

## **La Apertura Externa en Bolivia**

Humberto Sergio Zambrana Calvimonte

La Paz, Diciembre 2002

## La Apertura Externa en Bolivia

Humberto Sergio Zambrana Calvimonte

<mailto:hzambran@udape.gov.bo>

### INTRODUCCIÓN

La apertura externa de la economía boliviana asumida como parte del modelo económico seguido por el país desde 1985, se convirtió en uno de los fundamentos del mismo, influyendo no sólo en las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, sino también en otras variables relacionadas con el sector externo y la balanza de pagos, como la inversión extranjera directa, las transacciones financieras por endeudamiento privado y público, además del nivel de reservas.

La modalidad de apertura externa también dio lugar a un cambio de patrón o estrategia de inserción internacional del país, en un contexto económico mundial globalizado y regionalizado, que viene exigiendo a los sistemas económicos nacionales y a las instituciones, entre las que se encuentra el Estado, altos grados de productividad, competitividad y eficiencia para poder obtener ganancias netas en el comercio exterior y establecer en general, un relacionamiento económico ventajoso con el “resto del mundo”, reflejado en la ampliación de los recursos financieros disponibles, la incorporación y uso de tecnología moderna, y la expansión de la frontera de posibilidades de producción.

En la primera parte del trabajo se analizan las características de dicha apertura, como un fundamento del modelo económico boliviano vigente desde 1985 y un cambio en el patrón de inserción externa del país; nótese que todos los modelos económicos nacionales buscaron ya sea explícita o implícitamente, realizar un patrón exitoso de inserción externa, funcional con su concepción y metodología de desarrollo.<sup>1</sup> En la primera parte también se examinan algunas características y resultados de la política boliviana de integración aplicada en los años 90, consistente con el modelo económico nacional y las políticas multinacionales de “regionalismo abierto”, formuladas para conciliar los compromisos de integración regional con las relaciones económicas impulsadas por señales de mercado.

---

<sup>1</sup>La concepción de desarrollo “hacia adentro”, adoptó un modelo proteccionista para el crecimiento endógeno, precisamente como requisito previo para que la economía nacional pueda abrirse totalmente al exterior y competir adecuadamente en el ámbito internacional. Ver “Tres Ensayos sobre Desarrollo y Frustración: Asia Oriental y Latinoamérica”; Ugo Pipitone. CIDE – México D. F. 1997.

En la parte II del trabajo se estudian los impactos y resultados de la apertura externa y la política comercial, principalmente sobre la productividad y la competitividad del sistema económico, entendiendo que las mismas se constituyen en una suerte de variables "clave", para poder superar las restricciones que limitan el acceso efectivo, creciente y sostenido, de la oferta exportable a los mercados externos. Asimismo, se consideran otras restricciones que limitan dicho acceso, como son los altos costos de transporte.

Finalmente, se presentan las conclusiones emergentes del análisis y algunas sugerencias que pueden ser útiles para una reformulación de la política económica y comercial, que busque superar los efectos coyunturales adversos de la presente crisis y re-encauzar a la economía nacional en una vía de crecimiento sostenible, para reducir la pobreza, mejorar el bienestar social y fortalecer la inserción nacional en el contexto económico internacional.

## **I. LA NUEVA MODALIDAD DE APERTURA EXTERNA**

### **1. El cambio de modelo económico**

En 1985 cambió radicalmente el modelo económico boliviano delineado desde los años 50 con la "revolución nacional", por la aplicación de la "nueva política económica" (NPE) en respuesta a una de las crisis más agudas que se vivió en el país y que amenazaba con hacer colapsar al sistema económico. Aunque la NPE se aplicó inicialmente con fines de estabilización macroeconómica, su visión y orientación determinaron de hecho, un cambio en el modelo de "capitalismo de estado", que sería virtualmente eliminado después con la implementación de reformas estructurales en distintos ámbitos económicos e institucionales.

El modelo anterior a la NPE buscaba realizar un proceso de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones y la expansión del mercado interno, financiado con recursos captados principalmente con endeudamiento público y exportación de bienes primarios, canalizados selectivamente hacia ciertos sectores considerados "estratégicos". En sus etapas avanzadas, el proceso debía configurar un sistema productivo diversificado e integrado, capaz de acumular capital y desarrollar tecnología por sí mismo, aunque en tanto demandase la adopción de un patrón conservador de apertura e inserción externa.<sup>2</sup>

Ese patrón demandaba a su vez, el uso de políticas externas proteccionistas tanto en el comercio exterior como en la captación de inversión foránea, comparando la situación estructural de rezago tecnológico, competitividad y desarrollo productivo de las distintas ramas y sectores económicos, entre sí y con el "resto del mundo" e instrumentando en

---

<sup>2</sup>De acuerdo con la CEPAL primigenia, se entendía que dicho proceso se realizaba en un país periférico, interrelacionado en una estructura única y dual, con países centrales industrializados y hegemónicos. Ver "El pensamiento económico de la CEPAL" de Octavio Rodríguez; Editorial Siglo XXI, 1985.

consecuencia, barreras arancelarias y no-arancelarias a la importación de bienes, además de controles al movimiento del capital extranjero.

El énfasis proteccionista en el comercio exterior era selectivo y variable, de acuerdo con la madurez alcanzada en los procesos sectoriales sustitutivos de importaciones, acentuándose inicialmente en favor de la producción local de bienes de consumo duradero y no duradero, de "sustitución fácil", mientras se abarataba el costo de importación de bienes todavía no sustituibles como equipo productivo e insumos especiales, mediante exenciones tributarias, menores tasas arancelarias, entrega de divisas más baratas a sus importadores y en varias coyunturas, mantenimiento de regímenes cambiarios con un tipo de cambio real apreciado.

Bajo esa lógica y ante la ausencia de un sector empresarial eminentemente capitalista que sustituya a la llamada "oligarquía minero-feudal",<sup>3</sup> se amplificó la presencia directa del Estado en la actividad económica, convirtiéndolo en propietario y administrador directo de empresas en diversas regiones y actividades, destacándose la minería con la COMIBOL que llegó a generar más del 60% del ingreso anual por exportación, la producción de energía e hidrocarburos (YPFB) y las actividades financieras (Banco del Estado, Agrícola y Minero). El Estado también asumió funciones directas en la construcción de infraestructura productiva, desarrollo de servicios y formación de capital humano, ejecutando además políticas de capitalización y fomento de actividades industriales y agro-industriales privadas, pre-seleccionadas por su carácter estratégico, otorgándoles subsidios directos y subvenciones indirectas, como créditos a tasas de interés preferencial.<sup>4</sup>

El modelo capitalista de estado entró en crisis a fines de los años 70, al agotarse el patrón de generación y acumulación de excedentes sustentado en la producción y exportación de minerales (estaño), por falta de nuevas inversiones en las empresas mineras y caídas de su productividad, en una coyuntura internacional desfavorable que contrajo la demanda mundial y redujo la cotización de dichos productos, encareciendo además el servicio de la deuda externa y la captación de nuevo financiamiento. En efecto, durante los años 70 aumentó el nivel del endeudamiento externo de la economía boliviana, hasta representar en 1985 casi 70% del PIB; una parte importante de la deuda externa fue contratada de acreedores comerciales, que a fines de esa década incrementaron sus tasas de interés, aumentando los costos del endeudamiento público y privado (con garantía estatal). Fue entonces, cuando Perú y México tuvieron que declarar moratorias unilaterales de su deuda externa.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Desplazada del poder político y económico como efecto de la revolución nacional.

<sup>4</sup> En varios casos las políticas de industrialización inducida, fomento y protección, no respondieron estrictamente a una lógica global de desarrollo y fortalecimiento productivo interno, sino más bien a intereses de ciertos grupos corporativos de poder con capacidad para imponer las mismas.

<sup>5</sup> Fue en la llamada "crisis de la deuda", cuyos efectos hicieron que se califique a los años 80 en América Latina, como "década perdida". Actualmente en Bolivia menos del 1% del stock de la deuda externa ha sido captado en condiciones comerciales; el 99% de la misma se ha contratado de organismos multilaterales (Banco Mundial, BID, CAF, entre otros) y bilaterales (gobiernos y agencias de gobierno), con créditos concesionales a tasas de interés por debajo de las del mercado internacional (tasas libor), períodos de gracia y plazos prolongados de amortización. Para ampliar el tema, ver "La deuda externa en Bolivia"; CEDLA, 2001.

Cuadro1. Grado de endeudamiento externo en Bolivia

	Stock de la deuda pública de Mediano y largo plazo (% del PIB)	Proporción de deuda comercial En el stock de deuda
1971-75	47%	42%
1976-80	46%	45%
1983	62%	33%
1985	68%	23%

Elaborado en base a datos del BCB

La crisis internacional puso en evidencia los defectos y las ineficiencias del modelo entonces vigente, desencadenando junto con la aplicación de erradas políticas económicas, una crisis interna generalizada que llevó a la liquidación del mismo, sin haber alcanzado el pretendido desarrollo industrial del país (desvirtuándose con ello, al modelo estructuralista). Conviene mencionar también que en ese período afloraron demandas y reivindicaciones sociales, reprimidas por anteriores gobiernos autoritarios, ante un gobierno popular que elevó los salarios sin que se incremente en contrapartida el nivel de producción.

Entre los efectos más visibles de esa crisis se destaca la hiperinflación, generada por la expansión de la oferta monetaria para financiar gasto corriente (tasa de inflación en 1985:11750%), los altos déficits fiscales (1982:15.6%, 1983:19.1% y 1984:25.9%, del PIB), la devaluación monetaria con una brecha creciente entre la cotización oficial y real de la divisa (en 1979 el dólar valía 20 \$.bolivianos y en 1985 la equivalencia se redujo a 0.45), los saldos negativos en la balanza de pagos con pérdidas de reservas (stock de RIN: 1982:-6% y 1984:1%, del PIB), la caída en los niveles de actividad, demanda agregada, inversión y empleo (tasa de crecimiento del PIB, 1982:-3.9%, 1983:-4%, 1986:-2.6%) y en general, el empobrecimiento y la carestía sufridos por la mayoría de la población.<sup>6</sup>

En ese contexto se aplicó la NPE, como un “paquete” de medidas estabilizadoras, liberalizando los mercados domésticos al eliminar los controles institucionales y dejar que los precios se autorregulen por la acción de la oferta y la demanda. También se generaron macroprecios de mercado, como tipos de interés y de cambio, iguales para todas las actividades económicas, inducidos sólo indirectamente por la autoridad monetaria (BCB), en un caso con las tasas de interés de reporto y fondos RAL, y del “bolsín” en el otro.

<sup>6</sup> Para medir la magnitud de la crisis y los resultados de la NPE en cuanto a estabilización macro económica, conviene considerar que en los 90s la tasa de inflación promedio fue de 9.6%, la depreciación del tipo de cambio real fue de 4.2% y el déficit fiscal promedio llegó a 3.8% del PIB; el stock de reservas llegó a 13% del PIB a fines de la década, siendo suficiente para mantener la estabilidad monetaria y cambiaria. Sin embargo, la tasa de crecimiento del PIB en promedio durante los 90s fue de 3.8%, resultando insuficiente para reducir la pobreza. Tampoco se ha consolidado ningún patrón sostenido de acumulación de capital, aún con el “boom” de inversión extranjera de la segunda mitad de la década.

Asimismo, se estableció la libre contratación y la "racionalización laboral" en el mercado de trabajo, a objeto de generar un salario real consistente con la productividad del factor.<sup>7</sup>

La liberalización general debió completarse con la eliminación del rol de agente económico directo del Estado, cerrando varias empresas públicas,<sup>8</sup> privatizando empresas regionales y de la ex CBF (Corporación Boliviana de Fomento), liquidando la banca estatal y finalmente "capitalizando" YPFB, ENDE, ENTEL, ENFE y LAB. Alternativamente, se concentró el esfuerzo estatal y la inversión pública en la generación de condiciones y ámbitos favorables a la inversión privada (nacional y extranjera), construyendo infraestructura productiva, desarrollando capital humano y creando normas e instituciones, entre otras externalidades funcionales para la expansión de los emprendimientos privados.

Asimismo, con la NPE se liberalizaron las exportaciones e importaciones dando paso a la nueva modalidad de apertura externa que se profundizó en los años 90, con la aplicación de reformas complementarias y la liberalización de la cuenta de capital de la balanza de pagos (BP), además de la firma de acuerdos comerciales y de promoción de inversiones, tanto de alcance multinacional como binacional.

## 2. La apertura externa funcional al modelo

La liberalización de los mercados buscó realinear los precios domésticos, no sólo de manera consistente con la dotación interna de recursos sino con los precios externos, generando señales para una asignación eficiente de más recursos, que permitiesen expandir los niveles de productividad y competitividad del sistema económico. Para ello, se debió optar por una modalidad de apertura externa acorde con la situación de economía "pequeña" y "tomadora de precios", donde al menos en teoría los precios internos que resultan de la acción del mercado se alinean con los precios internacionales.<sup>9</sup>

La apertura externa se aplicó inicialmente con una política de shock, unilateral y de hecho, sin evaluar previamente los grados de productividad, competitividad y rezago tecnológico de los distintos sectores económicos. Con ella se cambió el patrón de inserción externa de la economía boliviana en los contextos mundial y regional, instituyendo la libre importación, eliminando las barreras de carácter no arancelario<sup>10</sup> a las importaciones y

<sup>7</sup> Además de haberse unificado el tipo de cambio paralelo y oficial, reducido el ritmo de crecimiento de la oferta monetaria, recortado del gasto fiscal vía congelamiento de salarios en el sector público y reducciones del gasto corriente, coadyuvadas después con la reforma tributaria que buscó incrementar los ingresos fiscales, ampliando el universo de contribuyentes y simplificando los mecanismos tanto de captación como de administración, entre otras reformas.

<sup>8</sup> Inicialmente con el cierre de minas estatales y el cambio del rol de COMIBOL, de empresa productora y comercializadora de minerales y metales, a entidad administradora de contratos de riesgo compartido.

<sup>9</sup> En la literatura económica se conoce este alineamiento como "ley de un solo precio". Ver "La Política Cambiaria en Bolivia; avances recientes y perspectivas". Sebastián Edwards. Revista de Análisis Económico. UDAPE; Volumen 5, 1992.

<sup>10</sup> Prohibiciones de importación, cupos por volumen y valor, licencias especiales y temporales, entre otras.

estableciendo un sistema arancelario flat o uniforme, que no discrimina entre los diferentes tipos de bienes importables ni entre los agentes importadores.

En efecto, en 1985 se gravó la importación de cualquier bien con una tarifa nominal uniforme de 20% del valor CIF que se redujo en 1989 a 10%, manteniéndose hasta el presente con la excepción de una nómina de bienes de capital a los que se aplican tarifas de 5% y 0. Estas tasas se contrastan con las vigentes antes de 1985, que variaban con alta dispersión entre un rango de cero y casi 200%, en función del tipo de bien a importarse y del agente importador, abaratando o encareciendo el costo de importación, según fuese el caso.

La aplicación unilateral del nuevo régimen de importaciones des-protegió la producción doméstica, generando el cierre de varias empresas y la reconversión productiva de ciertas actividades, aunque logró abaratar el consumo final y reducir los costos de producción, dadas la alta propensión a importar y la elevada proporción de bienes de capital e insumos dentro del valor total importado, que no cuentan con una oferta doméstica sustitutiva o en su caso, competitiva en términos reales.<sup>11</sup>

Las nuevas políticas también buscaron expandir la producción de bienes exportables y las exportaciones, generando señales supuestamente óptimas en los mercados liberalizados, para alcanzar una asignación de recursos consistente con las ventajas competitivas del sistema. Desde 1985 se empieza a eliminar las trabas a las exportaciones y posteriormente se establece un ámbito de neutralidad tributaria para las mismas (Ley de Exportaciones promulgada en 1993), además de instituciones y normas que faciliten los procesos de producción de bienes transables y promocionen su exportación.<sup>12</sup>

La apertura externa no sólo se enfocó en la balanza comercial sino también en la cuenta de capital de la BP, al eliminarse las restricciones al ingreso y la salida de capitales del país, establecerse la libertad cambiaria y de convertibilidad, e implementarse además ámbitos económico-institucionales para estimular la captación de inversión extranjera, principalmente directa. Entre las normas promulgadas en los años 90 para estimular la inversión extranjera, se desataca la Ley de Inversiones (1992), que otorga un tratamiento similar al inversor foráneo y al local en cuanto a cobertura legal, costos tributarios, movimiento externo e interno de capitales y goce de beneficios,<sup>13</sup> y las mencionadas

---

<sup>11</sup> En los años 90 la propensión media a importar llegó a casi 25% y alrededor del 75% del valor importado ha estado constituido por bienes de capital e insumos, sin posibilidades de ser sustituidos por producción doméstica.

<sup>12</sup> A tiempo de liberalizar las exportaciones se implementaron instituciones que faciliten los procedimientos de exportación (SIVEX). También se creó el Ministerio de Exportaciones (actualmente Ministerio de Comercio Exterior e Inversión) y el INPEX (actualmente CEPROBOL), para diseñar y aplicar políticas que estimulen y promocionen las exportaciones. La institucionalización del ámbito de neutralidad tributaria se basa en la devolución de tributos (IVA, ICE y gravamen arancelario) pagados por los exportadores al adquirir materias primas e insumos nacionales y/o importados y en el RITEX, que permite importar libremente insumos y materias primas para producir bienes exportables. Asimismo, se fomentó la creación de zonas francas industriales y comerciales, que funcionan bajo el principio de “segregación aduanera y fiscal”. Deberá analizarse críticamente el funcionamiento de esas instituciones en base a los resultados e impactos alcanzados, con relación a los recursos insumidos.

<sup>13</sup> Coincidiendo con el principio de “trato nacional”, sustentado por la OMC.

Leyes de Privatización y Capitalización con las que se transfirieron las empresas públicas al sector privado nacional y/o extranjero.

Los recursos que ingresaron al país como inversión extranjera después de la apertura, se invirtieron en proyectos específicos antes que en valores y acciones, dada la magnitud del mercado financiero doméstico y la permanencia de cierta rigidez jurídica e institucional en el mismo, que limita por ejemplo el acceso al financiamiento externo sin la intermediación de agentes locales. Con ello, la inversión extranjera directa (IED) se convirtió en la fuente más importante de recursos financieros externos,<sup>14</sup> expandiendo además el acervo de capital y la tecnología en sectores de su interés (hidrocarburos, energía, comunicaciones), intensivos en capital, poco generadores de empleo y sin mayores efectos de encadenamiento vertical ni horizontal con los demás sectores económicos, al tener que importar por ejemplo la mayor parte de sus equipos e insumos.

En los años 90, la IED también posibilitó junto con el endeudamiento concesional y los programas de condonación y alivio de la deuda externa pública (Clubes de París y HIPC), obtener anualmente superávits en la cuenta capital de la BP y cubrir los continuos déficits en la cuenta corriente, permitiendo con ello incrementar el stock de reservas internacionales netas (RIN), hasta niveles relativamente altos y suficientes para garantizar la estabilidad monetario-cambiaría del sistema económico.

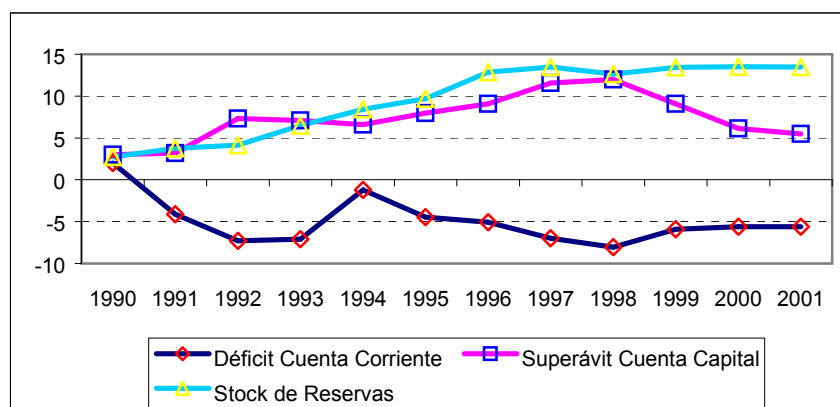
---

<sup>14</sup>La inversión extranjera directa entre 1980-82, representó 0.7% del PIB y aumentó desde 1.4% del PIB en 1990 a aproximadamente 12% del PIB en 1999. En el 2000, con la finalización de los programas de inversión en las empresas capitalizadas y la crisis económica, la IED se redujo en \$us283 millones respecto a 1999; esta tendencia decreciente continuó el 2001 (registrándose una IED de \$us660 millones), aumentando además la remisión al exterior de las utilidades por dicha inversión. Conviene reiterar que la IED se localizó en sectores intensivos en capital, importando gran parte de sus insumos, sin lograr los efectos multiplicadores tan enunciados y esperados, en todo el sistema económico.



Gráfico 1. Cuentas Corriente y de Capital de la Balanza de Pagos y stock de RIN

Nota: Las variables del cuadro se miden como porcentajes del PIB



La suficiencia relativa en el stock de RIN se mantuvo incluso en los últimos años, cuando se perdieron reservas con la crisis externa e interna, al reducirse tanto el superávit de capital como el déficit corriente en la BP, por contracciones del financiamiento externo, reducciones en la demanda y precios de los principales productos de exportación, caídas en la demanda agregada y el nivel de actividad, con menor importación de bienes de capital e insumos.<sup>15</sup> Conviene mencionar que en lo interno también se presentaron problemas en el sistema financiero: cartera en mora, caídas de los depósitos y menores colocaciones en los bancos, entre otros.

### 3. La apertura externa y la política de integración

En 1985 se efectuó unilateralmente la apertura de la economía nacional al exterior, sin que mediase ningún compromiso supranacional semejante a los contraídos después tanto con la Organización Mundial del Comercio (OMC), como con los acuerdos internacionales de libre comercio e integración económica. Ese cambio permitió flexibilizar el patrón o estrategia de inserción externa del país, ajustando mejor el funcionamiento del sistema económico nacional al proceso de “globalización económica”, dado en escala mundial y caracterizado entre otros aspectos por una transnacionalización productiva y financiera, un acelerado crecimiento del comercio exterior, generalización de las relaciones económicas mercantiles e influyente presencia de ámbitos e instituciones liberales como la OMC, constituida durante la Ronda de Uruguay (1986 a 1993) para fomentar un comercio global y des-regulado.<sup>16</sup>

En la primeros años de la década anterior y partiendo de la apertura económica unilateral, se empieza a aplicar una política de integración de Bolivia con otros países y bloques de países, consistente con el modelo económico vigente y convergente con las prácticas de “regionalismo abierto”<sup>17</sup>, propias de acuerdos de “nueva generación”, que buscan conciliar

<sup>15</sup> Las reducciones en los valores de importación, proporcionalmente mayores respecto a las reducciones en los valores de exportación, explican los déficits corrientes menores.

<sup>16</sup> El proceso de globalización capitalista se acentuó con la “caída del muro de Berlín”, la desaparición de la Unión Soviética, el fin de la “guerra fría” y la ruptura de la estructura bipolar en el mundo.

<sup>17</sup> El regionalismo abierto es un “proceso que surge de conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada por señales del mercado, resultantes de la liberalización comercial en general”. A “diferencia de otras épocas cuando los países se integraban en bloques

la integración económica supranacional pactada institucionalmente entre Estados, con las relaciones productivas y comerciales internacionales contraídas básicamente entre agentes privados, bajo una lógica de mercado, estimulada a su vez por los modelos liberales y de apertura externa asumidos en varios países en desarrollo.

El regionalismo abierto fue desplegado mediante la concertación de acuerdos de comercio y complementación económica entre países, con un carácter pragmático (que hizo que se los califique como “acuerdos a-doctrinales”), eminentemente mercantil y con menor contenido burocrático e institucionalista. Dentro de esos acuerdos se encuentran los compromisos entre países del sudeste de Asia (APEC) y de Estados Unidos con México (NAFTA). El regionalismo abierto también influyó en la conformación del MERCOSUR (1991) y en la re- formulación del Pacto Andino, después de la Declaración de Trujillo (1989).<sup>18</sup>

Por su parte, las economías nacionales se interesaron por el regionalismo abierto y la integración, negociando nuevos y mayores acuerdos no sólo con países o regiones vecinas, para ampliar su mercado externo vía levantamiento recíproco de barreras arancelarias y no-arancelarias al comercio y adquirir así, ventajas y preferencias comerciales en favor de sus exportaciones, reduciendo también sus costos de importación. Sin embargo, las economías nacionales no renunciaron a su proyección individual hacia el “resto del mundo”.

Ese comportamiento nacional y regional se explica por el lento avance de las negociaciones multilaterales auspiciadas por la OMC, en procura de aplicar principios y normas que consoliden el comercio liberalizado a escala mundial e impedimentos para tal consolidación, debido a posturas y políticas nacionales y regionales, de protección de mercados locales y subsidio a ramas productivas comparativamente más ineficientes, como las agropecuarias. Frente a ellas, los países en desarrollo concertaron acuerdos regionales y binacionales para garantizarse un acceso comercial estable y preferencial a los mercados externos, evadiendo además la amenaza de no participar en acuerdos ya existentes, que otorgasen ventajas comerciales a sus competidores precisamente en sus mercados de interés, deteriorando con ello su capacidad competitiva.<sup>19</sup>

La política boliviana de integración de los años 90 también logró acuerdos y compromisos con distintos socios comerciales principalmente de la región, que mejoraron las condiciones institucionales de acceso externo para la producción transable, a partir de la

---

para cerrar sus economías frente a terceros, en la actualidad el regionalismo abierto propende a hacer interdependientes a los mismos, tratando de acercarlos en espacios mayores”. Glosario de Comercio Exterior. Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE); Santa Cruz, 2000.

<sup>18</sup> En rigor, la integración andina atravesó por tres etapas después de la creación del Pacto Andino, impulsada principalmente por Chile y Colombia en 1969. La etapa de insurgencia bajo el modelo de sustitución de importaciones, que finalizó con el golpe de Estado en Chile (1973). La etapa de declinación, cuando las economías andinas centralizadas en la JUNAC, no logran realizar su modelo de industrialización inducida, ni consolidan el mega-mercado integrado y protegido, debiendo captar recursos desde fuera de la subregión, ingresando a fines de los años 80 en la crisis de deuda. La actual etapa post Declaración de Trujillo, en la que se busca un desarrollo competitivo a través de la adopción de mecanismos de mercado y apertura a terceros, bajo prácticas de regionalismo abierto que se vienen contraponiendo con enfoques y posiciones proteccionistas de algunos de sus países miembros, versus posiciones más proclives a la apertura e inserción competitiva en el resto del mundo, observadas en otros.

<sup>19</sup> Ver “La política de acuerdos de libre comercio en Chile”. Ricardo Vicuña. En “Cuadernos de Economía N° 94” ; diciembre de 1994; Pontificia Universidad Católica de Chile.

obtención de desgravaciones y exenciones arancelarias en favor de la exportación efectiva y potencial, aunque a cambio de ellas se ofreció un mercado interno previamente liberalizado. En los acuerdos bilaterales y regionales de complementación económica se ha buscado trascender el ámbito comercial, estableciendo en forma más enunciativa que real, compromisos para el desarrollo productivo y la inversión, complementarios e integrados. Asimismo, Bolivia firmó acuerdos con varios países desarrollados (EE.UU. y países europeos) para el fomento y la protección de sus inversiones en el país.

En ese sentido, Bolivia continuó participando en la Comunidad Andina (CAN) que funciona como “unión aduanera imperfecta”, con la liberalización del comercio interno y vigencia del “arancel externo común” (AEC), “perforado” por varias excepciones nacionales en cuanto a la aplicación plena de la estructura arancelaria comunitaria a todas las ramas productivas y al “universo” de bienes importables. El 2004 deberá generalizarse el AEC, “plenamente y sin excepciones”<sup>20</sup>, si los cinco países miembros adoptan una estructura arancelaria común con cuatro niveles: 0, 5%, 10% y 20% para todos los bienes del nomenclador arancelario. Sin embargo, ya se perfilan excepciones pues podría aplicarse además un nivel arancelario de 15% y Bolivia mantendría un nivel techo de 10%.

Aún contando con el anunciado “avance en torno a los objetivos integracionistas y de conformación del mercado común andino”<sup>21</sup>, después de haber homogenizado alícuotas arancelarias para el 62% de partidas del nomenclador, distribuidas en la mencionada estructura del AEC, continúa presente la “incertidumbre” acerca del futuro de la CAN. La homogenización de aranceles para 3500 partidas “contra todas las previsiones”, no refleja precisamente un “gran avance” en torno a la fijación del “arancel comunitario perfecto”, ya que la mayor parte de esas partidas corresponden a bienes que no se producen en la sub-región y/o no forman parte substancial del comercio intra-andino, siendo en general “no sensibles” a los distintos intereses sectoriales en los países miembros, como es el caso del 38% restante, donde no existe acuerdo, pues se trata de bienes agropecuarios, agro-industriales y manufacturas donde se concentran los intereses reales de los compradores y vendedores de los respectivos países miembros, más o menos contrapuestos entre sí.

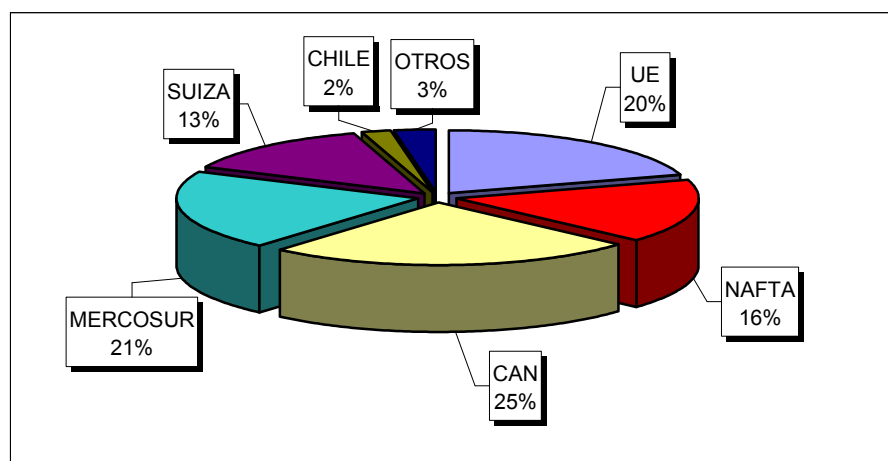
La contraposición de intereses refleja las limitaciones de la complementariedad productiva entre los distintos sectores de los países miembros, que trascendiendo a la voluntad política de los órganos directivos nacionales y supranacionales, no permite consolidar un mercado intra-andino autosuficiente y competitivo, frente a ofertas y demandas de terceros países y regiones (productivamente más desarrolladas) que tienden a desplazar las ventas inter- andinas en el propio mercado protegido. La magnitud de las economías andinas y su falta de complementariedad también inducen a los países a competir entre sí, en procura de exportar particularmente hacia otros mercados extra-regionales, con mayor rentabilidad.

<sup>20</sup> De acuerdo a la Declaración de Presidentes de los países andinos efectuada en Santa Cruz (enero del 2002), que además enuncia la adopción de una política agrícola común, la aplicación de un mecanismo de estabilización de precios en los 5 países para cierto número de bienes agropecuarios y agroindustriales, la armonización de políticas macroeconómicas y el ejercicio de una política exterior común, principalmente ante el ALCA y Mercosur .

<sup>21</sup> Los textos entrecomillados del párrafo corresponden al Editorial del Periódico La Razón del 21/10/2002 y a otras publicaciones periodísticas sobre el tema.

Asimismo, se observan diferentes enfoques de política entre los países miembros de la CAN respecto al alcance de la protección y la apertura económica en la sub-región, como es el caso de Colombia y Venezuela, relativamente integradas entre sí (incluso desarrollando un programa automotriz, junto a Ecuador), frente a Perú que asume cierta posición centrífuga, ya que sólo realiza 8% de su valor exportado en la CAN y salvo en el caso de hidrocarburos, no efectúa grandes importaciones desde los demás países andinos.

Gráfico 2. Estructura de las Exportaciones Bolivianas por Mercado de Destino



La actual participación de Bolivia en la CAN y la consolidación de un mercado común en la misma, resultan gravitantes para la economía nacional, ya que es decisiva la protección brindada por el AEC a las exportaciones bolivianas a los mercados andinos, principalmente de soya y derivados industriales, que absorben alrededor del 25% del valor total exportado anualmente por el país. Esas exportaciones se enfrentan a ofertas alternativas de terceros países, más competitivas en términos de costo y por tanto más atractivas para los propios compradores andinos, generándose con ello una gran fragilidad en cuanto a la sostenibilidad futura de la producción agroindustrial de soya y del balance comercial del país, mas aún considerando que en los últimos años sólo se alcanzó un superávit comercial con los países andinos.<sup>22</sup>

En 1996 Bolivia también se asoció al MERCOSUR con el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 36, estableciendo un proceso recíproco de desgravación arancelaria que culmina el año 2006, con la vigencia de una zona de libre comercio conjunta. El MERCOSUR resulta uno de los principales proveedores de Bolivia de bienes de capital e insumos; el año 2000, 31% del valor total importado provino de esa región y actualmente Brasil es el único comprador de gas natural, con un valor exportado del energético que ya representa casi 20% del valor total exportado por el país. El déficit comercial con el MERCOSUR sólo ha podido minimizarse con las exportaciones de gas, hasta 1998 a la

<sup>22</sup> Asimismo, Bolivia se ve condicionada en las actuales negociaciones con la CAN, a tiempo de evitar mayores restricciones a las exportaciones, a apoyar las posiciones de los países compradores.

Argentina y posteriormente al Brasil, pues la exportación nacional de otros productos se mantuvo en valores bajos e incluso decrecientes, pese a la vigencia del ACE (como se cuestiona más adelante).

En ese sentido, Bolivia resulta siendo un importador neto desde el MERCOSUR y un exportador neto hacia la CAN, al importar bienes de capital, insumos e incluso bienes de consumo desde Brasil y Argentina (además de Chile y desde fuera de la región) y realizar una escasa importación desde la CAN, con la que además el país sólo tiene frontera con Perú. Esto último, es atribuible también a la apertura unilateral que realizó el país y al hecho de haberse exceptuado de aplicar las alícuotas superiores a 10% del AEC, considerando sus “elevados costos transporte”.

Por otro lado, el país concertó Acuerdos de Complementación Económica con Chile (ACE N° 22) y México (ACE N° 31), que otorgan reducciones y preferencias arancelarias recíprocas a los intercambios comerciales bilaterales. Sin embargo, las importaciones desde Chile representan alrededor de 8% del valor total importado por el país y las exportaciones a ese mercado representen alrededor de 2% del valor total exportado. Asimismo, la mayor parte de las importaciones extra-regionales ingresan al país a través de puertos y territorio chilenos. La política de integración económica con Chile durante los 90s, estuvo limitada por el tema de los problemas territoriales y la mediterraneidad de Bolivia.<sup>23</sup>

A su vez, el ACE N° 31 negociado con México a objeto de acercar al país al NAFTA, no tuvo mayores efectos sobre el comercio bilateral. La mayoría de las exportaciones bolivianas al NAFTA (muebles y manufacturas de madera, joyería de oro, prendas de vestir, manufacturas de cuero y artesanías) se realizan en Estados Unidos, estimuladas por la liberalización de tarifas arancelarias y la eliminación de restricciones cuantitativas otorgadas al país (junto a Colombia, Ecuador y Perú), con el “sistema generalizado de preferencias” (SGP),<sup>24</sup> regulado por la Ley de Promoción Comercial Andina (ATPA) de EE.UU., altamente condicionada entre otros requisitos, a la erradicación de cultivos de coca integrados con el narcotráfico.

En general, la política de integración con los países desarrollados del NAFTA (EE.UU. y Canadá) y de la Unión Europea (UE), no gravitó en una exportación importante hacia esos mercados. La demanda en ellos resulta principalmente de señales de mercado, como son los casos de la exportación tradicional de minerales y metales, de manufacturas,

<sup>23</sup> Para ampliar el tema ver “Bolivia y Chile. Complementariedad Económica y Asimetrías”. Humberto S. Zambrana C. y otros. UDAPE y UDAPEX. 1997.

<sup>24</sup> El SGP es un mecanismo de cooperación internacional concebido por la UNCTAD, por el cual los países desarrollados conceden preferencias arancelarias temporales y no recíprocas a importaciones de países en desarrollo. Glosario de Comercio Exterior (IBCE); Santa Cruz, 2000.

El SGP otorgado por EE.UU. a Bolivia, brindó preferencias comerciales a alrededor de 6000 productos desde 1991 y actualmente con el ATPDEA ha ratificado las mismas hasta el año 2006, ampliándolas además a las confecciones textiles y de lana de auquénidos, entre otros productos. Por otra parte, conviene mencionar el alto grado de concesionalidad y discrecionalidad que tienen los SGPs, condicionados al cumplimiento de objetivos y metas políticas en el país beneficiario, que interesan al país que los otorga; este factor limita y desincentiva las inversiones, al reducir las expectativas de una exportación sostenible en el futuro.

productos ecológicos y castaña para chocolates (exportada a Suiza, país no miembro de la UE), entre otras exportaciones menores. Nótese que varios países de la UE también conceden SGPs al país.

Con la política de integración aplicada en los años noventa, el margen de protección arancelaria de la economía nacional se redujo aún más, ampliándose su grado de apertura, al otorgarse rebajas y exenciones arancelarias a las importaciones de los países socios, en contrapartida por las preferencias conseguidas en los diferentes acuerdos comerciales y de complementación económica. Mediante esos acuerdos también se definió con mayor o menor pertinencia, la sensibilidad de los distintos sectores productivos nacionales frente a las demás economías regionales, tanto al haber distribuido los productos con importación efectiva y potencial en los 3 niveles arancelarios vigentes en Bolivia (10%,5% y 0), como haber establecido plazos de desgravación, mayores en el caso de productos sensibles e incluso inmediatos en el caso de bienes que no se producen en el país<sup>25</sup>.

En el cuadro 2 se observa la tendencia decreciente del arancel nominal promedio, con la aplicación de tasas de 5% y 0 a una nómina más amplia de bienes de capital importados y gravados originalmente con tasas mayores (10% y 5% en cada caso), resultante de los programas internos de reactivación productiva aplicados desde 1998. También se observa esa tendencia decreciente en el arancel efectivo promedio, considerando no sólo dichas rebajas, sino las reducciones y exenciones arancelarias a las importaciones procedentes de los países socios, en función a acuerdos comerciales y de integración ya negociados, ponderadas por los respectivos valores importados en cada año.

Cuadro 2

	Arancel Nominal Promedio	Arancel Efectivo Promedio
1996	9,20%	5,21%
1997	9,40%	5,39%
1998	8,70%	4,55%
1999	8,50%	4,66%
2000	8,60%	4,85%

Elaborado en base a datos de la Aduana Nacional

<sup>25</sup> En el caso del MERCOSUR se estableció una lista de bienes con desgravación arancelaria inmediata, una vez que entró en vigencia el ACE 36 y listas de bienes sensibles, cuyos procesos de desgravación recién se inician el 2006, trascendiendo ese año en 5 y 8 años adicionales (entre esos productos se encuentra la soya y sus derivados, y otros agrícolas y agroindustriales).

## LOS RESULTADOS DE LA APERTURA EXTERNA

En forma de premisa puede decirse que la liberalización de los mercados y la modalidad de apertura externa, aplicadas desde 1985 en la economía boliviana, debieron haber expandido la productividad, especialmente del sector productor de bienes transables e incrementado el grado de competitividad de las exportaciones.<sup>26</sup> Estos efectos, bajo la visión original del modelo, se supeditaban más a la acción inductora del mercado que a acciones directas y deliberadas del Estado. El tema de la suficiencia o en su defecto limitación en cuanto a resultados, de la liberalización generalizada y la apertura externa, sobre la productividad y competitividad de los sistemas económicos, se relaciona con posiciones ideológicas y lecturas de experiencias concretas, acerca de los impactos de los modelos “neoliberales” en el crecimiento sostenido de los países en desarrollo, frente a imperfecciones, segmentación, falta de complementación y fallas estructurales en sus distintos mercados.

Con relación a la apertura y la liberalización comercial, en el caso de Chile se concluye que las prácticas proteccionistas ejercidas antes de la vigencia de su actual modelo, frenaron la expansión de la productividad en el sector productor de bienes transables y limitaron la competitividad de las exportaciones, entre otras razones, por haber anulado los incentivos que se generan con la competencia internacional, manteniendo un mercado local cautivo para una producción mediática orientada al consumo interno y haber distorsionado los precios relativos, encareciendo la importación de bienes sustitutos y complementarios. La distorsión de los precios relativos llevó a que se utilicen ineficientemente los recursos, generando además rentas adicionales y rezagos tecnológicos.<sup>27</sup>

Para el caso latinoamericano en general, J. Ramos<sup>28</sup> considera que las políticas que emergieron de las reformas liberales aplicadas en la mayor parte de las economías de la región, tuvieron impactos positivos sobre la tasa de crecimiento del producto y los niveles de productividad y acumulación de la primera mitad de los años 90, al menos comparando los resultados con los de la década anterior. Entre dichas reformas destaca la efectividad y el grado de profundidad de las políticas comerciales y la apertura externa, principalmente por haber eliminado barreras y distorsiones en el comercio exterior, contribuyendo así a la expansión de las mencionadas variables.

---

<sup>26</sup> Puede entenderse que la mayor productividad resulta de la calidad, cantidad y uso eficiente de recursos productivos y que la competitividad se relaciona con la capacidad de la oferta, para satisfacer más y mejor la demanda.

<sup>27</sup> Ver “Efectos de un Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: un enfoque de equilibrio general”. Juan Eduardo Coeymans y Felipe Larraín. “Cuadernos de Economía” N° 94 ; diciembre de 1994. Pontificia Universidad Católica de Chile.

<sup>28</sup> Ver “América Latina tras una Década de Reformas”. Joseph Ramos. Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

Cuadro 3. Indicadores de crecimiento, acumulación y productividad en América Latina

Períodos	Crecimiento del Producto (%)	Crecimiento de la Productividad 1/	Crecimiento de la Productividad Laboral	Inversión sobre el PIB (%)	Crecimiento del Stock de Capital
1971-80	4,9	-0,7%	2,0%	23,6	6,4%
1981-90	1,5	-2,4%	-1,3%	19,5	2,7%
1991-95	3,8	0,4%	1,1%	19,6	3,2%

1/ Crecimiento de la productividad total de los factores

Fuente: J. Ramos. Documento citado en la nota 28

Interpretando los resultados del cuadro 3, puede destacarse la recuperación del crecimiento promedio en la región tras la “década pérdida” (años 80), aunque considerando al mismo durante toda la década pasada y especialmente el cuasi-estancamiento observado a fines de los años noventa, pueda corroborarse que en los años 70 se logró un mayor crecimiento promedio. Sin embargo, ese crecimiento se explicaría más por los volúmenes crecientes de inversión (23.6%), con la consiguiente expansión del stock de capital (6.4%) que aumentó la relación trabajo /capital, antes que por la expansión de la productividad total de los factores (- 0.7%).

El crecimiento latinoamericano en la primera mitad de los 90s, parece responder con mayor propiedad a una expansión de la productividad, ya que la relación inversión /producto se mantuvo casi constante con relación a la década anterior (19.5%), siendo menor en 4 puntos porcentuales respecto a los 70s (23.6%). Asimismo, entre 1991-95 creció la productividad total de los factores (0.4%), habiendo aumentado relativamente menos el stock de capital (3.2% frente a 6.4% en los 70s) con una proporción menor de inversión (19.6%) y haberse recuperado además la productividad laboral (1.1%).

Así, el crecimiento del PIB y la expansión de la productividad total de los factores (siempre en promedio regional), resultarían de ámbitos económico-institucionales más eficientes, generados por la liberalización, apertura externa y otras reformas estructurales de carácter fiscal y financiero, que se aplicaron en la mayoría de los países. Ahora bien, la expansión de la productividad promedio en Latinoamérica, al igual que en las economías exportadoras del sudeste de Asia (con anterioridad a los 90s), también permitió el desarrollo de una oferta exportable con ventajas competitivas, adicional a aquella concentrada en la dotación natural de recursos, mejorando por ende la capacidad exportadora regional, medida tanto por el crecimiento en los volúmenes de exportación (quantum), como por el mayor porcentaje de participación de bienes transformados dentro del valor total exportado.

Cuadro 4. Aumento de la Capacidad Exportadora Regional

	1980	1990	2000
Índice del volumen exportado por la región (Base 1995)	32,3	66,3	159,8
Participación de las manufacturas en el valor total exportado por la región	17,4%	33,2%	59,0%
- Sólo MERCOSUR	33,1%	44,5%	49,1%
- Sólo Comunidad Andina	5,8%	13,9%	16,3%

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. 2001



Así, es posible plantear que la expansión de la productividad resulta un requisito básico para generar una oferta exportable competitiva, con capacidad de acceso efectivo, creciente y sostenido, a los mercados externos. Ahora bien, en el caso boliviano no se generó un desarrollo productivo al menos suficiente para equipararse al promedio latinoamericano y por tanto, no se produjo una oferta exportable con capacidad de acceso efectivo a los mercados externos, aún después de las reformas y contando incluso con una activa política de integración ejercida durante toda la década de los años 90.

En efecto, con las preferencias de comercio y desgravaciones arancelarias que se otorgaron institucionalmente al país, mediante compromisos de integración, acuerdos comerciales o bien unilateralmente (ATPDEA), no mejoró substancialmente la capacidad de acceso de la oferta exportable boliviana a los mercados externos, pues ella resulta principalmente de la expansión del nivel de productividad en el sector productor de bienes transables y de incrementos del grado de competitividad de las exportaciones, que puedan satisfacer más y mejor a las demandas externas, ajustándose continuamente a su dinámica y compitiendo además con ofertas alternativas. En otras palabras, la capacidad exportadora depende básicamente del desarrollo productivo, en un ámbito económico e institucional favorable.

## **1. La capacidad exportadora y de acceso al mercado externo**

El desarrollo productivo en Bolivia después de casi 20 años de vigencia del modelo, no ha sido suficiente para generar una oferta exportable competitiva, con capacidad de acceso creciente a los mercados externos y posicionamiento sostenido en los mismos, aún tomando en cuenta la transición desde la mono-exportación de minerales (estaño) a pocos países desarrollados, hasta la relativa diversificación de la exportación por productos y mercados.<sup>29</sup>

En efecto, la oferta exportable nacional sigue siendo limitada en cuanto a número, contenido de valor y grado de transformación de sus productos, y se realiza en los mercados externos bajo condiciones volátiles e inestables, poco sostenibles en el tiempo, apelando además a preferencias comerciales conseguidas (otorgadas) institucionalmente. Estas preferencias pueden revertirse o diluirse en el mediano plazo, por ejemplo ante una virtual realización de un área de libre comercio generalizada (ALCA), que establezca condiciones de comercio similares para todos los países del hemisferio o con la integración de la Comunidad Andina en el MERCOSUR.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Con bienes no tradicionales, producidos y exportados por sectores privados, que constituyen casi 50% del valor total exportado; los mayores volúmenes se exportan a la CAN y Chile (soya y derivados industrializados, además de madera y otros bienes agrícolas y agroindustriales); al MERCOSUR se exporta mayoritariamente gas natural, cuya producción y comercialización está a cargo de las empresas petroleras capitalizadas. Según información del Viceministerio de Comercio Exterior, la distribución promedio por mercado en los últimos años, tanto de exportaciones tradicionales como no tradicionales, fue CAN: 25%, MERCOSUR: 20%, Chile:2%, Unión Europea: 22%, Suiza: 9%, NAFTA:19% y otros:3%.

<sup>30</sup> Después de 7 años de negociación volvió a fracasar el intento de lograr un acuerdo CAN – MERCOSUR. La CAN entiende que debe protegerse de una avalancha de comercio de productos agropecuarios, industriales de origen agropecuario y textiles, procedente del MERCOSUR. Fuente IBCE, 6/12/2000.

Cuadro 5. Productos de la oferta exportable (En millones de \$us.)

	2001	2000	1999	1998
Aceite y productos de soya	299,8	276,8	206,0	192,9
Zinc	120,7	169,1	154,4	158,7
Gas natural	234,2	120,5	34,9	55,4
Oro	104,7	87,9	89,1	113,5
Plata	53,8	73,6	68,1	73,2
Estaño	56,0	65,8	63,2	57,7
Madera y productos de madera	52,3	76,4	73,2	76,2
Grano de soya	1,6	46,5	39,8	47,3
Joyería de oro	39,6	45,6	48,1	58,2
Textiles y prendas de vestir	39,4	45,1	40,5	33,1
Castaña	27,5	32,8	30,9	30,9
Cuero y manufacturas de cuero	21,3	21,1	10,8	9,7
Café	5,8	10,4	13,8	14,9
Algodón	2,7	9,6	18,8	15,5
Azúcar	10,0	7,2	9,1	24,6
Valor exportado	1.069,4	1088,4	900,7	961,8
Participación en el valor total	86,8%	87,6%	86,5%	85,7%
Valor total exportado	1.231,7	1242,9	1041,7	1122,9

Fuente: MCEI

La volatilidad en los valores de exportación, junto al insuficiente ahorro interno y a otros factores de carácter financiero, genera los altos grados de vulnerabilidad en la economía nacional, cuyos niveles de actividad e ingreso fluctúan en función de la situación coyuntural de la demanda mundial, principalmente de productos básicos. La mayor parte de las oferta exportable nacional está compuesta por esos productos, demandados en mercados externos muy competitivos con presencia de sustitutos cercanos, baja elasticidad ingreso de la demanda y precios oscilantes, fijados exógenamente. Son alrededor de cien las empresas que exportan valores anuales por encima de un millón de dólares<sup>31</sup> y el valor exportado de los quince productos genéricos del cuadro 5, representa en promedio alrededor del 87% del valor total exportado; destacándose entre ellos aceite y otros productos de soya, realizados en mercados de la CAN, zinc y oro vendidos en países industriales y gas natural exportado al Brasil por el gasoducto concluido hace dos años.

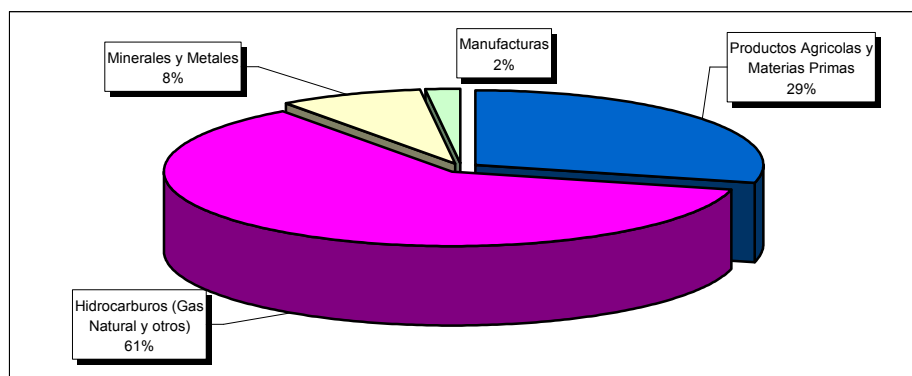
El valor exportado de manufacturas en los últimos cinco años llegó aproximadamente sólo a \$us170 millones en promedio anual (casi 15% del valor total exportado), excluyendo del mismo a los bienes agroindustriales como aceites de oleaginosas, café y azúcar e incluyendo joyas de oro, muebles y otras manufactura de madera y cuero, además de textiles, prendas de vestir y productos químicos, como alcohol etílico y ácido bórico. En varios casos, los sectores exportadores de manufacturas deben importar sus insumos

<sup>31</sup> Según el Viceministerio de Comercio Exterior, en 1999 y el 2000, el número de empresas exportadoras y de productos específicos exportados, fue respectivamente de 118 y 130 y, 74 y 67, con valores mayores a \$us1 millón, y de 347 y 345 y, 96 y 125, con valores menores a \$us1 millón.

básicos, al no estar integrados con los sectores domésticos productores o potencialmente productores de los mismos. Por su parte, los sectores primarios optan por exportar insumos ante limitaciones del mercado interno y mayor rentabilidad del mercado externo.<sup>32</sup>

Con el escaso desarrollo exportador no pudo aumentar significativamente el ingreso por exportación: en 1980 el valor corriente de las exportaciones fue de \$us1043 millones, llegando entre 1990-2000 en promedio anual, a \$us1154 millones. Los bajos valores de exportación más la alta propensión a importar, generaron déficits comerciales que explican a su vez los recurrentes déficits en la cuenta corriente. Sin embargo, se expandieron los volúmenes de exportación, corroborando la situación observada en países que enfrentan deterioros en sus términos de comercio, que tienden a vender volúmenes crecientes de productos básicos para compensar sus pérdidas de valor, reduciendo aún más el precio unitario de sus exportaciones y transfiriendo mayores esfuerzos productivos al exterior.<sup>33</sup>

Gráfico 3. Estructura del volumen de las exportaciones (en kilogramos)



Los productos básicos con escaso valor unitario abarcan una gran parte del volumen total de bienes exportados por el país. La exportación física de esos productos es más difícil y cara en términos unitarios, respecto a la exportación de bienes elaborados, con mayor contenido unitario de valor. Por ejemplo, los gastos de realización en la exportación de minerales y metales representan alrededor del 45% del valor total exportado, siendo también altos en los casos de grano de soya, azúcar e hidrocarburos; esos gastos son cubiertos por los exportadores que generalmente venden los productos a precios CIF, mermando con ello sus márgenes tanto de competitividad como de rentabilidad.

<sup>32</sup> Ese problema llevó a proponer la aplicación de políticas para el desarrollo de “cadenas productivas”, cuya materialización y sostenibilidad en el tiempo parece ser factible sólo si las mismas se sustentan en el mercado, sin que ello implique negar el uso de mecanismos estatales para inducir a una integración vertical, previa a la exportación. Debería tomarse en cuenta que la limitada diversificación e integración sectorial de la economía, es un problema estructural.

<sup>33</sup>Ver “Economía Internacional; Teorías y Políticas para el Desarrollo”. Ricardo Ffrench-Davis. México, Fondo de Cultura Económica. 1979.

En el siguiente cuadro se observa la tendencia creciente de los volúmenes exportados por Bolivia a lo largo del tiempo, especialmente de productos no tradicionales, que se contrasta con la tendencia decreciente de sus precios unitarios, además del deterioro de la relación de intercambio, como resultado de las respectivas tendencias (decreciente y ascendente) en los precios unitarios de las exportaciones e importaciones (IPX / IPM).

Cuadro 6. Índices del Comercio Exterior de Bolivia (Base 1990)

Índices de:	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Volumen Exportado	100,0	101,4	95,5	112,7	148,1	148,9	158,6	165,4	156,9	156,9	181,5
De Productos Tradicionales	100,0	103,9	103,1	116,9	123,4	142,3	132,7	133,9	133,2	121,9	141,0
De Productos No Tradicionales	100,0	96,3	81,0	102,3	177,9	151,6	189,7	205,0	186,3	205,6	238,9
Precio Unitario de las Exportaciones	100,0	91,9	82,9	74,5	78,6	81,6	81,8	81,0	75,5	71,0	73,3
De Productos Tradicionales	100,0	90,6	78,3	65,4	69,6	73,4	73,6	71,4	62,9	61,1	67,3
De Productos No Tradicionales	100,0	94,8	93,3	97,1	101,2	103,4	103,6	104,3	102,1	91,5	88,9
Precio Unitario de las Importaciones	100,0	142,5	162,2	170,1	173,9	211,2	247,4	285,9	366,6	312,3	294,5
Relación de Intercambio	100,0	64,5	51,1	43,8	45,2	38,6	33,1	28,3	20,6	22,7	24,9

Fuente: INE

En una perspectiva de largo plazo, el ingreso por exportación muestra un comportamiento cíclico, destacándose los quinquenios 1966-70, 1971-75 y la década de los años 90 (antes de la crisis que empezó a fines de 1998), cuando se obtuvieron las mayores propensiones de exportación y también se alcanzaron tasas de crecimiento del PIB relativamente más altas.<sup>34</sup> Adicionalmente, en dichos períodos se obtuvieron los coeficientes de apertura comercial más altos,<sup>35</sup> particularmente en los años 90, cuando se amplió el grado de apertura externa de la economía y se liberalizaron las importaciones, y las propensiones de importación fueron notoriamente superiores a las propensiones de exportación.

Cuadro 7. Comercio Exterior y Apertura (en millones de dólares corrientes)

Los	Período	Valor Promedio	Saldo	Propensiones de		Coeficiente de	
		Exportado	Importado	Comercial	Exportación	Importación	Apertura
	1951-55	121,2	78,8	42,4	19,8%	12,9%	32,7%
	1956-60	83,2	78,4	4,8	14,3%	13,5%	27,8%
	1961-65	96,8	103,0	-6,2	13,9%	14,8%	28,7%
	1966-70	182,6	153,2	29,4	19,4%	16,4%	35,8%
	1971-75	372,4	387,0	-14,6	21,2%	22,4%	43,6%
	1976-80	797,8	857,0	-59,2	14,4%	17,2%	31,6%
	1981-85	839,4	645,6	193,8	17,2%	11,7%	28,9%
	1986-90	731,0	670,8	60,2	16,2%	15,0%	31,2%
	1991-95	956,6	1186,4	-229,8	16,2%	20,1%	36,3%
	1996-2000	1351,2	2018,2	-667,0	16,6%	24,3%	40,9%

Fuente: elaborado en base a datos del BCB e INE

<sup>34</sup> Las elevadas propensiones de exportación especialmente en 1951-55 y 1981-85 del cuadro 6, resultan de caídas en el producto, antes que de expansiones en el valor exportado. Las tasas reales de crecimiento promedio en los respectivos períodos del cuadro, son: 1951/55:1.6%, 1956/60:-0.6%, 1961/65:5.2%, 1966/70:6.1%, 1971/75:5.8%, 1976/80:2.8%, 1981/85:-1.9%; 1986/90:2.2%, 1991/95:4.1% y 1996/2000: 3.4%. En los últimos tres años se redujo el ritmo de crecimiento; 1999:0.4%, 2000:2.4% y 2001: 1.2%.

<sup>35</sup> Como el cociente del valor de las exportaciones más las importaciones sobre el PIB.

ingresos por exportación relativamente altos, logrados en las décadas tanto de los 70s como los 90s, contrapuestos con los egresos resultantes de las también altas propensiones de importación, generaron crecientes déficits comerciales. El déficit comercial de \$us32 millones en 1971, creció en un promedio anual de 27%, llegando a \$us266 millones en 1979, mientras que en 1991 se registró un nuevo déficit (\$us184 millones) que en promedio anual aumentó en 14%, llegando a \$us613 millones en 1999.<sup>36</sup>

Los altos coeficientes de apertura más los déficits comerciales, corroboran la presencia de deficiencias productivas estructurales en la economía nacional, reflejadas tanto en una capacidad exportadora limitada en cuanto al grado de posicionamiento de la oferta nacional en los mercados externos e insuficiente para poder generar niveles altos de ingresos, como en una elevada propensión a importar, con 2/3 del valor total importado compuesto básicamente por bienes de capital e insumos sin oferta doméstica sustitutiva, cuya importación está estrechamente correlacionada con los niveles de inversión y crecimiento.

Al final de ambas décadas (70s y 90s), cayó el nivel de actividad y se desaceleró el crecimiento, por caídas en la demanda y los precios internacionales de los principales productos exportables, además de causas financieras originadas en un caso por las crisis de "deuda externa" y "asiática más Brasil y Argentina", en el otro.<sup>37</sup> En ese sentido, se observa un comportamiento económico y comercial relativamente similar tanto en los años 70 como en los 90s, subyaciendo en ambos períodos deficiencias productivas estructurales, aunque con la diferencia que en la primera década se seguía un modelo capitalista de estado y que en los años 90, el actual modelo ya se encontraba vigente.

## **2. Otras restricciones al acceso de la oferta nacional a mercados externos**

El desarrollo productivo y la generación de una oferta competitiva de bienes transables, como requisitos básicos para superar las restricciones de acceso de las exportaciones a los mercados externos, continúan como objetivos pendientes del actual modelo, cuya sostenibilidad depende en gran medida de la realización de los mismos. La consolidación del patrón actual de inserción externa depende de la expansión de las exportaciones; ella, responde también a consideraciones de escala, pues resulta restrictiva la dimensión del mercado interno tanto en términos de cantidad de población como de poder de compra.<sup>38</sup>

La situación física del territorio nacional, relacionada con su lejana localización de los grandes mercados del hemisferio norte y del sudeste de Asia, su mediterraneidad y su

<sup>36</sup> Los déficits comerciales de los 90s explican principalmente los déficits en cuenta corriente de la BP (5.6% del PIB en promedio anual), compensados - como se mencionó antes - con superávits en la cuenta de capital, resultantes principalmente de la expansión de la IED y del endeudamiento público y privado, además de donaciones y alivios de deuda, negociados en los Clubes de París y Programas para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC).

<sup>37</sup> Para ampliar el tema ver "La crisis de Bolivia en el contexto de las crisis internacionales". Humberto S. Zambrana C. Revista "Umbrales" Nro. 10. CIDES – UMSA. La Paz, 2001.

<sup>38</sup> Ver "Exportaciones, orientación al comercio y crecimiento: un enfoque de co-integración". Luis Figueroa De la Barra y Leonardo Letelier Saavedra. En "Cuadernos de Economía N° 94" ; diciembre de 1994; Pontificia Universidad Católica de Chile.

topografía física accidentada, acentuadas por las deficiencias en infraestructura vial y medios de transporte, encarecen los costos de producción y realización, y resultan también un factor restrictivo para el mencionado acceso. Sin embargo, esa restricción se minimiza ante ejemplos de desarrollo exportador de países australes como Chile o Nueva Zelanda y con la propia experiencia exportadora nacional a mercados de Norteamérica y Europa Occidental.<sup>39</sup>

Las restricciones físicas que deterioran la competitividad del comercio exterior, sólo pueden superarse mediante la construcción de infraestructura y desarrollo de medios de transporte, que permitan conectar interna e internacionalmente al territorio. Para ello se construyen los "corredores de exportación"<sup>40</sup> o vías de acceso a los océanos Atlántico y Pacífico a través de los países vecinos, que deberían concluirse totalmente no sólo por la necesaria conexión oceánica, sino por la magnitud actual y potencial del intercambio comercial del país con los países vecinos.

Se han presentado también restricciones de acceso a los mercados externos relacionadas con problemas macroeconómicos y desajustes internos, como los observados en Brasil (1998-99) y actualmente en Argentina, con devaluaciones monetarias que aumentaron súbitamente la competitividad cambiaria en favor de su comercio exterior, generando tanto una defensiva aceleración del ritmo de depreciación cambiaria en los demás países de la región, como posturas proteccionistas frente a importaciones con ventaja cambiaria, que rebasan los marcos que contempla la OMC para regular el comercio exterior y garantizar un ámbito de competencia "normal, leal e idóneo".<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Prendas de vestir, joyas, muebles de madera, entre otros productos, que lograron exportarse a nichos de mercado en base al desarrollo de ventajas competitivas, beneficiándose también de los SGP.

<sup>40</sup> El actual sistema vial de transporte por carretera está integrado por las redes fundamental o inter-departamental, que incluye cuatro corredores de exportación: Puerto Suárez-Tambo Quemado, Trinidad-Yacuiba, Desaguadero-Guayaramerín y Desaguadero-Bermejo, intra-departamental o complementaria y municipal o vecinal. Además se encuentra la hidrovía que conecta la parte sur-oriental del territorio con el océano Atlántico, las vías ferroviarias hacia Arica (Chile) y Corumbá (Brasil) y el transporte aéreo. Suena redundante indicar que resta mucho trabajo e inversión para desarrollar a plenitud esas vías.

<sup>41</sup> En rigor las ventajas cambiarias por depreciación del tipo de cambio se diferencian de las subvenciones, del dumping y otras prácticas desleales de comercio, aunque ellas pueden afectar al contexto macroeconómico en el que se desenvuelve el comercio exterior, que de acuerdo a la OMC debe cumplir además requisitos técnicos, sanitarios y de calidad, junto a procedimientos administrativos y aduaneros, que garanticen la calidad del mismo, pero que no lo restrinjan. En Bolivia recién se viene institucionalizando y adecuando la normativa de la OMC relacionada con prácticas desleales de comercio, pese a que ya en 1985 se liberalizó el comercio exterior.

Cuadro 8. Situación nominal y real del tipo de cambio en Bolivia

	Depreciación Nominal Bolivianos por 1 \$us.	Depreciación Real, Bolivianos por u. monetaria de :			
		Argentina	Brasil	Chile	Perú
1996 -Diciembre	5,28%	-2,23%	-0,56%	-0,26%	-3,17%
1997 -Diciembre	3,28%	-2,66%	-5,15%	-1,00%	-1,32%
1998 -Diciembre	5,42%	1,44%	-4,71%	-1,95%	-7,72%
1999 -Diciembre	6,21%	1,10%	-25,22%	-5,86%	-3,89%
2000 -Diciembre	6,51%	2,38%	0,46%	-0,29%	6,59%
2001 -Diciembre	7,05%	-0,96%	-2,27%	-6,04%	8,23%
2002 -Enero 1/	1,17%	-43,62%	-2,50%	-1,14%	-0,64%
Abril	3,37%	-56,39%	4,10%	6,55%	4,24%
Julio	6,00%	-59,06%	-23,69%	0,98%	3,52%
Septiembre	7,61%	-57,77%	-33,43%	-3,33%	1,42%

Fuente BCB

1/ La variación de los tipos de cambio en el 2002 se estima con relación a diciembre del 2001

La situación cambiaria regional y particularmente la del MERCOSUR, aceleró la tasa de depreciación nominal del “boliviano” (nótese que en diciembre del 2001 la depreciación nominal aumentó en 0.54 puntos porcentuales respecto al mismo mes del 2000 y en septiembre del 2002 en 0.56 respecto a diciembre del 2001), motivando además a una fuerte presión por parte de sectores de productores nacionales para que se amplíe la protección arancelaria del mercado local y se asuman restricciones no arancelarias, frenando así los mayores flujos de importación legal e ilegal de bienes que compiten y desplazan a la producción local.

En el cuadro 8, puede observarse que el tipo de cambio real bilateral con Brasil se apreció significativamente en 1999, como resultado de la devaluación del “real” en enero de ese año; lo propio ocurrió a lo largo de este año. La acentuada apreciación real de la unidad monetaria nacional respecto al “peso argentino” se produjo especialmente durante el primer semestre del 2002, aunque pudo mantenerse relativamente la competitividad cambiaria con Chile y Perú. Esa situación llevó a imponer en el país salvaguardias temporales a las importaciones de harina de trigo, entre otras restricciones no arancelarias (licencias previas, etiquetado obligatorio, cese de preferencias, salvaguardias cambiarias) propuestas para restringir las importaciones desde el MERCOSUR; asimismo, se plantea la modificación del sistema arancelario nacional, tornándolo más proteccionista.

No parece adecuado modificar el actual régimen de importaciones y la estructura arancelaria vigente, sólo para protegerse de importaciones que compiten coyunturalmente con la producción local por ventajas cambiarias. Existen varias razones para no efectuar tales modificaciones ante situaciones coyunturales, empezando por la incidencia que tienen los aranceles y las restricciones cuantitativas al comercio sobre el nivel de precios y la asignación de los recursos, que para ser eficiente requiere una señalización estable, al menos de mediano plazo. En ese sentido, es preferible aplicar salvaguardias temporales en tanto estén presentes las distorsiones, aunque ellas pueden resultar de decisiones discrecionales, al estar libradas a presiones de grupos de interés. Además en

el caso boliviano, las restricciones a las importaciones legales tienden a neutralizarse y a ser inefectivas, al incentivar a mayor contrabando, que sigue reproduciéndose en el país pese a la reforma aduanera.

También se produjeron restricciones a la oferta exportable nacional en el MERCOSUR, cuando la situación cambiaria fue favorable para las exportaciones de productos bolivianos y aumentó el comercio fronterizo<sup>42</sup> y posteriormente, cuando se revirtió la situación comercial en favor del MERCOSUR, mediante retaliaciones aplicadas por algunos de sus países miembros ante restricciones a su comercio en Bolivia. Asimismo, Chile ha aplicado desde hace varios años atrás, normas y medidas que restringen la exportación de productos bolivianos a sus mercados, argumentando que las mismas no cumplen con requisitos de carácter fito y zo-sanitario y que pueden afectar la salud y el medio ambiente.

Mas allá de la protección ante aumentos coyunturales del comercio exterior, llama la atención los escasos niveles de exportación nacional al MERCOSUR, exceptuando el gas, siendo éste un mercado poblacional y económicamente más grande que la CAN, con el que además Bolivia comparte una gran frontera común. Fuera del gas natural exportado a la Argentina hasta 1998 y que ahora se exporta al Brasil con un valor cercano a \$us235 millones (haciendo del producto el segundo en importancia después de los derivados de soya), en 1997, al entrar en vigencia el ACE No. 36, se exportaba a los cuatro países del MERCOSUR un valor corriente de \$us154 millones, que cayó en el 2001a \$us146 millones.

Aún con las exportaciones de gas no fue posible compensar el valor importado desde el MERCOSUR (bienes de capital, intermedios y últimamente más bienes finales), habiéndose generado otro saldo comercial deficitario entre una región y el país. El déficit responde a la ya mencionada limitación productiva del país, pero resulta también de cierta impertinencia del ACE en cuanto a preferencias recibidas o bien incapacidad para aprovechar las mismas, y preferencias otorgadas, que des-protegieron aun más - en términos arancelarios - al sector doméstico productor de bienes de consumo final y no consideraron adecuadamente el eslabonamiento entre la producción sectorial interna, equilibrándolo con la necesidad de abaratar las importaciones de bienes de capital e insumos productivos, sin oferta nacional sustituta.

Cuadro 9. Saldo comercial por regiones económicas

(En millones de \$us.)

	1996	1997	1998	1999	2000
Comunidad Andina	114,7	81,2	145,3	143,5	145,4
MERCOSUR	-145,4	-272,6	-273,1	-334,4	-321,3
Chile	-73,3	-63,3	-108,0	-103,7	-132,4
NAFTA	-194,5	-234,7	-375,9	-265,4	-127,3
Unión Europea	66,8	122,7	90,1	91,9	70,1

Fuente: INE

<sup>42</sup> Durante la vigencia de regímenes de tipo de cambio fijo, manteniendo apreciaciones cambiarias; en Brasil antes de su crisis en 1998 y en Argentina, con la paridad 1a 1 del peso con el dólar, que colapsó a fines del 2001.



Conviene volver a referirse a las restricciones que enfrenta la oferta nacional, que no puede acceder a los mercados externos por no cumplir condiciones sanitarias, normas técnicas y de calidad, embalaje y presentación, e incluso requisitos aduaneros y de procedimiento. Estas deficiencias corroboran las limitaciones del desarrollo exportador del país y ponen en duda los resultados de la política de promoción de exportaciones, que para tener efectos positivos debe enfocarse principalmente hacia la producción transable, acondicionándola a los estándares de la demanda internacional e implementar además, los medios y canales adecuados para su comercialización efectiva.<sup>43</sup>

Actualmente, la oferta exportable nacional también enfrenta restricciones en los mercados andinos, donde las exportaciones nacionales principalmente de soya y sus derivados industriales (aceites) se enfrentan a ofertas alternativas procedentes de países del MERCOSUR y de EE.UU., con costos de producción al menos iguales, sino menores (finalmente por razones de escala) respecto a los de la producción nacional exportable, que además tiene mayores costos de realización principalmente por razones de transporte. En los últimos meses los países andinos (Colombia, Ecuador, entre otros) que compran soya y productos de soya de Bolivia, aplicaron salvaguardias y otras restricciones a la importación desde el país, vulnerando los acuerdos de liberalización del comercio intra-andino y de protección frente a terceros.

El problema trasciende a la coyuntura, relacionándose con la sostenibilidad que tienen las exportaciones de aceite y torta de soya en el mercado andino y las perspectivas de la propia producción local de soya y su industria transformadora, altamente orientada hacia ese mercado, dependiente de la vigencia de un AEC proteccionista y de la constitución efectiva de un “mercado común andino”, que tendría que preservar la liberalización del comercio intra-andino incluso en condiciones no competitivas, cuando existe una dinámica con lógica mercantil y política, que busca vincular a los países andinos al MERCOSUR e incluso a todos ellos con el ALCA, como área de libre comercio de alcance hemisférico.

Nótese que en los extremos, la realización de la CAN se encuentra entre la “profundización y consolidación de un mercado común” adoptando un sistema arancelario comunitario y sin excepciones, mecanismos de estabilización de precios para productos

---

<sup>43</sup> Tendría que cualificarse la actual política de promoción de exportaciones, muy mediatizada en cuanto a resultados y efectos por falta de recursos no sólo financieros sino también técnicos, con pocos agregados comerciales en el exterior desempeñando tareas puntuales y aisladas, basada en el ejercicio de tareas burocrático-administrativas de escasa cobertura e impacto (procesamiento de estadísticas para dar información general, organización para asistencia a ferias, atención de problemas puntuales) y realización repetitiva de “estudios y consultorías técnicas”. Una promoción sería tendría que organizar y desarrollar redes internas de productores de bienes exportables, proporcionando a las unidades económicas integradas entre sí, recursos productivos, insumos y logística para generar ofertas específicas. Las redes internas deberían complementarse e integrarse con redes externas y agencias altamente profesionalizadas que operen en los mercados externos identificando demandas concretas y transmitiendo señales a los oferentes efectivos y/o potenciales internos, para adecuarlos precisa y específicamente a los requisitos técnicos y de procedimiento, identificando a la vez nuevos productos proclives a ser demandados desde Bolivia, tecnologías para producirlos, y fuentes y canales para exportarlos. En resumen se trata de identificar las posibilidades de demanda externa efectiva y de posibilitar tanto la producción de bienes con potencial exportable, como su realización concreta y específica, en el exterior.

agro-industriales (franjas de precios) y armonización de regímenes nacionales de internación temporal, como requisitos para desarrollar una producción y un comercio altamente complementarios, o bien permitir que los países miembros adopten particularmente las políticas comerciales que consideren más eficaces, abriéndose unilateralmente al comercio regional y mundial. Los últimos acuerdos alcanzados en la CAN en cuanto a homogenización de la estructura arancelaria y fijación de niveles arancelarios comunes, junto a la voluntad política para fijar una posición común y negociar unitariamente con "vocería única" ante el ALCA, pueden cohesionar y fortalecer institucionalmente a la CAN, mejorando su capacidad de negociación con terceros.

Finalmente, conviene referirse al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) como una suerte de restricción originada por la liberalización comercial con alcance hemisférico a partir del 2006 y la dilución de ventajas comerciales particulares como las otorgadas por el ATPDEA<sup>44</sup> y los distintos acuerdos de integración y comercio (al menos en el largo plazo). El Acuerdo, al generalizar las relaciones mercantiles y la competencia, podría "liquidar" la producción nacional, "provocando desempleo, cierres de empresas y absorción de las economías pequeñas por los grandes países".

Oficialmente se indicó que se evitarán tales amenazas al "negociar" tomando en cuenta las asimetrías, buscando la "ampliación de mercados donde llevar nuestros productos y mayores inversiones atraídas por la ampliación del mercado, eliminando aranceles sólo para lo que no producimos y a la vez, manteniendo por más de 10 años, aranceles y diferimientos arancelarios para los productos sensibles". Parece que nuevamente se considera que "negociando" podrá desarrollarse la oferta exportable, evitando además "la invasión de productos extranjeros". Nótese que la participación de Bolivia en el ALCA, sin desarrollo real de la producción nacional en términos de productividad y competitividad, efectivamente puede afectar a la producción doméstica y las exportaciones, al liberalizar el comercio y eliminar la protección institucional, aumentando con ello, los grados de competencia en los mercados.<sup>45</sup>

### III. CONCLUSIONES

- En 1985, como parte del modelo de política económica aplicado desde entonces en Bolivia, se liberalizó el comercio exterior y amplió el grado de apertura externa de la economía, cambiando el patrón de inserción internacional del país. La apertura de la economía se profundizó en los años 90, con la liberalización de las transacciones de la cuenta capital de la balanza de pagos, eliminando las restricciones al ingreso y la salida de capitales e implementando ámbitos económico-institucionales y normas, para atraer y captar mayores recursos financieros desde el exterior. Con ello, se logró aumentar la inversión extranjera principalmente directa, en el país.

<sup>44</sup> Nótese por ejemplo que el mantenimiento del SGP y la ampliación de su exoneración arancelaria a textiles, prendas de vestir y otras manufacturas con el ATPDEA, para fomentar la exportación nacional hacia EE.UU., fenece el 2005 y puede diluirse con la vigencia del ALCA.

<sup>45</sup> El texto entre comillas de los últimos dos párrafos, corresponde a artículos sobre el ALCA del Seminario La Época del 3/11/2002.

- Para completar la liberalización de los mercados internos resultante de la aplicación del nuevo modelo, debió optarse por una modalidad de apertura externa acorde con las características de la economía nacional, "pequeña" y "tomadora de precios", que permitiese re-alinear los precios domésticos en forma consistente no sólo con la dotación interna de recursos, sino con los precios internacionales. Así, debían generarse señales y condiciones favorables para ampliar la cuantía de recursos disponibles, principalmente financieros y tecnológicos, y asignar eficientemente los mismos, incrementando tanto los niveles de productividad especialmente en sectores productores de bienes transables, como los grados de competitividad del sistema económico en general.
- La configuración de ese ámbito "virtuoso", supeditada más a la acción inductora de los mercados que a políticas deliberadas del Estado, debía expandir la capacidad exportadora del país, sustentada en el desarrollo de ventajas competitivas, en un contexto mundial con creciente globalización económica y prácticas de regionalismo abierto, que han buscado conciliar la integración económica supranacional acordada institucionalmente entre Estados, con las relaciones productivas y comerciales que contraen básicamente los agentes privados, estimuladas con los modelos liberales y de apertura externa adoptados por la mayor parte de países en desarrollo.
- La adopción en 1985 de la nueva apertura económica externa, unilateralmente y de hecho, originó el cierre de varias empresas y reconversiones productivas en otras, desprotegiendo a sectores productivos domésticos orientados principalmente hacia el mercado interno. Empero, permitió abaratar el consumo final y reducir los costos de importación de bienes de capital e insumos productivos, dada la ausencia de una oferta doméstica alternativa de esos bienes y la débil diversificación e integración sectorial en la economía.
- La apertura externa unilateral fue complementada en los años 90, con la política de integración bilateral y multilateral de Bolivia, concertando acuerdos de comercio e integración que liberalizaron completa y/o progresivamente el intercambio recíproco de bienes y definiendo en ellos, con mayor o menor pertinencia, la "sensibilidad" de la producción sectorial doméstica frente a los socios. Con dichos acuerdos se amplió la posibilidad de acceso de la oferta exportable nacional en términos institucionales y "nominales", prácticamente en todo el mercado regional, al obtener exenciones y desgravaciones arancelarias preferenciales, similares a las conseguidas con los SGPs en mercados de países desarrollados.<sup>46</sup>
- La apertura externa también permitió la expansión de actividades con ventajas comparativas, principalmente en los sectores extractivos de hidrocarburos y minería, aunque en general no alcanzó a generar una oferta exportable competitiva, con capacidad de acceso a los mercados externos, creciente y sostenida. En los hechos, la capacidad de acceso a dichos mercados resulta básicamente de la expansión de la productividad en las unidades económicas y la

---

<sup>46</sup>Como es el caso del ATPA otorgado por EE.UU. desde 1991 para más de 6000 productos exportables, renovado con el ATPDEA hasta fines del 2005, ampliado además las preferencias a confecciones textiles entre otros productos.

presencia funcional de ámbitos económico-institucionales, que generan una producción transable sustentada en el desarrollo de ventajas competitivas y por tanto, con mayor posibilidad efectiva de satisfacer la demanda externa y ajustarse continuamente a su dinámica, compitiendo además exitosamente con ofertas alternativas.

- El desarrollo productivo en Bolivia después de casi 20 años de vigencia del modelo, no ha sido suficiente para generar una oferta exportable competitiva, con capacidad de acceso creciente a los mercados externos y posicionamiento sostenido en los mismos. La oferta exportable nacional sigue siendo limitada en cuanto a volumen, número, contenido de valor y grado de transformación de sus productos y se realiza en mercados externos bajo condiciones volátiles e inestables, poco sostenibles en el tiempo, apelando además a desgravaciones arancelarias y preferencias comerciales conseguidas (otorgadas) institucionalmente por acuerdos entre Estados, que no siempre se conjugan con la lógica mercantil de los agentes privados.
- La magnitud relativamente pequeña y la volatilidad<sup>47</sup> de los valores por exportación, junto a otros factores principalmente de carácter financiero, continúan generando grados altos de vulnerabilidad en la economía nacional, cuyos niveles de actividad e ingreso fluctúan en función de la situación coyuntural de la demanda mundial. Bajo una perspectiva de largo plazo se observa que los bajos ingresos nacionales por exportación, contrapuestos con los mayores valores de importación, resultantes de la alta propensión a importar bienes de consumo y principalmente de capital e insumos, generaron saldos comerciales negativos que explican a su vez, los déficits anuales recurrentes en la cuenta corriente.
- Ello corrobora la presencia de deficiencias productivas estructurales en la economía nacional, reflejadas en una capacidad exportadora limitada, medida por la calidad de la oferta exportable, que no se posiciona competitivamente en los mercados externos y en una dependencia notable de la inversión productiva y del propio crecimiento, de la importación de bienes sin oferta doméstica alternativa, resultante de la débil diversificación e integración sectorial del aparato productivo.

Frente a esas conclusiones emergentes del presente análisis, conviene considerar algunos tópicos que podrían entenderse como comentarios, útiles en la actual reformulación de la política comercial y económica, en general.

- Las deficiencias productivas que resultan en una oferta exportable limitada, elevada propensión a importar y competencia a la producción doméstica en el mercado local, por parte de bienes importados sustitutos, entre otros aspectos,

---

<sup>47</sup> Considerando que desde 1980 hasta el 2001, el crecimiento del valor corriente de las exportaciones (30%) resulta ser uno de los más bajos de la región y que el mismo fluctuó entre \$us1043 millones (1980) y \$us1351 millones (2001). Asimismo, de acuerdo a la CEPAL, las tasas de crecimiento del quantum exportado en 1998 (inmediatamente anterior al de la crisis actual) fueron, de América Latina en conjunto: 8.6% e individualmente de los países vecinos, Argentina 9.2%, Brasil: 7.9%, Paraguay: 6.7% y Perú: 4.8%, contrastándose con la tasa de Bolivia: 3.9%.

difícilmente podrán superarse sólo con políticas de demanda; léase, realizar negociaciones y gestiones institucionales más amplias en pro de la apertura del mercado externo o bien, modificar el régimen de importaciones, tornándolo más restrictivo. Para ello, se requieren básicamente, acciones expansivas en términos productivos y competitivos, de la oferta.

- Resulta claro que las políticas para fortalecer la capacidad negociadora del país y proteger a la producción nacional, tanto en mercados externos como en el mercado local, evitando la integración desventajosa dentro del contexto económico mundial y regional ó la liberalización abrupta e indiscriminada de las importaciones que afectan a la producción local, deben responder a la ejecución de una estrategia de desarrollo productivo.
- Dicha ejecución, debe compatibilizar el interés de sectores y regiones productoras y encadenar en términos reales, la producción primaria con las actividades de transformación y el comercio exterior, realizando objetivos concretos en cuanto a expansión de la productividad a nivel microeconómico, ampliación y diversificación del grado de integración (horizontal y vertical) del aparato productivo, y desarrollo de ventajas competitivas en el sistema económico.
- El desarrollo productivo demanda mayor intervención del Estado en la economía, con políticas y acciones que contribuyan a formar capital físico y humano, a expandir su productividad, eliminar la heterogeneidad e imperfección de los mercados y a complementar sus fallas, evitando repetir esquemas de intervención arbitraria e ineficiente, generadores de ineficiencias, desequilibrios macroeconómicos, rentas cuasi-monopólicas y sobrecostos.
- La acción estatal activa, en procura del desarrollo productivo, emerge ante la segmentación y falta de complementación de los mercados (heterogeneidad de los factores) que originan por ejemplo, altas tasas reales de interés. Nótese que las fallas e imperfecciones de los mercados, no parecen corregirse espontáneamente, sólo con una liberalización y apertura externa irrestricta de los mismos.
- En este sentido, la política estatal debe complementar y mejorar el funcionamiento de los mercados en especial de factores productivos, cualificando sus señales, en términos de transparencia y eficiencia para generar ventajas competitivas e inducir al desarrollo productivo.

**BIBLIOGRAFÍA**

- CEDLA. La Deuda Externa en Bolivia. La Paz - Bolivia; 2001.
- Coeymans Juan Eduardo y Larrain Felipe. Efectos de un Acuerdo de Libre Comercio en Chile y EE.UU.; un enfoque de equilibrio general. Cuadernos de Economía Nro. 94; Pontificia Universidad Católica de Chile; 1994.
- Edwards Sebastián. La Política Cambiaria en Bolivia; avances recientes y perspectivas. Análisis Económico, Volumen 5; UDAPE; 1992.
- Ffrench-Davis Ricardo. Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina. Mc Graw-Hill Interamericana; 1999.
- Ffrench-Davis Ricardo. Economía Internacional; Teorías y Políticas para el Desarrollo. Fondo de Cultura Económica; México D.F.;1979.
- Figueroa D. L. Barra Luis y Letelier S. Leonardo. Exportaciones, orientación al comercio y crecimiento. Cuadernos de Economía Nro. 94; Pontificia Universidad Católica de Chile; 1994.
- Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE). Glosario de Comercio Exterior. Santa Cruz-Bolivia;2000.
- Ramos Joseph. América Latina tras una Década de Reformas. Banco Interamericano de Desarrollo (BID);1997.
- Rodríguez Octavio. El Pensamiento Económico de la CEPAL. Editorial Siglo XXI; México D.F.; 1985.
- Pipitone Ugo. Tres Ensayos sobre Desarrollo y Frustración: Asia Oriental y Latinoamérica. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). México D.F.; 1997.
- Vicuña Ricardo. La Política de Acuerdos de Libre Comercio en Chile. Cuadernos de Economía Nro. 94; Pontificia Universidad Católica de Chile; 1994.
- Zambrana C. Humberto S. y otros. Bolivia y Chile; Complementariedad Económica y Asimetrías. UDAPE – UDAPEX; 1997.
- Zambrana C. Humberto S. La crisis de Bolivia en el contexto de las crisis internacionales. Revista UMBRALES Nro. 10; CIDES – UMSA; 2001.