



MAESTRÍAS *para*
el DESARROLLO
establecido con la cooperación técnica de
HARVARD INSTITUTE FOR
INTERNATIONAL DEVELOPMENT

UNIVERSIDAD CATÓLICA BOLIVIANA



VISIÓN PRODUCTIVA DE BOLIVIA: ANALISIS DE PROPUESTAS

por
Ernesto Pérez de Rada

Diciembre 2006

El presente trabajo de investigación fue realizado para Maestrías para el Desarrollo-Universidad Católica Boliviana y Fundación para la Producción. Sin embargo, las opiniones vertidas son de entera responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente la posición de las entidades contratantes.

I. INTRODUCCION

Bolivia se encuentra en la actualidad frente a una gran ventana de oportunidad para la consolidación y gestión de su desarrollo. Las circunstancias que determinan este contexto se relacionan a dos hechos concretos: en primer lugar, la economía relacionada a la explotación y exportación de gas natural constituye un factor de vital importancia para el aumento sostenido de crecimiento económico en el país, a través del ingreso de rentas extraordinarias. La decisión de su uso, tendrá mucho que ver con la visión de país que se consolide para el futuro. Por un lado, es posible que se pueda volver a construir es esquema de usufructo de la renta a través de redes clientelares y prebendales sobre los recursos obtenidos por hidrocarburos, pero al también esto puede significar el inicio de un nuevo modelo estatal, con un nuevo rol del sector público que permita desarrollar mejores niveles de competitividad para el país, diversificar el aparato productivo y generar procesos de mayor inclusión económica y articulación entre sectores modernos y tradicionales a partir del financiamiento de ciertos esquemas de desarrollo productivo.

En segundo lugar, los cambios políticos que vive el país, son sin lugar a dudas, la oportunidad y la base para la creación de nuevas instituciones económicas que permitan sustentar el desempeño productivo del país. Procesos tales como la Asamblea Constituyente, la discusión sobre la profundización de la descentralización a través de la implantación de autonomías departamentales o de otra índole, así como el viraje en el manejo político a través de un mayor protagonismo del estado en la actividad económica, representan un punto de inflexión sobre el esquema de mediano y largo plazo en materia productiva. En el caso de la Asamblea Constituyente, se puede vislumbrar una fuerte orientación hacia el diseño y reingeniería constitucional que puede constituirse en un factor que opaque la necesidad por el diseño e implementación de instrumentos de política pública, gestión y sistemas de información que tenga un fuerte énfasis en los aspectos productivos y económicos. Esta brecha podrá ser reducida si se logra llevar cabo un mínimo de actividades de construcción de visión productiva, que no solo sean presentadas como alternativa a la discusión, sino que al mismo tiempo refuercen ciertas posiciones sobre el régimen económico de la nueva Constitución. En cuanto a los procesos de descentralización, la creación de nuevos espacios de gestión en los niveles subnacionales implicarán la aparición de presiones en términos de creación de nuevas visiones, instrumentos y mecanismos de política y gestión pública, que definitivamente no pueden dejar de lado los temas de desarrollo productivo.

En este marco, la construcción de una visión de país, no es una tarea trivial, dado la misma debiera representar el estadio inicial para la construcción de cualquier modelo de desarrollo en Bolivia. La construcción de la imagen o enunciado del país que se quiere en el ámbito productivo, busca establecer los principios guía de una visión productiva de futuro para Bolivia en el año 2025. Diseñar una visión de país significa plantear el “deber ser” de una sociedad. Esta visión esta planteada en base la discusión de diferentes expertos nacionales que luego de reflexionar sobre los principios que deben guiar una visión de futuro.

Si lo expuesto es cierto, la pregunta natural se relaciona a los avances que se han realizado en materia de construcción de una visión productiva del país. En este sentido es claro que desde los años cincuenta, Bolivia ha tratado de encontrar un modelo de desarrollo que le permita

disminuir sus niveles de pobreza y dejar de ser un país postergado económicamente. Hasta mediados de los años noventa, se elaboraron planes de desarrollo económico y social con diferentes periodos de cumplimiento que definían, durante su vigencia, la visión productiva del país. Los impactos y consecuencias de estas construcciones han sido en muchos casos relativo, dado que su concepción respondía a intereses y visión de un grupo particular de actores en la economía.

Hoy nos encontramos frente a diversos esfuerzos que apuntan a volver a esta discusión a través de la construcción de propuestas de visión productiva, que provienen de varios sectores y estratos. Esta parte del proyecto pretende otorgar elementos para el diseño de una visión productiva de país a partir de la sistematización de los principales esfuerzos realizados hasta la fecha en Bolivia, rescatando los aspectos positivos de cada uno y construyendo una complementariedad entre todos para posteriormente, en una discusión con los principales expertos técnicos en la materia, diseñar un proceso de negociación y acuerdos entre los propios actores involucrados en el desarrollo productivo de Bolivia. Los factores de competitividad, liderazgo posible, y capacidad productiva se encuentran en los valores, códigos, competencias reales, destrezas diferenciadas, y habilidades particulares de cada sociedad, comunidad, y cultura. Por lo tanto es necesario encontrar los verdaderos y propios motores de un desarrollo posible en Bolivia. La construcción de esta visión permitirá contar con un marco para la reorganización y creación de varias instituciones.

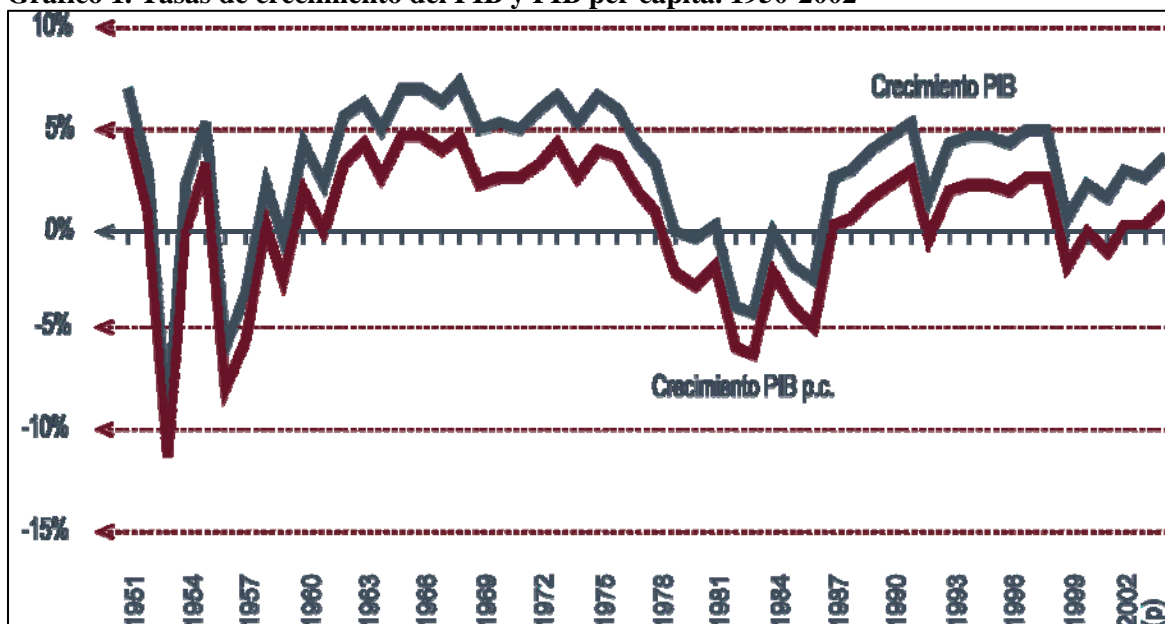
La base central del grupo de propuestas analizadas incluye los documentos de la Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz (CAINCO), los resultados del ejercicio construcción de visión productiva de la Universidad Católica Boliviana, el informe temático de Desarrollo Humano del PNUD sobre la economía boliviana, el trabajo de J.C. Campero y J. L. Carvajal elaborado para el UCAC, y otros aportes menos sistematizados en el país. A pesar de que el trabajo es parcial y no incluye algunas de las últimas propuestas generadas, se ha intentado articular de la mejor manera las experiencias desarrolladas en un marco único.

En este sentido, el presente trabajo intenta realizar una aproximación y análisis de las diversas actividades y tareas encaminadas a la construcción de una visión productiva de Bolivia. Lo que se pretende es realizar una revisión imparcial de tales propuestas, identificando elementos centrales, coincidencias y diferencias entre las diversas propuestas, de manera de obtener una base de discusión que incluya la perspectiva de varios actores dentro de la economía nacional. Para tal efecto, el análisis se ha centrado en: (i) una breve revisión del estado de situación y evolución histórica de la economía en Bolivia, en la cual se revele una cierta tendencia en materia de avances y retrocesos en el desarrollo productivo. (ii) identificación de obstáculos al crecimiento, sistematizados de acuerdo a cada, (iii) potencialidades en materia de desarrollo productivo, (iv) visión productiva en función a los elementos, principios y énfasis centrales de cada una de las propuestas, y (v) un análisis de los contenidos centrales de la constitución a la luz de los hallazgos en relación a la visión productiva del país.

II. ESTADO DE SITUACION ECONOMICA.

El desempeño de la economía boliviana dista mucho de ser la ideal, particularmente si se observa la evolución de los datos de su historia reciente. En efecto, el crecimiento *per cápita* ha sido inferior a 2% en la última década (1992-2004), dando cuenta de la incapacidad estructural para el logro de mayores niveles de crecimiento. Si a esto se suma el hecho de los impactos de los ciclos económicos internacionales, han afectado de gran manera una economía con tasas de crecimiento estructural baja, tenemos como resultado crecimientos producto per cápita con valores negativos en casi la mitad de los años desde 1950 (ver gráfico 1).

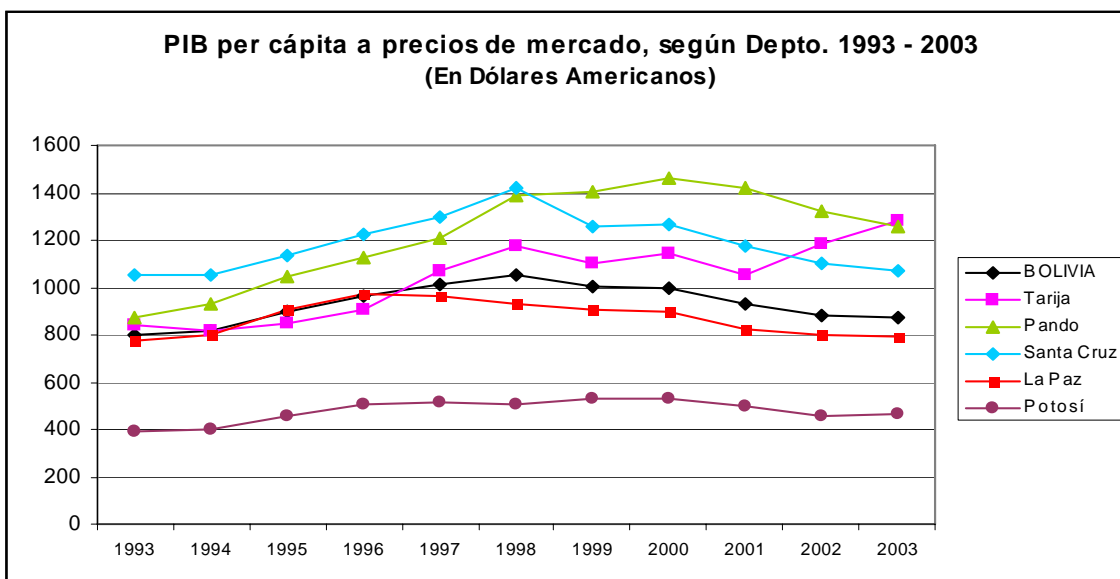
Gráfico 1. Tasas de crecimiento del PIB y PIB per cápita. 1950-2002



Fuente: INE, BCB.

En este marco, debe destacarse que el bajo crecimiento económico, tanto en términos per capita, como generales, inclusive es más dramático si se descompone el mismo por regiones. En efecto, la variación de los niveles *per capita* de ingreso entre departamentos, revela diferencias enormes; mientras departamentos como Pando y Tarija se encuentran, en niveles superiores a los \$us. 1200 en el año 2003, departamentos como Potosí no llega a los \$us. 500 en el mismo año (gráfico 2). Por tanto, Bolivia no solo enfrenta niveles insuficientes de crecimiento, reflejado en un ingreso *per cápita* inferior a los \$us. 1000 hasta el 2003, sino también un escenario en el cual se evidencia que las oportunidades económicas y estructura productiva es muy disímil entre regiones.

Gráfico 2.



Lo anterior da cuenta de los relativos éxitos de las reformas, y la volatilidad y poca sostenibilidad del crecimiento en el país. El inicio de la década de los noventa, representó un periodo caracterizado por reformas de segunda generación que tuvieron un impacto importante sobre los indicadores macroeconómicos bolivianos. El promedio de crecimiento entre 1994 y 1998 fue de 4,5%, la inversión extranjera directa llegó a 12% en 1998 y el desempleo logró un descenso desde el 10% en 1989 a 4% en 1998. No obstante, el problema más grande de las reformas estructurales llevadas a cabo en el país ha sido su escasa sostenibilidad y duración de su impacto. Los datos mostrados hasta 1998, presentaron luego una pronunciada caída, luego de los periodos de reforma, que unidos al ciclo económico recesivo mundial, y particularmente brasilero, determinaron que el crecimiento promedio entre 1999 y 2002 fuera menor al crecimiento vegetativo de la población, determinando tasas de crecimiento per capita negativas. La inversión extranjera directa cayó hasta niveles de 4% en el 2005 y el desempleo y déficit fiscal se elevaron hasta en porcentajes cercanos el 10% en el año 2003. Los efectos sobre los niveles de pobreza confirman estas tendencias volátiles, ya que el la escasa pero sostenida reducción de la pobreza entre 1993 y 1997, se revirtió volviendo a crecer a partir de 1998 hasta el año 2003. Tal como se verá más adelante, este escenario económico, unido a grandes niveles de desigualdad, conflicto social y problemas estructurales del aparato productivo boliviano representan una serie limitante para del desarrollo económico. De mantenerse los actuales niveles de crecimiento y distribución del ingreso, Bolivia solo conseguiría salir de la pobreza en 178 años.

En cuanto al entorno macroeconómico, es probable que este sea uno de los pocos puntos con mejor desempeño si se toma en cuenta que la estabilidad macroeconómica es la base para propiciar un entorno competitivo. Bolivia presenta una relativa estabilidad económica, explicada por la evolución de la política monetaria y su resultado en la evolución de la inflación. De la misma forma, en el ambiente comercial internacional se destacan los acuerdos comerciales, aunque varios de ellos deberán ser ratificados en el corto plazo de manera de preservar ciertas ventajas arancelarias con países como Estados Unidos y Comunidad Andina.

En cuanto a la política fiscal, se observa la necesidad de incrementar los ingresos fiscales de manera de hacer sostenible una estructura de gasto, particularmente social, dada su relativa inflexibilidad. Según CAINCO, una mejor distribución de los recursos fiscales, permitiría una mejor inversión en educación, salud e infraestructura, aspectos que mejorarían las condiciones de los factores y las condiciones de la demanda en Bolivia. Ahora bien, fuera del entorno macroeconómico estable y de la relativa sostenibilidad de los indicadores monetarios en los últimos veinte años, no es posible que se pueda hablar de un entorno verdaderamente competitivo en Bolivia. La información del Reporte de Competitividad de los últimos años, dan cuenta que el país se encuentra entre los peores posicionados en Latinoamérica (cuadro 1) en materia del índice de competitividad, índice global, de crecimiento, de empresas, etc. Esta situación, da cuenta, que aspectos relacionados a la orientación de marcos legales para el desarrollo productivo, capital humano, respeto a los derechos de propiedad, ambiente financiero, entre otros, no son los adecuados para la promoción de competitividad, generación de nuevos emprendimientos y crecimiento empresarial. De aquí la necesidad de revisar dichos aspectos como elementos centrales de la construcción de una nueva visión productiva del país.

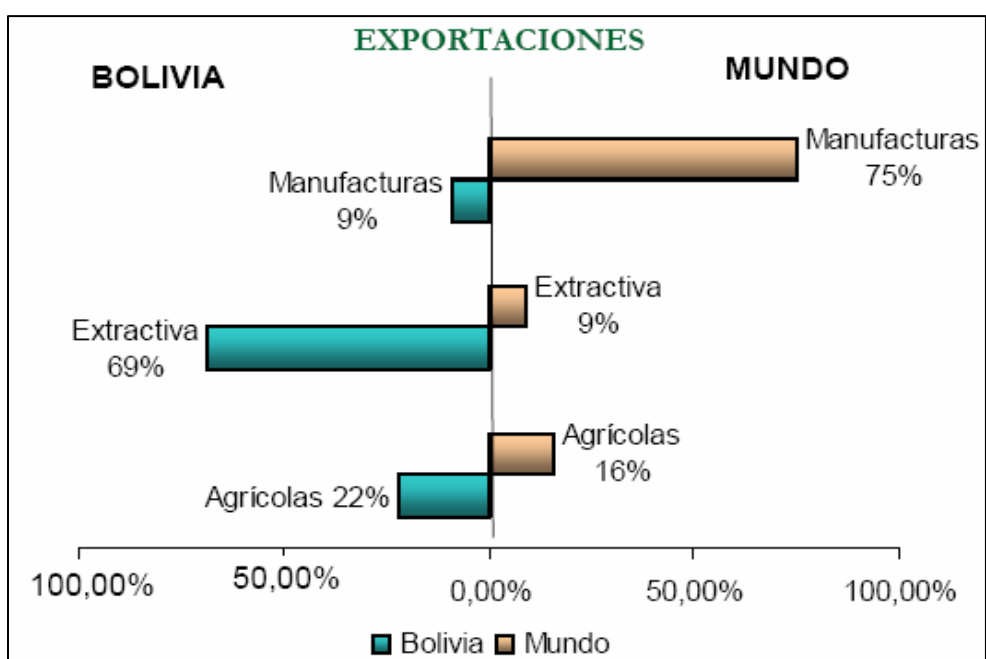
Cuadro 1. Índice de Competitividad Global (2003-2004)

<i>Pais</i>	<i>Ranking GCI 2004</i>	<i>Puntaje GCI 2004</i>	<i>Ranking GCI 2003</i>
Chile	22	5,01	28
Mexico	48	4,17	47
Costa Rica	50	4,12	51
Trinidad and Tobago	51	4,12	49
El Salvador	53	4,1	48
Uruguay	54	4,08	50
Brazil	57	4,05	54
Panama	58	4,01	59
Colombia	64	3,84	63
Peru	67	3,78	57
Dominican Rep.	72	3,63	62
Argentina	74	3,54	78
Guatemala	80	3,38	89
Venezuela	85	3,3	82
Ecuador	90	3,18	86
Nicaragua	95	3,12	90
Honduras	97	3,1	94
Bolivia	98	3,09	85
Paraguay	100	2,99	95

En términos de inserción internacional, analizada a través de las exportaciones, se observa que existe una interesante tendencia al alza. No obstante, la estructura de exportaciones sigue

siendo básicamente concentrada en materias primas, y su incremento en materia de volumen y exportación, responden básicamente a la capacidad de expansión de la frontera agrícola, aumento en los precios de los minerales y mayores niveles de exportación de gas natural. La otra cara de la medalla, revela que los incrementos en productividad han sido insignificantes, particularmente en los sectores y ramas en las cuales la absorción de mano de obra y la generación de articulaciones y externalidades son importantes. En otras palabras, nos encontramos frente a un crecimiento económico en bienes transables que ha sido volátil, insuficiente y propiciado por factores externos más que por el desarrollo de mecanismos de mejora de competitividad y productividad al interior del país. Si se analiza la composición de las exportaciones bolivianas respecto de la composición mundial, se evidencia que mientras el valor exportable del mundo se concentra en las manufacturas (75% de total), en Bolivia, este sector solo aporta con un 9%. Por el contrario, las actividades extractivas, que solo representan un 9% de las exportaciones mundiales, representan en Bolivia un 69% (ver gráfico 3).

Gráfico 3. Estructura de las exportaciones mundiales y bolivianas.



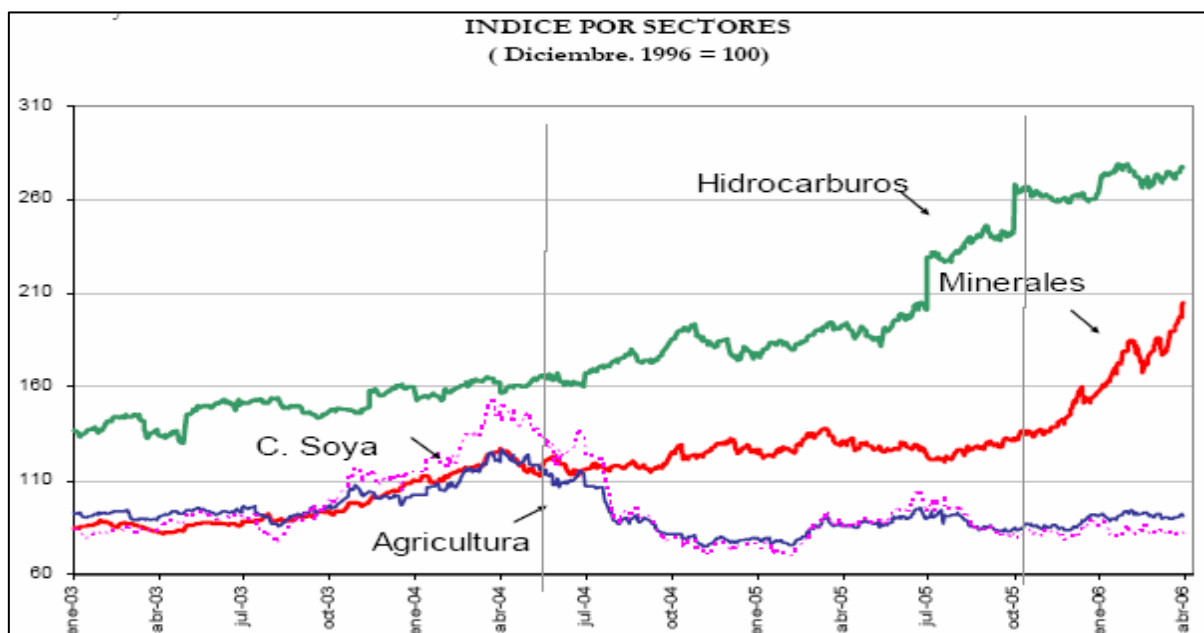
La estructura exportable de Bolivia y su crecimiento ha respondido a esfuerzos interesantes en materia de inserción internacional. Sin embargo, el contexto de precios mundiales ha jugado un rol importante en tal repunte, particularmente en minerales e hidrocarburos. Mientras en estos sectores los índices de precios han sido crecientes desde el año 2002. No es el mismo el caso de los productos agrícolas, tales como la soya, cuyo índice de evolución de precios internacionales ha tendido a la baja en los últimos tres años. Esto implica, que los términos de intercambio de la oferta exportable boliviana, por lo menos en el sector agrícola tenderán a empeorar frente a los bienes manufacturados (gráfico 4). En el caso de los productos minerales e hidrocarburos, la proyección puede ser la misma, dependiendo del comportamiento internacional de la oferta petrolera de los países productores y de la evolución del “boom” de demanda de minerales, propiciado por China. En todo caso, es evidente que en el largo plazo, la gran mayoría de la oferta exportable boliviana estará sujeta a términos de intercambio

menos favorables, o en el mejor de los casos, a fluctuaciones y volatilidad en los precios, que en definitiva, implicará la necesidad de aumentar niveles de productividad o búsqueda de productos alternativos de exportación.

El informe de CAINCO menciona que, durante el transcurso del período 1990-2005, las exportaciones bolivianas han registrado un valor promedio anual de US\$ 1.300 millones, sin embargo se debe destacar que en los últimos dos años (2004 y 2005) el valor de las exportaciones bolivianas han logrado sobrepasar la barrera de los US\$ 2.000 millones, como consecuencia del contexto internacional favorable que ha permitido el crecimiento económico de las economías más importantes del mundo incrementado la demanda y por ende los precios de los principales productos de exportación del país.

Las exportaciones tradicionales se encuentran constituidas por los minerales y los hidrocarburos. Ambos sectores durante el período (1990-2005) representaron la mitad de las exportaciones totales de Bolivia generando un valor promedio de US\$ 653 millones, demostrando de esta manera que la oferta exportable boliviana es muy limitada y se concentra en la explotación de los recursos naturales. Por su parte, las exportaciones no tradicionales aportan el 41% de las exportaciones totales, con un valor promedio de US\$ 546 millones. Dentro de las exportaciones no tradicionales tres sectores concentran el 56% de las exportaciones de esta categoría. Por otro lado, Bolivia presenta una elevada concentración en los destinos de sus exportaciones. El 74% de las exportaciones se destinan a seis países, Brasil, Estados Unidos, Venezuela, Perú, Argentina, Colombia. Los tres primeros países (Brasil, Estados Unidos y Venezuela) agregan el 57% de las exportaciones totales bolivianas.

Gráfico 4. Índice de precios internacionales de exportación (ramas seleccionadas).



Fuente: London Metal Exchange; Kitco; Chicago Board of Trade; New York Board of Trade; Energy Information Administration; y YPFB.

Un análisis pormenorizado del aparato productivo del país nos muestra que el crecimiento del PIB ha estado centrado en la explotación de minerales, el sector agrícola y el sector manufacturero. Aunque este contexto de crecimiento es interesante, particularmente en lo que respecta al sector manufacturero, en el cual actividades tales como la industrialización de la soya, la joyería, la producción de productos orgánicos, manufacturas de madera y textiles son la base de la diversificación productiva, así como de la creación de incipientes polos industriales en Santa Cruz y El Alto. Quizás el punto más interesante sobre la aparición de estas actividades, es la relativa capacidad de articulación que han tenido con sectores no transables de la economía (servicios, agricultura tradicional, transporte y otros), lo que hacen que estas actividades puedan ser consideradas estratégicas en materia de generación de empleo y redistribución del ingreso. Según PNUD; las unidades empresariales de mediana y pequeña escala dedicadas a los rubros mencionados generan alrededor de 50,000 directos, pero su impacto sobre los sectores no transables urbanos y sobre la economía rural implica una redistribución de recursos hacia casi medio millón de personas. Esta cifra, aunque muestra ser muy elevada, en realidad solo representa algo más del 15% de la población económicamente activa, lo que induce a pensar que este tipo de actividades son importantes, pero que requieren un decidido apoyo para su crecimiento.

Lo anterior pone evidencia al menos dos hechos fundamentales para el logro de mejoras económicas en el país: (i) las implicaciones que tienen los niveles de desigualdad sobre el la competitividad, y (ii) la importancia del mercado de trabajo y las articulaciones entre agentes económicos para el logro de *spill over* sobre el empleo e ingresos. Esto cobra una importancia si se toma en cuenta las cifras alarmantes sobre pobreza y extrema pobreza, cuyos índices son aun más marcados en zonas rurales.

Bolivia se encuentra caminando sobre una nueva geografía y polos sectoriales de desarrollo económico, cada uno con sus propias particularidades y problemas: Sectores asociados a generación de gran parte de rentas económicas, recursos naturales, sectores relacionados a la transformación, con potencial competitivo y capacidad de vinculación a mercados internacionales, y sectores de la economía de subsistencia. Por su parte los sectores transformadores no están articulados a los sectores generadores de renta o, tal como se menciona mas arriba, si lo están se encuentran articulados en una escala reducida aun. Estos encuentran obstáculos relacionados a costo país, debilidades en accesos a servicios financieros, altos costos de formalización, etc. Un ejemplo claro de esta situación, es la composición de las unidades económicas en Bolivia y su aporte a la generación de empleo y valor agregado. Según el INE, las micro empresas, aportan al PIB de Bolivia con 25.5%, pero su aporte al empleo es de mas de 83%, mientras que las grandes empresas, generan el 65% del PIB, pero solo el 8.7% del empleo en el país (ver cuadro 2). Esto implica que los sectores con menores niveles de productividad, son precisamente los que concentran la mayor cantidad de mano de obra.

Cuadro 2
Contribución de las Empresas al PIB y al Empleo por Tamaño, 2001

Tamaño de la empresa (Nro de empleados)	Aporte como % del PIB	Empleo (miles)	Empleo (%)	Productividad (000 Bs)
Micro (1-9)	25.5	2,984	83.1	4
Pequeña (10-19)	2.7	170	4.7	8
Mediana (20-49)	3.3	123	3.4	13
Grandes (>50)	65.3	312	8.7	101
Ajuste	3.2			
Total	100	3,589	100	13

Fuente: CONAPE (2005)

En cuanto a la desigualdad, la misma no solo debe ser entendida como la mala distribución del ingresos a nivel de trabajadores, su expresión también puede ser vista como la concentración de la producción en el eje troncal, es decir, los Departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz que albergan el 70% de la población boliviana con un aporte del 73% al PIB, quedando las demás regiones aisladas de este eje central, del resto de los departamentos, y de las fronteras con países vecinos.

III. IDENTIFICACION DE OBSTÁCULOS (CAUSAS) AL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO

Varios de los trabajos de construcción de la visión productiva de Bolivia, han hecho hincapié en la necesidad de identificar obstáculos al crecimiento, dado que en gran medida, estos problemas son prioritarios al momento de la construcción de un ideal futuro en materia económica, así como para el establecimiento de prioridades en materia de diseño e implementación de política pública. Los problemas identificados son de diversa índole, por lo que se ha procedido a agruparlos en ciertas categorías, para permitir un mejor entendimiento de la situación actual a resolver.

Para este fin se ha utilizado un marco ordenador de acuerdo a diversos estudios sobre desarrollo industrial y económico realizados en el mundo. Tal marco de análisis responde a los trabajos teóricos realizados por Rodrik (2003, 2004, 2005), en los que se identifica un árbol de problemas de acuerdo a grandes áreas: (i) problemas en los retornos sociales, (ii) imperfecciones del mercado y del estado y, (iii) aspectos financieros del desarrollo. En conjunto estas tres áreas dan un vistazo general sobre el clima de negocios, inversiones y bases competitivas de las actividades productivas. Cabe subrayar que cada uno de los trabajos realizados en materia de visión productiva, hacen hincapié en problemas particulares, producto de la visión sectorial que traen consigo. No obstante, es interesante observar que las coincidencias son notables, lo que constituye una fuerte base común de análisis para la construcción de visión productiva de amplio consenso. A continuación se enumeran los principales obstáculos identificados en cada uno de los documentos, tratando de consolidar las posiciones comunes, pero manteniendo las consideraciones puntuales de cada informe.

1. Bajos retornos a la actividad productiva

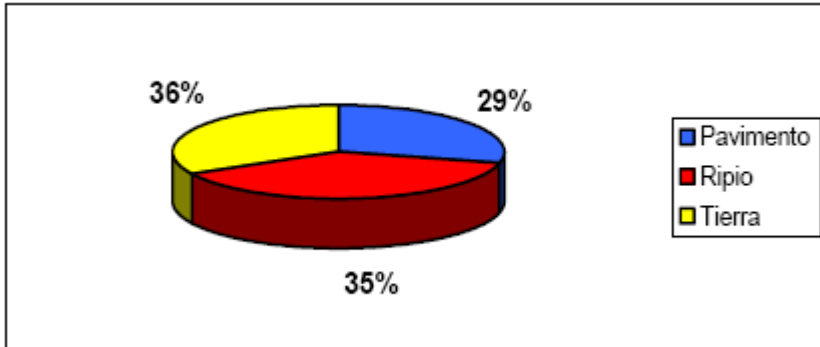
Se entiende que los bajos retornos a la actividad productiva son factores que implican altos costos a la producción, baja productividad de factores o estructuras de mercado (especialmente interno) que impiden el desarrollo de competencia, demanda potencial por nuevos productos y consumo a escala que permita mejores condiciones de producción a las empresas de un país. En general, estos factores tienen que ver con tres aspectos: (i) débil infraestructura de apoyo a la producción, especialmente en transportes, (ii) bajos promedios de capital humano en la población y (iii) condiciones de pobreza generalizada y alta desigualdad de ingresos que impide estadios de consumo masivo o aumentos sostenidos en la demanda de bienes y servicios.

a. Aspectos geográficos e Infraestructura

Más allá de las consideraciones de carácter intangible e institucional que se presentan como rasgos problemáticos en el logro del desarrollo en el país, no deben perderse de vista los obstáculos que se relacionan con la creación de condiciones físicas indispensables para el logro de mayores niveles de competitividad. Entre estas se encuentra la falta de articulación física de las diferentes regiones del país. Esta debilidad tiene importantes consecuencias para la actividad económica por dos razones: i) altos costos de transporte, que tienen gran incidencia sobre los costos totales y la competitividad de las actividades económicas del país, particularmente las orientadas a mercados de exportación. ii) la falta de articulación e integración de los centros de producción de materia prima, los centros de transformación, y el acceso a corredores de exportación. En conjunto, este tipo de problemas significan un gran costo en materia de productividad en Bolivia, que unida a la condición de mediterraneidad, implican un enorme obstáculo de acceso a mercados domésticos e internacionales.

Deficiencias en la vinculación carretera hacia el exterior del país, así como entre departamentos, zonas productoras, transformadoras y de acopio son consideradas uno de los problemas de mayor impacto en Bolivia en la estructura de costos de empresas exportadoras y prestadoras de servicios. Según el Servicio Nacional de Caminos, hasta junio del 2005 solo el 29% de los caminos de la red fundamental de caminos se hallaba pavimentada o asfaltada (gráfico 5). Si a esto se suma el total de caminos de las redes departamentales y vecinales, este porcentaje se reduce a menos del 6%. Asimismo, varios de los tramos camineros que articulan cadenas de producción exportable en Bolivia no son transitables todo el año, lo que representa un problema de alto riesgo y estacionalidad en la producción de muchos de los productos manufactureros. Tramos como los que unen el departamento de La Paz con el norte del país, Santa Cruz con la frontera brasilera o en general la parte sur de Bolivia presenta este tipo de problemas, afectando no solo a la parte productiva, sino la potencial actividad turística en lugares que representan incipientes polos de atracción de visitantes extranjeros.

Grafico 5. Red fundamental de caminos, según tipo de rodadura (2005)



Fuente: SNC (2005)

En el caso del transportes aéreo, la situación no dista mucho de lo que sucede en el caso e caminos, dado que existen severos problemas de desarrollo de infraestructura aérea en zonas fuera del eje central, que sumando a la falta de conexión permanente entre varios puntos del norte y sur de Bolivia, configuran un escenario en el cual ni siquiera las principales ciudades pueden ser conectadas a través de este medio. Finalmente, el otro problema relacionado con infraestructura, tiene relación con el acceso a energía eléctrica en el país. Hasta el año 2003, solo el 64% de los hogares en Bolivia contaba con acceso a este tipo de energía. Una situación similar se presenta en el caso de acceso a agua potable, dado que el 2001 solo el 62% de los hogares contaba con este servicio a través de cañería. Las cifras presentadas, no obstante, ocultan diferencias regionales grandes, particularmente entre áreas urbanas y rurales, lo que induce a pensar que el desarrollo de infraestructura en las últimas es indispensable si que estima que varias cadenas de producción implican aumentos en productividad en ramas agropecuarias.

b. Bajo capital humano

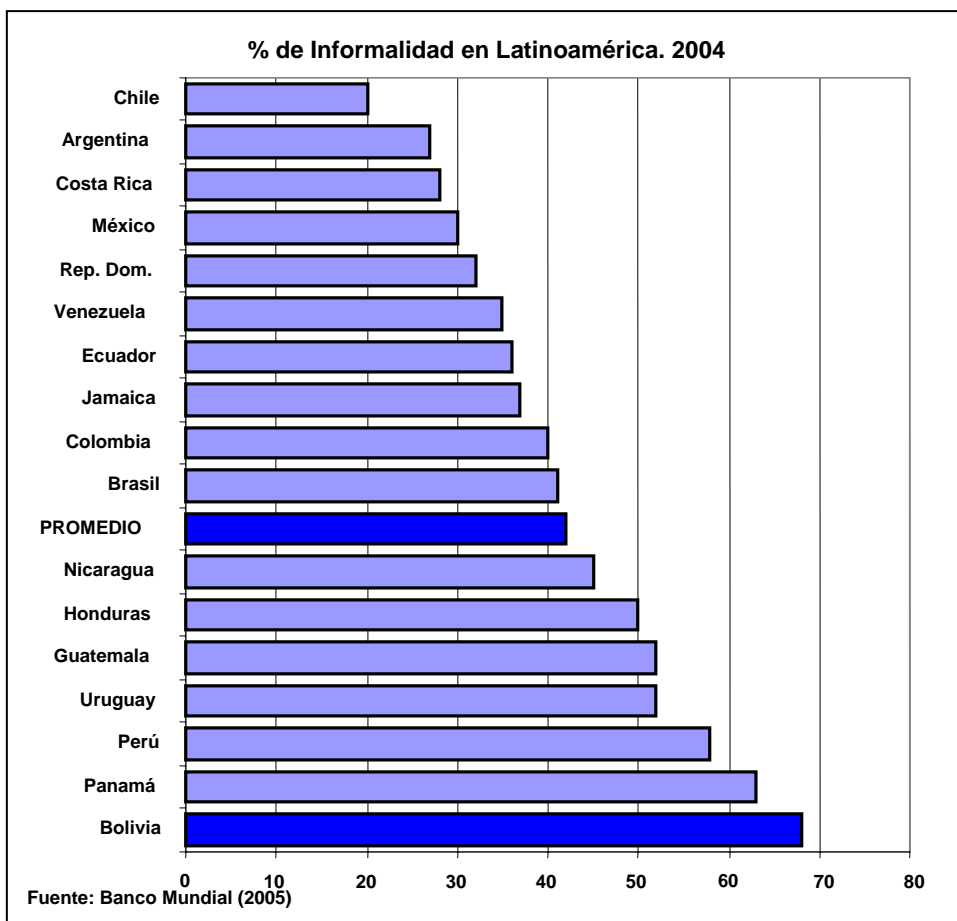
Probablemente el obstáculo que precisa de una visión de más largo plazo sea el desarrollo del conocimiento y el capital humano en la población boliviana. A pesar de los importantes esfuerzos realizados en materia de Reforma Educativa, formación alternativa, programas de asistencia técnica y capacitación, es claro que los niveles de productividad de la mano de obra en el país son bajísimos en comparación con el resto de la región. Consecuentemente, la construcción de una base productiva laboral altamente productiva es una necesidad sentida del país y la misma debe ser el resultado de una política de estado de largo aliento, que vaya incorporando la orientación de acumulación de capital humano para la producción y la especialización de recursos en determinadas áreas neurálgicas de desarrollo estratégico.

En este marco, la Reforma Educativa debe ser complementada con una visión clara en materia de educación secundaria, superior y alternativa, que permita obtener saltos cualitativos de productividad en la población boliviana con el fin ultimo de contar con trabajadores mejor insertados laboralmente y proclives a la adaptación necesaria que se deriva de los procesos de globalización e inserción internacional. En otras palabras, la acumulación acelerada de capital

humano a través de mejoras en el acceso a centros de enseñanza debe además contar con un salto cualitativo en los contenidos, que permitan mejoras en la productividad de la mano de obra.

A esto debe sumarse el hecho de que el acceso a tecnologías de información y de otro tipo son bastante limitadas por parte de un contingente poblacional importante en el país, lo que obstaculiza el desarrollo de actividades que impliquen adopción, adaptación y desarrollo del componente tecnológico en muchas de las actividades que de otra forma podrían presentar saltos importantes en productividad derivada del acceso al conocimiento.

Gráfico 6.



Al margen del acceso a la educación, el conocimiento y las tecnologías de la información, el capital humano de la población también presenta problemas desde el punto de vista demográfico, dado que las pobres condiciones de vida en áreas rurales y cinturones urbanos marginales, aumentan cada día el riesgo de incremento de migración poblacional -temporal y permanente-hacia el eje urbano o hacia el exterior. Se trata entonces que fuga de capital humano que no encuentra demanda para el desarrollo de actividades productivas. Un claro ejemplo de esto, no solo se puede establecer a través de procesos migratorios, sino en las características de alta informalidad de la económica. En efecto, según el BID, Bolivia presenta

los niveles más altos de informalidad de la región, solo seguido de cerca por Panamá y Perú, que son los países con alrededor de 60% de población ocupada en el sector informal de la economía (ver gráfico 6). Tal como se verá mas adelante, el sector informal del mercado de trabajo representa un problema en el desarrollo de actividades productivas, no solo por los bajos niveles de productividad, sino por la incapacidad de poderse articular con sectores más dinámicos y con mejores niveles de productividad. Esto, porque las empresas informales trabajan principalmente (pero no completamente) en productos no transables (no-exportables), Sólo 20% de la PyMEs exporta y, en general este tipo de unidades no tienen acceso a crédito formal ni toman ventaja de entidades que facilitan el crecimiento empresarial. La única ventaja la representa la capacidad de ser competitiva internamente debido a la evasión de impuesto, pero les es difícil ser competitivas internacionalmente.

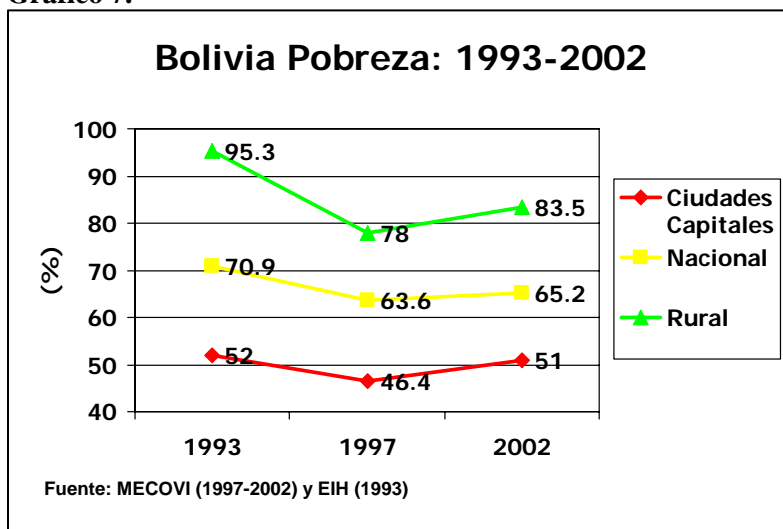
c. Altos índices de desigualdad y pobreza

No es casual que la inequidad y la exclusión sean parte de los obstáculos que enfrenta el país en materia de desarrollo. Esto es una muestra de la gran necesidad de avanzar sobre estos temas en la visión del país. Su impacto sobre la construcción de una visión productiva y de desarrollo de país, tiene que ver con la capacidad de integrar a los procesos económicos y políticos a un gran contingente poblacional, que después de una serie de reformas y contrarreformas, no han logrado visibilizar los beneficios de los cambios. La exclusión tiene variadas perspectivas de análisis, de entre las cuales los participantes han centrado su atención en al menos dos: i) la exclusión y falta de oportunidades desde la perspectiva de acceso a satisfactores básicos tales como el conocimiento, el capital humano, el capital físico entre otros, que en definitiva no permite que la competencia de una gran cantidad de agentes económicos se realice de manera justa; y ii) la exclusión dentro del mercado, ya sea de trabajo o de bienes finales. Desde la primera perspectiva se tiene que, solo si las oportunidades y temas estructurales en materia de acceso a aspectos que permitan un incremento en productividad son parte integral de una visión de desarrollo, se logrará contar con ciudadanos que pueden expandir todo su potencial económico en el país. La falta de acceso a educación, salud, servicios básicos, instrumentos financieros, infraestructura de apoyo a la producción entre otros, son los responsables de la inexistencia de capacidades empresariales y de emprendimiento en gran parte de la población. Se trata pues de condiciones mínimas que deben ser cumplidas, para recién poder hablar de temas de mejora de competitividad en otros aspectos (tales como el acceso a mercados internacionales, precios justos, etc.).

Desde la segunda perspectiva, las cifras muestran que el porcentaje de población pobre en Bolivia es de 65.2% para el año 2002. Esta cifra no solo es una de las más grandes de la región, sino que al mismo tiempo es una de las más lentas en reducción entre los países de América del Sur. Una mirada retrospectiva muestra que el porcentaje de población pobre en Bolivia solo se ha reducido en 5% en los últimos diez años, y que en el caso urbano se ha mantenido prácticamente constante en este periodo (gráfico 7). La exclusión en los procesos de desarrollo de una gran parte de la población se refleja en los mercados de trabajo, en los cuales las remuneraciones tienen importantes sesgos en contra de mujeres, indígenas y grupos minoritarios. En este caso, ya no se habla de una simple diferencia de capital humano o habilidades, sino de una cultura que secularmente ha segregado a importantes grupos de la sociedad. Lo mismo sucede en materia de acceso a crédito o ciertos mercados de bienes, en los

cuales un importante contingente ni siquiera tiene acceso a participar en los mismos, por problemas de acceso, marginalidad o información asimétrica.

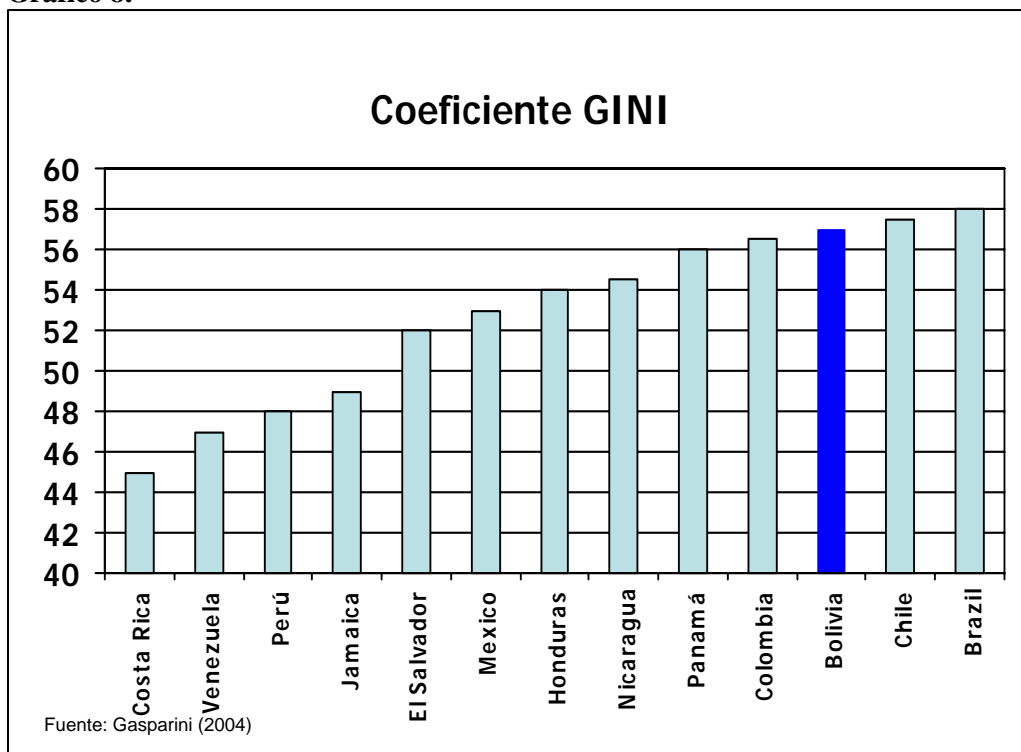
Gráfico 7.



Más importante aun, es la práctica generalizada dentro de las organizaciones económicas, que en busca de mayores niveles de competitividad dejan de lado la responsabilidad social hacia sus trabajadores, quienes en su mayoría no se hallan cubiertos por sistemas de seguridad social, seguridad industrial y sistemas de salud. Este es un tema sumamente controversial ya que en muchos casos, los agentes productivos se encuentran en la disyuntiva de lograr mayores niveles de competitividad a expensas de reducir la responsabilidad social empresarial y el sacrificio de mayores niveles de equidad. En todo caso, queda claro que el logro de mejores niveles de equidad y menor exclusión, son responsabilidad del estado, quien deben otorgar la estructura de incentivos apropiada a los sectores empresariales para su logro.

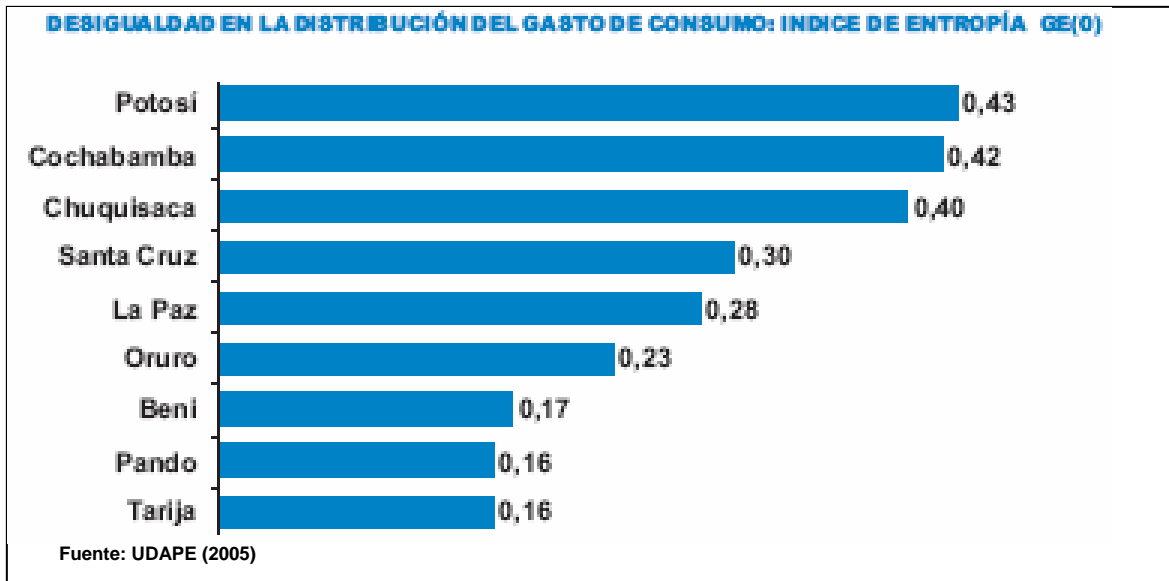
Los altos niveles de pobreza en Bolivia se encuentra no solo asociados a la insuficiencia de ingresos de la población, sino a los procesos de distribución sumamente desiguales entre la los bolivianos. El Índice de desigualdad de ingresos de Bolivia (Gini) es uno de los más altos de la región según es estudio de Gasparini de 2004, (gráfico 8) y el más alto de la región (incluso más alto que Brasil o Guatemala), según los últimos estudios realizados por Hernani y el INE (2005). Esto implica que los procesos de crecimiento económico necesarios en Bolivia para la superación de la pobreza necesariamente precisan de ser complementados con intervenciones de redistribución de activos, tanto antes del mercado de trabajo (educación, salud, acceso a servicios y tecnología), como en el proceso mismo de producción (mercados, salarios, activos físicos y capital financiero). Enfocar el desarrollo productivo en Bolivia solo desde un punto de vista del crecimiento puede ser incluso más nocivo que el hecho de solo realizar cambios meramente redistributivos.

Gráfico 8.



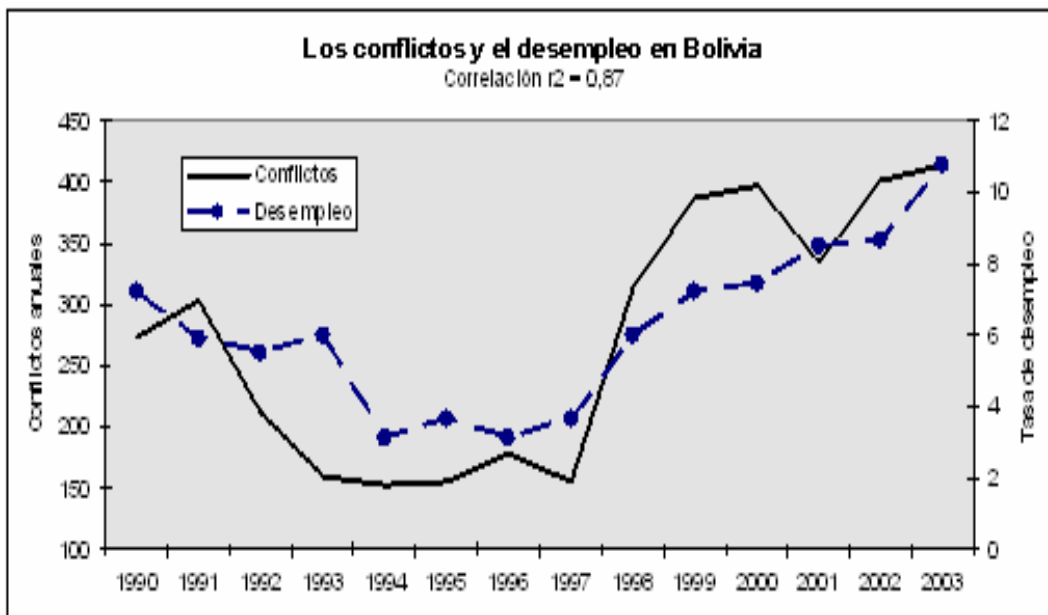
Los niveles de desigualdad en Bolivia son aun más desalentadores si se toman en cuenta las diferencias regionales. Según UDAPE (2005), la desigualdad en la distribución del gasto en consumo para el año 2001 en Bolivia revela que Potosí, Cochabamba y Chuquisaca son los departamentos con mayores niveles de desigualdad. El caso potosino y chuquisaqueño son los mas dramáticos, dado que son los departamentos que al también encabezan el ranking de incidencia de pobreza. En el otro extremo se encuentran departamentos como Tarija y Pando, cuyos niveles de desigualdad son los menores de país, incluso siendo los departamentos que se consideran entre los mejores desde el punto de vista de la incidencia de pobreza (gráfico 9). Desde esta perspectiva, la atención que debe prestarse a las economías regionales es de vital importancia, dado que en varios departamentos, la elasticidad pobreza-crecimiento o pobreza-redistribución, es tan baja que se precisa plantear seriamente una visión productiva que signifique un punto de inflexión para el desarrollo de ciertos departamentos. Las estimaciones preliminares realizadas por PNUD (2006) dan cuenta del estado de situación en materia de crecimiento-redistribución-pobreza: mientras departamentos como Santa Cruz y La Paz pueden escoger varias alternativas o combinaciones de crecimiento con redistribución para la eliminación de la extrema pobreza en un periodo relativamente corto de tiempo, regiones como Potosí o Chuquisaca no alcanzarán a eliminar la extrema pobreza si no crecen a tasas mayores al 10%. Esto, a su vez implica porcentajes de inversión “infinitos”, dada la estructura actual del aparato productivo en esos departamentos.

Gráfico 9.



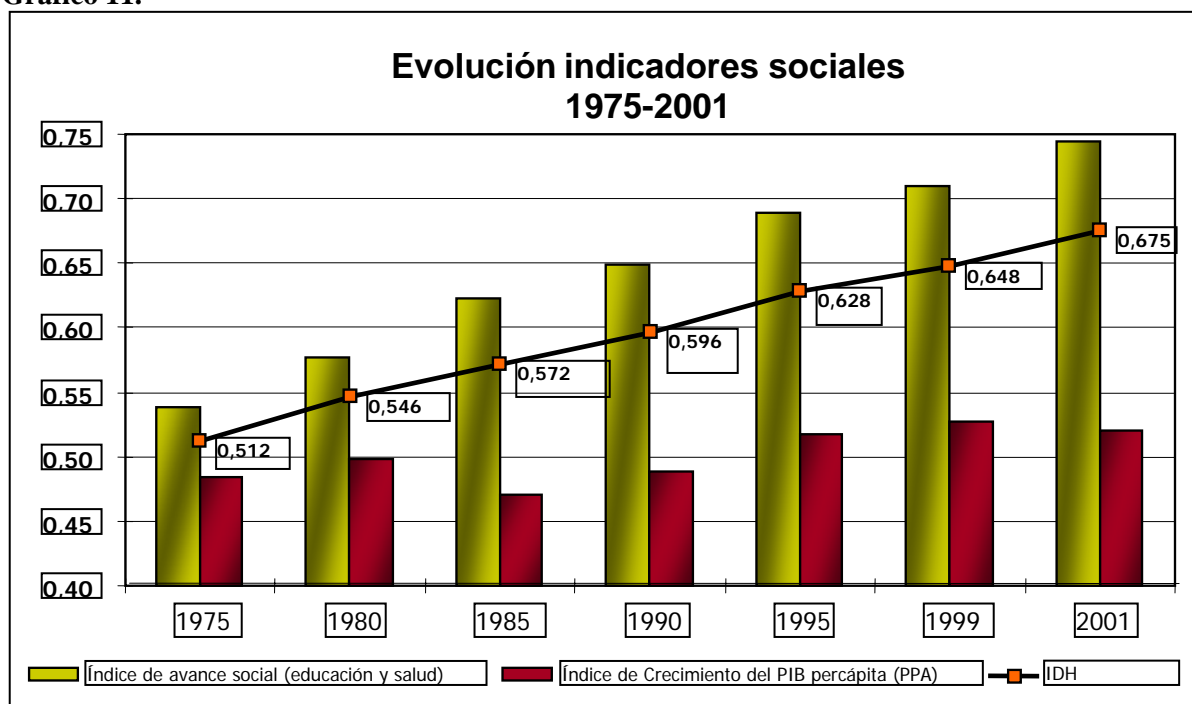
Los datos presentados, revelan pues, un entorno social y económico que obstaculiza mejores logros en competitividad, no solo por la estrechez estructural de los mercados, sino por los procesos de inestabilidad social y política que implica la exclusión de un porcentaje tan alto de personas. Esto se refleja claramente en la cantidad de conflictos generado en el último tiempo, que tienen relación con demandas redistributivas y de mejoras en las condiciones de vida. El ejercicio realizado por el PNUD (2006) muestra que la correlación existente entre las tasas de desempleo (que incluso no es el mejor indicador de condiciones de vida) y el desempleo es muy alta desde 1990 (gráfico 10), dando cuenta de los perjuicios que implican este tipo de inestabilidades en la consolidación de un entorno competitivo del sector productivos del país.

Gráfico 10.



Ahora bien, las intervenciones estatales en función de mejoras de las condiciones de vida de la población, han mostrado tener un relativo éxito si se toma cuenta la capacidad de cerrar brechas en materia social, o si se quiere, en aspectos no monetarios del desarrollo. Los avances en educación, salud y saneamiento básico, a pesar de ser aun insuficientes, han tenido un mejor desempeño que las intervenciones ligadas a mejoras en los ingresos de la población. Producto de ello es el avance notable que ha existido en el IDH o índice de avance social, en comparación con el avance de crecimiento del producto per capita o ingresos familiares (gráfico 11). La conclusión es entonces evidente: las mejoras en los aspectos sociales en el país no tienen aun un correlato en la parte económica y productiva, lo que estaría implicando la urgente necesidad de plantear intervenciones con verdadero impacto en el apoyo al sector productivo de la economía, desprendido de una visión coherente de país en el futuro. En la sección correspondiente se realiza una identificación mas detallada de los principales cuellos de botella en materia de políticas productivas y sus resultados en Bolivia.

Gráfico 11.



Fuente: INE (2004)

2. Imperfecciones de mercado y estado.

Otro de los grandes obstáculos al crecimiento y desarrollo productivo, lo constituyen las imperfecciones de la intervención estatal sobre la economía, así como las imperfecciones del mercado, tanto de factores como de bienes y servicios. En el primer caso, se trata de débiles estructuras institucionales, que impiden el debido “delivery” de servicios públicos y sociales a la población. Estos servicios, no solo están relacionados con intervenciones puntuales en materia de educación y salud, por ejemplo, sino en las capacidades necesarias para lograr un estado de derecho pleno en el país. Se trata del respeto a normas legales y a la dotación de un

marco jurídico que funcione para otorgar seguridad a los agentes económicos. En el segundo tipo de imperfecciones, se cuentan las actividades de mercado que impiden la competencia, acceso a mercados y costos de transacción altísimos para algunos estratos de empresas dedicadas a la producción y servicios.

a. Imperfecciones de estado

A pesar del contenido genérico del problema identificado, la débil institucionalidad en el país ha sido relacionada con al menos tres obstáculos: i) Corrupción, ii) falta de respeto a los derechos de propiedad, iii) estructuras no acordes con las necesidades de desarrollo productivo en el país.

En cuanto a la corrupción, se considera a la misma como una de las principales desventajas que impide el desarrollo del país, no solo en el ámbito productivo, sino en el quehacer general del Estado; esto, porque el problema es causal sobre la imposibilidad de generar los resultados que la población espera. En efecto las encuestas ciudadanas identifican a la corrupción como uno de los problemas más álgidos en materia de consolidación de un entorno y clima de negocios propicio. La corrupción tiene además una doble incidencia sobre los temas de logro de desarrollo en Bolivia. Por un lado, y desde el punto de vista meramente económico, la corrupción es el mecanismo por el cual el uso de recursos no se realiza de la manera más eficiente, existiendo desvíos hacia fines privados, que en definitiva provocan serios problemas en términos de alcanzar los impactos deseados de las políticas públicas. Por otro lado, la práctica habitual de actividades de corrupción mella la institucionalidad y credibilidad del estado dando paso a la creación de una mentalidad rentista, en la que la participación en el sector público pierde el sentido de servicio y ética para dar paso a la creación de estructuras prebendales tanto en el sector público como privado. En este sentido, los agentes económicos deben enfrentarse a la discrecionalidad en la aplicación de normas, especialmente para procesos de creación de empresas, exportación e importación de bienes, así como en aspectos impositivos y de protección de propiedad necesarios para el desarrollo de actividades productivas.

Por tanto, los alcances que se logren en materia de lucha contra la corrupción no solo tienen un significado monetario, sino de construcción de credibilidad en los actores que, tanto en el campo de lo social como de lo económico precisan de lazos de confianza y cooperación que se enmarquen en prácticas dentro del estado de derecho y no de instituciones que funcionan bajo incentivos perversos.

En cuanto al respeto de los derechos de propiedad, se entiende que este problema de falta de institucionalidad es un factor que aumenta la incertidumbre y riesgos en los procesos de decisión sobre temas de inversión. Si no existe un respeto mínimo a los derechos de propiedad, es evidente que las decisiones racionales impulsaran a que los agentes económicos sean adversos al riesgo y desvíen sus recursos a otro tipo de actividades. Queda claro, que entre los factores que hacen de este problema un obstáculo de gran importancia y la capacidad y debilidad institucionalidad de los sistemas judiciales, organizaciones dedicadas a la protección de consumidores e inversores, instituciones reguladores entre otros.

Los trabajos de la CAINCO, así como los de MpD han identificado que temas tales como el lento y discrecional proceso de saneamiento de tierras, así como el débil respeto a los derechos de propiedad en el tema de concesiones forestales y de explotación de recursos naturales son un problema álgido, particularmente cuando los mismos se hallan sobrepuestas con otros derechos de propiedad (TCO, áreas protegidas, áreas de servidumbre ecológica, etc.). Esta falta de control sobre explotación de recursos naturales, en los cuales se vulneran derechos de propiedad, particularmente en la actividad minera y forestal, son probablemente uno de los grandes problemas en términos de atracción de nueva inversión, tanto extranjera como doméstica en el país.

Lo expuesto deriva en el hecho de que los sectores generadores de renta tienen grandes niveles de conflicto por tierras y recursos naturales; predisposición a la distribución de la renta de manera corporativa, clientelar y asociada a modelos políticos en crisis; creación de mentalidad receptora y poco orientada a esfuerzos de desarrollo económico.

Finalmente, la débil institucionalidad también se refleja en la incapacidad del Estado en materia de lograr los impactos deseados sobre el desarrollo productivo, en aspectos que van más allá de los temas de corrupción y falta de respeto a los derechos de propiedad. En este caso la débil institucionalidad, da como resultado importantes vacíos en materia de diseño, implementación y evaluación de políticas de carácter productivo. Lo anterior, se debe principalmente, a varios factores: i) incapacidad de detectar las demandas y necesidades de usuarios o beneficiarios de las políticas públicas, ii) falta de experticia en la implementación y ejecución de políticas encaminadas al desarrollo productivo, iii) inexistencia de mecanismos de coordinación entre públicos y privados, iv) falta de reglas claras sobre los alcances, premios y castigos de las intervenciones públicas. Si a esto se suma el escaso impacto de las intervenciones en materia de desarrollo productivo, particularmente asociadas al desarrollo rural en zonas de actividad económica de subsistencia y tradicional, así como la falta de coordinación interinstitucional (público-privada y público-público) en materia de generación de círculos virtuosos de cooperación, tenemos como resultado un escenario en el cual la gran mayoría de las actividades económicas hacen frente al mercado en condiciones de desamparo estatal.

De todo lo anterior se desprende la necesidad de poner un gran esfuerzo en la construcción de instituciones legítimas, que incluso al margen de la falta de confianza en el sistema político, permitan generar círculos virtuosos de confianza e implementación eficiente de políticas públicas dirigidas al sector productivo.

b. Imperfecciones de mercado

Problemas de información, costos de transacción

Este obstáculo tiene íntima relación con los bajos niveles de capital humano en el país y por tanto es una consecuencia de los anteriores. Sin haber logrado el paso inicial de mejora en los indicadores educativos, es evidente que la adopción y creación de tecnología tiene una limitada capacidad de crecimiento. Los temas tecnológicos, sin embargo deben apuntarse como un obstáculo diferente al capital humano genérico, pues de este factor dependen en gran

medida los saltos productivos que se puedan dar en las firmas nacionales. No es extraño pensar que la situación actual de Bolivia en materia de recursos humanos impide la creación de tecnología adaptada a nuestras necesidades. No obstante, el problema es aun más agudo si se toma en cuenta la baja capacidad de adopción tecnológica en el aparato productivo nacional. No se trata pues, únicamente de un problema de acceso a tecnología sino de la capacidad real de los recursos humanos de poder hacer un uso eficiente de ella.

Los síntomas más claros de este tipo de problemas se asociarían a la falta de diversificación productiva por altos costos de especialización, así como la falta de información sobre mercados nuevos y acceso a los mismos. Desde el punto de vista legal, los altos costos de formalización de actividades, también representan un serio problema para el desarrollo de actividades económicas, que unida a la falta de redes asociativas privadas-privadas, dan como resultado un escenario de altos costos de transacción en el sector productivo, especialmente el de pequeña escala e informal.

En este marco, las acciones tendientes al desarrollo tecnológico pasas necesariamente por el campo de la construcción de políticas públicas que apoyen decididamente la mejora en adopción y creación de tecnología, otorgando la estructura de incentivos necesaria en los agentes económicos para su uso y aprovechamiento.

Monopolios

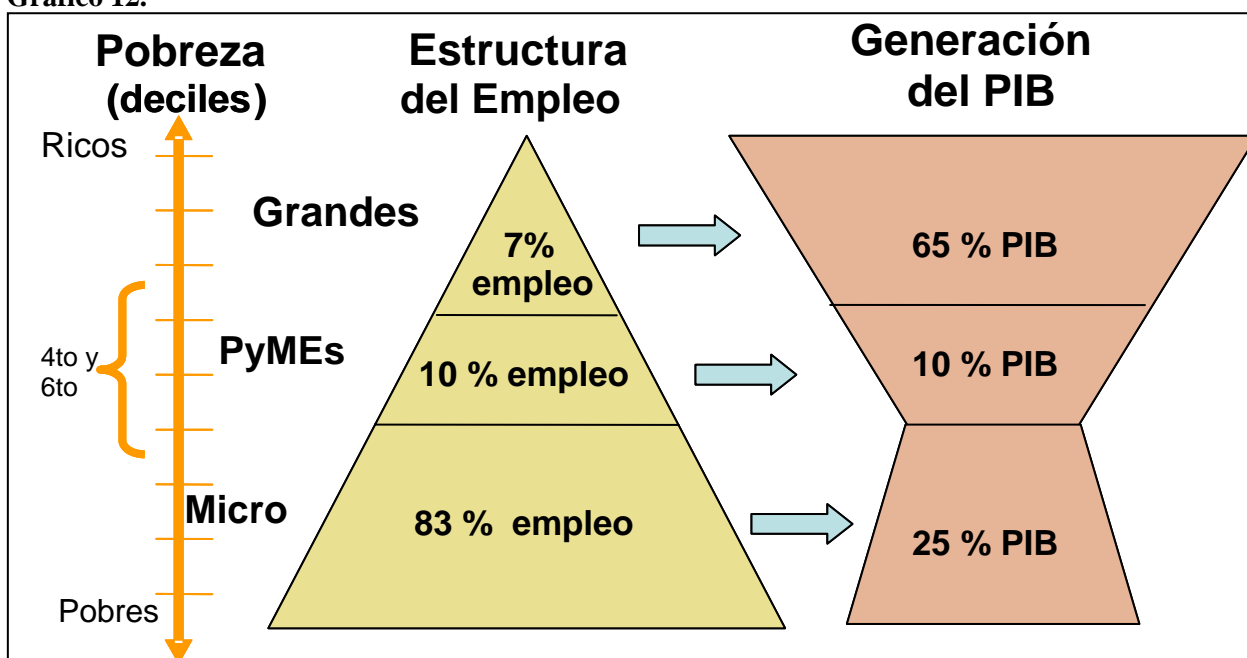
Las actividades monopólicas en general han sido asociadas a las grandes empresas que se constituyen en monopolios naturales por las características de los bienes o servicios que prestan. En este marco, el desarrollo de la institucionalidad boliviana ha hecho frente a este fenómeno a través de la creación de entidades regulatorias tales como las superintendencias. No obstante, el obstáculo al crecimiento también se da por las características monopólicas en muchas de las actividades y eslabones de las cadenas productivas más importantes del país. En efecto, el control que ejercen ciertos grupos en los procesos de producción tales como el acopio, transporte, dotación de factores, entre otros, determinan que muchas de las actividades productivas del país enfrenten mercados y estructuras cuasi - monopólicas que implican aumento en los costos de producción, y la imposibilidad de obtención de mejores márgenes de ganancia de pequeños productores dispersos y no organizados. Es decir, que las actividades monopólicas no solo se hallan en los sectores estratégicos del aparato productivo (como son los hidrocarburos), sino que forman parte de muchas de las actividades productivas de Bolivia, impidiendo la superación de niveles de subsistencia en la producción.

Base estrecha de producción, costos de asociatividad para el desarrollo productivo, productividad

Ya se ha mencionado que la estructura productiva de la economía boliviana se halla altamente segmentada y poco articulada en sus sectores tradicionales y no transables con los de alta productividad y orientados a los mercados de exportación. Tal situación, responde no solo al hecho de la implantación de un modelo y patrón de desarrollo excluyente, sino también a la estructura de mercado resultante de dicho modelo. Mientras las grandes empresas, generalmente asociadas al capital intencional y a índices de productividad elevados, solo

concentran el 7% del empleo, las microempresas y actividades por cuenta propia son responsables del 83% de ocupados en Bolivia. No obstante, la generación de riqueza y producción en estos segmentos muestra un escenario totalmente opuesto al del empleo, dado que las empresas de gran escala generan el 65% del PIB, mientras que las microempresas solo aportan con 25% del mismo (gráfico 12). Esta secular situación, no ha logrado ser superada a través de liberalización de mercado y mecanismos de atracción y democratización de las inversiones, dando cuenta de las estructurales dificultades de articulación entre sectores y empresas que por definición podrían tener actividades complementarias. La aparición de “islas de modernidad” dentro del aparato productivo boliviano no ha logrado el “spill over” deseado sobre otros estratos de producción nacional, acentuando de esta manera la dualidad de la economía nacional y el consiguiente aumento en la desigualdad de ingresos, capital y acceso a mercado.

Gráfico 12.



Fuente: PNUD (2005)

Los resultados de este tipo de patrón económico de desarrollo son evidente y ya se han podido apreciar en otras secciones de este documento: Exportaciones concentradas en pocos productos, en general relacionados con explotación de recursos naturales, y con poca transformación industrial, segmentación y alta desigualdad en los salarios y retornos al capital y falta de incentivos a la asociatividad. Por tanto, esta distorsión de mercados, tanto de factores como de bienes y servicios quizás, representa el obstáculo central para el desarrollo de una masa crítica importante de empresas e iniciativas orientadas a los mercados externos y la asociatividad productiva para el logro de ganancias de escala.

1. Problemas financieros

El tercer grupo de problemas y obstáculos al desarrollo lo constituyen los temas financieros, relacionados principalmente con la generación de ahorro en la economía, capacidad de atracción de inversiones de manera sostenible y acceso democrático a mercados financieros para el desarrollo de actividades productivas.

Incapacidad de atracción de inversiones y generación de ahorro interno.

El panorama general de Bolivia en materia financiera es bastante complicado, tanto por los niveles de ahorro, inversión y formación bruta de capital fijo, como por los mecanismos que impiden un acceso relativamente equitativo a los recursos financieros para usos relacionados con la inversión y actividad productiva. Tal situación responde a la ausencia de políticas efectivas, tanto a nivel nacional como departamental, para la atracción de inversión extranjera y doméstica. Los datos hasta el año 2002 revelan que el promedio de inversión en Bolivia se sitúa alrededor del 16%, mientras que el promedio en la región es de 20% y el de los países desarrollados se sitúa alrededor de 22% (cuadro 3). Si a esto se agrega el hecho de la volatilidad que han presentado las tasas de inversión en los últimos veinte años, no es difícil inferir que dicha inestabilidad es en gran medida responsable de los erráticos niveles de crecimiento del producto.

Cuadro 3. Inversión Como Porcentaje del PIB

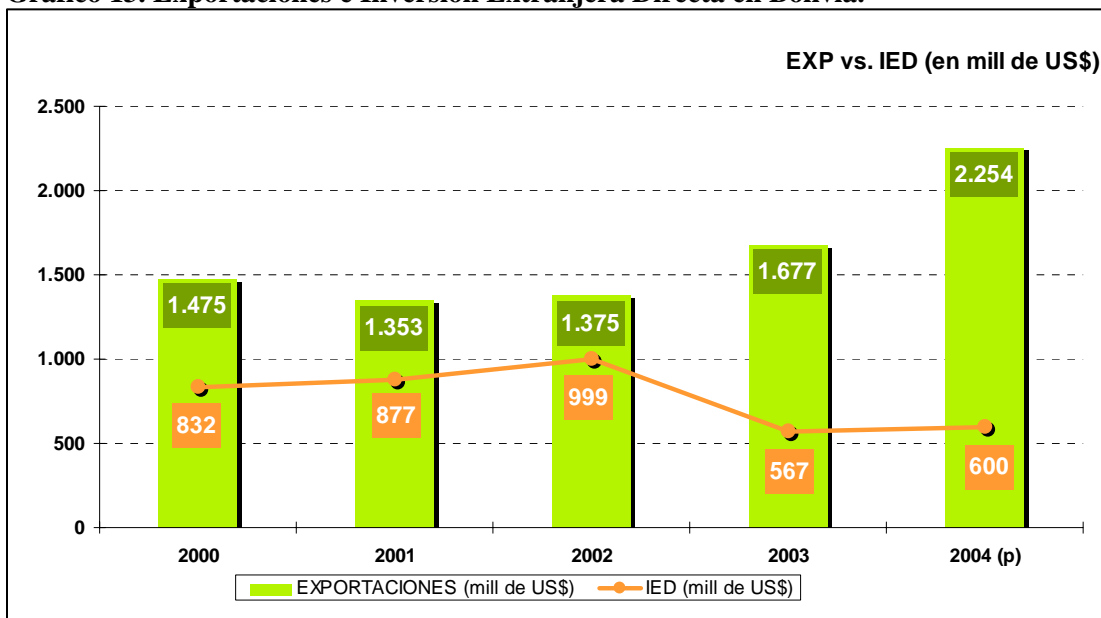
	1990s	1990-2002
Bolivia	16.8%	16.6%
Latinoamérica	20.6%	20.4%
Países en Desarrollo	22.1%	21.7%

Fuente: Banco Mundial (2005) e INE (2005)

Desde el punto de vista de la política pública, la atracción de inversiones requiere no solo de políticas que promuevan las ventajas en materia de retornos al capital, sino un entorno macroeconómico y social estable. En este sentido, es evidente que Bolivia ha tenido serias dificultades para el logro de estabilidad política en los últimos años. Esto ha significado que la inversión extranjera directa se haya reducido, no solo en los sectores estratégicos del país, sino en casi todas las actividades productivas. Los datos revelan que desde 1998, la caída de la inversión extranjera directa ha significado pasar de casi 12% del PIB a solo 4% desde el año 2003 (gráfico 13). A pesar de esta situación, las exportaciones han tenido un repunte importante en los últimos años, pero su sostenibilidad en el tiempo puede verse comprometida si se toma en cuenta que los sectores de hidrocarburos, minería y agroindustria requieren de un

flujo relativamente constante de inversión, tanto para mantenimiento de la producción, como para actividades relacionadas con nueva adopción tecnológica, exploración y explotación.

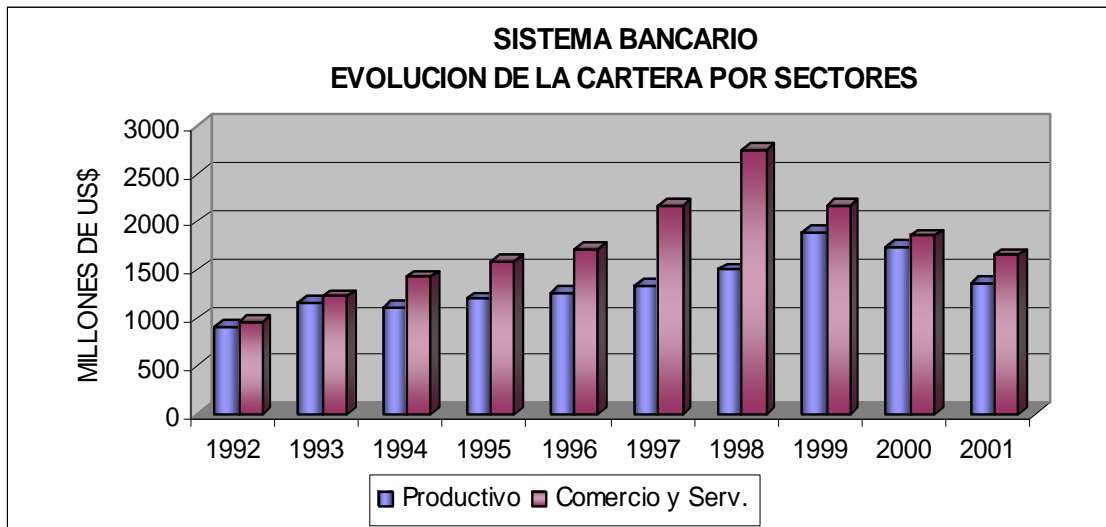
Gráfico 13. Exportaciones e Inversión Extranjera Directa en Bolivia.



Fuente: INE (2005)

Desde otro punto de vista, es interesante analizar el destino de la inversión a través de la cartera bancaria nacional. En este sentido, se ha podido evidenciar que desde 1992, año en el que la proporción de cartera destinada a servicios era prácticamente idéntica a la orientada a los sectores productivos. No obstante la evolución de la cartera en los últimos años ha mostrado una suerte de “des-industrialización” de la inversión, dado que la misma ha empezado a concentrarse principalmente en los sectores de servicios, con un leve repunte de la actividad productiva desde el año 2001 (gráfico 14). Este estado de situación revela, como se verá más adelante que el financiamiento de las actividades económicas estratégicas desde varios puntos de vista (empleo, exportación, adopción tecnológica, articulación empresarial) no es la que recibe la mayor cantidad de recursos para la inversión, sino que por el contrario, los mismos se destinan a actividades no transables cuyo potencial de crecimiento (excepto el turismo) es limitado.

Gráfico 14.



Fuente: SIBEF (2003)

En el caso de la intermediación financiera, se observa que la concentración de la cartera es uno de los problemas más importantes en materia de acceso a recursos financieros. En efecto, a diciembre del 2001, el 50% de la cartera bancaria se hallaba concentrada en el 0.5% de prestatarios, mientras que el 9.3% de la misma se asocia a casi el 85% de prestatarios del sistema (cuadro 4). A pesar de que otro tipo de instrumentos alternativos al sistema bancario han tenido un desarrollo importante en los últimos años, los esfuerzos de democratización del crédito aun han sido insuficientes. Los datos al 2005, revelan que el mercado de las microfinanzas ha logrado una cartera de casi \$us. 600 millones, cifra que a pesar de ser importante, muestra que este tipo de mercado aun se encuentra en proceso de consolidación. En todo caso, no es difícil advertir que los procesos de intermediación financiera distan un de ser los ideales, particularmente en el caso de unidades económicas de pequeña escala, lo que implica que mecanismos alternativos de financiamiento, o en su defecto una nueva estructura de incentivos para llegar de manera más democrática a servicios financieros es necesaria.

Cuadro 4. Concentración de la cartera bancaria. 2001.

Rangos	Diciembre-01			
	Monto	%	Prestatarios	%
Mayores a US\$ 500,001	1,791	50.3%	1,043	0.5%
Entre US\$ 100,001 y US\$ 500,000	650	18.3%	3,095	1.5%
Entre US\$ 30,001y US\$ 100,000	463	13.0%	8,884	4.3%
Entre US\$ 10,001 y US\$ 30,000	324	9.1%	18,474	8.9%
Menores de US\$ 10,000	330	9.3%	175,395	84.8%
TOTAL	3,558	100.0%	206,891	100.0%

Fuente: SIBEF (2003)

Finalmente, cabe destacar el insipiente desarrollo de mecanismos alternativos de financiamiento que no sean los del crédito. Desafortunadamente otro tipo de instrumentos tales como el desarrollo de capitales de riesgo, factoring y leasing, solo son utilizados marginalmente en la economía boliviana, dando como resultados una severa desigualdad en el acceso a recursos por parte de un estrato importantes de unidades productivas bolivianas.

IV. POTENCIALIDADES PRODUCTIVAS

El análisis de potencialidades productivas, o ventajas competitivas según algunos de los informes analizados, constituyen las variables claves para la construcción de una visión productiva del país, dado que a partir de esta identificación es que se podrán realizar el ejercicio de construcción de una visión ideal de la economía del país en el futuro. A diferencia de la identificación de problemas u obstáculos al crecimiento, las potencialidades productivas se identifican, en algunos casos, como condiciones favorables para el desarrollo productivo en el país, pero en otros, como sectores, productos con ventajas competitivas o actividades que pueden ser susceptibles de convertirse en “áreas ganadoras” en la producción. No obstante, y por criterios de orden, en esta parte, solo se enumeran las potencialidades bajo el primer criterio y no el segundo. Los sectores, productos y actividades competitivas, se analizarán en la sección correspondiente a la visión productiva de Bolivia.

De acuerdo a este ordenamiento, las potencialidades productivas de Bolivia estarían dadas por:

- a. Recursos Naturales renovables y no renovables, biodiversidad.** Probablemente esta sea la ventaja competitiva mas grande del país, dadas las importantes reservas de biodiversidad, productos forestales, recursos hidrocarbúferos y minerales con los que cuenta Bolivia. A pesar de las estructuras económicas poco diversificadas y excluyentes que en el pasado han determinado un desarrollo basado en islas de modernidad y generación de excedente alrededor de los recursos naturales (léase plata, estaño, petróleo, gas, soya, madera entre otros), con la consecuente creación de culturas rentistas, es evidente que los recursos naturales renovables y no renovables constituyen un importante activo con el que cuenta el país en materia de generación de recursos que permita el desarrollo económico.

Lamentablemente, en el pasado, las experiencias sobre la asignación del excedente proveniente de la explotación de recursos naturales no han sido favorables para la creación de una cultura y sectores empresariales competitivos. Por el contrario, se ha producido la consolidación del llamado “mal holandés” que ha provocado la construcción de un patrón de desarrollo en el cual las actividades no explotadoras de recursos naturales han desviado recursos hacia la producción de bienes y servicios no transables con la consecuente pérdida de productividad y competitividad en otros sectores.

En este marco, los recursos naturales y la biodiversidad deben mirarse como el factor de generación de recursos que permita, de manera bien encaminada, dar el impulso inicial para el desarrollo de otras actividades, tanto en servicios como en industria. Esto implica un cambio en las instituciones formales y no formales en términos de financiamiento de una estrategia productiva financiada por el gas y otros recursos.

Por otra parte, la gran gama de especies animales y vegetales con usos comerciales y no comerciales, constituyen junto con el recurso agua, las principales fuentes de riqueza que pueden ser explotadas en el país. Si a eso se une el hecho de que todo este conjunto de recursos son un gran potencial turístico para Bolivia, queda claro que la ventaja competitiva no solo debe mirarse únicamente en términos de explotación sino de conservación, preservación y desarrollo sostenible. En este sentido, las acciones que recientemente se han logrado en materia de certificación de explotación sostenible de madera, la creación de parques naturales y áreas protegidas, junto con la venta de servicios ambientales, dan una pauta de los enormes potenciales que tienen los sectores de biodiversidad y cuidado del medio ambiente.

Asimismo, la gran reserva de recursos no solo hidrocarbúferos, sino hídricos y sus derivados energéticos, debieran constituirse en la plataforma de integración regional con otros países que precisas de estos recursos.

De lo anterior se desprenden varias conclusiones sobre esta ventajas comparativa: i) la explotación de hidrocarburos debe crear los mecanismos institucionales de asignación de rentas que permita un desarrollo armónico de otras actividades productivas, ii) las actuales instituciones y mecanismos de asignación deben ser revisados y ajustados para el logro de este fin, iii) la preservación y explotación sostenible, así como el desarrollo de la industria del turismo, iv) el aprovechamiento de los recursos generadores de energía, así como los recursos hídricos son la base de el reracionamiento de Bolivia con la región.

- b. Diversidad y valores culturales.** La heterogeneidad y diversidad cultural de Bolivia ha sido secularmente negada desde las visiones de pensamiento único que primaron en el país hasta hace pocos años. La inclusión de una visión diversa de país, sin embargo, ha empezado a ser vista como un potencial a aprovechar en el futuro. Contar con un país que tenga una diversidad cultural grande implica no solo un gran atractivo en materia turística, sino la potencialidad de aprovechar ventajas de especialización y orientación productiva de cada una de las culturas y grupos sociales en el país. Ahora

bien, es evidente que este tipo de potencialidad precisa ser desarrollado a través de la construcción de estados de derecho que respeten cada una de las culturas y grupos nacionales del país. Dicha construcción pasa, tanto por los aspectos legales que precisan la inclusión de formas de organización social tradicional, hasta la eliminación de prácticas y culturas discriminatorias hacia ciertos grupos étnicos. Esto, porque la diversidad solo podrá ser considerada una ventaja y ventana de oportunidad en el momento en el que exista un estado de derecho que permita el respeto a la diversidad, y no imponga ciertos modelos y criterios unívocos de convivencia en la sociedad boliviana.

- c. **Estado local en formación.** Los procesos de participación popular y descentralización administrativa han constituido uno de los principales hitos en la forma de hacer política pública en Bolivia. El acercamiento del estado a los espacios locales ha permitido no solo detectar de mejor manera las demandas y necesidades de la población, sino que al mismo tiempo ha propiciado la generación de capacidades a nivel municipal. Aunque este es un fenómeno que aun se encuentra en proceso de consolidación, y necesita ser complementado con la creación de niveles intermedios de gestión, es evidente que representa una ventaja competitiva en materia de potencial generador de actividades encaminadas al logro de competitividad desde lo local.

La ventana de oportunidad para la formación de una visión productiva desde lo local no implica que se deseche una visión de conjunto de país, simplemente es un elemento que complementa y enriquece a la misma. En este sentido, cabe resaltar que la orientación de la gestión pública a nivel local no ha internalizado aun su rol vital en materia de promoción económica. Esta situación no solo es debida a las restricciones de tipo legal, sino a la falta de desarrollo de capacidades en la materia, lo que debería constituirse en una prioridad nacional en lo que toca a temas de desarrollo productivo.

- d. **Posición geográfica en Sudamérica.** Ya se ha mencionado que la condición mediterránea y de falta de articulación física entre las regiones del país constituyen un serio obstáculo al desarrollo de Bolivia. Sin embargo, la posición del país dentro del continente es al mismo tiempo una ventaja en materia de las potenciales economías de servicios que se pueden generar si se considera a Bolivia como un eje articulador del sub-continente.

Lo anterior implica que Bolivia debería explotar su posición geográfica, que en combinación con la existencia de recursos naturales renovables y no renovables pueden llegar a constituir al país en un prestador de servicios, energía y materias primas a los países vecinos. En todo caso, el desarrollo de esta ventaja esta íntimamente ligado a la capacidad de construir la infraestructura y condiciones necesarias para que Bolivia logre posicionarse en este tema como un eje central de articulación. Solo con una visión de eje articulador del continente es posible que Bolivia pueda superar sus limitaciones geográficas y convertirlas en una ventaja.

- e. **Población joven.** Uno de los factores que diferencian a Bolivia de la mayoría de los países de la región, es su tardío ingreso a niveles avanzados de transición demográfica.

Esto quiere decir, que el país recién se encuentra en proceso de disminuir sus altas tasas de mortalidad y natalidad, así como acelerar su proceso de urbanización. Lo anterior implica que recién en las próximas décadas se alcanzara una alta proporción de población en edad de trabajar, lo que en definitiva significa un alto potencial productivo dado que: i) las tasas de dependencia disminuirían en el país, ii) la cantidad de gente trabajadora aumentara, con el consiguiente aumento de mano de obra y trabajo. Se trata, de la “edad de oro demográfica” que debe ser aprovechada por los diseñadores de política para sacar el máximo provecho de la situación.

En todo caso, es evidente que la mayor participación de gente joven y adulta en la pirámide poblacional no solo representa una ventaja per se, sino que es una potencialidad que debe ser aprovechada, a través de la creación de fuentes de trabajo o las condiciones para la generación de unidades económicas competitivas. Sin esta condición, la mayor oferta de trabajo puede fácilmente convertirse en un factor de presión social, demanda insatisfecha de servicios básicos, violencia y delincuencia, tal como ha sucedido en otras regiones del continente.

- f. Desarrollo de sectores en la adversidad.** El trabajo del PNUD identifica como una de las grandes fortalezas de la economía, el hecho que el surgimiento de actividades con alto potencial exportador y con efecto multiplicador, en general relacionado con la pequeña y mediana empresa industrial, han logrado consolidar cadenas de valor y articulaciones económicas, incluso en un contexto institucional adverso. La llamada “economía popular” ha podido transitar desde estadios productivos de subsistencia hasta aquellos en los que se ha logrado la inserción en mercados internacionales, de manera solitaria, sin apoyos ni subsidios estatales, ni con el aprovechamiento de recursos dentro de redes clientelares. De aquí, que su fortalecimiento podría constituirse en un motor de crecimiento importante para el país.

- g. Nichos de mercado con relativa exclusividad.** A pesar de que el tema de sectores y ramas de actividad competitivas se mencionan en la parte correspondiente, cabe mencionar que ciertas actividades industriales enfrentan una estructura de mercado en las cuales las ventajas comparativas absolutas así como las competitivas son grandes. Nos referimos a actividades que van desde la explotación de recursos naturales como el gas, recursos forestales y minería, hasta actividades que tiene relación con productos orgánicos, quinua, turismo, o fibras y textiles andinos, cuya demanda es creciente en el tiempo lo que implica importantes perspectivas de crecimiento. El punto central de esta ventaja competitiva es el hecho de contar con ciertas ramas de actividad, que al margen de los hidrocarburos, pueden representar nichos de producción con muy poca competencia y con mercados de consumo en el primer mundo cada vez más grandes.

V. VISIÓN PRODUCTIVA DE BOLIVIA

La visión productiva debe partir de una visión ideal en el futuro, que se base en ciertos principios, que nos visualice en un estado de situación en el que se han superado ciertos problemas estructurales y/o obstáculos al crecimiento, y que refleje un cambio sustantivo en los sectores y actividades productivas en los que se desea un salto cualitativo y cuantitativo en materia económica. Por tanto, este acápite intenta realizar una síntesis de los **principios** como elementos guías en la construcción de la visión, la superación de los obstáculos identificados, así como los ejes centrales del desarrollo económico, tanto **institucionales** como **sectoriales**.

a. Principios

Si se concibe una visión de país como el eje ordenador que guía a todo lo que esta por detrás, debemos entender que los principios que la sustentan deben ser lo suficientemente sólidos para garantizar su sostenibilidad. Esto no significa construir una sumatoria de las partes, o los cortos plazos, sino más bien una mirada de horizonte largo que garantice una visión para todos. Analizando las tendencias y experiencias del mundo al decidir construir un futuro, concluimos que al discutir que tendencias tiene el mundo de aquí a 20 años, debemos preguntarnos acerca de los principios que deben guiar la construcción de la visión productiva.

Determinar los principios de una visión de futuro productiva significa pensar la economía del país más allá del gas y sus recursos naturales, pasando de discutir sobre el modelo para empezar a hablar del patrón de desarrollo, aporte conceptual propuesto por PNUD en su informe más allá del gas 2005. Se acordó con los participantes que no se buscaba discutir en qué va Bolivia a gastar los recursos del gas, minería, u otros recursos naturales, sino más bien el cómo hacer que Bolivia no dependa de recursos naturales para diseñar una matriz productiva diversificada e incluyente.

Sobre la base de los entendidos que Bolivia debe pensarse más allá del gas para articular su economía, el desafío del debate se centro en responder las preguntas ¿Cómo articulamos la economía informal y formal para construir un patrón de desarrollo diversificado y sostenible?, ¿Cómo priorizamos los rubros o ejes productivos que sustenten este patrón? y ¿bajo qué principios debe guiarse una visión de país? Ejemplos de estos principios descritos arriba son: si va a ser el empleo o el principio de inclusión, de participación, los que se marquen la selección de unos ejes productivos específicos.

El ejercicio de determinación de principios ha dado como resultado las siguientes premisas: Bolivia de construir su visión productiva pensando en:

- **Una economía sostenible**
- **Competitividad y promoción del crecimiento** en el mercado nacional e internacional construida desde lo local
- **Eficiencia** en todos los eslabones de las cadenas de valor
- **Integración** mediante Infraestructura y **Conocimiento** al proceso productivo.
- **Equidad** en el acceso a factores y capacidades productivas a través de la articulación de cadenas y actividades.

- **Cultura emprendedora** como motor del desarrollo productivo
- Integración del aspectos relacionados con **calidad** en los procesos productivos
- Corresponsabilidad entre Estado, empresa y sociedad civil en el desarrollo productivo con **Responsabilidad Social Empresarial e instituciones que promuevan inclusión y reciprocidad.**
- Institucionalidad basada en la **seguridad jurídica, transparencia y certidumbre en las reglas de juego**

Economía sostenible.

Los principios planteados describen los aspectos normativos mínimos que deben respetarse al momento de elaborar una visión productiva, cuya importancia es aun más evidente en un contexto integrado a un mundo en movimiento con permanentes mecanismos de interacción, interrelación y comunicación. Si bien los principios planteados responden a un esquema universal, los mismos fueron priorizados en función de las necesidades de Bolivia y sus perspectivas competitivas. Los principios pueden ser universales, pero los medios y mecanismos de llegar a aplicarlos, dependen de las características y ventajas competitivas de la sociedad donde se plantean.

Un principio fundamental para una visión de largo plazo es el de sostenibilidad, más aun si se considera que Bolivia es un país rico en recursos naturales. En la medida que el desarrollo no enfoque la sostenibilidad del modelo productivo se esta apuntando a un desarrollo que no va a durar mucho tiempo, en ese sentido la visión o el principio de la sostenibilidad enfoca también el equilibrio ambiental. La sostenibilidad es indispensable, al analizar la estructura productiva de un país, se puede concluir que Bolivia no cuenta con una visión sostenible, los recursos naturales se están agotando sin una estrategia de largo plazo. Los países que tienen recursos naturales los deben utilizar para producir permanentemente. “Valdría la pena poner como principio la sostenibilidad”.

Bolivia es una sociedad con altísimas tasas de desequilibrio, por lo tanto el principio básico debería determinar lo que se busca como país, priorizando el tema de sostenibilidad se puede pensar que la visión productiva tendrá que ser diseñada a partir una gestión de sostenibilidad de los recursos humanos.

Una visión productiva tiene que estar basada en los factores propios de la idiosincrasia del país donde se construye. En Bolivia la responsabilidad y sostenibilidad son factores fundamentales. No se puede generar riqueza a costa de destruir el medio ambiente sostenible y responsable, ni contratando niños, etc. Aunque la visión del empresario esta preocupada en generar riqueza, al discutir una visión de país no solo se está discutiendo desde una visión de empresarios, se está proponiendo un conjunto de otros actores y otros factores más amplios. Esa visión debe combinar crecimiento y distribución para comenzar a construir algo sostenible políticamente, socialmente y en consecuencia económicamente.

El 2025 la economía nacional no puede estar basada en recursos naturales, el patrón de desarrollo actual no es sostenible en una economía de base estrecha, tiene que estar basada en principios sustentables dado que el 2025 se busca tener una economía estable y diversificada.

La cultura rentista es un problema fundamental para este propósito por que el plantear un principio amplio contribuye a liquidar este problema institucional. Si no se hace un uso sostenible de los recursos el sistema esta liquidado.

Si se apuesta a la eficiencia pero no se genera distribución y equidad se esta poniendo en riesgo la sostenibilidad. A menor eficiencia hay muchos precios que se pagan, y estos no hacen sostenibles las políticas públicas. Se debe apostar además de por la eficiencia por la calidad de producción y empleo.

El reto está en determinar como se hace sostenible una estrategia. Hay países que con una sola ventaja competitiva crecen, el desafío es tener una clara visión productiva. En Chile el 40% de sus exportaciones sigue siendo cobre, el resto uvas, vinos y singanis ahora exportan el doble de lo que Bolivia exporta en gas. En temas de valor agregado Chile es el número uno, el reto de la visión productiva esta en establecer cómo construimos y hacemos sostenible la misma.

Si la Amazonía se maneja en forma sostenible puede convertirse en una ventaja competitiva fundamental. El manejo de bosques podría lograr un altísimo nivel de desarrollo en clusters de características sostenibles.

Los participantes lograron establecer criterios sólidos para justificar un principio como el planteado. Sobre esta premisa se comenzaron a proponer y priorizar los siguientes principios sin establecer la jerarquía de los mismos.

Competitividad y promoción del crecimiento en el mercado nacional e internacional construida desde lo local

Es la capacidad de competir, es la rivalidad para la consecución de un fin. Entendemos por competitividad a la capacidad de una organización pública o privada, lucrativa o no, de mantener sistemáticamente ventajas comparativas que le permitan alcanzar, sostener y mejorar una determinada posición en el entorno socioeconómico.

El concepto y/o principio de competitividad es un aspecto estructural del desarrollo y discutido a profundidad en los ámbitos académicos y teóricos. Cuando la equidad es un factor fundamental para la competitividad para unos, la eficiencia lo es para otros. La competitividad significa en un entorno boliviano un equilibrio entre equidad y eficiencia, conceptos que aparentemente parecen excluyentes, de acuerdo a la teoría clásica, en entornos como el boliviano no pueden serlo. El desafío esta en equilibrar las argumentaciones para buscar una alternativa posible en un entorno propio. Bolivia necesita articular su economía, superar sus restricciones competitivas y fortalecer sus ventajas.

En entornos de alta injusticia social y discriminación el principio de equidad va ligado al de competitividad, y el de eficiencia se suma buscando un equilibrio deseable e ideal, pero difícil, muy difícil de alcanzar. La competitividad es un elemento que contribuye a la equidad pero no es determinante al definir el Cómo puede lograr que esa competitividad sea eficaz y eficiente de modo que contribuya al desarrollo.

Competitividad significa un beneficio sostenible para la empresa. Es el resultado de una mejora de calidad constante y de innovación. Está relacionada fuertemente a productividad, a las inversiones en capital y los recursos humanos tienen que estar completamente integrados. Las acciones de refuerzo competitivo deben ser llevadas a cabo para la mejora de: estructura de la industria, estrategias de las instituciones públicas, competencia entre empresas, condiciones y factores de la demanda, servicios de apoyo asociados, etc.

Para construir un ambiente competitivo la economía y la política son tan importantes una como la otra y la constitución política del estado debe abrazar este equilibrio y proponer instituciones para que la política haga viable a la economía, y la economía haga viable a la política. Al no ser todo meramente político ni económico estamos sumidos en un proceso intermedio. Un país subdesarrollado, tiene y debe mejorar su competitividad y esto implica pensarse desde ambas variables del equilibrio.

Competitividad implica un clima de negocios macroeconómico eficiente, lo que en Bolivia significaría desarrollar desde la perspectiva departamental un nuevo esquema descentralizado donde exista una simplificación de trámites, temas que pueden ser manejados en el entorno departamental. Esta perspectiva mejora el clima de negocios bajando la gestión a nueve diferentes entornos competitivos y diversificados. Esto permitiría diseñar un Estado más eficiente en su tarea fiscal, delegando competencias y responsabilidades además de generar un mayor impacto en educación de acuerdo a las necesidades de cada región.

En un documento de 2001 el PNUD señala que en el ámbito competitivo primero esta La Paz y luego Santa Cruz, lo que implica una relación directa en 2 variables que muestran que hay experiencias exitosas en Bolivia, hay sectores competitivos que han generado fortalezas regionales.

La teoría de la competitividad señala que sino se tienen resueltos los factores de infraestructura, viabilidad jurídica, etc. no se puede generar competitividad. Para construir una visión productiva se necesita capital humano calificado, consultores, mano de obra educada, un entorno social favorable, un ambiente empresarial independiente que genere riqueza, donde el principal actor es la empresa, donde los demás actores contribuyen a generar espacios empresariales favorables de infraestructura y educación.

Bolivia para ser competitiva debe generar una economía de base ancha. Crecimiento y reducción de pobreza, donde el único sector que puede apalancar el despegue es el de recursos naturales con valor agregado. La competitividad boliviana se ve restringida por bajos ahorro, inversión y crecimiento. Hay sectores viables y otros inviables. Aspectos favorables como arancel cero en productos que no se pueden producir, pero restricciones como el acceso al mar, falta de súper carreteras, capital humano, etc.

Bolivia exporta hoy 1500 productos de los que 900 tienen arancel cero, dentro de los cuales están: gas, minería, 5 de la ATPDEA, turismo etc. Los dos últimos generan un crecimiento de base ancha porque generan crecimiento reduciendo la pobreza. Pero uno de los temas en los que Bolivia es débil es la oferta exportable. En algunos rubros Bolivia ya es competitiva, pero podría serlo en muchos más si tuviera una mejor oferta de exportación. En Bolivia solo

hay 601 exportadores que el año pasado exportaron más de 500 mil dólares. De los 601 los competitivos son 454. Los demás no son viables, los exitosos están haciendo maquila articulados a cerca de 30 mil proveedores y construyendo una economía popular. A Bolivia le debe interesar esa economía y lo micro, por que es el corazón del factor competitivo actual.

Los microempresarios agregados, carpinteros, etc. son el sustento de estos 454 emprendedores exitosos. La pregunta es cuáles son las restricciones de éstos, existen pocas cadenas, de pocos actores y en pocos lugares del país, pero están en todo el país. Es necesario integrar a estos sectores mediante carreteras de integración para lograr una competitividad micro y macro de manera articulada. De esta manera podemos comenzar a exportar platería de Potosí, textiles andinos, agricultura orgánica, turismo, sectores en los que Bolivia puede ser ultra competitiva. El reto para pasar de una economía base estrecha a una banda ancha, esta en trabajar sobre los actores exitosos actuales.

Construir competitividad desde lo local y en función a la globalización que implica el enlace a lo internacional, significa establecer diferenciaciones específicas bolivianas respecto al resto del mundo y en función a nuestras particularidades especiales. Una Bolivia competitiva es una Bolivia que se piensa y reflexiona sobre como proyectar sus aparentes problemas en oportunidades competitivas en un mundo cada vez más homogéneo, en busca de particularidades especiales y distintivas. Competir en la globalización significa definirse desde lo local para construir sinergias inter e intra regionales eficientes. Competir es una necesidad vital de supervivencia global. Es un principio fundamental en la definición de una visión de país productiva de largo plazo, en función al equilibrio entre equidad y eficiencia.

Eficiencia en todos los eslabones de las cadenas de valor

Es la capacidad para lograr un fin empleando los mejores medios posibles. La productividad es la búsqueda continua de eficiencia. Un empresario con una actividad privada, tiende a ser una persona que valora la eficiencia, identifica los costos con detalle y va ir a minimizarlos con mayor beneficio. En la búsqueda de la eficiencia en una economía, estamos hablando básicamente de hacer más rápido y mejor las cosas. El mercado puede ser tremendamente eficiente, pero no garantiza equidad.

El principio de eficiencia es parte del debate clásico entre equidad y eficiencia. En el ámbito liberal, competitivo y de mercado sobre el cuál funciona y trabaja la mayoría de la humanidad hoy en día, el concepto y/o principio de eficiencia es la base central de la competitividad y el desarrollo sostenible.

La eficiencia empresarial es el requisito básico para construir un desarrollo de largo plazo, lo que implica que cualquier estrategia productiva, sea liberal o comunitaria, esta condenada al fracaso si no busca el principio de eficiencia como una de sus principales premisas. En Bolivia esta premisa es tan importante como la equidad. El desafío se encuentra en pensar las alternativas que permitan buscar ejercer ambos principios de manera sostenible.

Equidad en el acceso a factores y capacidades productivas a través de la articulación de cadenas y actividades.

Es la cualidad que mueve a dar a cada uno lo que merece, justicia, imparcialidad en un trato o un reparto. El principio de equidad responde a características particulares de una sociedad boliviana tradicionalmente injusta, inequitativa y desigual. Plantear un principio de equidad en Bolivia es una necesidad fundamental para propender a un desarrollo posible y viable. Al plantear equidad como principio se plantea un acceso igualitario a mejores oportunidades, o a resultados mínimos iguales para todos.

El tema de equidad afecta directamente al espacio económico, en un contexto institucional cualquiera las normas son las que definen la estructura económica de sus actores, que dependiendo de su posición tienen acceso desigual, inequitativo a oportunidades de participar en un clima de negocios o empresarial competitivo. En Bolivia la esfera del mercado está restringida a un cierto grupo de personas en condiciones superiores a la mayoría, por lo tanto en un clima desigual el tema de la equidad es central. Las diferencias entre grandes empresarios en Bolivia en contextos diferentes son enormes. La calidad de empleo que se genera en la actualidad es muy precaria. La falta de equidad en un contexto injusto afecta directamente a la eficiencia y a la competitividad. Si todos los actores no tienen igualdad de oportunidades para participar en el mercado de manera digna, sea en empleo o acceso a incentivos de emprendedurismo, las ventajas competitivas disminuyen y se atrofian.

Para mejorar los niveles de competitividad de la organización productiva, de manera que exista un clima de oportunidades para que el capital sea productivo, donde mayor cantidad de personas tengan acceso al capital y se genere un mercado con desarrollo, es fundamental garantizar principios de equidad elementales.

Cuando se plantea un principio de equidad como parte de la visión de futuro de una Bolivia productiva, se parte de una historia y un *path dependance* excluyente e injusto, en definitiva inequitativo. La equidad es parte umbilical del desarrollo productivo de Bolivia. Pensar su articulación con la eficiencia es el reto fundamental de aquellos que buscan diseñar una estrategia competitiva sostenible, eficiente y duradera.

Integración mediante Infraestructura y **Conocimiento** al proceso productivo.

Es la constitución de un todo, la incorporación o inclusión en un todo. Significa la articulación de un espacio no integrado. La competitividad responde a principios de eficiencia y equidad. Un país sin articulación caminera y de conocimiento, no es un país competitivo.

Los principios de una visión responden a características particulares de cada sociedad. El principio de integración es especialmente relevante en un país con un territorio amplio y diverso. Bolivia debe construir una articulación efectiva de su territorio bajo un esquema estratégico que priorice sus ventajas competitivas para proyectar el desarrollo de manera sustentable.

La integración de una economía informal a una estructura formal establecida es un desafío importante para el desarrollo de un país. Una sociedad con institucionalidades paralelas

funcionando formalmente y de facto no es una sociedad competitiva. La integración de la dinámica informal existente en Bolivia, fruto de un instinto de supervivencia natural de un segmento del todo estructuralmente e históricamente excluido, debe incorporarse a un proceso de complementariedad entre sectores para generar sinergias positivas de cooperación productiva.

Integrarse significa constituir un todo posible y real. Integrarse significa integrar el territorio, la economía dual, las regiones, las culturas, el conocimiento y la sociedad diversa. Integrarse significa construir un instrumento productivo eficiente que permita construir competitividad desde las identidades diversas culturales, territoriales y económicas. Diseñar una economía de base ancha diversificada significa diseñar integraciones respetuosas y complementarias, diversas y eficientes, significa en síntesis construir la integración de la eficiencia y la equidad.

Cultura emprendedora como motor del desarrollo productivo

Se refiere al que emprende con resolución acciones dificultosas. La cultura emprendedora no es un solo concepto o un solo término, son un grupo de consideraciones que tienden a multiplicarse en una sociedad contagiando habilidades, hábitos, patrones y tendencias basadas en experiencias de demostración reales.

A través de este concepto y/o principio se agrupan una serie de aspectos tales como actitud, comportamiento, carácter, arrojo entre otros. Los atributos y aptitudes emprendedoras se basan en el cultivo de las cualidades, rasgos y actitudes a nivel colectivo, individual y estímulos culturales a nivel social. El termino emprender viene de la palabra Latina “in” y “prender”, los franceses acuñaron el término “entrepreneur” y luego los ingleses adoptaron el termino “entrepreneurship” que describe el comportamiento y las habilidades que requieren los emprendedores con potencial de éxito.

La cultura emprendedora es el resultado de actitudes basadas en creencias y valores que impulsan intenciones de emprender. Se fortalece en sociedades con islas culturales, donde grupos humanos presentan condiciones favorables para el cambio y la innovación. Bolivia al ser un país joven diverso y lleno de islas culturales es un espacio natural para construir una cultura emprendedora.

A cada región le corresponde un tipo de emprendedor debido a que el entorno que lo rodea define las oportunidades para desarrollar sus competencias y oportunidades de negocio y del mercado al cual se introduce. La diversidad regional es un instrumento para fomentar la cultura emprendedora en Bolivia. La formación académica que poseen los individuos así como la experiencia que han obtenido, influye en su decisión de arriesgarse en el emprendimiento a desarrollar, confiados en su conocimiento y el valor agregado que pueden construir o cuanto riesgo podrán soportar.

La cultura emprendedora se fortalece en entornos que están inmersos en un ambiente de innovación y de creación como incubadoras de empresas que propenden a la cohesión de un grupo altamente eficaz. En sociedades con poca aversión al cambio y altos niveles de pobreza, las oportunidades para construir una cultura emprendedora exitosa es son muy buenas y

esperanzadores. Una cultura emprendedora depende para definirse de la predisposición de sus practicantes para cambiar, arriesgar, innovar, en definitiva emprender.

La edad es fundamental en el desarrollo de una cultura emprendedora, mientras más joven se es, es mayor la propensión a desarrollar un emprendimiento. Es más fácil arriesgar cuando se es joven ya que se posee poco y los riesgos tomados también. Bolivia es un país de jóvenes donde el 73% de los ciudadanos mayores de 18 años esta entre 18 y 35 años de edad.

La cultura emprendedora puede ser un motor fundamental del desarrollo de una visión productiva que responda a las ventajas y características particulares de cada región, respetando y potenciando los valores culturales existentes en Bolivia como principal factor competitivo entre otros.

Corresponsabilidad entre Estado, empresa y sociedad civil en el desarrollo productivo con **Responsabilidad Social Empresarial e instituciones que promuevan inclusión y reciprocidad.**

El desarrollo de un país se determina por el compromiso, cooperación, complementariedad y coparticipación de sus principales actores: Estado, Sociedad Civil y Empresas. Esta premisa se hace más importante y relevante cuando se plantea una visión productiva de País.

Diferentes experiencias exitosas y nuevas tendencias mundiales hacia el desarrollo han comprobado que la sostenibilidad o sustentabilidad de las empresas depende de su compromiso con la Comunidad, el Estado y el Medio Ambiente donde se desarrollan, y esta repercute en el progreso de un país sostenible.

Las empresas exitosas deben basar su estrategia de desarrollo y sostenibilidad en el marco de sociedades que incentiven su crecimiento y competitividad, trabajando en diferentes ámbitos de interacción: empleados, comunidad, proveedores, medio ambiente, clientes, etc., lo que representa una nueva forma de hacer negocios, jugando un rol preponderante en la conformación de puentes estratégicos entre empresa, sociedad y Estado.

Las nuevas tendencias sobre gerencia empresarial y competitividad describen a las empresas exitosas como aquellas que son capaces de comprometerse con los valores y principios de las sociedades donde trabajan, construyendo una ciudadanía empresarial transparente y eficiente. Este enfoque corporativo del siglo XXI será el tenor de la nueva filosofía empresarial en la era de la información y el conocimiento.

El rol de las empresas en Bolivia bajo el principio de Responsabilidad Social Empresarial es contribuir estratégicamente a crecer competitivamente para propender a reducir la pobreza, erradicar el trabajo informal, la exclusión social y la discriminación; fortalecer la democracia y la legitimidad de las instituciones, promoviendo el desarrollo integral de Bolivia para disminuir la brecha regional, productiva y social.

El desafío intelectual de buscar un equilibrio entre eficiencia y equidad es sustancialmente propuesto por la Responsabilidad Social Empresarial. Bolivia no puede concebirse como un

país competitivo en el siglo XXI Sin apostar de manera contundente por el fortalecimiento de una ciudadanía empresarial sustentable.

Institucionalidad basada en la **seguridad jurídica, transparencia y certidumbre en las reglas de juego**

El éxito de sociedades desarrolladas y competitivas se basa principalmente en la fortaleza de sus instituciones. Las teorías, primero economicistas, y luego sociales del neo-institucionalismo, han calado profundamente en las políticas públicas del mundo moderno y desarrollado. El neo-institucionalismo plantea que para generar desarrollo es fundamental contar con instituciones eficientes. En consecuencia aquellas sociedades que no cuentan con instituciones sólidas y duraderas, no son capaces de generar desarrollo humano.

En la capacidad de un Estado para construir instituciones eficientes, recae su capacidad para fomentar equidad y desarrollo. Las instituciones copiadas y forzadas en sociedades complejas terminan minando la capacidad del Estado por construir una institucionalidad fuerte y sostenible. Los países que han diseñado instituciones propias en función a idiosincrasias particulares y características identitarias acordes a su cultura, construyeron instituciones sostenibles y dinámicas capaces de adaptarse a un mundo en movimiento y cambiante.

Bolivia se ha caracterizado históricamente como un Estado reformista e institucionalista, llevando a cabo en las tres últimas décadas más reformas institucionales que la mayoría de sus vecinos. Sin embargo estas reformas y diseños institucionales no han logrado crear una cultura institucional sólida. Razones para estos fracasos son principalmente: La poca continuidad en la implementación de reformas que no dejaron a las instituciones articularse con su entorno, y la falta de iniciativas institucionales que respondan a la realidad boliviana. La mayoría de las reformas fueron intentos fallidos por forzar modelos ajenos en una sociedad diversa, multicultural y compleja.

La inseguridad jurídica es un reflejo claro y contundente de la incoherencia en el diseño institucional boliviano. La poca o baja cultura constitucional (conocimiento de la Constitución Política del Estado) muestra el poco apego o conciencia legal del ciudadano boliviano. Las instituciones con mayor descrédito y casi ningún apoyo ciudadano, de acuerdo a las encuestas nacionales sobre democracia 2005, ponen a la policía y al poder judicial, en los lugares más bajos de legitimidad y eficiencia.

Los bolivianos no creen que las instituciones más importantes en el resguardo de la institucionalidad como son la policía y el poder judicial, contribuyen a generar desarrollo y competitividad. Esto muestra una necesidad imperativa para apostar por mejorar los mecanismos de diseño institucional que permitan construir un poder judicial y una policía, entre otras instituciones legítimas y eficientes.

Para contar con un país con instituciones sólidas, las instancias que velan por su cumplimiento y control deben ser mejoradas. Una visión de país productivo sin seguridad jurídica es una visión incompleta.

b. Eliminación de obstáculos al crecimiento

La segunda etapa en la construcción de la visión productiva de Bolivia implica pensar en la eliminación de los obstáculos al crecimiento que se han detectado anteriormente. Las restricciones estructurales en términos de capital físico, capital humano, articulación física e infraestructura, sumado a problemas inequidad, desigualdad y obstáculos que tienen relación con problemas particulares de los sectores que en la actualidad han logrado ciertos niveles de competitividad interna e internacional; nos permiten vislumbrar al menos cuatro temas centrales en torno a la visión productiva de Bolivia:

- i. la construcción de una visión país, debe necesariamente involucrar aspectos inherentes a la identificación de prioridades en materia de intervención de políticas de estado y tener una cierta idea de la ruta crítica de acción para el futuro. Para este efecto se deben tomar en cuenta los siguientes factores:
 - Atacar restricciones estructurales (conocimiento, vinculación de mercados internos, acumulación de capital humano orientado a la producción)
 - Atacar restricciones competitivas (clima competitivo, asistencia técnica, apertura de mercados, incentivos para una articulación virtuosa con otros sectores y segmentos económicos, así como aspectos relacionados con factores tales como el acceso a servicios financieros, capital de riesgo y adopción tecnológica)
- ii. Los patrones de acumulación excluyentes y discriminadores del país, obligan a pensar en un desarrollo productivo con alta responsabilidad social y promoción de actividades que permitan el logro de oportunidades equitativas de acceso a factores productivos

c. Identificación de instituciones claves para el logro de mejores indicadores económicos

Otro de los elementos centrales en la construcción de la visión productiva, tiene que ver con las instituciones necesarias para el logro del desarrollo económico. Probablemente el informe de la CAINCO es el trabajo que aborda de manera más sistemática esta problemática, aunque los demás aportes identifican, al menos de manera implícita estos aspectos. El resumen de la institucionalidad necesaria para el logro de la visión se puede expresar de la siguiente manera:

- Es preciso establecer estructuras de incentivos e instituciones para poder tener un uso de la renta de recursos naturales en esquemas de apoyo a la producción y competitividad, más que a estructuras de distribución clientelar y prebendal de la renta.
- El desarrollo de instituciones que permitan la necesaria concertación público – privada, la responsabilidad social y los círculos virtuosos de la competitividad debe constituirse en una tarea central del país.

- La consolidación de los mecanismos de COORDINACIÓN INSTITUCIONAL público-privado debe girar en torno a temas de desarrollo económico productivo, tanto a nivel local y departamental como nacional y sectorial.
- Se precisan políticas, reglas y mecanismos que permitan la atracción selectiva de INVERSIONES, para el fortalecimiento de clusters estratégicos y de alto potencial dentro de Bolivia.
- Finalmente, el propiciar y apoyar el incremento y diversificación de las EXPORTACIONES del país, en cuanto a productos, países destino y departamentos de origen de esas exportaciones dentro de Bolivia, deberían constituirse en otra de las instituciones permanentes dentro del país.

d. Identificación de y sectores productivos claves y estratégicos para el logro de mejores indicadores económicos

En el caso de la identificación de sectores productivos, la tarea ha sido algo más complicada, dado que en cada uno de los informes revisados, se hace hincapié y énfasis en sectores que tienen importancia económica, pero no siempre bajo los mismos criterios de selección. Mientras el PNUD centraliza su análisis en los sectores de la economía con potencialidades para generar procesos de articulación, redistribución de riqueza y crecimiento, el informe de CAINCO, orienta su mirada a los sectores con potencial crecimiento, sean estas actividades emergentes o tradicionales. Por su parte, Campero y Carvajal, hacen énfasis en los sectores que tienen mayor índice de Factor de Aglomeración de Oportunidades (FAO), que sintetiza varios aspectos relacionados con la competitividad y productividad. Si a esto se agrega la sistematización realizada por MpD en la cual se priorizan sectores según el Balassa Index, o las propuestas en las que se hace énfasis en actividades en las cuales se tienen ventajas comparativas en relación a los socios comerciales de Bolivia, es evidente que existen un número importante de sectores priorizados.

Un resumen de las actividades identificadas en cada una de las propuestas se presenta en el cuadro 5. Cabe destacar que por la naturaleza diversa de las propuestas, en muchos casos, la identificación de productos y sectores prioritarios, responden a procesos de selección no siempre objetivos ni con un respaldo técnico o estadístico relevante.

Cuadro 5. Productos y sectores estratégicos según criterio de selección.

CRITERIO DE SELECCION	INDICADOR	PRODUCTOS O SECTORES
Balassa Index (MpD, 2006)	Índice de especialización en relación a socio comercial	Gas, Zinc En menor medida, soya y derivados, textiles andinos, joyería, castaña, estaño y plata, madera.
Sectores de la Base Ancha (PNUD, 2005)	Capacidad exportadora, potencial de articulación con economías de subsistencia, generación de empleo	Textiles, textiles andinos, castaña, agricultura orgánica, quinua, camélidos, joyería artesanal
Servicios con relativa alta productividad (MpD)	Actividades de servicios ligadas a las ventajas geográficas del país.	Energía, transportes, comunicaciones, turismo
Sectores con alta ventaja competitiva por exclusividad (CAINCO. MpD)	Productos que pueden llegar a tener nichos de mercado exclusivos o casi exclusivos	Textiles andinos, joyería artesanal, fibra de camélidos, quinua y productos orgánicos
Sectores con alto crecimiento reciente (CAINCO)	Tasa de crecimiento en exportaciones	Forestal, agroindustria, hidrocarburos, turismo, artesanías.
Factor de Aglomeración de Oportunidades (FAO), (Campero, Carvajal, 2005)	Índice que incluye PIB, Presión tributaria, institucionalidad privada, productividad, incentivos, subsidios, inversión y vocación productiva	Varían según región y departamento, no existe desagregación a nivel de sub-sector o producto

De acuerdo a los diferentes ejercicios de priorización, los sectores y productos priorizados serían:

- Turismo y artesanías (como sector con mayor crecimiento)
- Madera, forestal
- Agroindustria de exportación (soya y derivados)
- Hidrocarburos y minerales (como base de productos tradicionales consolidados)
- Textiles y fibras de camélidos
- Joyería, cueros, productos orgánicos (quinua, castaña, café) y otros con altas tasas de rentabilidad, externalidades y efecto multiplicador
- Servicios y logística derivados de la posición geográfica estratégica (comunicaciones, energía, transporte)

A pesar que el ejercicio de priorización solo implica destacar los productos comunes según cada una de las propuestas analizadas, vale la pena realizar la estimación de índices de Balassa, de manera de tener una idea, al menos ordinal de los productos mejor posicionados en

el mercado mundial de exportaciones. El índice ha sido construido de acuerdo al grado de especialización de Bolivia en sus exportaciones en relación a la especialización de otros países. En este caso, se ha escogido a la Comunidad Andina y China, como los socios comerciales con los que se ha realizado el ejercicio. Un resultado en el índice mayor a la unidad significa que el producto tiene una ventaja comparativa en relación a los socios comerciales, mientras que los productos con un índice menor a uno implica que los socios comerciales cuentan con mayores ventajas comparativas que el país. Los resultados del ejercicio se muestran en el siguiente cuadro:

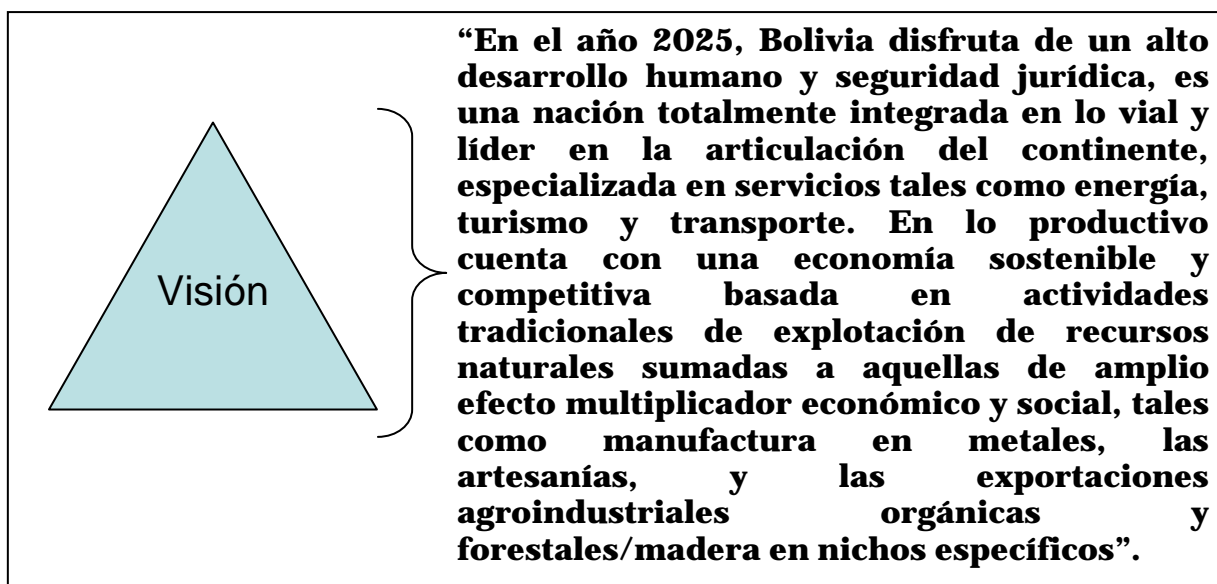
Cuadro 6. Productos con mayor índice de Balassa

Productos	Índice de Balassa
Gas natural en estado gaseoso	>1
Torta y demas residuos solidos de la extracción del aceite de soya, incluso molidos o el pellets	0.79
Aceites crudos de pretróleo o de mineral bituminoso	0.99
Mineral de cinc y sus concentrados	>1
Estaño sin alear	0.17
Aceite de soya en bruto y sus fracciones, incluso desgomado	0.19
Minerales de plata y sus concentrados	0.24
Articulos de joyeria de los demas metales preciosos, incluso revestidos o chapados de metal precioso	0.07
Nueces del Brasil sin cáscara, frescos o secos	0.05
Las demas formas en bruto de oro	0.14

En el cuadro se observa que los productos en los que se tiene alta especialización son el gas natural, la soya y derivados y mineral de cinc y concentrados. Los resultados del ejercicio, solo confirman el diagnóstico que se ha realizado al principio, es decir que las ventajas bolivianas se hallan en pocos productos y los mismos están relacionados a la explotación de recursos naturales o agroindustriales que reciben altas subvenciones y se comercian en mercados con preferencias arancelarias. No obstante, dentro del ejercicio de identificación también aparecen actividades que a pesar de tener índices menores a la unidad presentan interesantes perspectivas frente a los socios comerciales. Se trata de bienes y que han logrado interesantes avances en la adversidad. De acuerdo a esto, se tiene al menos dos grupos de productos que pueden ser separados entre los que se hallan internacionalmente posicionados, con mercados relativamente consolidados y con crecimiento en los volúmenes y valor de exportaciones. El segundo grupo de productos, son aquellos que aun no han logrado llegar al umbral de ventaja comparativa alto, pero que por su crecimiento y efecto sobre el empleo y el encadenamiento productivo pueden constituirse en actividades con alto impacto y base de la nueva competitividad del país. El gráfico 15 ilustra de manera sencilla cual debería ser la

homogénea, por lo que se ha visto por conveniente combinar algunas de las ramas de actividad en las que se tienen ventajas comparativas (gas, minería, derivados de la soya) con aquellas que se encuentran en el umbral de lograr mejoras de competitividad y que al mismo tiempo son actividades con grandes efectos multiplicadores. La propuesta debe cerrarse con las actividades no transables (servicios) en los que se pueden obtener altos retornos dada la ubicación geográfica boliviana.

Por tanto, un ejercicio de construcción de visión productiva, que tome en cuenta los aspectos identificados puede resumirse de la siguiente manera:



f. Conclusiones.

En el marco de la construcción de una visión productiva para el país, queda claro que los criterios de escogencia para guiar la visión deseada de Bolivia en el futuro, tiene que ver con aspectos que van más allá de la mera capacidad de producción o el acceso a mercados internacionales. El ejercicio implica además lograr la inclusión de temas tan relevantes como la generación de empleo, la mejora en las condiciones laborales, el desarrollo de responsabilidad social empresarial o la orientación hacia nichos de mercado orgánicos y con relativa exclusividad por parte de nuestros productores.

Las discusiones mantenidas en los seminarios de revisión de los trabajos realizados dan cuenta de la necesidad de poner énfasis en varios aspectos:

1. **Demanda Mundial.** La visión productiva de Bolivia debe centrarse, al menos en los temas relacionados con el comercio exterior, en aspectos tales como las tendencias mundiales de la demanda, particularmente la del primer mundo. En este sentido, es claro que los productos con un componente de cuidado ambiental, producción de forma orgánica o acceso a nichos de consumo exclusivo son una alternativa interesante para el desarrollo de alternativas y nuevos mercados de

inserción internacional. Desde este punto de vista, las actividades centrales serían las de la agricultura orgánica (quinua, café, amaranto, camélidos, madera certificada, soya orgánica, entre otros). Desde esta perspectiva, las actividades relacionadas con sectores declinantes en cuanto a su demanda (minerales no refinados o sin valor agregado), productos transgénicos y no orgánicos (parte de la producción de soya y derivados), o actividades relacionadas con mercados de alta competitividad y economías de escala en las cuales es muy difícil competir (textiles industriales), son actividades que probablemente tendrán retornos declinantes en el tiempo, con demandas cada vez menores.

2. **Responsabilidad social empresarial.** La experiencia de economías de base estrecha (altamente intensivas en capital y escasa articulación con actividades no transables o de pequeña escala) que ha caracterizado a los bienes exportados tradicionalmente (minerales, hidrocarburos), al igual que sectores con uso altamente intensivo de mano de obra no calificada (textiles industriales, maquila, entre otros) representan rubros que por su naturaleza pueden ser generadores de empleo (en algunos casos) que en general son de escasa productividad, al margen de protección laboral y condiciones mínimas de seguridad. Por el contrario, rubros que tienden a conciliar transformación industrial con mejoras en las condiciones laborales, promoción de acumulación de capital humano o aprovechando las formas de producción tradicional, han logrado ingresar a nichos de mercados de comercio justo, en los cuales se puede explotar muchas potencialidades de producción de textiles y alimentos andinos, granos bajo formas de producción orgánica, madera y bajo explotación sostenible y cuidado del medio ambiente. Aunque el nicho de comercio justo, pareciera no tener grandes perspectivas, el miso ha logrado mover más del 200,000 millones de dólares en el 2004, es decir más de 20 veces el PIB boliviano. Este contexto favorable y con tasas de crecimiento en el comercio por encima del promedio, debieran representar una clara señal de la potencialidad que puede aprovechar el país, mas aun si se considera la diversidad cultural y étnica boliviana.
3. **Nichos con exclusividad y que no precisen economías de escala.** En estrecha relación con los aspectos concernientes a la demanda mundial, se hallan varias actividades que enfrentan mercados de alta competencia, tanto por niveles de productividad elevados de otros países, como por la baja calificación y acumulación de stocks de capital de punta en Bolivia. Los textiles industriales, o la soya transgénica, son los típicos ejemplos de este tipo de rubros. Por tanto, la nueva visión productiva debe tratar de preservar estos mercados (en lo posible), pero dedicarse a potenciar los que pueden tener mejores condiciones de sostenibilidad en los mercados extranjeros. En este contexto, la explotación de camélidos, quinua y productos no forestales de la amazonía pueden representar un gran nicho de mercado en el cual no se tengan que enfrentar condiciones de alta competencia, para las cuales el país aun no se halla preparado.
4. **Productos de la economía de recursos naturales.** El crecimiento de la base productiva centrada en los recursos naturales, ha representado el rasgo dominante

de la historia económica boliviana desde su creación. Los patrones de explotación de plata, estaño, petróleo, gas natural, entre otros, son un signo distintivo de una economía, que por un lado no ha logrado transitar hacia mayores procesos de transformación y diversificación. Por tal motivo, la generación de recursos de estas actividades presentan el potencial de poder servir de vehículo de financiamiento de la “nueva competitividad boliviana” basada en transformación de recursos, explotación de mercados de relativa exclusividad, generación de empleo y poca dependencia de aspectos relacionados con rentas extraordinarias. La tecnología para poder realizar este tipo de “transferencia de renta orientada a competitividad” no es desconocida, varios países han logrado conseguirla con niveles de cumplimiento importantes. Su aplicación depende más de una decisión política que de problemas relacionados con el diseño de mecanismos.

5. **Productos y servicios en mercados diversificados.** Aunque los últimos años han mostrado una relativa diversificación de mercados de los productos bolivianos, también es claro que existen sectores que acceden al exterior gracias a convenios que mantienen mercados cautivos y altas subvenciones, particularmente en la parte de energía (caso soya, cuyo mercado es la CAN y recibe subvenciones por concepto de diesel, o el caso de textiles industriales que dependen de acuerdos de mediano y corto plazo con EUA). Este tipo de actividades tienen pocas perspectivas de ser sostenibles en el largo plazo si no logran diversificar el mercado de destino, por lo que al margen de intentar proteger estos mercados, es imprescindible lograr un determinado nivel de diversificación en cuanto a países de destino y segmentos del mercado en los mismos.
6. **Actividades que presenten altos saltos en productividad.** Aunque son pocos los productos que han experimentado un crecimiento sostenido en sus niveles de productividad y su crecimiento responde más bien a efectos de precios en el mercado mundial, es claro que las actividades con potenciales como los descritos en los acápite anteriores precisan de ser apoyados a través de adopción de conocimiento, tecnología, mejoras en el capital humano y entornos de negocios favorables. Solo a través de este tipo de intervenciones, es que tanto las actividades declinantes como las nacientes logran niveles importantes de competitividad sostenible en el tiempo.
7. **Actividades con ventajas comparativas absolutas y sustitutos no cercanos.** Finalmente, es claro que dadas las condiciones de productividad de la mano de obra nacional y los incipientes procesos de acumulación de capital físico de un sector importante de la economía, las actividades productivas precisan la búsqueda de mercados exclusivos para la realización de su producción. En este sentido, es probable que la visión productiva tenga que paulatinamente abocarse hacia actividades que pueden representar nichos específicos de exportaciones. Se trata pues, de complementar las actividades de explotación de recursos naturales, cuyas características son generalmente las de contar con ventajas comparativas absolutas frente a otros mercados, con actividades relacionadas con el comercio justo, consumo gourmet o mercados de productos orgánicos, de manera de

paulatinamente desarrollar una base productiva exportadora mas grande y diversificada que la actual.

En resumen queda claro, que el salto cualitativo y cuantitativo que se precisa en el aparato productivo de Bolivia, no puede ser restringido a actividades que probablemente no serán sostenibles en el futuro inmediato. Por el contrario, las pautas de la tendencia mundial revelan que puede existir una interesante opción al momento de construir la nueva visión productiva en el país. Una visión, que centre sus esfuerzos en actividades nacientes, con relativo valor agregado, sustanciales mejoras en las condiciones de vida de los productores y saltos en productividad que pueden ser apoyados de manera paulatina. Si este tipo de productos son complementados por la explotación de recursos naturales, en los cuales existe una ventaja comparativa absoluta del país (al menos en la región), será posible construir una base productiva que combine el alto poder de captación de recursos de los sectores primarios exportadores, con una economía de base ancha basada en productos que al menos tengan tres características: alta demanda mundial, nichos de comercio justo y responsabilidad social empresarial, relativa exclusividad en la producción.

En este marco, Bolivia se encuentra hoy en día en puertas de construir una visión productiva que puede tener dos alternativas. La primera de ellas, es la consolidación del patrón histórico de producción boliviana, es decir, basado en islas de modernidad con alta generación de ingreso basado en la explotación de recursos naturales no renovables, escasa articulación a la economía no transable del país, reducida generación de empleo y, en concordancia con el procesos histórico vivido, implica el uso discrecional de las rentas extraordinarias que se generan, sin el desarrollo de una estructura de incentivos mínima que permita la consolidación de otras áreas con potencial en el país. La segunda alternativa, significa precisamente, hacer uso de los excedentes de la explotación de recursos naturales sin una mentalidad de captura de rentas, sino generando las condiciones apropiadas para el potenciamiento de los rubros con las características mencionadas. Los ejemplos de este tipo de visión productiva son quizás la excepción, en comparación con las experiencias rentistas en el mundo. Nigeria, Venezuela, los países de Oriente Medio y la misma Bolivia en el pasado son los típicos casos de actitudes rentistas frente a la explotación de recursos naturales. Sin embargo, las experiencias de Chile, Finlandia, Noruega, pueden servir de base y know how genérico de cómo es posible transitar de una economía basada en el reparto prebendal de la renta a una que pueda ser el cimiento de una nueva economía de competitividad y desarrollo productivo sostenible, de base ancha y con alta diversificación.

VI. LAS RELACIONES ENTRE VISION PRODUCTIVA DE BOLIVIA Y LA ESTRUCTURA DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Hasta aquí, se ha tratado de realizar una síntesis de los diversos trabajos de construcción de visión productiva del país. Las coincidencias, tanto en la identificación de obstáculos, como de principios y ejes ordenadores para la construcción de un escenario meta futuro han mostrado ser importantes, por lo que el trabajo de socialización de los mismos puede ser importante en el marco de los cambios de diseño estructural del estado que se viene realizando en el país con la instalación de la Asamblea Constituyente y la agendación del tema autonómico entre los temas de discusión nacional.

En este contexto, los desafíos para la introducción de temas productivos, de visión país y desarrollo económico, son de gran magnitud, dado que, en diferentes niveles existen tareas pendientes para lograr su introducción en el debate actual. En primer lugar y probablemente el mayor desafío que se enfrenta en la actualidad, es tratar de incidir, a través del trabajo técnico desarrollado en la agenda económica y social, sobre la acelerada agenda política del país, dado que la misma se halla sobre-ideologizada, con tiempos que en general no han coincidido con el desarrollo de masa crítica en los ámbitos productivos y relacionados a la competitividad y productividad en el país. No obstante, el acelerado proceso de cambio sobre el diseño y las nuevas reglas del juego en Bolivia, también pueden representar una importante ventana de oportunidad para lograr incidir sobre aspectos que de otra manera, estarían fuera de la agenda del estado, pero que hoy puede ser promocionada, difundidas y tomadas en cuenta.

En segundo lugar, y tomando en cuenta niveles de análisis mas operativos, es evidente que la aproximación desde la diversas agendas, tampoco es la misma, por lo que en muchos casos, la tarea de lograr el agendamiento de la visión productiva de Bolivia implica el desarrollo de una agenda pormenorizada sobre aspectos constitucionales, tales como el régimen económico y los derechos de propiedad en los cuales se haga explícita relación con los hallazgos en los trabajos técnicos de construcción de una visión país. Tal tarea implica además, introducir un nuevo clivaje sobre los temas de discusión, que en general han centrado su atención en la temática étnica, multicultural, redistributiva y de rol del estado como entidad de protección de derechos individuales y colectivos.

Finalmente, el tercer desafío es el logro de la construcción, al menos general de las normas sub-constitucionales, que en definitiva serán las que permitan operacionalizar los principios incluidos en la nueva constitución nacional. Sin embargo, tal tarea no puede ser abordada sin haber cumplido la actividad previa de elaboración de la nueva constitución. Su diseño y aplicación, involucran un trabajo técnico y legal que abarcará años y que deberá ser sujeto de revisión y acomodo al desarrollo institucional y capacidad técnica con la que se cuenta en el país.

Por tanto, el segundo grupo de desafíos, es quizás el eje conductor central de este acápite. Para tal efecto se han identificado una serie de temas en los cuales se realizan ciertas recomendaciones y valoraciones, sobre el contenido que las mismas debieran contemplar. Los juicios expresados sobre varios de los tópicos no pretender se una propuesta cerrada, sino mas

bien elementos que permitan el futuro debate sobre aspectos económicos y de desarrollo productivo que tendrán que ser discutidos en un foro amplio de deliberación.

Los temas centrales en los que se ha centrado el análisis, se relacionan, de acuerdo a la actual CPE en siete elementos priorizados: (i) propiedad privada, (ii) recursos naturales y derechos de propiedad, (iii) tierra, (iv) seguridad social y derechos laborales, (v) actividad económica y empresarial, (vi) régimen tributario, (vi) propiedad intelectual.

a. Propiedad privada.

Según la CPE actual, se reconoce la propiedad privada siempre que cumpla una función social. La expropiación procede por utilidad pública o interés social, previa justa indemnización. Además establece el derecho al comercio, la industria y toda actividad económica que no fuere contraria al interés colectivo, esto implica cierta normatividad especial para los casos en los que se regula la actividad de la empresa extranjera y los monopolios privados¹. De acuerdo a estos preceptos, el énfasis de la actual constitución tiene que ver con el carácter social de la propiedad privada.

En este sentido, la visión productiva del país, se encuentra enmarcada en la actual constitución, por lo que el énfasis en este punto, sencillamente debiera ser el hecho de dejar claramente establecido la obligatoriedad del cumplimiento del mandato constitucional, de manera de crear las condiciones propicias para el desarrollo institucional del respeto a los derechos de propiedad. Temas tales como los recursos naturales y la tierra, son aspectos que se tratan en los acápites correspondientes.

b. Recursos naturales y sus derechos de propiedad.

La Constitución boliviana describe: suelo, subsuelo con todas sus riquezas naturales, aguas lacustres, fluviales y medicinales, elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento, así como hidrocarburos y minerales de dominio originario del Estado. Asimismo, se establece que la ley debe regular los mecanismos de concesión y adjudicación a particulares, que los yacimientos de hidrocarburos son de dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado, pudiendo existir concesiones que en ningún caso transfieren la propiedad sobre los yacimientos y que el Poder Legislativo debe aprobar los contratos de explotación de las riquezas nacionales.

De acuerdo a esto, es evidente que son las normas sub-constitucionales las que debieran precisar de manera explícita el respeto a estos principios. Asimismo, deberían quedar claramente establecidos los procedimientos en caso de expropiación, modos de indemnización, así como formas de determinación de contratos lesivos al país. Desde el punto de vista de la

¹ Las empresas extranjeras se sujetan a la ley nacional, Los extranjeros, dentro de los 50 Km. de la frontera no pueden adquirir, poseer o realizar actividad alguna, salvo autorización mediante ley, No se admite acumulación de poder económico ni monopolio privado, La concesión de servicios públicos a empresas privadas se efectúa por máximo de 40 años, Se reconocen la empresa pública y mixta, En caso de necesidad o seguridad pública el Estado puede regular el comercio y la industria

distribución de las rentas generadas, es necesario de dotar de claridad sobre dos elementos centrales: (i) la forma de retribuciones impositivas y su probable uso, y (ii) la gestión de los tributos y regalías, tanto a nivel nacional como a niveles departamentales y locales.

c. Régimen de tierra

De acuerdo a la normatividad vigente, la tierra es de dominio originario de la Nación y corresponde al Estado su distribución. Queda establecido que el trabajo es fundamento de la adquisición de la propiedad agraria, que el Estado debe planificar el desarrollo económico y social de las comunidades campesinas y las cooperativa agropecuarias, que se reconoce la pequeña y mediana propiedad, así como la empresa agrícola, y que el Estado debe conceder créditos de fomento a la actividad agropecuaria.

En el caso de la tierra, es evidente que los temas de redistribución, régimen tributario, sobre posición de derechos y formas de expropiación, son elementos que necesariamente serán tratados en la actual asamblea constituyente. Este régimen, junto con el de recursos naturales y descentralización, son los que precisan un mayor análisis y desarrollo, dado que de esto dependerá en gran medida el logro de equilibrios entre procesos de promoción de equidad y el mantenimiento mínimo de condiciones de competitividad en el sector de agro boliviano. En este sentido, los temas que necesariamente deberán ser incluidos en esta parte tienen que ver con:

8. Tratamiento a las tierras comunitarias de origen y alcance de los derechos de explotación y/o sobre posición en su uso por parte de otros agentes económicos. Se espera que tales territorios permitan la explotación por parte de personas ajenas a los habitantes originarios bajo esquemas de joint venture, expresamente regulados por el estado.
9. Expropiación de tierras no explotadas o en tenencia para fines de especulación. A pesar de que la actual constitución establece el trabajo como elemento primordial para el acceso a la tierra, la operacionalización de este principio ha presentado muchos problemas, que van desde la imposibilidad de identificación de tenencia con fines especulativos, lentos procesos de saneamiento de tierra, indefinición de radios urbanos, no respeto a la vocación de uso de la tierra, entre otros. Se propone, por tanto, la definición explícita de motivos de expropiación, criterios de análisis para su reversión, y disposiciones transitorias sobre la forma de operación de los entes encargados de estas tareas.
10. Latifundio. Por definición, el latifundio se ha asociado a una distribución inequitativa de activos físicos. Sin embargo, en muchos casos, este tipo de tenencia presenta ventajas de economías de escala, atracción de inversiones y capacidad de articulación con mercados internacionales sin costos de transacción asociados a la producción de pequeña escala. El otro lado de la moneda muestra que este tipo de tenencia, implica aumento de la desigualdad, uso de la tierra con fines especulativos, condiciones laborales deficientes y bajos salarios que generalmente tienen carácter estacional. Por tanto, el tratamiento de este tipo de tenencia debiera incluir necesariamente

aspectos tributarios a los propietarios, con estructuras de incentivos orientadas a combatir los fines especulativos, y asociadas a los niveles de producción más que a tasas fijas por extensión territorial. En cuanto a los temas de reversión, los mismos principios anotados en el punto dos se aplican en este acápite.

d. Seguridad social y derechos laborales

La estructura y contenido actual de la constitución en el país reconoce en el tema de la seguridad social, los principios de universalidad, solidaridad, unidad de gestión. Las contingencias más importantes, objeto de cobertura son: enfermedades, maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez, muerte, asignaciones familiares y vivienda de interés social. En la parte laboral, se establece el respeto al contrato, salario mínimo, jornada máxima, descansos, reglas especiales para trabajo de niños y mujeres, afiliación sindical, aguinaldo, otras participaciones en las utilidades.

Los principios y normas mencionados, revelan una preocupación explícita por la protección y bienestar del trabajador. No obstante, es evidente que el respeto a dichos principios está lejos de ser el ideal en Bolivia. Esto, porque a pesar de identificarse de manera precisa los tipos de protección a los que están sujetos los trabajadores y las condiciones de la seguridad social, no ha quedado establecida de manera implícita la forma de financiamiento, la concurrencia de los aportes empresariales y laborales, el rol del estado en la provisión y financiamiento de dichos servicios. Si fuera posible dejar establecidos estos temas, es posible que la capacidad de “enforcement” de las leyes pueda ser mejorada, aunque los riesgos de tal tipo de inclusión en la norma serían la introducción de rigideces que ante cambios necesarios de sistema o de formas de financiamiento, los mismos pudieran contravenir ciertos principios institucionales. Adicionalmente, el agendamiento de los temas de profundización de los procesos de descentralización pone sobre el tapete el tema de las formas de administración de la seguridad social en el país, es decir, de manera centralizada o desconcentrada a nivel regional.

e. Actividad económica y empresarial

La legislación boliviana destaca que la organización económica debe responder a principios de justicia social que tiendan a asegurar una existencia digna del ser humano. El régimen económico debe fortalecer la independencia nacional y el desarrollo mediante la defensa y aprovechamiento de los recursos naturales y humanos para la seguridad del Estado y el bienestar del pueblo. Los detalles sobre la intervención y competencia estatal, se han centrado en los procesos de planificación, explotación de recursos naturales y su normativa, capacidad de participación del estado en la actividad económica y regulación de monopolios. Se reconoce la libertad de asociación, el derecho al trabajo y la actividad privada.

En este contexto, y a la luz de los resultados de los ejercicios de construcción de visión productiva, es evidente que la participación del estado tiene que explicitarse de manera clara en los preceptos constitucionales más allá de su potestad de “planificación de la economía”.

De acuerdo a esto, y tomando en cuenta la necesidad de intervención estatal en el apoyo a cierto tipo de actividades se propone que la CPE establezca:

- Los motivos para la participación directa del estado en los procesos productivos, tales como explotación de recursos naturales y provisión de ciertos servicios. Los criterios para el establecimiento de agentes económicos estatales en la producción pueden derivarse de razones estratégicas (seguridad alimentaria, autosuficiencia energética, captura de rentas extraordinarias) o razones de interés colectivo.
- Deben dejarse claramente establecidos los términos de asociación con empresas privadas y extranjeras en el caso de explotación de recursos naturales, especialmente en lo referido al control administrativo y decisiones de producción por parte del socio público nacional.
- Establecimiento de las condiciones de las concesiones de explotación de recursos renovables y no renovables (tiempos, tributación, participación de la población en los beneficios, etc.)
- Reconocimiento a la libre competencia y determinación explícita de las actividades monopólicas sujetas a regulación.

- Determinar las condiciones de apoyo a pequeñas unidades económicas, microempresas y explotaciones agrícolas tradicionales. Establecimiento del tipo de apoyo estatal a las mismas, tanto en términos de apoyo financiero como no financiero. Identificación de los criterios para el apoyo a determinadas actividades, así como los mecanismos automáticos de suspensión de ayudas en determinados casos. Tal apoyo puede incluso extenderse a actividades de mediana y gran escala, siempre y cuando se determine la importación de los agentes económicos dentro de la actividad productiva nacional.

- Términos en los cuales el Estado debe fomentar la organización cooperativa, identificando criterios administrativos y técnicos para el funcionamiento de la mencionada asistencia al sector.

- Identificación explícita de los mecanismos a través de los cuales se prevé la participación de los trabajadores en los beneficios logrados por la empresa privada.

- Mecanismos a través los cuales se protege a las empresas productivas, especialmente las exportadoras, tomando en cuenta las formas de compatibilización de los acuerdos internacionales de comercio.

f. Régimen tributario

En la actualidad, la constitución boliviana reconoce los principios de capacidad contributiva, legalidad, igualdad, generalidad, proporcionalidad y progresividad en el régimen tributario. A tales principios, es necesario que, bajo los hallazgos obtenidos en la construcción de la visión productiva del país, puedan dejarse claramente establecidos ciertos regímenes y tratamientos tributarios especiales para actividades estratégicas del país, que se regulen por ley de la nación. Tales tratamientos especiales deberían centrarse en actividades nacientes con potencialidad de crecimiento, así como a regiones deprimidas y con necesidad de atracción de

inversiones. Sin llegar a una identificación detallada de los rubros específicos o regiones particulares sujetos a regimenes especiales en materia tributaria, la constitución debería al menos identificar ciertos criterios a través de los cuales se operacionalice el establecimiento de regimenes especiales. En efecto, elementos tales como altas tasas de crecimiento, falta de atracción de inversiones, ingresos sectoriales o regionales con grandes brechas al promedio nacional o actividades con grandes efectos multiplicadores, podrían ser criterios básicos para la implantación automática de regimenes especiales. Asimismo, debieran quedar establecidas las formas de eliminación de dichos regimenes de manera automática una vez que se hayan logrado con relativo éxito los objetivos por los que fueron aplicados.

Desde otro punto de vista, es preciso que los tributos logren una mejor distribución del ingreso y generen procesos de equidad y justicia entre la población, por lo que el principio de progresividad, podría dejar explícitamente establecido el carácter diferenciado de ciertos tributos, en especial los de naturaleza directa sobre ingresos por trabajo y ganancias de capital, sea este financiero o físico.

g. Propiedad intelectual

Sobre los temas de propiedad intelectual, la constitución boliviana no hace ninguna referencia explícita, aunque el tema de reconocimiento de los derechos de autor y de inventos industriales, marcas y otros signos distintivos, se constituyen en parte indisoluble de la protección a los derechos de propiedad. Esto se hace aun mas evidente si se toma en cuenta que muchas de la inversiones de procedencia extranjera requieren un marco regulatorio de protección a su propiedad intelectual. Por tanto, este tipo de derecho de propiedad debiera establecerse de manera explícita en la constitución, definiendo de manera clara el carácter sucesorio de los derechos, la protección de interés social del país y sus formas de regulación. Sin importar el grado de detalle que se exprese en la nueva constitución, es necesario dejar claramente establecido el hecho de que los derechos de propiedad no solo deben restringirse a los activos físicos y recursos naturales.

DOCUMENTOS DE REFERENCIA SOBRE VISION PRODUCTIVA

- CAINCO, 2006, “Visión País”, Informe Final, Santa Cruz.
- Campero, José Carlos y José Luis Carvajal, 2005, “Economías Regionales”, Documento de Trabajo No. 6, UCAC, La Paz.
- MpD, 2005, “Visión Productiva de Bolivia”, Primer Documento de Trabajo, UCB, La Paz.
- PNUD, 2005, “La Economía Más Allá del Gas”, Informe Temático de Desarrollo Humano, La Paz.