

PROPOSICIONES PARA UNA POLITICA DE EXPORTACIONES EN BOLIVIA

Juan Carlos Requena
Javier Comboni
Rubén Ferrufino
María Félix Delgadillo

1. El Nuevo Modelo de Desarrollo Boliviano: Resultados Macroeconómicos

A partir de 1985, Bolivia adoptó un programa de estabilización y ajuste estructural basado en la restitución de los principios de una economía de mercado, con libertad de precios, mayor apertura al exterior, redefinición de los roles de los agentes público y privado y de orientación del aparato productivo hacia los sectores de bienes transables.

El antecedente por el cual se decidió cambiar el rumbo de la economía, estuvo determinado por los resultados obtenidos del anterior esquema, que se sustentaba en una estrategia de crecimiento hacia adentro, fomentando a las industrias que producían bienes para el mercado interno y por un rol preponderante del Estado en la actividad productiva.

Si bien el anterior modelo tuvo resultados aceptables en términos de crecimiento hasta fines de los años 70, condujo a una ineficiencia en la asignación de recursos explicada por la existencia de tipos de cambio sobrevaluados y duales, aranceles y cuotas que protegieron a las industrias orientadas al mercado interno y control de precios. Estos aspectos afectaron los resultados económicos y en particular determinaron una discriminación en contra de las exportaciones.

En este marco, el modelo fue sólo sostenible en la medida en que el país contó con importantes recursos externos; pero a partir de 1980 junto a la crisis de la deuda, se evidenciaron los resultados que obligaron posteriormente a un cambio en el manejo de la economía.

Así, las principales variables macroeconómicas mostraban resultados negativos para la economía, entre ellas:

- Caídas en el nivel de producto: Entre 1980 y 1985 el producto cayó en 9.2 por ciento, (es decir en 1.9 por ciento promedio anual).
- Caída en las exportaciones: Entre 1980 y 1985, el valor de las exportaciones pasó de \$us. 1036.1 millones en 1980 a \$us. 672.5 millones en 1985. En particular el valor de las exportaciones no tradicionales cayó de \$us. 149.9 millones en 1980 a \$us. 34.3 millones en 1985.
- Caída progresiva en las Reservas Internacionales Netas (RIN): En el primer lustro de la década de 1980 hubieron cuatro años en que las RIN fueron negativas.
- Tasas de inflación elevadas: Entre 1980 y 1985 la tasa de inflación anual en promedio fue de 221 por ciento, llegando en agosto de 1985 a una inflación anualizada de 23447 por ciento.

- Persistencia de brechas cambiarias: En 1985 la razón entre el tipo de cambio paralelo y oficial (a la venta) llegó en el mes de agosto a 15.32 veces.
- Déficit del sector público creciente: En 1984 el déficit del sector público llegó a representar el 26.5 por ciento del PIB.
- Presión tributaria decreciente: En 1984 la presión tributaria (recaudaciones de renta interna y aduanera) alcanzó a sólo 2.3 por ciento del PIB.
- Pérdida de confianza en el sistema financiero: En 1986 los depósitos en la banca privada nacional alcanzaron a sólo \$us. 275.5 millones en comparación a \$us. 550 millones en 1980.

En este marco, se aplicó el programa de estabilización y ajuste estructural, el cual define con claridad los roles del sector público y privado, así como la definición de políticas económicas.

Bajo esta concepción, el Estado debe cumplir básicamente con dos funciones: por un lado, brindar los mecanismos adecuados y establecer reglas claras y permanentes para el desenvolvimiento de la actividad privada; y por otro, asumir la responsabilidad de incrementar sus ingresos en forma progresiva y reasignarlos hacia la formación de capital humano y salud, así como en la inversión de infraestructura física.

En este sentido, el nuevo modelo busca el logro de la estabilidad financiera, pero además, la recuperación del crecimiento, el consumo, una mejora en los indicadores sociales y el restablecimiento de la solvencia externa.

Un elemento fundamental en el proceso de ajuste y crecimiento económico es la expansión de las exportaciones, que a su vez está en función de la eficiencia de la política económica y del apoyo otorgado a través de la inversión pública. La primera, tiene la función de buscar la neutralidad en el comercio exterior a través de la eliminación de los sesgos antiexportadores y la segunda, la de priorizar aquellos proyectos que incrementen la rentabilidad de las actividades del sector exportador en el marco de la complementariedad con la inversión privada.

Los resultados del nuevo esquema aplicado en Bolivia no siendo todavía los más óptimos, permiten sin embargo, señalar que la economía está reaccionando positivamente como se puede inferir de algunos indicadores:

- El producto crece a partir de 1987¹: Entre 1987 y 1992 el producto crece a una tasa promedio anual de 3.4 alcanzando un crecimiento de 4.1 por ciento en 1991 y 3.44 por ciento en 1992.

°No obstante los fuertes "shocks" externos, las exportaciones experimentan un crecimiento significativo: Entre 1986 y 1992 las exportaciones en dólares corrientes crecen en 11 por ciento. En particular se observa un crecimiento de las exportaciones no tradicionales, las cuales crecen en 85 por ciento (10.7 por ciento en promedio) entre 1992 y 1986 alcanzando en 1992 a \$us. 204.9 millones.

¹Cabe mencionar que las cifras de crecimiento no son estrictamente comparables debido al cambio de año base realizado por el INE.

- Las Reservas Internacionales Netas (RIN) crecen paulatinamente: En 1992 las RIN alcanzaron a \$us. 258.0 millones.
- La tasa de inflación en Bolivia es una de las más bajas en la Latinoamérica. En 1992 la inflación alcanzó a 10.44 por ciento (Argentina 18.39, Brasil 1137.6 por ciento, Chile 12.03 por ciento, Perú 59.35 por ciento).
- Desaparecieron las brechas cambiarias y el tipo de cambio se mantiene en niveles competitivos: Considerando la inflación internacional, el tipo de cambio real no ha sufrido deterioros significativos.
- El déficit del sector público disminuye a niveles controlables: En 1992 el déficit del Sector Público No Financiero se situó en alrededor del 4.54 por ciento del PIB.
- La presión tributaria se ha incrementado: En la actualidad alcanza a alrededor del 10.10 por ciento del PIB.
- Los depósitos en el sistema bancario comercial crecen: Al presente los depósitos superan a \$us. 1583 millones.

Estos resultados se verán cada vez más reforzados, puesto que el establecimiento de un marco legal para el incentivo a la inversión privada se dió a partir de la promulgación de las nuevas leyes: Ley de Inversiones, Ley de Hidrocarburos y el Nuevo Código de Minería, las cuales constituyen elementos importantes para promover la inversión.

Adicionalmente, el esquema de reordenamiento de las empresas del Estado en actual proceso determinará una asignación más eficiente de recursos, y permitirá que el Estado cuente con mayores medios para ejecutar la política social, definida en la "Estrategia Social", aprobada por el Gobierno.

Aunque en el país aún no se consolidan las reformas estructurales ya iniciadas, existen resultados positivos en los indicadores macroeconómicos. Esto ha permitido una recuperación de la confianza y credibilidad, no sólo de los organismos de la comunidad económica internacional, sino también de los agentes privados nacionales. Sin embargo, aunque los resultados económicos hasta ahora alcanzados van en las tendencias correctas, no son los más óptimos. Existen todavía brechas importantes a cubrir para solucionar problemas sociales como la pobreza, y acelerar la tasa de crecimiento. Sobre este último aspecto, el sector exportador puede jugar un rol importante si se toman las medidas adecuadas.

2. El Rol del Sector Exportador en el Nuevo Modelo

Existe un fuerte nexo entre el comportamiento de las exportaciones y el proceso de crecimiento económico de un país. Es así que, en algunas naciones el crecimiento sostenido del producto a tasas elevadas, ha estado asociado a una excepcional expansión de las exportaciones. Lo demuestran así los conocidos casos del sudeste asiático como Corea, Taiwan y Singapur; así como en Latinoamérica los casos de Chile y, en alguna medida, el de Costa Rica.

Es también evidente que en muchos de estos países han existido políticas muy activas incluyendo subsidios que han contribuido al logro de estos resultados. Sin embargo, es conveniente señalar que políticas como: eliminar sesgos antiexportadores, estabilidad y reglas del juego permanentes y claras, así como igualdad de condiciones para la inversión han sido también determinantes para lograr una recuperación inicial y luego un crecimiento sostenido en las exportaciones.

Es quizás relevante destacar el caso de Costa Rica en cuanto a los resultados que ha obtenido en su política de promoción de exportaciones. Este país es relativamente pequeño en cuanto a su comercio exterior, en 1980 exportaba alrededor de \$us. 1.000 millones, de los cuales las exportaciones no tradicionales representaron alrededor del 38 por ciento. En contraste, en 1989 las exportaciones alcanzaron cerca de \$us. 1.500 millones, de las cuales, las no tradicionales incrementaron su participación hasta alcanzar cerca del 50 por ciento.

El caso de Costa Rica no es espectacular como los casos de Taiwan, Corea o incluso Chile, pero es interesante hacer notar que Bolivia podría estar en una situación comparable a la de Costa Rica², en cuanto a los niveles de exportaciones no tradicionales, si se hubiera introducido oportunamente una política de promoción de exportaciones coherente y permanente, reglas del juego más claras y sobre todo, si se hubieran eliminado los sesgos antiexportadores.

El establecimiento y permanencia no definida de sistemas de subsidios indiscriminados a las exportaciones, además de generar presiones sobre el gasto y el sistema administrativo -no siempre eficiente- de un Gobierno, estimula la creación de mecanismos que permiten al exportador tener acceso al subsidio más allá de lo estipulado legalmente.

En el caso boliviano, se debe priorizar la aplicación de una política de promoción de exportaciones que, sin alterar los principios fundamentales del modelo económico adoptado, induzca un crecimiento sostenido del sector exportador nacional.

De esta forma, se buscan políticas permanentes destinadas a definir, para el sector exportador, un horizonte de largo plazo necesario en sus decisiones de inversión. Así, la política de exportaciones que se ha venido adoptando últimamente, se basa por una parte, en el principio de neutralidad y por otra, en la aplicación de políticas de promoción directas que reduzcan los obstáculos al crecimiento del sector exportador.

²Se debe hacer notar sin embargo, que en Costa Rica se utilizaron una serie de subsidios para fomentar a las exportaciones, pero aparentemente políticas de eliminación de sesgos antiexportadores y fuerte promoción a través de redes comerciales así como políticas de tipo administrativo (ventanilla única y otras) han tenido un impacto muy positivo en las exportaciones.

Es por ello, que se ha decidido eliminar los subsidios indiscriminados como el CRA, el cual de haberse mantenido hubiese representado durante 1991 un gasto adicional para el Estado de alrededor de \$us. 16.6 millones (descontando los impuestos que debían devolverse), sin observarse resultados claros en el comportamiento de las exportaciones. Esos recursos están siendo actualmente utilizados como aporte local para proyectos de inversión pública que permitirán asegurar el financiamiento de infraestructura para el sector exportador; por ejemplo, la carretera Patacamaya-Tambo Quemado. Por otro lado, para el período 1993-1995 existen una serie de proyectos de inversión pública que apoyarán al sector exportador por un monto total de \$us. 143.7 millones.

De haberse mantenido la política indiscriminada de subsidios que sólo beneficiaban a algunos exportadores, difícilmente podrían contarse con recursos suficientes para proyectos que favorecen a todo el sector exportador.

Más aún, el Estado en sí está involucrado en apoyar al sector exportador a través de instituciones como el INPEX, CARANA, Bolivia Exporta, en las cuales se tienen proyectos comprometidos por más de \$us. 43 millones que se irán ejecutando en el transcurso de los próximos años.

Es decir, si se unen los proyectos de inversión pública relacionados al sector exportador, más el apoyo que el Estado brinda a través de las instituciones mencionadas se tiene que directa o indirectamente el Gobierno apoya al sector exportador por un monto de más de \$us. 200 millones que serán desembolsados en los próximos años.

Adicionalmente, se concretará próximamente la asistencia financiera del Fondo Multilateral de Inversiones (MIF) para apoyo al desarrollo de las exportaciones menores y a la promoción de inversiones en bienes transables. Este apoyo compromete un monto global de \$us. 51.1 millones.

3. Rol del Sector Público y Privado en la Promoción de Exportaciones

Una de las características del excepcional crecimiento de las exportaciones tanto en el caso de los países del Sudeste Asiático, como en los pocos ejemplos de Latinoamérica, ha sido el alto grado de complementariedad de acciones entre el sector público y privado.

La tónica principal en todos los casos, ha sido crear instituciones fuertes entre el sector público y privado, que permitan apoyar al sector exportador. Este apoyo está relacionado con la búsqueda y ampliación de mercados, con aspectos relativos a información comercial, e incluso con el apoyo a instituciones dedicadas a la tecnología y prestación de asistencia técnica al exportador.

En Bolivia se quiere ir también en este sentido, a través de un ordenamiento institucional que permita coordinar las actividades que distintas instituciones, de apoyo al sector exportador, están actualmente llevando a cabo. De hecho, en la mayor parte de los casos, cada una de estas instituciones actúa de manera independiente, razón por la cual se hace indispensable la coordinación de las actividades. Esta labor está siendo enfrentada actualmente por el Ministerio de Exportaciones y Competitividad Económica.

No obstante, al margen de los aspectos institucionales, se necesita tanto del sector público como privado una mayor iniciativa, con el fin de generar ideas que redunden en un incremento del potencial exportador boliviano.

Por ejemplo, se propugna una mayor participación del sector privado en las decisiones de inversión pública. Un conocimiento de los proyectos de inversión privada que requieren inversiones de infraestructura física o de servicios, puede constituirse en un elemento fundamental para guiar los proyectos de inversión del sector público a futuro.

Igualmente, se debe asignar a nuestras embajadas y consulados priorizar la tarea de fomentar el intercambio comercial y buscar nuevos mercados como objetivo principal de sus funciones. Nuevamente en este caso, el intercambio de información entre el sector público y privado puede ayudar a fomentar el comercio boliviano en el exterior.

Por otra parte, muchas veces el sector privado espera que sea sólo el sector público el que invierta en infraestructura física y de servicios. Sin embargo, se puede pensar en que sea el propio sector privado el que emprenda también obras de infraestructura, a través del cobro al uso de esta infraestructura.

También, el Estado puede desarrollar en conjunto con el sector privado, operaciones de asistencia técnica y desarrollo de tecnología e incluso operaciones de riesgo compartido. En realidad instituciones como CARANA en el primer caso y Fundación Bolivia Exporta en el segundo, están ya en esa línea, por lo tanto habría que fortalecer aún más este tipo de iniciativas.

Otra área, no muy difundida en nuestro medio pero importante, es la provisión de mecanismos de cobertura de riesgo. El estado puede ayudar a desarrollar dichos mecanismos a fin de proveer un nivel de cobertura adecuado para proteger al exportador. Esto permitirá reducir la prima de riesgo necesaria para animar al productor a exportar. Proveer de cobertura cambiaría así como cobertura de precios de venta es algo a menudo no tomado en cuenta. Un productor que tiene asegurados sus precios de venta así como un tipo de cambio dado, tiene necesidad de menores márgenes de contingencia.

El desarrollo de un mercado financiero que pueda asignar el financiamiento a un costo adecuado, e instrumentos que provean la cobertura arriba mencionada, es también una tarea prioritaria que debe ser encarada por el sector privado con la colaboración Estatal.

En síntesis, los antecedentes anteriores dan a conocer que el desarrollo del sector exportador no debe concentrarse exclusivamente en una política de neutralidad hacia el sector. Tanto los montos comprometidos para el desarrollo del sector exportador, como la cantidad de instituciones involucradas en el tema determinan que en realidad deba existir un alto grado de complementariedad de acciones entre el sector público y privado.

4. Proposiciones de Política de Promoción de Exportaciones³

4.1. Aspectos Generales

Mediante el principio de neutralidad se busca eliminar todo sesgo antiexportador a fin de situar al exportador nacional en condiciones similares a sus competidores. Para tal efecto, se deben emplear todos los instrumentos de política económica disponibles. Sin embargo, el empleo de estos instrumentos estará subordinado a que su uso no cree distorsiones internas, ni amenace la estabilidad y los avances logrados.

En este esquema, se cuentan con mecanismos de reintegro, en los que tanto los aranceles emergentes del Gravamen Aduanero Consolidado (GAC) como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) son devueltos al exportador. En cuanto al impuesto a las transacciones (IT), se está estudiando la factibilidad y los mecanismos de reintegro. Es importante añadir que sólo es factible la devolución de impuestos de carácter indirecto, al ser éstas las únicas devoluciones aceptadas por el GATT.

4.2. Infraestructura y Política Institucional

Uno de los elementos más importantes en la determinación de la rentabilidad del sector exportador, se relaciona con la provisión de infraestructura física e institucional necesaria para un desenvolvimiento fluido del sector. Para esto, el programa de inversión pública debe asignar prioritariamente, recursos destinados a la provisión de servicios en las áreas de transportes y comunicaciones.

En el sector público existen diferentes entidades con funciones relacionadas al comercio exterior y a las exportaciones. Esto conduce todavía, a una especie de dispersión de responsabilidades y a una dificultosa concertación en el diseño de los instrumentos legales, reglamentarios y operacionales dirigidos a dinamizar al sector exportador. Es necesario profundizar el reordenamiento, jerarquización y fortalecimiento de dichas instituciones. Un proyecto que responde a estos objetivos es el de la "Ventanilla Unica" para las exportaciones, cuyo funcionamiento actualmente permite la agilización de los trámites públicos para la constitución de empresas exportadoras y la realización de las exportaciones.

Para poder dar reglas claras, se pretenden establecer políticas que sean permanentes en el tiempo, y no sujetas a modificaciones frecuentes. La Ley de Exportaciones aprobada por el Congreso cumple este objetivo.

4.3. Política Cambiaria

La política de promoción de exportaciones propone el mantenimiento de un tipo de cambio nominal más o menos anticipable (no explosivo) y un nivel de tipo de cambio real competitivo, consistente con las mejoras en productividad de la economía y con la disciplina fiscal. Respecto a esta última, se plantea una política austera de gastos fiscales y una estructura de ingresos basada en sistemas impositivos adecuados.

³Todas estas ideas están también expresadas en el documento "Consideraciones y Recomendaciones Sobre la Política Económica y Social en Bolivia"

Adicionalmente, la obtención de un tipo de cambio real competitivo está directamente relacionada con un incremento en la productividad de la mano de obra. Los beneficios provenientes de los mayores niveles de productividad pueden incluso ser utilizados parcialmente en una elevación de los salarios reales sin afectar los niveles de competitividad del sector exportador en los mercados internacionales.

4.4. Política Crediticia

A pesar de la caída observada en las tasas de interés activas de la banca, el costo del crédito comercial que enfrenta el exportador boliviano es, en términos generales, superior al de sus competidores internacionales. Este, sin embargo, es un problema que afecta a la economía en su conjunto para lo que se ha adelantado en la implementación de medidas dirigidas a fortalecer el sistema financiero nacional. En lo que concierne a créditos de pre y post embarque se considera que el nivel de competitividad internacional de estos ha mejorado sustancialmente, gracias a las líneas de crédito otorgadas por el FLAR.

La experiencia recogida en Bolivia y en muchos otros países indica que la segmentación del mercado del crédito a favor de determinado sector origina arbitraje y/o desviación antes que canalización eficiente de recursos hacia la economía. Este hecho, refuerza aún más la necesidad de enfrentar el elevado costo del crédito, a partir de medidas que promuevan el desarrollo de un sistema financiero eficiente que conduzca a una reducción global y paulatina de las tasas de interés, y que ofrezca otros mecanismos de financiamiento, como los que se crean en los mercados de deuda y de capitales.

Otro problema, quizás igual de importante, es el referido a las elevadas exigencias de garantía del sistema bancario. Los bancos aseguran su capital con altas garantías dado que no cuentan con la tecnología y mecanismos legales y de información que puedan minimizar el riesgo financiero de su cartera. En el diseño de la política a seguirse en el corto y mediano plazo, se debe estudiar la posibilidad de crear fondos de garantía para créditos contratados en el mercado nacional e internacional.

5. Conclusiones

La política de exportaciones en Bolivia debe considerar el contexto y realidad en el cual se desenvuelve la economía. A partir de 1985 se iniciaron en el país una serie de reformas estructurales que apuntan a la restitución de los principios de una economía de mercado, mayor apertura al exterior, redefinición de los roles de los agentes público y privado, y de orientación del aparato productivo hacia los sectores transables.

Hasta ahora este nuevo esquema económico ha dado resultados positivos como se observa en la mayoría de las variables económicas, sin embargo estos resultados no son los más óptimos.

La experiencia reciente de otros países, muestra que existe un fuerte nexo entre el comportamiento de las exportaciones y el proceso de crecimiento económico de un país. Se evidencia también que en muchos países han existido políticas muy activas incluyendo subsidios que han contribuido a estos resultados. No obstante políticas como eliminar sesgos antiexportadores estabilidad y reglas del juego permanentes y claras, así como

igualdad de condiciones para la inversión, han sido determinantes para promover las exportaciones.

En el caso boliviano el establecimiento y permanencia no definida de sistemas de subsidios indiscriminados a las exportaciones, además de generar presiones sobre el gasto público no han mostrado evidencia de fomentar al sector exportador.

Al parecer para el caso boliviano, lo recomendable para una política de promoción de exportaciones, es que ésta se base fundamentalmente en el principio de neutralidad (eliminar los sesgos antiexportadores) y la aplicación de políticas directas que reduzcan los obstáculos al crecimiento del sector exportador.

Es decir, además de una política cambiaria que mantenga el tipo de cambio real a niveles competitivos para el sector exportador, y de la creación de mecanismos de reintegro de impuestos a fin de eliminar los sesgos antiexportadores, es necesario dar importancia a aspectos institucionales y brindar mayor apoyo en infraestructura para el sector. Estos dos últimos aspectos han sido muy relevantes en países que han experimentado fuertes crecimientos en sus exportaciones, pero no han sido considerados en su verdadera magnitud para el caso boliviano.

BIBLIOGRAFIA

- REQUENA, J.C.; LUPO, J.L; CANDIA, G.; HUARACHI, G.; AYALA, V.H.
1992. Ajuste estructural y crecimiento económico: Evaluación y perspectiva del caso boliviano. Análisis Económico. Ajuste y Crecimiento 3 (Abril). La Paz, Bolivia: UDAPE.
- SCHYDLOWSKY, D.; HUNT,S.; MEZZERA, J. 1983. La promoción de exportaciones no tradicionales en el Perú. Lima: Asociación de Exportadores del Perú.
- UNIDAD DE ANALISIS DE POLITICAS ECONOMICAS (UDAPE). 1992.
Estadísticas Económicas de Bolivia, No. 3 (Septiembre). La Paz, Bolivia: UDAPE.
- UNIDAD DE ANALISIS DE POLITICAS ECONOMICAS (UDAPE) 1991.
El Programa Económico y Social Boliviano. La Paz, Bolivia: UDAPE. (Septiembre) Mimeo.