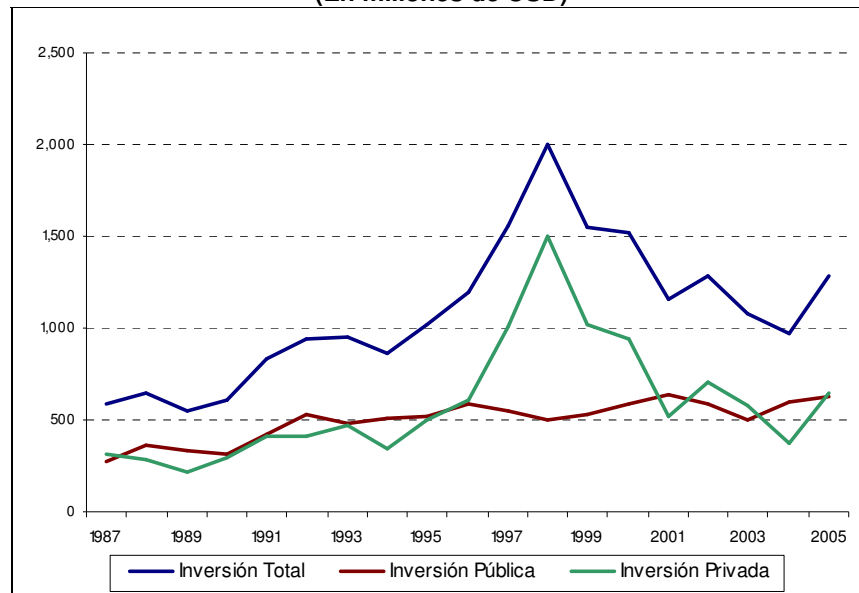
Fuente: Elaboración propia con base a datos del Dossier de UDAPE

Inversión extranjera directa

El Gráfico 3.2 muestra que la inversión privada fue significativamente mayor a la inversión pública aproximadamente entre 1997 a 2000; resultado casi exclusivamente de la entrada de inversión extranjera directa derivada de los procesos de privatización, capitalización y apertura en general.

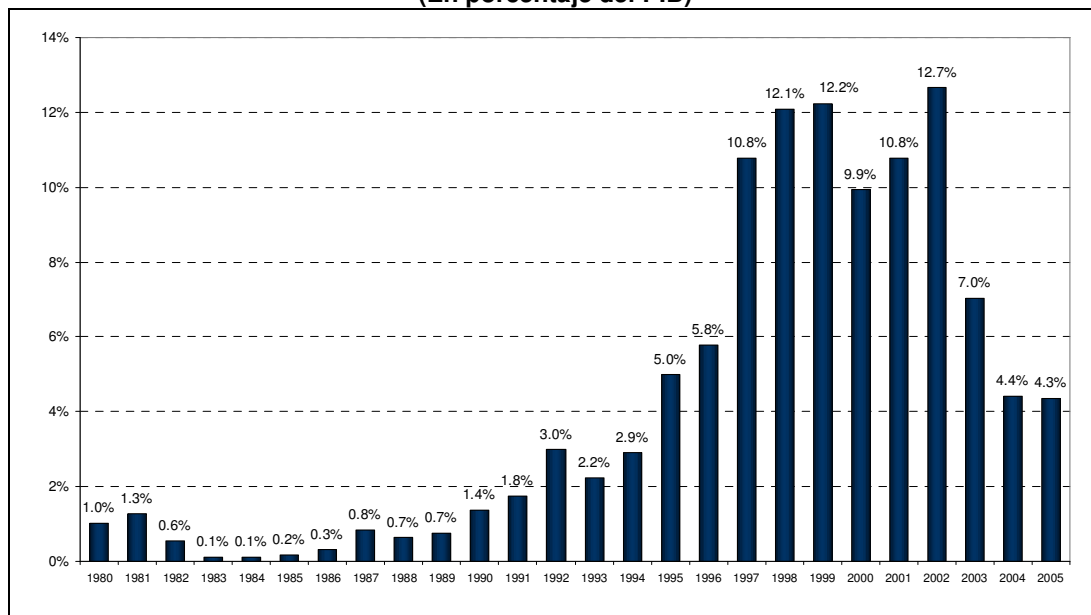
Las políticas en torno a la atracción de la inversión extranjera directa han sido efectivas en el sentido de que éstas han adquirido importancia en la economía. En el Gráfico 3.3 se observa que la IED registró apenas el 1.3% del PIB en 1981, cayendo hasta prácticamente cero durante la crisis de deuda. En 1990 la IED registró 66 millones de USD, representando el 1.4% del PIB, y creció de manera significativa posteriormente: el año 1992 la inversión alcanza por primera vez en la historia el 3.0% del PIB; el 1995 representa el 5.0% del PIB; y, en los años 1998, 1999 y 2002 llega a su máximo nivel de más del 12% del producto.

Gráfico 3.2
Evolución de las inversiones
(En millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Dossier de UDAPE

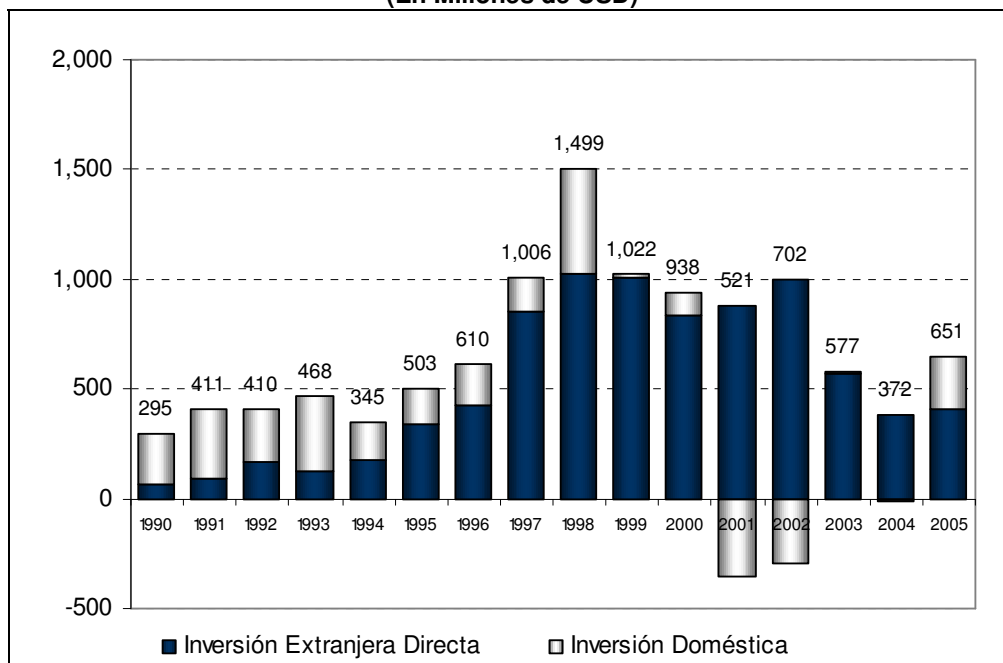
Gráfico 3.3
Evolución de la inversión extranjera directa
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Dossier de UDAPE

El desempeño de la inversión extranjera directa se reflejó sobre la inversión privada que en 1998 llegó a su record histórico; de casi 1,500 millones de USD, representando el 17.7% del PIB (ver Gráfico 3.4).

Gráfico 3.4
Evolución de la inversión privada
(En Millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Dossier de UDAPE

En los últimos años, sin embargo, la inversión privada cae hasta alcanzar su valor más bajo en 2004, con 372 millones de USD, superando solamente al año 1990; y refleja principalmente la caída de la IED que disminuyó de 1,026 millones de USD en 1998 a 404 millones de USD en 2005.

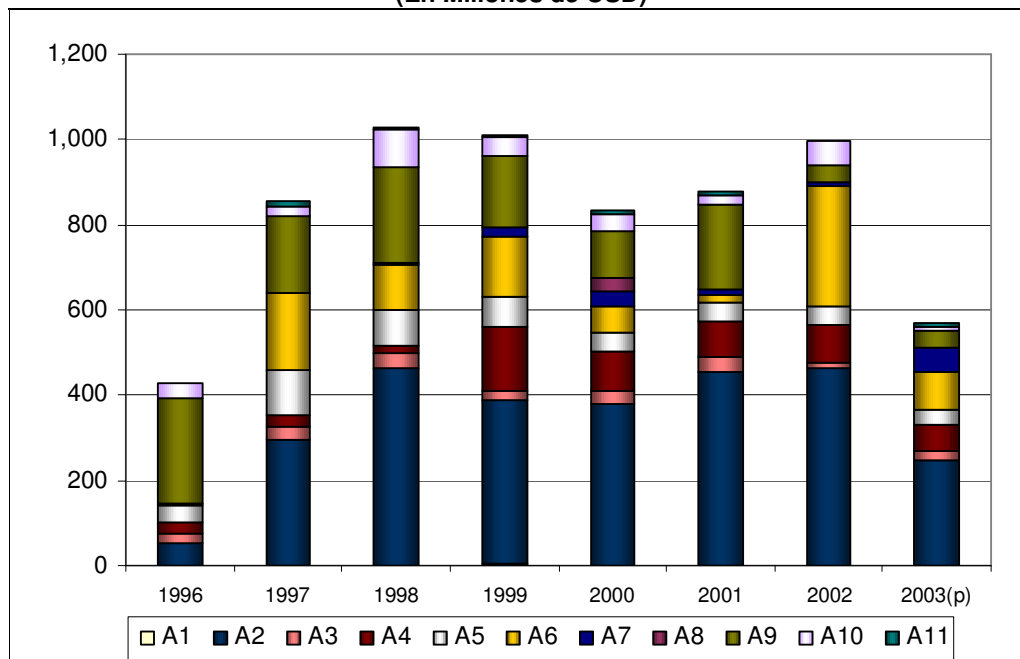
El Gráfico 3.5 presenta la evolución de la IED por actividad económica. El listado de las actividades económicas es: Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura (A1); Explotación y Exploración de Petróleo Crudo y Gas Natural (A2); Explotación y Exploración de Minas y Canteras (A3); Industria Manufacturera (A4); Producción y Distribución de Energía Eléctrica, Gas y Agua (A5); Construcción (A6); Venta Por Mayor y Menor (A7); Hoteles y Restaurantes (A8); Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones (A9); Intermediación Financiera (A10); Otros Servicios (A11).

En términos generales se observa que la actividad de exploración y producción de hidrocarburos (A2) fue la que más atrajo inversión extranjera en todos los años; siendo la más importante en términos relativos y alcanzando un monto acumulado en 1996-2003 de 2,740 millones de USD; representando el 41.6% de toda la IED en el periodo. La actividad incluye los rubros de extracción de petróleo crudo y gas natural y los servicios relacionados con la extracción de petróleo y gas (excepto prospección).

En el segundo lugar se encuentra el sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones (A9), que incluye los servicios de transporte ferroviario, automotor de carga por carretera, por tuberías (muy relacionado con transporte de hidrocarburos), vía aérea, servicios de manejo de carga, almacenamiento y depósito, servicios complementarios para el transporte, servicios de apoyo y logística de agencias, correos y telecomunicaciones. Las inversiones al sector

representaron el 18.3% de la IED total durante 1996-2003, ascendiendo a cerca de 1,204 millones de USD.

Gráfico 3.5
Evolución de la IED por actividad económica
(En Millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadística

En el tercer lugar se encuentra el sector de construcción (A6) - construcción de edificios, sus partes y obras de ingeniería civil - que representa el 13.3% de la IED total acumulada durante 1996-2003 con un valor de 880 millones de USD. Finalmente, los sectores de menor importancia en términos de atracción de la IED fueron: la industria manufacturera (8.4%), producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua (7.0%), intermediación financiera (4.8%), explotación y exploración de minas y canteras (3.1%) y ventas al por mayor y menor (2.2%).

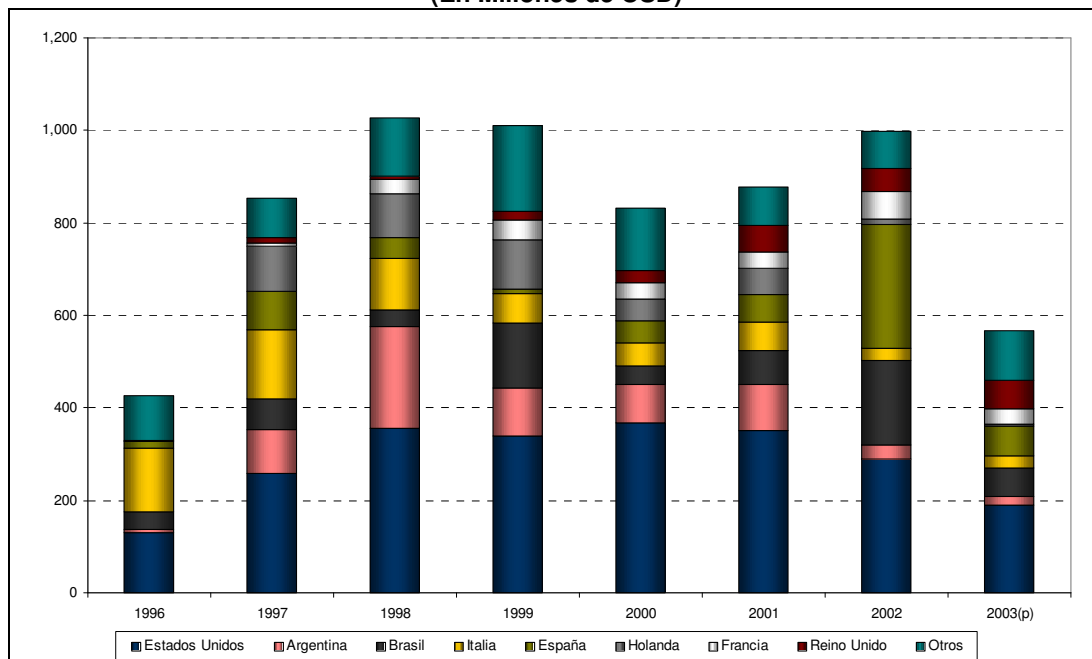
El Gráfico 3.6 muestra el comportamiento de la inversión extranjera directa según país de origen durante 1996-2003. Los países han sido clasificados en tres grupos. El primero, el más importante, conforma solo Estados Unidos, ya que en todos los años fue el que más invirtió en el Bolivia; concentrando el 34.6% de la IED total acumulada en 1996-2003, con un monto de 2,281 millones de USD.

El segundo grupo es conformado por siete países que concentran el 51.8% de la IED total acumulada: Argentina (10.0%), Brasil (9.6%), Italia (9.5%), España (8.9%), Holanda (6.4%), Francia (3.7%) y Reino Unido (3.6%), y suman un monto total acumulado de 3,414 millones de USD.

Finalmente, el tercer grupo de países concentra el restante 13.6% de la IED, totalizando 898 millones de USD, y se conforma por 31 países con inversiones poco significativas (Islas Caimán, Panamá, Chile, Perú, Corea del Sur, Suiza, Suecia, Luxemburgo, Canadá, Colombia, Islas Bahamas, Austria, Australia, Islas Vírgenes Británicas, Nueva Zelandia, Alemania, Costa Rica, Japón, Bélgica, México, Barbados, Uruguay, Paraguay, Dinamarca, Ecuador, Islas Vírgenes

Norteamericanas, Yugoslavia, Corea del Norte, Irlanda, China y Antillas Holandesas).

Gráfico 3.6
Evolución de la IED por país de origen
(En Millones de USD)

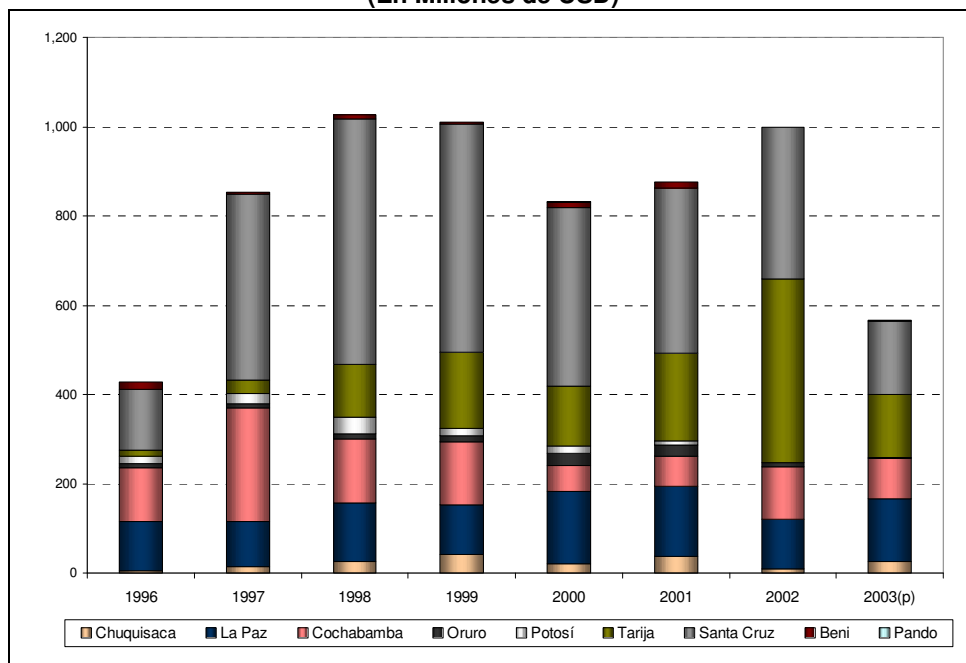


Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadística

El Gráfico 3.7 muestra el comportamiento de la inversión extranjera directa según Departamento de destino; es posible aquí también clasificarlos en tres grupos. El primero está conformado solo por Santa Cruz, ya que en todos los años fue la región que más atrajo inversión extranjera; concentrando el 43.8% de la IED acumulada durante 1996-2003, con un monto de 2,889 millones de USD. El segundo grupo es conformado por tres Departamentos que concentran el 49.0% del destino de la IED; La Paz (15.6%), Cochabamba (15.0%) y Tarija (18.5%), y suman un monto total de 3,232 millones de USD. El tercer grupo concentra el restante 7.2% de la IED durante 1996-2003, totalizando 472 millones de USD, y se conforma por los Departamentos de Chuquisaca (2.7%), Oruro (1.7%), Potosí (1.8%), Beni (0.9%) y Pando (0.1%).

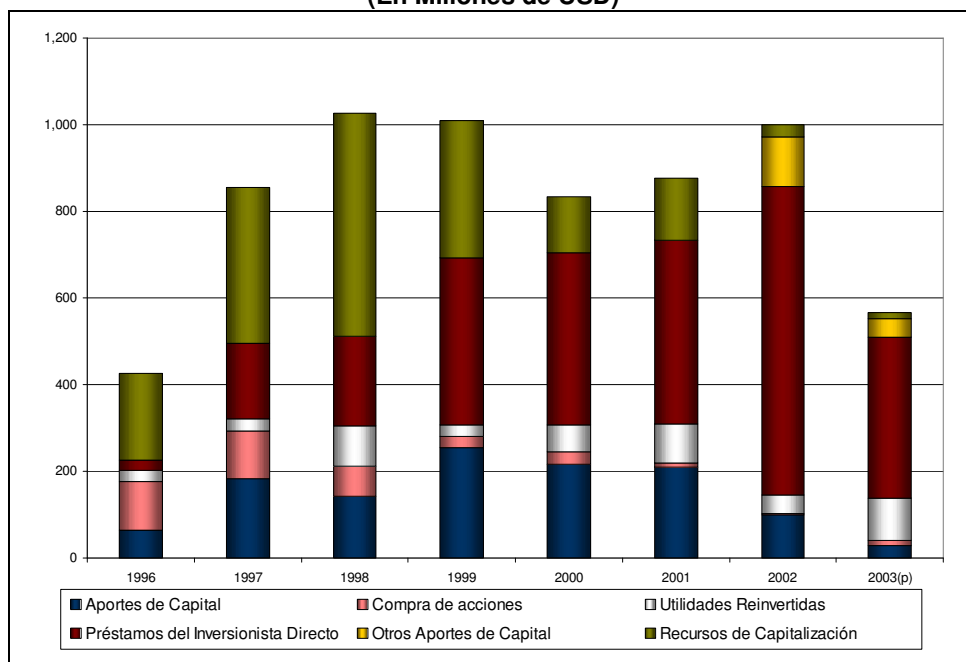
Finalmente, el Gráfico 3.8 presenta el comportamiento de la inversión extranjera directa según modalidad. Tres categorías presentan una importancia relativa; la primera, Préstamos del Inversionista Directo, es significativa especialmente en el año 2002, y registra un valor acumulado de 2,700 millones de USD durante 1996-2003; representando el 41.0% de la IED. Le sigue en importancia los Recursos de Capitalización, con el 25.9% de la IED total acumulada y con un valor de 1,705 millones de USD, aunque es poco relevante en los últimos años. El tercero se compone por los Aportes de Capital (18.2%) que registran cerca de 1,200 millones de USD. Por otro lado, las modalidades menos significativas son Compra de Acciones (5.6%), Utilidades Reinvertidas (7.1%) y Otros Aportes de Capital (2.4%) que suman 990 millones de USD.

Gráfico 3.7
Evolución de la IED por Departamento de destino
(En Millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadística

Gráfico 3.8
Evolución de la IED por modalidad
(En Millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadística

En resumen el análisis anterior muestra que, en promedio, la mayoría de los recursos de inversión extranjera directa provinieron de Estados Unidos y se

invertieron en el sector de hidrocarburos del Departamento de Santa Cruz bajo la modalidad de Préstamos de Inversionista Directo.

IV. Efectos del comercio e inversión extranjera directa

IV.1. Relación de la inserción internacional con algunos indicadores de desarrollo

Es términos de impacto, es interesante analizar los efectos del comercio y la inversión extranjera directa sobre algunos indicadores de desarrollo relevantes: el crecimiento de la producción agregada; la reducción de la pobreza e ingresos. La Tabla 4.1 presenta el crecimiento y la incidencia (% de participación en la tasa de crecimiento) de los componentes del gasto del PIB.

En el período 1990-1998 - coincidente con el buen desempeño de la economía - se observa que la evolución de las inversiones impactó de manera importante sobre el crecimiento económico - representando el 52.9% de la tasa acumulada; siendo reflejo en buena medida de la IED. Las exportaciones, por otro lado, tienen una incidencia menor 31.2%. Llama la atención, sin embargo, que las importaciones legales habrían tenido una incidencia (con efecto negativo) mayor sobre el crecimiento del PIB en comparación con las exportaciones y la IED; aunque es importante notar que una buena parte de este efecto refleja las importaciones de bienes de capital y materias primas que tienen un impacto positivo en la producción nacional no observadas en la Tabla.

Tabla 4.1
Producto Interno Bruto (PIB): Crecimiento e incidencia por tipo de gasto

Componentes del PIB	Valores en millones de Bs de 1990		Participaciones en %		Tasa de crecimiento promedio		% de participación en la tasa de crecimiento	
	1990	2005	1990	2005	1990-98	1999-05	1990-98	1999-05
PIB total	15,443	25,935	100.0%	100.0%	4.4%	2.9%	100.0%	100.0%
Consumo	13,685	21,619	88.6%	83.4%	3.7%	2.3%	74.3%	66.7%
Inversiones	1,935	3,559	12.5%	13.7%	13.3%	-3.0%	52.9%	-17.2%
Exportaciones	3,517	9,021	22.8%	34.8%	5.7%	11.2%	31.2%	103.0%
Menos Importaciones	3,695	8,264	23.9%	31.9%	9.0%	5.2%	58.5%	52.4%

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadística

Durante 1999-2005, los diversos *shocks* negativos económicos, sociales y políticos que vive el país provocan la caída de la inversión y, desde aquí, un desaceleramiento relativo del crecimiento económico pues presentan un incidencia negativa sobre la tasa de incremento acumulada del PIB de 17.2%. Las exportaciones, sin embargo, aumentan aceleradamente - resultado principalmente de las ventas de gas natural a Brasil - y llegan a representar el 103.0% del crecimiento en el período.

En el caso de la IED en particular, el efecto sobre el crecimiento del PIB en el largo plazo ha sido bajo (con una elasticidad estimada de alrededor del 1%); teniendo un

impacto más significativo sobre la expansión del PIB de hidrocarburos, pues la mayor parte de las inversiones fue destinada al sector.²⁵

En términos de pobreza, las políticas de capitalización, complementadas con la regulación, han sido asociadas con mayor acceso a los servicios básicos de los hogares en áreas urbanas. Esta expansión ha sido importante en electricidad, telefonía y agua independientemente de los diferentes niveles de ingresos: en electricidad y agua, las familias más beneficiadas fueron aquellas de ingresos más bajos; y en telefonía los hogares más favorecidos fueron los de ingresos medio-altos, no solamente en términos de acceso sino también de la mayor competencia en telefonía móvil y la introducción de innovaciones tecnológicas. En general, los incrementos de precios en electricidad, telefonía y agua no fueron significativos (excepto en el caso de la concesión de agua en Cochabamba con vigencia corta); y en términos netos las ganancias en términos de bienestar fueron altas (ver Barja et al. 2004).

A pesar de los avances logrados, sin embargo, todavía se presentan problemas en acceso a los servicios básicos principalmente en el área rural (que agrupa el 41.5% de la población boliviana). Las estadísticas del INE para 2002 muestran que el 89% de los hogares urbanos acceden a agua por cañería o pileta pública frente al 37% en áreas rurales; 84% de los hogares urbanos tienen algún tipo de desagüe sanitario frente al 35% en áreas rurales; 89% de los hogares urbanos usan gas de garrafa o por cañería para cocinar frente al 18% en áreas rurales (donde 74% de los hogares utiliza leña); 87% de los hogares urbanos tienen electricidad frente a 36% en áreas rurales; 38% de los hogares urbanos tienen servicio de telefonía (fija o móvil) frente al 2% en áreas rurales.

Las disparidades urbano-rurales reflejan, en cierta medida, el diseño de las políticas de capitalización focalizadas a áreas urbanas. Las mejoras en acceso a servicios en las zonas rurales quedaron bajo la coordinación y cooperación entre el gobierno y el sector privado en el marco de una economía de mercado; sin embargo, se ejecutaron muy pocos proyectos en la práctica con modestas mejoras, lo que exacerbó las diferencias y generó en la población rural un sentimiento de exclusión e injusticia - por ejemplo ser exportadores de gas natural mientras gran parte de ellos cocinan a leña.

En términos de ingresos, Nina y Andersen (2004) muestran que los trabajadores de los sectores con mayores volúmenes de inversión extranjera directa experimentaron mejoras importantes: la pobreza medida por ingresos laborales entre la población ocupada en el sector de hidrocarburos disminuyó de 50% en 1992 a 0% en 2002 en las ciudades capitales; en los sectores de electricidad, gas y agua cayó de 70% en 1992 a 0% en 2002; y, en los sectores de transporte y comunicaciones bajó de 67% en 1992 a 39% en 2002.

Las mejoras en los ingresos fueron acompañadas de mejoras en la productividad laboral; sin embargo, no tuvieron un impacto a nivel agregado debido al tamaño reducido de la población ocupada en estos sectores; 0.2% en hidrocarburos, 0.3% en electricidad, gas y agua y 7.1% en transporte y comunicaciones en las ciudades capitales en 2002 - aproximadamente 122 mil personas de 3,607 mil trabajadores

²⁵ Tabla A.6 y A.7 en Anexo.

a nivel nacional. Por este motivo, las industrias tampoco fueron una fuente importante de generación de empleo; lo que provocó una insatisfacción generalizada en la población frente a las promesas de empleo de la capitalización.²⁶

En el caso de las exportaciones, las empresas exportadoras han presentado ingresos laborales relativamente más altos con relación al resto de la economía para todos los grupos ocupacionales, como se aprecia en la Tabla 4.2.

Tabla 4.2
Ingreso promedio mensual según grupo ocupacional, 2003

Personal	Sector Exportador (574 empresas)	Nacional	Razón (1)/(2)
Directores y Gerentes	11238.65	3207.57	3.50
Profesionales	5092.00	2624.82	1.94
Técnicos	2523.81	1581.75	1.60
Empleados de Oficina	1878.37	1285.00	1.46
Obreros	1241.97	818.84	1.52
Trabajadores No Calificados	1066.69	509.50	2.09
Promedio total	1805.41	631.49	3.80

Fuente: Elaboración propia con base a datos del INE

Dos observaciones surgen de la información de la Tabla: por un lado, las empresas exportadoras tendrían una productividad laboral relativamente elevada en comparación al promedio de la economía;²⁷ y, por otro lado, de manera semejante a la inversión extranjera directa el patrón actual del sector exportador no estaría favoreciendo a la disminución de la desigualdad del ingreso.

Por último, el análisis de Nina y Andersen (2004) muestra que las exportaciones han tendido a reducir la pobreza, sin embargo, las importaciones la han aumentado; siendo el impacto de las importaciones es mayor al de las exportaciones con excepción del bloque MERCOSUR – ya que las importaciones son principalmente de bienes de capital que no compiten con la producción nacional. Adicionalmente, el efecto positivo habría sido marginal dado que los estratos pobres de población se concentran en la agricultura tradicional y servicios, ambos no transables.

IV.2. Efectos de la inversión extranjera directa sobre el desempeño de las empresas

Uno de los efectos de la inversión en el marco de las políticas públicas recae sobre el desempeño de las empresas. Las medidas de capitalización y la privatización no solamente fueron diseñadas para atraer IED, sino también para fomentar mejoras en la administración privada de las industrias, en un ambiente de mercados competitivos donde fuera posible, o por lo menos de simulación de competencia

²⁶ Cabe notar, sin embargo, que varias empresas con capital externo han implementado o realizan programas y/o políticas de responsabilidad social, particularmente en lo referido a capacitación y protección del medio ambiente.

²⁷ Esta apreciación se apoya también en el análisis de Von Vacano y Nina (2006).

donde no lo fuera. Como resultado, las empresas capitalizadas estuvieron asociadas a reducciones de mano de obra y, al mismo tiempo, a incrementos en la producción; lo que se reflejó en aumentos importantes en la productividad.

Adicionalmente, existe evidencia de que las empresas capitalizadas experimentaron mejoras en sus indicadores de eficiencia interna (medida como la relación de gastos sobre ingresos), e incidieron positivamente sobre la eficiencia de las restantes empresas en los sectores regulados. La rentabilidad de las empresas capitalizadas (medida como la relación de utilidades sobre patrimonio) aumentó, reportándose siempre utilidades positivas (Barja y Urquiola, 2003; y Garron, Capra y Machicado, 2003), aunque éstas disminuyeron durante el periodo de contracción económica alrededor de los 2000.

El desarrollo del sector de hidrocarburos en Bolivia merece una mención particular. Las reformas estructurales en el sector, junto con la capitalización, la atracción de IED mediante contratos de riesgo compartido y la regulación, produjeron como principal resultado la multiplicación por 10 de las reservas probadas y probables de gas natural. La abundancia de este recurso generó oportunidades de exportación y la consiguiente generación de renta petrolera cuya distribución podría financiar el desarrollo de Bolivia por muchos años.

Las excepciones a los resultados anteriores fueron la empresa aérea LAB y las empresas Aguas del Tunari y Aguas del Illimani. El LAB desde un principio no pudo generar utilidades y actualmente se encuentra en quiebra y en proceso de cierre; Aguas del Tunari enfrentó la llamada “guerra del agua” y en abril de 2000 su concesión fue revertida; y, finalmente, Aguas del Illimani enfrentó un problema social parecido al caso anterior y actualmente está en proceso de reversión de su concesión.

IV.3. Efectos de la inversión extranjera directa sobre las cuentas macroeconómicas

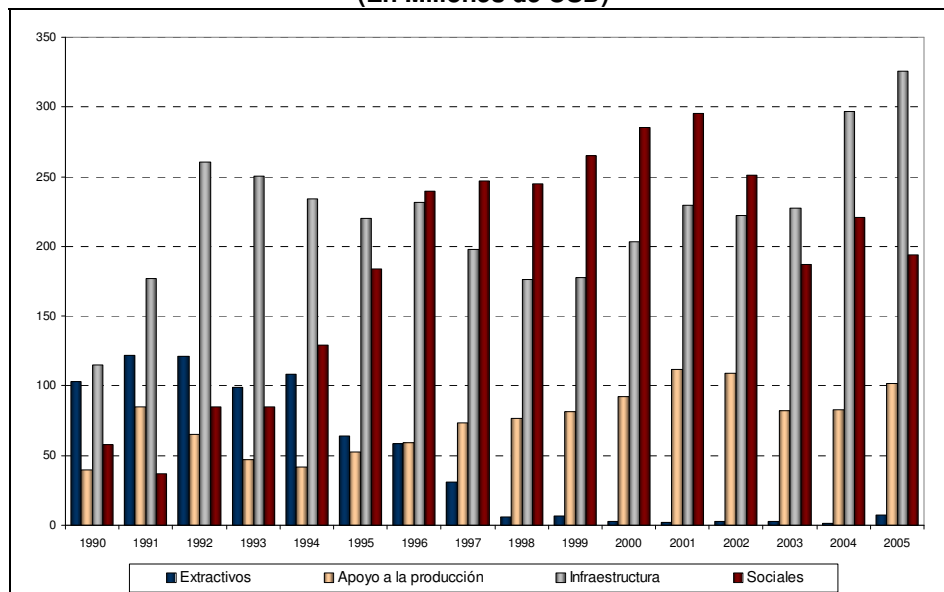
La medidas de liberalización económica produjeron cambios en los roles del gobierno y del sector privado; el primero se focalizó en políticas sociales y de regulación del mercado, y el segundo se concentró en actividades productivas. La transferencia de las empresas públicas vía privatización y capitalización a favor del sector privado (nacional o extranjero) fue resultado directo de esta estrategia de desarrollo.

El Gráfico 4.1 presenta la inversión pública por sectores, donde se observa que su distribución se modificó en el tiempo hacia una mayor concentración en inversión social y de infraestructura, reduciendo su participación en actividades productivas y extractivas. En 1991 la inversión social representó el 8% de la inversión pública, llegando a su nivel más alto en 1999 con el 50% de participación. La inversión en las ramas extractivas, por otro lado, registró el 29% de la inversión pública en 1991, bajó al 1.3% en 1999 y al 0.2% en 2004 – siendo sustituida por la inversión extranjera directa.

La liberalización económica también produjo transformaciones en las fuentes de ingresos del Sector Público no Financiero (SPNF). En 1991 - cuando la empresa estatal YPFB administraba todo el sector de hidrocarburos - los ingresos por ventas de hidrocarburos ascendían al 13.4% del PIB; 41.2% de los ingresos totales

del SPNF. En 1998 los ingresos disminuyeron al 5% del PIB; 16% de los ingresos del SPNF; y en 2005 al 0.8% del PIB; 2.5% de los ingresos del sector público.

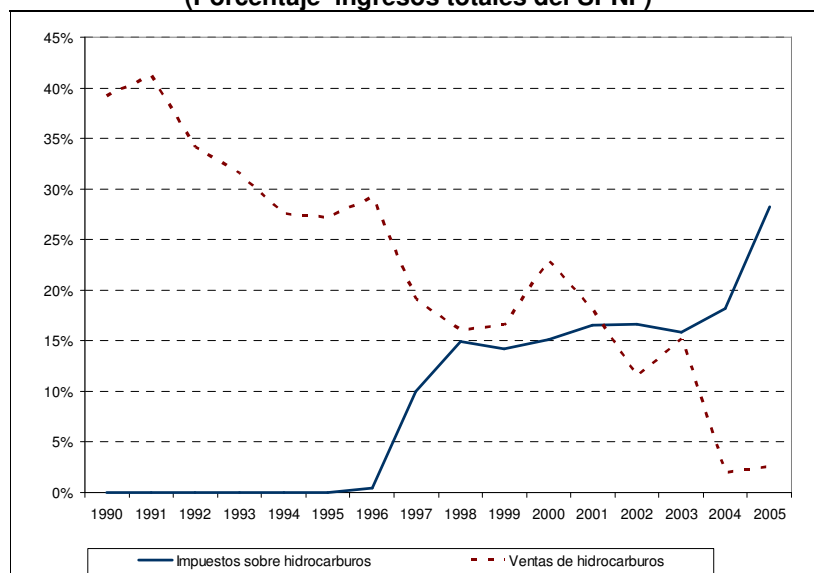
Gráfico 4.1
Evolución de la inversión pública por sectores
(En Millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadística

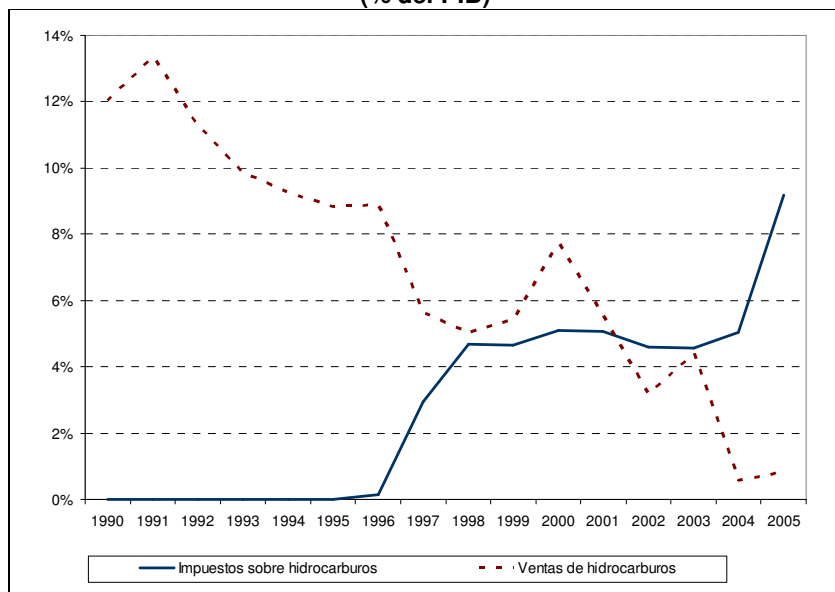
Los ingresos derivados de los impuestos y regalías provenientes del sector hidrocarburos, por otro lado - que empezaron a recaudarse desde 1996 - incrementaron de manera importante en el tiempo: ascendieron del 4.7% del PIB en 1998 - representando el 15% de los ingresos del SPNF - hasta el 9.2% del PIB en 2005 - 29.2% de los ingresos del SPNF (ver Gráficos 4.2 y 4.3).

Gráfico 4.2
Recursos públicos derivados de los hidrocarburos
(Porcentaje ingresos totales del SPNF)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Ministerio de Hacienda

Gráfico 4.3
Recursos públicos derivados de los hidrocarburos
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Ministerio de Hacienda

Cabe señalar adicionalmente que los ingresos por renta interna también ascendieron del 6.1% del PIB en 1991 - 18.7% de los ingresos del SPNF - al 15.3% del PIB en 2005 - 40% de los ingresos del SPNF.

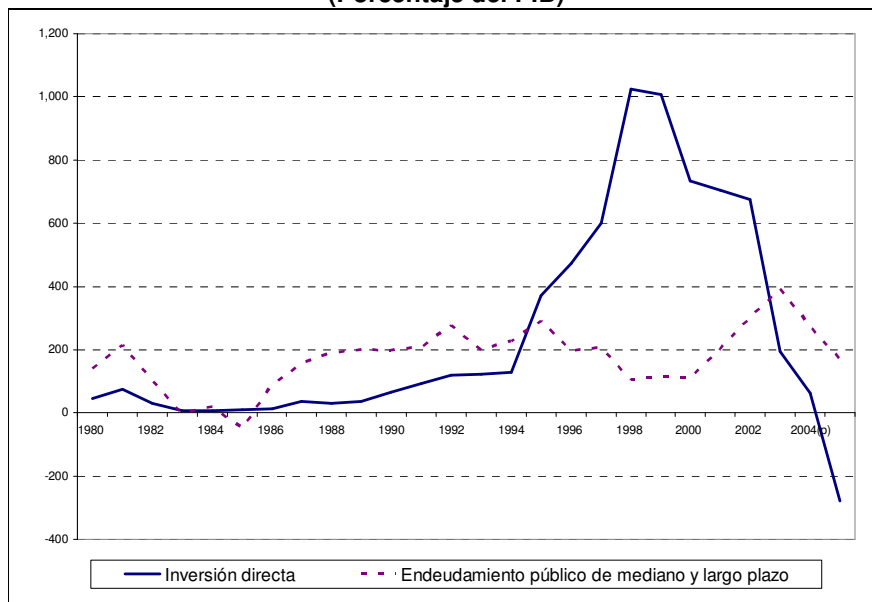
En resumen, las tres fuentes de ingresos se incrementaron de 19.4% del PIB en 1991 (57.4% de los recursos del SPNF) al 22.2% del PIB en 1998 (71% de los ingresos del SPNF), llegando hasta el 25.3% del PIB en 2005 (78%).

Finamente, cabe mencionar que la inversión extranjera directa tuvo un impacto positivo sobre las cuentas externas. En el año 1991 la cuenta capital presentaba el cuadro tradicional boliviano con un endeudamiento externo neto de 209 millones de USD mayor a la IED neta, 94 millones de USD; sumando ambos un monto mayor al déficit de la balanza comercial (193 millones de USD). El escenario cambia sustancialmente en 1998 ya que el endeudamiento neto registra 104 millones de USD con un valor bastante menor que la IED neta, 1,023 millones de USD; siendo que conjuntamente superan al déficit en balanza comercial (879 millones de USD). De esta manera, la IED neta llega a sustituir al endeudamiento externo neto como fuente de ahorro externo y de sostenibilidad de la balanza de pagos (ver Gráfico 4.4).

Desde 2004, sin embargo, el escenario cambia nuevamente de manera sustancial: con un endeudamiento externo de 275 millones de USD frente a una IED neta de apenas 63 millones de USD; aunque con un saldo positivo en la balanza comercial de 302 millones de USD. Es decir, la estructura de la cuenta capital de la balanza de pagos vuelve a su posición tradicional donde la principal fuente de ahorro externo es nuevamente endeudamiento externo. La diferencia en este caso es que el saldo positivo de la balanza comercial responde al aumento de las

exportaciones (particularmente gas natural) en un ambiente internacional de precios favorables.

Gráfico 4.4
Recursos públicos derivados de los hidrocarburos
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Ministerio de Hacienda

V. Estrategias de inserción internacional versus problemas estructurales

El análisis tanto de las exportaciones como de la inversión extranjera directa muestra que las estrategias de inserción internacional implementadas en Bolivia durante 1985-2005 tuvieron algunos resultados importantes. Sin embargo, éstos no fueron suficientes para promover efectivamente el crecimiento económico y, desde aquí, disminuir los niveles de pobreza.

En el caso de las exportaciones, algunos estudios y encuestas sugieren que los problemas estructurales que han restringido el desempeño de los sectores no tradicionales durante décadas anteriores a 1990 han persistido en el tiempo y la visión de un mercado generador de su propia dinámica productiva no ha sido exitosa en este contexto; en particular Bolivia nunca contó con una política seria de industrialización.

En el sector de manufacturas, por ejemplo, la productividad laboral ha caído entre 1992 y 2003 a una tasa promedio anual de -2%; aunque parte de esta disminución puede deberse al aumento de la producción en estratos empresariales que usan el trabajo de manera más intensiva (micro y pequeños empresarios por ejemplo). Las estimaciones de Nina y Von Vacano (2006) muestran, por otro lado, que Bolivia tiene un nivel de productividad laboral un poco mejor que los países pobres de Centro América (como Nicaragua, Honduras y Guatemala), sin embargo, muy por debajo de los restantes países latinoamericanos; por ejemplo, la productividad

laboral de la industria manufacturera en Brasil representa 3.8 veces la de Bolivia y la del Perú aproximadamente 2 veces más.

Por otro lado, la producción de la agricultura moderna ha tenido un desempeño relativamente satisfactorio, como la soya, la caña de azúcar y el algodón; sin embargo, la agricultura tradicional se ha mantenido en niveles de desarrollo incipientes. En conjunto, la productividad laboral durante 1992-2003 ha caído a una tasa promedio año del 0.3%.

El análisis de Nina y Von Vacano muestra también que el factor clave para aumentar la productividad de la industria de manufacturas es el capital físico acompañado de las innovaciones tecnológicas. En este marco, la pregunta fundamental es ¿Por qué las inversiones en general y la inversión extranjera en particular han sido tan escasas en el sector?

A nivel de inversión extranjera directa ciertamente existen factores intrínsecos al país que pueden hacerlo poco atractivo, como, por ejemplo, el tamaño de mercado. Sin embargo, existen varios problemas que pueden ser superados a partir de políticas públicas, en particular, varios estudios muestran que el clima de inversiones ha sido poco propicio en Bolivia, destacándose los principales factores:

- **Estabilidad jurídica, económica, política y social.** En el Informe “Flujos de Capital Extranjero Privado y Percepción” (ver Ministerio de Desarrollo Económico et al. 2005) se señala que las empresas tenían una percepción positiva sobre la estabilidad jurídica, económica, política y social - independientemente del carácter exportador de la empresas, del origen del capital (nacional o extranjero) o de la ubicación geográfica. Sin embargo, los problemas sociales y políticos y la “inseguridad jurídica” de los últimos años se han constituido en factores altamente adversos sobre las decisiones de invertir (ver también Svarzman et al., 2004; e INE et al., 2006) exponiendo la vulnerabilidad del país en estos temas.
- **Gestión Pública.** El segundo factor de relevancia que afecta negativamente el clima de inversiones (ver Ministerio de Desarrollo Económico et al. 2005) constituye los problemas en gestión pública; que se reflejan en una débil institucionalidad; burocracia en la generación, formalización o salida de empresas; escaso apoyo a investigación, desarrollo e innovación; poco apoyo en información para el desarrollo productivo y problemas para articular y coordinar actividades dentro el sector público y con el sector privado (ver Maestrías para el Desarrollo, 2006)
- **Financiamiento.** Los problemas crediticios han persistido durante todo el periodo 1985-2005 limitando la expansión de las inversiones productivas nacionales: las tasas de interés han tenido una relativa caída pero se han mantenido en niveles altos comparados a otros países; y, las condiciones de préstamo han continuado demandado garantías considerables - aproximadamente 2 veces el valor del préstamo (ver UDAPE, 2005a). En particular, las empresas exportadoras declaran que el ámbito financiero - reflejado en la tasa de interés - representa un factor importante para las exportaciones de sus productos de acuerdo a la Encuesta de Empleo a las Empresas Exportadoras.

- **Infraestructura.** la infraestructura caminera y los costos de transporte son factores adicionales que limitan el desarrollo de la industria de manufacturas y son considerados como adversos a la generación de inversiones (ver Ministerio de Desarrollo Económico et al. 2005; e INE et al., 2006).

En términos generales, la percepción del clima de inversiones por parte de las empresas durante el segundo trimestre de 2005 (ver Ministerio de Desarrollo Económico et al. 2005)), muestra que éste se ha deteriorado. Sin embargo, es importante destacar que los recursos humanos bolivianos y los servicios de telecomunicaciones son considerados como factores “buenos” o “muy buenos” para las inversiones; los que habrían mejorado en el tiempo.

VI. Contexto y perspectivas de la inserción internacional, 2006

VI.1. Estrategias del Gobierno del Presidente Evo Morales

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) marco de acciones de la gestión del Presidente Evo Morales A. busca una transformación del país en el largo plazo que configura una Bolivia digna, soberana, productiva, democrática y participativa para que bolivianos y bolivianas “Vivan Bien”.²⁸

En este marco, se rescatan algunos antecedentes y experiencias de políticas de gestiones gubernamentales pasadas, se busca profundizar las políticas sociales y democráticas ya implementadas, se plantea la participación activa del gobierno en el desarrollo económico, relegada en la Nueva Política Económica, y focaliza – de manera innovadora en comparación con las estrategias anteriores - las acciones sociales y productivas a las comunidades urbanas y rurales.

En el área productiva-exportadora la continuidad y mejoras de ciertas políticas responden, en parte, a la participación de entidades técnicas como la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE), el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Unidad de Productividad y Competitividad (UPC) que han logrado un grado de institucionalización en el tiempo.

²⁸ La Bolivia digna, en la que se habrá erradicado la pobreza y toda forma de exclusión, discriminación, marginación y explotación; en la que se ejercen plenamente los derechos sociales, políticos, culturales y económicos de la población; donde la solidaridad y la reciprocidad se expresan en un patrón equitativo de distribución del ingreso y la riqueza; con una población en situación de menor riesgo en lo social, económico y político.

La Bolivia democrática y participativa, fundada en la sociedad plurinacional y comunitaria, en la que el pueblo ejerce poder político desde las regiones, con los actores sociales, los movimientos sociales e indígenas. El pueblo no sólo elige sino revoca mandatos, ejerce control social sobre la gestión estatal y es corresponsable en las decisiones sobre su propio desarrollo.

La Bolivia productiva es la que ha transformado, integrado y diversificado su matriz productiva en el marco del nuevo patrón de desarrollo, de tal manera que ha ocupado el conjunto de su territorio y ha logrado el desarrollo de los complejos productivos; es la que crea productos materiales e intelectuales con marca boliviana, ha alcanzando la industrialización de sus recursos naturales y aumentado el valor agregado a sus exportaciones con el apoyo del Estado promotor y protagonista del desarrollo, con políticas productivas y un mercado interno fortalecido; es la que genera excedentes, contribuye a la acumulación interna y los distribuye equitativamente.

La Bolivia soberana es la que toma decisiones propias y autónomas a partir de sus necesidades, perspectivas e identidades; que se relaciona e interactúa digna y exitosamente en el contexto mundial, preservando relaciones armónicas y de equilibrio entre los países; que consolida su soberanía alimentaria y energética en beneficio del Vivir Bien.

EL PND rescata la visión histórica de lograr un cambio del patrón de desarrollo primario exportador por un nuevo patrón de desarrollo integral y diversificado con agregación de valor. Sin embargo, otorga prioridad a la necesidad de industrializar los recursos naturales renovables y no renovables, a diferencia de las estrategias de los últimos 20 años.

El cambio del patrón de desarrollo se inicia a partir de la “conformación de la matriz productiva y la construcción de la nueva identidad boliviana, basada en la institucionalidad multinacional con enfoque comunitario”.²⁹

La matriz productiva se conforma por dos sectores: el estratégico generador de excedentes compuesto por hidrocarburos, minería, electricidad y recursos ambientales; y el sector generador de empleo e ingresos conformado por la industria, manufactura y artesanía, turismo, agropecuario, vivienda, comercio, servicio de transporte y otros servicios. De manera transversal se encuentran los sectores de apoyo como la infraestructura para la producción (transporte, telecomunicaciones, electricidad) y los servicios productivos (ciencia, tecnología e innovación, sistema nacional de financiamiento para el desarrollo, sistema financiero privado y mercado de capitales).

El quiebre fundamental con las estrategias de los últimos 20 años es que el Estado es ahora no solamente el promotor sino también el protagonista del desarrollo nacional; a través de:

- La participación en la producción y el comercio de los sectores estratégicos; para garantizar y maximizar el excedente económico - en un contexto de equilibrio con el medio ambiente - y optimizar su uso en la promoción del desarrollo productivo del resto de los sectores y la generación de mayor bienestar social, principalmente en las áreas más pobres.
- La promoción del desarrollo productivo mediante la transformación tecnológica, aumento de la productividad y diversificación para incrementar la agregación de valor a la producción primaria y materias primas nacionales, valorizando el producto boliviano y aumentando el ingreso en los sectores productivos que concentran la mayor parte de la fuerza de trabajo.
- El desarrollo de capacidades humanas, económicas y sociales, principalmente de los grupos poblacionales más empobrecidos y marginados para que sean los protagonistas de la nueva matriz productiva

²⁹ Entre las potencialidades más importantes para dinamizar la producción en Bolivia, se encuentran aquellas relacionadas con los recursos naturales renovables. Estos, para su conversión en riqueza requieren procesos de transformación industrial, agregación de valor y apertura de mercados. En este marco se ha dispuesto la participación del Estado el cual desarrollara un papel catalizador de éste vínculo al promover: a) la investigación de los usos tradicionales o nuevos - con base en los saberes locales - de dichos recursos, b) el desarrollo de los procesos de transformación hasta su forma comercial y su transferencia al sector productivo, c) la ejecución de dichos procesos en la producción industrial, d) los procesos de control de calidad y certificación en todos los pasos, e) la innovación en los procesos de apertura de mercados y comercialización, f) la capacitación en gestión empresarial. Esta actividad será realizada por rubros sobre la base de estructuras y actividades ya existentes, a nivel nacional y departamental, por agentes de naturaleza público-privada. Sin embargo, en éste nuevo emprendimiento el Estado privilegiará a los pequeños productores y a su asociatividad. Los rubros seleccionados en inicio son: granos Andinos; frutas exóticas tropicales; camélidos; oleaginosas; plantas medicinales y nutraceuticas; cueros exóticos; maderas preciosas; turismo.

así como del acceso a servicios sociales, desarrollando potencialidades comunitarias para no reproducir ninguna forma de exclusión y explotación en la perspectiva pluricultural y multiétnica.³⁰

- La inclusión socioeconómica reconociendo la heterogeneidad productiva, social, territorial y comunitaria, mas también incentivando la formación de agrupaciones y asociaciones empresariales como consorcios y diversas formas de conglomerados, favoreciendo la integración horizontal y vertical.

El desarrollo sectorial incluye también a la mediana y gran industria; que serán objeto de financiamiento y apoyo estatal en la medida en que contribuyan a la innovación y desarrollo tecnológico, articulándose a las unidades productivas pequeñas, asociaciones y comunidades de productores urbanos y rurales.

En lo relativo a la inserción comercial, el quiebre más importante en relación a las estrategias de las últimas décadas se refiere a la protección y fortalecimiento del mercado interno; que busca, por un lado, modificar la liberalización comercial “irrestricta y unilateral” a través de medidas arancelarias moderadas y diferencias - para priorizar ciertos sectores - y licencias previas y cupos de importación para estabilizar la producción y el mercado doméstico frente a la competencia internacional, y, por otro lado, profundizar las políticas de defensa comercial (cláusulas de salvaguardias, derechos compensatorios y antidumping), técnicas sanitarias y fitosanitarias, así como implementar acciones efectivas de lucha contra el contrabando. En el PND se plantea analizar y evaluar los compromisos arancelarios en los acuerdos comerciales, regionales y multilaterales y negociar modificaciones a dichos acuerdos así como a los marcos jurídicos internacionales a los que Bolivia pertenece.

La estrategia de fortalecimiento del mercado interno, sin embargo, también se basaría en la valorización de los productos nacionales a través de programas como el Compro Boliviano y de las políticas productivas que coadyuvarían al desarrollo de condiciones para ofrecer ventajosamente los bienes domésticos; esta estrategia tendría una visión hacia las exportaciones.

Las políticas en torno a la promoción de exportaciones, por otro lado, se mantienen en el PND en sus líneas generales con ciertas diferencias:

- Se busca generar un patrón exportador diversificado con mayor valor agregado - de manera semejante a estrategias pasadas - con la adición de posicionar una marca país e imagen nacional que represente una producción ecológica y orgánica.
- Se plantea la generación de incentivos fiscales bajo criterios de selectividad en su aplicación.

³⁰ El Estado actuaría en tres dimensiones: ii) Asistencialismo, en una primera etapa para alcanzar un mínimo de dignidad en las comunidades que viven en peores condiciones otorgando transferencias de alimentos y servicios básicos; ii) Creación de activo social, dirigida a promover, en las áreas con mayor población empobrecida, su emplazamiento a la nueva matriz productiva, articulando acciones para formar unidades comunitarias en base a pequeñas empresas que surjan de los ámbitos regionales y que respeten las características socioculturales de la población; y, 3) Creación de Poder Social, a través del empoderamiento, la movilización social y la toma de decisiones las comunidades.

- Se propone (continuar y ampliar) la participación estatal para lograr adecuados procedimientos de acopio, estandarización, empaque y embalaje, acreditación, certificación de calidad, promoción, apertura y ampliación de los mercados externos, en base a la Marca Boliviana.
- Se programa la promoción de mercados internos y externos para contar con información oportuna sobre volúmenes y zonas de producción, precios y compradores, e identificar nichos de mercado y oportunidades comerciales para la oferta exportable boliviana actual y potencial (aprovechando la Red Externa Boliviana). Los programas priorizados son: Identificación técnica de demanda potencialmente atendible para incrementar el flujo comercial articulando, posicionando la oferta exportable en el mercado internacional; desarrollo de la inteligencia comercial, mediante la creación de un mecanismo moderno de facilitación de las operaciones comerciales de Bolivia, que permita una mejor internacionalización de las empresas exportadoras; y, por último, desarrollo de imagen país mediante la promoción de la oferta exportable y de inversiones en Bolivia a través de las Misiones Diplomáticas del país en el exterior y la organización de Vitrinas Comerciales en Embajadas y Consulados de Bolivia.

El PND estipula aún que los regímenes de exportaciones e importaciones serán operativizados mediante una Ley de Comercio Exterior y otras disposiciones legales específicas.

Los acuerdos comerciales son planteados de una manera más integral al simple comercio de bienes y servicios; y engloban también los perfiles productivo, social, cultural, político, científico y tecnológico en función de las ventajas, capacidades y aportes diferenciados y de la visión de país; en un marco complementario, cooperativo y solidario que potencie y beneficie a los pueblos. Los nuevos acuerdos comerciales se enmarcarían en el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCPs); que además establecerían compromisos para las inversiones en favor de los bolivianos; protección a la soberanía nacional, a los conocimientos tradicionales y culturales, a las prácticas de conservación y uso sostenible de la biodiversidad y a la producción nacional; y, tomarían en cuenta las asimetrías y desigualdades en el desarrollo relativo de las naciones.

El TCPs busca, entre otros: i) alcanzar un comercio justo y equilibrado con acceso real a mercados mediante el cumplimiento efectivo de los compromisos establecidos - eliminación de las restricciones y obstáculos técnicos; ii) facilitar la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas y organizaciones económicas campesinas para luchar contra la pobreza; y, iii) atraer inversiones mediante un marco jurídico establecido y de largo plazo.

El PND delimita ciertos programas en este contexto: i) difusión y discusión de los TCPs y los mecanismos de comercio exterior con la sociedad civil y actores involucrados para socializar, recabar información y consensuar los alcances; ii) identificación de barreras que limitan el acceso real de los productos nacionales a los mercados en que Bolivia ha firmado acuerdos comerciales; y, iii) preparación y negociaciones de los TCPs con países de similar y mayor desarrollo para generar herramientas que permitan evaluar los beneficios y riesgos de suscribir un TCPs.

El PND plantea también el establecimiento de medidas de entorno para incentivar las exportaciones. Entre ellas se encuentran: i) medidas para sustentar la estabilidad macroeconómica del país; ii) nuevas gestiones institucionales estatales; y, iii) inversiones en infraestructura y apoyo al desarrollo productivo en el marco de la *Bolivia Productiva*.

Finalmente, el PND contempla una política de cooperación que será orientada a ordenar la relación Gobierno - Cooperación, a fortalecer procesos de alineamiento y coordinación, a reforzar el liderazgo del Gobierno, a mejorar la asignación de recursos, a facilitar su programación flexible y armonizar mecanismos de monitoreo y evaluación; se busca también contar con el apoyo de la cooperación para incrementar la capacidad de articulación de alianzas estratégicas internacionales en la formulación, negociación y suscripción del país en convenios, acuerdos y otros para impulsar objetivos nacionales y sectoriales.

En lo relativo a la inversión extranjera directa, el PND propone el “cambio del patrón de dependencia del financiamiento externo y de las donaciones, por un nuevo patrón sustentable en el ahorro interno, participación balanceada entre inversión extranjera, inversión nacional privada e inversión pública y una eficiente asignación de los recursos de la cooperación internacional en función de las prioridades del país”. Es decir, la inversión extranjera no es eliminada como fuente de financiamiento, pero si “balanceada” con relación a las restantes fuentes de financiamiento; en el sentido de contar con un nivel óptimo que contribuya a un patrón sustentable y menos dependiente.

El PND establece los lineamientos de la futura estrategia sobre inversión extranjera directa, donde ésta: i) estaría fundamentada en el respeto a la soberanía y dignidad de la nación; ii) se enmarcaría en nuevas reglas claras y estables así como regulaciones a las cuales debe sujetarse la inversión para beneficio del Estado y protección del medio ambiente; iii) establecería un nuevo marco jurídico regulatorio de la inversión extranjera mediante Ley de Tratamiento y Promoción de la Inversión Extranjera que favorezca a los sectores más empobrecidos de la sociedad; e, iv) instituiría la revisión de los Tratados Bilaterales de Inversión para ajustarlos en función a los nuevos lineamientos definidos por el Gobierno, los nuevos acuerdos comerciales y los compromisos internacionales.

Adicionalmente, el PND establece los lineamientos de la política en torno a las empresas capitalizadas y al sistema de regulación sectorial. Inicialmente se señala que el proceso de capitalización generó pérdidas para el Estado, comprometió la soberanía nacional y limitó las posibilidades de desarrollo para el país. Posteriormente se propone reorientar la dinámica actual extrovertida y excluyente de las empresas capitalizadas hacia la inserción de un nuevo esquema orientado a contribuir eficientemente al desarrollo nacional, a la industrialización interna, al desarrollo de los diferentes sectores y regiones. Específicamente el PND indica que el cambio de orientación puede realizarse con las siguientes acciones:

- Auditoria técnica y financiera a las empresas capitalizadas.
- Control accionario de las empresas capitalizadas mediante la reversión de las acciones depositadas en el Fondo de Capitalización Colectivo (FCC), y la compra de las restantes acciones, hasta conformar el 51% del paquete accionario a favor del Estado Boliviano. Los directores de las nuevas

empresas nacionales, en número de siete, tendrán relación con el paquete accionario, equivalente a cuatro representantes del Gobierno y tres de la empresa privada.

- La administración de la empresa nacional procederá por la elección de un operador privado o de una entidad dependiente del poder ejecutivo.
- Los dividendos obtenidos por la empresa nacional serán destinados a pagar el Bonosol a todos los beneficiarios que correspondan.
- El sistema de regulación sectorial será eliminado; para ello se formulará una norma jurídica que elimine las superintendencias sectoriales con excepción de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. Las entidades resultantes serán supeditadas a los Ministerios correspondientes en calidad de Direcciones Generales.

Las anteriores propuestas establecen una ruptura en la estrategia de inserción internacional en lo que respecta a inversión extranjera directa, comparada con la de los años noventa. La nueva estrategia apunta hacia fomentar la IED, pero con menos liberalismo y mayores controles; estando más alineada a los intereses nacionales y bajo un nuevo equilibrio con otras fuentes de financiamiento, tal que sea sustentable y menos dependiente.

Desde el punto de vista de las proyecciones macroeconómicas que respaldan las proyecciones de crecimiento económico hasta el 2011 presentadas en el PND, la inversión privada en general y la IED en particular juegan un papel muy importante. Las cifras del PND muestran que para lograr la tasa de crecimiento proyectada del PIB de 7.6% para el 2011 se requerirá incrementar la inversión privada a 17% del PIB y la inversión extranjera directa a 8.6% del PIB, además de aumentar la inversión pública a 9.5% del PIB. De esta manera, la realización del PND depende en su mayor parte de la participación del sector privado.

Finalmente cabe señalar que la primera medida del actual gobierno relacionado con la inversión extranjera directa ha sido el Decreto de Nacionalización que representa una extensión a la Ley 3058. En la norma, el Estado recupera la propiedad, la posesión y el control total y absoluto de los recursos hidrocarburíferos y las empresas que realizan actividades de producción de gas y petróleo están obligadas a entregar en propiedad a YPFB toda la producción de hidrocarburos. El Estado toma el control y la dirección de toda la cadena productiva del sector a través de YPFB.

En la norma se establece un plazo de 180 días para que todas las empresas del sector de hidrocarburos regularicen su actividad, mediante contratos que cumplan las condiciones y requisitos legales y constitucionales. En base a auditorias se plantea que YPFB determine la retribución o participación definitiva correspondiente a las compañías en los contratos a ser firmados (al término del plazo las compañías que no hayan firmado contratos no podrán seguir operando en el país).

Adicionalmente, se nacionalizan las acciones necesarias para que YPFB controle como mínimo el 50 más 1 por ciento de las empresas Chaco, Andina, Transredes, Petrobras Bolivia Refinación y Compañía Logística de Hidrocarburos de Bolivia; se

transfieren en propiedad a YPFB, a título gratuito, las acciones de los ciudadanos bolivianos que formaban parte del Fondo de Capitalización Colectiva en las empresas petroleras capitalizadas Chaco, Andina y Transredes. Durante el período de transición, para los campos cuya producción certificada promedio de gas natural del año 2005 haya sido superior a los 100 millones de pies cúbicos diarios, el valor de la producción se distribuiría en 82% para el Estado y 18% para las compañías.

VI.2. Elementos críticos de la coyuntura actual

Como se señaló anteriormente, el requisito fundamental actual para la generación de inversiones y, desde aquí, para la actividad productiva y exportadora, recae sobre la estabilidad jurídica, económica, política y social. Sin embargo, el ambiente socio-político y los latentes cambios en el marco jurídico a partir de la Asamblea Constituyente se han constituido en factores que propician un nivel de incertidumbre elevado; afectando la actividad económica en general y las decisiones de inversión privada en particular. Desafortunadamente, los conflictos socio-políticos en Bolivia - que reflejan la acumulación histórica de problemas no resueltos - continúan a una velocidad mayor que los que logran “solucionarse”.

Las principales fuentes de conflictos actualmente son las siguientes: i) adecuación de los contratos de las Empresas Petroleras a las nuevas condiciones normativas del sector de hidrocarburos; ii) redistribución de la tierra; iii) tipo y profundidad de las autonomías geográficas; y, iv) establecimiento de la nueva carta magna.

En general, hasta la fecha se cuenta con muy pocos consensos o acuerdos políticos entre las partes conflictivas; a pesar de los procesos formales de debate y negociación y de la necesidad de soluciones que propicien un ambiente menos incierto y más favorable para la actividad económica. El reciente avance significativo es la adecuación de los contratos de las empresas petroleras a las nuevas normas del sector de hidrocarburos - una vez firmados los nuevos contratos de largo plazo con las empresas petroleras en octubre 2006 – es una muestra de la importancia de consensos ya que el panorama de incertidumbre que existía en este sector se ha cambiado favorablemente.

A los temas anteriores debe añadirse que el PND está todavía en su fase inicial sin muchas perspectivas de resolver prontamente los problemas estructurales como los bajos niveles de productividad laboral, acompañados de los altos niveles de pobreza, pobreza extrema y subempleo - derivados esencialmente de las bajas inversiones. Las inversiones, por otro lado, han sido detenidas para proyectos y la inversión privada se está limitando al mantenimiento de sus actividades actuales “hasta que mejoren los tiempos”.

En relación específicamente a la inversión extranjera directa; las condiciones internacionales favorables de demanda y precios han aumentado sustancialmente la rentabilidad promedio de las inversiones en las actividades extractivas - hidrocarburos y minería - donde se concentra el grueso de la IED. Sin embargo, dados los mayores riesgos los planes de inversión en nuevos proyectos se han limitando, particularmente en el caso del sector de hidrocarburos.

Por último, la inversión pública – que de acuerdo al PND deberá jugar un rol primordial en el desarrollo del país – tampoco presenta perspectivas muy

favorables. Por un lado, el incremento exponencial de la renta petrolera establece un panorama positivo para mayores inversiones; sin embargo, la Ley de Hidrocarburos, 3058, ya define la transferencia de los recursos favoreciendo a los niveles subnacionales; dejando al gobierno central con muy pocos beneficios. El problema principal es que los gobiernos subnacionales no están alineados al PND. Por otro lado, la inversión pública ha dependido de la gestión pública que, aunque se han dado importantes avances con el SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública), todavía precisa de buenas y efectivas políticas de fortalecimiento institucional a nivel local.

VII. Conclusiones y recomendaciones de política

A lo largo del documento se describió y analizó la Estrategia de Inserción Internacional de los últimos 20 años, así como las propuestas actuales del gobierno. En lo relativo a las políticas comerciales, las principales conclusiones y recomendaciones pueden enmarcarse en los siguientes puntos.

- Las medidas que eliminaron las barreras para-arancelarias y disminuyeron las tasas arancelarias tuvieron un primer efecto de cambiar las importaciones ilegales por aquellas legales. Sin embargo, el problema crítico se presenta en la gestión pública que, a pesar de algunos avances, hasta la fecha no ha sido efectiva para combatir el contrabando. Cabe señalar, que el gobierno actual ha planteado luchar contra la competencia desleal; sin embargo, se desconocen sus líneas de acción, además de las ya establecidas en la Ley General de Aduanas.

La limitación de las medidas implementadas muestra la necesidad de buscar instrumentos alternativos para la lucha contra el contrabando y enmarcarlos en el contexto global de la problemática; es decir, la informalidad en Bolivia. Las políticas deberían partir del análisis y evaluación técnica de los factores de falencia de las acciones anteriores (dialogando con las entidades involucradas) hasta el diseño de nuevas medidas innovadoras que puedan dar soluciones efectivas – donde se planteen fuertes incentivos (o penalidades efectivas) para la formalidad y legalidad en cada rubro de actividad, así como nuevas oportunidades de empleo a la población afectada. Dos ejemplos pueden ser descritos en esta línea:

- El requerimiento de notas de importación y facturas para el respaldo de garantías en los aparatos eléctricos y celulares (en el caso de los celulares, por ejemplo, solamente los productos que hayan cumplido con todos los requisitos tributarios deberían beneficiarse de la línea telefónica).
- La prohibición total de la prendería usada, acompañada de un programa de producción alternativa integral (capacitación, financiamiento y acceso a mercados) para los vendedores minoristas con perspectivas de mayor rentabilidad.

- Las medidas de incentivos fiscales aplicados para anular los sesgos antiexportadores y garantizar la neutralidad impositiva han presentado importantes avances en el tiempo y han tenido una buena acogida y aceptación por parte de las empresas. Sin embargo, persisten problemas en la devolución de los tributos para garantizar la neutralidad fiscal y evitar sobrefacturaciones; así como dificultades en la sostenibilidad del instrumento en el largo plazo por el escaso presupuesto público asignado.

Por otro lado, la propuesta del gobierno de establecer criterios de selectividad en la aplicación de los incentivos no parece responder a las debilidades actuales de la política; además de que podría ir contra los principios de equidad en la tributación establecidos en la Constitución Política del Estado. El Ministerio de Hacienda cuenta actualmente con varios diagnósticos y recomendaciones de política que pueden apoyar a la definición e implementación de una reforma donde los incentivos fiscales cumplan cabalmente con los objetivos que motivaron su creación.

- La estrategia de apertura comercial - acompañada de la nueva dinámica mundial hacia un "regionalismo abierto" - ha permitido que Bolivia participe en varios acuerdos comerciales multilaterales (como la CAN, MERCOSUR y GSP) y bilaterales (como el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y el Acuerdo de Complementación Económica con Chile); así como en la OMC.

Los esfuerzos de integración comercial han posibilitado las ventas de productos nacionales a los socios comerciales; sin embargo, éstos nuevos mercados no fueron, en general, bien aprovechados. Este desempeño se explica por ciertas barreras para-arancelarias que estarían limitando las exportaciones nacionales; y la poca dinámica del sector productivo (principalmente industrial) que no estaría respondiendo de manera importante a estos incentivos.

Por otro lado, el gobierno ha planteado acuerdos comerciales "TCPs" que buscan ser más integrales al simple comercio de bienes y servicios; en un marco complementario, cooperativo y solidario que potencie y beneficie a los pueblos. En este contexto, sería importante definir más específicamente los diversos temas considerados y su complementación y armonía y los resultados específicos esperados; así como su viabilidad en concordancia con los acuerdos ya firmados por Bolivia y posibles modificaciones.

La primera medida en esta materia, no obstante, debería ser el fortalecimiento institucional del Ministerio de Comercio Exterior y Culto, a fin de que en el país se creen capacidades de análisis, diseño de políticas, negociación, defensa y seguimiento; para garantizar el cumplimiento de los acuerdos firmados por las partes y buscar nuevas oportunidades de apertura y acceso efectivo a los mercados. Adicionalmente, será necesario promover discusiones técnicas y sociales – involucrando a los sectores pertinentes - para hacer viable la propuesta del gobierno, identificando sus oportunidades y amenazas y consensuándola con los diversos actores.

- Los esfuerzos por generar mecanismos institucionales de apoyo a la actividad exportadora se han plasmado en acciones como la

implementación del Sistema de Ventanilla Única de Exportación (SIVEX) para simplificar los trámites y procedimientos relativos al comercio exterior; y la creación de CEPROBOL para la promoción económica-comercial. A pesar de los avances institucionales todavía se presentan problemas de información, limitación en la promoción de las exportaciones y deficiencias de gestión (rotación de personal, duplicidad de funciones con esfuerzos dispersos y fragmentados).

En este marco, se plantea analizar y evaluar el desempeño de CEPROBOL, observando sus deficiencias y limitaciones. Dado que las debilidades de la institución parecen ser característicos del sector público, sería recomendable examinar la posibilidad de convertirla en una entidad descentralizada y mixta – con la participación del sector privado – aprovechando la experiencia de las buenas prácticas en el país.

Adicionalmente, desde 2005 se ha retomado la iniciativa de establecer una Red Externa Boliviana – REB para ejecutar una efectiva labor de promoción comercial. En este caso sería recomendable establecer la RED a través de un programa concreto donde se definan claramente los objetivos, las líneas de concertación y coordinación con los actores involucrados; el formato de la red y forma de operativización legal e institucional; y, las acciones para la implementación, seguimiento y evaluación.

La Estrategia de Inserción Internacional contempló también la atracción de inversión extranjera directa (IED) mediante una serie de normas que conformaron la estructura legal e institucional. Las primeras medidas - la Ley de Inversiones y los convenios bilaterales – pudieron establecer las bases de seguridad jurídica para promover y proteger las inversiones. Sin embargo, fueron la ventas (parciales) de las empresas estatales más grandes – en los sectores hidrocarburos, telecomunicaciones, transporte y servicios básicos – las que efectivamente atrajeron la IED – mostrando que la entrada de capitales respondió a dos incentivos concretos: la alta rentabilidad esperada presente y futura acompañada de la estructura oligopólica del mercado; y, las diversas ventajas de producir dentro del país frente a la alternativa de exportar a éste.

La políticas de atracción de inversiones; no obstante, tuvieron el desafío mayor de impactar de manera significativa sobre el desarrollo económico; propósito que no fue alcanzado y, por el contrario, provocó un descontento general en la población que se manifestó en protestas y crisis política – principalmente en lo que se refiere a los recursos generados por el sector de hidrocarburos. Por estas deficiencias, las medidas fueron descontinuadas a partir de la nueva Ley de Hidrocarburos de 2005 y del Decreto de Nacionalización; buscando recuperar la propiedad, la posesión y el control del Estado de los recursos hidrocarburíferos.

Adicionalmente, el actual gobierno se ha planteado crear nuevas reglas jurídicas y procesos de regulación a los cuales debe sujetarse la inversión para beneficio del Estado y, desde aquí, de los sectores más empobrecidos de la sociedad; y revisar los Tratados Bilaterales de Inversión para ajustarlos a los nuevos lineamientos de desarrollo. Cabe señalar que la inversión extranjera juega un papel muy importante en el nuevo Plan de Gobierno, ya que se pretende llegar en 2011 al 8.6% del PIB.

Es términos de impacto, la Estrategia de Inserción Internacional tuvo efectos limitados sobre la expansión de la producción y la reducción de la pobreza. Por un lado, las exportaciones no tradicionales no crecieron de manera significativa, y no pudieron ser diversificadas ni agregar valor de manera importante. Por otro lado, la inversión extranjera directa tuvo impactos positivos sobre la productividad en los sectores de las empresas capitalizadas y sobre las cuentas macroeconómicas; sin embargo, se constituyeron en economías de enclave sin expandir su dinámica a otras actividades.

Adicionalmente a las deficiencias en las políticas señaladas anteriormente, tampoco se discutió la inserción internacional versus los problemas estructurales que han restringido el desempeño de los sectores no tradicionales; confiándose – sin muchos fundamentos para el caso de Bolivia – en el libre mercado como el mecanismo que resolvería tales problemas e incentivaría eficazmente a los sectores. En particular, la industria de manufacturas no ha tenido un desempeño significativo en el período; y todavía no se han superado las limitaciones de acumulación de capital físico (determinante principal del crecimiento en Bolivia); persistiendo las falencias en financiamiento con altas tasas de interés, garantías elevadas y dificultades en el acceso.

La infraestructura es un segundo factor de importancia, además del financiamiento, para expandir la producción y tampoco ha sido desarrollada de manera coherente: desde 1998 la red vial fundamental ha aumentado en más del 40%; no obstante, por ser el resultado de demandas político-regionales, se ha distorsionado fuertemente el concepto técnico y la función económica de las carreteras (ver Vásquez, 2005). El principal problema fue la falta de una Plan Maestro de Transporte que requiere ser establecido con urgencia por el gobierno.

La respuesta del nuevo gobierno a estas deficiencias ha sido tener una participación más activa en la promoción del desarrollo productivo. En este marco se destaca el apoyo financiero mediante la banca de fomento para incentivar las inversiones y el mejoramiento de la infraestructura caminera; sin embargo, los programas todavía no son claros y tampoco se conocen los elementos que evitarían replicar las malas experiencias del pasado.

Adicionalmente, se plantea que los recursos para financiar los programas de apoyo a la producción se deriven de los generados en la actividad hidrocarburiífera; sin embargo, debe tomarse en cuenta que una buena parte de éstos ya está destinado a los gobiernos subnacionales quedando poco para el Tesoro General de la Nación; por lo que el gobierno central deberá dialogar y discutir a fondo con los Municipios y Prefecturas estos temas para viabilizar su propuesta. En este contexto sería interesante focalizar primero los esfuerzos en un Municipio y con pocas actividades productivas, y trabajar desde el planteamiento del Plan de Desarrollo Productivo hasta la misma ejecución y evaluación de impacto para contar con una primera lección aprendida.

Un tercer problema estructural (además del financiamiento e infraestructura) se relaciona con la gestión pública que afecta negativamente al clima de inversiones y se refleja en una débil institucionalidad, burocracia y duplicidad de funciones, y problemas en la generación y formalización o salida de empresas, entre otros. La experiencia de las últimas décadas muestra que estas deficiencias son lentamente superadas; sin embargo, en un corto plazo se podría trabajar con el tema de

tramites y procesos para que puedan ser reducidos, siguiendo las sugerencias genéricas establecidas por el Banco Mundial (2005).

Finalmente, es importante señalar que la acumulación de capital fijo en la actualidad se encuentra limitada por los problemas socio-políticos e “inseguridad jurídica” que ha desincentivado fuertemente la inversión privada nacional y extranjera. Así, se hace prioritario en un corto plazo restablecer las condiciones básicas necesarias para la realización de inversiones. La IED en particular depende de la relación rentabilidad y riesgo que pueda obtener frente a oportunidades en otras naciones; el gobierno entonces deberá equilibrar los intereses de la nación – en términos sociales, económicos y políticos – con los del inversionista extranjero si es que efectivamente desea atraer IED. En este marco se sugiere:

- Identificar los canales de transmisión de la conflictividad socio-política hacia la incertidumbre económica e inseguridad jurídica; para plantear acciones e incentivos que permitan disminuir la incertidumbre. Este trabajo incluiría procesos de diálogo y concertación sobre los temas críticos de la agenda socio-política para restablecer la estabilidad; y medidas que fortalezcan el Estado de Derecho para garantizar la seguridad jurídica y el respeto a la propiedad privada.
- Mantener la estabilidad macroeconómica, mediante la disciplina monetaria, cambiaria y fiscal.
- Apurar la definición e implementación de la estrategia de atracción de inversiones que sea ligada a las políticas sectoriales.
- Crear una entidad público-privada de promoción de inversiones con independencia y sostenibilidad financiera e institucional, que establezca acciones específicas para mejorar el clima de inversiones y que desarrolle información de calidad y oportunidades para la entrada de flujos de capital extranjero.

Bibliografía

Arano, S. L. y G. Rodríguez A. (2003), Análisis del Comercio Exterior de Bolivia y Aprovechamiento de los Acuerdos Comerciales, Instituto Boliviano de Comercio Exterior - Secretaría de Estado de Economía de la Cooperación – Agencia Suiza para el Desarrollo y la cooperación, Universidad Nur.

Banco Mundial (2005), *Bolivia Country Economic Memorandum Policies to Improve Growth and Employment*, Reporte No. 32233-BO.

Blanco, D. (2005), “Elementos para una Estrategia de Inserción Comercial”, Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Notas de Referencia RE1 – RN – 05 -008.

Barja, G., D. McKenzie y M. Urquiola (2005), Bolivian Capitalization and Privatization: An Approximation to an Evaluation. En: Nellis, John and Nancy Birdsall (editores) *Reality Check: The Distributional Impact of Privatization in Developing Countries*, pp. 123-177. Washington DC: The Center of Global Development.

Barja, G. y M. Urquiola (2003), *Capitalization, Regulation and the Poor: Access to Basic Services in Bolivia*. En: Waddams, Catherine and Cecilia Ugaz (editors.) *Utility Privatization and Regulation: A fair deal for consumers?* pp. 203-233. UK: Edward Elgar Publishing.

Barja, G. (2000), *Las Reformas Estructurales Bolivianas y su Impacto sobre Inversiones*. En: Jemio, Luis Carlos y Eduardo Antelo (editores) *Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia: Sus Impactos sobre Inversión, Crecimiento y Equidad*. pp. 99-144. La Paz: CEPAL y Universidad Católica Boliviana.

Barja, G. (2000), *Las Leyes Sectoriales y el Sistema de Regulación Sectorial*. En: Fundación Milenio (editores) *Las Reformas Estructurales en Bolivia, Tomo II*. pp. 105- 160. La Paz: Fundación Milenio.

Baumann, R., I. Bustillo, J. Heirman, C. Macario, J. Mattar y E. Pérez, (2002), “Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes”, Comercio Internacional Series CEPAL.

Cámara Nacional de Exportadores de Bolivia (CANEB) e Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE) (2006), *¡Exportemos!*, Publicación Mensual 1(2).

Candia, F. y E. Antelo (s.f.), “Políticas Sectoriales para Promover la Competitividad en Bolivia”, Corporación Andina de Fomento.

Castro, N. G. (1995), *Determinantes de las Exportaciones no Tradicionales*, Tesis de Grado, Universidad Católica Boliviana.

Chávez, G. y B. Muriel H (2005), “Canadian Aid to Bolivia under the MDGs: Actions and Perspectives”, *Towards 2015 Meeting Our Millennium Commitments 2005*, Canada.

Chávez, G. y B. Muriel H (2004), “La Economía y la economía de la coca”, Maestrías para el Desarrollo, mimeo.

Espejo, J. F. (1990a), “El Sector Productivo Boliviano durante el Período Inflacionario”, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, Documento de Trabajo No. 01/90.

Espejo, J. F. (1990b), “El Comercio Exterior durante el Período Inflacionario”, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, Documento de Trabajo No. 03/90.

Espejo, J. F. (1992), *El Comportamiento del Sector Productivo (1986 - 1991)*, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, Documento de Trabajo No. 10/92.

Garron, M., C. G. Machicado y K. Capra (2003), *Privatization in Bolivia, The impact on firm performance*, IADB, Research Network, Working Paper R-461.

Helleiner, G.K. (1989), “Transnational corporations and direct foreign investment “, en H. Chenery y T. N. Srinivasan, *Handbook of Development Economics*, capítulo 30, Volumen 2, Elsevier B.V.

IBCE (2005), *El Contrabando en Bolivia*, Instituto Boliviano de Comercio Exterior - Secretaría de Estado de Economía de la Cooperación Suiza.

INE (Instituto Nacional de Estadística), IBCE, CAMEX y UDAPE (2005), Empleo y Percepciones Socio-Económicas en las Empresas Exportadoras Bolivianas, La Paz –Bolivia.

Japon: Asistencia Oficial para el Desarrollo Gobierno de Japón (2005), "Evaluación del Diálogo Nacional Bolivia Productiva", La Paz- Bolivia

Jemio, L. C. y E. Antelo (eds) (2000), *Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia: Sus impactos sobre Inversión, Crecimiento y Equidad*, CEPAL – IISEC.

Maestrías para el Desarrollo (2006), "Análisis de los insumos técnico-analíticos y propuesta de la "Visión Productiva de Bolivia", mimeo.

Mendieta, T. A. (2005), "Estudio sobre el impacto de la importación de prendería usada en la industria nacional de textiles", Programa Compal, Bolivia.

Ministerio de Desarrollo Económico de Bolivia (2005), *Estrategia Nacional de Exportaciones*, Dirección General de Comercio y Exportaciones.

Ministerio de Hacienda de Bolivia (2005a), "Evaluación del Régimen de Impuestos a las Exportaciones en Bolivia", La Paz – Bolivia, mimeo.

Ministerio de Hacienda de Bolivia (2005b), *Informe de Gestión Fiscal 2003/2005*, La Paz – Bolivia.

Ministerio de Hacienda de Bolivia (2006), *Informe de Gestión 2005*, La Paz – Bolivia.

Ministerio de Desarrollo Económico de Bolivia, varias notas.
<http://www.desarrollo.gov.bo>

Ministerio de Desarrollo Económico, INE, BCB, CEP, CEPROBOL, UDAPE, UNCTAD, DFI (2005), *Bolivia: Flujos de Capital Extranjero Privado y Percepción del Clima de Inversión*, La Paz – Bolivia.

Mora, C. K. (1999), *Las limitantes al Desarrollo de las Zonas Procesadoras de Exportación*, Tesis de Grado, Universidad Católica Boliviana.

Morales, J. A. (1988), "Bolivian Trade and Development", Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, Documento de Trabajo No. 02/88.

Muriel, H. B. (1994), "El Fenómeno *Ducth Deasease* en la Economía de la Coca." Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas (UNDCP) – Universidad Católica Boliviana. Tesis de grado. La Paz, Bolivia.

Nina, O. y L. Andersen (2004), "Regional Integration and Poverty: A Case Study of Bolivia", Texto de Discusión GI-E8, Grupo Integral.

Nina, O. y P. Von Vacano (2006), "Insumos para la Construcción de una Visión Productiva", Maestrías para el Desarrollo – Universidad Católica Boliviana, mimeo.

Noda, V. P. (1994), *Incentivos a las Exportaciones No-Tradicionales*, Tesis de Grado, Universidad Católica Boliviana.

Parada, C. M. (1994), *El Sesgo Antiexportador y la Promoción de Exportaciones de Manufacturas*, Tesis de Grado, Universidad Católica Boliviana.

Peñaranda., M. C. (1995), *La Reforma Comercial: Una Evaluación del Caso Boliviano* (1986-1992), Tesis de Grado, Universidad Católica Boliviana.

Querejazu, E. M. I. (2004), *Un estudio sobre la Demanda de Exportaciones en Bolivia*, Tesis de Grado, Universidad Católica Boliviana.

Rodríguez, A. G. A. (2004), *Apertura Económica y Exportaciones en Bolivia*, Instituto Boliviano de Comercio Exterior - Secretaría de Estado de Economía de la Cooperación Suiza – Universidad Autónoma Gabriel René Moreno.

Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad, varias notas.
<http://www.upc.gov.bo/>

UDAPE (1993), “Determinantes de las Exportaciones en Bolivia”, UDAPE- *Revista de Análisis Económico* 16.

UDAPE (2005a), Sector Industrial Manufacturero 1990-2004. La Paz –Bolivia.

UDAPE (2005b), Sector Agropecuario Bolivia 1990-2004. La Paz –Bolivia.

UDAPE, “Evaluación Económica”, varios años.

Vásquez, L. (2005), “El sector transporte carretero en un escenario de descentralización fiscal”, Documento de Trabajo RAF 002/2005 – Ministerio de Hacienda, La Paz – Bolivia.

Viceministerio de Política Tributaria de Bolivia (2006), Presentaciones sobre los Proyectos de Reformas Tributarias.

Vidaurre, A. M. (1994), *Matrices Insumo-Producto para Evaluar Incentivos Fiscales a Exportaciones No-Tradicionales Bolivianas*, Tesis de Grado, Universidad Católica Boliviana.

World Trade Organization (1999), Trade Policy Review – Bolivia; Report by de Government.

World Trade Organization (2005), Trade Policy Review – Bolivia; Report by de Government.

Zambrana, H. (2003), “La Apertura Externa en Bolivia”, UDAPE- *Revista de Análisis Económico* 18.

Zarate, T. E. (s.f.), “Comunidad Andina,” www.monografías.com.

ANEXOS

ANEXO I

Tabla A.1

Normas	Políticas arancelarias
DS 21060 (agosto de 1985), DS 21094 y DS 21098 (octubre de 1985)	➤ Libre importación y exportación de bienes. ➤ Establecimiento de un arancel compuesto: un gravamen aduanero del 10% sobre el valor CIF aduana destino más un 10% de los gravámenes vigentes; tasas redistributivas por servicios prestados y el impuesto al consumo específico. ➤ Eliminación de licencias previas y prohibiciones. ➤ Liberalización del gravamen aduanero para ciertos productos del sector agropecuario y agroindustrial.
DS 21367 (agosto de 1986)	➤ Establecimiento del Gravamen Aduanero consolidado (GAC) del 20% del valor CIF sobre las importaciones; y 2% por servicios de almacenamiento de mercaderías. El GAC integra los derechos arancelarios, las tasas redistributivas y la tasa de 1% para Aduana Nacional. ➤ Se exceptúa del GAC a las importaciones amparadas en la Ley de Inversiones, Ley de Hidrocarburos, donaciones, esquemas de integración e importaciones de oro y trigo.
DS 21660 (julio de 1987)	➤ Ratificación del GAC del 20%, exceptuando la internación de objetos personales de viajeros, bienes introducidos al país con carácter temporal y reingreso de bienes exportados temporalmente. ➤ Implementación de un diferimiento para el pago de aranceles con mantenimiento de valor por un plazo de tres años mas uno de gracia, sin interés; con el objeto de estimular la inversión para ciertos bienes de capital. ➤ Formalización de tasas adicionales a las importaciones provenientes del impuesto al valor agregado, el impuesto al consumo específico, tasas por servicios de almacenamiento en recintos aduaneros y honorarios a empresas verificadoras contratadas por el Estado para certificar calidad, cantidad y precio (que dejaron de operar para las exportaciones en marzo de 1999 y para las importaciones en julio de 2003).
DS 21910 (marzo de 1988)	➤ Establecimiento del programa de desgravación arancelaria del 20% al 10% con rebajas trimestrales del 1% desde el 1 de abril de 1988 al 1 de enero de 1990. ➤ Establecimiento del GAC del 10% para una lista de bienes de capital anulando el diferimiento del pago con la acogida de las importaciones efectuadas al amparo de este.
DS 21979, DS 21987 (agosto de 1988)	➤ Ampliación de la nómina de bienes de capital. ➤ Anulación de la licencia previa para la importación de harina de trigo y derivados.
DS 22103 (diciembre de 1988)	➤ Detención del programa de desgravación automática e implementación del nuevo arancel del GAC en 17%, sin afectar los bienes de capital cuyo arancel se mantuvo en 10%.
DS 22401 (enero de 1990)	➤ Ampliación de la nómina de bienes de capital.
DS 22407 (enero de 1990)	➤ Reducción del GAC a 5% para una nómina de los bienes de capital por un período de dos años plazo.
DS 22466 (marzo de 1990)	➤ Reducción del GAC al 16% para todos los bienes importados, excepto los bienes de capital referidos en el DS 22407.
DS 22585 (agosto de 1990)	➤ Reducción del GAC al 10% para todos los bienes importados, excepto los bienes de capital referidos en el DS 22407.
DS 22617 (octubre de 1990)	➤ Ampliación de la nómina de bienes de capital.

Fuente: Peñaranda (1995) y Rodríguez (2004)

Tabla A.2

Normas	Incentivos fiscales
DS 21367 (agosto de 1986)	➤ Anulación del CERTEX y del RIFENT.
Ley 843 (mayo de 1986) y DS 21530 (febrero de 1987)	➤ Establecimiento de la devolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los exportadores por compras o insumos efectuados en el mercado interno y del Certificado de Notas de créditos Negociables (CENOCREN) para la devolución del IVA incorporado en el producto exportado. ➤ Establecimiento de un límite del 10% sobre el valor total de la exportación para el sistema de devolución del IVA.
DS 21660 (julio de 1987)	➤ Institución del Certificado de Reintegro Arancelario (CRA), computándose sobre el valor neto de las exportaciones (valor FOB menos gastos realizados como fletes, seguros, etc.): 5% para las exportaciones tradicionales (minerales y metales, petróleo y derivados, refinados de petróleo) incluyendo madera aserrada, y 10% para las exportaciones no-tradicionales. El CRA fue emitido como valor fiscal por el Tesoro General de la Nación, en moneda nacional con mantenimiento de valor, siendo transferible, fraccionable y de validez indefinida.
DS 21910 (marzo de 1988)	➤ Derogación del CRA para las exportaciones tradicionales, manteniéndose para las no-tradicionales excepto para la madera aserrada.
DS 22585 (agosto de 1990)	➤ Reducción del CRA al 6%.
DS 22753 (enero de 1991)	➤ Eliminación del CRA. ➤ Establecimiento del Draw-back - en reemplazo del CRA – como un sistema de reintegro del 4% y 2% sobre el valor FOB de las exportaciones de bienes con excepción de una nómina específica - minerales, hidrocarburos, animales vivos, maderas aserradas, pieles o cueros en bruto y otros similares.

Fuente: Noda (1994) y Peñaranda (1995)

Tabla A.3

Normas	Incentivos Fiscales
DS 22410 (enero de 1990)	➤ Estable el Régimen de Zonas Francas Industriales, Zonas Francas Comerciales y Terminales de Depósito e Internación Temporal y Maquila, así como la Simplificación del Trámite de Exportación, el Transporte Aéreo de Carga y el Despacho Aduanero de Mercaderías.
DS 22526 (junio de 1990)	➤ Establece las normas necesarias para la aplicación del DS 22410.
Ley 1489 (abril de 1993)	➤ Regula el régimen de exportación, estableciendo la neutralidad impositiva y los regímenes de exportación especiales: internación temporal, zonas francas comerciales e industriales y devolución de impuestos a las exportaciones. ➤ Define el Régimen de Internación Temporal para Exportación - RITEX y establece sus disposiciones generales.
DS 23565 (julio de 1993)	➤ Complementa los DS 22410 y 22526 para adecuarlos a los conceptos introducidos en la Ley 1489.
DS 23574 (julio de 1993)	➤ Reglamenta la devolución de impuestos al exportador, determinando los requisitos y procedimientos para realizar la Solicitud de Devolución de Impuestos del IVA, IT, ICE y GAC.
DS 23944 (enero de 1995)	➤ Perfecciona el DS 23574 para hacer efectiva la devolución de impuestos y aranceles a las exportaciones previstas en la Ley 1489.
DS 24480 (enero de 1997)	➤ Complementa la norma reglamentaria al RITEX; estableciendo el rol y la responsabilidad de la Dirección General de Aduanas, así como de otras instituciones intervinientes.
Ley 1963 (marzo de 1999)	➤ Ley modificatoria de la Ley 1489, modifica los artículos 12 y 13, incluyendo los gastos vinculados a la actividad exportadora para la devolución impositiva.
DS 25465 (agosto de 1999)	➤ Reglamento para la devolución de impuestos a las exportaciones: IVA, ICE, GAC. ➤ Establece los Certificados de Devolución Impositiva (CEDEIM) y determina los procedimientos para su cálculo. ➤ Establece el procedimiento para la tramitación del CEDEIM y para la Devolución Impositiva del Sector Minero-Metalúrgico.
DS 25706 (marzo de 2000)	➤ Establece las normas reglamentarias del Régimen de Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo- RITEX.
DS 27128 (agosto de 2003)	➤ Establece modificaciones al DS 25706 y al DS 25870 (Reglamento de la Ley de Aduanas), para del Régimen de Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo RITEX
DS 28125 (mayo de 2005)	➤ Modifica el Reglamento del Régimen de Admisión Temporal para el Perfeccionamiento Activo – RITEX en el ámbito operativo.
DS 28126 (mayo de 2005)	➤ Norma el funcionamiento de las zonas y depósitos francos, y áreas de almacenamiento otorgados en el exterior.

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por las Cámaras de Exportadores de Cochabamba y Santa Cruz

Tabla A.4
Principales subpartidas según oportunidades

APROVECHADAS	DESAPROVECHADAS
Tortas, demás residuos de la extracción del aceite de soja	Artículos de joyería de metales preciosos, incluyendo revestidos / chapados de metales preciosos
Aceite de soja, en bruto, incluso desgomado	Harina de habas de soja
Aceite de soja (excl.en bruto) y sus fracciones	Minerales de plata y sus concentrados
Puertas y sus marcos, bastidores y umbrales, de madera	Las demás mezclas y preparaciones alimenticias de grasas o de aceites
Aceites de girasol / de cartamo y sus fracciones: en bruto	Alubias (Vigna, phaseolus spp.): alubia común (Phaseolus vulgaris)
Los demás azúcares, sin aromatizar ni colorear	Aceites de petróleo o de minerales bituminosos, excepto los crudos
Leche...en polvo, gránulos, etc., materia grasa > 1,5%, sin azúcar	Algodón sin cardar ni peinar

Fuente: Svarzman et al. (2004)

Tabla A.5
Principales subpartidas no exploradas

Supartidas	Mercados donde están ausentes		
Aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos	CAN		
Artículos de joyería de metales preciosos, incluyendo revestidos / chapados de metales preciosos	MERCOSUR		
Aceites de soja (excluyendo el bruto) y sus fracciones	MERCOSUR	EE.UU.	
Harina de habas de soja	MERCOSUR	EE.UU.	
Demás mezclas y preparaciones alimenticias de grasas o de aceites	MERCOSUR	EE.UU.	
Minerales de estaño y sus concentrados	CAN	MERCOSUR	
Plata en bruto	CAN	MERCOSUR	EE.UU.
Puertas y marcos, bastidores y umbrales de madera	CAN		
Aceites de girasol / de cartamo y sus fracciones: en bruto	CHILE		
Madera aserrada virola	CAN	MERCOSUR	
Los demás azúcares, sin aromatizar ni colorear	MERCOSUR		
Café sin tostar: Sin descafeinar	CHILE	MERCOSUR	
Leche..en polvo, gránulos, etc., materia grasa > al 1.5%, sin azúcar	CHILE	MERCOSUR	

Fuente: Svarzman et al. (2004)

Tabla A.6

Variable Dependiente: Diferencia del logaritmo del PIB global				
Muestra: 1981 2004				
Variable	Coeficiente	Desviación Standard	Estadístico t	Probabilidad
C	-0.039554	0.017764	-2.226657	0.0365
Logaritmo(IED)	0.010502	0.003010	3.489524	0.0021
R ²	0.356288			
Observaciones	24			

Tabla A.7

Variable Dependiente: Diferencia del logaritmo del PIB de Hidrocarburos				
Muestra: 1981 2004				
Variable	Coeficiente	Desviación Standard	Estadístico t	Probabilidad
C	-0.086327	0.066312	-1.301817	0.2064
Logaritmo(IED)	0.020425	0.011235	1.817973	0.0827
R ²	0.130608			
Observaciones	24			

Nota: La IED del sector ha sido aproximada con la IED global de la economía

ANEXO II: Inversión Extranjera Directa en Bolivia

1. La experiencia Boliviana en el periodo 1985-2005

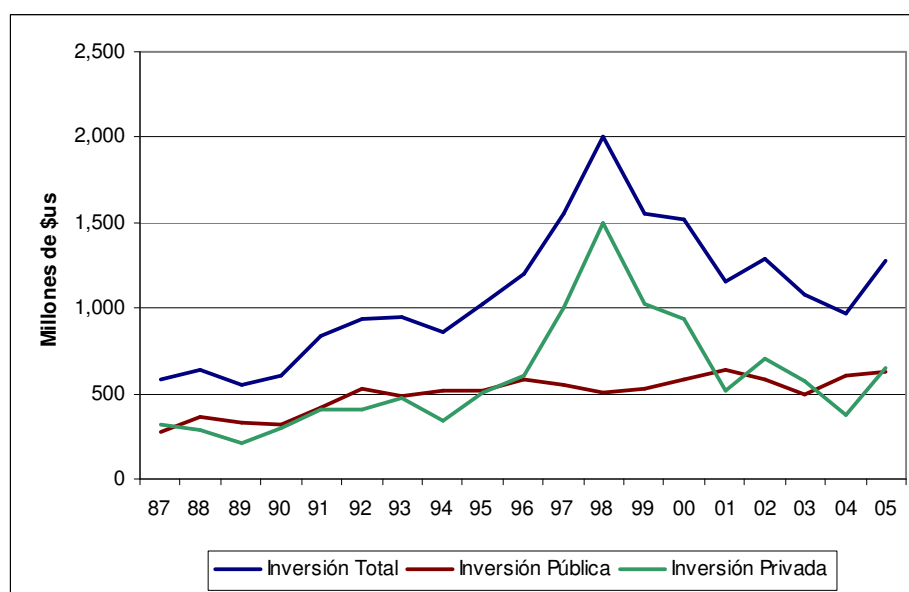
Comportamiento de la inversión en Bolivia

A continuación se describe brevemente el comportamiento de la inversión en el marco de las diferentes etapas de evolución de las reformas estructurales. Algunos hechos característicos son los siguientes:

Como muestra la Figura 1, la inversión privada fue significativamente mayor a la inversión pública solo durante los años de las reformas estructurales de segunda generación, aproximadamente entre 1997 a 2000. Este resultado se debió casi exclusivamente a la inversión extranjera directa que se atrajo mediante los procesos de privatización, capitalización y en general apertura a la IED.

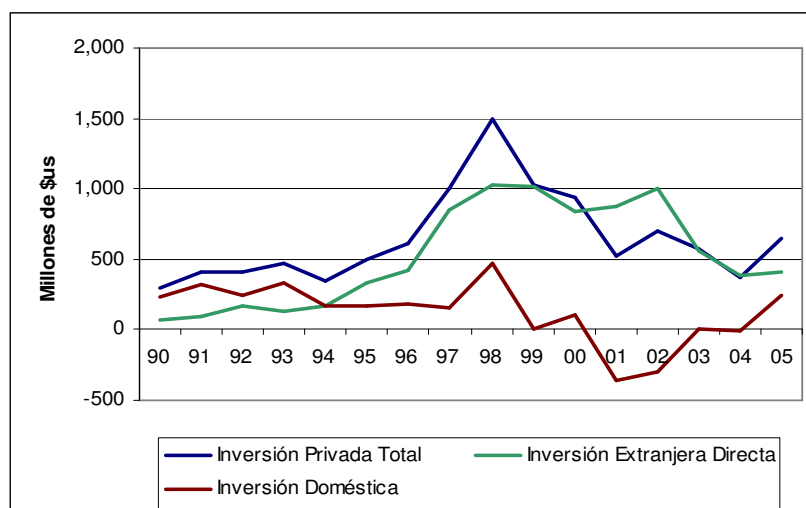
Antes de 1996 la fuente principal de recursos externos con impacto en crecimiento fue normalmente el endeudamiento externo, el cual se agotó luego de la crisis de deuda. Este endeudamiento externo se canalizaba vía inversión pública. La inversión privada fue fundamentalmente inversión doméstica y normalmente fue inferior a la pública.

Figura 1



Si bien siempre existió inversión extranjera directa en Bolivia, ésta normalmente fue de sumas muy poco significativas como para considerarlas que fueron o tuvieron significativo impacto sobre crecimiento. Como muestra la Figura 2, fue solo a partir del año 1996 cuando las cifras de IED presentaron un comportamiento muy diferente al histórico.

Figura 2



1998 fue el mejor año de inversión en Bolivia, llegando al record histórico de 23% del PIB. Este fue también el año de mayor inversión extranjera directa, que sumada también a un máximo de inversión doméstica, hicieron que la inversión privada alcance un record histórico.

1999 fue el año en que ocurre el primero de una serie de impactos externos a consecuencia de la crisis asiática. A partir de ese año empieza la disminución de la inversión extranjera directa hasta regresar en 2004 a niveles muy próximos a los normales históricos no significativos. A partir de ese año también disminuye la inversión privada doméstica, a un ritmo sustancialmente mayor que la IED, llegando a desaparecer entre 2001 y 2004, cuando la crisis social y los cuestionamientos al modelo se agudizan.

A partir de 2006 se inicia el cambio de modelo de desarrollo donde el gobierno busca asumir el liderazgo del mismo. En éste nuevo ambiente el enfoque de inversión pública financiada con recursos propios y recursos externos es el preponderante. La estrategia de inserción internacional.....

Comportamiento y características de la inversión extranjera directa

A continuación se presenta la evolución de los flujos de inversión extranjera directa, desglosados por diferentes criterios. Los hechos característicos para los años 1996-2003 cuando existió IED sustancial son los siguientes:

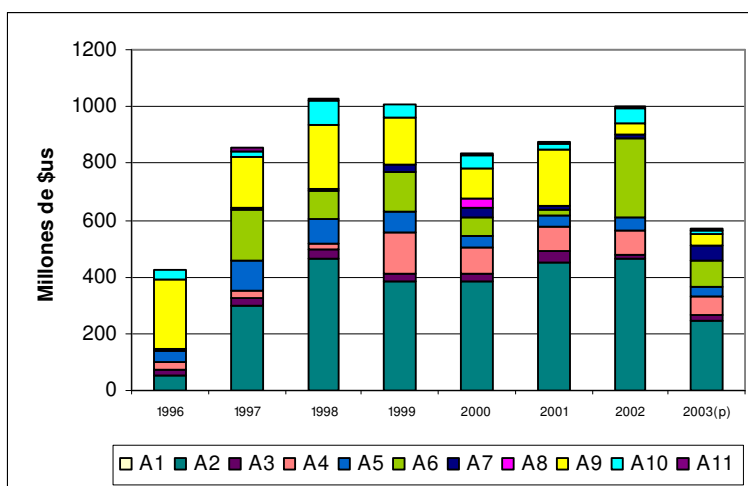
La Figura 3 muestra el comportamiento de la IED por actividad económica. El listado de las actividades económicas donde ocurrió IED fue la siguiente: Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura (A1); Explotación y Exploración de Petróleo Crudo y Gas Natural (A2); Explotación y Exploración de Minas y Canteras (A3); Industria Manufacturera (A4); Producción y Distribución de Energía Eléctrica, Gas y Agua (A5); Construcción (A6); Venta Por Mayor y Menor (A7); Hoteles y Restaurantes (A8); Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones (A9); Intermediación Financiera (A10); Otros Servicios (A11).

El acumulado de IED entre 1996-2003 (en millones de dólares corrientes) muestra que, en primer lugar, 41.6% de la IED se realizó en la actividad de exploración y producción de hidrocarburos, que incluye las actividades de extracción de petróleo crudo y gas natural y las actividades de servicios relacionadas con la extracción de petróleo y gas (excepto prospección).

En segundo lugar 18.3% de la IED fue realizada en el sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones, que incluye a los servicios de transporte ferroviario, automotor de carga por carretera, por tuberías (muy relacionado con transporte de hidrocarburos), vía aérea, servicios de manejo de carga, almacenamiento y depósito, servicios complementarios para el transporte, servicios de apoyo y logística de agencias, correos y telecomunicaciones.

En tercer lugar 13.3% de la IED fue realizada en el sector de construcción, referido a la construcción de edificios, sus partes y obras de ingeniería civil. Otros sectores de menor importancia para la IED fueron los de industria manufacturera (8.4%), producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua (7.0%), intermediación financiera (4.8%), explotación y exploración de minas y canteras (3.1%) y ventas por mayor y menor (2.2%).

Figura 3

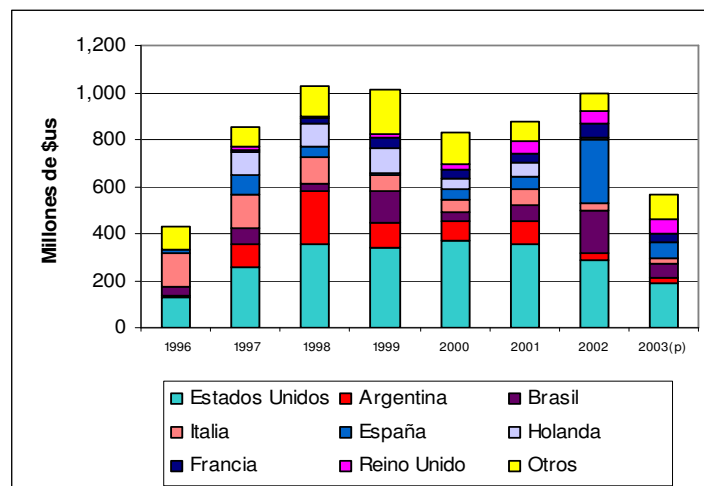


La Figura 4 muestra el comportamiento de la IED según país de origen. El acumulado de IED entre 1996-2003 (en millones de dólares corrientes) muestra que existieron tres grupos de países de origen. El primer grupo conformado solo por Estados Unidos concentró 34.6% como principal país de origen de la IED con un monto de 2,281.4 millones de dólares corrientes. El segundo grupo de países concentró 51.8% del origen de la IED y se conformó por Argentina (10.0%), Brasil (9.6%), Italia (9.5%), España (8.9%), Holanda (6.4%), Francia (3.7%) y Reino Unido (3.6%), sumando un monto total de 3,414.4 millones de dólares corrientes.

El tercer grupo de países concentró el restante 13.6% de la IED, totalizando 897.5 millones de dólares corrientes, y se conformó por 31 países con tamaños de inversión poco significativas (Islas Caimán, Panamá, Chile, Perú, Corea del Sur, Suiza, Suecia, Luxemburgo, Canadá, Colombia, Islas Bahamas, Austria, Australia, Islas Vírgenes Británicas, Nueva Zelanda, Alemania, Costa Rica, Japón, Bélgica, México, Barbados,

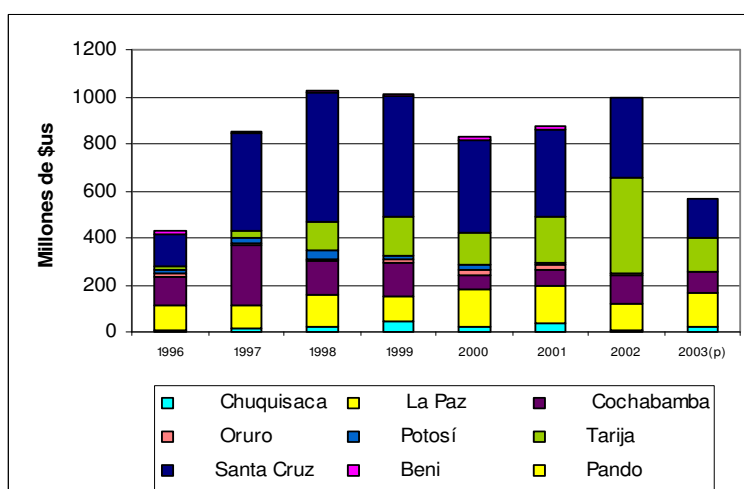
Uruguay, Paraguay, Dinamarca, Ecuador, Islas Vírgenes Norteamericanas, Yugoslavia, Corea del Norte, Irlanda, China y Antillas Holandesas).

Figura 4



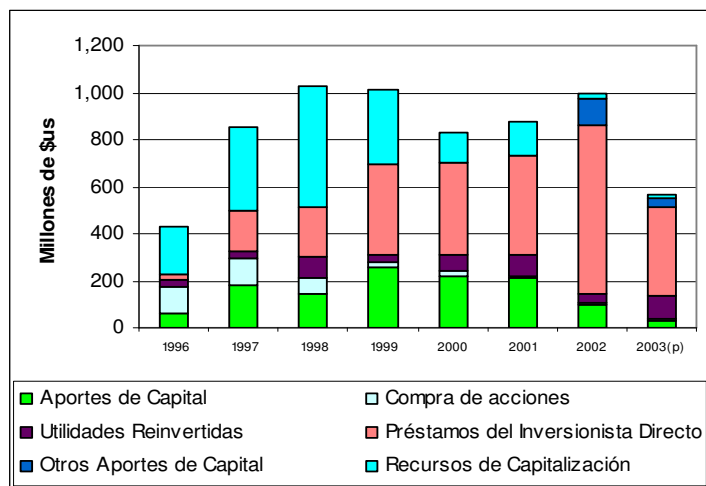
La Figura 5 muestra el comportamiento de la IED según Departamento de destino. El acumulado de IED entre 1996-2003 (en millones de dólares corrientes) muestra que existieron tres grupos de Departamentos de destino. El primer grupo conformado solo por el Departamento de Santa Cruz concentró 43.8% de la IED con un monto de 2,889 millones de dólares corrientes. El segundo grupo concentró 49.0% del destino de la IED y se conformó por los Departamentos de La Paz (15.6%), Cochabamba (15.0%) y Tarija (18.5%), sumando un monto total de 3,232.4 millones de dólares corrientes. El tercer grupo concentró el restante 7.2% de la IED, totalizando 471.8 millones de dólares corrientes, y se conformó por los Departamentos de Chuquisaca (2.7%), Oruro (1.7%), Potosí (1.8%), Beni (0.9%) y Pando (0.1%).

Figura 5



La Figura 6 muestra el comportamiento de la IED según modalidad. El acumulado de IED entre 1996-2003 (en millones de dólares corrientes) muestra que 41.0% de la misma llegó bajo la modalidad de Préstamos del Inversionista Directo con un monto de 2,700 millones de dólares corrientes. Otras modalidades de importancia bajo las que llegó la IED fueron Recursos de Capitalización (25.9%) y aportes de capital (18.2%) que sumaron 2,903.4 millones de dólares corrientes. Otras modalidades menos significativas fueron Compra de Acciones (5.6%), Utilidades Reinvertidas (7.1%) y otros Aportes de Capital (2.4%) que sumaron 989.7 millones de dólares corrientes.

Figura 6



Del análisis de las cuatro características de la IED se puede indicar que, en promedio, la mayoría de dichos recursos provinieron de Estados Unidos y se invirtieron en el sector de hidrocarburos del Departamento de Santa Cruz bajo la modalidad de Préstamos de Inversionista Directo.

ANEXO III: Perspectivas de la Inversión en Bolivia

Elementos críticos de la situación actual

Cual es la factibilidad de que la inversión privada nacional y extranjera proyectada en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno pueda efectivamente materializarse en el futuro próximo?

Inversión pública: El incremento exponencial de la renta petrolera establece un panorama favorable para una igualmente creciente inversión pública. En la práctica la inversión pública depende de la gestión pública y de la forma de distribución de la renta petrolera entre los tres niveles de gobierno: Nacional, Departamental y Municipal. En el nivel nacional el tesoro general de la nación no se encuentra beneficiando en forma directa de mayores recursos financieros pero indirectamente se prevé que recurrirá a los ingresos que pueda obtener de YPFB. El grueso de la renta petrolera se encuentra acumulándose en el nivel Departamental (particularmente de los Departamentos productores) y en el nivel municipal. Además de los desequilibrios entre Departamentos, la débil gestión pública en todos los niveles de gobierno no esta permitiendo que estos recursos financieros se expresen en crecimiento importante de la inversión pública. Por otra parte no existen garantías (independientemente del nivel de gobierno) de que aunque se ejecute mayor inversión pública ésta sea la más “apropiada” (tema altamente ambiguo). Asimismo, cualquier programa de inversión pública también estará sujeto a los riesgos internos gubernamentales (inestabilidad funcionaria, captura política).

Inversión privada en general: La rentabilidad promedio se encuentra aumentando por efecto de precios internacionales favorables (el TCR se depreció considerablemente incrementando la competitividad de las exportaciones). Sin embargo, los riesgos internos también han aumentado considerablemente determinando una percepción general por parte de los inversionistas privados de que en la práctica la probabilidad de pérdida pueda ser mayor que la probabilidad de ganancia positiva. Los riesgos internos por tanto están determinando que quienes inviertan en Bolivia deban ser en esencia “amantes del riesgo”. En el balance final esta situación ha detenido la ejecución de nuevas inversiones en nuevos proyectos y a que la inversión privada solo se limite al mantenimiento de sus actividades actuales hasta que mejoren los tiempos. Las consecuencias son la no generación de nuevos empleos, la expansión de microempresas informales cuyo objetivo es el autoempleo y la exportación masiva de trabajadores bolivianos.

Inversión extranjera directa: La rentabilidad promedio para inversiones en actividades extractivas (hidrocarburos y minería) han aumentado sustancialmente por efecto de las condiciones internacionales favorables de demanda y precios. De la misma manera los riesgos internos también han aumentado determinando que en el balance también se detengan los planes de inversión en nuevos proyectos limitándose al cumplimiento de sus pasados programas de inversiones o simplemente a inversiones de mantenimiento de su actividad actual. Esto fue particularmente dramático en el caso del sector de hidrocarburos, sin embargo, la reciente firma de nuevos contratos entre gobierno y empresas petroleras, así como la expansión futura de mercados para el gas natural ocurrida recientemente (Argentina) ha disminuido la percepción de alto riesgo interno (no la ha

eliminando), estableciendo un ambiente potencialmente favorable a la inversión extranjera directa.

Sociedad civil: Ya son varios años consecutivos de bajas tasas de crecimiento, baja inversión pública, casi inexistente inversión privada y de no generación de empleos. Como resultado no ha ocurrido reducción de pobreza, solo se la ha contenido. Ante las fallas de gobierno y del sector privado, la sociedad civil a tendido a formar micro organizaciones para auto proveerse de empleo, de capacidades y de servicios públicos.

Riesgos internos

En Bolivia no es posible hacer una separación analítica entre el medio ambiente para la actividad económica y el medio ambiente socio político. Este último tiende a tener impacto considerable en la actividad económica en general y en particular en la ejecución de proyectos de inversión pública y en las decisiones de inversión privada. El ambiente socio político suele ser muy cambiante y volátil, tendiendo a generar un ambiente de incertidumbre por largos periodos de tiempo (desde el 2002 en esta ocasión), con frecuentes coyunturas altamente conflictivas. Este ambiente socio político es un reflejo de los avances y retrocesos en la solución de conflictos sociales y en el logro de nuevos equilibrios de poder. La acumulación histórica de conflictos no resueltos tiende a continuar ocurriendo a una velocidad mayor que los pocos conflictos que logran “solucionarse”.

Las principales fuentes de conflicto socio político en la actualidad son las siguientes: i) Adecuación de los contratos de las Empresas Petroleras a las nuevas condiciones normativas del sector de hidrocarburos; ii) Redistribución de la tierra; iii) Tipo y profundidad de las autonomías geográficas; iv) Proceso y profundidad de la Asamblea Constituyente en actual ejecución dirigida hacia la redacción de la nueva Constitución Política del Estado. Por la magnitud de los temas es posible imaginarse el grado de incertidumbre que actualmente existe en Bolivia. Esta se traduce en inseguridad jurídica que afecta de forma directa a las decisiones de inversión privada en general. Asimismo, los anuncios sobre la magnitud de cambios por venir en el funcionamiento del Estado y la sociedad genera ansiedad en la población boliviana.

En general, en todos estos temas no ha sido posible el surgimiento de consensos o acuerdos políticos definitivos entre las partes, a pesar de que existen procesos formales de debate y negociación, y a pesar que se sabe que la solución de los mismos contribuiría significativamente a la generación de un ambiente menos incierto y propicio para la actividad económica. Ejemplo de esto último fue el avance significativo ocurrido con el tema de la adecuación de los contratos de las empresas petroleras a las nuevas normas del sector. Una vez que se firmaron los nuevos contratos de largo plazo con todas las empresas petroleras (octubre 2006) cambió el panorama de total incertidumbre que existía en ese sector, teniendo impactos positivos indirectos en el resto de la economía y sociedad.

A los temas anteriores deben añadirse los problemas estructurales de largo plazo que determinan el medio ambiente económico de partida, los de i) pobreza, pobreza extrema y desempleo con características propias según se trate de áreas urbanas o rurales; ii) bajos niveles de productividad y competitividad y pobreza de infraestructura; iii) aislamiento geográfico y de conocimientos de la nación con el

resto del mundo y entre regiones al interior de la propia nación, que afectan tanto al proceso de integración al interior de Bolivia como al proceso de integración de Bolivia con los demás países de la región.

Elementos críticos hacia adelante:

Existe oferta y demanda de recursos financieros y de transferencia de tecnología, lo que no existe son las condiciones que permitan identificar un punto de equilibrio claro relativo a las condiciones para la realización de la inversión privada (incluida la IED). También existe motivo de optimismo moderado para alcanzar el equilibrio requerido debido a que el actual gobierno presenta signos de flexibilidad en su proceso de aprendizaje. i) La evidencia de esto es la distancia entre el decreto de nacionalización y los actuales contratos firmados con las empresas petroleras. ii) Otra evidencia es la distancia entre los discursos contra tratados de libre comercio y los actuales esfuerzos por renovar el ATPDA con USA. De estos hechos se rescata que el gobierno se encuentra en un proceso de aprendizaje, que se flexibiliza cuando logra mejor conocimiento de los temas, aunque siempre con altas posibilidades de desviarse por efectos de los impactos negativos de las luchas políticas.

En este panorama algunos de los temas que se pueden trabajar son los siguientes:

1. Identificación exacta de los canales de transmisión de la conflictividad socio política hacia la incertidumbre económica, inseguridad jurídica y detenimiento de la inversión privada (nacional y extranjera). Esta actividad debe permitir identificar las acciones e incentivos que puedan contribuir hacia la disminución de la incertidumbre, incluyendo apoyo a los procesos de diálogo y concertación sobre los temas críticos de la agenda socio política.
2. Fortalecimiento masivo de la capacidad en gerencia pública en los cuadros de profesionales del gobierno actual, con especial énfasis en i) la planificación y ejecución de proyectos de inversión pública en los niveles del gobierno central, gobiernos departamentales y gobiernos municipales; ii) administración macroeconómica en prevención de desequilibrios resultantes de los ingresos extraordinarios resultantes de las exportaciones de hidrocarburos y minerales (enfermedad holandesa); iii) gestión pública con transparencia, rendición de cuentas y eficacia en el logro de objetivos.
3. Fortalecimiento y apoyo masivo a las micro organizaciones de la sociedad civil en su afán de auto proveerse de empleo, capacidades y conocimientos y servicios públicos. Esto último es de fundamental importancia debido a que la mayor parte de la población se encuentra en este ámbito y a que existe alta probabilidad de que continúen las fallas de gobierno y del sector privado por varios años más. Este es un espacio donde la participación de la cooperación internacional podría generar resultados de alto impacto.