

DETERMINANTES DE LAS EXPORTACIONES EN BOLIVIA¹

Gaby Candia
Humberto Zambrana
Eduardo Antelo
Freddy Valverde

1. INTRODUCCION

La economía boliviana sufrió cambios estructurales con la promulgación de la Nueva Política Económica (NPE) en 1985, principalmente en lo referente a la orientación del modelo de desarrollo. En efecto, la NPE estableció un modelo de crecimiento sustentado en el desarrollo del sector transable que sustituyó al modelo tradicional, caracterizado por el papel preponderante del Estado en la actividad productiva y por una tendencia a desarrollar prioritariamente el mercado interno.

Dada esta orientación de política y conscientes de que en particular la expansión de las exportaciones requiere cambios profundos en la estructura productiva nacional, es necesario determinar los factores que dinamizan al sector exportador. En este sentido, el presente trabajo analiza el comportamiento de este sector durante los últimos años, identificando los elementos que explican los cambios en los niveles y estructura de las exportaciones. Se espera que este análisis pueda coadyuvar a la formulación de políticas de promoción de exportaciones.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: el Capítulo 2 enfatiza el rol de las exportaciones en el proceso de crecimiento económico; el Capítulo 3 describe la evolución del sector exportador en Bolivia durante el período 1980-90; el Capítulo 4 presenta los determinantes de las exportaciones, utilizando tanto un enfoque teórico como empírico aplicado al caso boliviano; el Capítulo 5 analiza los problemas microeconómicos de los exportadores en base a una encuesta directa a establecimientos; en el Capítulo 6 se discuten políticas de promoción de exportaciones de diversos países y las posibles aplicaciones para el caso boliviano. Por último, el Capítulo 7 presenta las principales conclusiones del trabajo.

2. ROL DE LAS EXPORTACIONES EN EL PROCESO DE CRECIMIENTO

2.1. Las Dos Opciones del Crecimiento

Existen dos opciones de crecimiento, una basada en estrategias orientadas al exterior y otra con estrategias orientadas al interior de la economía. Las estrategias orientadas al exterior, buscan una direccionalidad del aparato productivo hacia los mercados internacionales de materias primas, manufacturas o servicios con la finalidad de generar procesos de crecimiento sostenido.

Las estrategias orientadas hacia adentro, consisten en políticas de sustitución de importaciones con la finalidad de reducir la vulnerabilidad y dependencia del aparato productivo doméstico frente a shocks externos. El argumento central de una política de sustitución de importaciones, radica en el hecho de que la demanda externa de las

¹ Se agradece al Ministerio de Exportaciones y Competitividad Económica la autorización para poder utilizar los resultados de la "Encuesta al Sector Exportador" realizada por UDAPE para este Ministerio, en octubre de 1992.

exportaciones de materias primas tiende a crecer menos que el ingreso, en tanto que la demanda de importaciones tiende a crecer más que el ingreso, lo que determina un deterioro de la capacidad de compra de las exportaciones que a su vez repercute negativamente sobre el producto.

2.2. Orientaciones del Crecimiento en América Latina

En la historia latinoamericana se pueden distinguir tres períodos en cuanto a orientación del crecimiento.

El primero se desarrolló hasta la gran depresión de 1930 y se caracterizó por la orientación hacia los mercados internacionales de materias primas. El segundo, se desarrolló hasta los años sesenta, donde la orientación del aparato productivo fue dirigida al mercado interno mediante políticas proteccionistas y de sustitución de importaciones. En el tercer período, a partir de los años setenta, se empezaron a vislumbrar los primeros intentos de cambio de orientación del crecimiento hacia el exterior, combinados con políticas de liberalización del mercado.

2.3. Orientaciones del Crecimiento en Bolivia

Durante los primeros años de este siglo, la economía boliviana entró en la "era del estaño", dando lugar al crecimiento de un moderno sector exportador en medio de una economía predominantemente agrícola. Sin embargo, los beneficios de este crecimiento no se expandieron al resto de la economía, debido en gran medida a la transferencia de utilidades al extranjero. A mediados del siglo, el sector agrícola tradicional se encontraba prácticamente intacto y, por su parte, el sector industrial era mínimo comparado con el resto de la economía. Con la revolución de 1952, a pesar de la creación de la COMIBOL y de la reforma agraria, la base del desarrollo se mantuvo inalterable. El sector agrícola experimentó un leve desarrollo como resultado exclusivo de la expansión de los cultivos tropicales y en lo que respecta a los demás sectores productivos, se observó que solamente en hidrocarburos, transporte, construcción y energía eléctrica, hubo un apreciable desarrollo.

Los períodos largos de crecimiento de la economía boliviana, relacionados con la producción y exportación mineras, permiten concluir que el motor de crecimiento de la economía boliviana se basó en las exportaciones primarias².

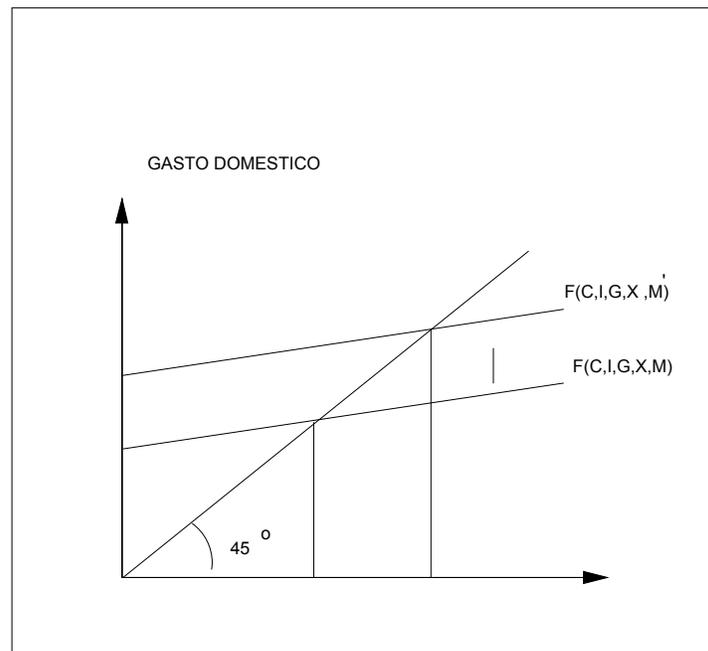
²"Desarrollo Económico y Social: Paradigmas y Experiencias"; J.A. Morales en: Bolivia: Ajuste Estructural, Equidad y Crecimiento - Fundación Milenio - BAREMO, 1991.

2.4. Rol de las Exportaciones en el Proceso de Crecimiento Orientado Hacia el Exterior

Los países que tienen economías con reducido mercado interno, pueden lograr un mayor bienestar si se orientan al exterior. De esta manera, se aprovecharían las ventajas relativas, se optimizaría el uso de los recursos y se promovería la competencia y la eficiencia, redundando en mayor crecimiento de la producción y en mayores ingresos para la población.

Si a la existencia de un mercado reducido, se le adiciona la existencia de altos niveles de endeudamiento externo, el exportar como medio de desarrollo y de crecimiento no es sólo una conveniencia, sino un imperativo.

En el siguiente gráfico, se puede apreciar el efecto de un aumento de las exportaciones sobre los ingresos. Ante un aumento de las exportaciones, aumentará la demanda de bienes y servicios domésticos lo que a su vez incrementará el nivel de equilibrio del ingreso y se lograrán mayores ingresos para la economía.



La ecuación fundamental del gráfico es la siguiente:

$$Y = (C, I, G, X, M)$$

Donde las exportaciones están compuestas por un componente exógeno y por un componente que depende del ingreso del resto del mundo, es decir:

$$X = X_0 + hY_{RM}$$

Por lo tanto, ante un aumento del ingreso del resto del mundo (Y_{RM}) o ante un aumento de las exportaciones exógenas (X_0), aumentará el ingreso.

3. EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES 1980-1990

Como se afirma en el punto anterior, la actividad exportadora en Bolivia estuvo concentrada, fundamentalmente, en los sectores de la minería e hidrocarburos bajo propiedad estatal. Los principales productos de exportación fueron estaño y gas natural.

A fines de los años 70s, se realizaron algunos esfuerzos dirigidos a la promoción de exportaciones no tradicionales. Sin embargo, los agudos desequilibrios macroeconómicos que se manifestaron a partir de los primeros años de la década pasada impidieron el éxito de cualquier programa destinado a incentivar las exportaciones, y en especial, las exportaciones no tradicionales. Se constata así, que la participación de estas últimas en el total de las exportaciones descendió a menos del 4 por ciento y 5 por ciento en los años 1984 y 1985, respectivamente, frente a 10 por ciento registrado durante el período 1970-79 y 17 por ciento en 1980.

Posteriormente, el programa de estabilización y ajuste aplicado en 1985 origina un proceso paulatino de reconversión del aparato productivo, en el marco de la instauración de un amplio programa de liberalización y apertura de la economía.

La reconversión se manifestó también en la composición de las exportaciones, influidas por los cambios en los mercados internacionales de los minerales y el gas. Así, a partir de 1986 se produce un progresivo incremento de las exportaciones no tradicionales que, de alguna manera, compensó la caída de las exportaciones de minerales originado con el colapso del mercado internacional del estaño registrado en 1985.

La evolución de las exportaciones en el período 1980-1990, puede ser analizado tomando en cuenta dos sub-períodos, que permiten distinguir la etapa anterior y posterior a la aplicación de la nueva política económica.

3.1. Sub-período 1980-1985

En este sub-período, se observa que el sector minero reduce substancialmente su capacidad productiva, registrando una reducción entre 1980 y 1985 en el nivel de sus exportaciones de 59.2 por ciento. Las exportaciones de hidrocarburos, en cambio, registraron un comportamiento favorable alcanzando una tasa de crecimiento punta a punta de 69.5 por ciento. Las exportaciones no tradicionales, al igual que en el caso de la minería, se redujeron también durante el período en 79.7 por ciento.

Este comportamiento de los rubros de exportación, determinó que el total de las exportaciones durante el mencionado período, descendiera en 35.1 por ciento.

Asimismo, puede notarse en cuanto a la participación sectorial de las exportaciones, que la minería en dicho sub-período tuvo una tendencia declinante, pasando de 62.2 por ciento en 1980 a 39.0 por ciento en 1985. A su vez, la participación de las exportaciones de hidrocarburos subió notablemente, pasando de 21.4 por ciento en 1980 a 55.7 por ciento en 1985.

Los productos no tradicionales también mostraron una permanente caída en su participación. En 1980, participaban con 16.4 por ciento en el total de exportaciones, mientras que en 1985 solamente lo hicieron en 5.1 por ciento.

CUADRO 1
EXPORTACIONES POR SECTORES Y TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO
(VALORES OFICIALES EN MILLONES DE \$US.)

□ AÑOS □	MINERIA □	HIDROCARB. □	NO TRADIC. □	TOTAL □
1980 □	646.3 □	220.9 □	170 □	1037.2 □
1981 □	556.6	332.6	94.8	984.0
1982 □	420.1 □	393.9 □	84.5 □	898.5 □
1983 □	347.7 □	415.2 □	55.1 □	818.0 □
1984 □	363.4 □	389.0 □	29.1 □	781.5 □
1985 □	263.8 □	374.5 □	34.5 □	672.8 □
1986 □	196.8 □	332.6 □	110.9 □	640.3 □
1987 □	207.5 □	256.1 □	106.2 □	569.8 □
1988 □	273.1 □	218.9 □	105.4	597.4
1989 □	403.4 □	214.0 □	201.8 □	819.2 □
1990 □	407.1 □	226.9 □	292.5 □	926.5 □
TASADE CREC.PROM. □	-4.5 □	0.3 □	5.7 □	-1.1 □
ANUAL 1980/90 □	□	□	□	□

FUENTE: UDAPE, ELABORADO EN BASE A DATOS DEL INE Y
 BANCO CENTRAL DE BOLIVIA

3.2. Sub-período 1986-1990

Este sub-período está caracterizado por notables cambios en cada uno de los sectores respecto al anterior sub-período (1980-1985). El sector minero tuvo una recuperación considerable, doblando comparativamente su valor exportado entre 1986 y 1990. La exportación de hidrocarburos, en cambio, registro una caída de punta a punta del subperíodo de 31.8 por ciento. Las exportaciones no tradicionales, por otra parte, alcanzaron tasas de crecimiento apreciables. La tasa de crecimiento global del valor exportado desde 1986 a 1990 fue de 44.7 por ciento.

En cuanto a la estructura sectorial de las exportaciones, el sector minero, pese a su recuperación mantuvo una participación relativamente constante dentro del valor global exportado. Por su parte, la exportación de hidrocarburos mostró una baja paulatina en su participación, que se redujo de 51.9 por ciento en 1986 a 24.5 por ciento en 1990. Lo más destacable en cuanto a la estructura sectorial está referido a los productos no tradicionales, ya que respecto al sub-período anterior éstos tuvieron un incremento notable, pasando de una tasa de participación de 17.5 por ciento en 1986 a 31.7 por ciento en 1990.

Debe notarse que la exportación de hidrocarburos, específicamente de gas natural, contribuyó significativamente a la generación de divisas, especialmente entre 1982 y 1987, período en el que generó alrededor del 50 por ciento del valor global exportado. Desde 1989, a raíz de la caída de los precios de exportación acordados con Argentina y a los menores volúmenes de exportación, se produjo una caída considerable de los ingresos provenientes de las exportaciones de gas.

CUADRO 2
PARTICIPACION SECTORIAL DE LAS EXPORTACIONES

□ SECTOR/PRODUCTO □	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
MINERIA □	62.2 □	56.6 □	46.8 □	42.5 □	46.5 □	39	30.6 □	36.4 □	45.7 □	49.2 □	43.8 □
ESTAÑO □	36.6 □	34.9 □	31.2 □	25.6 □	31.9 □	27.7 □	16.3 □	12.1 □	12.9 □	15.4 □	11.4 □

PLATA	11.4	7.3	4.2	7.2	2.8	1.5	4.3	5.9	7.5	7.2	5.5
ZINC	4	4.1	4.3	4.1	4.8	4.4	4.4	5.8	10.1	16.1	15.7
WOLFRAM	4.6	4.4	3.8	2.5	2.4	1.5	1	0.9	0.9	0.8	0.5
ANTIMONIO	2.6	3.5	2	2	2.9	2.4	2.3	3.4	2.9	1.9	1.6
PLOMO	1.4	1.2	0.7	0.5	0.1	0.1	0.8	0.7	1.1	1.4	1.5
ORO	0	0	0	0	0	0.8	1.1	6.6	10	5.4	7
OTROS	1.6	1.3	0.6	0.6	1.6	0.5	0.5	1.1	0.4	0.9	0.6
HIDROCARBUROS	21.4	33.8	43.8	50.8	49.8	55.7	51.9	44.8	36.6	26.1	24.5
GAS NATURAL	21.4	33.1	43.8	46.2	49.8	55.7	51.9	44.8	36.6	26.1	24.5
OTROS	0	0.6	0	4.5	0	0	0	0	0	0	0
PRODUCTOS NO TRADIC.	16.4	9.6	9.4	6.7	3.7	5.1	17.5	18.8	17.6	24.6	31.7
GANADO	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	2.1	1.2	0.1	0.8	5.4
SOYA	0.7	0.5	0.9	0.3	0.7	0.8	3	3.3	3.3	6.6	5.2
CAFE	2	1.6	1.7	0.8	1.8	2.1	2.1	2	2.9	1.6	1.5
AZUCAR	4.6	0.6	1	0.8	0.2	0.2	0.8	1.5	1.1	2.4	3.4
MADERAS	2.8	1.8	1.5	0.4	0.6	0.7	3.6	5.5	4	5.4	5.4
CUEROS	0.5	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	1.4	3.1	2.2	2.9
OTROS	5.8	4.7	4	4.2	0.2	1.1	5.8	3.9	3.2	5.8	7.8
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: UDAPE, EN BASE A DATOS DEL INE Y DEL BANCO CENTRAL DE BOLIVIA

4. DETERMINANTES DEL COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES

4.1. Análisis de los Factores y Variables Determinantes

El comportamiento de las exportaciones puede ser explicado a partir de determinados factores y variables, los cuales, respectivamente, son sometidos en el trabajo a análisis interpretativos y econométricos. Así se consideran los siguientes factores y variables explicativas:

- 4.1.1. Factores institucionales
- 4.1.2. Factores exógenos tales como el nivel de actividad mundial y la evolución de los términos de intercambio.
- 4.1.3. Variables de política económica: tipo de cambio real, política arancelaria, tributaria, elementos de subvención o compensación y tasas de interés.

4.1.1. Factores Institucionales

Los factores institucionales internos que coadyuvaron en mayor o menor escala al desarrollo de las exportaciones no tradicionales, tienen relación con la generación de una cierta "conciencia y acción exportadoras" a partir de la intensificación de las actividades privadas y de la creación o tendencia a la institucionalización de entidades (públicas y privadas) destinadas a la promoción de exportaciones: Dirección de Comercio Exterior (DICOMEX), Instituto Nacional de Promoción de Exportaciones (INPEX), CARANA Corporation, Bolivia Exporta, entre otras.

La promoción de exportaciones legalmente debería ser programada y monitoreada por el Consejo Nacional de Comercio Exterior, a cuya cabeza se encuentra el Ministerio de Exportaciones y el resto de entidades estatales vinculadas al tema; en este Consejo, participaría también el sector privado mediante la Cámara Nacional de Exportadores (CANEB).

Pese a algunos avances significativos, el citado Consejo aún no está plenamente institucionalizado, existiendo todavía una considerable dispersión y duplicidad de esfuerzos; tampoco se viabilizan las redes externa e interna de comercio ³.

Otro aspecto institucional relevante, es la promulgación de la "Ley de Exportaciones", y de los reglamentos y mecanismos colaterales que viabilicen su aplicación ⁴.

4.1.2. Factores Exógenos

Los factores exógenos han afectado secularmente a las exportaciones nacionales, tanto en función a los ciclos crecientes o decrecientes del nivel de actividad mundial, como a partir de la devaluación de precios y aparición de bienes sustitutos competitivos en el mercado internacional ⁵.

La demanda mundial de importaciones, especialmente de los mercados del norte, favoreció el flujo de productos agroindustriales y artesanales, en los cuales el país alcanzó ciertas ventajas comparativas. Coadyuvaron también a la mencionada amplitud del mercado externo, los distintos acuerdos bilaterales y multilaterales.

En el análisis se utilizan dos elementos para caracterizar el desenvolvimiento de los factores externos: los términos de intercambio y el nivel de actividad de Estados Unidos sintetizado en el índice de evolución del producto industrial.

**CUADRO 3
INDICADORES DEL NIVEL DE ACTIVIDAD MUNDIAL
Y DE LA EVOLUCION DE LOS TERMINOS DE INTERCAMBIO**

AÑO	ITC	INDIICE DE LA PROD. IND. DE EE.UU.
1980	100.0	100.0
1981	90.6	102.6
1982	80.4	94.3
1983	81.4	85.7
1984	78.8	82.1
1985	69.9	73.4
1986	59.3	85.9
1987	52.7	80.8
1988	54.5	85.8
1989	51.7	112.0
1990	42.3	137.3

³ La red externa de comercio estaría compuesta por un sistema de agregados comerciales que actúen en los principales mercados del exterior, promoviendo la realización de la producción exportable nacional y retroalimentándola a partir de la identificación e importación de productos adaptables de exportación con tecnologías asimilables. A su vez, la red interna nuclea a los "comités sectoriales de exportadores" o grupos de exportadores por productos afines, integrados con instancias estatales y privadas de reglamentación, promoción, financiamiento y comercialización de exportaciones. En Chile, uno de los países exitosos en comercio exterior, estas redes se constituyeron ya en los años 70s.

⁴ La actual Ley de Exportaciones busca estimular el desarrollo de las exportaciones de bienes y servicios, estableciendo mecanismos que tiendan a eliminar sesgos o medidas discriminatorias en contra de las mismas, resultantes de la aplicación de políticas. La neutralidad económica es el elemento caracterizador de la ley, además de su compatibilidad con la liberalización del mercado generando competitividad y asignación racional de los recursos.

⁵ Los impactos vía precios y bienes sustitutos de la demanda mundial sobre las exportaciones, se agudizan mucho más en el caso boliviano, al constituir las materias primas y bienes de escasa transformación alrededor del 90 % de la estructura de exportaciones.

La demanda mundial durante los años ochenta fue relativamente favorable, pese a ciertos efectos contraccionistas a mitad de la década. Las exportaciones no tradicionales, dada la magnitud de su oferta y reuniendo algunas condiciones de competitividad, se enfrentaron a condiciones favorables de realización en el mercado internacional.

Es importante destacar los efectos contraccionistas que se generaron en la producción de estaño, y la reducción en los valores percibidos -vía caída en precios y volúmenes de importación de la Argentina- por la exportación de gas natural.

La caída en los términos del intercambio es el fenómeno secularmente destacable en el comercio internacional del país, producto de la composición estructural de los productos exportables, altamente sesgada a las materias primas y bienes primarios. La década analizada, también se caracteriza por el deterioro en los términos de intercambio, el cual afectó especialmente a las exportaciones tradicionales, aunque se expresó también - como resultado del saturamiento de ciertos "commodities" en los mercados mundiales- en los precios de los productos no tradicionales.

4.1.3. Efectos de Política Económica

Son distintas las variables de política económica y sus efectos especialmente a nivel de las exportaciones no tradicionales. Las variables más destacables o de mayor impacto sobre las exportaciones son el tipo de cambio real, las de política arancelaria y tributaria y el tipo de interés.

4.1.3.1. Tipo de cambio

El tipo de cambio es una variable de alta incidencia e interrelación con los sectores real, financiero y externo; la determinación de su nivel debe asumir una visión global no sectorializada⁶.

Los desajustes generados por la crisis de principios de los 80s, junto a una política cambiaria que pretendía establecer en forma persistente un tipo de cambio fijo y diferenciado, generaron una amplia brecha entre el tipo de cambio oficial y de mercado paralelo y un efecto indexado inflación-precio en el mercado negro de la divisa. Posteriormente, como parte de las medidas de estabilización, se establece un tipo de cambio flotante vía el mecanismo de subasta del bolsín.

La nueva política cambiaria tiende a mantener un tipo de cambio real competitivo, equilibrado entre los requerimientos de estabilidad del nivel de precios interno y del proceso de crecimiento y expansión del sector externo. Dicha tendencia, se efectiviza a

⁶ "Uno de los conceptos más importantes que surgió en el análisis del tipo de cambio real, es su interdependencia con el resto de las variables económicas"... así se "establece claramente la posibilidad de afectar la trayectoria de esta variable a través del manejo de las políticas fiscal, monetaria, comercial y de asignación de recursos". Ver "Tipo de cambio real"; Gaby Candia P.; "Análisis Económico. Vol. 5", pag. 69. UDAPE.

través del mecanismo del bolsín con un sistema de mini devaluaciones diarias en el tipo de cambio nominal⁷, concordante con la oferta y la demanda de divisas.

El deslizamiento nominal del tipo de cambio, manteniendo competitivo el tipo de cambio real (TCR), fue reforzado por la estabilización en el nivel interno de precios, especialmente a nivel de los llamados "bienes no transables"⁸.

La relación tipo de cambio-exportaciones, lleva a considerar las variaciones nominales del mismo, junto a los niveles de inflación domésticos y del resto del mundo, estableciendo el nivel real de la variable (TCR) y su situación en relación a lo que sería el llamado tipo de cambio real de equilibrio (TCRE).

Conceptualmente, interesa analizar brevemente el TCRE, a partir del cual se establece un referencial de coyuntura sobre la evolución de la variable y sus desviaciones⁹.

Teóricamente, el TCRE corresponde a una situación de equilibrio sostenible en el largo plazo, externo e interno, en la cual el ingreso es igual al gasto y no existen excesos o diferencias de demanda en y entre los mercados de bienes transables y no transables, contingente además con un stock dado de activos extranjeros y reservas¹⁰. Así, el TCRE llega a ser un precio relativo de los bienes transables y no transables, consistente con el logro simultáneo del equilibrio externo e interno.

Las condiciones de equilibrio exigen que los ingresos netos en cuenta corriente permitan mantener flujos de financiamiento externo a lo largo del tiempo, sin pérdidas persistentes de reservas, y que se perpetúe una relación de pleno empleo a nivel del sector no transable con una tasa de desempleo tendiente a la tasa natural¹¹.

⁷ Sin embargo, se debe reconocer que la devaluación nominal sólo tiene efectos transitorios sobre el TCR al existir en el mediano plazo efectos compensatorios en precios y salarios. De aquí que se hace necesario considerar tanto la estructura del gasto público en función a la propensión marginal al consumo de bienes no transables mayor o menor a la correspondiente al gasto público, además de la estructura de financiamiento del déficit fiscal vía mayor o menor financiamiento con crédito externo. Ver documento citado en pie de página anterior.

⁸ Una relación adecuada para la medición del tipo de cambio real, la cual permite su identificación con el grado de competitividad del sector transable vía exceso de oferta de los bienes de este sector, es la siguiente:

$$e = EPt / Pnt, \text{ donde:}$$

e: tipo de cambio real

E: tipo de cambio nominal definido como las unidades de moneda doméstica por unidad de moneda extranjera

Pt: precio de los bienes transables en moneda extranjera

Pnt: precio de bienes no transables

Ver documento citado en nota 6.

⁹ La confusión que genera el tema -paralela a su amplia discusión- en algunos círculos incluso vinculados con esta problemática, la sintetiza Edwards al escribir que "mientras el concepto de desalineamiento del TCR, es ampliamente usado en discusiones populares (y no populares), su definición es correcta sólo en algunas oportunidades". Edwards Sebastian, "Política Cambiaria en Bolivia: Avances Recientes y Perspectivas"; Análisis Económico # 5, UDAPE.

¹⁰ Dornbusch R. y Fischer S. "Exchange Rates and the Current Account", American Economic Review, # 80.

¹¹ S. Edwards formaliza la situación de equilibrio de la siguiente manera:

i. externo: $\sum_{i=0} CA_i / (1+r) - Do = 0$

donde la sumatoria es el balance en cuenta corriente en el período i descontado por el respectivo factor y Do es el stock inicial de deuda.

ii. interno: $Ni^* = Ndi; U = Un$

Ahora bien, el nivel cuantitativo de equilibrio del tipo de cambio puede establecerse a partir de dos enfoques alternativos:

- i. Uno retrospectivo denominado Paridad de Poder de Compra (PPC) que determina históricamente un período de estabilidad, similar al de un año base para el arranque de un índice, al que correspondió un determinado nivel en el TCR, que es considerado de equilibrio.
- ii. Otro de carácter dinámico que se remite a los determinantes del TCRE y admite cambios estructurales a lo largo del tiempo en función a variaciones en los determinantes.

En este sentido, pueden existir apreciaciones o depreciaciones en el TCR (tipos de cambio bajo o altos, respectivamente) en relación al nivel de equilibrio, como también movimientos en el mismo nivel de equilibrio. Así, el TCRE "no es un número inmutable, determinado por algún año normal observado en el pasado... "sino que "es inminentemente modificable en función a cambios de alguna(s) variable(s) que determinan las condiciones de equilibrio externo e interno" (Edwards, 1991).

Los determinantes del TCRE llamados "fundamentos del tipo de cambio real" y que pueden originar -en función a su evolución dinámica- brechas entre un nivel actual estático y un TCRE modificado estructuralmente¹², serían los siguientes: las variaciones en los términos de intercambio, en la entrada neta de capital externo, en el servicio de la deuda vía variaciones, a su vez, de las tasas de interés internacionales, en la composición y financiamiento del déficit, y algunas otras.

La influencia del tipo de cambio sobre las exportaciones establecida en la década del 80, puede analizarse considerando los niveles de apreciación y depreciación que asume la variable como promedio de su evolución anual¹³, y los efectos decrecientes y crecientes de los valores exportables.

Se consideran dos aspectos en este análisis, uno es el nivel específico que asume la variable TCR en 1985, diferenciando sus efectos en función a sus valores anteriores y posteriores a dicho año en el que se liberalizan precios; el segundo aspecto, es el aislamiento de las exportaciones de hidrocarburos, considerando que el TCR no influye en su precio internacional y volumen de exportación, al fijarse estos en forma institucional¹⁴.

expresando el equilibrio de los sectores transable y no transable a lo largo del tiempo y la tendencia al pleno empleo, a partir del factor trabajo, donde Ni^* y Ndi son respectivamente los bienes transables y no transables y U y Un la tasa de desempleo actual y natural.

¹²La implicación de política consecuente al enfoque, es que podrían darse las apreciaciones en el tipo de cambio sin que se produzcan desequilibrios macroeconómicos.

¹³ El promedio anual del TCR es simplemente la media de los valores mensuales, calculados a partir del cociente de los índices del tipo de cambio nominal y de precios consumidor, expresado también en índice.

¹⁴Esto se corrobora en el análisis econométrico presentado en el trabajo.

Al tomar el índice del TCR con base 1985 y considerar tanto el desarrollo de la variable en función a dicho valor, como su relación con los valores anuales de exportación, se está utilizando el enfoque de la "paridad del poder de compra".

Así, se puede observar que la apreciación del TCR en los años de desequilibrio externo e hiperinflación (principalmente en 1983 y 1984) incide a la baja especialmente sobre los niveles de exportación del sector no tradicional, afectando también -aunque en menor escala en base a su mercado externo relativamente menos competitivo que el de las no tradicionales- a la minería.

La recuperación post 85 de las exportaciones globales y especialmente de las no tradicionales, guarda relación con la depreciación y relativa estabilidad en los niveles del TCR.

CUADRO 4
EXPORTACIONES NO TRADICIONALES Y MINERAS
Y EVOLUCION DEL TIPO DE CAMBIO REAL

□ AÑO	INDICE DEL TCR * □	EXPORTACIONES NO TRADICIONALES □	EXPORTACIONES MINERAS □	TOTAL DE EXPORTACIONES □
1980 □	91.1 □	170.0 □	646.3 □	1037.2 □
1981 □	68.9 □	94.8 □	556.6 □	984.0 □
1982 □	72.0 □	84.5 □	420.1 □	898.5 □
1983 □	68.4 □	55.1 □	347.7 □	818.0 □
1984 □	56.5 □	29.1 □	363.4 □	781.5 □
1985 □	75.9 □	34.5 □	263.8 □	672.8 □
1986 □	85.2 □	110.9 □	196.8 □	640.3 □
1987 □	79.9 □	106.2 □	207.5 □	569.8 □
1988 □	78.8 □	105.4 □	273.1 □	597.4 □
1989 □	78.0 □	201.8 □	403.4 □	819.2 □
1990 □	78.8 □	292.5 □	407.1 □	926.5 □

FUENTE: UDAPE, ELABORADO EN BASE A DATOS DEL INE Y DEL BCB

*ITCR con base Octubre-Diciembre de 1985

4.1.3.2. Políticas Arancelaria y Tributaria

La literatura económica señala que es discutible el uso de políticas de compensación tributaria y arancelaria como instrumentos de subvención a las exportaciones o de compensación buscando una neutralidad que permita la asignación de recursos exclusivamente en base a mecanismos de mercado, que supuestamente optimizan la racionalidad de la misma.

Las acciones tendientes a eliminar los sesgos contra la exportación, se movieron entre la neutralidad económica abaratando costos y tendiendo implícitamente a igualarlos con el aporte marginal de los factores y la subvención, que a su vez implica la creación de otro tipo de sesgos en contra del mercado interno ¹⁵.

Más allá de la existencia o no de costos sobredimensionados en función a los que regirían en un sistema de libre comercio (sesgo absoluto) o de la existencia de

¹⁵ Algunas consideraciones plantean que el proceso de despegue del sector exportador difícilmente es resultado exclusivo de las fuerzas naturales, requiriéndose por tanto una política "agresiva" de fomento. Es precisamente la conceptualización de lo que se entiende por agresividad la que delimita las políticas de subsidio y de neutralidad. (ver Santiago Levy; "Instrumentos Fiscales y Financieros para la Promoción de Exportaciones en Bolivia". Universidad de Boston; 1987).

condiciones que privilegian la colocación en el mercado interno (sesgo relativo), se han considerado los siguientes elementos como causantes de encarecimientos artificiales en la producción exportable:

i) Aranceles:

La política arancelaria que influye en el costo exportable vía utilización de bienes de capital e insumos importados, ha originado medidas de compensación ya aplicadas antes de 1980.

La compensación arancelaria antes de 1985 estuvo basada en el "Régimen de Incentivos Fiscales a las Exportaciones no Tradicionales" (RIFENT) vía Certificado de Reintegro Tributario (CERTEX)¹⁶. Este mecanismo instituido en agosto de 1977 se dirigía especialmente a las exportaciones de productos no tradicionales.

El Régimen de Incentivos Fiscales -que incluso tuvo algunas modificaciones de forma tanto en 1981, como en 1982, buscando una pretendida eficiencia operativa, no tuvo los efectos expansivos y diversificadores en la oferta exportable tanto por las trabas y dilaciones administrativas que implicaba su otorgación, como por la pérdida de valor debido a la hiperinflación, dado que la compensación se otorgaba en moneda nacional¹⁷.

Con la nueva política económica se establecen nuevos mecanismos compensatorios de aranceles, junto a una política tendiente a la reducción y uniformización de los mismos (10 por ciento en general, salvo 5 por ciento para bienes de capital).

En el Decreto 21660 (10/7/87) se instituye el Certificado de Reintegro Arancelario (CRA) que compensa los egresos vía aranceles en un monto equivalente al 10 por ciento del valor neto (descontando los gastos de realización) de las exportaciones no tradicionales y de 5 por ciento de las exportaciones tradicionales¹⁸. El CRA se hace efectivo en diciembre del año 88, cubriendo con carácter de retroactividad a las exportaciones no tradicionales efectuadas desde el tercer trimestre de 1987, con papeles fiscales denominados Bonos de Tesorería Redimibles (BTRs), que en función de evitar presiones expansivas de liquidez, eran redimibles recién después de un año.

Con el D.S. 22753 del 15 de marzo de 1991, se sustituye el CRA por el Draw Back¹⁹.

El CRA, antes que constituirse en elemento de compensación y neutralidad, constituía una subvención; esto se demuestra en el análisis de estructura de costos de los

¹⁶ El CERTEX tenía un rango de compensación entre el 6 y 25 % del valor de las exportaciones, dependiendo del grado de elaboración de los productos exportados y del porcentaje de valor nacional incorporado en los mismos.

¹⁷ Un análisis de mayor amplitud sobre el RIFENT y el CERTEX, puede encontrarse en "Bolivia's exports and Medium Term Economics Strategy: Prospects, Problems and Policy Options - Beyond Tin and Natural Gas, What?" de D. Morawetz; Documento de trabajo del Banco Mundial, Washington D.C., 1986".

¹⁸ El 5% compensatorio a nivel de exportaciones tradicionales, es eliminado después con el D.S. 22013, de Septiembre de 1988.

¹⁹ Es importante informar que en agosto de 1990 se reduce el valor compensatorio del CRA desde 10% a 6 %, al considerar sobredimensionado dicho valor en relación a la utilización real de insumos intermedios importados y a irregularidades de utilización que se dieron en muchos productos.

principales productos de exportación efectuado anteriormente por UDAPE²⁰, a partir del análisis de estructuras de costos de los principales productos de exportación.

En el estudio se verifica que en la composición del valor bruto de producción los insumos importados representaban sólo el 1 por ciento en el caso de maderas, azúcar, café, castaña, ganado y otras de menor grado de transformación, hasta el 30 y 33 por ciento en el caso de las prendas de vestir de algodón y cueros preparados o semiterminados.

Esta participación, tomando en cuenta los valores promedio de insumos importados al interior de los valores brutos de producción de toda la industria exportable y una tasa arancelaria sobre insumos importados incluso superior a la efectivamente vigente en junio de 1990, permitió calcular una tasa de reintegro efectivo o un CRA de neutralidad. La tasa de reintegro efectivo en las industrias de mayor contenido de insumos importados llegaba a 5.5 por ciento (cueros) y a 4.8 por ciento (prendas de algodón), teniendo un promedio ponderado de 1.4 por ciento. Al considerar el reintegro efectivo uniforme que proporcionaba el CRA (10 por ciento), se observa una tasa de subvención a los exportadores variable entre el 9.8 y 4.8 por ciento, en función a su menor o mayor coeficiente de insumos importados. La subvención promedio alcanzaba a 8.6 por ciento. Es decir se estaría otorgando en promedio 6 veces más de lo que se debería otorgar en una situación de neutralidad.

La conclusión a la que llegaba el análisis de UDAPE era que "la aplicación del CRA no garantiza la neutralidad económica". El CRA era discriminante no sólo con las industrias de exportación de mayor contenido de insumos importados, sino también con las actividades del mercado interno.

Otro mecanismo alternativo tanto al CRA como al actual Draw-Back, es el "Régimen de Internación Temporal para Exportación" (RITEX), mediante el cual se pueden internar insumos al país a objeto de realizar producción exportable, sin el pago de aranceles. La transformación física de estos insumos se realizaría, generalmente, en las denominadas "zonas francas". El RITEX recién se implementa en 1990.

²⁰ Ver "La Política de Exportaciones en Bolivia", UDAPE, octubre de 1992.

ii) Impuestos:

Los impuestos internos gravados tanto a insumos domésticos como importados, tales como el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto sobre transacciones (IT) y el impuesto a los consumos específicos (ICE), coadyuvan también negativamente en el valor de las exportaciones. Adicionalmente, a los mencionados impuestos indirectos, han existido gravámenes por concepto de pagos regionales, circulación de mercancías y otros.

La compensación por impuestos internos -al igual que la arancelaria- teóricamente estuvo contemplada por el RIFENT aprobado en 1977, el cual como se menciona antes, careció de efectividad.

Con la nueva política económica, se implementan los "Certificados de Notas de Crédito Negociables" (CENOCREN) en 1986, que acreditan las deudas fiscales contraídas en operaciones exportables en mercado interno. Estos papeles extendidos en bolivianos, tienen validez indefinida, carácter endosable y redimibles a partir de su otorgación.

Estudios anteriores de UDAPE²¹ plantean que el CENOCREN "ha cumplido eficientemente el objetivo para el cual fue creado: no exportar impuestos" y mantener la mencionada situación de neutralidad. Sin embargo, vía sobrefacturación o compra de facturas sin contrapartida real, se han generado subsidios ilegales, considerando además el bajo contenido de insumos de ciertos productos exportables.

Los mecanismos de compensación efectivos en realidad desde 1987, coadyuvan al incremento de las exportaciones no tradicionales, aunque no parecen haber influido a estabilizar en el tiempo este crecimiento; al haberse reducido los niveles en la compensación o subvención (por ejemplo vía anulación del CRA) desaparecen algunos rubros de exportación.

Las políticas de compensación deben contraponerse también con la rentabilidad social en términos del costo fiscal, reducción del consumo interno y otros factores, que implican aumentar las exportaciones.

Reconsiderando elementos desarrollados en "Política de Exportaciones en Bolivia" (UDAPE, Octubre de 1990), se observa que en 1989, año de mayores incentivos fiscales a las exportaciones no tradicionales, la emisión de valores (CRA, CENOCREN, BTR) se incrementa en casi 400 por ciento respecto al año anterior, originando también un aumento de valores nominales con los consiguientes efectos sobre la liquidez del TGN y presionando al crédito doméstico del Banco Central.

4.1.3.3. Intereses

Un elemento de alto impacto sobre la estructura de costos en las actividades de exportación y que se convierte también en parte substancial del sesgo antiexportador, son

²¹ Ver Documento citado en nota 20.

las altas tasas de interés real sobre el capital de trabajo²². El costo crediticio se observa cuando "la competencia extranjera... accede al financiamiento a costo internacional", mientras que los exportadores nacionales "enfrentan en el mercado interno un costo financiero del orden del 16 a 17 por ciento anual en dólares, debiendo competir en los mercados externos con producciones que cuentan con apoyo financiero del 7 a 8 por ciento anual"²³.

Las altas tasas de interés, junto a otras exigencias que impone el sistema financiero al sector productivo, han sido una constante a largo de la década analizada.

4.2. Análisis Econométrico

4.2.1. Determinante de las Exportaciones para el Período Post-estabilización

Se exportará o no dependiendo de que el resto del mundo demande productos nacionales y de que los productos nacionales ofrecidos resulten atractivos/competitivos a esa demanda. Los dos factores, no son los únicos determinantes de las exportaciones de un país; un producto puede no ser competitivo y aún así, exportarse por falta de información o por aspectos no económicos. De todas formas puede aceptarse que la relevancia de los dos factores mencionados anteriormente es muy importante.

Otro aspecto interesante es la incorporación de estructuras de retardos, para dar cuenta de la presencia de una cierta tendencia o irreversibilidad de la variable dependiente (exportaciones).

Como indicador de la actividad del resto del mundo, se utiliza la producción industrial de los Estados Unidos y para medir el grado de competitividad se usan dos definiciones del tipo de cambio real:

$$i) \quad e_1 = EP_T/W ,$$

donde : e = tipo de cambio real
E = tipo de cambio nominal
P_T = índice de precios de los bienes transables
W = índice de salarios.

$$ii) \quad e_2 = E IPMus / IPCbol ,$$

donde : e₂ = tipo de cambio real
E = tipo de cambio nominal
IPMus = índice de precios al por mayor de Estados Unidos
IPCbol = índice de precios al consumidor de Bolivia.

Una definición más detallada de las variables y sus transformaciones se encuentra en el anexo 1.

²² S. Levy concluye que "las tasas de interés reales heredadas del proceso de estabilización han promediado alrededor del 20% para préstamos en bolivianos (con mantenimiento de valor)" y que "si bien no hay racionamiento cuantitativo de crédito a estas tasas su nivel está muy por arriba de las que rigen en el mercado mundial". Ver Documento citado en nota 6.

²³ Ver Ernest G. Rendel A. "Programa de Apoyo Crediticio a Una Política de Desarrollo Exportador en Bolivia". NN.UU.

Para la estimación econométrica, tanto de las exportaciones totales como de cada una de las categorías (exportaciones tradicionales: minerales e hidrocarburos y exportaciones no tradicionales), se utilizan dos formas funcionales log-lineales:

$$\log X_t = a_0 + a_1 \log Y^*_t + a_2 \log e_{1t} + a_3 \log X_{t-1} + u_{1t} \quad (1)$$

donde:

- X = exportaciones,
- Y* = indicador de la actividad del resto del mundo (como proxy se usa el índice de producción industrial de los Estados Unidos),
- e₁ = tipo de cambio real (de la forma i) definida anteriormente),
- u₁ = término de perturbación aleatoria.

donde a₁, a₂ y a₃ representan las elasticidades de demanda internacional, de precio y del rezago, respectivamente.

En el segundo caso:

$$\log X_t = a_1 + a_1 \log Y^*_t + a'_2 \log e_{2t} + a_3 \log X_{t-1} + u_{2t} \quad (2)$$

donde:

- X = exportaciones,
- Y* = indicador de la actividad del resto del mundo (como proxy se usa el índice de producción industrial de los Estados Unidos),
- e₂ = tipo de cambio real (de la forma ii) definida anteriormente),
- u₂ = término de perturbación aleatoria.

Se espera que a₁ > 0, ya que un aumento en la actividad del resto del mundo debe incrementar la demanda internacional de productos bolivianos y que a₂, a'₂ > 0, pues mejoras en la competitividad de los productos bolivianos vía tipo de cambio, llevarían a un incremento de sus exportaciones.

Los resultados estimando por mínimos cuadrados ordinarios, tanto para las exportaciones totales, como por categorías se encuentran en el Cuadro 5.

CUADRO 5
REGRESIONES PARA LAS EXPORTACIONES TOTALES Y POR CATEGORIAS
ESTIMACION POR MINIMOS CUADRADOS ORDINARIOS

VARIABLE DEPEND.	a0		a1		a2		a'2		a3		R2	DW	Q(9)
EXPORT. TOTALES	-	(-2.17)	1.54	(2.17)	0.39	(2.08)			0.48	(2.48)	0.78	1.24	21.77
EXPORT. TOTALES	-	(-3.82)	0.07	(0.10)			3.10	(3.98)	0.27	(1.57)	0.86	1.39	7.93
EXPORT. MINERAS	-	(-2.81)	3.46	(3.46)	0.23	(1.12)			0.34	(1.66)	0.87	1.51	13.29
EXPORT. MINERAS	-	(-2.76)	2.68	(2.28)			0.92	(1.03)	0.39	(1.99)	0.87	1.41	9.32
EXPORT. HIDROCAR.	15.91	(2.70)	-	(-1.39)	-	(-0.73)			-	(-0.85)	0.29	1.13	34.84
EXPORT. HIDROCAR.	15.55	(2.52)	-5.99	(-1.39)			-1.1	(-0.27)	-0.18	(-0.73)	0.27	1.32	31.66
EXPORT.NO TRADIC.	-	(-1.73)	3.08	(1.47)	1.02	(1.76)			0.10	(0.40)	0.50	2.31	15.09
EXPORT.NO TRADIC.	-	(-2.06)	1.79	(0.71)			3.89	(1.85)*	0.12	(0.45)	0.48	2.02	16.55

ESTADISTICOS T ENTRE PARENTESIS

* LLEVA EN CONSIDERACION EL CRA²⁴

En la estimación por mínimos cuadrados ordinarios, se verifica que existen problemas en los residuos, con excepción de las exportaciones no tradicionales. Así, se analizan los resultados para este caso y posteriormente se estiman las ecuaciones restantes por mínimos cuadrados generalizados.

Las dos ecuaciones de exportaciones de no tradicionales estimadas, presentan resultados semejantes; tanto el elemento constante como el tipo de cambio real en sus dos definiciones son estadísticamente significativos al nivel 5 por ciento, y ni el nivel de actividad externa ni la variable rezagada, se presentan estadísticamente significativos. Además, el tipo de cambio real explica el 16 por ciento de la variación total de las exportaciones no tradicionales en el primer caso y 37 por ciento en el segundo²⁵.

Los resultados para los otros casos, estimados por mínimos cuadrados generalizados se encuentran en el Cuadro 6.

En relación a las exportaciones totales todas las variables son estadísticamente significativas en las ecuaciones estimadas, los términos constantes son negativos, siendo que tanto para el nivel de actividad externa, como para cada uno de los tipos de cambio real las señales encontradas son las esperadas. Las elasticidades de corto y largo plazo

²⁴La otorgación de reintegros fiscales a las exportaciones no tradicionales a través del CRA estimularon el dinamismo de las mismas, es por ello que tales reintegros son considerados en las regresiones. Sin embargo, el CRA generó una serie de problemas tales como: costos fiscales y tendencia a sobrefacturar o realizar exportaciones fantasmas, entre otros. Ver a este respecto UDAPE: "Política de exportaciones en bolivia", 1992.

²⁵ El cálculo es efectuado a partir de la expresión $a \pm zx$, donde a es el coeficiente estimado, z y x son las desviaciones respecto a las medias de la variable dependiente e independiente, respectivamente.

en relación al nivel de actividad externa son 3.04 y 4.54 respectivamente, y con el tipo de cambio son 0.34 y 0.51, respectivamente en el primer caso. Para el segundo 1.19, 1.7, 2.24 y 3.2 son respectivamente las elasticidades de corto y largo plazo en relación al nivel de actividad externa y tipo de cambio.

CUADRO 6
REGRESIONES PARA LAS EXPORTACIONES TOTALES Y POR CATEGORIAS
ESTIMACION POR MINIMOS CUADRADOS GENERALIZADOS

VARIABLE DEPEND. COEFICIENTES	a0		a1		a2		a'2		a3		R2	DW	Q(9)
		()		()		()		()		()			
EXPORT. TOTALES	-	(-)	3.04	(3.52)	0.34	(2.04)			0.33	(2.04)	0.88	1.80	14.21
EXPORT. TOTALES	-	(-)	1.19	(1.81)			2.24	(2.56)	0.30	(1.86)	0.90	1.95	7.86
EXPORT. MINERAS	-	(-)	4.42	(3.09)	0.21	(0.91)			0.24	(1.11)	0.88	1.83	8.71
EXPORT. MINERAS	-	(-)	3.89	(2.34)			0.44	(0.38)	0.30	(1.40)	0.87	1.88	8.50
EXPORT. HIDROC.	17.0	(2.94)	-	(-)	-	(-0.60)			-0.20	(-)	0.35	2.28	16.51
EXPORT. HIDROC.	16.6	(2.77)	-7.76	(-)			0.13	(0.03)	0.13	(0.03)	0.33	2.25	15.59

ESTADISTICOS T ENTRE PARENTESIS

Para las exportaciones mineras solamente el elemento constante y el nivel de actividad externa son estadísticamente significativos, siendo que ni el tipo de cambio real en sus dos definiciones ni las variables rezagadas presentan efectos estadísticamente significativos.

Finalmente, para las exportaciones de hidrocarburos únicamente el término constante se presenta con significancia estadística en las dos ecuaciones estimadas ²⁶.

Dado que los parámetros estimados en los cuadros 5 y 6, corresponden a una especificación logarítmica de los determinantes de las exportaciones, es útil establecer una medida más directa del impacto de las variables exógenas en las exportaciones.

El cuadro 7 presenta estos resultados, para el tipo de cambio real y el nivel de actividad mundial, cuando estos son estadísticamente significativos. Para las exportaciones totales en el primer caso, una variación de 1 por ciento en el tipo de cambio real aumenta en 0.4 puntos porcentuales las exportaciones totales. Similarmente, el incremento de 1 por ciento del nivel de actividad mundial ocasiona un aumento de 3.73 por ciento en las exportaciones totales. En el segundo caso variaciones de 1 por ciento en el tipo de

²⁶ En este sentido sería interesante realizar la regresión de exportaciones totales sin considerar al sector hidrocarburos, a fin de determinar el impacto de las variables económicas sobre la parte de las exportaciones que pueden ser influenciadas no solamente por factores institucionales. Se deja esto para futuras investigaciones.

cambio real y nivel de actividad mundial incrementan, respectivamente en 3.89 por ciento y 1.46 por ciento las exportaciones totales. En relación a las exportaciones no tradicionales una variación de 1 por ciento en el tipo de cambio real incrementa en 2.07 por ciento las exportaciones en el primer caso y 11.71 por ciento en el segundo. Finalmente, para las exportaciones mineras un incremento de 1 por ciento en el nivel de actividad mundial ocasionará un aumento de 2.10 por ciento puntos porcentuales de la exportación en el primer caso y 1.84 en el segundo.

CUADRO 7
DETERMINANTES DE LAS EXPORTACIONES TOTALES Y POR CATEGORIAS
(SOLAMENTE PARA LAS VARIABLES ESTADISTICAMENTE SIGNIFICATIVAS)

EFFECTO EN LAS EXPORTACIONES TOTALES DE UN AUMENTO DE 1% EN:	PUNTOS PORCENTUALES
TITPO DE CAMBIO REAL (CASO 1)	0.40
NIVEL DE ACTIVIDAD MUNDIAL (CASO 1)	3.73
TIPO DE CAMBIO REAL (CASO 2)	3.89
NIVEL DE ACTIVIDAD MUNDIAL (CASO 2)	1.46
EFFECTO EN LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES DE UN AUMENTO DE 1% EN:	
TITPO DE CAMBIO REAL (CASO 1)	2.07
TITPO DE CAMBIO REAL (CASO 2)	11.71
EFFECTO EN LAS EXPORTACIONES MINERAS DE UN AUMENTO DE 1% EN:	
NIVEL DE ACTIVIDAD MUNDIAL (CASO 1)	2.1074
NIVEL DE ACTIVIDAD MUNDIAL (CASO 2)	1.84

LOS RESULTADOS ENVUELVEN LA LINEALIZACION DE LA ECUACION LOGARITMICA ALREDEDOR DE LAS MEDIAS MUESTRALES DE LAS VARIABLES

4.2.2. Hiperinflación y Estabilización: Variabilidad de las Elasticidades a lo Largo de la Década de 1980

El análisis cualitativo de las exportaciones a lo largo de los 80, se efectuó también a partir de la lectura de elasticidades, considerando efectos cualitativos importantes que se producen entre el período de desequilibrios fiscales y monetario-financieros que desembocan en la hiperinflación y el proceso de estabilidad y reformas estructurales iniciado a partir de 1985. Estos efectos, se reflejarían en una fuerte inestabilidad o variabilidad de las elasticidades.

La inestabilidad de las elasticidades (ingreso y precio) de las exportaciones pueden estar, en general, relacionadas a:

- Cambios en el régimen de comercio exterior, con modificaciones en las políticas vinculadas al comercio exterior,
- Cambios en los patrones de comercio,
- En el "efecto cuántum", debido a razones psicológicas y económicas motivadas por procesos de ajuste, las elasticidades son menores para pequeñas variaciones de las variables y son mayores cuando hay grandes variaciones de las variables. Para esta situación, existen dos explicaciones distintas: los agentes económicos tienden a sobre-reaccionar ("overshoot") cuando ocurren grandes variaciones en las variables, produciéndose una acumulación exagerada de stocks. La segunda explicación es que a veces se requiere un gran shock para romper la inercia de los agentes.

En el caso boliviano, a partir del Plan de Estabilización de agosto de 1985 se pretendió iniciar un proceso caracterizado por una serie de reformas institucionales y económicas, donde se destacan: la política de estabilización antinflacionaria, la eliminación de controles de precios, mayor apertura externa y tendencia a la liberalización financiera interna.

Por otro lado, el entorno internacional se presenta más favorable en la segunda mitad de la década de 1980 en relación a la primera mitad, donde los impactos negativos del segundo shock de los precios del petróleo en 1979 y la crisis de la deuda en 1982 afectaron el comportamiento de la economía mundial. Sin embargo, los precios internacionales de minerales e hidrocarburos se deterioraron reduciendo el valor de las exportaciones bolivianas. Se destaca también en el período post-1985 la expansión de las exportaciones no tradicionales.

Por estas razones es interesante investigar la estabilidad de las elasticidades ingreso internacional y tipo de cambio real de las exportaciones. La forma funcional utilizada es:

$$\text{Log}X_t = a_1 \text{log}Y_t^* + a_2 \text{log}e_t + u_t \quad (3)$$

donde:

X = índice de cuántum de las exportaciones totales,

Y* = índice de la producción industrial de Estados Unidos, usada como proxy del nivel de actividad mundial,

e = tipo de cambio real (de la forma ii) definida anteriormente),

u = término de perturbación aleatoria.

Con el objetivo de verificar la estabilidad de las elasticidades, se realiza un test de estabilidad estructural de Chow, para el período 1980.1 - 1990.4. La hipótesis nula es la de estabilidad estructural: los coeficientes son los mismos sobre diferentes muestras. Formalmente, en un modelo general:

$$\begin{aligned}
 Y_t &= X_t\beta_1 + u_t \quad t \in T_1 \\
 &\dots\dots\dots \\
 &\dots\dots\dots \\
 y_t &= X_t\beta_n + u_t \quad t \in T_n
 \end{aligned}$$

la hipótesis nula es $\beta_1 = \beta_2 = \dots = \beta_n$. La alternativa es que esto no sea verdadero. Existen dos formas de computar los estadísticos de este test:

- Realizar regresiones sobre cada una de las submuestras y sobre toda la muestra. Las regresiones de las submuestras son regresiones sin restricción, al paso que la regresión con toda la muestra es restricta. Una estadística F es computada para evidenciar el cambio estructural.
- Hacer la regresión sobre toda la muestra, utilizando "dummies" temporales para las muestras 2 a n. Posteriormente es efectuado un test de exclusión para todas las "dummies".

El primer método es más simple, pero sólo se aplica cuando el modelo puede ser propiamente estimado por Mínimos Cuadrados Ordinarios. Caso contrario debe utilizarse el segundo método.

Los resultados estimados en la ecuación (3) por Mínimos Cuadrados Ordinarios para el período total 1980.1-1990.4 y por subperíodos se encuentran en el cuadro 8. Se verifica que hay problemas en los residuos sea por el estadístico de Durbin-Watson, como por el Q de Ljung-Box en todos los casos considerados.

CUADRO 8
REGRESIONES PARA LAS EXPORTACIONES TOTALES
ESTIMACION POR MINIMOS CUADRADOS ORDINARIOS

PERIODO	a1	a2	R2	DW
1980:1-1990:4	1.11 (20.80)	-0.17 (-1.58)	0.14	0.88 Q(18)=39.33
1980:1-1985:4	1.10 (18.55)	-0.16 (-1.38)	0.31	1.26 Q(12)=26.56
1986:1-1990:4	0.00 (0.0026)	1.25 (1.40)	0.35	0.56 Q(10)=20.90

ESTADISTICOS T ENTRE PARENTESIS

Se procede así a la estimación por Mínimos Cuadrados Generalizados y los resultados son presentados en el cuadro 9. Para todo el período analizado, las dos variables explicativas son estadísticamente significativas y presentan las señales esperadas, siendo que la elasticidad de las exportaciones en relación al nivel de la actividad mundial es mayor en relación al tipo de cambio real. La muestra de la primera mitad de la década de 1980 tiene resultados semejantes a las estimaciones del período total. Sin embargo, para la segunda mitad de la década el nivel de actividad mundial no presenta la señal esperada y pierde su significancia estadística, al paso que la elasticidad de las

exportaciones con relación al tipo de cambio real aumenta considerablemente. En el Cuadro 9 se encuentra también el resultado del test de estabilidad de Chow siguiendo el segundo método señalado anteriormente: el estadístico ji-cuadrado muestra que la hipótesis de estabilidad $\beta_1 = \beta_2$, donde β_1 y β_2 son respectivamente los vectores de los coeficientes estimados en cada una de las submuestras, no puede ser aceptada al 5 por ciento, pues su valor 7.98 es superior al valor crítico 7.81.

CUADRO 9
REGRESIONES PARA LAS EXPORTACIONES TOTALES
ESTIMACION POR MINIMOS CUADRADOS GENERALIZADOS

PERIODO	a1	a2	R2	DW
1980:1-1990:4	0.82 (11.43)	0.20 (2.77)	0.58	1.80 Q(18)=12.34
1980:1-1985:4	0.76 (8.56)	0.21 (2.77)	0.33	1.82 Q(11)=5.45
1986:1-1990:4	-1.68 (1.44)	3.44 (2.84)	0.72	1.77 Q(9)=8.10

ESTADISTICOS T ENTRE PARENTESIS
TEST DE CHOW PARA ESTABILIDAD DE LOS PARAMETROS $X_3^2 = 7.98$

5. ANALISIS MICROECONOMICO²⁷

El diseño de políticas de apoyo al sector exportador que sean complementarias a las políticas macroeconómicas exige un conocimiento más detallado y específico del sector. En este entendido, el análisis realizado en este punto pretende determinar los problemas de mayor relevancia para la actividad exportadora en las circunstancias actuales de aplicación del programa económico y de evolución de los mercados internacionales.

Para ello, se presentan los resultados obtenidos en una encuesta realizada al sector exportador que sirvió de base para el presente análisis.

La encuesta fue aplicada a un grupo de setenta empresas cuya selección se basó, por una parte, en la elección de productos representativos dentro el universo de productos de exportación no tradicionales. Por otra parte, se trató de incorporar a empresas de diferente tamaño y magnitud de operaciones, distinguiendo a empresas grandes, medianas y pequeñas.

5.1. Factores que Generaron Exportación

El análisis microeconómico busca interpretar los factores tradicionales por los que las empresas se orientan a la exportación, entendiéndolos como elementos dentro de la racionalidad empresarial, con los cuales se decide destinar recursos hacia la producción para el mercado externo²⁸.

²⁷ Para un análisis más detallado sobre este punto, ver el documento: "Sector Exportador No Tradicional: Principales Problemas y Propuestas de Política". UDAPE, 1992.

²⁸ Por los factores considerados y la metodología de indagación utilizada, se cubrieron e interpretaron la gran mayoría de razones microeconómicas que comunmente inciden para orientar las actividades empresariales al mercado externo.

Los resultados obtenidos en la encuesta, muestran que un porcentaje considerable de empresas productoras colocan su producción fuera del mercado doméstico en función a los precios internacionales favorables.

Por otra parte, las unidades productivas de exportación pueden acceder al mercado externo obteniendo mayor rentabilidad, en virtud a ventajas comparativas principalmente en la producción de bienes agrícolas y agroindustriales con poco grado de transformación. La producción de tales mercancías resulta ventajosa, no necesariamente por la mano de obra barata, sino especialmente, por la dotación de recursos naturales explotados con agricultura moderna en unidades productivas medianas y grandes. La actividad de las empresas comercializadoras en exportación parece fundamentarse también en estos dos factores: precios internacionales favorables y ventajas comparativas.

Otro factor interesante que impulsó a las empresas a exportar es la estrechez del mercado interno, que además de su menor rentabilidad no alcanza a absorber en consumo intermedio o final la producción doméstica.

El actual modelo económico también parece haber jugado un papel interesante para estimular la exportación, aunque no en la medida esperada, toda vez que los incentivos fiscales, las facilidades institucionales o la promoción de exportaciones no son valorizados por los exportadores como factores de alta incidencia para la exportación.

Actualmente, los incentivos fiscales no son valorizados por los agentes empresariales como elemento de estímulo a la exportación, al tender a la neutralidad antes que a la subvención. Existe un reconocimiento explícito sobre las ventajas que conllevó en el pasado el Certificado de Reintegro Arancelario (CRA). La promoción de exportaciones - como se verá después- contribuyó muy limitadamente al desarrollo de las exportaciones.

Sintetizando las ideas anteriores, creemos útil anotar en orden de importancia los factores microeconómicos incidentes en la exportación:

Factores relevantes:

1. Precios internacionales comparativamente más altos y ventajosos.
2. Ventajas comparativas reflejadas en costos menores y demanda específica.
3. Limitaciones de demanda en mercado interno.
4. Modelo económico actual.

Factores poco relevantes:

1. Incentivos fiscales (considerados insuficientes).
2. Promoción de exportaciones. (considerada insuficiente).

Más allá del impacto expansivo que tuvo el manejo de la política macroeconómica sobre las exportaciones, se puede concluir que la dinámica exportable en el país se originó fundamentalmente al margen de un esfuerzo estatal deliberado o de la creación de un marco institucional y económico favorables a la generación y propagación de externalidades. El desarrollo de exportaciones de los últimos años se dió especialmente en función de los cuatro factores relevantes mencionados, que están relacionados con la liberalización y apertura de la economía.

5.2. Problemática Productiva

Los aspectos productivos que afectan a los exportadores fueron estudiados a partir de los factores mano de obra y capital²⁹, dividiendo a las empresas en productoras-exportadoras (que son las directamente afectadas por el uso de esos factores) y exportadoras (en función a una percepción indirecta de los problemas).

5.2.1. Mano de obra

El costo de la mano de obra es, en general, económicamente aceptable para las empresas productoras de bienes de exportación y no representa un problema significativo³⁰. Esta afirmación concuerda con un análisis de estructura de costos de los principales productos de exportación: en el caso de agricultura el componente mano de obra no pasa de 12 por ciento del valor bruto de producción, llegando en algunas subramas industriales a constituir como máximo sólo la cuarta parte de dicho valor.

El valor de la mano de obra representa una ventaja comparativa para la producción transable nacional. Empero, se debe superar su limitada productividad, la cual es considerada más significativamente como problema por las unidades productivas exportadoras en función a su tamaño, observándose que son las unidades pequeñas las

²⁹ Para calificar la importancia de los diferentes problemas que afectan a las empresas exportadoras, se identificó y conceptualizó inicialmente dicho problema (por ejemplo: costo de la mano de obra) haciéndolo variar después, en base a la realidad y percepción del exportador, en un rango de 0 a 3, donde 0 implica inexistencia de problema y 3 alto grado de dificultad.

³⁰ Algunas opiniones empresariales al contraponer el costo de la mano de obra con la productividad del trabajo, consideran que el mismo no sería coincidente con su aporte marginal, encareciéndose mucho más con los pagos y prestaciones adicionales al salario que lo incrementarían por 1.5. En algunas unidades exportadoras se apela al trabajo de mujeres o a la subcontratación, junto al trabajo domiciliario, evitando así complicaciones legales o grados de conflicto en lo que se refiere a seguridad social.

más afectadas por la baja productividad del trabajo, esperándose que las empresas grandes compensen la misma vía dotación mayor de capital y menor movilidad de su personal, implicando ello mayor experiencia del mismo.

La percepción por parte de las empresas comerciales exportadoras sobre la mano de obra nacional, es similar a la de los productores: su costo es ventajoso, aunque existen problemas de productividad.

Los productos específicos exportados o con potencial exportable que enfrentan restricciones por deficiencias en productividad de mano de obra son los agroindustriales o aquellos que requieren procesos de transformación más complejos, junto a productos de recolección o de cultivo básico, explotados a partir de sistemas de rescate en los cuales no se presenta un funcionamiento capitalista tanto a nivel del mercado del trabajo, como de las unidades familiares de explotación agrícolas.

5.2.2. Capital

El problema productivo significativo y agudo para las empresas exportadoras, es el financiero que no se limita exclusivamente al financiamiento de bienes de capital, sino también al del capital de operaciones que implica financiamientos de operaciones de pre y post embarque.

La problemática financiera guarda correlación directa con el tamaño de las unidades exportadoras, agudizándose en función del menor tamaño de las mismas.

El costo del capital expresado en altas tasas de interés³¹, es valorizado como un problema muy grave y de efectos negativos en la competitividad de las empresas, minimizándose en parte a nivel de las empresas grandes que cuentan con ciertos márgenes de autofinanciamiento o de soporte financiero de sus proveedores.

El alto costo del capital puede atribuirse a una oferta no competitiva del mismo y a un sistema de intermediación costoso tanto del Banco Central, como de la banca privada, especialmente a nivel de ahorro externo o del financiamiento de organismos multilaterales.

La percepción por parte de los bancos privados nacionales es que la variable se mueve exclusivamente en función al costo de captación del capital y a una oferta limitada de ahorro externo en virtud a una catalogación negativa de "país en riesgo". En este sentido, la captación de ahorro interno y externo predeterminaría los altos niveles de las tasas activas, dada una brecha (spread) fijada también competitivamente al interior del sistema bancario.

Las garantías -generalmente de bienes inmuebles fácilmente liquidables con el doble de valorización en relación al monto del capital prestado- también fueron consideradas por los exportadores como un obstáculo importante para su actividad. El problema se minimiza a medida que la empresa tiene mayor "tamaño", al constituir en función a su

³¹ La tasa de interés ya fue analizada en la primera parte del documento a partir de una visión macroeconómica, sin embargo es interesante refocalizar su análisis desde una óptica microeconómica.

capital y a su propio desenvolvimiento productivo "sujeto de credibilidad" para el sistema bancario.

En todo caso, esta barrera afecta significativamente a las unidades pequeñas, que son las que mayores dificultades tienen para acceder al crédito.

Las empresas exportadoras (productoras y comercializadoras) y las productoras en mercado interno con potencial exportable, se distribuyen según fuente(s)³² de financiamiento, de acuerdo a los porcentajes del siguiente cuadro:

**CUADRO 10
USO DE FINANCIAMIENTO**

	SISTEMA FINANC. NACIONAL	SISTEMA FINANC. INTERNAC.	PROVEEDORES	PROPIO	OTRO
EXPORTADORAS 1/	76.8	21.4	21.4	14.3	3.6
GRANDE	85.0	30.0	35.0	5.0	0.0
MEDIANA	87.5	12.5	12.5	12.5	0.0
PEQUEÑA	41.7	25.0	16.7	33.3	16.6
PRODUCTORAS 2/	77.4	19.4	22.6	12.9	4.8
GRANDE	85.2	29.6	33.3	7.4	0.0
MEDIANA	90.0	5.0	15.0	10.0	0.0
PEQUEÑA	46.7	20.0	13.3	26.7	20.0

NOTA: Las fuentes de financiamiento no son mutuamente excluyentes, de ahí que los datos presentan porcentajes de uso por parte de algunas empresas de una y más fuentes.

FUENTE: Encuesta al Sector Exportador, UDAPE, octubre de 1992

1/ con exportación efectiva.

2/ empresas con potencial exportable.

Algo destacable en los anteriores resultados, es el importante porcentaje de empresas concurrentes al Sistema Financiero Internacional (SFI), debiéndose empero considerar que dicho financiamiento corresponde a programas de cooperación internacional, canalizados en algunos casos por el sistema bancario público nacional y otros por ONGs o directamente por las unidades exportadoras (esto explica la alta incidencia en empresas pequeñas concurrentes al SFI).

Igualmente, se pueden apreciar los porcentajes substancialmente menores de empresas pequeñas (en relación a empresas grandes y medianas) que pueden recurrir al sistema financiero nacional (comercial) o a proveedores, mediando en esta recurrencia limitativa el mayor tamaño - solvencia de las empresas grandes. Algo que llama la atención, es la recurrencia de empresas pequeñas a fuentes de financiamiento propias, de las cuales se espera volúmenes de capital pequeños que solo generan operaciones productivas y exportables menores.

5.2.3. Maquinaria y Equipo e Insumos

La adquisición e implementación de maquinaria y equipo, tanto desde el punto de vista de la operación comercial como del montaje tecnológico, más allá del financiamiento, no parecen ser dificultosas. El problema se agudiza a nivel del equipo importado, por cierta

³² Las fuentes de financiamiento no son mutuamente excluyentes, de ahí que los datos presentan porcentajes de uso por parte de algunas empresas de una y más fuentes.

dificultad en lo que se refiere a requerimientos de escala y adaptación factorial a las condiciones técnicas en las que se desarrolla la producción nacional.

La operación importable y el costo arancelario de la misma, dados los niveles actuales (Gravamen Arancelario Consolidado: 5 por ciento para bienes de capital) y la apertura de la economía en general, además de una oferta flexible de divisas, no implica mayores problemas.

Tanto la provisión como la utilización de insumos, trascendiendo sus implicaciones financieras, son relativamente superables vía gestión empresarial.

5.3. Servicios a la Exportación

Los servicios a la exportación implican la configuración de un ámbito económico-institucional adecuado, generador de externalidades y economías viabilizadoras y multiplicadoras de operaciones exportables empresariales.

La implementación, sostenimiento y desarrollo a lo largo del tiempo de los servicios a la exportación, especialmente a nivel de la información comercial y de la promoción de exportaciones, fundamentalmente recaen en el Estado, vía uso de mecanismos institucionales y financieros eficientes y concertados, que viabilicen los esfuerzos exportables con programas de alcance sectorial.

En el tema de promoción de exportaciones se observa limitaciones en cuanto a la difusión de una imagen de "país exportador". Se plantea con urgencia la creación y desarrollo de la red de información y comercialización externa, de contenido netamente técnico y gerencial, con un programa que establezca el cumplimiento estricto de metas por gestión, las cuales se concretizan en:

1. aumentos cuantitativos del valor de las exportaciones.
2. diversificación y ganancia en productividad y calidad a nivel de las exportaciones, consolidando hacia el mediano plazo la oferta y los mercados de realización de la misma.

Se considera, en función a un análisis detallado que se presentará más adelante, que aún es limitada la oferta de información comercial tanto como los mismos alcances y pertinencia de los programas de promoción de exportaciones. La promoción internacional de la producción transable, por los resultados obtenidos en el análisis de la muestra, no es considerada por los empresarios una dificultad importante, como se esperaría en un análisis más globalista.

El sector consolidado de empresas productoras-exportadoras, si bien reconoce la deficiencia en los sistemas nacionales de promoción e información, soluciona dicho problema apelando a fuentes de información propias, utilizando contactos y servicios de comercialización externos logrados a lo largo de su actividad exportadora, los cuales se limitan exclusivamente al ámbito de la firma y de su mercado externo concreto.

Las limitaciones de la información comercial y en promoción de exportaciones, afectarían con mayor nitidez las actividades de la empresas exportadoras comerciales y las de unidades productoras de exportación medianas y pequeñas.

Las unidades "grandes" productoras de transables para mercado interno, tampoco parecen considerar seriamente la limitación en la promoción de exportaciones y la entrega oportuna de información comercial útil, como obstáculo en su pretendido acceso al mercado externo. Exactamente lo contrario se observó a nivel de las unidades productoras pequeñas, para las cuales, dadas sus propias limitaciones en contactos con mercados externos, los esfuerzos nacionales de promoción son muy importantes.

Otro perfil de los servicios a la exportación y que tiene que ver con la readaptación de tecnologías y la adecuación de los productos de exportación tanto en cualidades intrínsecas como en forma (diseño, presentación y embalaje), fue estudiado indagando si las empresas observaban complejidad en "adaptación de productos", "embalaje y empaque" y "diseño".

Las empresas productoras - exportadoras dado el grado relativo de consolidación que han logrado con sus productos de exportación, los cuales además son mayoritariamente de carácter primario, no requieren procesos técnicamente complejos de adaptación, y consideran casi inexistentes los problemas en este campo.

El problema de la adaptación de productos es percibido en forma más aguda tanto por el sector exportador - comercial, que tendría mayor vinculación externa y por ende conocimiento de los requisitos que demandan sus mercados, como por el sector productor de mercado interno que entendería adaptación, diseño,³³ presentación y empaque adecuados, como limitantes de sus actividades de exportación .

Los productos exportables identificados, con mercados sobretodo en países vecinos, pero con limitaciones en cuanto a exigencias fitosanitarias, requerimientos de cadenas de frío para su conservación y transporte o/y sistemas de embalaje y empaque, son carne vacuna, pollos, fiambres y embutidos, y alimentos en conserva. También se identificó la necesidad de esfuerzos de adaptación en productos con perspectiva exportable, tales como gasa quirúrgica absorbente, pañales y papel tissue.

El café en grano, el frejol y el maní tampoco llegan a cumplir plenamente exigencias de calidad, al igual que la castaña³⁴ . Los muebles y productos de madera también requieren programas de apoyo a nivel de embalaje, diseño y adaptación para la exportación. Igualmente, existen limitaciones en cuanto a competitividad o calidad de diseños en artículos de cuero, tejidos de alpaca y joyería y bisutería en general.

Sólo el 50 por ciento de las unidades productivas exportadoras, utiliza información comercial del INPEX, habiéndose constatado que el porcentaje de empresas que utilizan los servicios de promoción es aún más pequeño³⁵ .

³³ Sin embargo, los mencionados problemas no fueron percibidos en la dimensión que se esperaría, pudiendo presumirse que aún los esfuerzos exportables se encaminan más a la obtención de nichos de mercado, antes que a la competencia en mercados externos exigentes. Por otra parte, no se debe perder de vista los mercados que demandan producción no necesariamente de calidad óptima, en los cuales la producción artesanal o una producción de menor calidad y más barata, tiene acceso.

³⁴ Actualmente, gran parte de los commodities encuentran limitaciones de realización por reducciones substanciales en precios, requiriendo más bien procesos de transformación como el caso de la castaña que podría ser transformada y exportada en turrónes u otros productos que utilicen la materia básica.

³⁵ Los servicios de promoción que ha venido ofreciendo INPEX, tales como asistencia a eventos feriales y empresariales en el exterior o programas de asistencia técnica, no cubren aún en alcance, ni en calidad las necesidades y expectativas del medio empresarial.

Es interesante observar que el porcentaje empresarial de utilización de información comercial, se incrementa considerablemente en relación inversa con el tamaño de las empresas, lo que muestra el grado de dependencia - necesidad que tiene el sector exportador de servicios informativos; las unidades exportadoras medianas y grandes, como se comentó antes, apelan a fuentes de información propias u otras fuentes privadas.

Más del 60 por ciento de las empresas productoras-exportadoras pequeñas que emplean a INPEX como instrumento de información comercial, tienen menos posibilidad -en relación a las empresas grandes- de apelar a otras fuentes de información, y declaran mayores limitaciones en la calidad y oportunidad de la información comercial.

Los servicios de comercialización -que cubrirían actividades de despacho de aduana, trámites de exportación, de elección de medios de transporte y otros similares- no fueron identificados como restrictivos y problemáticos por las empresas exportadoras, sin embargo sólo porcentajes pequeños utilizan los servicios de tradings (alrededor del 20 por ciento en empresas grandes y 10 por ciento en medianas y pequeñas).

Las actividades de comercialización se realizan en forma directa exportador-importador, utilizando sólo los servicios de comercialización imprescindibles; esto muestra también el poco grado de desarrollo exportador en el país, que tampoco permite desarrollar tradings y servicios de comercialización eficientes y dinámicos.

5.4. Uso de Convenios Internacionales

Los Convenios Internacionales, tales como el Sistema General de Preferencias en Estados Unidos, convenios con ALADI, Pacto Andino y otros, por los que se eximen o reducen pagos arancelarios por importación nacional, se abren preferentemente mercados y se ofrecen en general condiciones institucionales y económicas favorables para la realización de la producción nacional, son utilizados y valorizados en forma significativa por los exportadores nacionales.

Dadas las limitaciones que aún se observan en la efectivización de los convenios, incompatibles aún con el grado de apertura que tiene la economía nacional y con las actuales tendencias de liberalización del comercio internacional, se concluye en base a los resultados de la muestra, que un porcentaje significativo de las empresas exportadoras medianas y grandes utiliza estos convenios. La exportación -especialmente a los mercados andinos- se apuntala en gran medida en dichos convenios, garantizando márgenes de rentabilidad razonables que no podrían ser alcanzados bajo otras circunstancias.

La utilización de convenios internacionales es mucho más restringida a nivel de las unidades exportadoras pequeñas. Esto muestra también el poco grado de difusión que tienen dichos convenios y la necesidad de cierta especialización productiva que tienda a aprovechar plenamente los mismos, junto con su permanencia a lo largo del tiempo.

Una limitación de los convenios internacionales es la permanencia de barreras para-arancelarias incompatibles con la liberalización de aranceles o del levantamiento de prohibiciones expresas. Tal permanencia representa en sí un retorno al proteccionismo.

5.5. Factores Externos

Se investigó también el grado de complejidad percibido por los empresarios en mercados externos con demanda efectiva o potencial, a partir de niveles arancelarios y/o controles de carácter sanitario, fitosanitario, normas de calidad, cuotas de importación, y otros mecanismos, reglamentaciones y exigencias, que limitan el acceso de productos importados, y que pueden ser entendidas como normas para-arancelarias. En relación con las barreras para-arancelarias también se utilizó como medidor de posibles problemas, los "controles de calidad" que exigen los mercados de importación.

Igualmente, se investigó el problema que representa la magnitud de volúmenes pedidos, dadas las exigencias de comercialización a escala, los cuales se contraponen con una oferta nacional limitada.

Las barreras arancelarias y/o para-arancelarias junto a los controles de calidad, no afectarían significativamente a la exportación en función a cierto grado de consolidación en los mercados, a la utilización de convenios y mecanismos de desgravación, al uso coyuntural de nichos en los mercados, entre otros. Sin embargo, las grandes empresas productoras y comercializadoras cuyas operaciones exportables son significativas, consideran que las barreras arancelarias y para-arancelarias representan un problema más serio, aunque salvable, en su exportación.

Por su parte, las empresas productoras grandes potencialmente exportadoras, valorizan en mayor magnitud las barreras arancelarias de posibles mercados en el exterior, al igual que las empresas pequeñas en lo que respecta a los controles de calidad.

Los volúmenes de demanda tienen una relación inversa en cuanto a grado de dificultad y tamaño. La empresa productora o comercializadora pequeña se enfrenta a mayores dificultades de inserción en mercados externos al no poder satisfacer demandas importantes en volumen.

6. POLITICAS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES

6.1. Definición de una Política de Promoción de Exportaciones Definición del Concepto

Una política de promoción de exportaciones, es el conjunto de políticas económicas que haga que los retornos domésticos de exportaciones, comparados con los de importaciones, sean al menos iguales o superiores a los que existirían bajo libre comercio.

6.1.1. Requisitos para la Implementación de una Política de Promoción de Exportaciones

Los pasos para la transición hacia una política de promoción de exportaciones son los siguientes:

- Devaluación
- Remoción de los sesgos anti-exportadores

- Estabilización de precios³⁶

lo cual apunta hacia una economía de mercado y a una minimización del papel del Estado.

Para que el proceso de transición tenga posibilidades de éxito se precisan recursos externos y un Estado que promueva deliberadamente cambios por el lado de la oferta.

Para eliminar el sesgo anti-exportador es necesario lo siguiente:

- Tipo de cambio competitivo y estable.
- Eliminar las restricciones cuantitativas a las importaciones.
- Crear mecanismos de devolución de impuestos indirectos.
- Reducir lo más posible los aranceles o crear mecanismos de devolución.
- Adaptar la infraestructura de comunicaciones y transporte a las necesidades del sector exportador.
- Flexibilizar el mercado de trabajo.

6.2. La Experiencia Asiática

Las políticas de crecimiento orientadas hacia afuera y basadas en las exportaciones, han tenido singular éxito en los países del este asiático principalmente Corea, Taiwan, Japón, Singapur, Hong Kong, Indonesia, Malasia y Tailandia. En estos países se registraron altas tasas de crecimiento anual del PIB durante la década del ochenta: Japón 6.6 por ciento, Singapur 10.0 por ciento y Korea 9.7 por ciento. Por otra parte, las exportaciones registraron tasas medias de crecimiento anual oscilando entre 4.6 por ciento (Malasia) y 27.2 por ciento (Corea) para los años 1965-1980 y entre 2.4 por ciento (Indonesia) y 13.8 por ciento (Corea) para los años 1980-1989 respectivamente.³⁷

De los países antes mencionados es destacable el desempeño de Corea, Taiwan y Hong Kong, considerando que éstos tienen recursos naturales escasos y que han tenido que aprovechar al máximo su mano de obra abundante promoviendo la exportación de manufacturas.

Las estrategias de promoción de exportaciones en estos países, se apoyaron en políticas estatales activas "contrariamente a la creencia generalizada de dejar todo a las fuerzas del mercado. Sin embargo, a medida que se fueron desarrollando, las políticas de promoción activas de exportaciones fueron siendo remplazadas por políticas más neutras".³⁸

Entre los aspectos más importantes de las políticas de crecimiento orientadas hacia afuera en los países asiáticos, se han observado los siguientes:³⁹

- Presupuestos equilibrados, frecuentemente con superávits en cuenta corriente.

³⁶ Streeten, P. "A Cool Look at Outward-looking - Strategies for Development". The World Economy. Vol 5. 1982

³⁷ Banco Mundial. "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991- La Tarea Acuciante del Desarrollo". 1991

³⁸ Morales J.A. "Desarrollo Económico y Social: Paradigmas y Experiencias." en fundación Milenio - Baremo "Bolivia: Ajuste Estructural, Equidad y Crecimiento". 1991

³⁹ Basado en Sachs J.D. "Políticas de Comercio y Tasas de Cambio en los Programas de Ajuste Orientados al Crecimiento".

- Tasas de inflación bajas y estables.
- Excedentes en las cuentas corrientes del presupuesto que permitieron un rápido incremento de la acumulación de capital y el uso de subsidios y otros incentivos fiscales, para promover sectores productivos o para compensar a los exportadores la rentabilidad que se hubiera perdido por sobrevaluaciones en la tasa nominal de cambio
- Tipo de cambio nominal reajustado periódicamente para mantener el tipo de cambio real a un nivel adecuado. Cuando las tasas de cambio se sobrevaloraron, se devaluó o compensó con mayores subsidios a los exportadores.
- Incentivos fiscales a los exportadores, especialmente reintegros arancelarios pagados por la importación de insumos. Inexistencia de impuestos a las exportaciones.
- El punto clave en la política de exportaciones fue que los precios de los insumos debían mantenerse a niveles internacionales de forma tal que se cree un ambiente de competencia.
- El rol estatal fue importante en el fomento de las exportaciones, fortaleciendo su posición de negociación internacional, asignando créditos, subsidios de tasas de interés, etc.
- Se promovió la relativamente igual distribución del ingreso, fundamentalmente a través de políticas que igualaban la distribución de ingresos en el área rural.
- Se desarrollaron instituciones financieras para fomentar el ahorro y para canalizarlo a actividades productivas
- Se asignaron recursos de considerable magnitud a la educación, con la finalidad de promover la formación de mano de obra calificada.

6.3. La Experiencia Latinoamericana

6.3.1. Chile

Entre 1975 la economía chilena se encontraba con grandes déficits fiscales y de balanza de pagos, por otra parte la economía era de característica mono-exportadora lo que implicaba una fuerte dependencia de los ciclos económicos externos; es así que se decidió llevar a cabo políticas de corto y largo plazo con la finalidad de lograr la estabilidad y constituir a las exportaciones como motor de crecimiento de la economía chilena.

Dentro de las políticas adoptadas para favorecer el desarrollo de las exportaciones se tienen las siguientes:

- La reforma arancelaria y aduanera. Se disminuyeron y unificaron los aranceles y se eliminaron los controles a las importaciones y exportaciones.

- La política cambiaria Los tipos de cambio fueron unificados y devaluados. La política cambiaria tiene como finalidad mantener la paridad real del peso chileno a un nivel de equilibrio, de acuerdo a las tendencias de mediano plazo de la balanza de pagos, es decir de acuerdo al volumen esperado de precios y volúmenes de comercio, el servicio programado de la deuda externa y las disponibilidades de financiamiento externo.
- Devolución de los impuestos indirectos Con el propósito de que las exportaciones no pierdan competitividad por efecto de la tributación indirecta, se implementaron mecanismos de crédito fiscal o suspensión de pagos por los aranceles pagados por insumos importados que se incorporan en bienes finales exportados. Se implementaron mecanismos para diferir o suspender los aranceles de bienes de capital y se crearon zonas francas que tienen una serie de incentivos tributarios para los exportadores.
- Modernizaciones en transporte Se permitió la inversión privada en puertos marítimos, lo que permitió la racionalización de sus operaciones, disminución de tarifas, mayor eficiencia y la disminución de los costos de embarque y desembarque; en el transporte aéreo se decretó una política de cielos abiertos; en general, en todos los sectores del transporte se ha promovido la competencia y se ha otorgado mayor poder de negociación a los exportadores.
- PROCHILE Se creó esta institución con la finalidad de promocionar las exportaciones. PROCHILE financia programas de redes internacionales comerciales y de coordinación sectorial con los exportadores; asiste a foros internacionales comerciales y promueve acuerdos de comercio bilaterales.
- Otras medidas Con el propósito de mejorar el clima para el desarrollo de las exportaciones, se implementaron reformas laborales y reformas dirigidas a dinamizar el mercado de capitales; se eliminaron los impuestos a los créditos para exportaciones; se instauró un reintegro del 10 por ciento sobre el valor FOB a pequeños exportadores y se extendió el no pago de aranceles aduaneros sobre bienes de capital a los exportadores indirectos; se modernizaron las aduanas, bajo una racionalización administrativa dando equidad y uniformidad a los procedimientos administrativos y se crearon fondos de garantía bancaria para pequeños exportadores para facilitar el acceso al financiamiento.

Como resultado de las medidas antes mencionadas, el sector exportador chileno tuvo un gran crecimiento, especialmente en el sector de exportaciones no tradicionales que ganaron importancia relativa frente a las tradicionales. En el sector no tradicional se destacaron las exportaciones agrícolas; por otra parte se diversificaron los mercados, destacándose EEUU, Japón y Europa Occidental por las exigencias en calidad y puntualidad que exigen.

6.3.2. COLOMBIA

Las políticas de promoción a las exportaciones se remontan a 1967, su propósito fundamental ha sido el de diversificar las exportaciones con la finalidad de superar las dificultades de recursos externos y romper las limitaciones del mercado doméstico. Entre

las principales medidas enmarcadas dentro de las políticas de comercio exterior colombiano, se tienen las siguientes:

- El Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO). Cubre el ciclo básico de comercialización externa, la investigación de mercados, suministro de información, promoción directa, asesoría técnica, financiamiento, etc.
- La política cambiaria. Busca reducir la incertidumbre de los agentes económicos sobre la evolución del tipo de cambio, además se busca una estabilidad de los precios relativos para conservar la competitividad.
- Devolución de los impuestos indirectos. Se devuelven parte o la totalidad de los impuestos indirectos a los exportadores, esta medida también favorece las actividades de las zonas francas; otros sistemas contemplan la importación libre de aranceles de materias primas e insumos que van a ser utilizados directa o indirectamente en la producción de bienes de exportación, además incluye la importación de bienes de capital para instalación o ampliación de empresas exportadoras.

Las políticas antes mencionadas han resultado a partir de 1975 en una reversión de los déficits cambiarios y un aumento considerable de las exportaciones colombianas; el café disminuyó su participación relativa en el total exportado frente a un ascenso de las exportaciones no tradicionales⁴⁰, lo que denota una diversificación en la producción. La diversificación y ampliación⁴¹ de los mercados, es también importante tanto a nivel de exportaciones tradicionales como de las exportaciones no tradicionales. Por otra parte las importaciones se han ampliado y diversificado de acuerdo a la mayor dimensión y diversidad del aparato productivo.

6.4. Política de Promoción de Exportaciones en Bolivia

El análisis de casos efectuado en este capítulo y el diagnóstico realizado en el capítulo anterior, a partir de las entrevistas a las empresas y a las instituciones involucradas con el comercio exterior, tienen como finalidad la proposición de un conjunto de medidas enmarcadas en el contexto de la Nueva Política Económica y ordenadas en función de conseguir un propósito común.

El desarrollo de las exportaciones se enmarca en los lineamientos de la NPE que plantea, fundamentalmente, la asignación de recursos en función a las señales que proporciona el mercado y un programa de liberalización del comercio exterior, con amplios grados de apertura al resto del mundo. El nuevo modelo de desarrollo tiene como uno de sus principales fundamentos, la apertura de la economía al comercio exterior, y a un fortalecimiento del sector transable en general, y del sector exportador en particular, lo cual conduciría a un mejoramiento sustancial del saldo en la balanza comercial y, por ende, a la eliminación estructural del desequilibrio externo.

⁴⁰ Las exportaciones no tradicionales colombianas están compuestas en gran medida por productos agrícolas, pecuarios, textiles, cuero, metalmecánica y otras manufacturas.

⁴¹ Las exportaciones tradicionales están compuestas por café, petróleo, níquel, oro y carbón.

En este sentido, se considera una interacción simultánea del mercado externo proporcionando señales específicas a nivel de la demanda y de la reconversión del sector productivo hacia la producción de bienes transables en función a sus propias ventajas comparativas.

Así, el modelo de crecimiento de exportaciones se diferencia de la política de comercio exterior anterior a 1985. Esta política que correspondió a un capitalismo de Estado basado en los principios de la "sustitución de importaciones", planteaba el fortalecimiento y proteccionismo del sector productivo orientado al mercado interno. Para ello utilizaba los recursos de sectores primarios de exportación para sustituir en primera instancia las importaciones de bienes de consumo e insumos intermedios y posteriormente, de bienes de capital. Este modelo tendría que haber desembocado en una suerte de autarquía o autosuficiencia interna, que se abriría después al resto del mundo contando con una base industrial considerable.

El crecimiento en el actual modelo parte de la apertura al resto del mundo y pretende estimular la producción y exportación de bienes en base a la estructura de las ventajas comparativas de la economía nacional y de la eficiente asignación de recursos.

El logro de estos objetivos requiere el diseño de políticas apropiadas. Estas deben abarcar dos grandes áreas: (i) la política macroeconómica encargada de garantizar la permanencia de la estabilidad económica y (ii) las políticas específicas que permitan aliviar los obstáculos correctivos que ajustan a las unidades productivas exportadoras.

En este trabajo, las recomendaciones de política se circunscriben a la segunda área antes mencionada, en base a la identificación de los problemas que afectan a la actividad exportadora descrita en el anterior capítulo⁴².

Para fines de exposición y ordenamiento de las propuestas, se ha decidido mantener el mismo esquema que el observado en el análisis microeconómico, es decir, en primer lugar, las políticas que tienen relación con la solución de los problemas internos de producción; en segundo lugar, las acciones frente a las limitaciones de infraestructura, y por último, las alternativas de solución a los problemas económicos externos.

6.4.1. Política de Mejoramiento Productivo: Incremento de la productividad de la mano de obra

La afirmación casi generalizada de que la oferta laboral no ofrece el volumen necesario de mano de obra especializada y calificada, permite inferir que una de las primeras medidas a adoptarse es la de invertir en capital humano.

En el pasado, se han realizado varios intentos de capacitación de la mano de obra, siendo el más serio y efectivo el proyecto de Formación de Mano de Obra (FOMO), hoy convertido en Instituto Nacional de Formación y Calificación de Mano de Obra (INFOCAL). Sin embargo, el manejo administrativo de FOMO aunado a una programación de los cursos y áreas de estudio alejadas de la realidad productiva nacional, determinaron que los objetivos para los cuales fue creado no se cumplieran. Paralelamente, las restricciones financieras del sector público determino el cierre definitivo de la institución.

⁴² Con respecto a la primera área ver la experiencia de otros países mencionados en este capítulo.

Las necesidades que se enfrentan actualmente respecto a la formación de mano de obra sugiere la posibilidad de trabajar con una institución como INFOCAL, evitando de cualquier forma la reiteración de los errores que condujeron a su aparente fracaso. En este entendido, se podría pensar en las siguientes acciones:

- Instauración de una institución de capacitación de mano de obra de alcance nacional con representación departamental descentralizada y autonomía de gestión.
- Los recursos financieros deberían provenir tanto de un soporte del Tesoro General de La Nación, como de aportes del sector privado en función a los volúmenes de producción de cada empresa. La participación del Estado deviene del nuevo rol del mismo que le exige priorizar sus acciones en lo que se refiere a la formación de capital humano.
- Las áreas de estudio y capacitación, deberían ser definidas en cada oficina departamental, de acuerdo a las necesidades de los productores, sobretodo de aquellos que exportan y/o tengan un potencial exportable.
- Siendo una de las principales deficiencias observadas en las pequeñas empresas, el desconocimiento de técnicas de producción apropiadas, también se deberían realizar cursos de organización y métodos de producción para productos destinados a la exportación.
- El alcance de los cursos debería además incluir temas de gerencia y administración, al haberse detectado que una de las razones para que las empresas productoras de bienes transables no exporten, es el desconocimiento del procedimiento necesario.
- Desarrollo de técnicas de comercialización.

Se ha podido constatar que en el país no existe una predisposición clara del sector privado a dedicarse a la actividad exportadora. Esto se debe a que los productores de transables que aún no exportan, desconocen las técnicas de comercialización de su producto en el exterior, por lo que la capacitación deberá cubrir los niveles gerenciales con el propósito de habilitarlos como exportadores efectivos.

6.4.2. Mejoras en el nivel tecnológico

Como se menciona líneas arriba, el objetivo central de la política económica de fomento a las exportaciones, es lograr un incremento sustancial en la calidad de las mismas. Para el efecto, es imprescindible introducir innovaciones en el aparato productivo nacional a fin de lograr niveles de competitividad internacional. Los instrumentos propuestos para alcanzar estas metas son:

- Creación de los Comités Sectoriales de Productores, cuyo propósito principal sería compartir las experiencias y mejoras introducidas y efectuar conjuntamente los trabajos de investigación que conduzcan a un efectivo mejoramiento del

proceso productivo de un determinado bien. Así, por ejemplo, se podría conformar el Comité de Cunicultores, el Comité de Artesanos en lana de alpaca, etc.

La principal crítica de que es objeto esta propuesta, es la percepción, a pesar de no existir ninguna experiencia empírica que avale esta afirmación, de que los productores de un mismo rubro, jamás compartirían con sus competidores los "secretos" de su producción. Sin embargo, la conformación de los "pooles" de carga, sería un buen punto de partida.

- Organizar Bancos de Diseños, para registrar los diseños y garantizar que los mismos no sean plagiados por empresas de la misma industria.

A menudo, las unidades líderes de una industria no escatiman esfuerzos en procura de mejorar la calidad de su producto, para lo cual incluso contratan personal extranjero especializado en diseños. Sin embargo, las demás empresas de la industria se limitan a copiar los nuevos modelos, desalentando los posibles intentos de mejora en calidad que pudieran emprender algunas empresas progresistas.

6.5. Políticas de Apoyo en Infraestructura y Marco Legal e Institucional

Para complementar las políticas productivas de desarrollo interno de las empresas exportadoras, es necesario dotar al sector de una infraestructura de exportación a fin de darle competitividad.

Así, los sectores que deben ser sujetos de transformación a partir de una política de desarrollo de las exportaciones son:

6.5.1.. Transporte

6.5.2.. Energía

6.5.3.. Otra infraestructura física de exportación: terminales de carga, redes de frío, etc.

Asimismo debe pensarse en las siguientes áreas:

6.5.4.. Marco legal e institucional

6.5.5.. Sistema financiero

Se considera que un manejo adecuado de políticas incidentes en los temas anteriores, crearía un adecuado entorno para la actividad exportadora.

6.5.1. Transporte

Las condiciones del transporte fueron nítidamente identificadas en su incidencia sobre costos, requiriendo por tanto una decidida acción concertada público - privada para mejorarlas.

Las condiciones estructurales que impone el medio geográfico y topográfico sobre la comunicación física del país con el resto del mundo, son difíciles. Son obvios los principales elementos que hacen a esta dificultad: mediterraneidad y ubicación geográfica en el centro del continente y pisos ecológicos en los que se distribuye el área económica nacional que van desde los 500 a 4000 metros de altura, separados por una topografía altamente accidentada.

A estas limitaciones, se suma el escaso desarrollo de la infraestructura vial y de los medios de transporte, junto a una mala gestión administrativa en algunos casos.

Los objetivos - meta a nivel de transporte sobre los que se debe actuar serían los siguientes:

i. Desarrollo ferroviario y transformación de su régimen administrativo

En localización: La preocupación en el desarrollo y mantenimiento de una infraestructura ferroviaria adecuada podrá concentrarse inicialmente en el ramal que une los departamentos de La Paz y Santa Cruz, atravesando el departamento de Cochabamba. Ello en función a la casi absoluta concentración productiva de la oferta exportable en estas regiones y a las limitaciones económicas y administrativas que tienen el resto de las regiones del país para desarrollar una infraestructura ferroviaria.

En mejoramiento: El desarrollo de la vía férrea occidente - oriente (puertos del Pacífico - puertos del Atlántico), implica necesariamente su continuidad en el tramo inconcluso entre los departamentos de Cochabamba y Santa Cruz, considerando además el ancho de las vías.

Igualmente, se debe considerar la adecuada capacidad de tracción, junto a un número racional de vagones- bodega compatibles con las exigencias físicas de los productos a transportar.

En administración: El régimen administrativo y de propiedad del transporte ferroviario tiene un abanico de soluciones tendientes a lograr una empresa eficiente en lo que se refiere a rentabilidad y beneficio social. Entre las opciones a adoptarse figuran la privatización de la empresa estatal previa una regulación del sector que evite el surgimiento de un monopolio privado, o simplemente el alquiler de vía y material de tracción. La decisión final deberá basarse en un análisis cuidadoso de la empresa.

Por otra parte, son necesarios acuerdos internacionales que permitan el acceso ferroviario de las exportaciones a puertos internacionales sin restricciones económicas o de otra naturaleza.

En costos: Actualmente se ha detectado cierta discrecionalidad en las tarifas de ENFE, siendo evidentes los cobros diferentes a los de los supuestos precios de mercado. Este es un aspecto que debería ser considerado especialmente en la reforma de la empresa, independientemente de la opción a adoptarse.

ii. Transporte carretero

Carreteras: Existen programas públicos de desarrollo de infraestructura caminera en el país concordantes con el programa de ajuste estructural. En este marco es necesario observar prioritariamente las necesidades productivas y de comercialización que tiene el sector exportador, en lo que se refiere tanto a conexión de y con zonas francas, como vías internacionales.

La política de desarrollo caminero no puede estar sujeta a presiones regionales y/o sectoriales, las cuales tienen por lo general un marcado sesgo localista.

Empresas de transporte: A nivel de las empresas de transporte carretero ha surgido una oferta competitiva interesante, la cual puede ser estimulada con ciertas medidas que fortalezcan el marco de competitividad.

Se vienen efectivizando las medidas tendientes al levantamiento de aduanillas locales, trancas y cobros ilegales que encarecían y dificultaban el transporte carretero, las cuales necesariamente deben complementarse con acciones que eviten que sindicatos tradicionales u otras formas de colusión no competitiva, busquen fijar cupos de carga, evitar surgimiento de nuevas empresas, establecer tarifas mínimas, etc. Se debería permitir la libre operación de empresas extranjeras de transporte en territorio nacional.

iii. Desarrollo del transporte multimodal

Dadas las condiciones de mediterraneidad y las propias exigencias del transporte moderno, es muy importante el establecimiento en el medio de operadores de transporte multimodal, y la implementación de contenedores para lo cual el estado debería adecuar y agilizar sus sistemas de control aduanales, esperándose que la oferta de transporte se adecue también al sistema.

iv. Hidrovía

Dentro del programa de desarrollo de los llamados corredores de exportación, están contempladas medidas que tiendan a consolidarla. Estas medidas van desde la mejora física de la hidrovía en lo que se refiere al dragado de ciertas áreas, como a la consolidación jurídica como aguas de libre navegabilidad internacional.

v. Limitaciones de demanda

Se observó también que los volúmenes de exportación nacional tampoco reúnen condiciones de escala que justifiquen inversiones considerables en material de transporte; es el caso de la implementación de redes de frío.

Esta sería limitación tendría que ser paliada a partir de la conformación de "pools" de transporte, que podrían viabilizarse a partir de los Comités Sectoriales de Productores o de las propias organizaciones empresariales.

6.5.2. Energía

El problema energético, dada la actual escala productiva no reviste el grado de dificultad que por ejemplo ocasiona el transporte. Sin embargo, son necesarias políticas de reforma del sector que permitan la implementación de redes para la utilización del gas, y la renegociación con las empresas distribuidoras de energía eléctrica, que se refleje en menores precios cubriendo los costos de producción de las mismas y la obtención de márgenes de utilidad razonables.

Esto supone el diseño y ejecución de una reforma del sector.

6.5.3. Infraestructura de exportación

La provisión de terminales de transporte, centros de acopio, unidades de adecuación y embalaje de productos para exportación, frigoríficos y otra infraestructura, junto al transporte, constituyen también parte importante de los procesos de exportación.

La implantación de esta infraestructura necesariamente debe tener su correlato en la demanda que justifique la misma, debiendo el estado participar también activamente en su desarrollo vía inversión pública.

6.5.4. Marco Legal e Institucional

Es fundamental establecer un marco legal estable y claro que viabilice las distintas etapas que hacen a la actividad exportable, entendidas ellas desde la promoción, producción y comercialización.

Para ello se requiere la aprobación de la Ley de Exportaciones⁴³, elaborada ya por las instancias técnicas y a la espera de su implementación formal en instancias legales. Esta ley enmarcada en la reforma estructural y compatible con el Programa Económico Nacional reconoce la necesidad de priorizar el desarrollo del sector transable y de estimular las exportaciones brindándoles condiciones de competitividad en un marco de neutralidad.

Igualmente, se requieren otros instrumentos legales tales como reglamentos procedimentales que garanticen la aplicación eficiente del marco legal instituido por la Ley.

Por otra parte, se requiere la creación de instancias institucionales que permitan la concertación y comunicación entre el sector público y privado.

6.5.5. Financiamiento

La disminución de los costos financieros y el mayor acceso al crédito de parte del sector exportador, deberán provenir del logro de una mayor competitividad del Sistema Financiero Nacional en base a su reforma y modernización. Este tipo de resultados deberá, además, beneficiar a todo el sector productivo ya que cualquier tratamiento preferencial que beneficie a unos sectores en desmedro de otros conducirá, necesariamente, a un uso ineficiente de los recursos, tal como lo muestran las experiencias del pasado.

6.6. Política Externa de Promoción de Exportaciones

6.6.1. Promoción de exportaciones

Una de las principales causas del escaso desarrollo de las exportaciones, es la carencia de un programa coherente y permanente de promoción de los productos nacionales en los mercados internacionales. No existe conciencia exportadora en el país y, como consecuencia, todos los esfuerzos que realizan las entidades tanto públicas como privadas, se anulan frente a la dimensión de los problemas que se deben salvar para encarar una exportación sistemática.

En ese sentido, la experiencia de quienes han intentado infructuosamente emprender acciones tendentes a lograr un aumento importante de las exportaciones, demuestra que los esfuerzos aislados y de visión de corto plazo no tienen la menor posibilidad de éxito. En efecto, tarde o temprano la contundencia de las barreras, exigencias y complejidad de

⁴³ La Ley de Exportaciones fue aprobada por el Congreso Nacional en abril de 1993.

los mercados internacionales, termina desalentando las actividades que surgen al amparo de éstas acciones.

Los países con menor desarrollo relativo, se caracterizan por la exportación de commodities, como componente principal. En consecuencia, la variable precio es exógena a sus decisiones, restándoles sólo la opción de ajuste mediante la reducción de los costos de producción. Ahí es donde aparecen los problemas de escala, tecnología y transporte, como condicionantes del nivel de competitividad de nuestras exportaciones.

En base a todas estas consideraciones y otras de menor importancia, la propuesta para lograr una verdadera promoción de exportaciones, comprende las siguientes sugerencias:

- Consolidación del Instituto Nacional de Promoción de las Exportaciones (INPEX), como única institución pública nacional encargada de promover la inserción de la producción boliviana en los mercados internacionales.
- El INPEX, debería ser jerarquizado, elevándose su rango de dependencia a la Presidencia de la República, en forma directa, con autonomía de gestión, administrativa y presupuestaria.
- El INPEX debería organizar oficinas departamentales, aún en el departamento donde se encuentren las oficinas centrales, las cuales deben obedecer a un Plan Operativo Nacional.
- El Director Nacional del INPEX, debería ser nombrado por el Presidente de la República, mientras que los Directores Departamentales, serían nominados a partir de una terna que presente la Cámara de Exportadores del departamento en cuestión.
- Para realizar una eficiente tarea de promoción de exportaciones en el exterior, el INPEX debería implantar una Red Externa de Promotores del Comercio Exterior de Bolivia, en los mercados en los que actualmente y en el futuro se detecten posibilidades reales de comercialización⁴⁴. Esta red podría conformarse en base a una planta profesional altamente calificada incorporada a programas de estabilidad funcionaria tales como el Servicio Civil. Alternativamente se podría pensar en la empresas en el exterior cuya remuneración provendría íntegramente de un porcentaje del valor de las exportaciones lograda en su gestión.
- Los recursos financieros del INPEX, provendrían de donaciones del exterior, ante cuyos financiadores deberían, además de la Contraloría de la Nación, rendir cuentas los administradores de la institución.
- En el orden interno, las funciones del INPEX, serían la elaboración de las medidas y sugerencias de política económica de comercio exterior y el fomento y apoyo a la producción de bienes transables con destino a la exportación. Además debería coformar una base datos actualizada a fin de dotar al sector exportador de un sistema de información que apoye efectivamente en la toma de decisiones. Esta

⁴⁴ Una percepción inicial, sugiere que los países limítrofes, Estados Unidos, algunos países europeos y Japón serían las primeras plazas consideradas.

última función debería ser priorizada teniendo en cuenta que al presente constituye uno de los principales problemas que enfrenta el sector exportador.

- En el orden externo, el INPEX adicionalmente debería ser el encargado de seleccionar y coordinar la asistencia a las ferias internacionales que se realizan en distintos países.

El fortalecimiento del INPEX y su exclusividad como entidad pública promotora de las exportaciones, no invalida la conformación de entidades privadas similares.

6.6.2. Política Internacional de Promoción de Exportaciones

Las exportaciones y especialmente las no tradicionales, no han mostrado una evolución favorable en la última gestión. Entre otras razones pareciera que esta situación se ha visto intensificada por la magnitud del efecto de las barreras para-arancelarias que contrarresta el efecto favorable de las reducciones arancelarias y de los acuerdos preferenciales.

Las barreras para-arancelarias expresadas en controles de calidad y fitosanitarios estrictos, además de normas de embalajes, cupos y salvaguardias, constituyen las trabas más serias en el comercio internacional, que en la mayoría de los casos son una excusa para impedir la llegada de nuestros productos a los mercados de destino. Se crea así un proteccionismo encubierto por acuerdos preferenciales y reducciones arancelarias muy favorables, que en la praxis no tienen un alcance significativo considerando las barreras no arancelarias.

El sistema impositivo de los países de destino, es otro factor que puede constituirse en una barrera no arancelaria, pues existen países en los que los productos importados tienen un tratamiento impositivo diferenciado. Los acuerdos deben contemplar una cláusula explícita donde los productos a ser importados por el país socio, deben recibir un tratamiento similar a cualquier producto nacional. Esto quiere decir que nuestros productos al llegar a destino no deben contemplar gravámenes internos que no tengan los bienes que se producen en dicho país.

Es ilustrativo el caso de la exportación de cerveza a Brasil. En este caso se había firmado un convenio de libre internación, sin embargo en el mercado de destino el producto boliviano estuvo sujeto a un impuesto específico de cerca a 80 por ciento.

7. CONCLUSIONES

1. Los agudos desequilibrios fiscales y monetarios de principios de los años 80, redujeron substancialmente el nivel de las exportaciones. A los efectos negativos de la crisis se añadieron la caída en la demanda mundial y los impactos de las reducciones de precios internacionales.
2. La respuesta a la crisis en función a la nueva política económica, va generando una reconversión de mediano y largo plazos en el aparato productivo, reorientándolo al mercado externo.

3. Durante la segunda mitad de la década de los ochenta se observa un incremento en el nivel de las exportaciones, no obstante la caída de los términos de intercambio y un cambio en la composición de las exportaciones con un notable dinamismo de las exportaciones no tradicionales, además de una caída sustancial de las exportaciones de minerales, donde se destaca la reducción de la participación del estaño en el total de las exportaciones mineras.
4. Parte de estos resultados pueden ser explicados por factores exógenos e institucionales internos, junto a elementos de política relacionados con incentivos a las exportaciones implementados por las autoridades gubernamentales desde 1986.
5. En relación a las exportaciones totales se verifica que dos de sus determinantes básicos durante el período analizado fueron el nivel de actividad mundial y el tipo de cambio real (en las dos definiciones consideradas en este trabajo). La situación internacional favorable y la nueva política cambiaria implementada por el Gobierno a partir de 1986, que en términos generales evitó la sobrevaluación del tipo de cambio, explicarían el incremento de los niveles de exportación durante el período 1986-1990.
6. Desagregando las exportaciones en mineras, hidrocarburíferas y no tradicionales se encontraron los siguientes resultados:

- Para las exportaciones mineras la variable explicativa básica parece ser la demanda internacional. El tipo de cambio (en las dos definiciones consideradas) no se presentó demasiado significativo.

Es importante destacar que si bien la situación externa favorable estimula la exportación de algunos minerales (zinc y oro), el deterioro de los términos de intercambio y principalmente la caída del precio del estaño, afectaron negativamente a la exportación de este sector durante el período 1986-1990, que llevó a una reducción de su participación en las exportaciones totales.

- Las ecuaciones para exportación de hidrocarburos no presentaron resultados significativos. Esto se debe a las características peculiares de este sector: las exportaciones son efectuadas básicamente mediante contratos que establecen montos fijos de exportación a precios dados.
- En el caso de las exportaciones no tradicionales, la variable explicativa fundamental es el tipo de cambio real, considerando además el efecto del CRA (incluido en las dos definiciones de tipo de cambio utilizadas).

El acentuado incremento de las exportaciones no tradicionales durante el período analizado puede ser asociado a la política cambiaria seguida por el Gobierno, que en general evitó la sobrevaluación del tipo de cambio.

7. En la década de los ochenta ocurren cambios en la economía internacional al pasar de un entorno económico recesivo a uno expansivo, pero con deterioro de los términos de intercambio, y en la economía nacional (hiperinflación, ajuste estructural y estabilización). Esto llevó a analizar la posibilidad de que las

elasticidades ingreso internacional y tipo de cambio real de las exportaciones, se alteren a lo largo de la década. El test de Chow validó la hipótesis de cambio estructural.

Es importante destacar que el nivel de actividad mundial es más importante que el tipo de cambio real, en influenciar el comportamiento de las exportaciones en la primera mitad de la década. Durante la segunda mitad de la década, el tipo de cambio real pasa a ser preponderante, perdiendo el nivel de actividad mundial significación estadística.

8. El análisis microeconómico permitió identificar factores relevantes para la exportación: precios internacionales comparativamente más altos y ventajosos, ventajas comparativas reflejadas en costos menores y limitaciones de demanda de mercado interno. Fueron considerados poco relevantes los incentivos fiscales y la promoción de exportaciones, por ser insuficientes.

El costo de la mano de obra es en general económicamente ventajoso para las empresas productoras de bienes de exportación y no representa un problema significativo, pero su productividad es baja. Además las empresas grandes señalaron que la legislación laboral es un obstáculo importante para su desarrollo .

El costo del capital expresado en altas tasas de interés es valorizado como un problema grave y de efectos negativos en la competitividad de las empresas y, por último, también surgen problemas en relación a la importación de equipos para la producción de bienes exportables.

9. A través del análisis microeconómico se observó que el diseño de políticas apropiadas de exportación debe abarcar dos grandes áreas: la política macroeconómica encargada de garantizar la permanencia de la estabilidad macroeconómica y las políticas específicas que permitan superar obstáculos a los que se enfrentan las unidades productivas exportadoras.
10. Este trabajo identifica algunos factores que ayudan a explicar el comportamiento de las exportaciones totales y por categorías. De los factores analizados el Gobierno tiene algún control sobre el tipo de cambio; es importante, por tanto, que las autoridades gubernamentales mantengan una política cambiaria que evite la sobrevaluación del tipo de cambio.

La vinculación política cambiaria -objetivos del sector externo, se basaría en la estipulación de dos metas para la economía: el logro de una tasa de crecimiento socialmente necesaria y efectos positivos en cuenta corriente (saldo comercial); así, el cálculo del tipo de cambio real debe tomar en consideración elementos tales como la tasa de inversión doméstica requerida, las necesidades resultantes de importación, la disponibilidad efectiva de recursos externos, entre otros factores. Por otra parte, al fijar como meta el saldo comercial, se debe considerar la influencia en el corto plazo del ritmo de crecimiento del ingreso doméstico y del resto del mundo, considerando también en el cálculo del tipo de cambio real las elasticidades precio e ingreso del comercio. Esta visión tiene la ventaja de relacionar la gestión del tipo de cambio con la promoción del crecimiento y el sector externo.

11. La otorgación de reintegros fiscales tendiendo a la neutralidad impositiva y arancelaria, se constituye en instrumento importante para estimular las exportaciones (como se observó en el caso de las exportaciones no tradicionales).
12. Se debe destacar también que el éxito final de la estrategia de promoción de exportaciones y liberalización comercial, depende en gran medida del comportamiento económico de los socios comerciales de Bolivia y de su demanda por productos nacionales. En épocas de recesión internacional, como en la primera mitad de la década de los años ochenta, una estrategia de promoción de exportaciones puede quedar seriamente comprometida por la reducción de los mercados donde pueden ser colocados los productos.
13. Además es necesario un esfuerzo deliberado de los agentes privados para alcanzar eficiencia y competitividad, pues los mercados internacionales actuales demandan productos de mayor calidad y menor precio y con más énfasis en su diferenciación.

ANEXO 1: DEFINICION DE LAS VARIABLES

Exportaciones Totales. Índice de cuántum, resultado de la división entre el valor corriente de las exportaciones y el índice de precios de las exportaciones. Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

Exportaciones Mineras. Índice de cuántum, resultado del cociente entre el valor corriente de las exportaciones mineras y el índice de precios de las exportaciones. La serie se transformó de frecuencia anual a frecuencia trimestral usando el método de Guerrero de estimación e interpolación con series relacionadas. La serie relacionada utilizada como indicador sintético fue Extracción de Minas y Canteras. Fuente: INE.

Exportaciones de Hidrocarburos. Índice de cuántum, resultante de la división entre el valor corriente de las exportaciones de hidrocarburos y el índice de precios de las exportaciones. La serie se transformó de frecuencia anual a frecuencia trimestral usando el método de Guerrero de estimación e interpolación con series relacionadas. El indicador sintético utilizado fue la producción de Petróleo Crudo y Gas Natural. Fuente: INE.

Exportaciones de No Tradicionales. Índice de Cuántum, resultado de la división entre el valor corriente de las exportaciones de no tradicionales y el índice de precios de las exportaciones. La serie trimestral se la obtuvo residualmente. Fuente: INE.

Nivel de Actividad Externa. Índice trimestral de producción industrial de los Estados Unidos. Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

Tipo de cambio real (1). Tipo de cambio nominal inflacionado por el índice de precios de transables (índice de precios de exportación más el índice de precios de importación FOB, dividido por dos) y deflactado por el índice de promedios salariales del sector privado. Fuente: INE y UDAPE.

Tipo de cambio real (2). Tipo de cambio nominal inflacionado por el índice de precios mayoristas de los Estados Unidos y deflactado por el IPC de Bolivia. Fuentes: INE, FMI y UDAPE.

Tipo de Cambio Exportaciones no Tradicionales:

$$e^* = e(1+t)$$

donde

e^* = Tipo de cambio real exportaciones no tradicionales.

e = Tipo de cambio real

t = CRA, con valor de 10 por ciento del último trimestre de 1987 al segundo trimestre de 1990. En el tercer y cuarto trimestre de 1990 se considera la tasa del 6 por ciento.

BIBLIOGRAFIA

- BANCO MUNDIAL. 1990. Informe el Desarrollo Mundial. Washington, D.C. Mimeo.
- CANDIA, G. 1992. "Tipo de cambio real". Análisis Económico. Política Cambiaria 5:69 90 (Junio). La Paz, Bolivia: UDAPE.
- DORNBUSCH, R. y FISHER, S. s.f. "Exchange rates and the current account". American Economic Review no. 80.
- EDWARDS, S. 1992. "Política cambiaria en Bolivia: Avances recientes y perspectivas". Análisis Económico. Política Cambiaria 5:7-68 (Junio). La Paz, Bolivia: UDAPE.
- GUERRERO, V. 1989. "Desagregación trimestral del producto interno bruto en Bolivia". La Paz: UDAPE - HIID.
- HARVEY, A. 1981. "The econometrics analysis of time series". Phillip Allan.
- LEVI, S. 1987 Instrumentos fiscales y financieros para la promoción de exportaciones en Bolivia. US.: Universidad de Boston.
- MORALES, J.A. 1991. "Desarrollo económico y social, paradigmas y experiencias". Ajuste Estructural, Equidad y Crecimiento. Fundación Milenio-BAREMO.
- MORAWETZ, D. 1986. "Bolivians exports and medium term economic strategy, prospects problems and policy options". Documento de Trabajo del Banco Mundial, Washington D.C.
- RENDEL, E. 1991. "Programa de apoyo crediticio a una política de desarrollo exportador en Bolivia". NN.UU,
- SACHS, J. 1990. "políticas de comercio y tasas de cambio en los programas de ajuste orientados al crecimiento". Mimeo.
- STREETEN, P. 1982. "A cool look at outward-looking -Strategies for Development". The World Economy, vol. 5.
- UNIDAD DE ANALISIS DE POLITICAS ECONOMICAS (UDAPE). 1991. Política de exportaciones en Bolivia. (Octubre). Mimeo.
- _____. 1992. sector exportador no tradicional: Principales problemas y propuestas de política. La Paz, Bolivia: UDAPE. (Diciembre). Mimeo.
- _____. 1991. El programa económico y social boliviano. La Paz, Bolivia: UDAPE. (Septiembre). Mimeo.