

***Estudio: “Desarrollo de un modelo  
exportador cruceño: Análisis es-  
tratégico y Plan de Acción”***

***Departamento de Promoción Económica  
Publicación No. 04/04***



***La Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), presenta el “Estudio: Desarrollo de un modelo exportador cruceño: Análisis estratégico y Plan de Acción”, preparado por el Consultor, Dr. Vincent Gómez-García.***

***El estudio fue elaborado de acuerdo al Programa de Actividades de la Secretaría General de la ALADI a favor de Bolivia, en el marco del Sistema de Apoyo a los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo (PMDER).***

***Con carácter previo a la elaboración del estudio, el consultor realizó una serie de entrevistas a representantes de instituciones públicas y privadas de Santa Cruz, así como empresas destacadas, las mismas que fueron coordinadas por el Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE).***

***Montevideo, junio de 2004.***



## ÍNDICE

	<b>Página</b>
RESUMEN EJECUTIVO .....	7
I. INTRODUCCIÓN .....	24
II. COMPETITIVIDAD, DESARROLLO Y EXPORTACIONES .....	37
III. COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD DE AMÉRICA LATINA .....	52
IV. MODELOS DE DESARROLLO Y VISIÓN ESTRATÉGICA .....	60
V. DIAGNÓSTICO DEL DESARROLLO EXPORTADOR DEL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ .....	75
VI. COMPETITIVIDAD DEL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ .....	82
VII. COMPETITIVIDAD DEL SECTOR OLEAGINOSO .....	123
VIII. COMPETITIVIDAD DEL SECTOR FORESTAL .....	135
IX. COMPETITIVIDAD DEL SECTOR EMPRESARIAL .....	152
X. MODELO EXPORTADOR PARA EL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ .....	159
XI. PLAN DE ACCIÓN AL 2010 .....	175
REFERENCIAS .....	195



## RESUMEN EJECUTIVO

1. En los últimos 18 años, Bolivia ha hecho enormes esfuerzos para modernizar su economía, poniendo bajo control la macroeconomía y liberalizando las políticas comerciales en un marco de regionalismo abierto. El país fue líder en la reforma de diversos sectores que hasta hace una década estaban reservados al sector público. Se han eliminado también muchas otras formas de interferencia del Estado en las actividades económicas.
2. Sin embargo, la actual dificultad para superar la crisis iniciada en 1999 es una muestra que este período de reformas no ha logrado eliminar los obstáculos estructurales del crecimiento de Bolivia, donde su economía sigue siendo lenta, cíclica y vulnerable. Más preocupante aún, estas reformas estructurales tampoco proporcionan un rumbo estratégico ni un desempeño dinámico a la economía boliviana. Por el contrario, éstas han agudizado su heterogeneidad entre estratos, sectores y regiones, que, además, se ve agravada por la presencia de poderosos intereses económicos y políticos extranjeros.
3. La incapacidad de las políticas de crecimiento para impactar significativamente sobre la pobreza, ha incidido para que las políticas públicas de reducción de pobreza estén exclusivamente concentradas en políticas de gasto fiscal, tensionando las finanzas públicas a niveles insostenibles. Ello ha arrojado un resultado en apariencia contradictorio y definitivamente insostenible donde al mismo tiempo que se logra disminuir mediante el gasto fiscal el porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas, la dinámica del crecimiento provoca una distribución del ingreso menos equitativa.
4. Una estrategia nacional de reducción de la pobreza requiere no sólo de un sostenido crecimiento a largo plazo, sino de acertadas políticas complementarias a nivel microeconómico y sectorial que permitan un mayor acceso de los más pobres a los recursos asociados a la actividad económica.
5. La urgencia que tiene Bolivia de encontrar soluciones a sus problemas de restricciones al crecimiento económico y de equidad social son aún mayores que para el resto de la región, si se considera que, proyectando escenarios favorables para su economía es decir de tasas sostenidas de crecimiento anual promedio de 4%, se necesitarían 131 años para que el decil más pobre del área rural logre salir de la pobreza.
6. Este es el punto de partida para el presente estudio que incorpora variables sectoriales y territoriales en la definición de políticas de promoción económica, partiendo de la premisa que la capacidad de fijar un rumbo estratégico de un país depende del papel que una colectividad nacional quiera jugar en el contexto internacional, lo cual tiene que ver con la conformación de una identidad propia, así como de los objetivos que persiga.
7. Las causas del lento crecimiento económico de un país pueden contemplarse desde distintos planos: sociales, políticos y económicos. En este trabajo se estudian los aspectos relacionados al diseño estratégico de un modelo exportador para la región del Departamento de Santa Cruz, con particular énfasis en los problemas atingentes a cierto agotamiento del proceso iniciado a finales de la década de los ochenta por este departamento con base en la explotación de sus recursos naturales y la necesidad de relanzar cualitativamente la dinámica expor-

tadora de esta región, dentro de la perspectiva de sentar las bases para una reactivación importante de la economía boliviana a partir de una fuerte orientación hacia los mercados internacionales en general, y los mercados subregionales en particular.

8. Este trabajo recoge el desafío de articular un tipo de intervención pública en regiones que deben contemplar cómo facilitar y potenciar la relación actualmente existente con los mercados externos (mejoramiento de infraestructura, incremento de la eficiencia y escala de operación actual), y cómo estimular una relación más compleja, con productos de mayor valor agregado, que incorporen un nivel significativo de información estratégica, de conocimiento y de diseño. En suma, una acción pública anclada en sectores “ganadores” de la inserción cruceña en los mercados externos, la conformación de un entorno regional que favorezca el desarrollo de *clusters*, y que reconozca niveles acumulativos de mediación entre Estado y sociedad para potenciar la inserción del Departamento de Santa Cruz en los diversos mercados internacionales.
9. Los principales factores que contribuyen a la competitividad global, y en consecuencia mejoran los estándares de vida, van a diferir a distintos niveles de desarrollo. Para algunas economías de bajo ingreso, el principal desafío es que los mercados para los factores básicos, como la tierra, el trabajo y el capital, funcionen de forma eficiente. En la medida en que las economías progresan, el desafío básico es la inserción con los sistemas globales de producción mediante la atracción de flujos suficientes de IED. Una vez alcanzada la categoría de economía de ingreso alto, el reto fundamental es la generación de elevadas tasas de innovación y comercialización de nuevas tecnologías. Las instituciones críticas en un país, así como las barreras para un crecimiento sostenido, diferirán en consecuencia dependiendo de la posición actual de un país.
10. En este entendido, se procede a una caracterización del actual estadio de desarrollo de la economía de Bolivia y la importancia que juega el Departamento de Santa Cruz, particularmente desde el punto de vista de su inserción en los mercados internacionales.
11. El inicio del proceso de reformas en Bolivia de mediados de la década de los ochenta sólo tuvo efectos estabilizadores, sin provocar mayores efectos en términos de competitividad de la economía boliviana. La conclusión parcial es que el modelo económico vigente en Bolivia, llamado neoliberal y de fuerte orientación a los mercados externos, no ha demostrado ser superior, en términos de productividad y competitividad, que el imperante en la década de los sesenta y setenta donde primaba el modelo de sustitución de importaciones. De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano 2004 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la economía boliviana sigue siendo pequeña, mediterránea y latinoamericana; aspectos que por supuesto también definen a la economía del Departamento de Santa Cruz.
12. Partiendo de la constatación que no todo fue malo en el proceso de sustitución de importaciones implantado en América Latina y Bolivia en los años sesenta, que la apertura externa *per se* no resuelve los problemas de crecimiento económico, distribución del ingreso y reducción de la pobreza y que concentrarse excesivamente en la venta de recursos naturales sin valor agregado puede ser la mejor forma de no crecer a largo plazo; se concluye que la causalidad correcta va de productividad a las exportaciones y no a la inversa. Aún más, que es la inversión doméstica y no la economía global la que hace crecer una economía, lo



cual lleva a la necesidad de pensar en el mercado interno como un espacio privilegiado para las pequeñas y medianas empresas (PYMES), sin desconocer que los mercados internacionales, ciertamente, contarán entre los principales ejes que sustenten el crecimiento y desarrollo económico de Bolivia.

13. Por supuesto, que la superación de los resultados del actual modelo económico en Bolivia no pasa por un retorno a políticas del pasado, no sólo sea por el drástico cambio en las condiciones del entorno internacional y las dramáticas transformaciones producidas por la revolución tecnológica y la consecuente globalización; sino que de lo que se trata es de analizar y plantear propuestas que vengán a complementar al modelo vigente.
14. Ello requiere adquirir una visión renovada sobre la necesidad de incorporar aspectos de orden estratégico en las orientaciones de desarrollo e inserción internacional, que de ninguna manera obvian elementos relativos al ordenamiento jurídico e institucional de una sociedad, donde la adopción de cierta variedad de modelo económico es indisociable de pactos sociales mínimos, totalmente ausentes en la realidad boliviana de principios de este siglo. Por otro lado, la implantación operativa de estas nuevas políticas tendrán en el nivel *meso* su ámbito de acción privilegiado, donde corresponde establecer las condiciones del relacionamiento entre gobierno central y sociedad civil regional; así como construir una base institucional propia para el desarrollo económico regional. Todo ello, sin mencionar la labor de promoción de aquellos sectores que sean identificados como los de mayor potencial para fundar un proceso sostenido de crecimiento, inclusión económica e inserción internacional competitiva.
15. El desempeño exportador y la competitividad son cosas distintas, pero las dos están relacionadas. El éxito exportador tiende a ser una consecuencia de la competitividad, es decir de la calidad del ambiente en que operan las empresas y de las facilidades con que cuentan para innovar y para aprovechar las oportunidades comerciales. El desempeño exportador boliviano durante las últimas dos décadas ha sido bastante pobre tanto en términos absolutos comparados con hitos históricos, como en términos relativos con respecto a socios comerciales en la vecindad geográfica.
16. Las exportaciones de Bolivia en 1980 sumaban US\$ 1.043 millones; veintitrés años más tarde, éstas rebasaron por primera vez la barrera de US\$ 1.500 millones. A pesar que se observa un incremento del valor exportado en términos corrientes de cerca al 50% durante este período, se debe considerar que en valores reales, es decir dólares del 1990, Bolivia exportará el 2003 un valor todavía significativamente inferior al de 1980 y, definitivamente, las exportaciones *per cápita* son menores.
17. Si bien los indicadores de diversificación de las exportaciones totales, tanto en términos de un mayor número de partidas arancelarias exportadas así como de mercados de destino, muestran una evolución interesante; todavía se evidencia una fuerte concentración de las exportaciones no tradicionales bolivianas en algunos pocos productos y mercados, con una de proporción dominante de productos básicos de origen agrícola con poco contenido de valor agregado y sujetos a precios volátiles en función de la coyuntura externa. Asimismo, los mercados de las exportaciones bolivianas se encuentran relativamente concentrados, ya que los minerales se exportan mayoritariamente a países de la Unión Europea y a Estados Unidos, el gas natural al Brasil y los productos no tradicionales, entre los que se destacan la soya y sus derivados, a mercados de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

18. Si retomamos la discusión sobre las fases de desarrollo de una economía y asumimos que Bolivia se encuentra entre una economía totalmente sustentada en sus factores con intenciones de transitar hacia una economía dirigida por la inversión en tecnología y la integración a procesos globales de producción, conviene analizar con cierto detalle el comportamiento del comercio exterior boliviano. Al respecto, se observa que las exportaciones acumuladas en el período 1991-2002 sumaron US\$ 14,3 mil millones; mientras las importaciones acumuladas sumaron US\$ 19,7 mil millones durante el mismo período, con una composición prácticamente inalterada durante los últimos veinte años, evidenciándose la dependencia de la economía boliviana en la provisión externa de materias primas e insumos, así como de bienes de capital para el funcionamiento de su industria.
19. En definitiva, Bolivia se encuentra ante el dilema de incrementar sustantivamente y de manera sostenible el monto de recursos externos netos disponibles, no sólo para salir de la actual crisis económica sino, fundamentalmente, dentro de un proceso de transición hacia una nueva fase de desarrollo y crecimiento económico, fundada en la inversión y la integración a procesos globales de producción. En este sentido, el incremento de las exportaciones se convierte en el eje de toda estrategia de desarrollo.
20. Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), una de las principales áreas de política que faltaría por atender sería la educación. Ello porque el mayor límite al crecimiento económico serían los bajos niveles educativos que presenta la región latinoamericana y sus implicancias directas sobre la productividad. Esta última constatación señalada por el BID, en cuanto a los bajos niveles de productividad, es de central importancia para las pretensiones de este estudio, ya que la productividad es un elemento básico y constitutivo de la competitividad.
21. En efecto, dos factores que aparecen claramente asociados a la disminución de la gravitación de América Latina en la economía global son los niveles educativos de la fuerza de trabajo y la calidad de las instituciones públicas. En ambos frentes muchos de los países de América Latina presentan serias deficiencias, particularmente las economías más pequeñas y de menor desarrollo económico relativo como la boliviana.
22. Las deficiencias en competitividad en la mayoría de los países de América Latina se originan, principalmente, en cinco áreas básicas que son consideradas por estos índices: calidad del ambiente macroeconómico, calidad de las instituciones públicas, capacidad tecnológica, sofisticación en las operaciones y estrategias empresariales y sofisticación del ambiente de negocios.
23. En los círculos empresariales latinoamericanos se reconocen muchas de estas dificultades. Los empresarios consideran que los mayores obstáculos para el funcionamiento y expansión de los negocios en América Latina son los que tienen que ver con el entorno económico y regulatorio en el que operan sus empresas. Uno de cada tres empresarios considera que el problema más grave es la falta de financiamiento; siguen luego en importancia el exceso de regulaciones e impuestos y la inestabilidad de la política económica.
24. A pesar de la mundialización, el desarrollo empresarial continúa esencialmente determinado por factores propios de los países. Fomentar la competitividad depende por lo tanto del esfuerzo que pongan los gobiernos en eliminar los obstáculos al nivel nacional.

25. La definición de un modelo de desarrollo para una economía como la boliviana no es trivial, ya que no se trata de sólo imitar un modelo exitoso existente, sino lo más probable de inventar su propio modelo de desarrollo.
26. En efecto, el modelo asiático que ha sido muy estudiado sobre todo en lo que se refiere a la trayectoria que sugiere el aprendizaje tecnológico y productivo, no se ve aplicable en sus lineamientos básicos a una economía latinoamericana como la boliviana, donde los procesos de reforma y ajuste estructural, a raíz de la crisis de la deuda externa de los años ochenta, presionaron una inserción exportadora intensiva en recursos naturales y materias primas, recursos abundantes en el momento de la crisis y que constituyeron su principal ventaja competitiva en el proceso de ajuste.
27. Esta estrategia de estabilización marca ya, fuertemente, la inserción internacional boliviana, y define las opciones estratégicas que le caben en su derrotero próximo. Una primera alternativa, quizás la más probable y menos sostenible, es una profundización de la inserción en los mercados externos con la misma estructura exportadora actual, sin plantearse una integración vertical en las estructuras productivas que acelere el aprendizaje tecnológico, y que, por tanto, no quebraría las disparidades territoriales y sociales a que lleva esta inserción nacional. Una estrategia alternativa la constituye una inserción externa con base en la industrialización y el procesamiento de los recursos naturales. Un desarrollo no tanto “con base en” la extracción de recursos naturales, como ahora, sino “a partir” de los recursos naturales y las actividades que, naturalmente, tienden a formarse y aglutinarse (los *clusters*) en torno a ellos; es decir, la estrategia de industrialización también conocida como *modelo nórdico*. Es una perspectiva que asume el potencial de aprendizaje tecnológico y productivo existente en torno a las principales cadenas exportadoras bolivianas, para desarrollar, a partir de éstas, un conjunto de actividades productivas a través de encadenamientos “hacia adelante” (procesamiento de productos de mayor valor agregado), encadenamientos “hacia atrás” (insumos, bienes de equipo, servicios especializados) y “hacia el lado” (actividades relacionadas que aprovechan las inversiones y el “*know how*” desarrollados por la actividad principal.
28. Los resultados de varias investigaciones son una primera indicación de que no existe evidencia de que una estrategia de desarrollo orientada exclusivamente en las manufacturas sea superior a una estrategia de desarrollo fundada en el sector agrícola y de los recursos naturales, más aún cuando la dotación de factores de una economía brinda ventajas comparativas objetivas en el sector primario, como es el caso de muchos países latinoamericanos y en particular Bolivia. Ahora bien, conviene puntualizar que este análisis es válido para un sector agrícola y de explotación de recursos naturales sujeto a permanentes innovaciones tecnológicas y ganancias de productividad, lo cual obliga a considerar también la necesidad de innovar, no sólo desde el punto de vista tecnológico, sino también en los ámbitos social, político, institucional y hasta cultural en el caso de Bolivia.
29. El actual contexto de incertidumbre con respecto a la efectividad de la estrategia de desarrollo latinoamericana en los años noventa lleva a insistir en el uso estratégico de los recursos naturales. El desarrollo acelerado de América Latina y el Caribe, región rica en recursos naturales, dependerá de la rapidez con que aprenda a industrializar y procesar sus recursos naturales, así como a desarrollar las actividades proveedoras de insumos y equipos para ellos. Es decir, una estrategia de desarrollo *a partir* de los recursos naturales y las actividades que naturalmente tienden a formarse y aglutinarse (los *clusters*) en torno a ellos.

30. De hecho, desde una perspectiva comparativa, si bien el modelo asiático de industrialización como tal no se percibe como el más adecuado para las condiciones actuales de la economía boliviana, el estudio de las políticas asiáticas de promoción de exportaciones demuestran el importante rol estratégico que le cabe al Estado para generar ventajas competitivas, facilitar la adquisición y difusión de las innovaciones tecnológicas y reducir los niveles de incertidumbre asociados a los mercados externos. Demuestra, además, la importancia de los fundamentos sociales de la organización económica, ya sea a través de la generación de grandes conglomerados con procesos localizados de dirección, o la reducción de costos de transacción a través de lazos fiduciarios, en este caso de origen étnico. Por último, destaca también el impacto atribuible a la creación de una amplia y variada institucionalidad pública y privada en los ámbitos de la investigación de los procesos productivos, mercados extranjeros e innovación tecnológica. En síntesis, un conjunto de aspectos que hacen referencia a la dialéctica global-local que caracteriza los nuevos escenarios del desarrollo: una competencia que se da en mercados globales y segmentados, pero con capacidades competitivas que se construyen localmente, dado que es en estos espacios donde se configuran los procesos de deliberación estratégica, así como la capacidad de innovación y su difusión.
31. Los años noventa se constituyeron en la “década de oro” para la consolidación del Departamento de Santa Cruz como el principal generador de exportaciones no tradicionales de Bolivia, destacándose el esfuerzo del sector empresarial privado cruceño.
32. La oferta exportable cruceña, de corte no tradicional, se organiza alrededor de siete ejes de exportación: a saber: i) soya y derivados; ii) petróleo/gas y derivados; iii) girasol y derivados; iv) madera y sus manufacturas; v) azúcar y derivados; vi) cueros y sus manufacturas; y vii) algodón y derivados.
33. El principal destino para las ventas externas del Departamento de Santa Cruz son los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), habiéndose exportado a dicho mercado regional US\$ 3.608 millones durante el período 1990-2002, representando el 89% del total exportado por el Departamento en el marco de un proceso de evolución creciente de los valores exportados y de la participación de la ALADI, que, entre otros factores, obedece a la suscripción y puesta en vigencia de acuerdos que instituyen o buscan implantar zonas de libre comercio, toda vez que las exportaciones cruceñas accedieron a los mercados de los países de la ALADI en términos preferenciales.
34. Observando al interior de la ALADI, sobresale la importancia de la Comunidad Andina para las exportaciones cruceñas, que con la compra de US\$ 346 millones el 2002, es decir, el 57,92% del total de las exportaciones del Departamento, se constituyó en la principal zona económica demandante de la oferta exportable cruceña, con una participación importante de los mercados individuales de Colombia, como destino de productos del complejo sojero; Venezuela, receptor de productos del grupo soya y derivados, así como girasol y sus derivados; y Perú, que adquirió productos de la oferta exportable cruceña tales como algodón sin cardar ni peinar, aceite refinado de soya, azúcar blanca refinada y cueros vacunos barnizados. Las ventas a la CAN tuvieron una tendencia creciente gracias a la Zona de Libre Comercio vigente desde fines de 1992.
35. En el escenario de globalización y de crisis del Estado-Nación que nos muestra la actual estrategia de desarrollo boliviana, la velocidad de reacción de los territorios frente a las amenazas y oportunidades del entorno global se constituye en

un factor central de competitividad. Dicho en otras palabras, la competitividad sería un fenómeno asociado a la autonomía de los territorios y a las capacidades que éstos puedan desarrollar al momento de conjugar sus recursos técnicos, humanos, financieros y de conocimiento; de modo que el proceso de integración internacional adquiera fuerza de conjunto y una mayor sustentación.

36. El Departamento de Santa Cruz posee un territorio de 370.621 km<sup>2</sup>, que representa 33,7% de la superficie total de Bolivia y con una dotación de factores bastante favorable para el desarrollo de la agricultura y de la ganadería. El tipo de suelo predominante en la región (con grandes manchas de alta fertilidad), el ciclo pluviométrico, la temperatura, la existencia de varios ríos y riachuelos perennes y la disponibilidad de una vasta red de sabanas freáticas de baja profundidad, permiten la producción, a niveles razonables, de una gran variedad de productos agrícolas, tanto en el sistema de secano como en el irrigado.
37. Los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1950 y 1992 muestran que la población del Departamento de Santa Cruz aumentó en 377%; es decir, de 286 mil personas a más de 1.364 mil personas durante ese período. Esto representa un incremento en la participación nacional de la región de menos del 9,5% en 1950 a cerca del 25% del total en el 2001, con una población estimada superior a los 2 millones de habitantes. Este resultado se debe a una mayor tasa del crecimiento intercensal de la población del Departamento de Santa Cruz desde 1950, con respecto al promedio nacional, derivada, esencialmente, de un fenómeno de inmigración interna.
38. El 2001, el Departamento de Santa Cruz tenía el mayor Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Bolivia: 0,679, según informes de desarrollo humano por regiones elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), encontrándose en el rango de “desarrollo humano medio”.
39. A partir de 1950 el Departamento de Santa Cruz se convierte en una de las regiones más dinámicas de Bolivia, acentuando su liderazgo a partir de la implementación de las reformas económicas en 1985, que promovieron una mayor diversificación de la actividad productiva de este territorio, aspecto que se refleja en un ingreso *per cápita* superior al del resto de los Departamentos de Bolivia. Esta evolución llevo al Departamento de Santa Cruz a convertirse en la actualidad en la región con mayor peso específico en la economía boliviana, con una tasa anual de crecimiento, en promedio, superior en dos puntos porcentuales a la tasa de crecimiento del conjunto de Bolivia durante las últimas dos décadas.
40. En términos del valor del Índice de Competitividad Regional (ICR), elaborado por la oficina del PNUD en Bolivia, que define la habilidad de una región de generar, proporcionalmente, más riqueza que sus competidores en los mercados internacionales, se percibe una notoria diferencia a favor del Departamento de Santa Cruz con relación al resto de Bolivia.
41. Sin embargo, a partir de 1997 con la crisis asiática, el sector agrícola de Santa Cruz comenzó a dar varias señales de estancamiento y debilitamiento, es decir, a mostrar un mayor grado de vulnerabilidad a situaciones coyunturales desfavorables en el mercado internacional, que, de alguna manera, vienen a corroborar las conclusiones emanadas del Estudio de Competitividad del Departamento que le fuera encargado a Monitor entre 1994 y 1997, en el que se indican serias limitaciones y restricciones a la competitividad futura del departamento. En el mismo sentido, el Informe de Desarrollo Humano en Santa Cruz 2004 indica que la economía cruceña está atravesando por un período de crisis, inflexión y cambio.

42. El Departamento de Santa Cruz presenta algunas condiciones que la vuelven ideal para ser el centro dinámico de la agroindustria boliviana: i) dispone todavía de un importante *stock* de tierra de alta fertilidad aún no explotado o pasible de recuperación; ii) dispone de una estructura empresarial con capacidad de operar el negocio; y iii) ha desarrollado una base tecnológica aceptable en las principales etapas de la producción. En este sentido, el sector agroexportador de Santa Cruz no debe ser abandonado, sino más bien fortalecido.
43. Se debe considerar la importancia capital del gobierno en la actividad agrícola desde una doble perspectiva. Por un lado, en todos los aspectos relacionados a favorecer e incrementar la generación de excedentes económicos mediante mejoras significativas en la productividad y modernización del proceso de comercialización. Por el otro, en el proceso de administración del riesgo en la agricultura comercial en la medida en que existe una dificultad objetiva de prever, con cierta precisión, eventos que afectan el resultado financiero de la actividad agrícola; lo cual exige, entre otros factores e instrumentos, conocimiento tecnológico, nivel elevado de información y capacidad gerencial.
44. No obstante, que son las empresas y los sectores los que compiten individualmente en los mercados internacionales mediante el despliegue de sus variados recursos, ello no obvia la necesidad de que exista un entendimiento acerca de la competitividad en el conjunto de la vida nacional de un país. Por ello, no es de extrañar que la primera recomendación del estudio realizado por Monitor fue la de construir una visión compartida de la competitividad de Bolivia entre sector público y sector privado, tanto al interior de la región como entre la región y el poder central. Por su parte, el último informe para el departamento del PNUD recomienda un esfuerzo de rediseño estratégico para superar las actuales limitaciones que confronta la economía cruceña.
45. Si bien las empresas y los responsables de política pública tiende a conversar en función de teorías de competitividad, fundadas en el mejoramiento continuo, corresponde alinear este modelo mental con las acciones, las cuales la mayor de las veces son inconsistentes con los paradigmas expuestos, ya sea por la notoria ineficiencia de la labor pública que se caracteriza por elevados niveles de descoordinación y fragmentación, ya sea por la decisión estratégica de las empresas de privilegiar sectores tradicionales de bajo valor agregado a partir de una explotación "extractiva" del recurso natural o, por último, por la opción de las instituciones gremiales de priorizar la búsqueda de renta a través de actividades de *lobby* o cabildeo; todo ello en un contexto de creciente incertidumbre, inestabilidad política, dependencia en la cooperación internacional y aversión al riesgo.
46. En la medida en que se produzca este cambio, es que recién se podrá revertir las actuales tendencias a un estancamiento del PIB *per cápita*, a una agudización de la concentración del ingreso nacional y de una participación decreciente de Bolivia en el comercio internacional.
47. Con el propósito de verificar la predisposición y grado de organización de los principales agentes del desarrollo económico y exportador del Departamento de Santa Cruz, este estudio ahondó mediante un trabajo de campo y entrevistas sobre las condiciones actuales de planificación estratégica en las instituciones y sociedad cruceña, para determinar las bases de partida para una reflexión sobre la visión para un relanzamiento del modelo exportador cruceño y la implantación del Plan de Acción respectivo.

48. De la variedad de opiniones recogidas durante el trabajo de campo, se pueden lograr cinco grandes conclusiones que conviene tomar en cuenta para fines del propósito de este trabajo: Primero, no existe una estrategia de desarrollo exportador reconocida en la muestra de entidades, organizaciones y empresas consultadas. Para aquellos que participaron en los esfuerzos de planificación estratégica conducidos por la Prefectura del Departamento, el grado de participación y socialización es mínimo coincidiendo más bien en aspectos de crítica y falta de credibilidad de este ejercicio. Si bien las perspectivas con respecto al futuro del desarrollo económico del Departamento están alineadas con el potencial de la región, se percibe una fuerte segmentación de intereses sectoriales que necesitan de un imperativo esfuerzo de agregación y priorización. Aún al interior del sector exportador líder, el de oleaginosas, se perciben intereses contrapuestos entre productores e industriales. A pesar que varias opiniones son críticas con respecto al rol del gobierno central, llegando una de ellas a manifestar que la principal amenaza para el desarrollo del Departamento de Santa Cruz es Bolivia, por otro lado, casi todos los actores cuentan en las instituciones públicas centrales para resolver los principales problemas que confronta el sector productivo de la región. Esta aparente separación entre los intereses regionales y nacionales; así como una identidad local que sería significativamente distinta de la identidad nacional tradicional, lleva a la mayoría de los sectores entrevistados a proyectar escenarios de inserción internacional diferenciados para el Departamento con respecto al resto de Bolivia.
49. El sector de la soya en Bolivia es uno de los sectores con más éxito al nivel nacional. El rendimiento del sector en los últimos diez años ha sido notable, con un comienzo base sin precedentes. Las exportaciones de soya han crecido de la nada durante los últimos veinte años, para convertirse en una de las exportaciones no tradicionales líderes, la más grande exportación agrícola y una valiosa fuente de empleo para la economía boliviana. Aunque su participación en el mercado mundial es todavía pequeña, los productores bolivianos han desplazado a los productores de Brasil, Argentina, y Estados Unidos ganando terreno en los mercados de la CAN, favorecidos por la preferencia arancelaria que le otorga su participación en este esquema de integración subregional. El reto competitivo ahora consiste en consolidar esa presencia en los mercados andinos y en mejorar las condiciones para competir en mercados globales libres, sobreponiéndose a la crisis de finales de la década de los noventa que golpeó duramente al sector.
50. Para asegurar la competitividad de la industria de la soya del Departamento de Santa Cruz en el largo plazo, éste debe concentrarse en dos prioridades. La primera, consiste en mejorar la posición de costo relativo a través del desarrollo de una estrategia enfocada en la infraestructura de transporte. La segunda, resulta en mejorar el atractivo de la estructura industrial en el sector en el que se está compitiendo con productos sofisticados de valor agregado. El desarrollo de una base sólida agroindustrial en Santa Cruz, va a disminuir la dependencia de las fluctuaciones mundiales existentes de precios y ventajas comerciales preferenciales. La creación de una visión compartida entre el sector público y el sector privado y el desarrollo de un plan de acción para alcanzar estos objetivos, ayudará a consolidar la competitividad a largo plazo para el sector.
51. El reto estratégico para el sector oleaginoso boliviano consiste en la adopción de elecciones estratégicas sofisticadas a nivel de la empresa que les permitirán competir en los mercados internacionales. Son las empresas, y no los gobiernos ni los sectores industriales, los que compiten en los mercados internacionales; y, son las empresas las que deben desarrollar las estrategias competitivas. El desa-

rollo de una posición internacional competitiva con productos de soya más elaborados, requiere el desarrollo de un aprendizaje estratégico sobre el atractivo de un segmento de productos, sobre las necesidades del cliente, sobre la posición relativa de la firma y de las posibles respuestas de los competidores.

52. Pero igual de importante que los avances que se tienen que producir en estos dos niveles del desarrollo del Departamento de Santa Cruz y del país, son las decisiones y acciones que se definan al nivel *meta* y *meso*, respectivamente, particularmente en lo relacionado a la promoción y construcción de la plataforma institucional de servicios de apoyo para la industria y el sector en la realidad territorial del departamento. En efecto, este tipo de medidas serán cruciales para la promoción de un modelo sostenible en las Tierras Bajas de Santa Cruz, que según Montenegro (2002) deberían articularse alrededor de los siguientes tres ejes: i) recuperación y habilitación de áreas agrícolas; ii) mitigación de procesos de degradación ambiental en áreas, actualmente, bajo producción agropecuaria; y iii) validación y promoción de tecnologías agropecuarias.
53. El sector forestal en Bolivia es uno de los sectores con más promesa al nivel nacional, con un enorme potencial competitivo en los mercados internacionales. Sin embargo, antes de que los manufactureros bolivianos logren desarrollar este potencial, es necesario alcanzar dos objetivos de competitividad. El primer objetivo está relacionado con el mejoramiento de la plataforma competitiva de Bolivia para el sector maderero. En este caso, la creación de un sistema legal estable para el sector, que promueva la inversión del sector privado a largo plazo, constituye una prioridad fundamental. El segundo objetivo de competitividad se centra en el mejoramiento del aprendizaje estratégico acerca de los mercados internacionales. A través de un aprendizaje sofisticado acerca de las necesidades en cuanto a clientes y a canales de distribución se refiere, los productores bolivianos estarán en capacidad de desarrollar productos fabricados con maderas no tradicionales con los que se pueden obtener mayores márgenes de ganancia. La creación de una visión compartida entre el sector público y el sector privado y el desarrollo de un plan de acción para alcanzar estos objetivos, ayudará a consolidar la competitividad de largo plazo para el sector forestal de Bolivia.
54. A pesar de las dificultades que actualmente está confrontando, el sector forestal boliviano presenta un gran potencial para constituirse en uno de los pilares fundamentales del desarrollo productivo del país a partir de un manejo sostenible, con impacto directo en la generación de divisas y la generación de empleos directos e indirectos permanentes. En este marco, el Departamento de Santa Cruz tiene una posición de privilegio debido a que el 2002 representaba el 83,3% del volumen autorizado por la Superintendencia Forestal.
55. Esta posición de liderazgo se ratifica cuando se analiza la información relativa a la producción de madera por departamento, donde el 2001 Santa Cruz ha llegado a producir más del 80% de la madera producida legalmente en Bolivia, todo ello en el contexto de una consolidación de la industria bajo parámetros de sostenibilidad. En efecto, el Departamento de Santa Cruz cuenta con cerca del 80% de las áreas certificadas en Bolivia.
56. Al ser el Departamento de Santa Cruz un proveedor importante de materia prima para las industrias madereras ubicadas en los Departamentos de Cochabamba y de La Paz, se tiene que la participación del Departamento de Santa Cruz en las exportaciones totales de productos maderables, en el 2001, representaron el 38% de las exportaciones totales de Bolivia en esta categoría. Sin embargo,



cuando se analiza la participación de las exportaciones cruceñas en el total de exportaciones de productos maderables con valor agregado, se tiene que durante la gestión 2001, el porcentaje correspondiente a Santa Cruz se incrementó a un 46,5%. En suma, se tiene un cuadro de situación donde el Departamento de Santa Cruz es el más importante productor de madera de Bolivia, un importante proveedor de materia prima para las industrias instaladas en el resto del país y el departamento con mayor participación de exportaciones de productos maderables con valor agregado de Bolivia.

57. Un estudio encomendado por la Cámara Forestal de Bolivia el 2000 estableció un Plan Estratégico para el Desarrollo del Sector Forestal de Bolivia donde se planteaban metas de mediano y largo plazo, que permitirían lograr exportaciones por un valor de US\$ 400 millones en siete años y por US\$ 1.000 millones en un plazo máximo de 15 años.
58. Una evidencia de la posibilidad real de concretar una estrategia de esta naturaleza es observar lo realizado por otro país en vías de desarrollo, Malasia, que con una menor superficie de bosques que Bolivia: 34,5 millones de há. (versus 53,1 millones de há. en Bolivia), pero con una mayor superficie de plantaciones forestales: 2,1 millones de há. (versus 45.000 há. en Bolivia), logra un aprovechamiento anual de madera de 20 millones de m<sup>3</sup>r (versus 559.000 m<sup>3</sup>r en Bolivia), una producción anual de madera aserrada de 4,9 millones de m<sup>3</sup> (versus 256.000 m<sup>3</sup> en Bolivia) y US\$ 3.769 millones de exportaciones anuales de productos maderables (versus US\$ 54,29 millones en Bolivia) generando, por último, 150.000 empleos directos versus solamente 42.000 empleos directos en Bolivia.
59. Cualquier estrategia de desarrollo para Bolivia, a partir de sus recursos naturales, debe forzosamente confrontar una configuración de agentes económicos y sociales altamente problemática para los fines del crecimiento y el desarrollo integrado. En consecuencia, la articulación de una estrategia de desarrollo a partir de los recursos naturales tendrá también que innovar en materia de desarrollo empresarial, de manera a generar una estructura acorde con los objetivos, tanto desde el punto de vista de la productividad como de la inclusión social de la mayoría de los agentes económicos bolivianos.
60. La micro, pequeña y mediana empresa puede aplicar estrategias a nivel de empresa para solucionar los desafíos que se presentan, tales como acceso a capital, capacitación de empleados, comercialización de productos, acceso a información de mercado, calidad consistente de materias primas e informalidad. Estas estrategias se pueden alinear y desarrollar conjuntamente con las Empresas Madres, las cuales pueden jugar un papel muy importante en solucionar los problemas mencionados. Aunque el gobierno debe proveer un entorno estable en términos de leyes de larga duración que promuevan la inversión, la mejora de la infraestructura y la educación, son las micro, pequeñas y medianas empresas las que deben tomar la responsabilidad de mejorar su situación internamente.
61. El éxito de varias de las estrategias de solución basadas en mecanismos de asociación como la Firma Madre, requiere de un factor importante que es la confianza, un elemento clave en el desarrollo de asociaciones complejas. Los análisis hechos muestran que Bolivia tiene unos niveles de confianza bajos, y que esta confianza mutua entre los diferentes actores económicos debe ser cultivada y enriquecida a la par que se implementa el desarrollo de estrategias más complejas.
62. El rol crítico de la confianza para lograr niveles de desarrollo empresarial acordes con los requerimientos de la actual economía globalizada nos llevan a considerar

la importancia de trabajar en el ámbito del capital social subyacente a la actividad empresarial boliviana. Por un lado, cierto acervo cultural que privilegia las relaciones comunitarias –particularmente en el Occidente del país- nos llevaría a deducir que existe un capital social latente y potencial, que estaría a la espera de arreglos institucionales idóneos para empezar a materializarse, incrementando, de esta manera, los niveles de confianza en las relaciones empresariales, particularmente en lo relacionado a las micro y pequeñas empresas. Por el otro, regiones de “frontera” como el Departamento de Santa Cruz habrían desarrollado un capital social de índole diferente en torno a valores de superación y progreso, que convendría promover y consolidar aún más. En ambos casos, cualquier esfuerzo de implantar estrategias de desarrollo de largo plazo en torno a la generación de ventajas competitivas sostenibles a partir de la agregación de valor a la base de recursos naturales del país no podría obviar estos aspectos del desarrollo empresarial, donde la inclusión de la variable cultural es central y obliga a enfoques más elaborados que los promovidos hasta ahora por una visión tecnocrática simplista reducida a simples valores de mercado.

63. La incorporación del Departamento de Santa Cruz, primero, a la economía boliviana y, luego, a la economía mundial, particularmente, mediante la gradual ampliación de su frontera agrícola ha mostrado una serie de limitaciones competitivas que se ponen de manifiesto en momentos de inflexión de los ciclos externos, que tienden a reflejarse en la forma de la caída de los precios internacionales de las materias primas que exporta la región generalmente en el contexto mayor de crisis económicas internacionales, como la ocurrida en la segunda mitad de la década pasada.
64. A partir de un análisis estratégico que ha permitido establecer con claridad el rol preponderante del Departamento de Santa Cruz en la economía boliviana en general y su liderazgo contundente en cuanto a exportaciones se refiere, sean estas totales o no tradicionales, se puso en evidencia los sectores con mayor potencial para encarar una nueva fase del desarrollo exportador cruceño -concebido como el motor del desarrollo exportador de Bolivia-, donde sobresalen sectores agroindustriales como el de la cadena de oleaginosas y el forestal con la cadena de maderas y sus manufacturas.
65. De punto de vista analítico, se propone la adopción del modelo de desarrollo, denominado “nórdico”, como el marco conceptual para encarar esta nueva fase del desarrollo exportador cruceño “a partir” de su generosa dotación en recursos naturales renovables. Por otro lado, el énfasis en la incorporación de procesos de mayor valor agregado de este modelo de desarrollo nos lleva, forzosamente, a entrar en consideraciones sobre las actuales limitaciones existentes en la economía boliviana en materia de financiamiento, tecnología y desarrollo empresarial, esbozando algunas recomendaciones de carácter genérico, que además de hacerse cargo de aspectos microeconómicos, apunta a nuevos desarrollos conceptuales como la promoción del capital social en la micro, pequeña y mediana empresa nacional.
66. Si bien el énfasis productivo está en aquellos recursos naturales renovables, no se puede obviar la necesidad de articular esta estrategia con decisiones relativas al excedente que generaría la explotación de las reservas bolivianas de gas natural. Tal cual lo menciona el último Informe sobre Desarrollo Humano de Bolivia 2004 elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la única Bolivia posible es “la Bolivia del gas”; donde el aprovechamiento de este recurso es el único con el potencial de resolver los problemas de acceso al financiamiento y la tecnología que son indispensables para llegar a una

economía informacionalizada, que no es otra cosa que incrementar significativamente –a niveles internacionalmente competitivos- la productividad de la economía boliviana mediante el uso intensivo de tecnologías de información en diversos procesos y sectores productivos.

67. La necesidad de plasmar esta reflexión estratégica en un Plan de Acción concreto en el corto y mediano plazo -los próximos siete años hasta el 2010- convoca a realizar ejercicios cuantitativos a partir de un modelo estilizado de la economía boliviana, a partir de la premisa de una indispensable integración de Bolivia en la economía mundial. Históricamente, las variables internas inductoras del crecimiento concentradas en la demanda agregada doméstica han jugado un rol marginal en la economía boliviana, siendo una de las principales restricciones para ello, los precarios niveles de ahorro interno doméstico. En este sentido, los ciclos de la economía boliviana, prácticamente, han replicado y amplificado los ciclos de la economía internacional, demostrando sus niveles de dependencia y volatilidad, mediante las correas transmisoras de los precios de las materias primas, la asistencia oficial para el desarrollo, la Inversión Extranjera Directa y antes de la crisis de la deuda de los ochenta, los flujos de capital financiero privado.
68. Si a ello agregamos que el Informe de Desarrollo Humano en Santa Cruz 2004 elaborado también por el PNUD demuestra que a pesar de su dinamismo, la economía del Departamento tiene las mismas características que la economía de Bolivia, nuestra hipótesis de condicionar el crecimiento económico del país y de la región a variables financieras relacionadas con la disponibilidad de divisas parece plausible. Asimismo, la fuerte dependencia de estas variables en decisiones de carácter nacional, como por ejemplo las negociaciones con la comunidad financiera internacional y/o el tratamiento al capital externo privado, hacen poco factible la consideración de un modelo macroeconómico de corte exclusivamente regional. La realidad actual es que el desarrollo económico del Departamento de Santa Cruz deriva del ordenamiento jurídico y marco institucional nacional, así como el desarrollo económico de Bolivia depende del dinamismo y potencial de la economía cruceña, tal cual ha sido nítidamente demostrado en el último Informe de Desarrollo Humano (2004), elaborado por el PNUD para el Departamento de Santa Cruz. Ello no impide que al nivel operativo, de implementación de la estrategia de un nuevo modelo exportador las instancias nacionales y regionales tengan roles diferenciados y claramente definidos.
69. El modelo parte de la evidencia empírica -demostrada econométricamente- sobre la fuerte dependencia del crecimiento de la economía boliviana en la variable Disponibilidad de Divisas para Importar (DDI), que a su vez depende de las exportaciones totales, de la transferencia neta de recursos externos privados y de la transferencia neta de recursos externos públicos.
70. A partir de estos resultados de regresión, se invierte la relación de causalidad para proyectar metas de exportación a partir de objetivos en materia de crecimiento económico, tanto al nivel nacional como regional. De esta manera, estableciendo objetivos de crecimiento para las economías de Bolivia y del Departamento de Santa Cruz, el modelo arroja la cantidad de DDI que se necesita para sustentar estas tasas de crecimiento lo cual, por último, nos permite determinar el monto de exportaciones que se necesitan bajo diferentes escenarios en cuanto flujos de recursos externos públicos y privados, particularmente, en lo referido a montos de Inversión Extranjera Directa.
71. Si los requerimientos de exportaciones totales son relativamente exigentes, aún considerando metas de crecimiento económico compatibles con metas mínimas

de desarrollo humano sostenible en Bolivia, surge la discusión sobre la necesidad de dinamizar las exportaciones a partir de una plataforma mucho más ambiciosa que lo realizado hasta ahora, es decir la implantación del modelo exportador anclado en un modelo de desarrollo *nórdico* a partir del aprovechamiento y agregación de valor a la base de recursos naturales renovables en los sectores de la agroindustria, productos cárnicos y forestal, con particular énfasis en las cadenas de oleaginosas y maderas y sus manufacturas.

72. Tomando en cuenta que el Departamento de Santa Cruz ha logrado contribuir con el 50% de las exportaciones totales de Bolivia desde el 2001, se hace el supuesto de conservar esta participación dentro del objetivo de consolidar la plataforma exportadora del departamento. En este sentido, el Departamento de Santa Cruz tendría la meta de generar la mitad de las exportaciones nacionales adicionales netas del gas. En el entendido que estas exportaciones adicionales netas del gas tendrían que provenir, esencialmente, del sector no tradicional se hace el supuesto que las exportaciones no tradicionales del departamento crecerán a una tasa anual del 10,48% durante el período 2004-2010 logrando generar las exportaciones adicionales netas de gas asignadas al departamento. La verificación de este supuesto permite que las exportaciones no tradicionales del Departamento de Santa Cruz alcancen la cifra de US\$ 932 millones el 2010, esfuerzo posible si se considera que las exportaciones no tradicionales del Departamento se han expandido a una tasa promedio anual del 15% desde 1992.
73. Ahora bien, la meta de US\$ 932 millones de exportaciones no tradicionales para el Departamento de Santa Cruz el 2010 sólo podría materializarse si se implanta un modelo exportador a partir del macro sector de la agricultura de rotación, en complementariedad con los sectores de ganadería y forestal. Este conjunto interconectado de *clusters* tienen el potencial de generar US\$ 500 millones de exportaciones adicionales; donde a los productos maderables les correspondería US\$ 250 millones en 7 años, US\$ 220 millones de exportaciones adicionales de productos al sector oleoproteico y el saldo a sectores emergentes como la ganadería, avícola, frutas y hortalizas.
74. Efectivamente, el sector forestal ya cuenta con una estrategia muy detallada, con un objetivo nacional de largo plazo de exportaciones anuales por US\$ 1.000 millones totalmente sustentado. Lo que corresponde es que el Departamento de Santa Cruz aproveche su condición de principal región productora de madera en Bolivia para constituirse y consolidarse como el eje de este *cluster*, a partir de la especialización en la elaboración de productos con el mayor valor agregado posible, muebles y sillas por ejemplo; antes que puertas y madera simplemente aserrada. En la medida en que el plan estratégico diseñado para el sector apunta a lograr las condiciones para producir un millón de m<sup>3</sup> de madera aserrada, seca y clasificada al nivel nacional; el Departamento de Santa Cruz debería establecer una estrategia detallada para arribar a la meta de exportar, hasta el 2010, 100.000 m<sup>3</sup> de productos maderables con un valor unitario promedio de US\$ 2.500 por m<sup>3</sup>.
75. En cuanto a los US\$ 220 millones adicionales en exportaciones de productos del sector oleoproteico, esta meta es totalmente realizable si se considera que el Departamento de Santa Cruz ya posee una capacidad de producción superior al millón de toneladas de grano de soya; que tendría que ser incrementada gradualmente a medida en que se vayan materializando los actuales planes y actividades definidos en el Acuerdo Boliviano de Competitividad para esta cadena. Partiendo de este volumen de producción de grano de soya, y tomando en cuenta que todavía el mayor porcentaje de las exportaciones cruceñas del sector están

concentradas en productos de bajo valor agregado, y que el ratio de valor agregado con respecto a la torta de soya era mayor a 2 para el 30% de las exportaciones del sector el 2002, entonces incrementar los valores de exportación en el sector en un 70% hasta el 2010 sería totalmente posible, por supuesto, siempre y cuando se adopten e implanten las estrategias y acciones que fueron estudiadas en la sección sobre la competitividad de la cadena, particularmente, en términos de agregación de valor.

76. Por supuesto, que una estrategia integral para el desarrollo de las exportaciones del Departamento de Santa Cruz no sólo se va a limitar a estos dos sectores, aunque constituyan el eje articulador de la misma. En este sentido, lo más probable es que se produzcan incrementos en las exportaciones de otros productos, como ser, por ejemplo, carne de pollo, carne vacuna, frutas y hortalizas, con un potencial mínimo de US\$ 100 millones adicionales.
77. De concretarse el escenario base proyectado por el modelo, el impacto en términos de mantener la prosperidad relativa de la población del Departamento de Santa Cruz será notoria, con respecto al resto del país. En efecto, el departamento incrementará gradualmente su participación en el PIB nacional del 30% actual a un 35,34% al final del período de análisis: el 2010; de igual manera, la participación del Departamento en la población total de Bolivia se incrementará de un 25% a un 28,07% el 2010. En cuanto al PIB *per cápita* de los habitantes del Departamento de Santa Cruz, éste seguirá conservando su significativo diferencial positivo con respecto al resto de Bolivia en una dinámica de todavía lento crecimiento. Con respecto a las exportaciones *per cápita* proyectadas para el período 2004-2010, el Departamento de Santa Cruz mantiene la característica de un fuerte liderazgo en cuanto a exportaciones totales y la particularidad adicional de que aún las exportaciones no tradicionales *per cápita* del departamento son mayores a las exportaciones totales *per cápita* del resto del país.
78. Las proyecciones macroeconómicas, aún para el escenario base considerado, son muy exigentes en materia de crédito bancario de corto plazo, financiamiento de fuentes multilaterales de largo plazo y donaciones; las cuales sólo se materializarán en la medida en que los principales actores políticos y económicos de la región tengan la capacidad de ponerse de acuerdo en torno a una estrategia de estas características; lo cual también implica una adecuada negociación con las instancias nacionales.
79. Al respecto, conviene señalar la criticidad de las gestiones 2004 y 2005 donde se requiere recuperar los niveles de Disponibilidad de Divisas para Importar de 1998; para lo cual existe un déficit de los US\$ 600 y 180 millones, respectivamente, en el marco de los supuestos definidos para el modelo, donde se considera la realización de tres importantes proyectos en el sector hidrocarburos, como ser la exportación de gas natural licuado, el proyecto de gas a líquidos y la construcción de un polo petroquímico. De no realizarse estos proyectos, el déficit en materia de transferencia de recursos externos netos hacia la economía boliviana es aún mayor y, prácticamente, se estaría haciendo inviable la recuperación de los niveles de actividad económica de 1998.
80. Si bien, la actual coyuntura de bonanza vinculada a los fuertes incrementos que han experimentado los precios de las principales materiales primas y productos básicos que exporta Bolivia conlleva el riesgo de hacer abstracción de los límites que confronta el modelo exportador cruceño; se espera que las reflexiones ya iniciadas para consolidar de forma permanente y sostenible los resultados obtenidos

nidos en materia de desarrollo exportador se traduzcan en planes de acción concretos. Es en este sentido, que se presenta una propuesta de relanzamiento del modelo exportador cruceño a partir de un renovado enfoque que privilegia la agregación de valor a la generosa dotación de recursos naturales renovables del Departamento. Además, de los sectores no renovables de la agropecuaria comercial y la explotación forestal, conviene enfatizar que las decisiones que Bolivia tome en cuanto a las condiciones de mercado del sector de hidrocarburos es crucial para sustentar cualquier estrategia de desarrollo exportador, ya sólo sea por el rol crítico que juegan las transferencias netas de recursos externos, en general, y de la Inversión Extranjera Directa en particular. En definitiva, un modelo de desarrollo exportador a partir de los recursos naturales, bajo el enfoque *nórdico*, sólo es viable en el contexto más amplio de la construcción de *la Bolivia del gas*.

81. Se plantea un Plan de Acción que, a título de consideraciones finales complementa el análisis realizado en la extensión del trabajo. La decisión de implantar total o parcialmente esta propuesta, requerirá de la elaboración de proyectos específicos, tanto en materia productiva, como de programas de apoyo, que por sí solos requerirán de análisis técnicos especializados, estudios de mercado, propuestas organizacionales y administrativas, y análisis financieros de factibilidad en unos casos y propuestas de arreglos institucionales en otros.
82. En el ámbito *meta* del desarrollo económico competitivo conviene que los actores económicos regionales del Departamento de Santa Cruz adopten la visión de un modelo exportador *a partir* de los recursos naturales, adaptando el modelo *nórdico* a las especificidades y características particulares de la región, para proponer a la sociedad civil, tanto regional como nacional, sobre la urgencia de tomar decisiones orientadas a la implantación de este modelo de desarrollo. Dadas las condiciones de inestabilidad e incertidumbre política que vive Bolivia actualmente, ello requerirá introducir esta temática en la agenda gubernamental con el objetivo de que se la analice y discuta en los actuales escenarios de diálogo y se pueda arribar a consensos relativos a temas centrales a esta propuesta, como por ejemplo, en materia normativa con respecto a la propiedad de la tierra y el tratamiento fiscal a la actividad forestal, que, finalmente, puedan ser cristalizados en el pacto social proyectado; el cual debe constar de una institucionalidad específica.
83. Con relación al nivel *macro*, las instancias regionales respectivas deberán asegurarse que el Estado pueda garantizar el cumplimiento de los supuestos macroeconómicos del modelo, particularmente en materia del logro de los recursos financieros que componen la variable Disponibilidad de Divisas para importar.
84. El ámbito *meso* será el que requerirá la mayor cantidad de esfuerzo, iniciativa y creatividad al nivel regional por parte de las entidades promotoras de esta propuesta. No sólo que acá se encuentran la mayor parte de proyectos específicos y con alto contenido técnico, relativos a las decisiones de inversión en los diferentes nodos de las cadenas productivas seleccionadas, sino que las distintas instituciones y sociedad civil regional deberán generar un proyecto de futuro para el Departamento de Santa Cruz a partir de una serie de instituciones rectoras, así como ejecutoras que apoyen y promuevan el fortalecimiento e integración de la iniciativa empresarial de la región, en todos sus estamentos, es decir, micro, pequeña, mediana y gran empresa. Acá, las lecciones del Proyecto "Tierras Bajas del Este" serán de gran importancia para la consecución de metas más complejas e integrales.

85. El ámbito *meso* presenta la ventaja de contar con relativa autonomía -por lo menos al nivel operativo- de las variables políticas que determinan las acciones en los niveles *meta* y *macro*. Es decir, la región ya puede trabajar de forma detallada sin necesidad de esperar definiciones de carácter político que, en este momento, están condicionando lo esencial de las acciones en los niveles superiores. Es más, el nivel *meso* podría jugar un gran papel articulador al poner sobre el tapete proyectos y resultados concretos, que tendrían la posibilidad de acercar ciertas posiciones hoy radicalizadas en la esfera política boliviana. No es casual que lo esencial de los aspectos operativos de un desarrollo *a partir* de los recursos naturales bajo el enfoque del *modelo nórdico* se lleven a cabo en el ámbito *meso*, a través de esfuerzos de generación de ventajas competitivas sectoriales y regionales.
86. Por último, el ámbito *micro* requerirá de una serie de definiciones, particularmente en materia de incentivos a partir de estructuras eficientes de mercados con una sensibilidad política muy elevada, como es la tierra y el trabajo. Una vez que se cuente con esta infraestructura institucional, le corresponde al sector público, particularmente en su dimensión regional apuntalar un desarrollo empresarial equilibrado en el conjunto de la región, velando por que las externalidades logradas mediante la inversión intensiva en los sectores priorizados se derramen al conjunto de la población económicamente activa de la región.
87. En suma, conviene que las entidades más representativas del departamento asuman la promoción de esta propuesta al nivel nacional, para construir conjuntamente un proyecto de futuro que tenga la potencialidad de resolver de forma permanente y sostenible los problemas más apremiantes de la sociedad boliviana, en un marco de inserción gradual y competitiva de la economía de Bolivia en los procesos globales de producción.

---

## I. INTRODUCCIÓN

En los últimos 18 años, Bolivia ha hecho enormes esfuerzos para modernizar su economía, poniendo bajo control la macroeconomía y liberalizando las políticas comerciales en un marco de regionalismo abierto. El país fue líder en la reforma de diversos sectores que hasta hace una década estaban reservados al sector público. Se eliminaron también muchas otras formas de interferencia del Estado en las actividades económicas. De alguna manera, el Cuadro 1 refleja, en términos de indicadores, la situación imperante en el país en momentos en que se gestaba el inicio de una serie de movilizaciones sociales críticas a la implantación de las reformas del Consenso de Washington, que derivaron en un gradual debilitamiento del sistema político, su creciente inestabilidad, así como el desequilibrio insostenible de variables macroeconómicas centrales: particularmente, el déficit fiscal, y el resquebrajamiento de los consensos internos con respecto al modelo de economía iniciado en 1985.

**Cuadro 1**

**Bolivia: Indicadores económicos seleccionados  
1996-2000**

<b>Tasa de crecimiento real</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
PIB (%)	4,4	5,0	5,2	0,4	2,4
PIB <i>per capital</i>	2,0	2,5	2,8	-1,9	0,0
Inflación (%)	12,4	4,7	7,7	2,2	4,6
Déficit público (%PIB)	-1,9	-3,3	-4,6	-3,4	-3,7
Déficit en cuenta corriente (US\$)	-333	-553	-667	-488	-464
Inversión doméstica bruta (% PIB)	16,2	19,6	23,1	18,9	18,8
Ratio servicio deuda (% exportaciones)	25,0	25,2	28,6	19,0	18,3
Reservas internacionales (US\$)	1.018	1.403	1.189	1.211	1.164

*Fuente: IMF Bolivia Statistical Annex (2001).*

La actual coyuntura económica y política de Bolivia, muestra que el país no es un ejemplo de transformación auténtica de sus marcos institucionales, orientados a lograr mejores rendimientos económicos y sociales. Prueba de ello, son los graves conflictos sociales que se han venido produciendo desde febrero del 2000, que bajo la denominación de la “guerra del agua” produjeron la salida del concesionario del sistema de agua potable en la ciudad de Cochabamba, para finalizar en octubre del 2003, con la “guerra del gas” que provocó la renuncia del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada a menos de año y medio del inicio de su mandato y el establecimiento de una nueva agenda de reformas políticas, sociales y económicas, que incluyen la convocatoria a una Asamblea Constituyente, la revisión de la Ley de Hidrocarburos y la realización de un Referéndum, vinculante sobre la oportunidad y puerto de salida para la exportación de gas natural a los mercados norteamericanos de México y California en Estados Unidos. Esta situación ha generado fuertes tensiones regionales, donde los sectores más radicales de los Departamentos de Santa Cruz y Tarija proclaman sus demandas de autonomía, amenazando con movimientos de carácter separatista, en la medida que la inestabilidad social y política generada por movimientos con demandas de tipo étnico/indigenistas provenientes del Occidente de Bolivia, atente con las perspectivas futuras de su desarrollo económico y social.

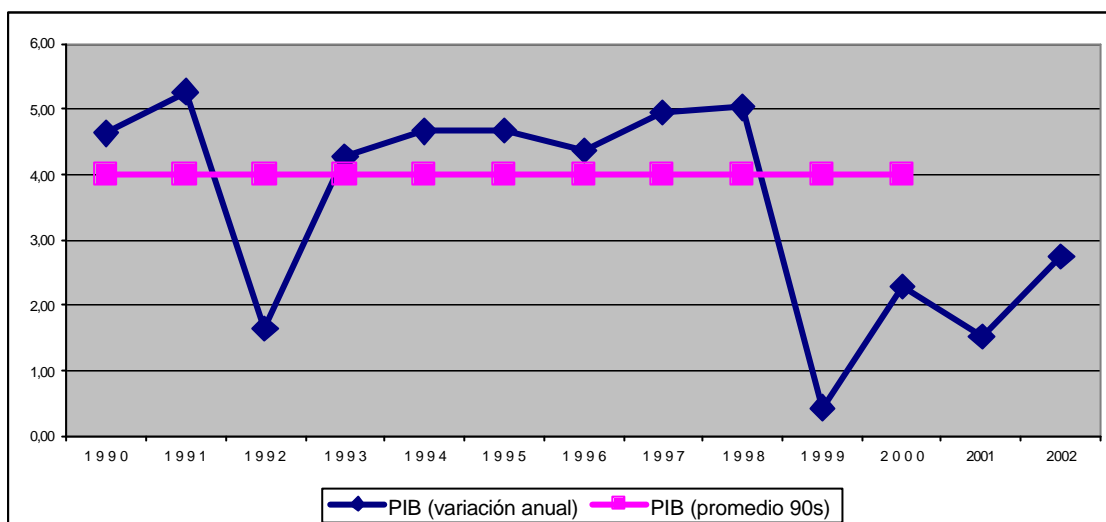
El Gráfico 1 muestra, cómo durante parte de la década de los noventa la economía de Bolivia creció a una tasa anual promedio del 4%, que en un análisis de largo plazo que comprende la segunda mitad del Siglo XX, se inscribe en el segundo período de ex-



pansión de la economía boliviana, enmarcado en dos coyunturas de profundas crisis estructurales: la de principios de la década de los ochenta y la iniciada en 1999 y que no termina por resolverse.

**Gráfico 1**

**Bolivia: Producto Interno Bruto (a precios de mercado)  
(Variación anual porcentual)**

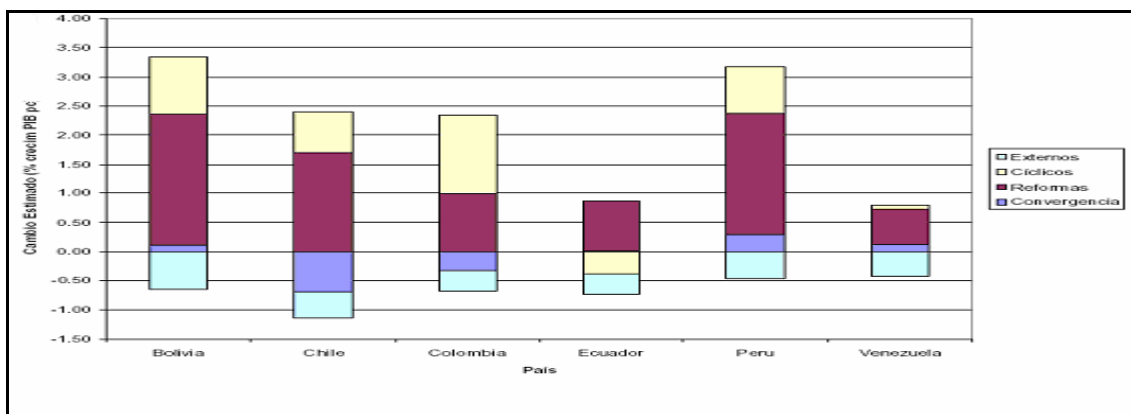


Fuente: INE (2003).

Justamente, la actual dificultad para superar la crisis iniciada en 1999, es una muestra que este período de reformas no ha logrado eliminar los obstáculos estructurales del crecimiento de Bolivia, donde su economía sigue siendo lenta, cíclica y vulnerable. Más preocupante aún, estas reformas estructurales tampoco proporcionan un rumbo estratégico ni un desempeño dinámico a la economía boliviana. Por el contrario, éstas han agudizado su heterogeneidad entre estratos, sectores y regiones, que además se ve agravada por la presencia de poderosos intereses económicos y políticos extranjeros.

**Gráfico 2**

**Efecto de varios factores sobre el cambio en  
crecimiento per cápita (80s vs. 90s)**



Fuente: Estudio regional sobre crecimiento por Calderón, Fajnzylber y Loayza (2002).

El Gráfico 2 sustenta la posición de organismos multilaterales de financiamiento, en el sentido de otorgar un peso importante a las reformas estructurales de las dos últimas décadas, en la explicación y direccionalidad del crecimiento del ingreso *per cápita* en algunos países de la región. Sin desconocer el importante esfuerzo reformista boliviano de los últimos 18 años, la constatación objetiva es que la mayor parte de las reformas emprendidas quedaron incompletas o desactualizadas con el correr del tiempo y el cambio de las circunstancias. Estos resultados han contribuido a generar, lo que parece es un consenso creciente sobre la necesidad de redefinir las prioridades en el proceso de reforma. Si el esfuerzo inicial se centró, casi exclusivamente, en la reducción del papel del Estado y la ampliación del espacio de competencia del mercado, ahora el énfasis debería dirigirse a los aspectos positivos de la actuación de Estado. Es decir, a aquellos aspectos estatales que son fundamentales para asegurar el buen funcionamiento del mercado, en particular, el fortalecimiento institucional. Asimismo, los últimos 18 años nos han enseñado que el cambio estructural, no consiste en simplemente adoptar buenas políticas, sino en asegurar el dinamismo de un proceso de cambio permanente, que requiere de instituciones que se ajusten a la problemática local y permitan enfrentar los nuevos retos.

### Cuadro 2

#### Cono Sur: Tasa de crecimiento del PIB *per cápita* por período

País	1960-1973	1973-1984	1984-1994	1960-1994
Bolivia	2,23	-0,70	0,32	0,72
Perú	2,24	-0,66	-0,52	0,49
Brasil	4,74	1,72	0,81	2,60
Argentina	2,29	- 0,23	1,07	1,12

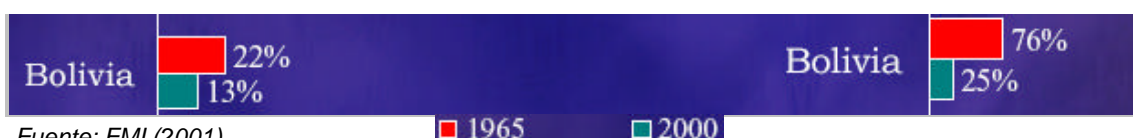
Fuente: Rodrik (1990).

Cuando se extiende el período de análisis a las últimas cuatro últimas décadas, los resultados de las últimas dos décadas pierden su brillo ante los mejores indicadores, por lo menos en términos de crecimiento *per cápita*, del período de expansión 1960-1973, aún añadiendo los resultados para Bolivia de finales de la década de los noventa, donde el promedio anual se incrementa a 1,43%, dato que no figura en el Cuadro 2.

En consecuencia, y a pesar de estas reformas, el crecimiento económico de Bolivia sigue siendo insatisfactorio. Este ritmo es insuficiente para reducir las brechas de ingreso con respecto al mundo en desarrollo, aún al interior de la región, y para resolver los problemas de pobreza del país.

### Gráfico 3

#### Bolivia: Ingreso *per cápita* con respecto a los países industrializados y a los del sureste asiático



Fuente: FMI (2001).

En efecto, el Gráfico 3 muestra cómo la brecha en términos de ingreso *per cápita* entre Bolivia y los países industrializados, por un lado, y entre Bolivia y los países en desarrollo recientemente industrializados del sureste asiático, se ha ampliado significativamente durante un período de 35 años. Mientras el ingreso *per cápita* de Bolivia era un

22% del ingreso *per cápita* de los países industrializados en 1965, vemos cómo esta proporción ha disminuido al 13% al 2000. La ampliación de la brecha ha sido todavía más significativa, con respecto a los países del sureste asiático, donde la proporción varía del 76% en 1965 al 25% el 2000.

En cuanto a los serios problemas de pobreza que caracterizan a Bolivia, el Cuadro 3 muestra importantes avances en materia, por ejemplo, de una progresiva reducción de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que de un 85,5% en 1976 ha disminuido a 58,6% el 2001, con tasas de reducción mayores en la década de los noventa, con respecto a los quince años anteriores.

### Cuadro 3

#### Bolivia: Población con Necesidades Básicas Insatisfechas (En porcentaje)

1976	1992	2001	Variación promedio 1976-2001	Variación promedio 1992-2001
85,5	70,9	58,6	-1,08	-1,33

Fuente: Bolivia, Mapa de la Pobreza, INE-UDAPE (2001).

A pesar que Bolivia ha experimentado notables e importantes avances en los principales indicadores sociales durante las últimas dos décadas, especialmente en educación, sanidad y acceso a servicios básicos, éstos no se han visto acompañados por disminuciones tanto en el número, como en el porcentaje de pobres. Efectivamente, los niveles de PIB *per cápita* y número de pobres presentes en Bolivia son del todo alarmantes, destacando entre el resto de países de la región y amenazando los avances conseguidos a nivel social.

De acuerdo con los cálculos realizados por Hernani (2002) a partir de las Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE) para los años 1999, 2000 y 2001, y considerando como pobres “a los individuos cuyo nivel de ingreso del hogar *per cápita* está por debajo del ingreso que normativamente se juzga constituye un mínimo razonable para satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias de una persona de acuerdo con los estándares de vida de la sociedad”; Bolivia presenta, a todas luces, unos niveles de pobreza moderada y pobreza extrema alarmantes, manteniéndose como uno de los países más pobres de la región.

Como se puede observar en el Cuadro 4, tanto el porcentaje, como el número absoluto de pobres ha aumentado durante el período comprendido entre 1999 y 2001. Aunque entre 2000 y 2001 la pobreza disminuyó ligeramente, esta disminución no fue suficiente para contrarrestar el importante crecimiento entre 1999 y 2000. En 2001, el 63,8% de la población boliviana se encontraba viviendo por debajo de la línea de pobreza (aproximadamente 5,28 millones de bolivianos, 400 mil personas más que en 1999), y un 39,5% viviendo en condiciones de extrema pobreza (3,27 millones, 100 mil personas más que en 1999). O lo que es lo mismo, aproximadamente dos de cada tres bolivianos no alcanzan los ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias personales básicas; y uno de cada tres es extremadamente pobre, es decir, con los ingresos personales ni siquiera alcanzan a satisfacer las necesidades alimentarias.

## Cuadro 4

### Bolivia: Evolución de indicadores de pobreza 1999-2001

	1999	2000	2001	Promedio 1999-2001
<b>Pobreza</b>				
Porcentaje de pobres	61,6	65,1	63,8	63,5
Número de pobres (en millones)	4,85	5,26	5,28	5,13
Ingreso promedio anual de los pobres <sup>1</sup>	1.544	1.513	1.597	1.552
Brecha de pobreza (en porcentaje respecto de la línea de pobreza) <sup>2</sup>	35,6	38,6	35,6	36,6
<b>Pobreza extrema</b>				
Porcentaje de pobres extremos	39,3	41,7	39,5	40,2
Número de pobres extremos (en millones)	3,1	3,37	3,27	3,24
Ingreso promedio anual de los pobres extremos <sup>1</sup>	802	761	859	808
Brecha de pobreza extrema (en porcentaje respecto de la línea de pobreza) <sup>2</sup>	22,6	24,9	21,2	22,9

1. En bolivianos constantes de diciembre de 2000.

2. La brecha de pobreza corresponde a la diferencia promedio entre la línea de pobreza y el ingreso de los pobres (ya sean moderados o extremos), expresada como proporción de la línea de pobreza (ya sea moderada o extrema).

Fuente: Hernani (2002).

Un análisis más exhaustivo refleja la magnitud del problema. A nivel general, y para 2001, el ingreso medio de un habitante pobre en Bolivia fue de 194,4 bolivianos mensuales, un 78,8% del monto necesario para satisfacer las necesidades valoradas en el umbral de pobreza (alimentarias y no alimentarias). Análogamente y en promedio, los pobres extremos alcanzaron el 64,4% del ingreso necesario para suplir las necesidades alimentarias (la renta media de los pobres extremos fue de 127,5 bolivianos mensuales). Una vez que conocemos el porcentaje de pobres y la brecha de ingresos respecto a la línea de pobreza, podemos determinar el monto de recursos necesarios para sacar a esta población de la pobreza. De acuerdo con las estimaciones presentadas, se requerirían aproximadamente 6,8 mil millones de bolivianos anuales para conseguir que toda la población saliese de la pobreza, lo que supone, una gran cantidad de recursos y esfuerzos atendiendo a las condiciones económicas actuales del país.

Estos altos niveles de pobreza tienen importantes implicaciones a todos los niveles. Desde un punto de vista ético, la pobreza como un fin supone una negación a todos los niveles de las capacidades y libertades del ser humano. La pobreza como un medio, supone un obstáculo para alcanzar una vida sana, larga y digna. Atendiendo a los datos ofrecidos, no es de extrañar que la sociedad boliviana esté inmersa en una inquietante sensación de desasosiego y desesperanza, que influye al país a todos los niveles.

Uno de estos niveles hace referencia a la estabilidad democrática. Es muy difícil que la democracia se afiance, si grandes sectores de la sociedad se encuentran excluidos tanto a nivel social como económico. Esta exclusión les resta participación en la toma de decisiones, abocándolos en muchas ocasiones, a un segundo y deficitario plano.

Del mismo modo, el hecho que más de la mitad de la población sea incapaz de satisfacer sus necesidades básicas, dificulta colocar a Bolivia en la senda de crecimiento

adecuada. Los bajos niveles de renta *per cápita*, así como el gran número de habitantes sin los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades esenciales, suponen una barrera importante para la aparición de un mercado interno capaz de sustentar la rentabilidad de ciertas actividades económicas. Ante estas condiciones, la demanda interna boliviana difícilmente puede ser utilizada como catalizador de la economía nacional. Del mismo modo, altos niveles de pobreza determinan, enormemente, los niveles de ahorro de la economía, dificultando la inversión, pieza clave del engraje económico, aumentando la dependencia del país con respecto al capital extranjero.

Los altos niveles de pobreza convierten a Bolivia no sólo en un país pobre, sino también, le infieren un extendido sentimiento de impotencia entre la población. Este sentimiento ha acostumbrado a la sociedad boliviana a vivir como un país pobre, extremadamente dependiente de la cooperación internacional para llevar a cabo inversiones de carácter social.

Aunque el desempeño económico de Bolivia durante las últimas dos décadas no ha sido lo bueno que cabría esperar (el crecimiento promedio de la economía desde 1980 ha sido de un 1,79% anual, frente a un 2,38% para toda Latinoamérica y Caribe (LAC), éste se ha presentado incapaz de reducir los altos niveles de pobreza (el crecimiento *per cápita* promedio para el mismo período ha sido negativo, -0,43% anual, 0,55% anual para toda la región LAC). Dos motivos aparecen como los principales desencadenantes de la alarmante situación de pobreza existente a nivel agregado. Al mismo tiempo, podemos considerar a estos dos elementos, como los principales obstáculos sociales a los que se enfrenta Bolivia para una efectiva política de reducción de la pobreza.

Uno de estos motivos radica en la evolución y perfil demográficos de Bolivia. Por un lado, el crecimiento de la población boliviana se encuentra por encima del crecimiento de los recursos generados por la actividad económica. De este modo, si el crecimiento de la población es mayor que el de la economía, inexorablemente, la proporción de recursos por persona (o PIB *per cápita*) se verá reducida. Por el otro, la estructura demográfica de Bolivia refleja una población extremadamente joven y, por tanto, con unas necesidades de gasto y consumo que sobrepasan su capacidad para generar recursos.

Sin embargo, y aún cuando los elementos demográficos juegan un papel crucial en la evolución de la pobreza del país andino, existe otro elemento que afecta sensiblemente el éxito del crecimiento económico en su misión de reducir la pobreza. Como se verá, la continua y creciente desigualdad existente en la distribución del ingreso ha influido dramáticamente en la manera en que los recursos se distribuyen entre la población, perjudicando a los extractos sociales más deprimidos.

De acuerdo con los datos del último Censo realizado en setiembre del 2001, en Bolivia habitan 8.274.325 personas. La esperanza de vida ha aumentado levemente desde 1994, de 59,3 años a 63,1 años promedio en 2001, aunque sigue siendo una de las más bajas de la región. El hecho que Bolivia cuente con una población preponderantemente joven incide también en los esfuerzos de lucha contra la pobreza. Según datos del Censo poblacional realizado en 2001, un 13,14% de la población boliviana era menor de 5 años; un 38,65% no superaba los 15 años; y un 58,63% de la población era menor de 25 años. Así, sólo un 36,38% de la población total se encontraba entre los 25 y 64 años y sólo un 4,99% contaba con 65 años o más (INE, 2003).

Esta estructura etárea marca la pauta de crecimiento poblacional, que se ha mantenido estable alrededor del 2,3% desde mediados de los ochentas. A la vez, también de-

termina el bajo porcentaje de población económicamente activa, con capacidad de insertarse, por tanto, en el mercado formal, a un escaso 37,37% para el año 2000.

Si bien los altos niveles de crecimiento de la población se sustentan en una elevada tasa de fecundidad, estimada en 4,14 hijos por mujer para el año 2000, un indicador importante para su control es la reducción de la tasa de mortalidad global, hasta las estimaciones del último Censo, por encima del promedio latinoamericano, a 8,63 por mil. Así, el país se encuentra absolutamente asentado en una etapa de transición demográfica moderada, lo que supone una disminución de sus tasas de mortalidad, pero el mantenimiento de altas y sostenidas tasas de natalidad (31,86 por mil), soportada en gran medida por la joven estructura de su población y su dispar incidencia en áreas urbanas y rurales.

Las implicaciones de esta estructura poblacional para la erradicación de la pobreza, y en consecuencia, para el fortalecimiento del desarrollo son varias. Por un lado, la situación actual supone enfrentarnos a una sociedad extremadamente joven con bajos niveles de productividad. Siguiendo el modelo de ciclo vital, las necesidades de una población joven sobrepasan su capacidad para generar ingresos y, por tanto, se convierten en agentes deficitarios. Del mismo modo, la futura inclusión de esta masa poblacional al mercado de trabajo supone una seria amenaza, pues este incremento en la oferta laboral supondrá una mayor presión a la baja de los ya devaluados salarios bolivianos, que apenas alcanzan a satisfacer las necesidades básicas. Asimismo, si no se toman medidas preventivas en torno al mercado laboral, el previsible crecimiento del desempleo se transformará en mayores niveles de pobreza, desigualdad y mayores tasas de criminalidad e inseguridad.

Por otro lado, los altos niveles de crecimiento de la población suponen un importante obstáculo en la lucha contra la pobreza. De acuerdo a las estimaciones del Banco Mundial, la tasa media anual de crecimiento poblacional durante el período 1985-2001 para Bolivia se encuentra en torno al 2,28%, destacando por encima del resto de países de la región andina y la del promedio de LAC (1,55%). Esta tasa de crecimiento poblacional destaca el enorme esfuerzo que a nivel económico debe hacer el país para conseguir que los recursos por habitante aumenten.

El crecimiento económico debe superar la barrera del 2-2,5% para conseguir que el PIB per cápita se vea incrementado. Conseguir un crecimiento económico sostenido y superior a esta barrera supone un objetivo muy ambicioso, dada la estructura y organización económica del país. Así pues, la estructura demográfica de Bolivia supone un elemento crucial para explicar, no sólo los bajos niveles del PIB *per cápita*, sino también, las principales amenazas que a corto plazo presenta el país para luchar contra la pobreza.

En suma, el Cuadro 5 muestra una situación todavía precaria en términos de indicadores seleccionados, que se resumen, fundamentalmente, en una muy baja ubicación del país en el ranking de desarrollo humano mundial, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Uno de los indicadores más preocupantes en el Cuadro 4, es el relativo a la distribución del ingreso, donde el coeficiente de *Gini* de 0,51 muestra una elevada inequidad en Bolivia.

## Cuadro 5

### Bolivia: Indicadores sociales seleccionados

<b>Posición en el Índice de Desarrollo Humano</b>	<b>104</b>
Incidencia de pobreza	63,2%
Urbana	51,5%
Rural	81,6%
Pobreza extrema	36,5%
Analfabetismo de adultos	15%
Expectativa de vida al nacer	62,9 años
Mortalidad infantil (hasta 5 años) por 1.000	67,0
<b>Salud</b>	
Médicos por cada 100.000 hab.	3.614
Centros de salud por cada 100.000 hab.	3
<b>Distribución de ingresos en las ciudades</b>	
Porcentaje ingresos recibido:	
Por el 20% de los hogares más ricos	54%
Por el 20% de los hogares más pobres	4%
Coeficiente de Gini	0,51

*Fuente: IMF Bolivia Statistical Annex (2001).*

Sorprendentemente, y a tenor de las últimas estimaciones realizadas, Bolivia surge como uno de los países más desiguales de la región, con niveles superiores, incluso, a los de países como Brasil, ampliamente reconocido como el paradigma de la desigualdad en la región. Al igual que sucede en el resto de países, la situación de desigualdad actual presente en Bolivia es producto de una desigualdad histórica y heredada a lo largo de la historia del país. Desde los tiempos coloniales, las instituciones económicas, políticas y sociales establecidas por la metrópolis, favorecieron una desigual distribución de los recursos generados. Este distorsionador aparato institucional se puede considerar, en gran medida, el origen de las desigualdades económicas presentes en la actualidad.

Como refleja el Cuadro 6, la concentración del ingreso en Bolivia es alarmante. Mientras que, en la mayoría de países de América Latina y el Caribe el ingreso *per cápita* del 10% más rico se encuentra entre 10 y 20 veces por encima del ingreso del 40% más pobre, en el caso boliviano esta relación es superior a 20 veces (28,5 de promedio para el período estudiado, comprendido entre 1999 y 2001). Si realizamos el mismo ejercicio para la relación entre el quintil más rico y el quintil más pobre, este diferencial aumenta. Es decir, mientras en diversos países de la región la renta *per cápita* del 20% más rico es entre 10 y 25 veces la renta del 20% más pobre, el promedio entre 1999 y 2001 de esta razón en Bolivia se ha ampliado a 52,2 veces.

Este diferencial de rentas en Bolivia se maximiza cuando analizamos las diferencias de ingreso entre los dos extremos de la distribución. De este modo, un individuo perteneciente al grupo compuesto por el 10% más rico del país, tiene una renta media que supera en más de 175 veces la renta media de un individuo del decil más pobre de la población. Los resultados analizados demuestran que la desigualdad existente en Bolivia se deriva, tanto de una fuerte concentración del ingreso en torno a la población más rica, como a los bajos niveles de ingreso (altos niveles de pobreza) de los más pobres.

## Cuadro 6

### Bolivia y otros países de Latinoamérica y el Caribe: Evolución de la desigualdad en la distribución de ingresos 1999-2001

País	Año	Razón y>90/y<=40	Razón y>80/y<=20	Razón y>90/y<=10	Theil	Gini
<b>Bolivia</b>	<b>1997</b>	21,9	31,7	99,1	0,7	0,583
<b>Bolivia</b>	<b>1999</b>	26,6	52,0	175,2	0,7	0,594
<b>Bolivia</b>	<b>2000</b>	33,7	68,0	237,0	0,8	0,631
<b>Bolivia</b>	<b>2001</b>	26,0	41,6	129,7	0,8	0,603
<b>Bolivia</b>	<b>Promedio 1999-2001</b>	28,5	52,2	178,3	0,8	0,609
<b>Argentina</b>	<b>2001</b>	14,7	17,6	37,8	0,5	0,519
<b>Brasil</b>	<b>1999</b>	21,5	24,0	53,0	0,7	0,585
<b>Chile</b>	<b>1998</b>	18,3	19,2	43,3	0,7	0,564
<b>Costa Rica</b>	<b>2000</b>	14,3	15,5	33,7	0,5	0,518
<b>Honduras</b>	<b>1999</b>	14,1	15,9	32,8	0,5	0,514
<b>México</b>	<b>2000</b>	15,9	17,5	38,8	0,6	0,537
<b>Paraguay</b>	<b>1999</b>	17,1	25,0	63,7	0,5	0,540
<b>Uruguay</b>	<b>2000</b>	9,6	10,6	19,3	0,4	0,447
<b>Venezuela</b>	<b>1999</b>	10,8	12,2	25,0	0,4	0,469

*Fuente: Hernani (2002).*

Analizando los diferentes indicadores de desigualdad propuestos (índice de Theil, índice de Gini y coeficiente de variación) y para el último año de análisis, podemos concluir inequívocamente, que Bolivia es el país con mayor desigualdad de entre los analizados de la región. Asimismo, la evolución en el tiempo de esta desigualdad en la distribución del ingreso de Bolivia demuestra, que aunque en 2001 la desigualdad disminuyó levemente, esta disminución no fue suficiente para contrarrestar el incremento experimentado entre 1997 y 2000.

Nos encontramos por tanto, ante una distribución del ingreso que presenta un alto grado de polarización económica, ya que la población está claramente dividida y concentrada en torno a diferentes grupos o estratos en función de los niveles de ingresos, y al mismo tiempo, la distancia entre estos grupos, en términos de diferencias de renta, es muy alta.

Dentro de los diferentes efectos que elevados niveles de desigualdad y polarización en la distribución del ingreso pueden tener en la disminución de la pobreza, dos aspectos aparecen como los más relevantes de acuerdo con el escenario socioeconómico presente en Bolivia. Por un lado, y de manera directa, la elevada desigualdad reduce de manera significativa la contribución que el crecimiento económico tiene en la reducción de la pobreza. Por el otro, recientes estudios académicos demuestran los efectos que por sí mismos pueden tener la desigualdad y la polarización, al disminuir la capacidad de crecimiento económico.

Las repercusiones de la elevada desigualdad en la reducción de la pobreza son muy importantes, y para el caso boliviano, críticas. Las elevadas bolsas de pobreza que afectan a Bolivia no se verán reducidas, si la desigual distribución del ingreso sigue actuando en beneficio de las capas altas de la sociedad en detrimento de las más ba-



jas. La pobreza se mantendrá, aumentará, pero nunca disminuirá, si los recursos generados de la actividad económica siguen siendo, mayoritariamente capturados por los sectores de la población de renta más alta y no alcanzan a los estratos más necesitados.

Para hacer del crecimiento económico un instrumento efectivo de lucha contra la pobreza, es necesario articular los mecanismos adecuados que permitan a los más desfavorecidos, sacar provecho de este crecimiento y de las oportunidades y rentas que de ello se derivan. Aunque está fuera de este estudio profundizar en los mecanismos que harían posible una distribución más equitativa de los ingresos, los rasgos socioeconómicos de Bolivia apuntan al proceso de acumulación de capital humano -la educación- y al mercado de trabajo, como los principales ámbitos de actuación.

Ciertamente, la acumulación de capital humano supone uno de los principales mecanismos para igualar las oportunidades de acceso a las rentas generadas por la actividad económica. Sin embargo, y de acuerdo a informes realizados por UNESCO (1998), el actual sistema educativo boliviano presenta importantes deficiencias en términos de calidad, que refuerzan y consolidan la existente desigual distribución de las oportunidades. Estas carencias dificultan la movilidad social, creando un círculo vicioso de pobreza, facilitando la traslación de la pobreza de padres a hijos.

El otro ámbito crucial de actuación se localiza en el mercado de trabajo y más concretamente, en la pequeña y mediana empresa (PYME), y en las actividades de carácter informal, donde la gran mayoría de la población encuentra su sustento económico. Sin embargo, la productividad por trabajador derivada de las actividades desarrolladas bajo estas características es muy baja, y muchas veces no alcanza a suplir las necesidades básicas. Esta disparidad existente entre generación de empleo y producción en el tejido industrial boliviano, se recoge en diversos estudios: Gray Molina (2001) y UDAPE (2003). De acuerdo con estos estudios y para datos de 1999, la gran empresa boliviana (aquellas con más de 50 trabajadores) concentra aproximadamente, el 65% del Producto Interior Bruto, aunque absorbe menos del 10% del empleo nacional. Por el contrario, la microempresa (menos de 10 trabajadores) da empleo aproximadamente al 83% de la población activa, aunque apenas genera un 25% del valor agregado del país. Nos encontramos, por tanto, ante una situación en que la mayoría de los recursos son distribuidos entre una minoría de la población, mientras que la inmensa mayoría, obtiene unos ingresos laborales que “no permiten satisfacer siquiera las necesidades básicas de los hogares” (PNUD, 2002).

Por todo ello, una estrategia nacional de reducción de la pobreza requiere, no sólo de un sostenido crecimiento a largo plazo, sino de acertadas políticas complementarias a nivel microeconómico y sectorial, que permitan un mayor acceso de los más pobres a los recursos asociados a la actividad económica.

En el contexto actual de Bolivia, la desigualdad no sólo importa como determinante en el efecto que el crecimiento tiene sobre la pobreza, sino también, como elemento clave a la hora de establecer el potencial de crecimiento del país. Tres son los principales canales que la literatura especializada identifica para argumentar el impacto de la distribución de la renta sobre el crecimiento económico.

El principal canal, dadas las características de Bolivia, hace referencia a la inestabilidad sociopolítica asociada a altos niveles de desigualdad y polarización económica. Efectivamente, la existencia de grupos sociales claramente diferenciados según sus niveles de renta, con necesidades diferenciadas, y hasta cierto punto, contrarias, dificultan el consenso, derivando, en muchos casos, en situaciones de violencia social e inestabilidad política, como acaban de manifestarse en días recientes. Estas situacio-

nes generan inestabilidad, dañando la credibilidad del país, principal escaparate de los países en vías de desarrollo para atraer el tan necesitado capital exterior que favorezca la inversión y por tanto, el crecimiento. De lo contrario, no podemos negar que una mayor equidad en la distribución del ingreso contribuye muy positivamente a la paz social y estabilidad política, favoreciendo un adecuado escenario normativo que favorezca la inversión, la innovación y por tanto al crecimiento.

Asimismo, y si los medios institucionales disponibles en el país no lo evitan, la desigualdad económica puede ser fácilmente trasladada a la esfera política. Esta situación podría retrasar reformas necesarias que beneficiarían a la población pobre, pero que perjudican a los grupos más ricos y con mayor poder político.

El segundo canal hace referencia al mercado de capitales. Dado que, generalmente, sólo la población con mayores recursos económicos puede acceder a créditos para financiar ciertas inversiones, la desigualdad en la distribución de estos recursos genera que un gran número de personas no pueda acceder a estos créditos y por tanto, dificultando que la economía alcance su potencial de crecimiento. Un mercado de capitales fragmentado genera una menor inversión en capital físico y humano, derivando en un menor crecimiento económico.

El tercer y último canal responde al posible efecto distorsionador que la desigualdad tiene en la actividad económica. Algunos autores argumentan que la desigualdad fomenta reivindicaciones y políticas redistributivas que requieren ser financiadas a través de impuestos, reduciendo los incentivos a la inversión y por tanto, perjudicando el crecimiento.

La incapacidad de las políticas de crecimiento, para impactar significativamente sobre la pobreza, ha incidido para que las políticas públicas de reducción de pobreza estén exclusivamente concentradas en políticas de gasto fiscal. Ello ha arrojado un resultado en apariencia contradictorio y definitivamente insostenible, donde al mismo tiempo que se logra disminuir mediante el gasto fiscal el porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas, la dinámica del crecimiento provoca una distribución del ingreso menos equitativa. A ello conviene añadir, una segunda contradicción que surge del acortamiento de la brecha en términos de indicadores sociales con sus vecinos del Cono Sur, en el período comprendido entre 1975 y 1998, tal cual lo muestra el Cuadro 7, mientras que se incrementa la brecha expresada en términos de ingreso *per cápita*.

**Cuadro 7**

**Índice de Desarrollo Humano y PIB *per cápita*  
Diferencias relativas (Bolivia = 1.00)**

	IDH 1975	IDH 1998	PIB 1975	PIB 1998
Argentina	1,53	1,30	7,24	8,79
Brasil	1,25	1,16	3,43	4,76
Chile	1,37	1,28	1,82	4,96
Paraguay	1,29	1,14	1,28	1,85
Bolivia	1,00	1,00	1,00	1,00

Fuente: PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano.

Más allá de los diferenciales en las tasas de crecimiento durante distintos períodos de análisis, a los cuales les corresponde diferentes orientaciones en las prioridades de la política económica, en la actualidad existe consenso sobre el impacto diferenciado de

las reformas en las distintas economías en función de variables de índole social, política e institucional<sup>1</sup>. Adicionalmente, también se percibe un cierto agotamiento del ciclo reformista en la región, en la medida en que los resultados de estas políticas no se traducen en mejores indicadores de distribución de ingreso al interior de los países, ni forzosamente en mejores condiciones de competitividad internacional, particularmente, para el conjunto de la región de América Latina, dando origen a una serie de reflexiones y debates académicos sobre las reformas complementarias que deberían promover una inserción mejorada de las economías de la región, en términos de indicadores crecientes de equidad.

La urgencia que tiene Bolivia de encontrar soluciones a sus problemas de restricciones al crecimiento económico y de equidad social son aún mayores, si se considera que, proyectando escenarios favorables para su economía, es decir, de tasas sostenidas de crecimiento anual promedio de 4%, se necesitarían 131 años para que el decil más pobre del área rural logre salir de la pobreza (ver Cuadro 8).

**Cuadro 8**

**Bolivia: Crecimiento económico y reducción de la pobreza**

	Crecimiento 4% anual		Crecimiento 6% anual	
	Rural	Urbano	Rural	Urbano
1er. Decil (+ pobre)	131	99	63	48
2o. Decil	105	57	50	27
3er. Decil	89	39	43	19
4o. Decil	76	24	36	12
5o. Decil	65	11	32	6
6o. Decil	53	0	26	0
7o. Decil	40	0	19	0
8o. Decil	28	0	13	0
9o. Decil	10	0	5	0
10o. Decil (+ rico)	0	0	0	0

*Fuente: George Gray Molina, con datos de UDAPE e INE.*

Justamente, este es el punto de partida para el presente estudio, que incorpora variables sectoriales y territoriales en la definición de políticas de promoción económica. La capacidad de fijar un rumbo estratégico de un país, depende del papel que una colectividad nacional quiera jugar en el contexto internacional, lo cual tiene que ver con la conformación de una identidad propia, así como de los objetivos que persiga. En Bolivia, después del Plan Bohan<sup>2</sup>, que contenía nociones claras sobre la necesidad de organizar un circuito interno de sectores y regiones que configuraran un patrón de generación y aplicación del excedente económico, no se ha lanzado ninguna propuesta explícita sobre el proceso de acumulación y las correspondientes fuentes del excedente que lo sostengan.

¿Significa esto que el país debe abandonar estos esfuerzos y explorar un nuevo modelo de desarrollo? Esta es la pregunta que afloró en la opinión pública boliviana con fuerza durante las últimas justas electorales en el país en el 2002 y a la cual el gobier-

<sup>1</sup> North (1993).

<sup>2</sup> Informe de la Misión Económica de los Estados Unidos a Bolivia, presidida por Mervin Bohan, que estuvo en Bolivia a comienzos de la década los cuarenta. Sus recomendaciones fueron convertidas luego en la política económica de la Revolución Nacional. Véase Walter Guevara Arze: Plan de Política Económica de la Revolución Nacional, La Paz, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1955.

no y la clase dirigente tienen que ofrecer respuesta, expresamente con sus declaraciones de política económica y tácitamente con sus decisiones diarias. El presente estudio encomendado por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) busca, si no ofrecer una respuesta definitiva, sí al menos, ayudar a esclarecer los problemas y las posibles opciones para enfrentarlos.

Las causas del lento crecimiento económico de un país pueden contemplarse desde distintos planos sociales, políticos y económicos. Asimismo, conviene partir de la nueva realidad surgida del traslado del eje dinamizador y polo de desarrollo de la economía boliviana, del Occidente del país hacia el Oriente, en la forma de un patrón de desarrollo económico diferente, centrado en la agroindustria del Departamento de Santa Cruz. En este trabajo se estudian los aspectos relacionados al diseño estratégico de un modelo exportador para la región del Departamento de Santa Cruz, con particular énfasis, en los problemas atingentes a cierto agotamiento del proceso iniciado a finales de la década de los ochenta por este Departamento, con base en la explotación de sus recursos naturales y la necesidad de relanzar cualitativamente la dinámica exportadora de esta región, dentro de la perspectiva de sentar las bases para una reactivación importante de la economía boliviana, a partir de una fuerte orientación hacia los mercados internacionales en general, y los mercados subregionales en particular.

La estrategia de regionalismo abierto apela al rol del Estado en los actuales escenarios del desarrollo y su relación con la sociedad, desde una perspectiva territorial. A la luz de los antecedentes que señalan los logros y desafíos de la internacionalización de la economía boliviana -específicamente, a partir de la inserción internacional de la región de Santa Cruz- se plantea la necesidad de articulación socioproductiva de los actores regionales en función de proyectos colectivos, capaces de internalizar las oportunidades que abre la globalización de mercados.

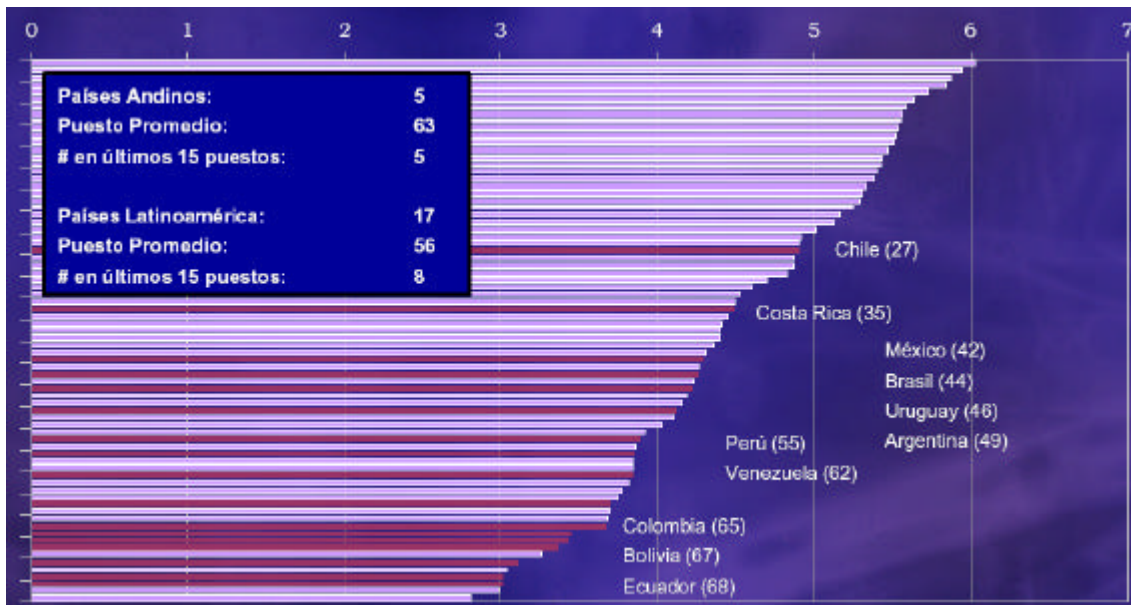
En definitiva, este trabajo recoge el desafío de articular un tipo de intervención pública en regiones que deben contemplar cómo facilitar y potenciar la relación actualmente existente con los mercados externos (mejoramiento de infraestructura, incremento de la eficiencia y escala de operación actual), y cómo estimular una relación más compleja, con productos de mayor valor agregado, que incorporen un nivel significativo de información estratégica y de conocimiento y diseño. En suma, una acción pública anclada en sectores “ganadores” de la inserción cruceña en los mercados externos, la conformación de un entorno regional que favorezca el desarrollo de *clusters*, y que reconozca niveles acumulativos de mediación entre Estado y sociedad, para potenciar la inserción regional en los diversos mercados internacionales.

## II. COMPETITIVIDAD, DESARROLLO Y EXPORTACIONES

Una economía es más competitiva cuando el ambiente de funcionamiento de las empresas es conducente al crecimiento sostenido de la productividad y de los niveles de ingreso *per cápita*, en un contexto de integración en la economía mundial. La búsqueda de la competitividad en una economía global obliga a los países a crear mejores condiciones para el desarrollo de las empresas, que las que corresponderían a sus propios niveles de ingreso.

Gráfico 4

### Ranking de competitividad global, entre 75 países



Fuente: Foro Económico Mundial (2001).

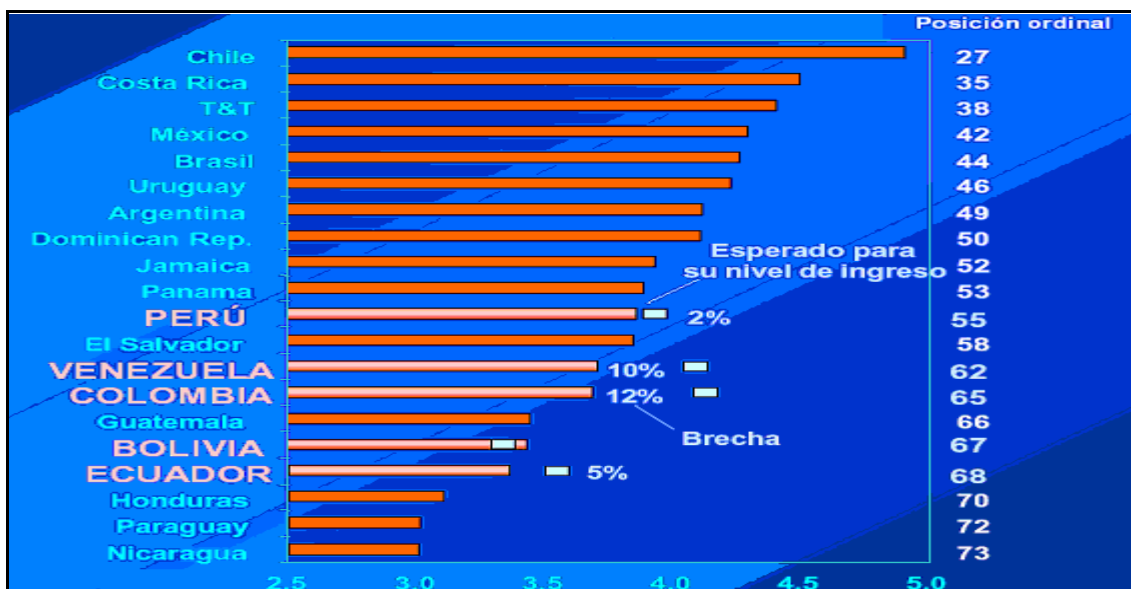
Según el ranking de competitividad elaborado anualmente por el Foro Económico Mundial (ver Gráfico 4), Bolivia figura en la posición 67, sobre 75 países evaluados globalmente, encontrándose entre los países latinoamericanos, antes de Ecuador, Paraguay y Nicaragua, y en la penúltima posición entre los países andinos. Conviene puntualizar, que este ranking es en función del índice de competitividad de “crecimiento”, que enfatiza las posibilidades futuras de una economía durante los próximos cinco años, particularmente, en función de su capacidad de innovación. Si nos limitáramos al ranking de índice de competitividad “corriente”, que evalúa las condiciones actuales de productividad de una economía, Bolivia aparece, consistentemente, en la última posición de la muestra considerada por el Foro Económico Mundial durante los últimos tres años, concretamente en el puesto 75 en el 2001. Ambos índices miden dimensiones diferentes, pero complementarias, de la competitividad y están altamente correlacionadas desde el punto de vista estadístico.

El índice corriente de competitividad estima el nivel de ingreso *per cápita* que es sostenible en el largo plazo. Sin embargo, en el corto y mediano plazo, algunas economías podrán superar o estar por debajo del nivel determinado por sus variables microeconómicas, debido a fenómenos temporales como, por ejemplo, el ingreso masivo de Inversión Extranjera Directa (IED) o bonanza en los precios internacionales de las materias primas que se exportan, entre otros. El Gráfico 5 muestra el caso concreto de

Bolivia, donde el índice de competitividad de crecimiento se encuentra por encima del valor esperado para su nivel de ingreso. De alguna manera, la reducción que se ha producido en el PIB *per cápita* boliviano desde 1999, viene a reforzar el argumento que el ingreso *per cápita* de largo plazo del país es inferior al alcanzado a mediados de la década pasada.

**Gráfico 5**

**América Latina: Índice de competitividad, 2001**



Fuente: Foro Económico Mundial (2001).

El trabajo del Foro Económico Mundial, que contaba el 2001 con el apoyo del Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, enfoca los dilemas, desafíos y prioridades que confrontan las economías cuando transitan de una plataforma fundada en recursos naturales a una base tecnológica. En la medida que una economía se desarrolla, se modifican de la misma manera las bases estructurales de su competitividad global. A bajos niveles de desarrollo, el crecimiento económico está determinado, principalmente, por la movilización de factores primarios de producción tales como tierra, materias primas no diferenciadas y trabajo no calificado. Luego, para pasar de una categoría de bajo ingreso a una de ingreso medio, la competitividad global está impulsada por las inversiones en cuanto el crecimiento económico se logra mediante la incorporación de tecnologías globales en la producción local. La IED, los contratos de riesgo compartido y el desarrollo de proveedores ayudan a integrar una economía en los sistemas de producción internacional, promoviendo así, el desarrollo tecnológico y la llegada de capital externo y tecnologías adicionales que sustentan el crecimiento económico. En la mayoría de las economías, la evolución de una categoría de ingreso medio a una de ingreso alto, implica la transición de una economía importadora de tecnología a una que desarrolla su propia tecnología e innova en la frontera tecnológica global, por lo menos en algunos sectores. En aquellas economías que se encuentran en una fase de desarrollo económico inducida por la innovación, la competitividad global está críticamente relacionada con altas tasas de aprendizaje social, particularmente, de orden científico, y una elevada flexibilidad para cambiar hacia las nuevas tecnologías.

Los principales factores que contribuyen a la competitividad global, y, en consecuencia, mejoran los estándares de vida, van a diferir a distintos niveles de desarrollo. Para algunas economías de bajo ingreso, el principal desafío es que los mercados para los

factores básicos, como la tierra, el trabajo y el capital, funcionen de forma eficiente. En la medida en que las economías progresan, el desafío básico es la inserción con los sistemas globales de producción, mediante la atracción de flujos suficientes de IED. Una vez alcanzada la categoría de economía de ingreso alto, el reto fundamental es la generación de elevadas tasas de innovación y comercialización de nuevas tecnologías. Las instituciones críticas en un país, así como las barreras para un crecimiento sostenido, diferirán en consecuencia, dependiendo de la posición inicial de un país.

El desarrollo económico exitoso, es pues, un proceso de mejora continua, en el que los negocios y su entorno evolucionan conjuntamente, para adquirir progresivamente maneras cada vez más sofisticadas de producir y de competir. Cuando se tiene esta visión del desarrollo económico, no sólo se trata de lograr la estabilidad macroeconómica, sino de construir una serie de factores interdependientes, tales como la calidad de la gobernabilidad, la capacidad social para incrementar su capacidad tecnológica, modos más avanzados de competencia y formas más evolucionadas de organización empresarial; definiendo la agenda de la política pública de un país. Para transitar exitosamente entre diferentes fases de desarrollo, aspectos claves del entorno económico deben cambiar en los tiempos apropiados. La falta de mejoras en áreas importantes del ordenamiento económico de un país, puede llevar a un estancamiento en la productividad y el crecimiento económico.

En este sentido, muchos de los fracasos en materia de desarrollo económico de los últimos años, se refieren a países que quedaron atascados en aspectos críticos de su transición económica: ya sea, de una fase dominada por los factores a una sostenida por la inversión o entre las fases dirigidas por la inversión y aquella por la innovación. Por ejemplo, algunos países que llegan a dominar exitosamente la fase inicial de crecimiento dirigido por los factores, luego fracasan en la transición hacia tecnologías importadas y sistemas de producción globalizados. Otras alcanzan, efectivamente, la fase de desarrollo sostenida por las inversiones, pero luego, fracasan en la generación de una base de innovación doméstica. Estos puntos de transición son difíciles de administrar, tanto desde una perspectiva macro como microeconómica. El tránsito de una fase de desarrollo a otra, requiere la mayor de las veces de nuevas formas de organizar al gobierno, a los mercados y a las empresas. En este sentido, no es de extrañar que muchos países fracasen en realizar las transiciones apropiadas o, peor aún, fracasen en reconocer la necesidad de estos cambios, que la mayoría de las veces implican que las compañías adopten nuevas estrategias, que las prioridades de inversión se modifiquen, que se le otorgue una mayor importancia a la educación superior y que se debata el rol adecuado del gobierno en la economía.

Al respecto, algunos estudios de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) han demostrado que la mayoría de las economías de la región han caído en una “trampa” de bajo crecimiento<sup>3</sup>, debido al patrón de inserción internacional adoptado durante el período de reforma, donde si bien, se han modernizado los procesos productivos gracias al acceso a tecnología importada y/o a la integración a procesos productivos globales mediante inversión extranjera directa, se ha retrocedido en la capacidad doméstica de innovar o por lo menos adaptar la tecnología importada a las realidades locales, formando los recursos humanos necesarios y suficientes para garantizar algún proceso de derrame tecnológico al resto de la estructura productiva de las economías.

Un estudio reciente de la ALADI (2003) sobre los factores exógenos y endógenos que inciden en la participación de Bolivia en los flujos de comercio intrarregional, arroja el

---

<sup>3</sup> Mario Cimoli y Jorge Katz, 2002, “Structural reforms, technological gaps and economic development: A Latin American perspective”, in: CEPAL, Serie Desarrollo Productivo No. 129, Santiago de Chile.

resultado principal sobre un escaso desarrollo competitivo de la economía boliviana, donde sobresalen aspectos relacionados con las características del financiamiento internacional que confronta el país, así como de la transferencia de la tecnología.

En sentido estricto, el término “competitividad” no es adecuado para referirse a todas las áreas que supuestamente abarca, pero el uso lo ha impuesto como sinónimo de “productividad”, concepto más preciso que se refiere a la capacidad de generar valor, ya sea, al nivel micro o agregado. A pesar de escuelas de pensamiento teórico que argumentan que no son los países los que compiten entre sí, sino las empresas<sup>4</sup>; una visión integral del desarrollo empresarial asume que los países compiten, ante todo, consigo mismos para ser más competitivos: en general, un país logra crecer más rápido si consigue crear un entorno de negocios mejor que el que correspondería a su propio nivel de ingresos. Como es de esperar, la disponibilidad y la calidad de los factores productivos, el nivel tecnológico y la capacidad de organización son mejores en los países más ricos. Pero independientemente de su nivel de desarrollo, cualquier país que logra mejorar estas variables amplía su potencial económico.

### Cuadro 9

#### Cono Sur: Desempeño económico por período, 1960-1994 (En porcentaje)

	1960-1973		1973-1984		1984-1994	
	Var. PIB por trabajador	PTF	Var. PIB por trabajador	PTF	Var. PIB por trabajador	PTF
Bolivia	3,5	2,1	-0,6	-1,5	-0,1	0,8
Perú	2,6	1,4	-1,1	-2,2	-1,5	-1,3
Brasil	4,4	2,9	1,0	-0,8	0,5	-0,2
Argentina	2,6	0,2	0,4	-1,0	1,1	1,0
Chile	1,6	0,7	-0,6	-0,7	4,7	3,7

Fuente: Rodrik (1990).

Si se observa en el Cuadro 9 los dos indicadores que reflejan la productividad económica -productividad total de factores (PTF) y el PIB por trabajador- se concluye, que en la década de los sesenta el desempeño económico fue notable, tanto para Bolivia como para otros países del Cono Sur. Entre 1969 y 1973 el crecimiento del PIB por trabajador en Bolivia fue de 3,5%; mientras que en el período de 1984 a 1994 fue nulo, sino negativo: -0,1. Cabe recordar que una empresa o un país, cuanto más productivos, pueden producir bienes o servicios más rápido y/o a menor costo, lo que aumenta su capacidad de competir. En consecuencia, el inicio del proceso de reformas de mediados de la década de los ochenta sólo tuvo efectos estabilizadores, sin provocar mayores efectos en términos de competitividad de la economía boliviana.

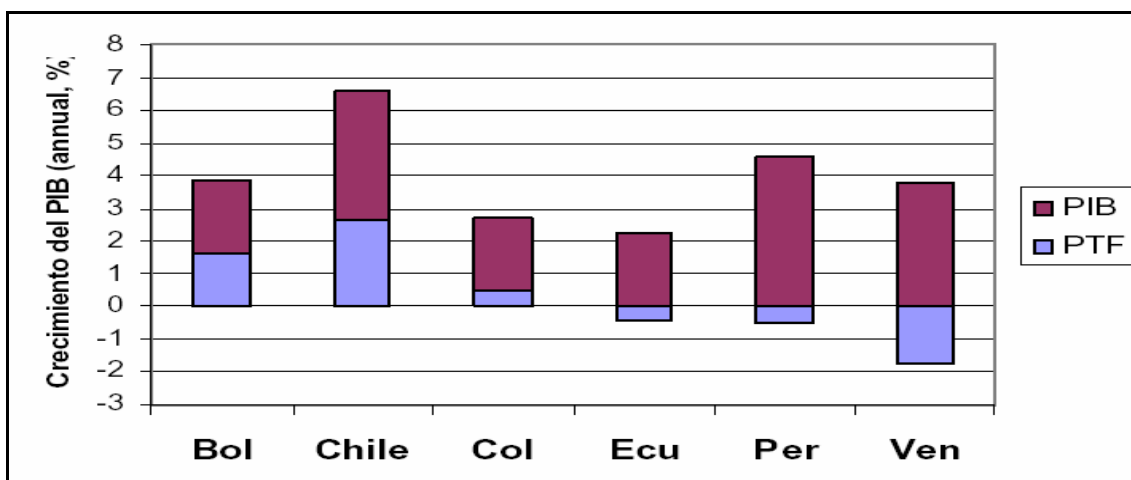
En la medida que lo esencial del esfuerzo reformista se realizó durante la década del noventa de forma concomitante con un período sostenido de expansión económica, se observa en el Gráfico 6 una mejora de la contribución de la productividad total de los factores en el caso de la economía boliviana; aunque todavía sin superar los guarismos alcanzados durante el otro gran período de expansión: 1960-1973. La conclusión parcial, es que el modelo económico vigente en Bolivia, llamado neoliberal y de fuerte orientación a los mercados externos, no ha demostrado ser superior, en términos de productividad y competitividad, que el imperante en la década de los sesenta y setenta, donde primaba el modelo de sustitución de importaciones.

<sup>4</sup> Paul Krugman, 1997, El internacionalismo “moderno”, Crítica, Grijalbo Mondadori, Barcelona.



Gráfico 6

Contribución de la Productividad Total de los Factores (PTF)  
1990-2000



Nota: Estimaciones controlan por capital humano y utilización de factores.

Fuente: Estudio regional sobre crecimiento por Calderon, Fajnzylber y Loayza (2002).

Si partimos de la constatación que no todo fue malo en el proceso de sustitución de importaciones implantado en América Latina y Bolivia en los años sesenta, que la apertura externa *per se* no resuelve los problemas de crecimiento económico, distribución de ingreso y reducción de la pobreza, y que concentrarse excesivamente en la venta de recursos naturales sin valor agregado puede ser la mejor forma de no crecer a largo plazo; se concluye que la causalidad correcta va de productividad a las exportaciones y no a la inversa. Aún más, que es la inversión doméstica y no la economía global la que hace crecer una economía, lo cual lleva a la necesidad de pensar en el mercado interno como un espacio privilegiado para las pequeñas y medianas empresas (PYMES), sin desconocer que los mercados internacionales, ciertamente, contarán entre los principales ejes que sustenten el crecimiento y desarrollo económico de Bolivia. En definitiva, se requiere salir de una vez, de la falsa dicotomía entre mercado externo y mercado interno y diseñar políticas públicas complementarias, en el marco de una visión clara del tipo de desarrollo; lo cual pasa por reforzar a las instituciones nacionales que manejan el conflicto social y por crear mayor estabilidad en las reglas del juego económicas, jurídicas e institucionales.

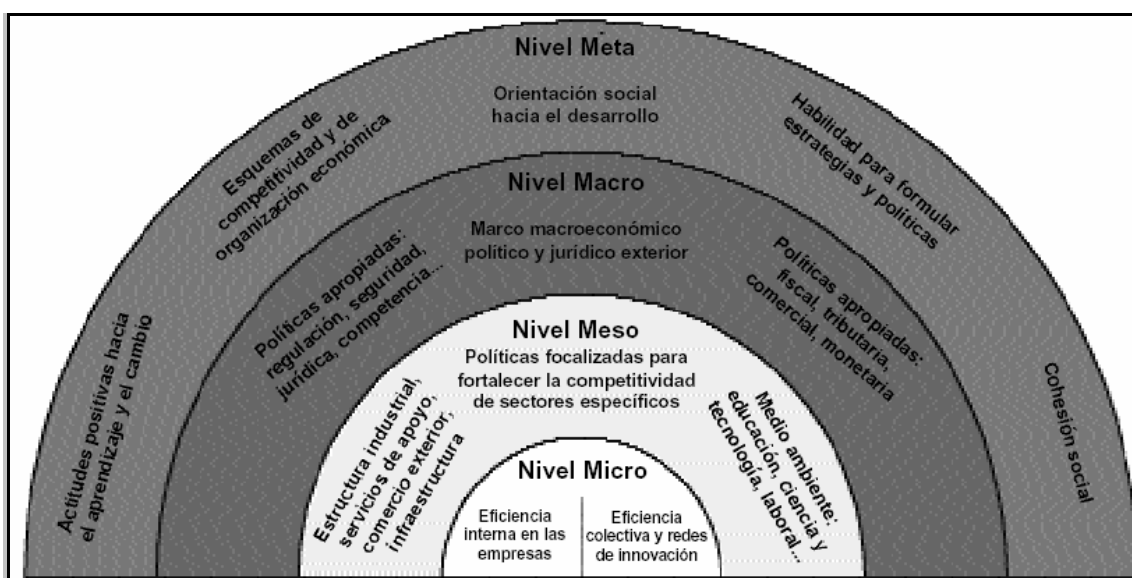
Por supuesto, que la superación de los resultados del actual modelo económico en Bolivia, no pasa por un retorno a políticas del pasado, no sólo sea por el drástico cambio en las condiciones de entorno internacional y las dramáticas transformaciones producidas por la revolución tecnológica; sino que de lo que se trata es de analizar y plantear propuestas que vengan a complementar al modelo vigente. Para ello, conviene retomar algunos elementos de la teoría de la competitividad sistémica elaborados por Esser *et al.* (1996) (ver Gráfico 7); quienes además, del énfasis en el nivel *macro*, particularmente de la estabilidad macroeconómica, además de un reciente interés en aspectos relacionados con el nivel *micro* y las condiciones de mercado y de competencia de las empresas; insisten en la importancia de abordar los niveles *meta* y *meso* del crecimiento económico.

Ello requiere adquirir una visión renovada sobre la necesidad de incorporar aspectos de orden estratégico, en las orientaciones de desarrollo e inserción internacional, que de ninguna manera obvian elementos relativos al ordenamiento jurídico e institucional de una sociedad, donde la adopción de cierta variedad de modelo económico es indi-

sociable de pactos sociales mínimos, totalmente ausentes en la realidad boliviana de principios de siglo. Por otro lado, la implantación operativa de estas nuevas políticas tendrán en el nivel *meso* su ámbito de acción privilegiada, donde corresponde establecer las condiciones del relacionamiento entre gobierno central y sociedad civil regional; así como, construir una base institucional propia para el desarrollo económico regional. Todo ello, sin mencionar la labor de promoción de aquellos sectores que sean identificados como los de mayor potencial para fundar un proceso sostenido de crecimiento, inclusión económica e inserción internacional competitiva.

**Gráfico 7**

**Enfoque de la competitividad sistémica**



Fuente: Esser, Klaus, Wolfrang Hillebrand, Dirk Messner y Jörg Meyer-Stamer (1996).

El desempeño exportador y la competitividad son cosas distintas, pero las dos están relacionadas. El éxito exportador tiende a ser una consecuencia de la competitividad, es decir, de la calidad de ambiente en que operan las empresas y de las facilidades con que cuentan para innovar y para aprovechar las oportunidades comerciales.

El Cuadro 10 muestra resultados bastante pobres para las exportaciones de Bolivia en el período 1980-2000, caracterizado por una fuerte expansión e integración de los mercados internacionales, como producto del proceso globalizador. Aún al interior de la región, por lo menos en el entorno inmediato de Bolivia, el comportamiento exportador ha sido significativamente más dinámico. Mientras las exportaciones bolivianas, en valores corrientes de cada año, sólo se han incrementado en un 20% en el transcurso de 20 años; por ejemplo, Chile ha visto crecer sus exportaciones en un 232% durante el mismo período.

### Cuadro 10

#### Bolivia: Exportaciones frente a la región 1980-2000

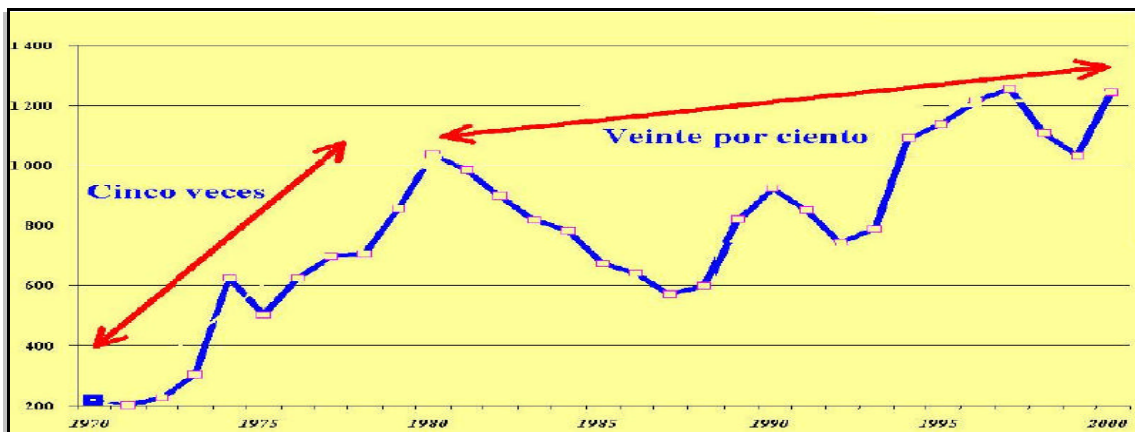
	1980 (MMUS\$)	2000 (MMUS\$)	Variación (%)
Bolivia	1.036	1.242	19,8
Perú	3.898	6.412	64,5
Ecuador	2.481	4.942	99,1
Brasil	20.132	53.235	164,5
Argentina	8.021	23.332	190,8
Colombia	3.924	11.565	194,7
Chile	4.705	15.619	231,9

Fuente: FMI-CEPAL (proyecciones 2000).

Si se amplía el análisis al período 1970-2000 (ver Gráfico 8), se observa que, durante la década de los setenta, las exportaciones de Bolivia se incrementaron 5 veces; mientras que las dos décadas siguientes sólo vieron un incremento del 20%. Si bien la década de los setenta se caracterizó por una coyuntura en extremo favorable para los precios de los principales productos exportados por Bolivia, esta diferencia tampoco es ajena a la dinámica que experimentó la productividad en Bolivia desde 1960.

### Gráfico 8

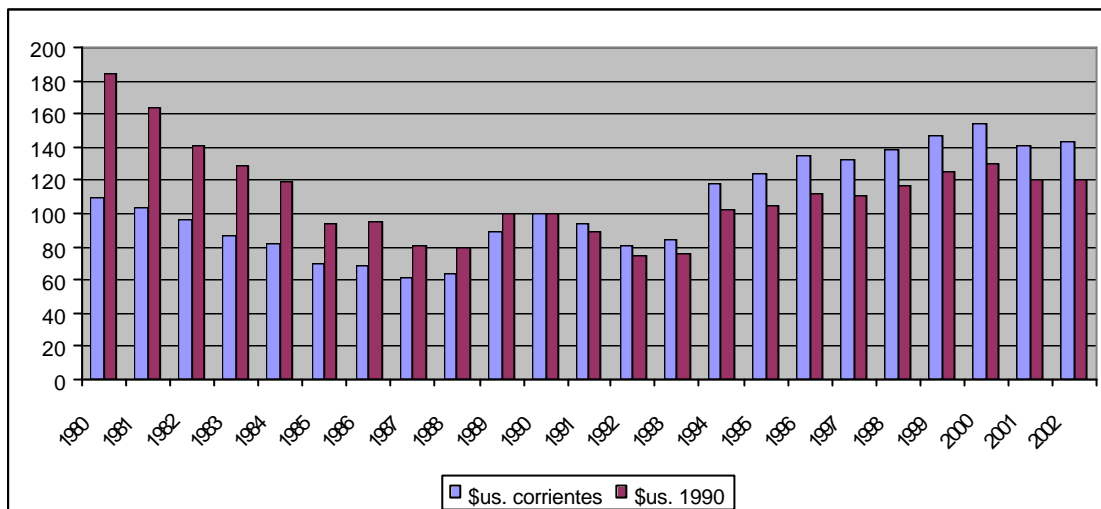
#### Bolivia: Desempeño exportador, 1970-2000 (Millones de US\$)



Fuente: SBPC (2002), *Bolivia competitiva*.

Las exportaciones en Bolivia en 1980 sumaban US\$ 1.043 millones; veintitrés años más tarde, éstas rebasarán por primera vez la barrera de US\$ 1.500 millones. A pesar que se observa un incremento del valor exportado en términos corrientes de cerca al 50% durante este período, se debe considerar que en valores reales, es decir dólares de 1990, Bolivia exportará en el 2003 un valor todavía, significativamente inferior al de 1980 y, definitivamente, las exportaciones *per cápita* serán menores.

**Gráfico 9**  
**Bolivia: Desempeño exportador, 1980-2002**  
**(1990 = 100)**

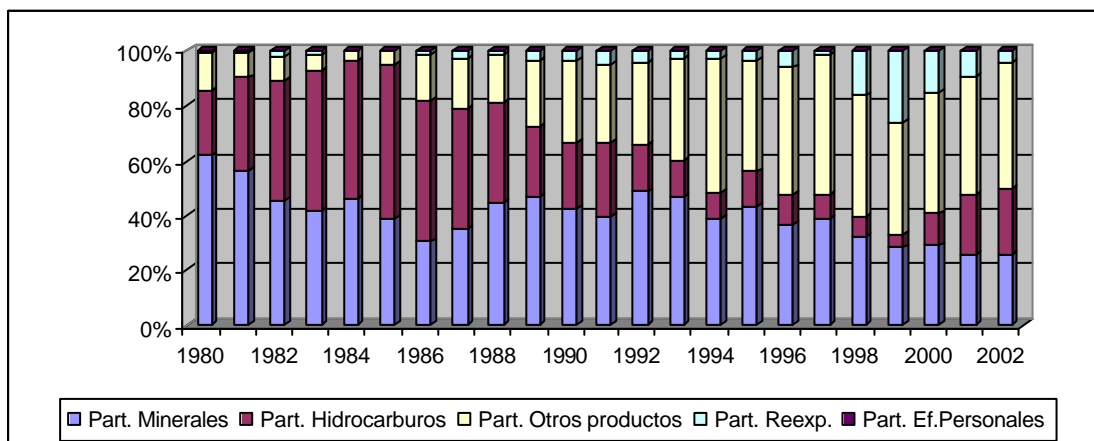


Fuente: IBCE/INE/UDAPE (2003).

El Gráfico 9 muestra, cómo durante la década de los años ochenta las exportaciones de Bolivia experimentaron un gradual descenso, debido a los desequilibrios macroeconómicos y la crisis hiperinflacionaria que se desató a mediados de esa década. Luego de estabilizada la economía boliviana en 1985, las exportaciones iniciaron un lento proceso de recuperación en 1988, que se vio afectado por descensos en el período 1992-1993, debido a efectos climáticos y en el 1998-1999, debido a crisis financieras internacionales en Asia, Rusia y la devaluación del real brasilero.

La recuperación de las exportaciones desde 1988 se fundó, esencialmente, en el incremento del número de bienes y al valor-volumen de las exportaciones denominadas “no tradicionales” que aparecen en las estadísticas como “otros productos” (ver Gráfico 10) y que están compuestas, fundamentalmente, por bienes agropecuarios, agroindustriales, forestales y manufacturas. Mientras las exportaciones no tradicionales representaban el 14% del total exportado en 1980, esta proporción se incrementó a más del 60% del valor exportado en 1999, si es que incorporamos el valor de las reexportaciones.

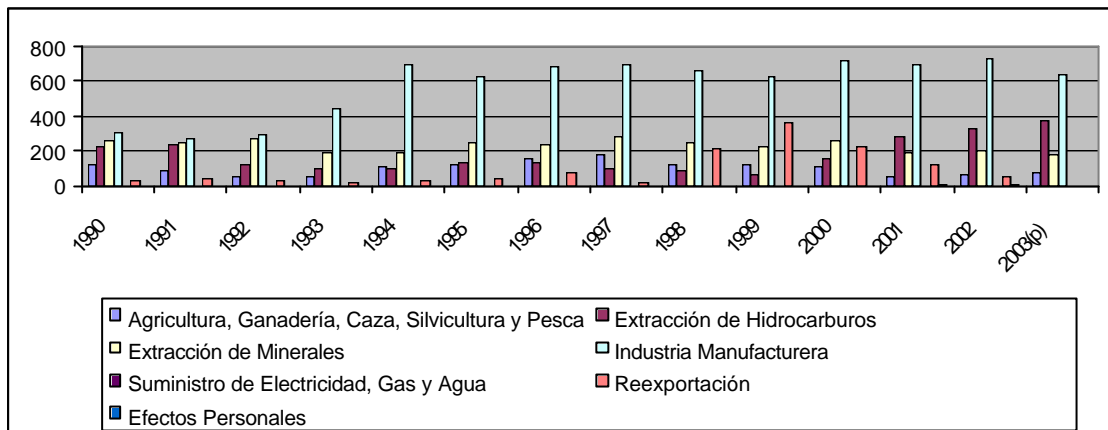
**Gráfico 10**  
**Bolivia: Evolución de la composición de las exportaciones, 1980-2002**



Fuente: IBCE/INE/UDAPE (2003).

**Gráfico 11**

**Bolivia: Exportaciones según principales productos a nivel de actividad económica, 1990-2003(p)**



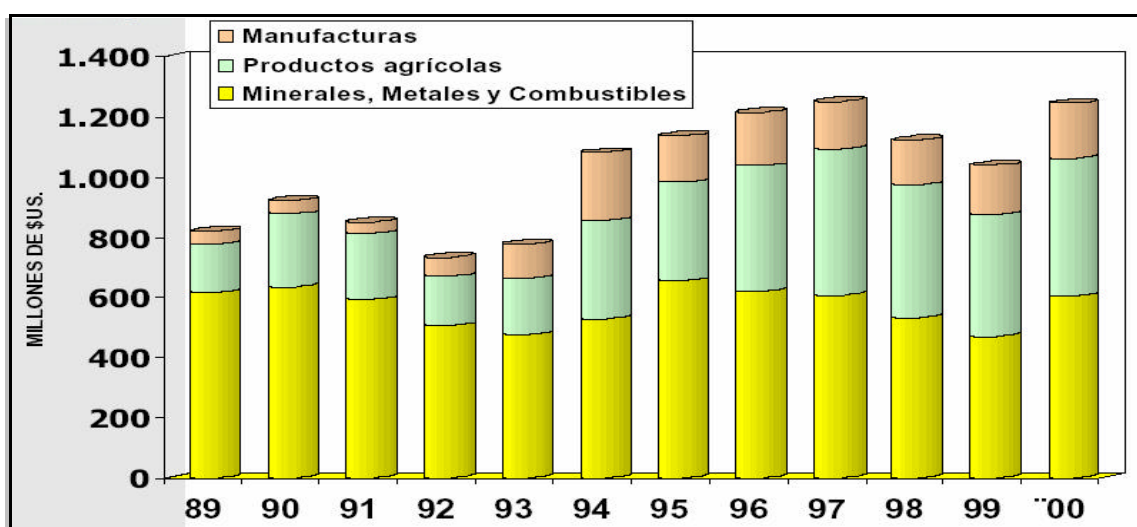
(p) Enero-Octubre 2003.

Fuente: IBCE/INE/UDAPE (2003).

El incremento en las exportaciones no tradicionales se debió, esencialmente, al notable crecimiento de la superficie cultivada de rubros agrícolas industriales, como ser: soya, algodón, caña de azúcar y otros, que derivaron en una abundante producción, de la cual, tanto sus derivados como los excedentes se constituyeron en una parte esencial de la oferta exportable no tradicional de Bolivia. Si bien los indicadores de diversificación de las exportaciones totales, tanto en términos de un mayor número de partidas arancelarias exportadas, así como de mercados de destino, muestran una evolución interesante y las estadísticas oficiales de exportaciones por año, según principales productos a nivel de actividad económica, muestran un desempeño importante de la industria manufacturera (Gráfico 11); todavía se evidencia una fuerte concentración de las exportaciones no tradicionales bolivianas en algunos pocos productos y mercados, con una de proporción dominante de productos básicos de origen agrícola, con poco contenido de valor agregado y sujetos a precios volátiles, en función de la coyuntura externa (ver Gráfico 12).

**Gráfico 12**

**Bolivia: Evolución de la composición de las exportaciones, 1989-2000**



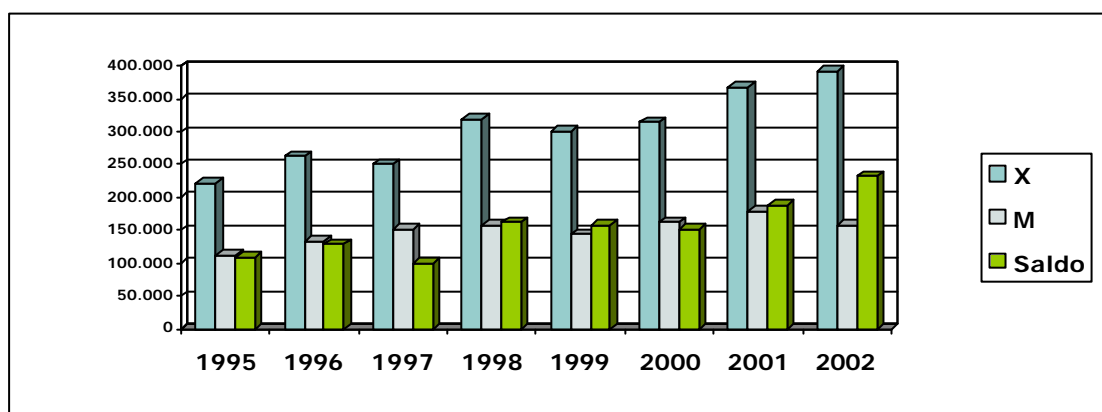
Fuente: Viceministerio de Exportaciones.

Asimismo, los mercados de las exportaciones bolivianas se encuentran relativamente concentrados, ya que los minerales, se exportan mayoritariamente a países de la Comunidad Europea y a Estados Unidos, el gas natural, antes a la Argentina y ahora al Brasil, y los productos no tradicionales, entre los que se destacan la soya, el girasol y sus derivados, a mercados de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

La recuperación de las exportaciones de Bolivia se debió, también, a la puesta en marcha de la zona de libre comercio andina en 1992, la cual favorece a Bolivia en razón de la complementariedad productiva con los socios andinos, particularmente, Venezuela, Colombia y Perú. La CAN se ha consolidado como la primera zona económica más importante para las exportaciones de Bolivia, con un superávit permanente y creciente en la balanza comercial bilateral (ver Gráfico 13). El año 2002, Bolivia exportó US\$ 391 millones a la CAN, donde más del 95% de dicha suma ingresó con libre acceso total, es decir “arancel cero”.

**Gráfico 13**

**Aprovechamiento de Bolivia en la CAN, 1995-2002**  
(Millones de US\$)

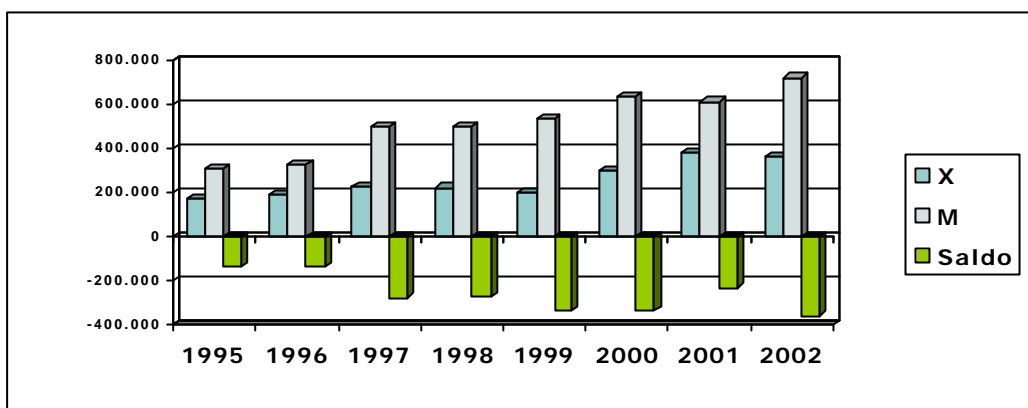


Fuente: IBCE/INE/UDAPE (2003).

En contraste con la CAN, la relación comercial de Bolivia con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que constituye la segunda zona más importante para las exportaciones bolivianas, presenta un déficit permanente y creciente. Paradójicamente, la entrada en vigencia del AAP.CE.36 no ha generado un incremento significativo de las exportaciones bolivianas dirigidas a esta zona geográfica, ni mayores niveles de acceso preferencial que los ya existentes, de forma previa a la firma de este acuerdo de zona de libre comercio en 1996. La evolución que muestra el Gráfico 14 es todavía más preocupante, si se considera que ni siquiera el incremento significativo de las exportaciones de gas natural al Brasil, estaría logrando revertir la tendencia deficitaria de esta relación comercial.

Gráfico 14

Aprovechamiento de Bolivia en el MERCOSUR, 1995-2002  
(Millones de US\$)



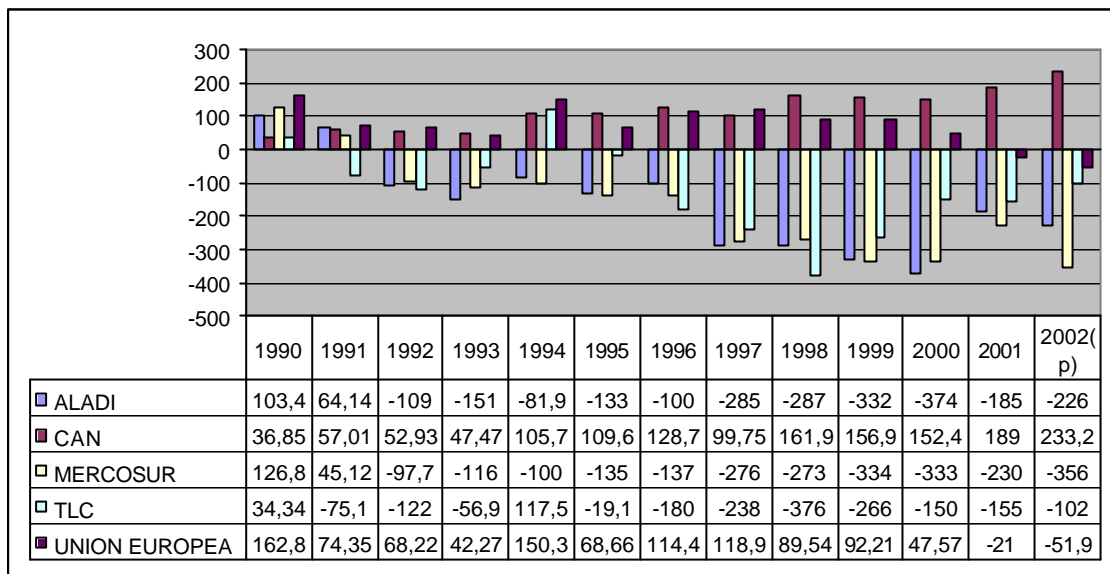
Fuente: IBCE (2002).

La diferencia existente en cuanto a la demanda de productos bolivianos proveniente de la CAN y el MERCOSUR se explica por la relación inversa que se presenta en cada uno de los bloques, respecto al patrón de inserción internacional de Bolivia, en términos de su dotación de factores: el mercado andino es complementario a las posibilidades de abastecimiento de productos bolivianos de origen agropecuario, agroindustrial y manufacturas; en tanto que con el MERCOSUR se observa más bien una vocación productiva similar, por las características geográficas, topográficas y de clima, debido a la influencia que ejercen el área amazónica y la Cuenca del Plata sobre la geografía espacial de la que forman parte Bolivia y los países del MERCOSUR.

Para concluir el análisis de aprovechamiento de los acuerdos comerciales de integración y cooperación en el marco de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), conviene anotar que Chile junto a México son clasificados como "resto de la ALADI" y constituyen la quinta zona económica más importante para las exportaciones bolivianas, luego de la CAN, el MERCOSUR, la Unión Europea y Estados Unidos de Norteamérica, presentado las características de un déficit permanente y creciente en la balanza comercial bilateral, además de un escaso impacto de los acuerdos tanto en términos de incremento del valor de las exportaciones bolivianas hacia estos mercados así como del grado de aprovechamiento de las preferencias arancelarias otorgadas. El Gráfico 15 muestra que el período de mayor dinamismo en materia de suscripción de acuerdos comerciales, la década de los noventa, arroja resultados pobres donde sólo la integración económica con la región andina genera excedentes comerciales de forma permanente y creciente. Más preocupante aún, conviene apuntar que las preferencias arancelarias en los mercados andinos son finitas en el tiempo si consideramos el escenario de una eventual zona de libre comercio sudamericana o hemisférica en un futuro no muy lejano; y relativamente inestables ya que se encuentran sujetas a grandes presiones por parte de intereses económicos internos que preferirían proveedores más competitivos, como es el caso de los aceites refinados en el mercado peruano.

### Gráfico 15

#### Bolivia: Balanza comercial por mercados, 1990-2002(p) (Millones de US\$)



Fuente: INE/IBCE/UDAPE (2003).

Las exportaciones de Bolivia a noviembre del año 2003, suman US\$ 1.505,6 millones habiendo, ya experimentado, un incremento relativo del 9,76% con respecto a las exportaciones totales de la gestión 2002. Este resultado relativamente excepcional para las exportaciones bolivianas, se debe, esencialmente, a tres razones principales: primero, el incremento progresivo de las exportaciones de gas natural al Brasil, de acuerdo al contrato que se tiene suscrito con ese país y cuyo cronograma de despachos se encuentra retrasado; luego, la favorable coyuntura que está atravesando el sector oleopreiteico con elevados precios internacionales y elevados rendimientos productivos; finalmente, el mayor aprovechamiento de las preferencias arancelarias andinas otorgadas por Estados Unidos en el marco de su política antidrogas, con efectos en los sectores de manufacturas textiles, de cueros y maderas.

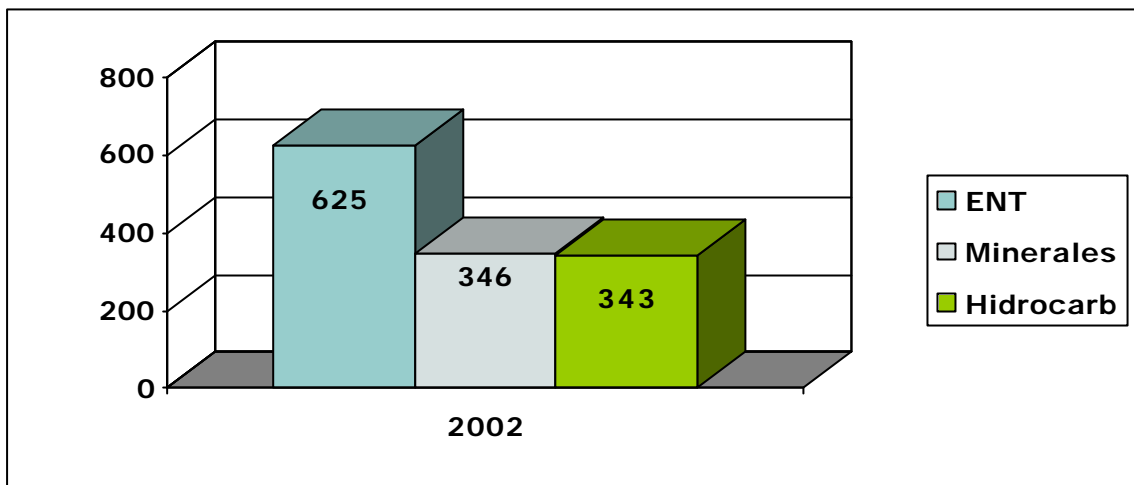
Durante la gestión 2002, destacan las exportaciones de “gas natural en estado gaseoso” hacia el Brasil por el monto de US\$ 266 millones, cifra mayor al doble del valor registrado el 2000 por este concepto. De alguna manera, el incremento del valor total de las exportaciones bolivianas desde el año 2000, gracias al fuerte incremento de las exportaciones de gas natural al Brasil, viene de cierta forma, a revertir el proceso de diversificación de las exportaciones bolivianas, por lo menos en términos de la composición de las exportaciones totales entre productos tradicionales y no tradicionales, más aún, si se considera que se seguirá observando el incremento gradual de las exportaciones de gas natural durante los próximos años.

Las exportaciones de la gestión 2002 tuvieron la siguiente composición: no tradicionales, US\$ 625 millones; minerales, US\$ 346 millones; e hidrocarburos, US\$ 343 millones, demostrando la preeminencia, ya consolidada, de las exportaciones no tradicionales, por lo menos bajo las condiciones actuales de acceso a mercados, particularmente, en el caso del mercado andino (ver Gráfico 16).



**Gráfico 16**

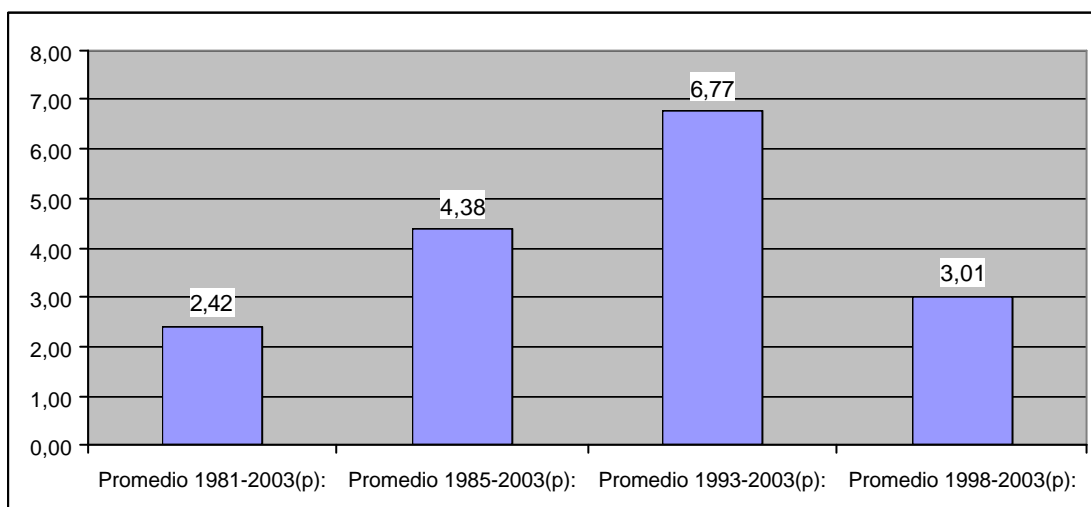
**Bolivia: Composición de las exportaciones, 2002**  
(Millones de US\$)



Fuente: IBCE (2003).

**Gráfico 17**

**Bolivia: Crecimiento promedio de las exportaciones, 1981-2001**  
(En porcentaje)

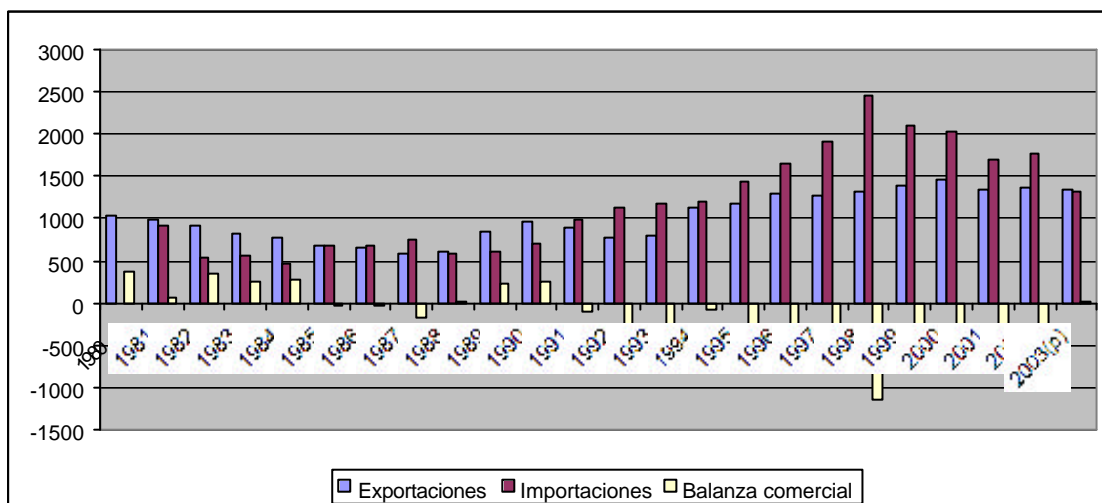


Fuente: IBCE (2003).

En suma, tomando en cuenta los principales indicadores del desempeño exportador, se concluye que la evolución de las exportaciones bolivianas totales durante las últimas dos décadas, no han obedecido a la implantación deliberada de un modelo exportador expresado en términos de incrementos sostenidos de variables como la proporción de las exportaciones sobre el PIB, que no han logrado superar el techo del 18% y/o la tasa de crecimiento anual de las exportaciones totales, que tuvo su mejor desempeño durante el período de expansión iniciado el 1993, con una cifra mayor al 6% (ver Gráfico 17). Es más, si se consideran las modificaciones estructurales, tanto internas como externas, que caracterizan la crisis iniciada en 1998, el panorama de las exportaciones no se avizora muy alentador, aún considerando el resultado excepcional de la gestión 2003, al margen de las proyecciones de ventas de gas natural a los mercados de Brasil y Norteamérica.

Si retomamos la discusión sobre las fases de desarrollo de una economía y asumimos que Bolivia se encuentra entre una economía totalmente sustentada en sus factores, con intenciones de transitar hacia una economía dirigida por la inversión en tecnología y la integración a procesos globales de producción, conviene analizar con cierto detalle, el comportamiento del comercio exterior boliviano. Al respecto, se observa que las exportaciones acumuladas en el período 1991-2002 sumaron US\$ 14,3 mil millones; mientras que las importaciones acumuladas sumaron US\$ 19,7 mil millones durante el mismo período, con un permanente déficit comercial durante todo el período (ver Gráfico 18), acumulando la suma de US\$ 5,4 mil millones, evidenciándose así, la dependencia de la economía boliviana en la provisión de recursos externos, para la adquisición de materias primas e insumos, así como de bienes de capital para el funcionamiento de su industria, lo cual a su turno, significa un drenaje neto de divisas al exterior.

**Gráfico 18**  
**Bolivia: Comercio exterior, 1980-2003(p)**  
**(Millones de US\$ corrientes)**



(p) Enero-Octubre 2003.

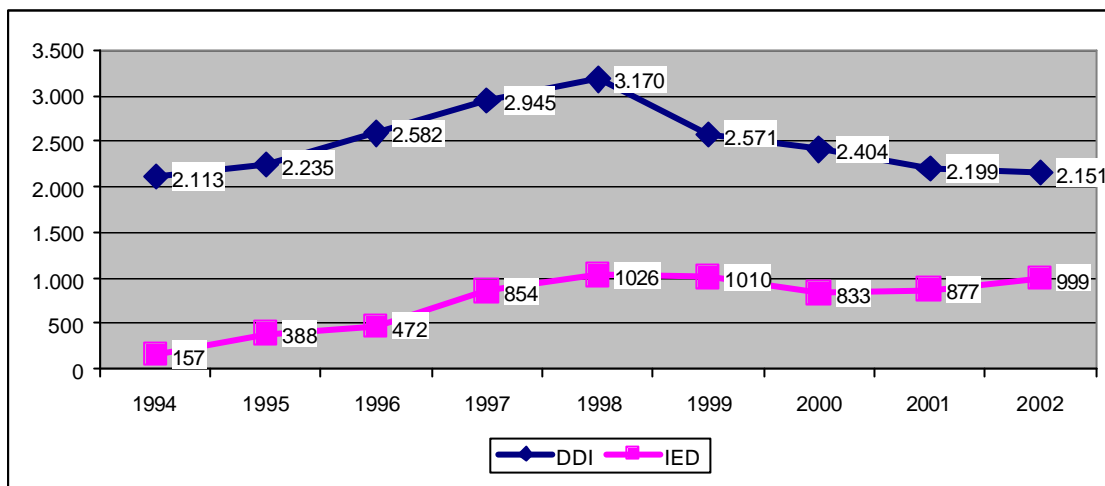
Fuente: IBCE/INE/UDAPE (2003).

A esta evolución preocupante corresponde añadir, que durante los últimos años de análisis, particularmente, la década de los noventa, se ha producido un estancamiento de las exportaciones en valores corrientes, si es que se excluye de su contabilidad las reexportaciones, mientras que las importaciones mantienen una tendencia creciente, que sólo fue revertida como resultado del fin del proceso de capitalización y el inicio de la crisis provocada por los fenómenos cambiarios en el sudeste asiático, Rusia y Brasil.

De todas maneras, queda la evidencia que en períodos de crecimiento sostenido de la economía boliviana, reflejado en las tasas de crecimiento del producto y de las exportaciones de mediados de la década pasada, se produce una explosión de las importaciones. Justamente, Nogales (2003) ha determinado que la evolución del PIB está explicada en un 99% por las variaciones del PIB de la gestión anterior, multiplicada por la tasa de inflación contemporánea y por la disponibilidad de divisas para importar (DDI), donde la variable DDI agrega los diferentes efectos de transferencia neta de recursos a la economía boliviana, ya sea, vía sector privado o público, es decir, las exportaciones legales, las exportaciones ilegales, la IED ajustada por el pago de dividendos, la transferencia neta de créditos de largo plazo de parte de la banca multilateral, las donaciones extranjeras, la transferencia neta de créditos a corto plazo a la banca nacio-

nal y las remesas de bolivianos residentes en el exterior, que ha disminuido a menos de la mitad de los niveles de 1998.

**Gráfico 19**  
**Bolivia: Disponibilidad de Divisas para Importar e IED, 1994-2002**  
*(Millones de US\$)*



Fuente: Nogales (2003).

El Gráfico 19 muestra la evolución de la DDI y de la IED desde 1994 y lo esencial de la disminución neta de aproximadamente 30% entre 1998 y el 2002, de US\$ 3.170 mil millones en 1998 a US\$ 2.151 mil millones el 2002. Por otro lado, conviene resaltar el mantenimiento de un cierto paralelismo entre la evolución de la DDI y la IED a principios de la presente pasada, una vez estabilizada la caída de la cartera de banca, que se explica, en parte, por los compromisos adquiridos por las empresas capitalizadoras y del sector hidrocarburos que continuaron realizando inversiones a pesar de una coyuntura doméstica disminuida. En este sentido, el Gráfico 19 tendría una doble lectura. Por un lado, asumir que los niveles de IED de los últimos años se mantendrán, conservando el paralelismo con la DDI, lo cual también implicará una gradual recuperación de las otras variables que determinan la DDI significando una mayor transferencia de recursos externos a la economía boliviana. Por el otro, que una vez cumplidos los compromisos de inversión de las empresas capitalizadoras y frente a la incertidumbre de cerrar nuevos proyectos de exportación de gas natural, se produzca una significativa reducción de la IED alineándose con la tendencia decreciente de la curva DDI. Dadas las actuales condiciones políticas en Bolivia, lamentablemente la segunda alternativa parece más probable.

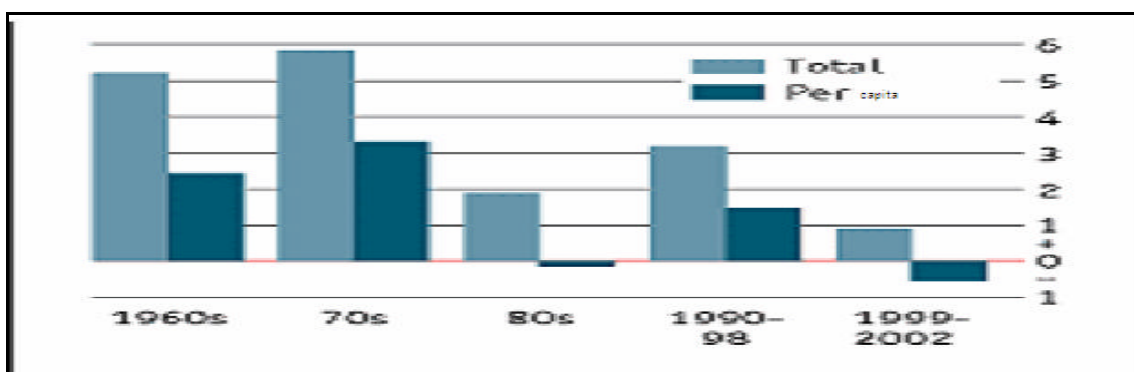
La elevada correlación estadística entre el PIB y la DDI refleja la crítica dependencia de la economía boliviana en las importaciones, especialmente, porque todos los sectores importantes requieren intensivamente de importaciones: es decir, el sector moderno extranjero requiere importaciones de bienes de capital y productos intermedios; el sector moderno nacional es básicamente transformador de bienes intermedios; y los sectores comercial e informal dependen, fuertemente, del comercio de bienes de consumo importados. En definitiva, Bolivia se encuentra ante el dilema de incrementar sustantivamente y de manera sostenible el monto de DDI, no sólo para salir de la actual crisis económica, sino fundamentalmente, dentro de un proceso de transición hacia una nueva fase de desarrollo y crecimiento económico, fundada en la inversión y la integración a procesos globales de producción. En este sentido, el incremento de las exportaciones se convierte en el eje de toda estrategia de desarrollo.

### III. COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD DE AMÉRICA LATINA

En la última década, América Latina logró avances en áreas esenciales para la competitividad, en especial, en la disciplina macroeconómica. Ello permitió que la región retomara la senda del crecimiento, pero no a un ritmo satisfactorio para la población. Los ritmos de acumulación de capital físico y humano en América Latina son bajos, y solo bastarían para sostener un crecimiento promedio del orden del 4%, que todavía se vio fuertemente afectado por la importante contracción de recursos externos hacia la región, que disminuyó, aún más, el crecimiento de los países de América Latina y el Caribe (ver Gráfico 20).

Gráfico 20

**América Latina y el Caribe: Crecimiento del PIB, 1960-2002**  
*(Variaciones anuales en porcentaje)*



Fuente: Banco Mundial (2003) y CEPAL (2003).

En relación a las reformas económicas implementadas en América Latina durante la década de los noventa, algunos<sup>5</sup> la asemejan al hecho de limpiar el terreno antes de la siembra, pero sin incorporar las semillas de donde surgirá un crecimiento basado en la transformación productiva y la apertura externa; es decir, que se trata de una condición necesaria, pero no suficiente. En este sentido, y de acuerdo con los cuestionamientos señalados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en uno de sus informes<sup>6</sup>, la eficacia de las reformas aplicadas en América Latina estaría en discusión. Según el BID, en toda la región latinoamericana se cuestiona, ahora, la eficacia de las reformas para alterar la marcha de la actividad económica en el sentido deseado. El BID se pregunta expresamente si ¿valieron la pena las reformas?, aludiendo al insuficiente desempeño económico y social mostrado por la región. A este respecto, el BID esgrime cuatro hipótesis explicativas de esta situación. La primera, señala que las reformas no han alterado la economía en el sentido deseado, y que por consiguiente, se trataría de una receta equivocada de políticas. La segunda, dice que sería insuficiente el tiempo transcurrido para que las economías se adecuen a las reformas y que los resultados esperados aún son incompletos. La tercera, establece que se necesitaría profundizar más aún en reformas estructurales. Y por último, la cuarta hipótesis del BID, dice que aún cuando se profundizaran las reformas no se lograrían los resultados esperados y que, por tanto, se requerirían acciones de política en otras variables que todavía no han recibido la suficiente atención.

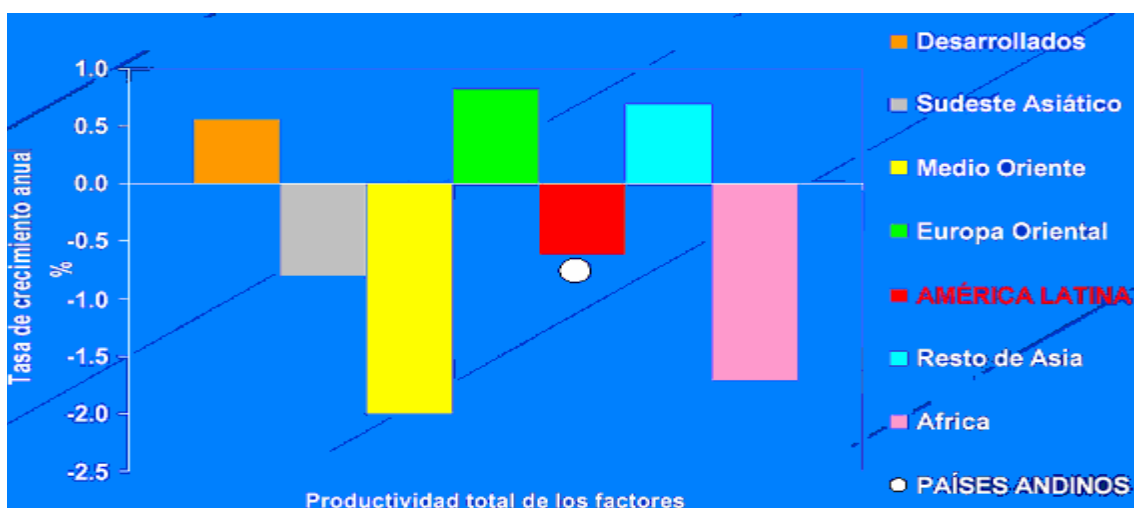
<sup>5</sup> L. Tomassini (1992).

<sup>6</sup> Ver BID (1997).

Evidentemente, la cuarta hipótesis sería la que para el BID explica la insuficiencia de las reformas para América Latina. Para el BID, una de las principales áreas de política que faltaría por atender, sería la educación. Ello, porque el mayor límite al crecimiento económico serían los bajos niveles educativos que presenta la región latinoamericana y sus implicancias directas sobre la productividad. Esta última constatación señalada por el BID, en cuanto a los bajos niveles de productividad, es de central importancia para las pretensiones de este estudio, ya que la productividad es un elemento básico y constitutivo de la competitividad.

**Gráfico 21**

**América Latina: Productividad total de los factores, 1990s**



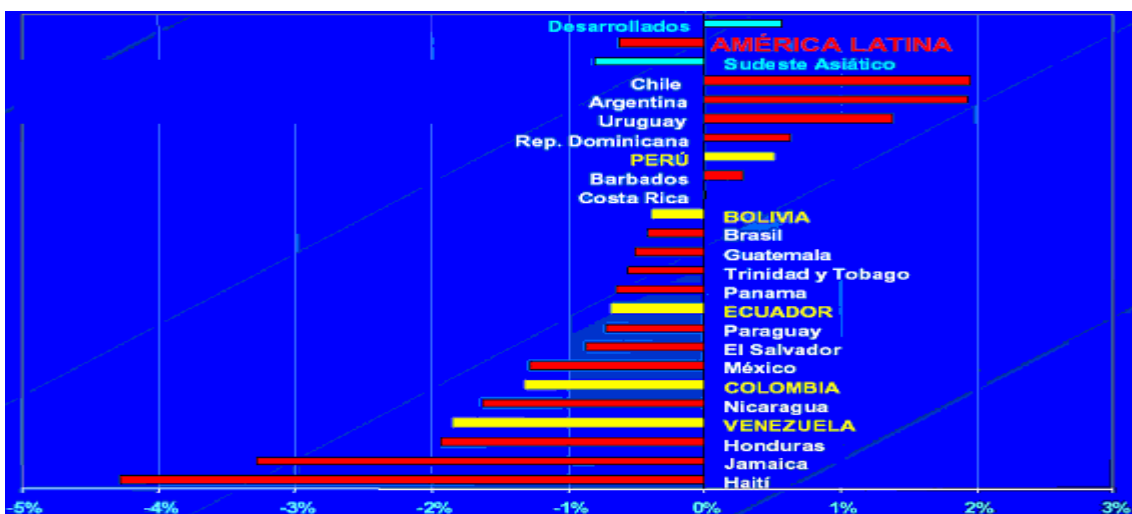
Fuente: BID (2002).

Efectivamente, en la década de los noventa, no se llegó ni siquiera a la cifra del 4% para el crecimiento económico de la región, ya que las caídas de productividad en el uso de los factores, en la mayoría de los países de la región sustrajeron 0,6 puntos a este modesto potencial (ver Gráfico 21).

Aunque también se están ampliando las brechas de productividad entre los países ricos y pobres de la región, tal el caso del importante diferencial surgido durante los noventa, en términos de crecimiento de productividad total de los factores, entre países como Chile, Argentina y Uruguay en un extremo y las economías de Venezuela, Colombia y Paraguay en el otro (ver Gráfico 22).

Gráfico 22

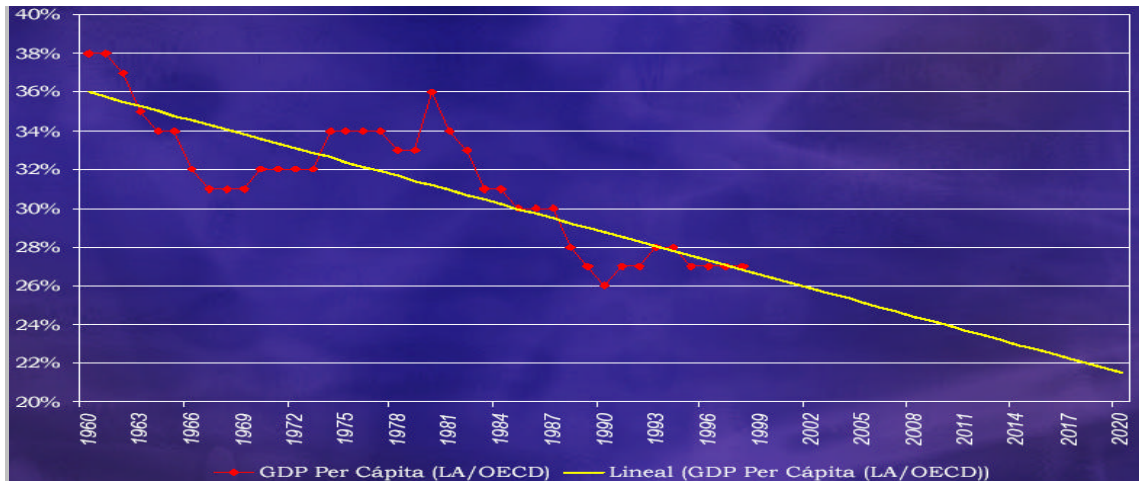
América Latina: Crecimiento de la productividad total de los factores  
Promedio 1990s  
(Promedio variaciones anuales)



Fuente: BID (2002).

Gráfico 23

América Latina: Ingreso per cápita con respecto a los  
países industrializados



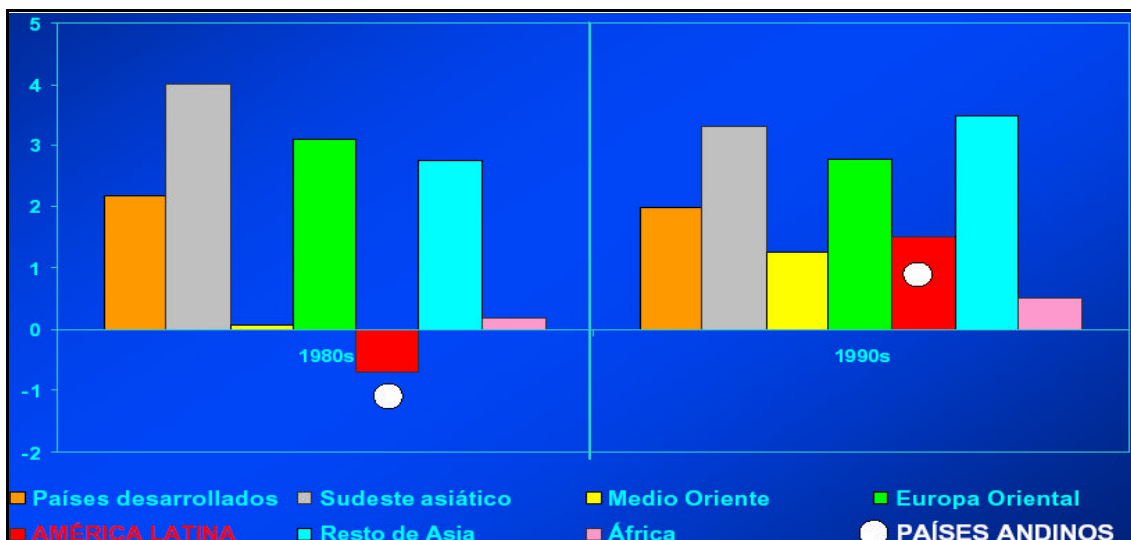
Fuente: FMI (2001).

El crecimiento económico de la región tampoco ha sido suficiente para reducir las brechas de productividad e ingreso *per cápita*, que separan a América Latina de los países desarrollados, que lo más preocupante se inscriben en una tendencia de largo plazo decreciente (ver Gráfico 23).

Dos factores que aparecen claramente asociados a este fenómeno, son los niveles educativos de la fuerza de trabajo y la calidad de las instituciones públicas. En ambos frentes, muchos de los países de América Latina presentan serias deficiencias, particularmente, las economías más pequeñas y de menor desarrollo económico relativo.

Gráfico 24

Crecimiento comparativo de América Latina y países andinos, 1980-1990  
(Promedio tasas anuales de crecimiento)



Fuente: BID (2002).

Gráfico 25

América Latina: Competitividad en el mundo, 2001



Nota: La posición del país típico es la mediana de los países incluidos en cada grupo.

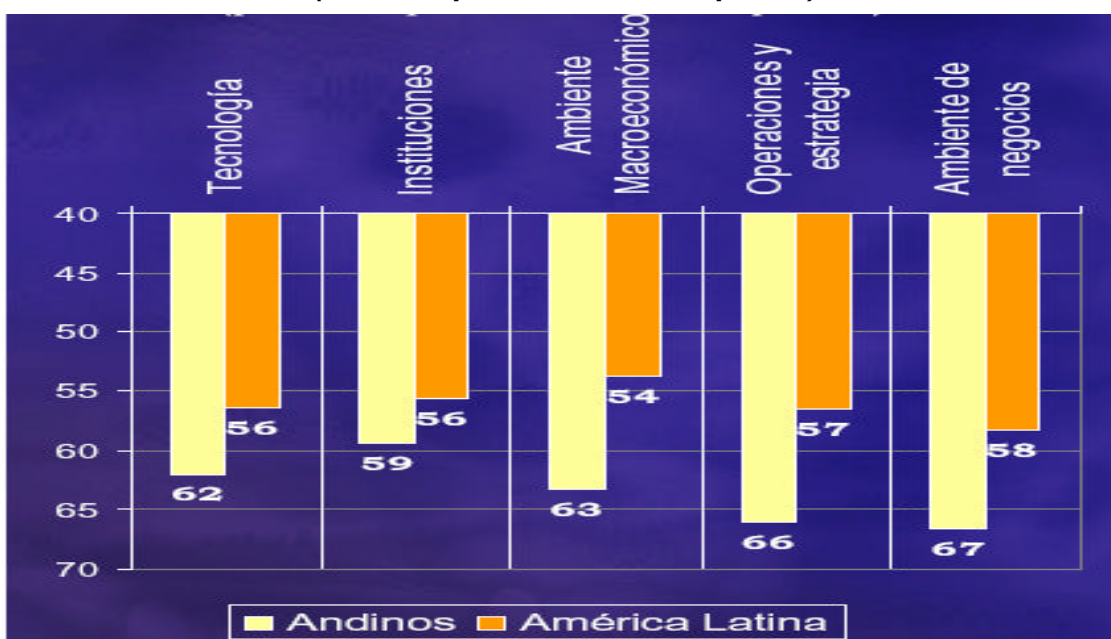
Fuente: Foro Económico Mundial (2002).

Considerando los niveles de ingreso de los países, la mayoría ofrece condiciones deficientes para el aumento de la productividad y el ingreso. En efecto, el panorama competitivo no es muy distinto si se juzga, no ya por los resultados, sino por la calidad de las condiciones que determinan la competitividad de los países de la región, tal cual aparecen en el Informe Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, en el cual han sido incluidos 20 países latinoamericanos. Según este Informe, los países de la región que ofrecen las mejores condiciones son Chile, Costa Rica y Trinidad y Tobago, los demás se encuentran por debajo del promedio mundial, muchos de ellos en las peores posiciones entre los 75 países considerados.

Estos resultados no son sorprendentes, dada la estrecha asociación de estos índices con los niveles de ingreso de los países. La capacidad de crecimiento de una economía depende, no tanto de estas posiciones absolutas, como de su nivel relativo al ingreso del país: tienden a crecer más rápido los países que ofrecen condiciones de competitividad mejores de lo que correspondería a su nivel de ingreso en un momento dado, situación cumplida solamente por la economía de Chile. En el 2001, la mitad de los países latinoamericanos considerados ofrecían condiciones, significativamente inferiores a lo que correspondería a su nivel de desarrollo, es decir, que la mayoría de los países latinoamericanos carecen de las bases para lograr un crecimiento acelerado de productividad e ingreso. En suma, se constata que la región presenta un serio desafío de competitividad.

**Gráfico 26**

**América Latina: Factores de competitividad, 2001  
(Posición promedio entre 75 países)**



Fuente: Foro Económico Mundial (20012).

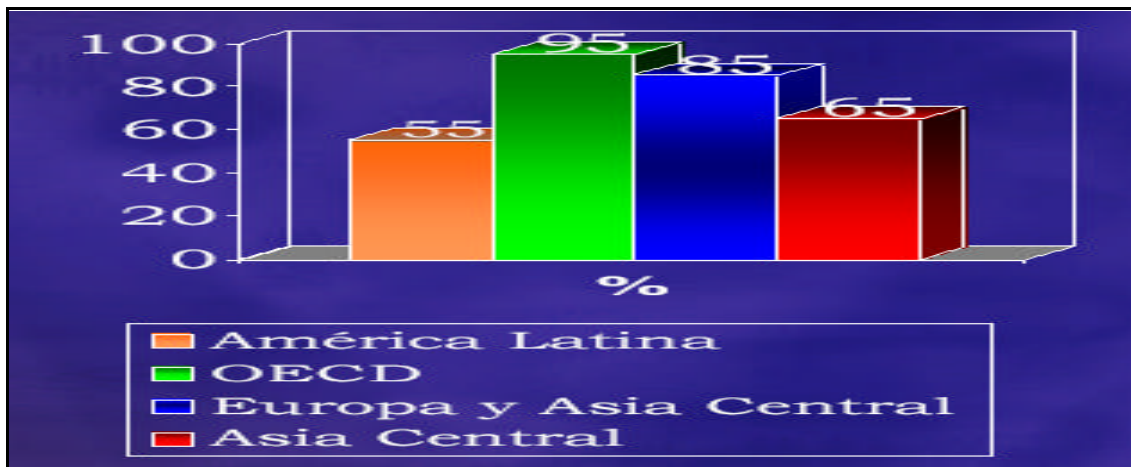
Las deficiencias en la mayoría de los países de la región se originan, principalmente, en cinco áreas básicas que consideran estos índices: calidad del ambiente macroeconómico, calidad de las instituciones públicas, capacidad tecnológica, sofisticación en las operaciones y estrategias empresariales y sofisticación del ambiente de negocios. El Gráfico 26 muestra una importante diferenciación entre el conjunto de países de la región y aquellos que pertenecen al esquema de integración subregional andino, donde además Bolivia, presenta la condición de país de menor grado de desarrollo relativo, indicando que en un contexto de serios problemas de competitividad para América Latina, la gravedad de los mismos son mayores para los países andinos y en mayor medida para las economías de menor desarrollo relativo, como la boliviana.

Entre los factores avanzados que han sido considerados críticos por los investigadores del Foro Económico Mundial para determinar la competitividad de una economía, se han considerado aspectos relacionados con el nivel educativo de su fuerza de trabajo, particularmente, en los niveles superiores (ver Gráfico 27).



Gráfico 27

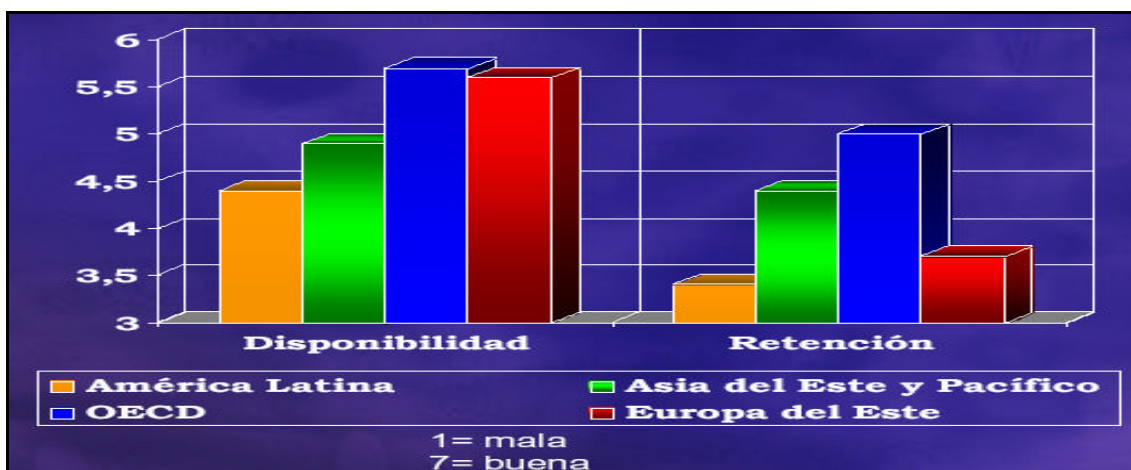
América Latina: Cobertura educativa al nivel superior, 2001  
(En porcentaje)



Fuente: Foro Económico Mundial (2002).

Gráfico 28

Disponibilidad y retención de científicos, 2001



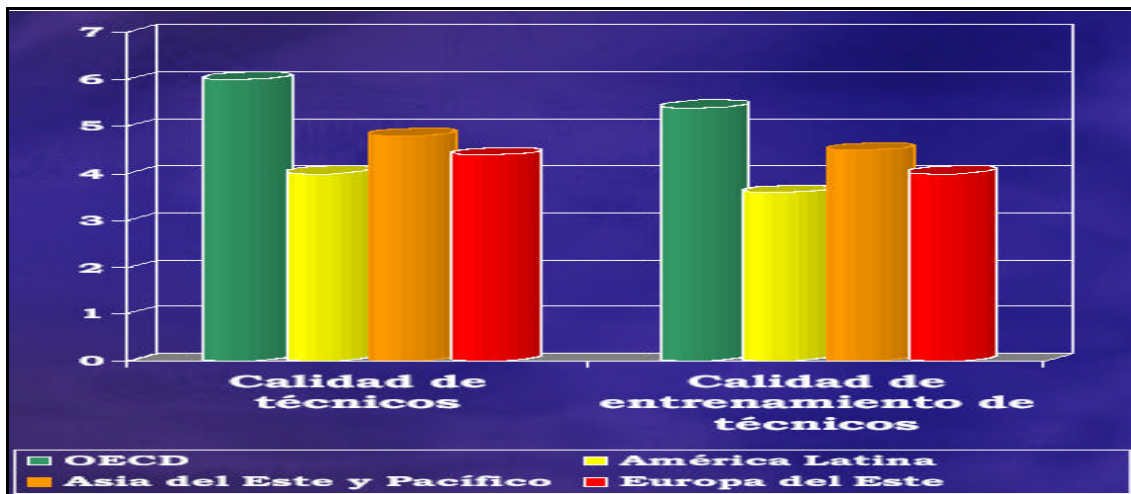
Fuente: Foro Económico Mundial (2002).

De la misma manera, se analizan aspectos relacionados con la capacidad tecnológica de una economía, específicamente, en ámbitos relacionados con la capacidad de innovar, es decir, la disponibilidad de formar científicos y, aún más importante, de retener a sus científicos (ver Gráfico 28). Esta última variable ha sido estudiada en función de información generada por una encuesta a empresarios locales, donde la calificación de 7 corresponde a una buena capacidad y la calificación de 1 a una grave incapacidad.

En cuanto a la sofisticación tecnológica de una economía, se ha estudiado la variable directamente relacionada con la calidad de los trabajadores de un país en el sector tecnológico (ver Gráfico 29), nuevamente en una escala de 1 a 7.

Gráfico 29

**América Latina: Calidad de los trabajadores del sector tecnología, 2001**  
(1 = baja calidad; 7 = elevada calidad)



Fuente: Foro Económico Mundial (2002).

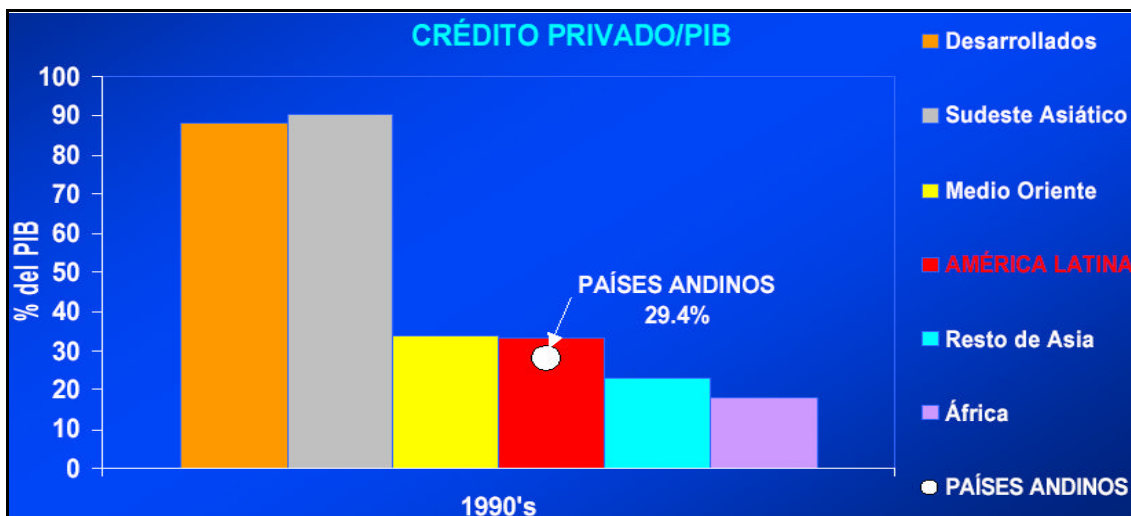
En las tres variables se observa que América Latina se encuentra rezagada con respecto a zonas económicas de mayor desarrollo y competitividad, como la de los países industrializados agrupados en la OECD, Europa del Este y Asia del Este y Pacífico.

En los círculos empresariales latinoamericanos se reconocen muchas de estas dificultades. Los empresarios consideran que los mayores obstáculos para el funcionamiento y expansión de los negocios en América Latina, son los que tienen que ver con el entorno económico y regulatorio en el que operan las empresas. Uno de cada tres empresarios considera que el problema más grave es la falta de financiamiento; siguen luego en importancia el exceso de regulaciones e impuestos y la inestabilidad de la política económica. Las opiniones de los empresarios tienden a reflejar la gravedad de estos problemas, también indicada por los datos objetivos disponibles. Dada la amplia disparidad entre las economías, no es sorprendente que también haya diferencias entre las opiniones de los empresarios según los países. Más sorprendente es, que la opinión de los grandes y pequeños empresarios no difiera demasiado, aunque muchos de los problemas afectan más a las empresas pequeñas. La implicación práctica es, obviamente, que para hacer frente a los grandes problemas de competitividad hay que optar preferentemente por políticas generales, mientras que las políticas diferenciales enfocadas a grandes y pequeñas empresas, sólo deben tener un papel secundario.

Ante la gravedad de muchos de los problemas que dificultan el crecimiento empresarial en América Latina, sería de esperar que las empresas de la región fueran muy pequeñas para los patrones mundiales. De hecho, las empresas más grandes de América Latina son significativamente más pequeñas que las de los países desarrollados y las del conjunto de los países en desarrollo. Esto no solo se debe al tamaño de las economías latinoamericanas, si bien este es un factor crucial, sino también, a que las empresas de la mayoría de los países de la región tienen serias limitaciones de acceso a los recursos productivos, en particular, al crédito (ver Gráfico 30) y a servicios de infraestructura de transporte, electricidad y telecomunicaciones (ver Gráfico 31).

Gráfico 30

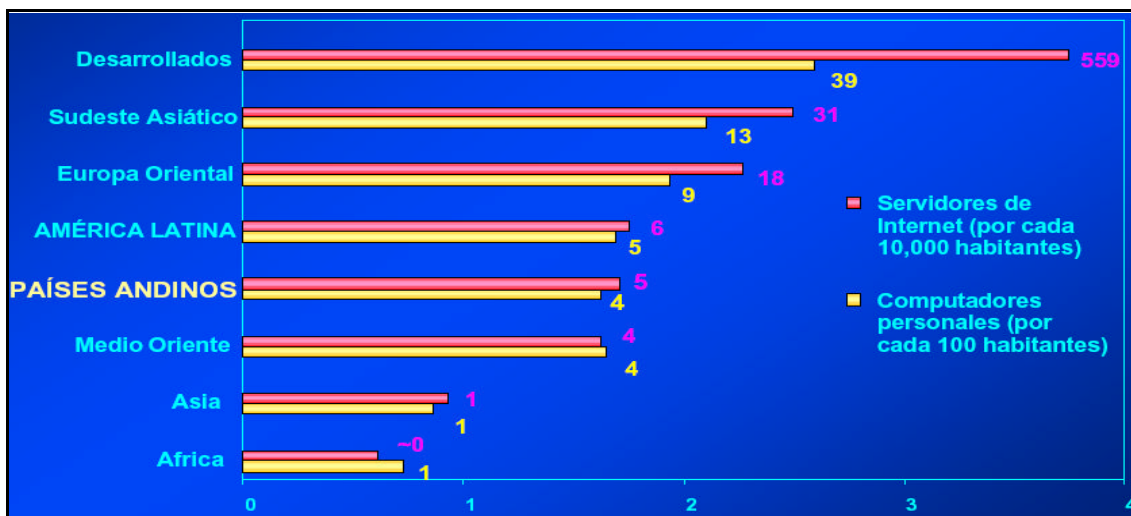
América Latina: Profundidad financiera relativa en el mundo, 1990s.



Fuente: FMI (2002).

Gráfico 31

Servidores de INTERNET y computadores personales por región, país mediano 2001, (logaritmos)



Fuente: ITU (2002).

Estas limitaciones afectan, incluso, a las empresas de mayor tamaño, a pesar de su vinculación a los mercados financieros internacionales y las ventajas que les daría operar a mayor escala para compensar con inversiones propias las deficiencias de la infraestructura pública. A pesar de la mundialización, el desarrollo empresarial continúa, esencialmente, determinado por factores propios de los países. Fomentar la competitividad depende, por lo tanto, del esfuerzo que pongan los gobiernos en eliminar los obstáculos al nivel nacional.

#### IV. MODELOS DE DESARROLLO Y VISIÓN ESTRATÉGICA

La historia aporta varias experiencias de desarrollo exitosas en el tratamiento de los cuellos de botella que enfrenta Bolivia hoy. En este sentido, se presentan a continuación sus características principales, con el objeto de proponer caminos de salida a las dificultades diagnosticadas en el caso boliviano.

*Europa de la revolución industrial.* Parecería haberse desarrollado, según una infinidad de autores<sup>7</sup>, de acuerdo a las siguientes condiciones: i) Conocimiento y tecnología, que parte de una sólida acumulación de conocimiento desarrollada en los conventos medievales, que luego es transformada en técnicas e inventos en círculos universitarios y otros, aplicados primero a la industria y luego a la misma agricultura. ii) La formación de villorios y luego ciudades (nacidas del comercio mercantil de la etapa que precedió a la industrial) y su expansión a raíz de la migración rural que produce la mecanización de la agricultura. Aquí se incuba el personaje del emprendedor que es capaz de transformar los descubrimientos en empresas y productos, cuya base mercantil transforma en expansión del comercio mundial. iii) La expansión colonial y acceso fácil y barato a las materias primas es el tercer elemento de esta primera forma exitosa de desarrollo, pero con resultados a lo menos mixtos para las poblaciones nativas y de países abastecedores.

*Países con abundancia de recursos naturales y/o mano de obra inmigrante calificada del norte y sur profundo:* es decir, Estados Unidos, Canadá, países escandinavos, incluido Holanda, Neozelandia, Australia, Sudáfrica, y, parcialmente, Argentina, el sur de Brasil y Uruguay. Estos países hicieron un uso intensivo de sus recursos naturales y de sus recursos humanos, ya sea, por el temprano desarrollo de su sistema educacional, inmigración de mano de obra calificada o ambas, pero en un momento dieron el paso decisivo a la agregación de valor, al punto que hoy en día son países de punta, tanto en industrias como en servicios surgidos de los sectores primarios, en particular, tecnología de punta en los países nórdicos, nacida, precisamente, a partir de estos recursos extractivos. Era ésta su ventaja comparativa que luego transformaron en competitiva y hoy Finlandia, por ejemplo, compite en el primer lugar de las tecnologías de las comunicaciones, máquinas forestales y genética de bosques, todas ellas nacidas de su fase primaria. No tuvieron colonias y desarrollaron más bien su capital humano a niveles muy por encima de la misma Europa industrial.

*Japón, Taiwán en sus estilos de revolución agraria y sus países vecinos.* Japón decidió en su etapa medieval un estilo de desarrollo hacia adentro, al observar el peligro de ser víctima del colonialismo mercantil europeo, acentuado en la etapa industrial. Fuertemente asentado en la agricultura de subsistencia, como consecuencia natural de su política de desarrollo, centró allí sus esfuerzos autárquicos con gran éxito, a partir de lo cual, inició una floreciente industria con la revolución Meiji. Igual camino siguió Taiwán después de la Segunda Guerra Mundial, como imperativo de autoabastecimiento, cortada de la China Continental, y la necesidad de competir con la madre patria en un esquema ideológico de guerra fría por su situación geopolítica y derrota de su líder de postguerra a manos de los comunistas. La consecuencia fue una drástica reforma agraria e industrialización del agro. La etapa industrial del Japón surgió de la agricultura, al igual que los países con abundancia de materias primas, pero con un acento en la agregación de valor industrial y en la necesidad de expansión territorial al sudeste asiático para proveerse de materias primas, con desastrosas consecuencias, incluida su ocupación durante la postguerra. La etapa siguiente, es la reconciliación de Japón con sus vecinos, la comprensión que ellos también son relativamente escasos

---

<sup>7</sup> Eric Hobsbawn, *Industry and Empire* (London: Pelican Books, 1968); Gerhard Lenski, *Power and Privilege* (New York: McGraw Hill, 1968).

en materias primas y la solidez de China Continental, lo cual lo alejó de formas de expansión neoimperiales. La salida que encuentra es lo que se ha llamado la política del ganso líder de la bandada, en un “desarrollo asociado”, tanto al interior de todos estos países entre el Estado y los grandes grupos empresariales, así como entre ellos. Son los llamados “tigres” o países emergentes vecinos y ex-colonias suyas. Se trata de una forma de relación de cooperación internacional, similar a la desarrollada entre las empresas madres y sus empresas pequeñas y medianas en Japón, relaciones que se expanden a las empresas de esos otros países. Un enorme éxito económico basado en la agregación de valor industrial y de servicios caracterizó a estos países, por un lado y, por otro, la gran inversión en recursos humanos por su ventaja comparativa potencial, dada su cultura milenaria basada en fuertes lazos sociales<sup>8</sup>. Aplicados a la economía resultaron avasalladores. Es lo que hoy se caracteriza como capital social. La crisis reciente ha llevado a reformular en estos países su sistema político autoritario, incapaz de contener e incorporar a una población muy calificada y consciente de su aporte al desarrollo de sus países.

*Los distritos industriales italianos:* surgieron, al igual que la industrialización del sudeste asiático, en la postguerra, pero por razones diferentes, aunque sí tienen en común con ellos la enorme inversión histórica en capital social basada en redes de confianza, pero a diferencia de aquellos, en Italia se basan en relaciones horizontales y entre empresas pequeñas, procesos a veces liderado por una mediana empresa, mientras la relación en el sudeste asiático es más vertical y liderada por la gran empresa. Además, en los distritos la relación es exclusivamente *intra* sociedad civil, mientras que la articulación gran empresa-Estado en el sudeste asiático es preponderante. Aunque no exclusivos del país, los distritos italianos nacieron en la postguerra en la región del noreste centro, llamada la *Terza Italia* (la primera, es aquella de la gran empresa ligada al Estado en el noroeste entre Milán y Roma y la segunda, aquella del *mezzogiorno*, de Roma al sur). Es la zona de mayor capital social del país y su importancia en la literatura del desarrollo de la micro y pequeña y mediana empresa (MIPYME) es tal, que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) organizó una publicación especial sobre el tema<sup>9</sup>. Se le considera una de las experiencias fundamentales de la nueva institucionalidad económica del desarrollo, de la formación de conjuntos o *clusters*, expresión de las formas económicas más sostenibles de desarrollo y organización del territorio económico. Los distritos pareciera que nacen del sistema de mediería que lo precedió, verdaderas escuelas de transferencia tecnológica y de formación empresarial. Ello combinó con varios procesos coetáneos: i) Una acumulación masiva de capital de emigrantes de la zona a la reconstrucción de Alemania bajo el Plan *Marshall* y su regreso a una Italia de los años cincuenta que ofrecía pocas opciones de trabajo. ii) La decisión de empresas medianas de subcontratar a sus mejores trabajadores apoyándolos en la formación de sus propias empresas *pequeñas*. iii) La existencia de un extendido capital social y capacidad empresarial nacida del artesanado y comercio medieval y extendida con el mencionado sistema de mediería, que lo precedió en lo inmediato. iv) El apoyo político de las fuerzas sociales y de los comunistas desde las municipalidades a los naciendo distritos industriales, como una alternativa a la economía de gran empresa estatal y privada y al sistema clientelista romano en el sur del país, patrocinada por la alianza que gobernó Italia durante los 45 años de postguerra.

*El modelo chileno:* Chile está siendo propuesto como modelo de desarrollo por amplios sectores del mundo de las finanzas y el comercio internacional, entre los que se han destacado el Banco Mundial y el BID, el FMI y la OMC. Esta visión se ha consolidado

---

<sup>8</sup> Ver el estudio realizado por el Banco Mundial y publicado en 1993: *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*.

<sup>9</sup> Frederick Pyke, Giacomo Becattini y Seymour Segenberger (eds.), *Industrial Districts and Inter-Firm Cooperation In Italy* (Geneva: ILO, 1990).

desde 1990 en transición a la democracia y la agregación (real o formal) del componente “equidad” o “igualdad” a aquel de “crecimiento”, consolidación que parece ser definitiva. Sin embargo, la imposibilidad de recuperar el nivel de empleo a cifras anteriores a la crisis asiática que lo afectó fuertemente, ha iniciado un proceso de revisión de los supuestos del modelo chileno, es decir, austeridad y equilibrio fiscal, apertura externa unilateral, explotación extensiva y exportación de recursos naturales, muchas veces mediante fuertes subsidios y mano de obra barata y laboriosa.

A partir de esta tipología, a finales de la década de los ochenta se generó, prácticamente, un consenso en medios académicos e instituciones multilaterales de financiamiento, en cuanto a la conveniencia de que los países en vías de desarrollo adopten estrategias y políticas públicas, orientadas a replicar los éxitos logrados por las economías del sudeste asiático, aunque tratando de superar algunos aspectos que eran considerados negativos, como la importante presencia que todavía tenían los gobiernos en varios sectores de la economía y ciertos rasgos autoritarios de sus sistemas políticos.

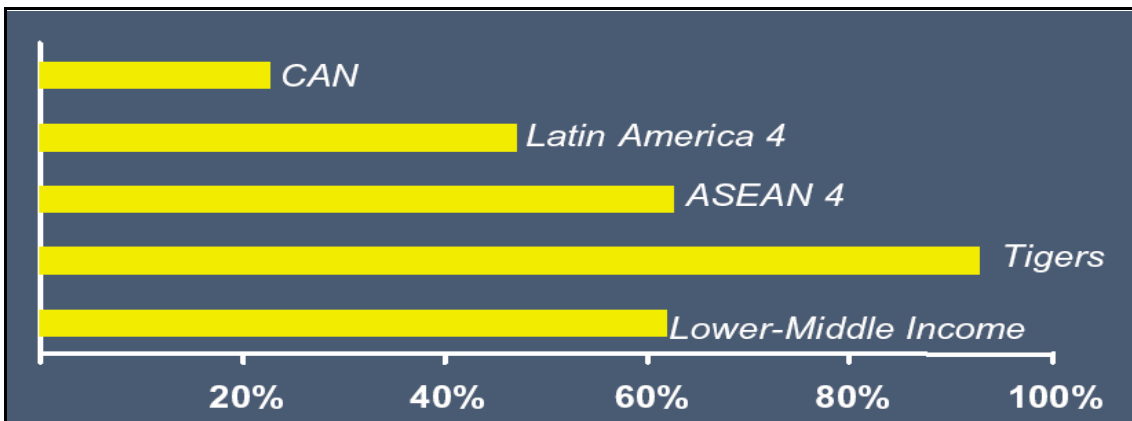
El proceso de desarrollo experimentado por los países del Asia-Pacífico constituye un modelo de industrialización orientado a los mercados externos, estimulado en parte, por la carencia de recursos naturales y las limitaciones del mercado interno. Mediante políticas industriales diseñadas por agencias estratégicas del Estado, pero implementadas por el sector privado -en particular, por los grandes conglomerados- y reguladas en buena medida por las señales de los mercados internacionales, los países asiáticos se especializaron, primero, en la producción de bienes intensivos en mano de obra (alimentos, vestuario y calzado, entre otros), en una primera fase para el mercado interno y posteriormente, para los mercados de exportación. En una segunda etapa, especializaron su estructura industrial en bienes intensivos en capital (astilleros navales, bienes de consumo durable, industria química y metalúrgica, entre otros), y finalmente, en la producción de bienes intensivos en tecnología y conocimiento.

Ha sido una estrategia liderada por Japón que, en la década de los años cincuenta, inició un proceso de crecimiento que habría de reproducirse en la década de los años sesenta en Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong; y en los años noventa, en Malasia, Tailandia, Indonesia, Filipinas y China Popular. Modelo de desarrollo, también conocido como *Flying Geese* (bandada de gansos, en castellano), donde el líder de la bandada, Japón (con capacidad de mantener mejoras en la productividad en el largo plazo), abre el camino para que detrás de él surjan los países asiáticos de industrialización reciente, ocupando en olas sucesivas los espacios que deja el líder.

En este sentido, la proporción de las exportaciones de manufacturas en el total de las exportaciones de una economía y su ritmo de crecimiento, adquirieron una gran importancia en cuanto a indicar el éxito relativo de un país en sus esfuerzos de inserción internacional competitiva (ver Gráfico 32), mostrando una situación por demás desventajosa para los países de la CAN con respecto a los países más avanzados de América Latina, aquellos del sudeste asiático y aún el promedio de países con ingreso medio-bajo.

Gráfico 32

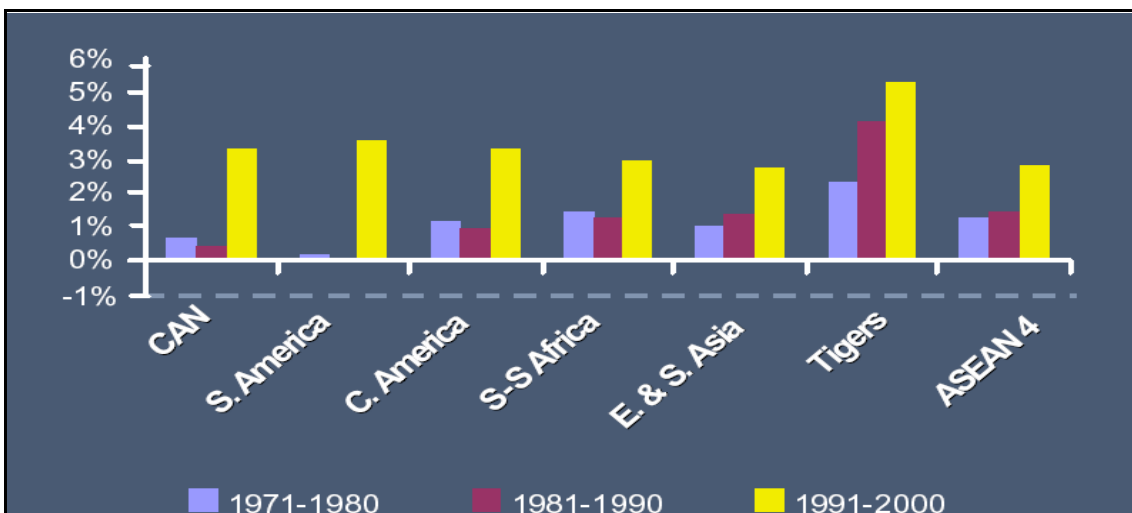
Proporción de exportaciones de manufacturas, 1999  
(En porcentaje)



Fuente: Shatz (2002).

Gráfico 33

IED como porcentaje del PIB, 1971-2000



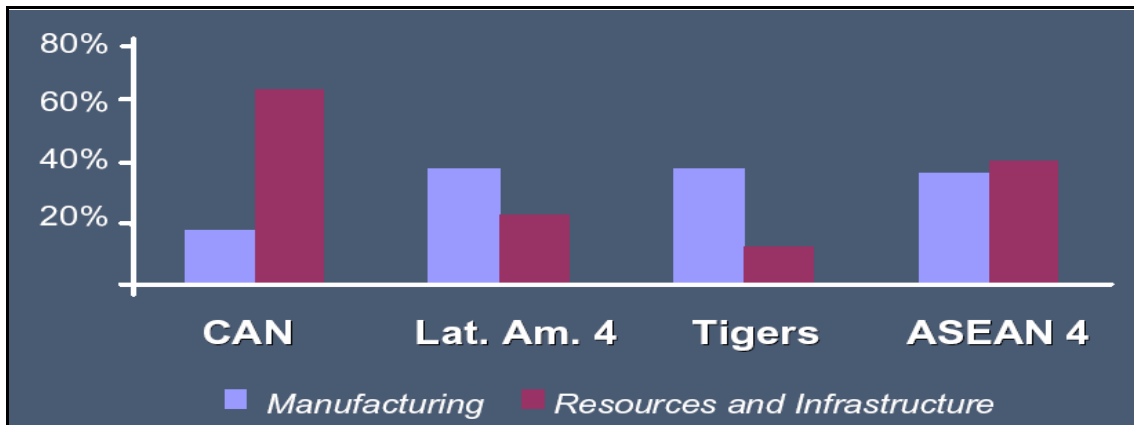
Fuente: Shatz (2002).

En la medida en que estos resultados están directamente relacionados con la integración a procesos globales de producción mediante IED, conviene indagar, si también existe algún comportamiento diferenciado con respecto a la inserción financiera. Al respecto, el Gráfico 33 muestra que a excepción de los “tigres” del Asia, el comportamiento en materia de IED fue bastante parejo para el resto de regiones.

En consecuencia, correspondía analizar la composición sectorial de la IED, en este caso, sólo proveniente de Estados Unidos, ya sea, en actividades manufactureras o en la explotación de recursos naturales y/o desarrollo de infraestructura (ver Gráfico 34). Justamente, se observa que los países de la CAN se distinguen nítidamente de las otras regiones en desarrollo, consideradas por una fuerte concentración de la IED en recursos naturales, antes que en manufacturas, indicando la naturaleza y el patrón de inserción internacional.

**Gráfico 34**

**Composición sectorial de la IED de Estados Unidos, 1999**

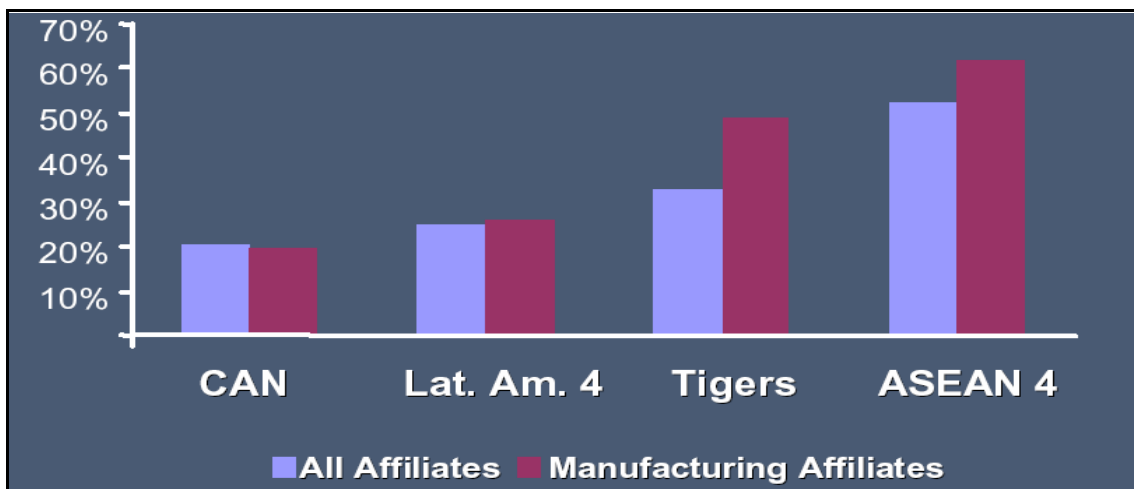


Fuente: Shatz (2002).

Es más, el Gráfico 35 muestra cómo los países de la CAN no han logrado posicionarse relativamente, como plataformas de exportación de productos manufacturados, es decir, que la región andina muestra una débil integración en los procesos globales de producción.

**Gráfico 35**

**Porcentaje exportado de la producción de filiales de multinacionales, 1998**



Fuente: Shatz (2002).

Estos resultados pueden tener una doble interpretación. Ya sea, constituyen una evidencia del fracaso de los países de la CAN en su esfuerzo de inserción internacional durante la década de los noventa o, simplemente, que su dotación factorial, estructura productiva y otros aspectos como la dimensión de sus mercados domésticos, entre otros, no son los más apropiados para una inserción internacional bajo los parámetros del modelo asiático. De ser esta la conclusión, la definición de un modelo de desarrollo para una economía como la boliviana deja de ser trivial, ya que no se trata sólo de imitar un modelo exitoso existente, sino lo más probable de inventar su propio modelo de desarrollo.



En efecto, el modelo asiático que ha sido muy estudiado sobre todo en lo que se refiere a la trayectoria que sugiere el aprendizaje tecnológico y productivo, no se ve aplicable en sus lineamientos básicos a una economía latinoamericana como la boliviana<sup>10</sup>, donde los procesos de reforma y ajuste estructural, a raíz de la crisis de la deuda externa de los años ochenta, presionaron una inserción exportadora intensiva en recursos naturales y materias primas, recursos abundantes en el momento de la crisis y que constituyeron su principal ventaja competitiva en el proceso de ajuste.

Esta estrategia marca fuertemente la inserción internacional boliviana, y define las opciones estratégicas que le caben en su derrotero próximo. Una primera alternativa, quizás la más probable, es una profundización de la inserción en los mercados externos con la misma estructura exportadora actual, sin plantearse una integración vertical en las estructuras productivas que acelere el aprendizaje tecnológico, y que por tanto no quebraría las disparidades territoriales y sociales a que lleva esta inserción nacional.

Una estrategia alternativa la constituye una inserción externa con base en la industrialización y el procesamiento de los recursos naturales. Un desarrollo no tanto “con base en” la extracción de recursos naturales como hasta ahora, sino “a partir” de los recursos naturales y las actividades que, naturalmente, tienden a formarse y aglutinarse (los *clusters*) en torno a ellos; es decir, la estrategia de industrialización también conocida como *modelo nórdico*<sup>11</sup>. Es una perspectiva que asume el potencial de aprendizaje tecnológico y productivo existente en torno a las principales cadenas exportadoras bolivianas, para desarrollar a partir de éstas un conjunto de actividades productivas a través de encadenamientos “hacia delante” (procesamiento de productos de mayor valor agregado), encadenamientos “hacia atrás” (insumos, bienes de equipo, servicios especializados) y “hacia el lado” (actividades relacionadas que aprovechan las inversiones y el “*know how*” desarrollados por la actividad principal).

---

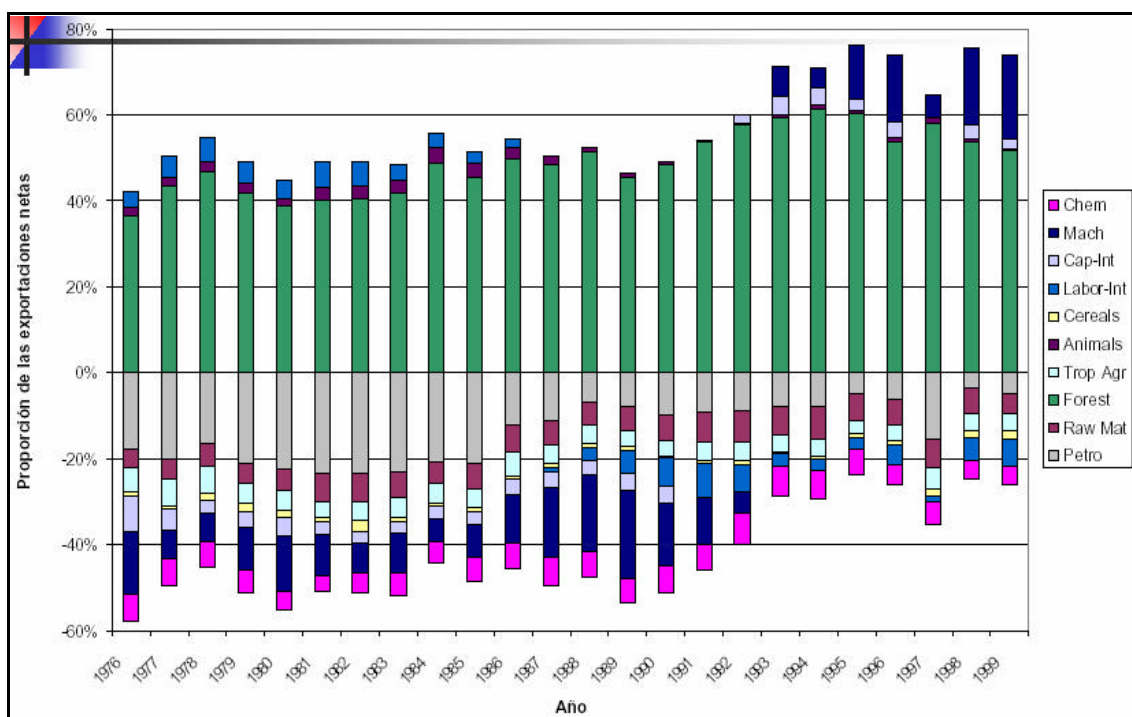
<sup>10</sup> No así en otros países latinoamericanos como México, Brasil y, hasta los años noventa, Argentina. El tamaño de sus economías y la inversión extranjera permitieron un proceso de industrialización interna que alcanzó una madurez tal, que ha significado en muchos aspectos un proceso similar al asiático. En particular, en lo referente a la capacidad de desarrollar políticas industriales que permitieron escalar hacia actividades intensivas en capital y tecnología. Las grandes diferencias han sido, sin embargo: su dotación más generosa en recursos naturales (con los consecuentes intereses sociales que ello acarrea -latifundio- y la menor presión que significa en términos de balanza comercial); el carácter temprano de su industrialización en oposición al carácter tardío de éste en el caso de los Nic's (lo cual significa otro conjunto de actores sociales, en particular, clases medias y sindicatos); y el rol desempeñado por las empresas multinacionales en América Latina en oposición al rol ejercido por los conglomerados nacionales en Asia. Estos contrastes se traducen en una economía política muy diferente, marcada en América Latina por un Estado capturado por los intereses sociales, con menor capacidad de aislamiento de las presiones e incentivador de actitudes rentistas por parte del empresariado nacional. Su inserción internacional es, además, distinta, destacándose, en especial, la ausencia de un líder de la bandada que ejerza una influencia similar a la de Japón y, dada la intensidad de la Guerra Fría en el este asiático, el impacto de la ayuda externa, bajo la forma, sobre todo, de recursos financieros para el desarrollo y transferencia tecnológica en una primera etapa y de acceso privilegiado a los mercados internacionales, en una segunda etapa. Ver G. Gereffi (1989), “Repensando la teoría del desarrollo: Experiencias del este de Asia y América Latina, *Foro Internacional* Vol. XXX No. 1, julio-setiembre.

<sup>11</sup> La CEPAL viene distinguiendo hace ya algunos años entre crecimiento basado en los recursos naturales y crecimiento a partir de los recursos naturales, que implica pasar, paralelamente, a una fase de mayor valor agregado, como sus estudios de Holanda, Finlandia y el propio Chile, demuestran reiteradamente.

Los Gráficos 36, 37, 38 y 39 muestran la proporción de las exportaciones netas, para distintos períodos entre 1976-1999 según cada país, para las economías de Finlandia, Australia, Estados Unidos y Chile. Todos estos casos fueron seleccionados por su rol paradigmático con respecto a Bolivia, desde la perspectiva de una nueva estrategia de desarrollo *a partir* de sus recursos naturales. Sin duda, Finlandia constituye el caso más paradigmático de todos, donde a partir de sus importantes recursos forestales ha construido la economía más competitiva del mundo, según el Informe Global de Competitividad del Foro Económico Mundial. Luego, el caso de Australia es relevante por la importancia de sus recursos minerales y animales, como fundamento de su proceso de generación de excedentes y acumulación. Estados Unidos sobresale por la importancia crítica de su sector cerealero para su comercio exterior y Chile por el peso importante adquirido por sectores como el forestal, la agricultura tropical y la pecuaria; además del rol histórico de sus yacimientos minerales, principalmente el cobre. En definitiva, estos cuatro casos, desde diferentes perspectivas indican los caminos que debería adoptar el desarrollo económico de Bolivia, rescatando el potencial de uno de sus recursos hasta ahora menos atendido: el bosque tropical.

**Gráfico 36**

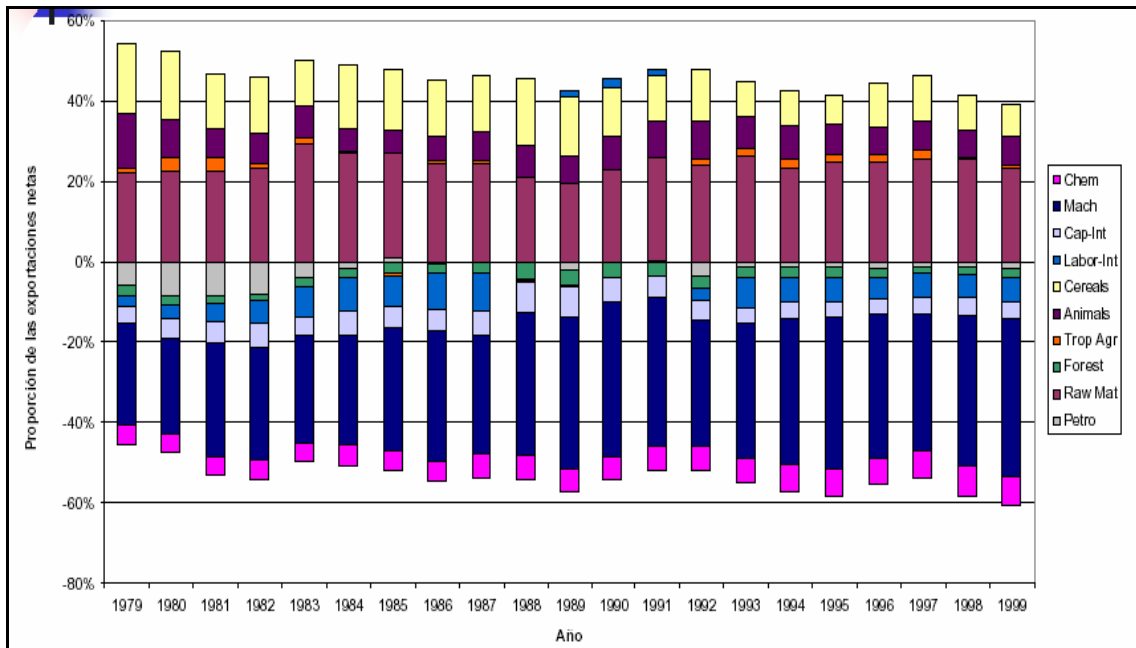
**Finlandia: Proporción de las exportaciones netas  
1976-1999**



Fuente: Perry (2002).

**Gráfico 37**

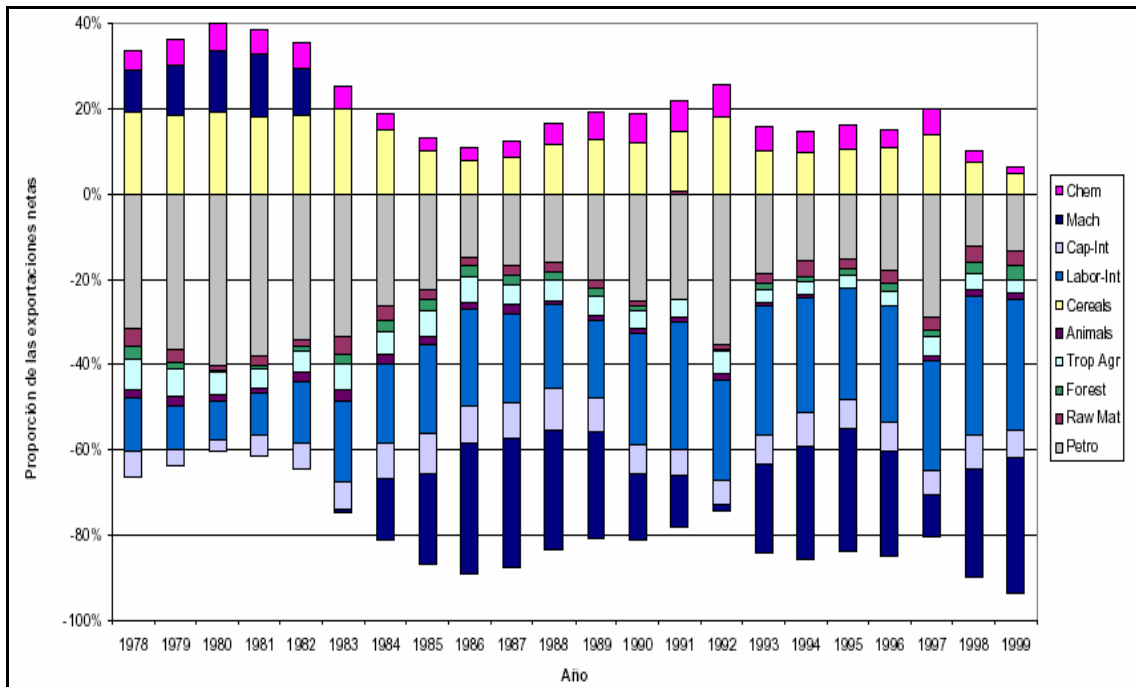
**Australia: Proporción de las exportaciones netas  
1979-1999**



Fuente: Perry (2002).

**Gráfico 38**

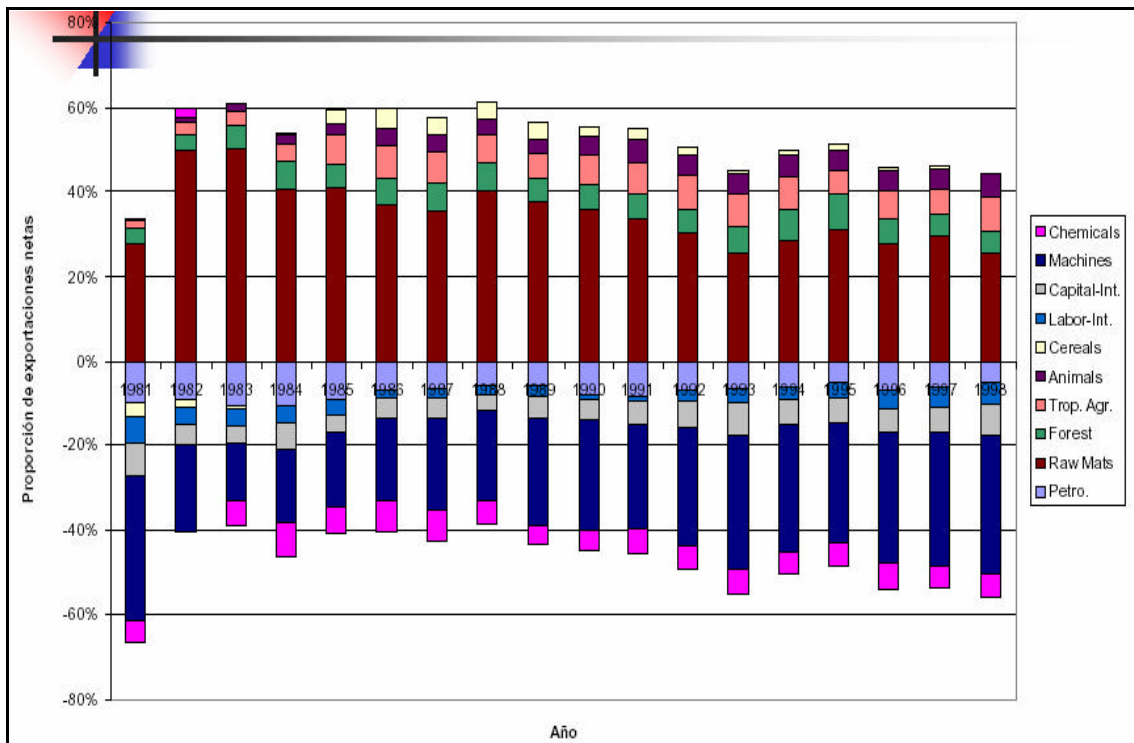
**Estados Unidos: Proporción de las exportaciones netas  
1976-1999**



Fuente: Perry (2002).

**Gráfico 39**

**Chile: Proporción de las exportaciones netas  
1981-1998**

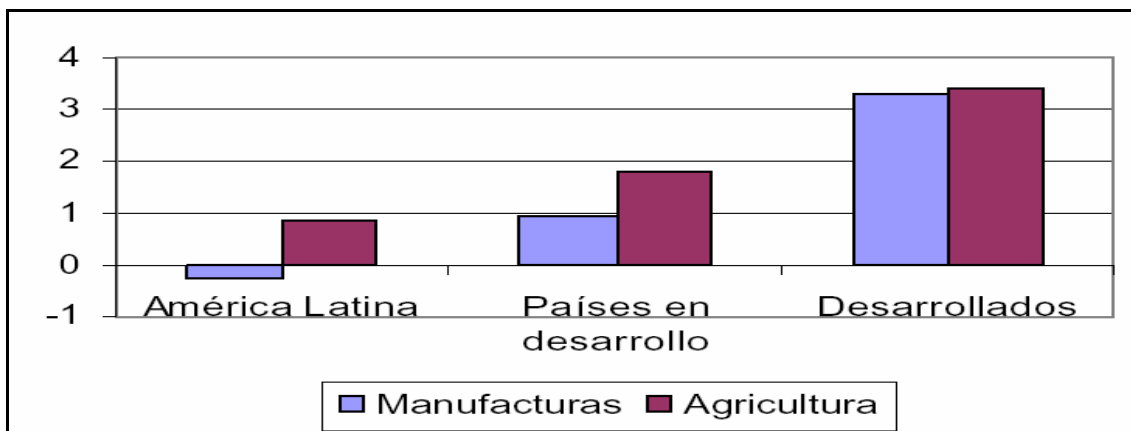


Fuente: Perry (2002).

Con respecto a una estrategia a partir de los recursos naturales, la primera tarea consiste en replantear la falsa dicotomía entre manufacturas y productos agrícolas que se arrastra desde Prebisch y su teoría de disminución constante de los términos de intercambio en América Latina como producto de la fuerte intensidad de sus exportaciones en recursos naturales y materias primas, y la fuerte concentración de sus importaciones en productos manufacturados. Al respecto, el Gráfico 40 muestra que durante el período 1967-1992, el crecimiento de la productividad en el sector agrícola fue superior al registrado en el sector de manufacturas, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo.

**Gráfico 40**

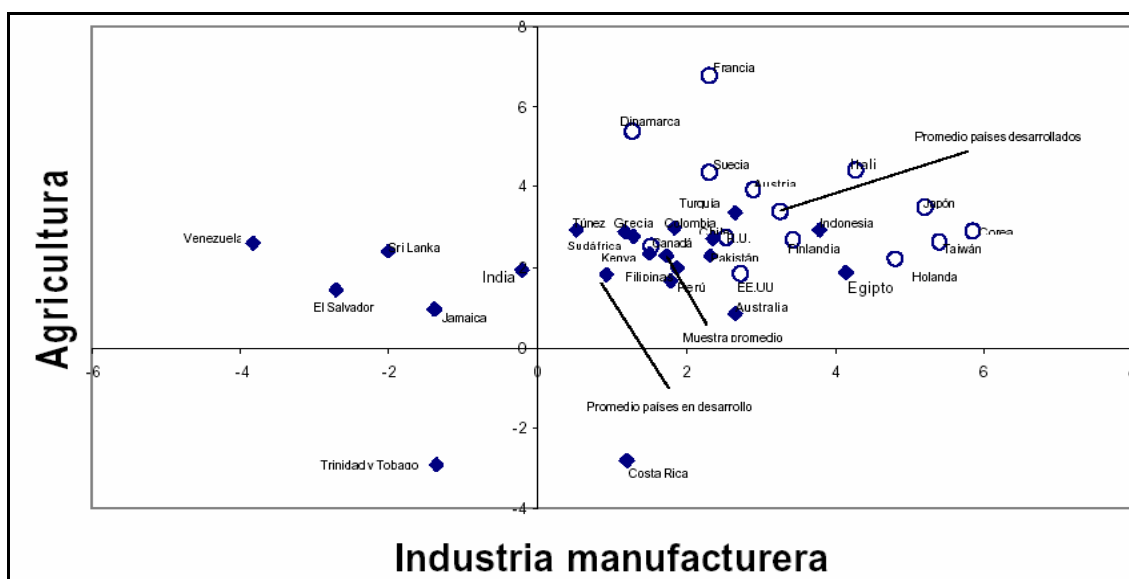
**Crecimiento de la productividad en todos los sectores, 1967-1992**  
(En porcentaje)



Fuente: Martín y Mitras (2001).

**Gráfico 41**

**Crecimiento de la PTF en los sectores de manufacturas y agricultura**  
1967-1992

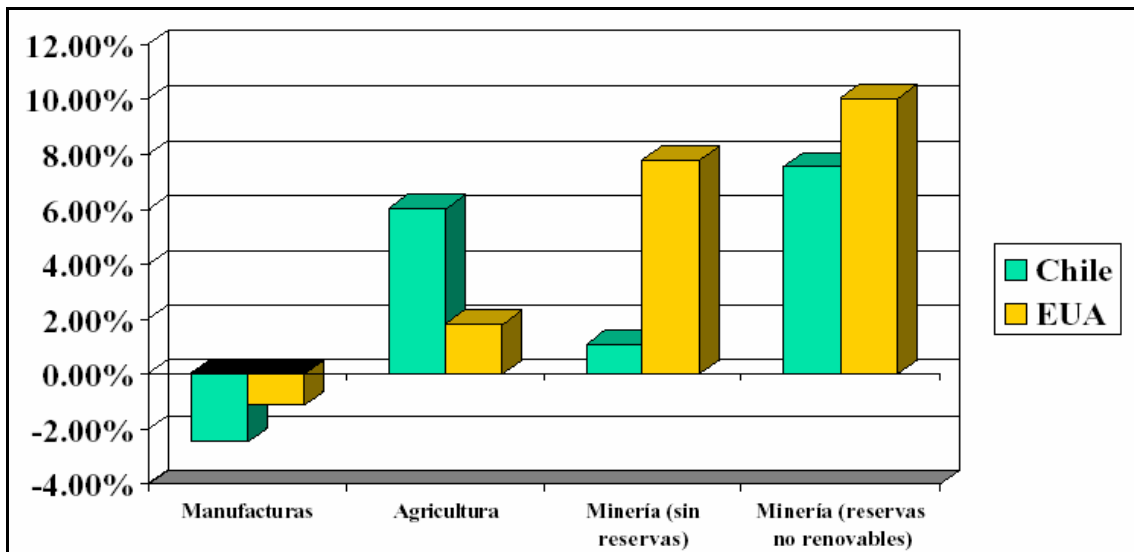


Fuente: Martín y Mitras (2001).

De la misma manera, el Gráfico 41 muestra una fuerte correlación positiva entre el crecimiento de la productividad total de factores en los sectores de manufacturas y agricultura, durante el período 1967-1992, para una amplia muestra de países. Por último, el Gráfico 42 muestra que el crecimiento anual de la productividad total de los factores entre 1985 y 1998 fue inferior en el sector de manufacturas, con respecto a los sectores de la agricultura y la minería.

Gráfico 42

Crecimiento anual de la PTF en Chile y Estados Unidos  
1985-1998



Nota: Función de producción *Cobb-Douglas*.  
Fuente: Lederman y De Melo (2002).

Los resultados de estas investigaciones son una primera indicación de que no existe evidencia, de que una estrategia de desarrollo orientada exclusivamente en las manufacturas, sea superior a una estrategia de desarrollo fundada en el sector agrícola y de los recursos naturales, más aún, cuando la dotación de factores de una economía brinda ventajas comparativas objetivas en el sector primario, como es el caso de muchos países latinoamericanos y, en particular, Bolivia. Ahora bien, conviene puntualizar que este análisis es válido para un sector agrícola y de explotación de recursos naturales sujeto a permanentes innovaciones tecnológicas y ganancias de productividad, lo cual obliga a considerar, también, la necesidad de innovar, no sólo desde el punto de vista tecnológico, sino también en los ámbitos social, político, institucional y hasta cultural en el caso de Bolivia.

La visión innovativa del desarrollo subraya la relevancia del análisis sistémico y prospectivo como método, particularmente, cuando se incorpora la variable territorial. De alguna manera constituye la única manera de abordar la complejidad del desarrollo como proyecto de futuro. En este sentido, la prospectiva se entiende como “lo que queremos que ocurra” o intencionalidad creadora de sentidos para el presente, en la perspectiva de que el futuro sigue al presente en un sistema proactivo. Incluso la adaptación implica apertura al cambio para la sobrevivencia. La evolución es percibida como adaptaciones sucesivas y el desarrollo como procesos innovativos sobre la base de las potencialidades de una economía. En consecuencia, el crecimiento es sólo evolutivo, nunca un avance de inercia mecánica. Por lo tanto, es fundamental la disposición a innovar. Una política de competitividad industrial centrada en el mejoramiento del eslabonamiento de los procesos productivos con énfasis en la innovación tecnológica y su difusión, exige una renovación de la relación salarial y una mayor capacidad de articulación socioproductiva, factores que inciden decisivamente en la calidad de los entornos donde se definen dichas estrategias competitivas y se desarrollan dichos esfuerzos innovadores y de adaptación tecnológica.

El actual contexto de incertidumbre con respecto a la efectividad de la estrategia de desarrollo latinoamericana en los años noventa, lleva a insistir en el uso estratégico de los recursos naturales. El desarrollo acelerado de América Latina y el Caribe, región rica en recursos naturales, dependerá de la rapidez con que aprenda a industrializar y procesar sus recursos naturales, así como a desarrollar las actividades proveedoras de insumos y equipos para ellos. Es decir, una estrategia de desarrollo a partir de los recursos naturales y las actividades que naturalmente tienden a formarse y aglutinarse (los *clusters*) en torno a ellos.

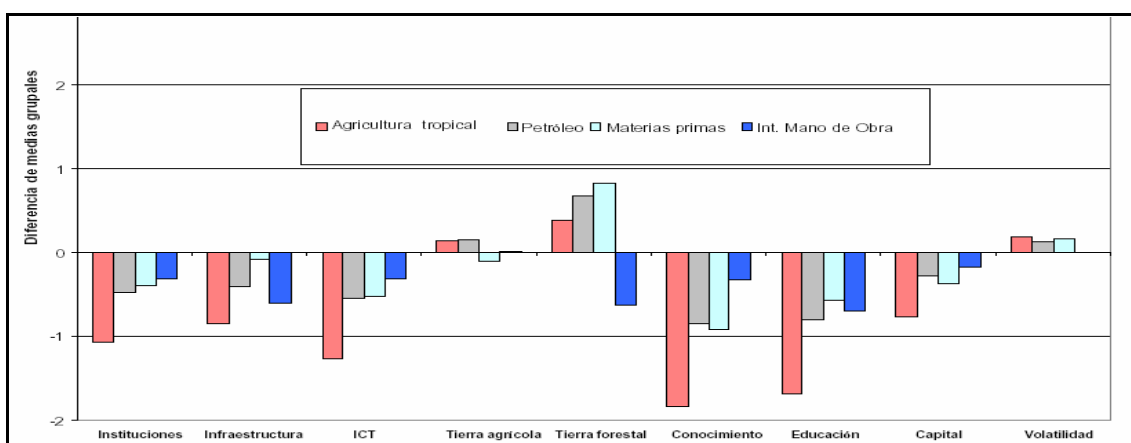
En cuanto al concepto de *cluster*, se entiende, comúnmente, a una concentración sectorial y/o geográfica de empresas en las mismas actividades o en actividades estrechamente relacionadas, con importantes y cumulativas economías externas, de aglomeración y especialización -de productores, proveedores y mano de obra especializada, de servicios anexos específicos al sector- con la posibilidad de acción conjunta en búsqueda de eficiencia colectiva.

De alguna manera, se habría dado una reestructuración productiva y un viraje de estrategia hacia la ventaja comparada natural en la región latinoamericana, pero aún faltaría desarrollar los productos a fases más avanzadas. De ahí la importancia a una estrategia de desarrollo a partir de los recursos naturales, que se articule hacia arriba y hacia abajo, generando mayor densificación productiva y pasar de *clusters* incipientes a *clusters* maduros. Para ello, el desarrollo de tecnologías sería una condición trascendental, ya que sin la acumulación de progreso tecnológico la evolución del *cluster* se frena, limitándose a la “renta pura” de la fase extractiva.

Un estudio sobre la intensidad factorial de varias industrias muestra, justamente, cómo los sectores básicos de la agricultura tropical, petróleo, materias primas e industria intensiva en mano de obra (ver Gráfico 43) no requiere, fundamentalmente, de factores de producción modernos que se acumulan a través de la inversión y el desarrollo tecnológico.

**Gráfico 43**

**Intensidad factorial: Sectores básicos**

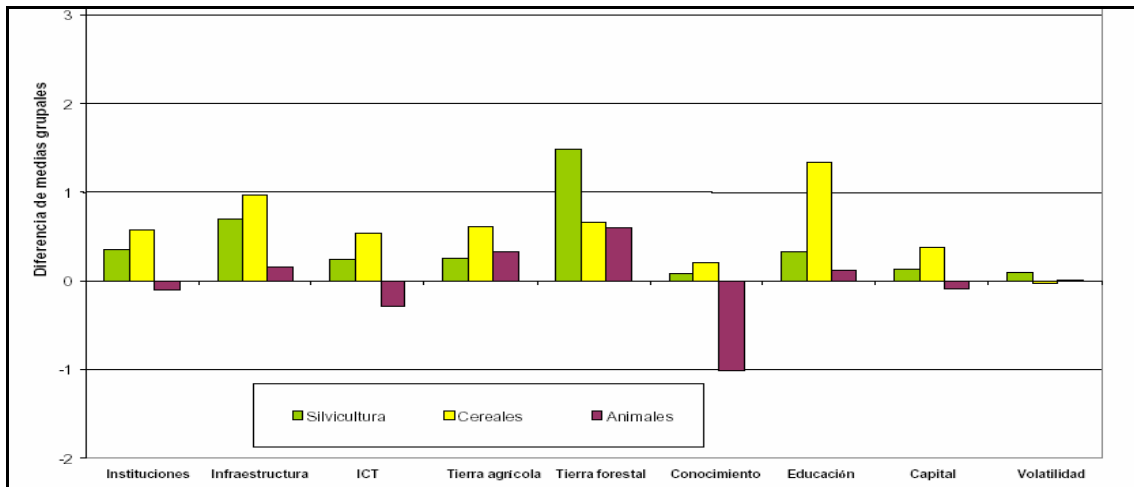


Fuente: Perry (2002).

Cuando se realiza el mismo análisis para sectores relacionados con recursos naturales renovables, como la silvicultura, el sector cerealero y la cría de animales (ver Gráfico 44), los requerimientos en factores de producción modernos se incrementan con respecto al caso anterior.

Gráfico 44

Intensidad factorial: Agropecuaria y forestal

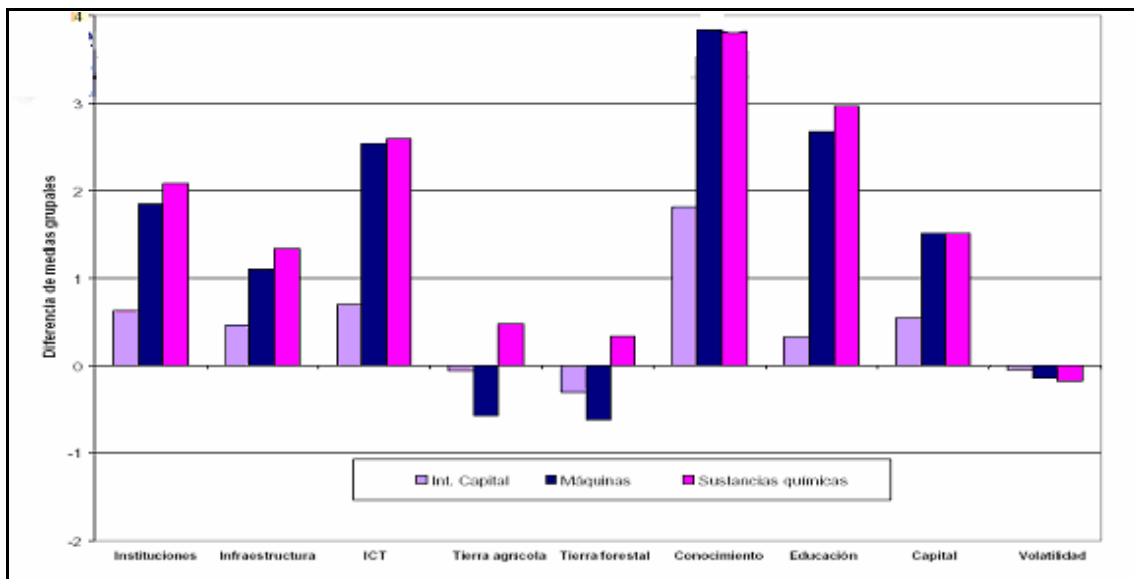


Fuente: Perry (2002).

Sin embargo, estos requerimientos son aún mayores en el caso de las manufacturas y los bienes de capital (ver Gráfico 45).

Gráfico 45

Intensidad factorial: Manufacturas y bienes de capital



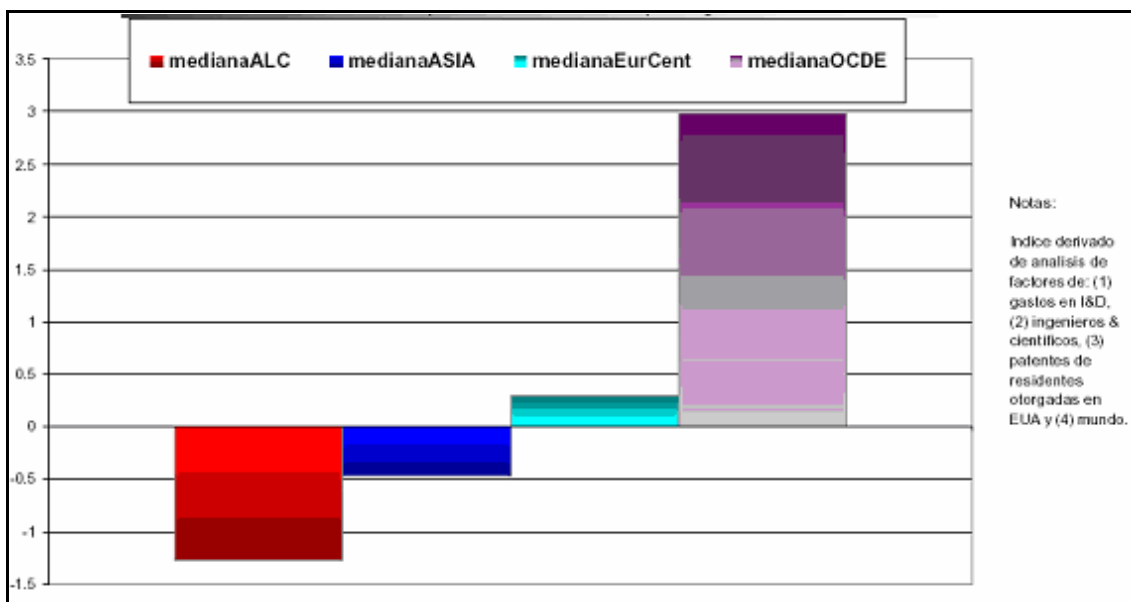
Fuente: Perry (2002).

En consecuencia, una estrategia de desarrollo a partir de los recursos naturales tiene la ventaja adicional de no requerir al inicio un *stock* elevado de factores de producción modernos, lo cual permitiría ir gradualmente cerrando la brecha que hoy existe en materia de conocimiento entre los países de la región y los países hoy industrializados o de reciente industrialización (ver Gráfico 46).



Gráfico 46

Índice de conocimiento por regiones, 1999



Fuente: Perry (2002).

Si bien la fase de nacimiento y la de formación inicial de *cluster* son procesos espontáneos y relativamente ajenos a cualquier apoyo institucional especial, el desarrollo posterior del *cluster* sí se beneficia, tanto de la acción colectiva de sus miembros como de las políticas específicas de parte de organismos públicos. Una estrategia de desarrollo a partir de los recursos naturales, que en lo que sigue, sienta los fundamentos de nuestras perspectivas y propuestas, implica una organización del trabajo con mayor calificación de las tareas y requerimientos de mayor proximidad espacial entre los sujetos participantes, por lo que es una opción que sugiere un interesante “derrame” social y territorial de los beneficios de la inserción exportadora, y que no iría contra las fuerzas del mercado, sino que las aprovecha.

Pero también, constituye una estrategia que requiere estimular las interacciones de los diferentes agentes y actores que existen tras el desarrollo de los *clusters* (universidades, empresas, centros de investigación y transferencia tecnológica, agencias públicas de promoción), así como, la internalización y difusión de experiencias e información sobre los requerimientos de los mercados externos y sus mecanismos de comercialización y financiamiento. Son interacciones cuyos espacios o puntos de contacto se han multiplicado y ensanchado considerablemente con la globalización y que potencian las posibilidades de las regiones, como sujetos de su desarrollo; pero que constituyen articulaciones que no crecen espontáneamente, que deben ser construidas, y que dicen relación con la labor pública en el desarrollo de las condiciones que promueven una inserción internacional con productividad sostenida y una distribución inclusiva del ingreso, tanto social como territorial.

De hecho, desde una perspectiva comparativa, si bien el modelo asiático de industrialización como tal, no se percibe como el más adecuado para las condiciones actuales de la economía boliviana, el estudio de las políticas asiáticas de promoción de exportaciones demuestran el importante rol estratégico que le cabe al Estado para generar ventajas competitivas, facilitar la adquisición y difusión de las innovaciones tecnológicas y reducir los niveles de incertidumbre asociados a los mercados externos. Demuestra además, la importancia de los fundamentos sociales de la organización eco-

nómica, ya sea, a través de la generación de grandes conglomerados con procesos localizados de dirección, o la reducción de costos de transacción a través de lazos fiduciarios, en este caso de origen étnico. Por último, destaca también el impacto atribuible a la creación de una amplia y variada institucionalidad pública y privada en los ámbitos de la investigación de los procesos productivos, mercados extranjeros e innovación tecnológica. En síntesis, un conjunto de aspectos que hacen referencia a la dialéctica global-local que caracteriza los nuevos escenarios del desarrollo: una competencia que se da en mercados globales y segmentados, pero con capacidades competitivas que se construyen localmente, dado que es en estos espacios donde se configuran los procesos de deliberación estratégica, así como la capacidad de innovación y su difusión.

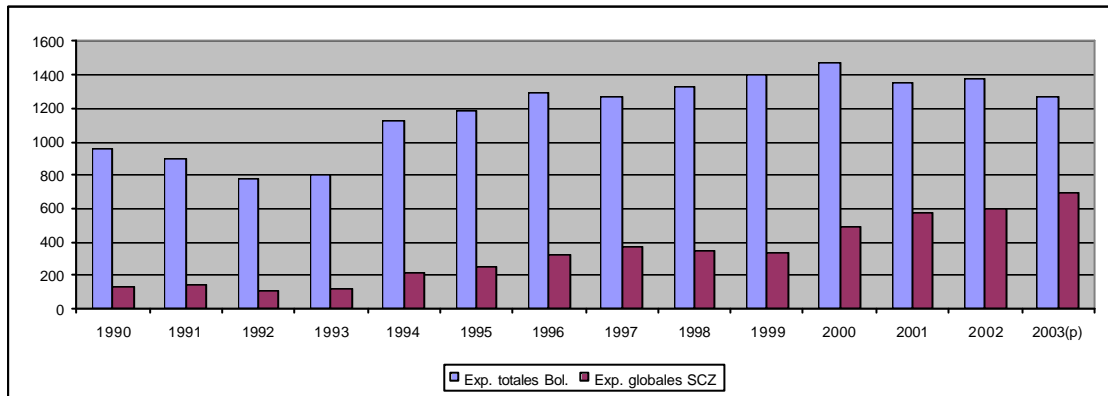
---

## V. DIAGNÓSTICO DEL DESARROLLO EXPORTADOR DEL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ

Las exportaciones del Departamento de Santa Cruz entre 1990 y el 2002 superaron los US\$ 4.024,7 millones. En 1990, las ventas externas cruceñas sumaban US\$ 137 millones, para al final de la década registrar US\$ 332 millones, es decir, experimentar un crecimiento de casi 142%, respecto del monto logrado a inicios de la década pasada. Dentro del período 1990-1999, el mayor registro de exportación en términos de valor, fue en 1997 cuando se exportaron US\$ 373 millones. Luego, el inicio de exportaciones de gas natural de petróleo al Brasil, en el 2000 trajo consigo un fuerte crecimiento de las exportaciones cruceñas a partir de esta gestión, que llegaron a totalizar US\$ 493 millones en el 2000, US\$ 572 millones en el 2001, US\$ 597 millones en el 2002 y US\$ 694 sólo durante los primeros 10 meses del 2003 (ver Gráfico 47).

**Gráfico 47**

**Santa Cruz: Exportaciones globales, 1990-2003(p)**  
*(Millones de US\$)*



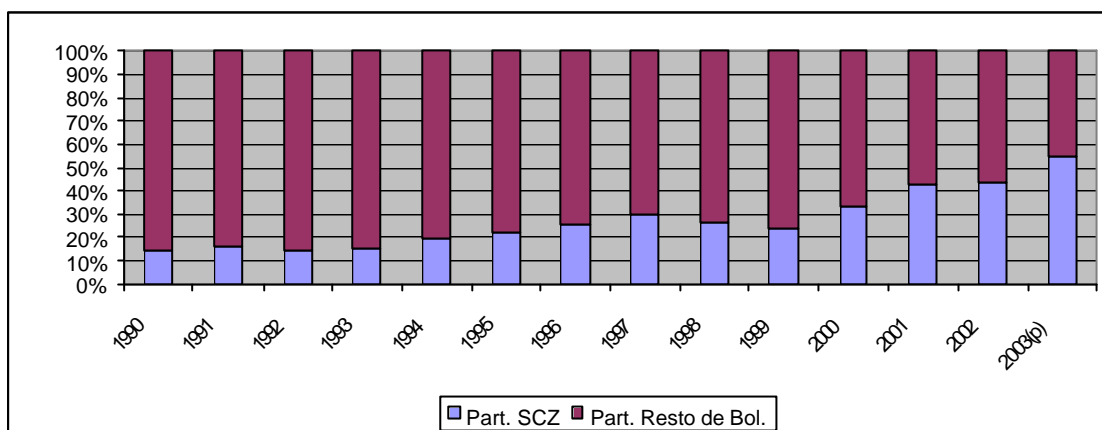
(p) Enero-October 2003.

Fuente: IBCE (2003).

La colocación de productos cruceños en el mercado internacional durante el período 1990-2002 significó la movilización de más de 17 millones de toneladas carga. Destaca el hecho, que desde 1997 Santa Cruz exporta más de un millón de toneladas de productos por año, el 2001 supera la barrera de 3 millones de toneladas y el 2003 superará holgadamente los 4 millones de toneladas. De este total de carga movilizada, el 34% (5,6 millones de toneladas) utilizó el gasoducto, el 32% (5,4 millones de toneladas) las vías terrestres -básicamente infraestructura caminera-, 18% (3 millones de toneladas) por vía férrea, 13% (2,2 millones de toneladas) la vía fluvial, 3% oleoductos y 0,04% el transporte aéreo.

Gráfico 48

Santa Cruz: Participación en las exportaciones totales de Bolivia  
1990-2003(p)



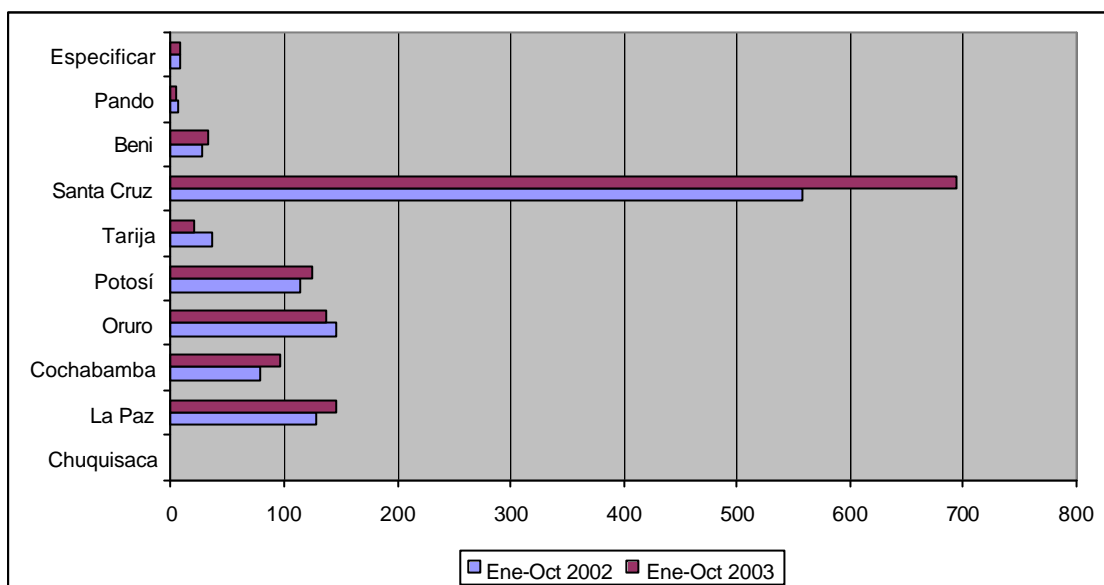
(p) Enero-Octubre 2003.  
Fuente: IBCE (2003).

La participación de las exportaciones globales de Santa Cruz sobre las exportaciones totales de Bolivia era del 14,3% en 1990, posteriormente, debido al empuje del sector exportador cruceño, dicha participación ascendió a un 29,3% en 1997 y superó el 50% en el 2003 (ver Gráfico 48). El liderazgo alcanzado por el Departamento de Santa Cruz es indiscutible, una vez que se observa el comportamiento de las exportaciones globales por Departamento durante los primeros 10 meses del 2003 (ver Gráfico 49). No sólo que las exportaciones cruceñas son las más importantes del país, sino que siguen creciendo de forma significativa.

En cuanto a las exportaciones no tradicionales del Departamento, conviene mencionar que alcanzaron los US\$ 3.475 millones durante el período 1990-2002, aportando con el 86,3% al total global exportado por el Departamento durante este período. En 1990, las exportaciones no tradicionales sumaban US\$ 136,7 millones, para luego de diez años alcanzar los US\$ 328,2 millones en 1999, experimentando un crecimiento absoluto de US\$ 191 millones y una variación relativa de 143% durante el período. Para la gestión 2002, las exportaciones no tradicionales cruceñas sumaron US\$ 420,3 millones, superando en prácticamente US\$ 100 millones el monto de 1999, estimándose que superen los US\$ 500 millones la gestión 2003; es decir, lograron que las exportaciones no tradicionales del Departamento de Santa Cruz obtengan una participación mayor a los dos tercios del total de las exportaciones no tradicionales bolivianas, reafirmando el predominio de las exportaciones cruceñas en este campo (ver Gráfico 50).

**Gráfico 49**

**Bolivia: Exportación según residencia del exportador, 2002-2003**  
(Millones de US\$)

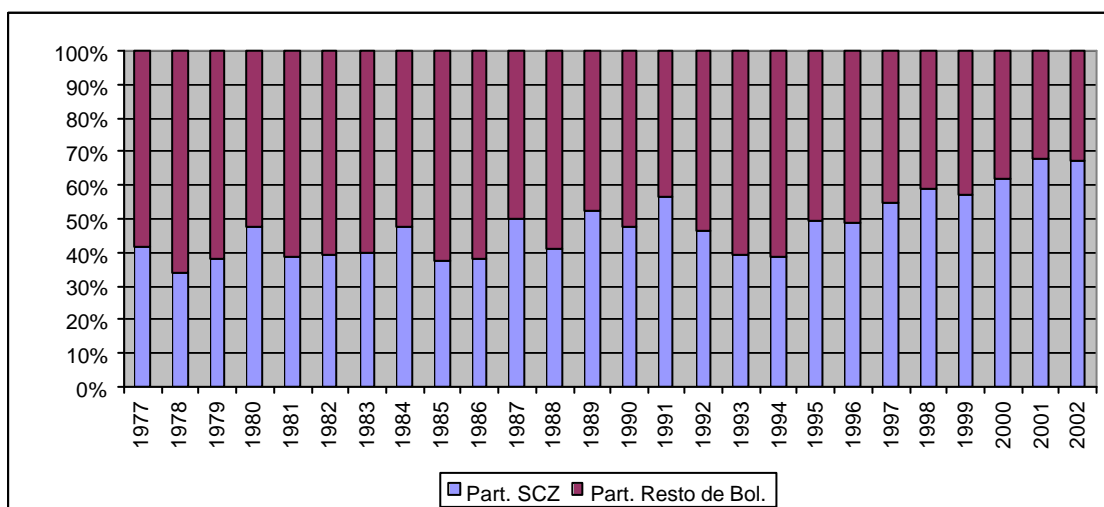


Fuente: [www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo).

Las exportaciones no tradicionales per cápita del Departamento de Santa Cruz pasaron de US\$ 80 en la gestión 1992 a US\$ 200 en la gestión 2002, mostrando un crecimiento de 250%, constituyéndose en otro indicador del desarrollo exportador cruceño durante esta década, donde las exportaciones no tradicionales crecieron a una tasa anual promedio del 15%.

**Gráfico 50**

**Santa Cruz: Participación regional en las ENT de Bolivia**  
1977-2002



Fuente: IBCE/INE/UDAPE (2003).

En el análisis, también debe tomarse en cuenta que los “aceites crudos de petróleo”, oferta de corte “tradicional” del Departamento, experimentaron drásticos descensos a partir de 1997, llegando a registrar tan solo US\$ 428 mil en 1999, para luego remontar nuevamente desde el 2000 con las ventas de “gas natural de petróleo”, que en la gestión 2002 llegó a significar US\$ 265,5 millones, con una proyección de superar los US\$ 400 millones a partir del 2004, en función del cumplimiento del contrato de venta al Brasil por un período de 20 años.

El despegue de las exportaciones cruceñas desde principios de la década de los años noventa, tiene directa relación con la ampliación de la frontera agrícola de Santa Cruz en los cultivos industriales, desde 261 mil há. en la campaña agrícola 1990/91 hasta 812 mil há. en la campaña 1999/2000, experimentando un crecimiento de un poco más de tres veces respecto al registro de principios de los noventa.

En 1992 el exceso de lluvias afectó al sector agrícola y agroindustrial -bases de la oferta exportable cruceña-, ocasionando un descenso en el valor global exportado por Santa Cruz (US\$ 106,7 millones), vale decir, un decrecimiento relativo del 25% respecto al guarismo del año precedente. Asimismo, las exportaciones cruceñas, al igual que las del resto del país, se vieron afectadas en 1998 y 1999 por los efectos derivados de la crisis financiera internacional, con la consecuente baja en los precios internacionales para los principales productos “*commodities*” de la oferta exportable cruceña; la disminución de la demanda en ciertos mercados internacionales tradicionales; el desplazamiento de la oferta exportable nacional, en otros casos, debido a la ganancia de competitividad de los productos originarios que devaluaron drásticamente su moneda; los efectos climáticos que tuvieron impacto sobre la producción agrícola; las elevadas exigencias al sector maderero derivadas de la aplicación de la Ley Forestal; las restricciones sanitarias en el Perú para el caso del algodón en fibra de origen boliviano; las trabas administrativas en el Brasil y la Argentina para la importación de textiles, tuvieron su incidencia para que el dinamismo de las exportaciones se viera disminuida.

Sin lugar a dudas, los años noventa se constituyeron en la “década de oro” para la consolidación del Departamento de Santa Cruz como el principal generador de exportaciones no tradicionales de Bolivia, destacándose el esfuerzo del sector empresarial privado cruceño.

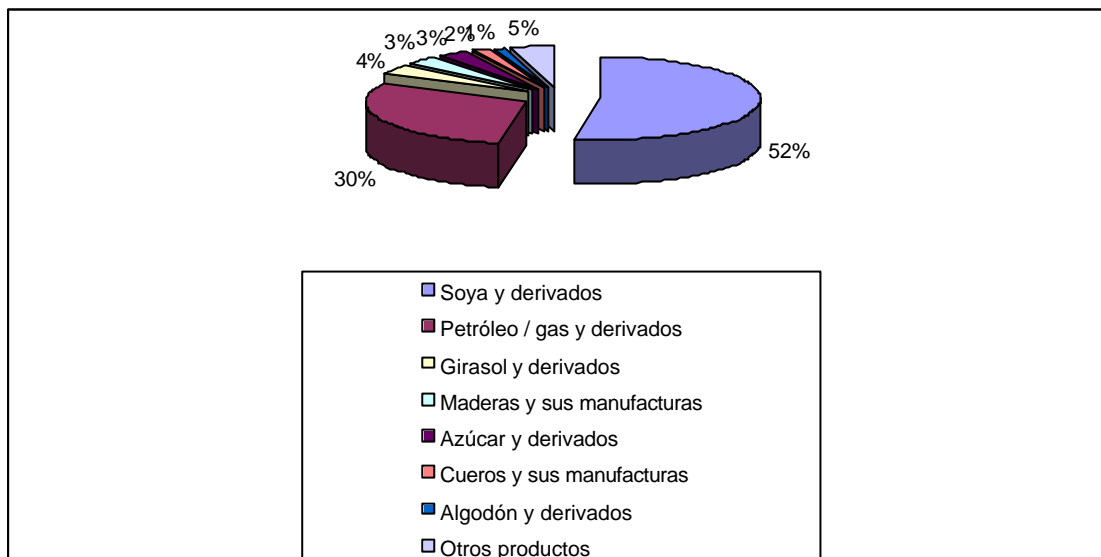
En el año 2002 el Departamento de Santa Cruz exportó un total de 308 productos, continuando con el esfuerzo de diversificación de la oferta exportable regional. Un total de 26 productos no tradicionales rebasaron la barrera del millón de dólares de exportación individual, alcanzando, conjuntamente, la suma de US\$ 397 millones, que representa el 66% del total global exportado por el Departamento en la gestión 2002. Estas cifras deben compararse con los resultados de 1990, cuando sólo 21 productos superaban individualmente el monto del millón de dólares, logrando en su conjunto exportaciones por US\$ 129 millones, es decir, el 94% del total exportado por el Departamento en 1990.

A título individual, los diez principales productos no tradicionales de exportación del Departamento de Santa Cruz en la gestión 2002, donde cada uno superó individualmente la cifra de exportación anual de US\$ 5 millones, son los siguientes por orden de importancia: torta de soya, con un monto de US\$ 207 millones; aceite crudo de soya, con US\$ 61 millones; aceite refinado de soya, con US\$ 22 millones; harina integral de soya, con US\$ 16 millones; aceite crudo de girasol, con US\$ 13 millones; azúcar blanca refinada, con US\$ 14 millones; fréjol, con US\$ 7 millones; cueros vacunos curtidos al estado *wet blue*, con US\$ 7 millones; muebles de madera, con US\$ 6 millones; y puertas de madera, con US\$ 5 millones.

La oferta exportable cruceña, de corte no tradicional, se organiza alrededor de siete ejes de exportación a saber (ver Gráfico 51): i) soya y derivados; ii) petróleo/gas y derivados; iii) girasol y derivados; iv) madera y sus manufacturas; v) azúcar y derivados; vi) cueros y sus manufacturas; y vii) algodón y derivados.

**Gráfico 51**

**Santa Cruz: Composición de las exportaciones no tradicionales según grupos de productos, 2002**



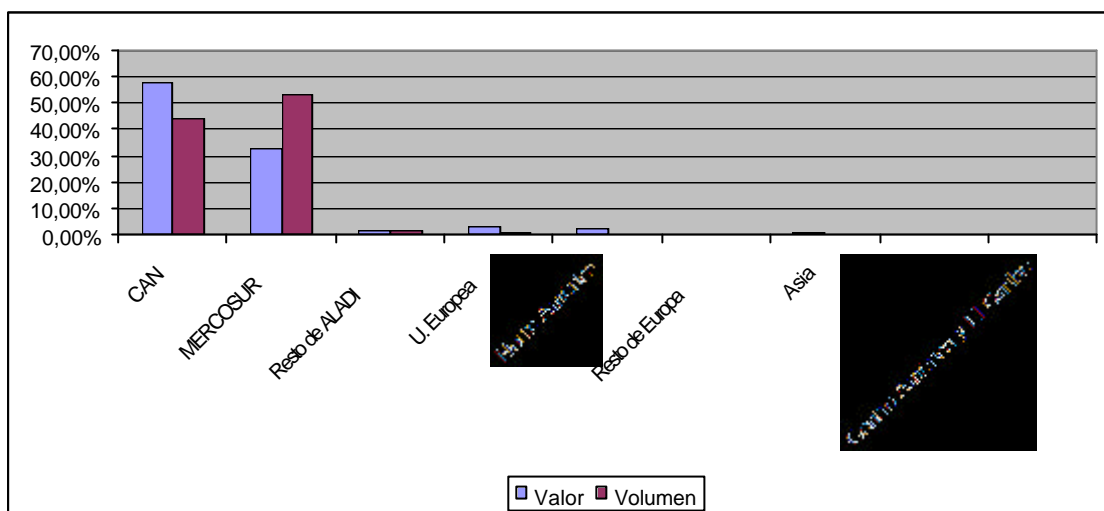
Fuente: [www.ibce.org.bo](http://www.ibce.org.bo).

El principal destino para las ventas externas del Departamento de Santa Cruz son los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), habiéndose exportado a dicho mercado regional US\$ 3.608 millones durante el período 1990-2002, representando el 89% del total exportado por el Departamento en el marco de un proceso de evolución creciente de los valores exportados y de la participación de la ALADI, que entre otros factores obedece a la suscripción y puesta en vigencia de acuerdos que instituyen o buscan implantar zonas de libre comercio, toda vez que las exportaciones cruceñas accedieron los mercados de los países de la ALADI en términos preferenciales.

Observando al interior de la ALADI, sobresale la importancia de la Comunidad Andina para las exportaciones cruceñas, que con la compra de US\$ 346 millones el 2002, es decir, el 57,92% del total de las exportaciones del Departamento, se constituyó en la principal zona económica demandante de la oferta exportable cruceña, con una participación importante de los mercados individuales de Colombia, como destino de productos del complejo sojero; Venezuela, receptor de productos del grupo soya y derivados, así como girasol y sus derivados; y Perú, que adquirió productos de la oferta exportable cruceña, tales como algodón sin cardar ni peinar, aceite refinado de soya, azúcar blanca refinada y cueros vacunos barnizados. Las ventas a la CAN tuvieron una tendencia creciente gracias a la Zona de Libre Comercio vigente desde fines de 1992.

**Gráfico 52**

**Santa Cruz: Exportaciones según zonas económicas sobre valor y volumen global, 2002**

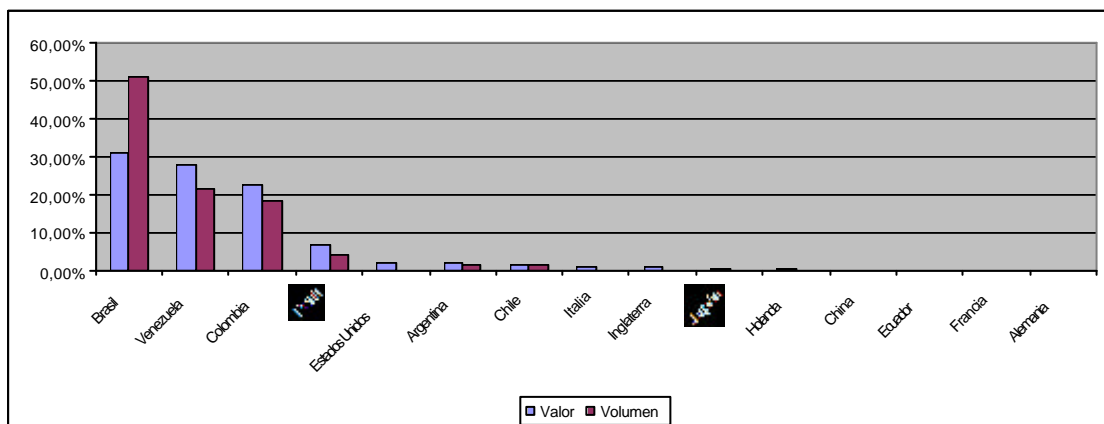


Fuente: [www.ibce.org.bo](http://www.ibce.org.bo).

Las exportaciones cruceñas al MERCOSUR sumaron US\$ 198,8 millones en la gestión 2002, ubicándolo como el segundo bloque de importancia, que absorbe el 33,28% de las ventas totales del Departamento en valor, aunque esta proporción se incrementa sensiblemente en términos de volumen al 53,25% (ver Cuadro 52). Estas exportaciones han crecido, fundamentalmente, por las ventas de gas natural al mercado brasileño equivalentes a US\$ 173 millones, y donde Argentina se caracteriza por ser el principal comprador de productos madereros y forestales, originarios del Departamento y Uruguay en ser país de tránsito hacia ultramar para las exportaciones de oleaginosas hacia terceros países, aspecto que crea un sesgo estadístico.

**Gráfico 53**

**Santa Cruz: Exportaciones según país de destino sobre valor y volumen global, 2002**



Fuente: [www.ibce.org.bo](http://www.ibce.org.bo).



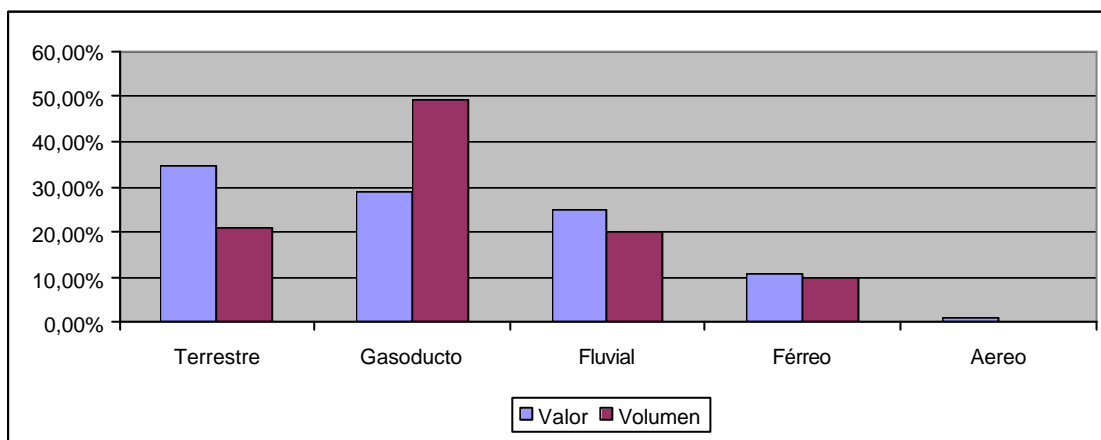
Entre el resto de países que conforman la ALADI, Chile y México absorbieron US\$ 11,45 millones de productos cruceños durante la gestión 2002, donde sobresale Chile, quien más compra a Santa Cruz bienes agroindustriales, como ser aceite refinado mezcla, de soya y girasol, los demás gases licuados de petróleo, torta de girasol e hilos peinados de algodón. Este monto es significativamente menor al pico alcanzado en 1997 con US\$ 28 millones.

Entre los países de la Unión Europea, que como región adquirió el 2002 productos cruceños, por un monto de US\$ 20,05 millones, se destacan como principales compradores, en orden de importancia: Italia, Inglaterra y Holanda (ver Gráfico 53), donde se envían principalmente cueros, maderas aserradas, así como sillas y muebles de madera.

Luego se encuentra ubicado Estados Unidos que adquirió US\$ 12 millones de compras al Departamento de Santa Cruz durante la gestión 2002, donde sobresalen los siguientes productos: puertas de madera, azúcar en bruto sin aromatizar y sillas y asientos con armazón de madera. Completan el cuadro del destino de las ventas cruceñas en la gestión 2002, las siguientes zonas geoeconómicas: Asia con US\$ 7 millones (1,10%); África con US\$ 1 millón (0,19%), Centroamérica y el Caribe con US\$ 606 mil (0,1%) y Resto de Europa con US\$ 341 mil de compras de productos originarios del Departamento de Santa Cruz.

**Gráfico 54**

**Santa Cruz: Exportaciones según medio de transporte hasta frontera sobre valor y volumen global, 2002**



Fuente: [www.ibce.org.bo](http://www.ibce.org.bo).

La gestión 2002 movilizó más de 3 millones de toneladas de carga de exportación desde el Departamento de Santa Cruz, de las cuales 49,31% correspondió al gasoducto; 21,01% al medio de transporte terrestre, 20,01% al medio fluvial; 9,65% al medio de transporte férreo y 0,02% al medio de transporte aéreo (ver Gráfico 54).

## VI. COMPETITIVIDAD DEL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ

El ajuste estructural después de la crisis inflacionaria de los ochenta en Bolivia, significó una salida basada en sectores productivos de ventajas comparativas naturales, productos de bajo valor agregado y mano de obra barata. Este proceso de reformas, que es representativo de la transformación en los modos de acumulación al nivel mundial, más la pérdida de importancia del Estado-Nación como ámbito de regulación, hicieron prevalecer una lógica global de flujos de intercambio que ha aumentado las interconexiones de la Nación y sus espacios subnacionales con el mundo exterior, la que ha incidido directamente en incrementar los niveles de incertidumbre y complejidad de los escenarios del desarrollo.

Es por ello, que el desarrollo de Bolivia y sus espacios subnacionales se encuentran cada día más tensionados por la apertura de los mercados y los distintos flujos de intercambio que emergen de la globalización. Este escenario global, por un lado, incide en la capacidad de inserción de los territorios, entendidos como aquellos espacios que incluyen la heterogeneidad y complejidad del mundo real, sus características medioambientales específicas, los actores sociales y su movilización en torno a estrategias y proyectos diversos, así como la existencia y acceso a los recursos estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial; y, por otro, empuja a la construcción propia de ventajas competitivas que permitan una inserción efectiva. Ello explica la relevancia que se le atribuye a las políticas e instrumentos tendientes a densificar las vinculaciones entre los agentes territoriales y a la estimulación de sus capacidades de concertación.

De alguna manera, la emergencia de la globalización debe ser entendida en un sentido pluridimensional y multidependiente que presiona cada vez con mayor fuerza a los territorios y puede ser vista desde una doble perspectiva. Primero, como una amenaza, ya sea tanto de marginación al sistema global o de subordinación al mismo; así como de desintegración económica, de fragmentación social y de crisis ambiental. O segunda, puede recogerse como oportunidad de acceso a mayores mercados, de acercamiento a mejores tecnologías, al atractivo de mayores capitales, a la revalorización de lo endógeno y a la integración a redes más dinámicas.

En suma, todo ello conforma el nuevo escenario contextual del desarrollo, que por un lado plantea a la globalización como fuerza que empuja a la apertura externa de los países y, por otro, constata una tendencia a la apertura interna y a la descentralización. Con relación a este último factor, conviene subrayar la tendencia a la descentralización y la creciente demanda de la sociedad civil y los territorios por mayores espacios de autonomía.

Sería ésta, una nueva fase del desarrollo que es organizada sobre una base de producción más dinámica a los cambios de la demanda y con un alto desarrollo en tecnologías de la información, haciendo prevalecer un ambiente globalizado e interconectado, espacio sobre el cual el Estado comienza a perder capacidad de control en la conducción del desarrollo, es decir, que se está frente a la pérdida de importancia del Estado-Nación como espacio privilegiado de regulación y frente al simultáneo desarrollo de una dialéctica global-local que caracteriza a la competencia mundial.

Es por esto que, en función de las amenazas y oportunidades de la globalización, la reestructuración y la readaptación de las estrategias territoriales se convierten en un imperativo de construcción interna de capacidades que ayuden a insertarse competitivamente en los flujos globales.

Esta necesidad de readaptación ante la globalización hace un llamado a replanteamiento estratégico de parte del Estado. Si bien la globalización puede concebirse como una oportunidad, la globalización *per se* no es el motor que asegure el acceso equilibrado a la prosperidad. Por tanto, integrarse globalmente exige un esfuerzo de comprensión y replanteamiento desde lo local hacia lo global.

Ello significa que una de las tareas estratégicas con relación al Estado es comprender la globalización y concebirla como una oportunidad de integración al sistema global, no como un obstáculo. Esto último pasa, entre otras cosas, por revalorizar las capacidades internas y estimular la acción colectiva de los agentes territoriales del desarrollo con miras a elaborar un escenario deseable y alcanzable de futuro.

Por ello, entonces, en este escenario de globalización y de crisis del Estado-Nación que nos muestra la actual estrategia de desarrollo boliviana, la velocidad de reacción de los territorios frente a las amenazas y oportunidades del entorno global se constituye en un factor central de competitividad. Dicho en otras palabras, la competitividad sería un fenómeno asociado a la autonomía de los territorios y a las capacidades que éstos puedan desarrollar al momento de conjugar sus recursos técnicos, humanos, financieros y de conocimiento; de modo que el proceso de integración internacional adquiera fuerza de conjunto y una mayor sustentación.

Sería este un enfoque para mirar al desarrollo que intenta superar las insuficiencias de la lógica de planificación vertical “desde arriba hacia abajo”, que tiene en consideración a la relativa incapacidad del Estado-Nación para atender y resolver la diversidad de las demandas de la sociedad en su conjunto y, sin perder de vista, por otra parte, los desafíos que depara la globalización de los flujos de intercambio internacional.

En suma lo que se pretende es que, para competir globalmente, los territorios socialmente organizados deben introducir las innovaciones tecnológicas y organizativas en el tejido social interno, con el propósito de crear condiciones de crecimiento sostenido y competitivo.

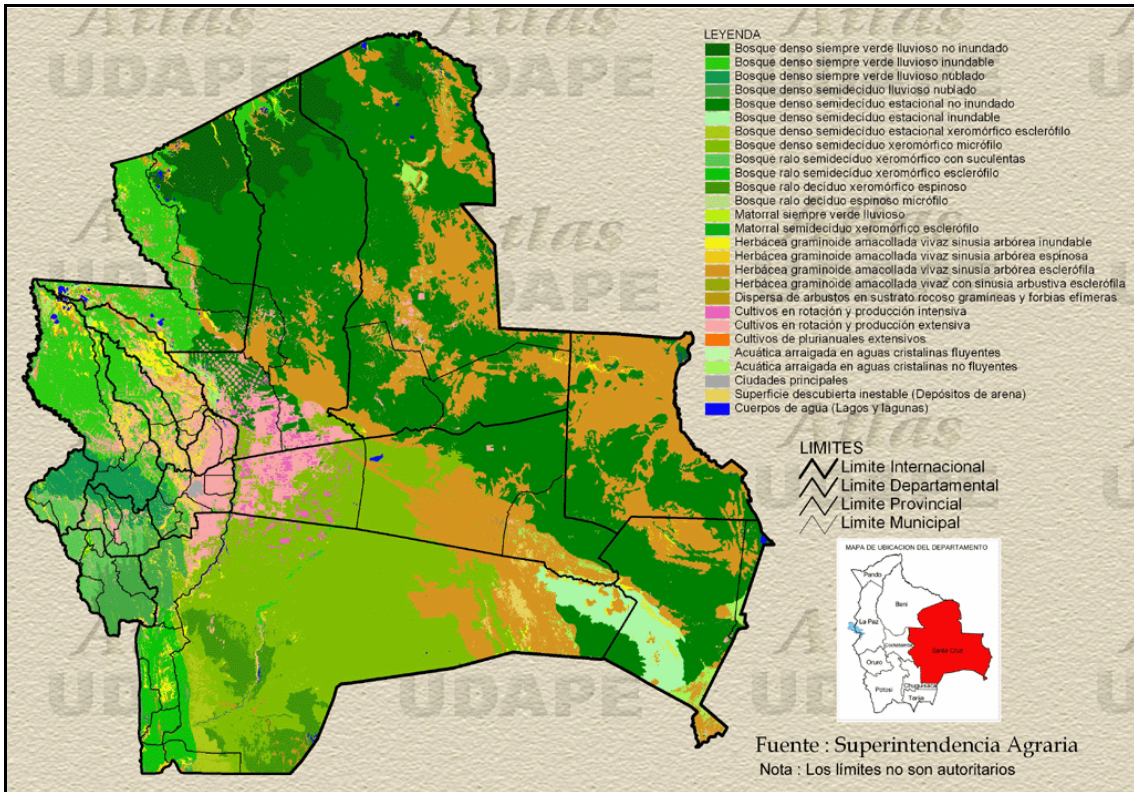
En este marco de reflexión teórica, conviene interrogar sobre la evolución experimentada por el Departamento de Santa Cruz desde los años 1950 y, en especial, desde 1985. Primero conviene apuntar que el Departamento de Santa Cruz posee un territorio de 370.621 km<sup>2</sup>, que representa 33,7% de la superficie total de Bolivia (ver Gráfico 55) y con una dotación de factores bastante favorable para el desarrollo de la agricultura y de la ganadería. El tipo de suelo predominante en la región (con grandes manchas de alta fertilidad), el ciclo pluviométrico, la temperatura, la existencia de varios ríos y riachuelos perennes y la disponibilidad de una vasta red de sabanas freáticas de baja profundidad, permiten la producción, a niveles razonables, de una gran variedad de productos agrícolas, tanto en el sistema de secado como en el irrigado. A pesar de estas condiciones naturales favorables y de ser el Departamento más grande de Bolivia en términos territoriales, Santa Cruz en 1950 contribuía con sólo el 5% de PIB nacional, retenía el 9% de la población del país y prácticamente no participaba en las exportaciones.

Dentro del plan de integración territorial que buscaba conectar el Oriente con el Occidente de Bolivia, la inauguración de la carretera Cochabamba-Santa Cruz en 1954, inició el despegue económico y social de la región cruceña, acompañada del desarrollo de las telecomunicaciones, con la provisión de servicios de telefonía básica, interregional e internacional. Tuvieron que darse estas condiciones favorables para que, solamente en las últimas dos décadas, con el cultivo en escala de algunos productos como la soya, el maíz, el sorgo, el arroz, el girasol, el trigo, la caña de azúcar y el al-

godón, el sector agrícola cruceño empiece a mostrar una fuerza suficiente para transformar a la economía del Departamento de Santa Cruz en el centro más dinámico de Bolivia.

**Gráfico 55**

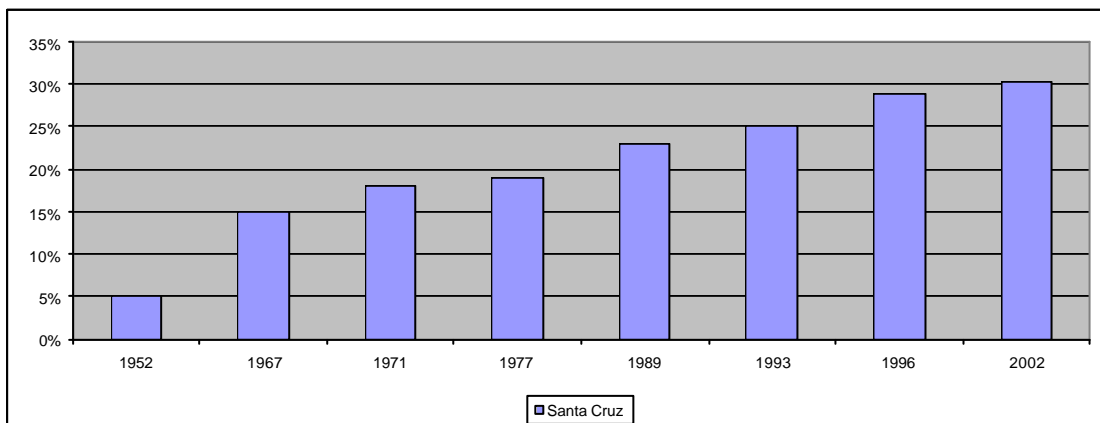
**Santa Cruz: Ubicación geográfica y uso de suelos**



Fuente: UDAPE/PNUD: Cadenas Productivas y Municipios (2003).

**Gráfico 56**

**Santa Cruz: Participación en el PIB de Bolivia, 1952-2002**



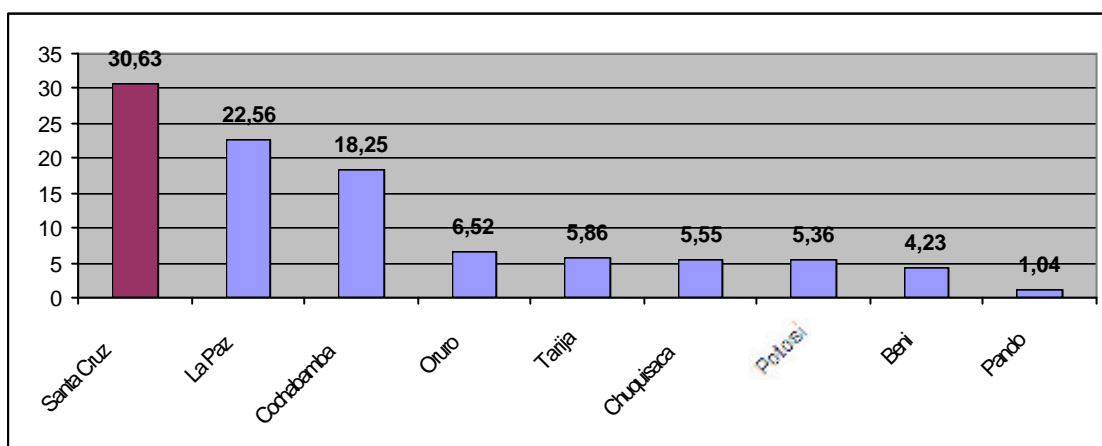
Fuente: Estudio Monitor (1997) "Construyendo las Ventajas Competitivas de Bolivia" e INE (2002).

Ya en la década del cincuenta, se efectuaron los primeros intentos por aumentar aceleradamente la producción regional de algunos productos como el arroz, el azúcar, el algodón y el maíz, dentro de la política gubernamental de entonces, de obtener la au-

tosuficiencia de algunos productos básicos. A pesar de algunos avances en la década de los sesenta, particularmente, en el sector azucarero donde fueron instalados los primeros ingenios de trituración de caña, el sistema productivo cruceño continuo siendo operado en gran parte por pequeñas comunidades rurales, utilizando métodos altamente primitivos y rudimentarios de cultivo y orientado a la subsistencia. En la década de los setenta, esta agricultura tradicional continuó siendo dominante en el Departamento, aunque el *boom* del algodón, la expansión de la producción azucarera y la introducción de algunos nuevos productos como el trigo y soya dieron comienzo al proceso de modernización del sector agrícola de Santa Cruz, que, aunque inicialmente estaba volcado al mercado interno, comenzó a dar los primeros pasos en direcciones de las exportaciones, ampliadas considerablemente en las décadas siguientes, con el girasol y subproductos. Con el desarrollo del sector agrícola, la tasa de participación de Santa Cruz en el PIB de Bolivia se incrementó desde un 5% en 1952 hasta sobrepasar el 30% a principios del 2000 (ver Gráfico 56), constituyéndose en el Departamento más importante en términos de generación del producto en el país (ver Gráfico 57).

**Gráfico 57**

**Bolivia: Aporte al PIB nacional por departamentos, 2002  
(En porcentaje)**



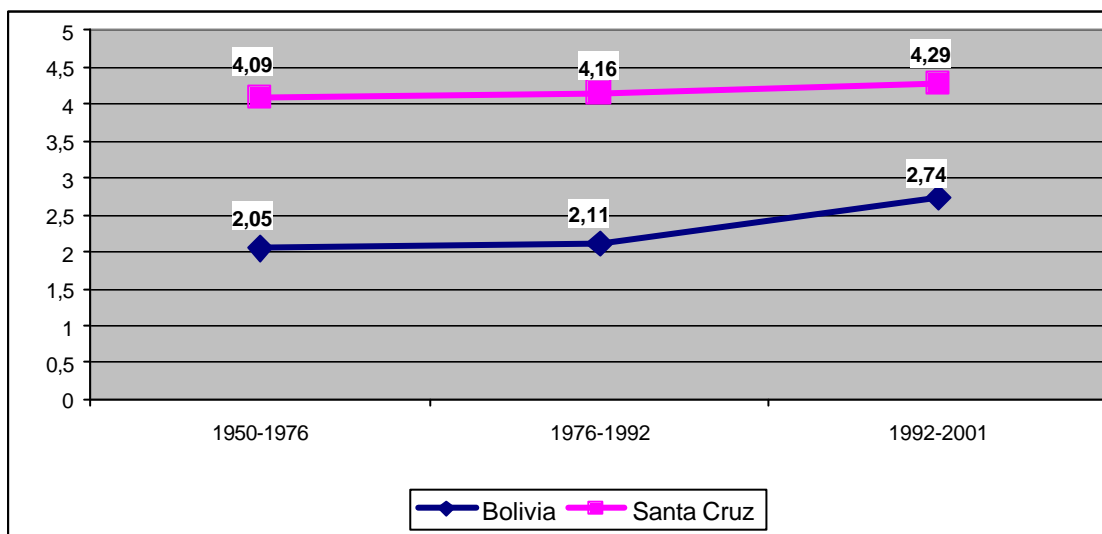
Fuente: INE (2003).

En suma, este proceso de expansión de la economía cruceña presenta cinco etapas que, aunque no muy claramente definidas, ayudan como un marco de referencia para el análisis: El período de arranque (1954-1958), el período de auge de la economía azucarera y del cultivo de arroz (1958-1969), el período del auge algodonero, de la explotación de hidrocarburos y de la explotación forestal (1970-1975), el período de crisis e hiperinflación y surgimiento de la soya (1976-1985) y el período de ajuste y estabilización, así como el *boom* de la soya (1986-1998), quedando por determinar las características del período actual iniciado con la crisis de 1999, para lo cual conviene enfocar el análisis en los siguientes aspectos: i) la definición del nuevo rol de la industria manufacturera en el desarrollo productivo del Departamento, tomando en cuenta las exigentes normas que rigen los mercados internacionales; ii) la sostenibilidad de la agroindustria en el largo plazo; iii) la generación de una mayor integración entre los sectores primarios y la industria manufacturera; iv) el mejoramiento de la tecnología y de los niveles de productividad en los sectores productivos; v) la investigación científica que permita el logro de un mayor desarrollo productivo; y vi) la capacitación de los recursos humanos, preparándolos para un buen desempeño en el mercado laboral.

Los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1950 y 1992, muestran que la población del Departamento de Santa Cruz aumentó en 377%; es decir, de 286 mil personas a más de 1.364 mil personas durante ese período. Esto representa un incremento en la participación nacional de la región de menos del 9,5% en 1950 a cerca del 25% del total en el 2001, con una población estimada superior a los 2 millones de habitantes. Este resultado se debe a una mayor tasa del crecimiento intercensal de la población del Departamento de Santa Cruz desde 1950, con respecto al promedio nacional, derivada esencialmente, de un fenómeno de inmigración interna (ver Gráfico 58).

**Gráfico 58**

**Bolivia y Santa Cruz: Tasa anual de crecimiento intercensal de la población  
(En porcentaje)**

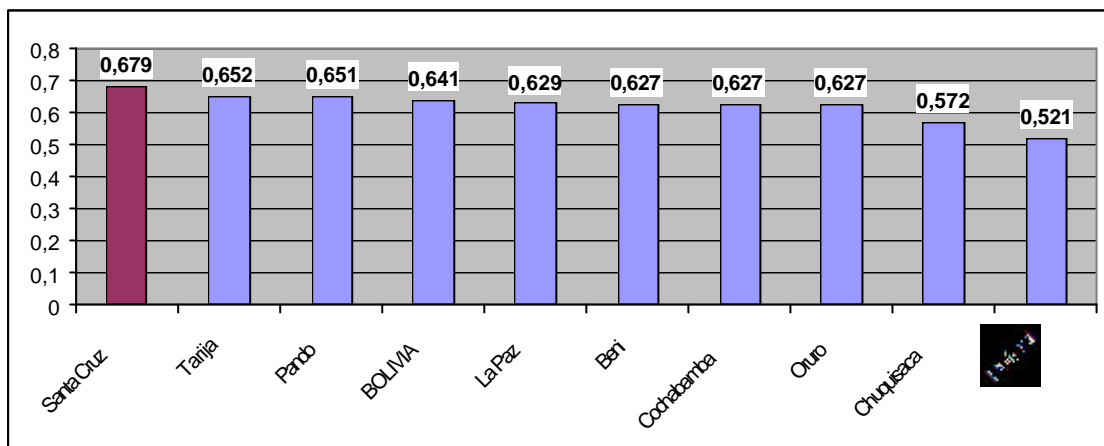


Fuente: [www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo).

Entre 1952 y 1992, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que toma en cuenta variables de acceso a la educación, salud e ingresos, aumentó en la región de Santa Cruz de 0,3 a 0,7; reflejando la sustancial mejora de las condiciones sociales de la población en la región cruceña. Este comportamiento socioeconómico se explica, no sólo por la construcción de la infraestructura física caminera y la producción hidrocarburífera en el Departamento, sino también, por un importante cambio en la mentalidad, así como el formidable espíritu empresarial cruceño, que respondió al reto de la urgente necesidad de diversificar la producción nacional, promoviendo la exportación de productos agrícolas que, en gran parte, sustituyeron las exportaciones mineras de Bolivia. En el 2001, el Departamento de Santa Cruz tenía el mayor IDH de Bolivia, 0,679, según Informes de Desarrollo Humano por Regiones elaborado por el PNUD (ver Gráfico 59), encontrándose en el rango de “desarrollo humano medio”.

**Gráfico 59**

**Bolivia: IDH por Departamento, 2001**

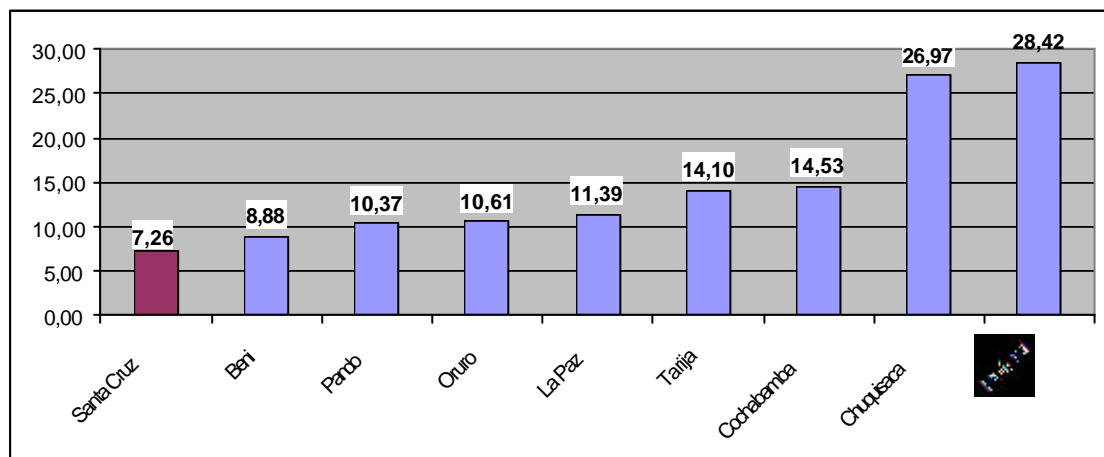


Fuente: PNUD Bolivia.

Efectivamente, si en lo económico el Departamento de Santa Cruz ha tomado la delantera al resto de Bolivia, esto no podía menos que reflejarse en las condiciones de vida de su población. Por ejemplo, cuando se compara la situación de analfabetismo existente entre 1976 y 1992, es evidente que Santa Cruz tiene, en términos relativos, menos analfabetos que el país en su conjunto, tanto al nivel urbano como al nivel rural. La tasa de analfabetismo de toda Bolivia en 1992 era del 20%; mientras que en el Departamento de Santa Cruz llegaba sólo al 11%. Una década más tarde, en el 2002, la tasa de analfabetismo del Departamento de Santa Cruz es de sólo 7%, siendo la más baja de todo el país (ver Gráfico 60).

**Gráfico 60**

**Bolivia: Tasa de analfabetismo por departamentos, 2001  
(En porcentaje)**



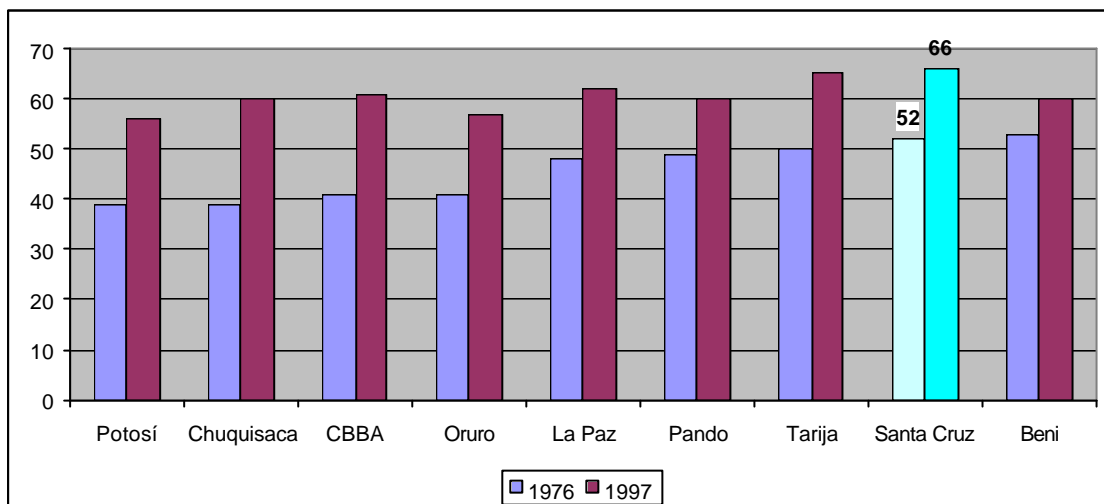
Fuente: INE.

En el plano más general de la situación de la pobreza, conforme el ingreso *per cápita* ha ido aumentando se ha ido reduciendo la incidencia de la pobreza. En efecto, si bien en el conjunto de Bolivia la incidencia de la pobreza en los hogares se ha reducido, tanto al nivel urbano como rural, comparando la situación de 1972 con la de 1992,

también se puede ver, que la reducción ha sido más intensa en el Departamento de Santa Cruz, pues ha alcanzado un 21%, unos 8 puntos porcentuales menos que en toda Bolivia. En suma, las tasas de alfabetismo, el IDH y la esperanza de vida al nacer del Departamento de Santa Cruz son los más altos de Bolivia; lo que le asegura, en términos de capital humano, el mejor potencial de crecimiento futuro de Bolivia (ver Gráfico 61).

**Gráfico 61**

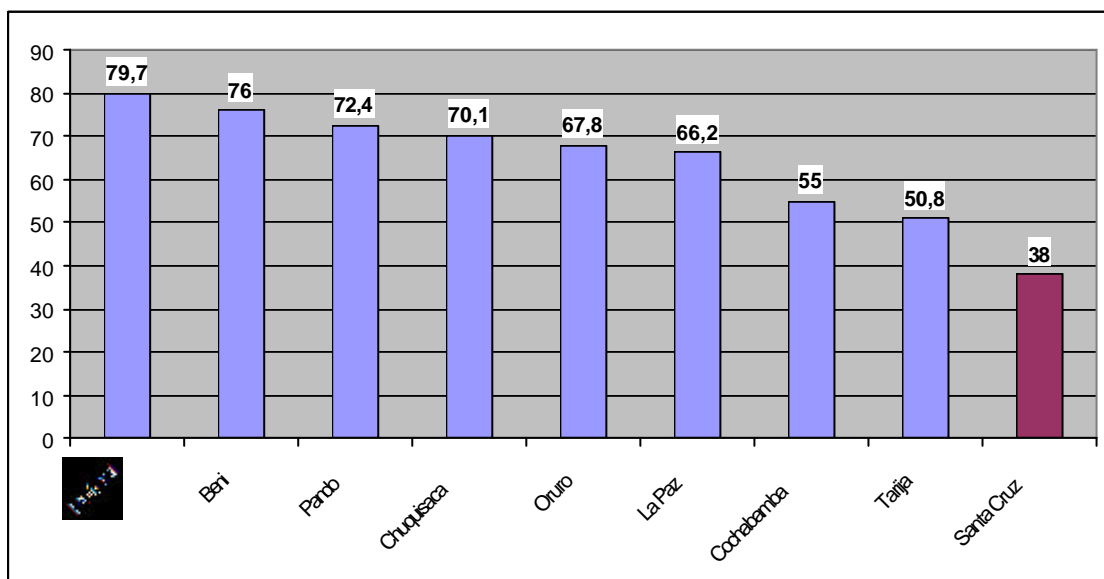
**Bolivia: Evolución esperanza de vida, 1976-1997  
(En años)**



Fuente: Informe de Desarrollo Humano en Bolivia (2002).

**Gráfico 62**

**Bolivia: Porcentaje de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas, 2001**



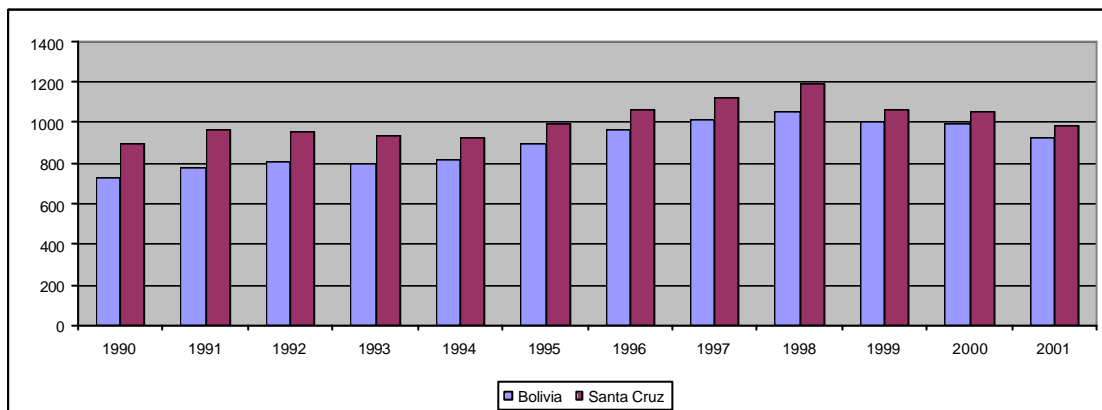
Fuente: INE.



Al igual que con el Índice de Desarrollo Humano, Santa Cruz es el primer Departamento de Bolivia en cuanto a menores niveles de pobreza, pues sólo el 38% de la población se considera como pobre (ver Gráfico 62), contra el 79,7% de la población del Departamento de Potosí, que se encuentra en el otro extremo del espectro nacional de esta variable.

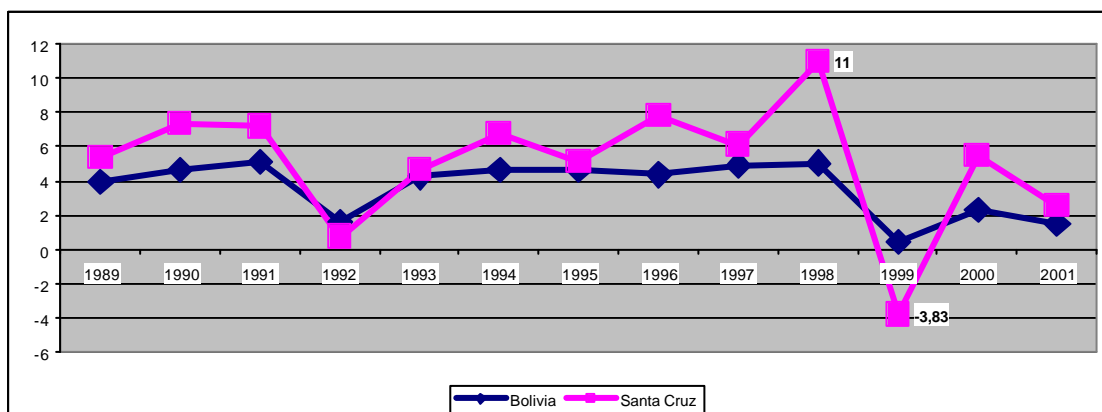
En suma, a partir de 1950 el Departamento de Santa Cruz se convierte en una de las regiones más dinámicas de Bolivia, acentuando su liderazgo a partir de la implementación de las reformas económicas en 1985, que promovieron una mayor diversificación de la actividad productiva de este territorio, aspecto que se refleja en un ingreso *per capita* consistentemente superior al promedio nacional de Bolivia (ver Gráfico 63), que se debe a una tasa de crecimiento también superior al guarismo nacional, salvo los años de crisis de 1992 y 1999 (ver Gráfico 64), determinando para la gestión 2001 uno de los ingresos *per cápitas* más elevados del país, sólo con excepción de los Departamentos de Pando y Oruro, y donde la reducción de los últimos años obedece al contexto recesivo y la elevada migración interna (ver Gráfico 65).

**Gráfico 63**  
**Bolivia y Santa Cruz: PIB per cápita, 1990-2001**  
*(En dólares)*



Fuente: INE.

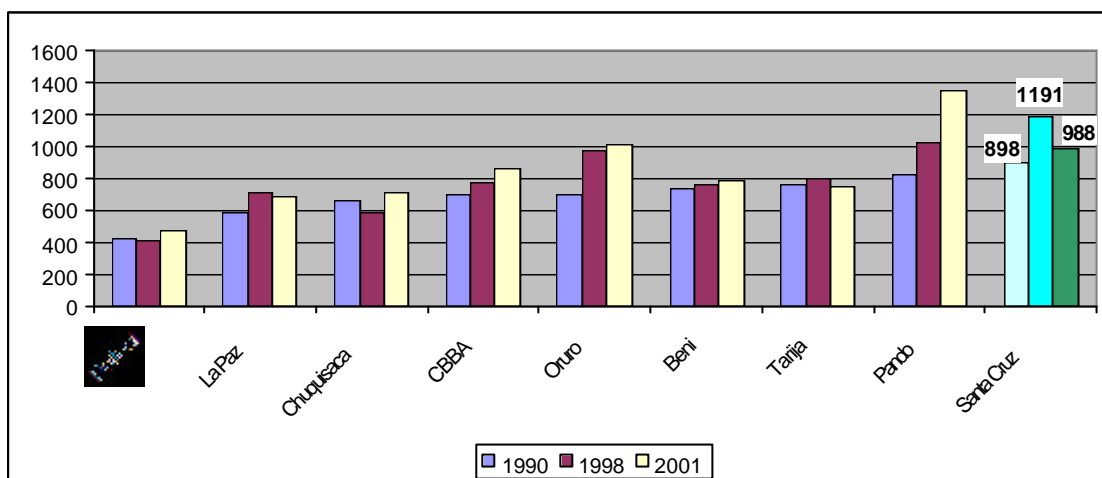
**Gráfico 64**  
**Bolivia y Santa Cruz: Tasas anuales de crecimiento del PIB**  
**1989-2001**  
*(En porcentaje)*



Fuente: INE.

**Gráfico 65**

**Bolivia: PIB per cápita departamental, 1990-1998-2001**  
(En dólares)

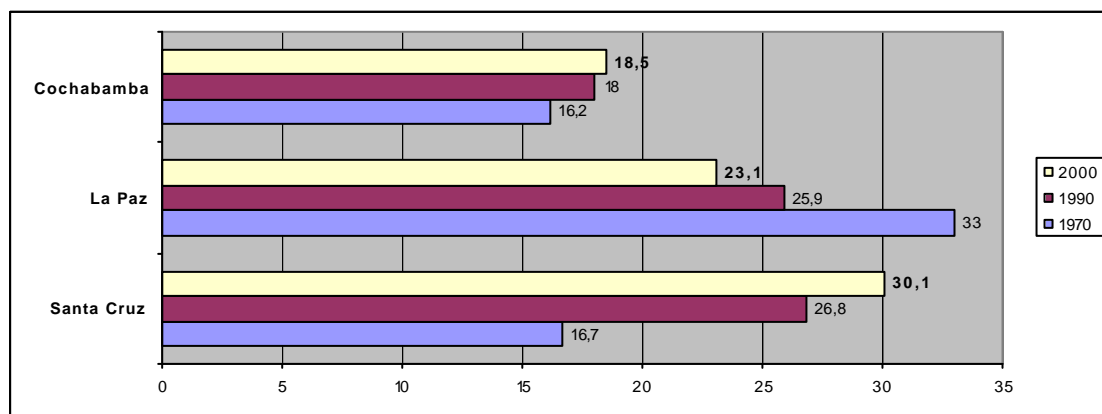


Fuente: Informe de Desarrollo Humano en Bolivia (2002).

A partir de 1985, el Departamento de Santa Cruz empieza a gravitar de manera determinante en la economía boliviana, sentando las bases de su situación actual de “locomotora económica” del país. En 1970, La Paz representaba el 33% del PIB nacional, mientras que Santa Cruz se ubicaba por debajo con un 16,7%. Es en 1990 cuando la situación se invierte: frente a un 26,81% de participación que posee Santa Cruz, La Paz representa el 25,94%. Así, a partir de 1990 Santa Cruz pasa a ser el Departamento que más contribuye al PIB nacional (ver Gráfico 66). En tercer lugar, se halla Cochabamba, en el orden del 18% en 1990. En general, con las únicas excepciones de 1992 y 1998 -año en que los factores climáticos perjudicaron a la producción agrícola-, la economía del Departamento de Santa Cruz ha crecido a mayores tasas que la economía nacional; en varios años con dos puntos porcentuales de diferencia en promedio. Esto demuestra de manera evidente el mayor dinamismo económico del Departamento de Santa Cruz.

**Gráfico 66**

**Eje troncal: Evolución de aportes regionales al PIB nacional**  
1970-2000  
(En porcentaje)

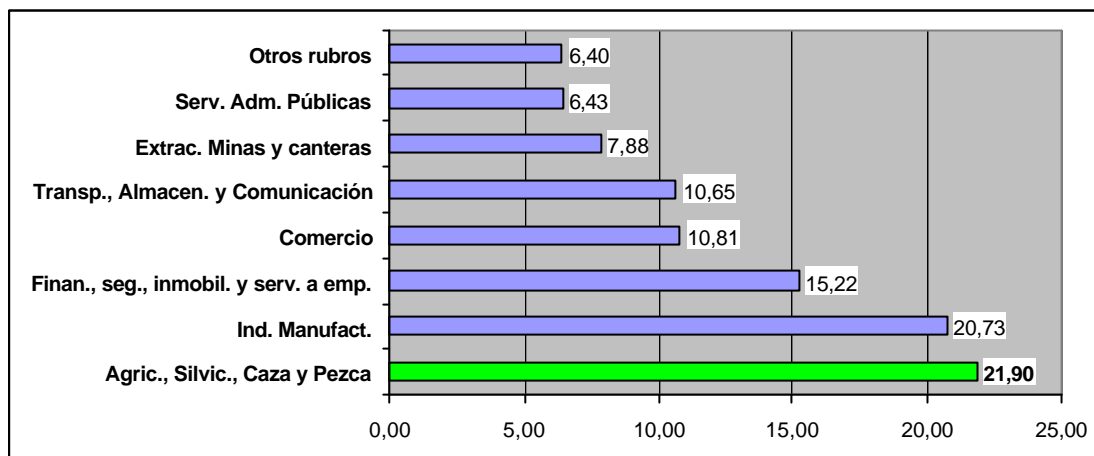


Fuente: INE.

En general, los distintos sectores de la economía de Santa Cruz se han mostrado muy estables en cuanto a su importancia relativa desde la década de los ochenta. Sin embargo, conviene destacar que desde fines de la década del ochenta el sector agropecuario empieza a mostrar cambios importantes. En 1988, la agropecuaria representaba el 18,19% del PIB departamental, participación que fue aumentando a lo largo de los años, llegando a un 21,9% en el 2001 y el proceso ha seguido su ritmo creciente (ver Gráfico 67).

**Gráfico 67**

**Santa Cruz: Estructura productiva del departamento, 2001  
(Porcentaje del PIB departamental)**



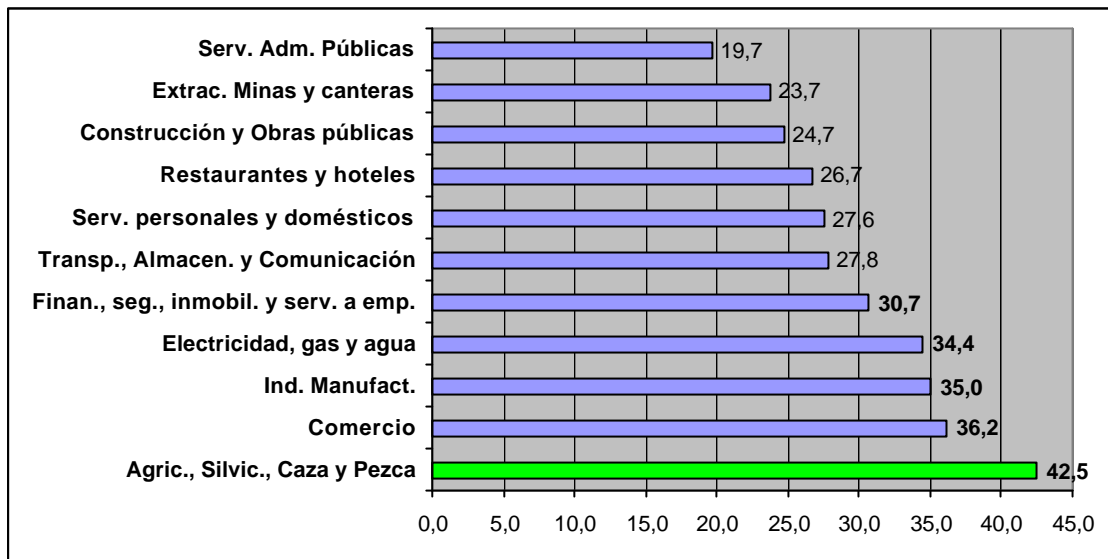
Fuente: INE.

Esta expansión de la producción agrícola industrial se debe al *boom* de la soya y de las oleaginosas. Con respecto a la soya, se tiene que la superficie cultivada en el Departamento de Santa Cruz en 1988 fue de 70 mil há., lo que representó el 90,91% del área cultivada al nivel nacional; los otros Departamentos donde se cultivó soya fueron Tarija, Chuquisaca y eventualmente, Beni en 1993. Para 1994, esta superficie se había multiplicado por cuatro, llegando a las 307 mil há., lo que representó el 97% al nivel nacional, apuntando luego a la meta del millón de há. para fines de los noventa, que todavía no ha sido superada, aún considerando las dos campañas que se realizan en cada gestión, debido a los problemas que confronta el sector desde la crisis de 1998. En efecto, en el 2003 se sembraron 521 mil hectáreas y en el 2004 se estima que se sembrarán 602 mil hectáreas, aunque con una importante disminución de rendimientos. Esta evolución de la producción agrícola del Departamento de Santa Cruz provocó un claro dominio cruceño al nivel nacional, representando el 42,5% de la producción agrícola del país (ver Gráfico 68).

Esta evolución llevó al Departamento de Santa Cruz a convertirse en la actualidad en la región con mayor peso específico en la economía boliviana (ver Cuadro No. 11), siendo líder en materia de producción, competitividad, desarrollo humano, comercio exterior, atracción de inversiones, aportes tributarios al Tesoro General de la Nación (TGN), cartera crediticia, empleo productivo y en los consumos de combustibles, energía eléctrica y cemento (ver Cuadro No. 11), donde el sector agroindustrial sigue siendo el motor de la economía cruceña y se percibe un crecimiento sostenido del sector servicios, ligado a la tecnología en la forma de finanzas, telecomunicaciones y servicios a empresas.

**Gráfico 68**

**Bolivia: Participación sectorial del Departamento de Santa Cruz por rubro, 2001  
(En porcentaje)**



Fuente: INE.

**Cuadro No. 11**

**Participación del Departamento de Santa Cruz en el total de Bolivia, 2002**

Concepto	Porcentaje
Territorio	34
Población	25
PIB	31
Producción agropecuaria	42
Exportaciones totales	51
Exportaciones tradicionales	36
Exportaciones no tradicionales	67
Inversión Extranjera Directa	39
Aportes al TGN	40
Recaudaciones aduaneras	45
Captaciones bancarias	32
Colocaciones bancarias	51
Productos de hidrocarburos	48
Consumo de diesel	59
Consumo de gasolina	26
Consumo de energía eléctrica	35
Consumo de cemento	26

Fuente: Elaboración propia.

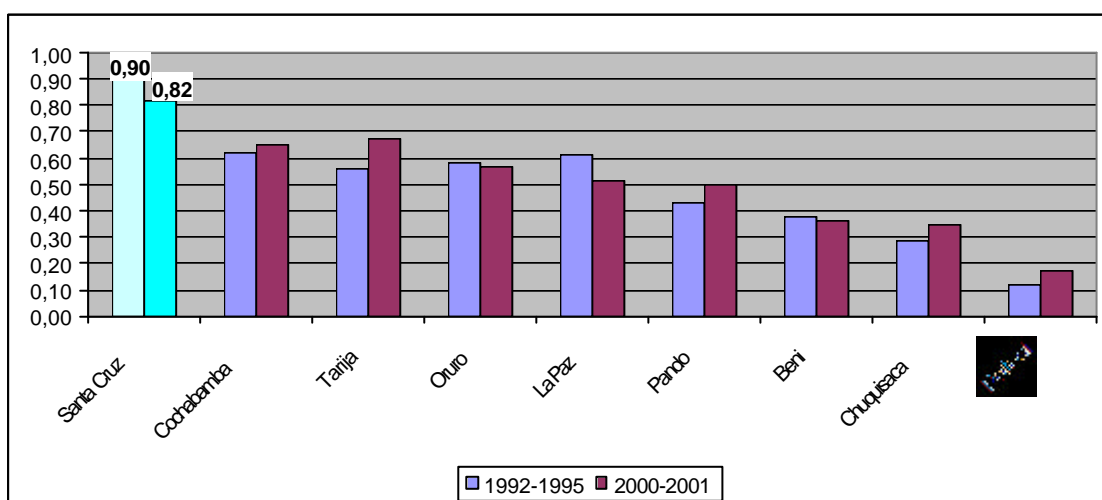
En efecto, a la fecha el Departamento de Santa Cruz es la región más industrializada de Bolivia. En la ciudad de Santa Cruz existe un parque industrial, único en Bolivia, con las siguientes características: 400 grandes industrias; 600 pequeñas industrias; 20.000 obreros como mano de obra directa e indirecta; US\$ 350 millones de inversión y 961 há. de superficie. La agroindustria y la agropecuaria son los sectores más impor-

tantes. El Departamento de Santa Cruz genera más de la mitad de las exportaciones totales de Bolivia, siendo la región líder, tanto en exportaciones tradicionales como no tradicionales, correspondiéndole el 36% de las exportaciones tradicionales y más del 67% de las exportaciones no tradicionales del país. Es la ciudad más dinámica del país desde el punto de vista comercial, con un crecimiento de la actividad comercial a una tasa anual del 12,5%. Santa Cruz es también la principal plaza bancaria del país, absorbiendo más del 50,5% de las colocaciones bancarias al nivel nacional; mientras que las captaciones representaron el 31,8% del total nacional, ilustrando el proceso de transferencia de recursos financieros del conjunto del país hacia la región. El Departamento de Santa Cruz es la región que más aporta al Tesoro General de la Nación (TGN), con un 40,1% del total nacional. Por último, Santa Cruz fue la aduana con mayor recaudación en el primer semestre del 2003; con una participación del 45,3% del total nacional, demostrando la importancia que ha adquirido la región en el comercio exterior de Bolivia, no sólo exportaciones, sino también importaciones, de las cuales 75% son productivas, con todo lo que ello significa en materia de modernización y transferencia tecnológica del aparato productivo.

En términos del valor del Índice de Competitividad Regional (ICR), elaborado por la oficina del PNUD en Bolivia, que define la habilidad de una región de generar proporcionalmente más riqueza que sus competidores en los mercados internacionales, se percibe una notoria diferencia entre el Departamento de Santa Cruz y el resto de Bolivia, sobre todo con respecto a los Departamentos más rezagados: Potosí, Chuquisaca y Beni (ver Gráfico 69).

**Gráfico 69**

**Bolivia: Índice de Competitividad Regional (ICR), 2001**

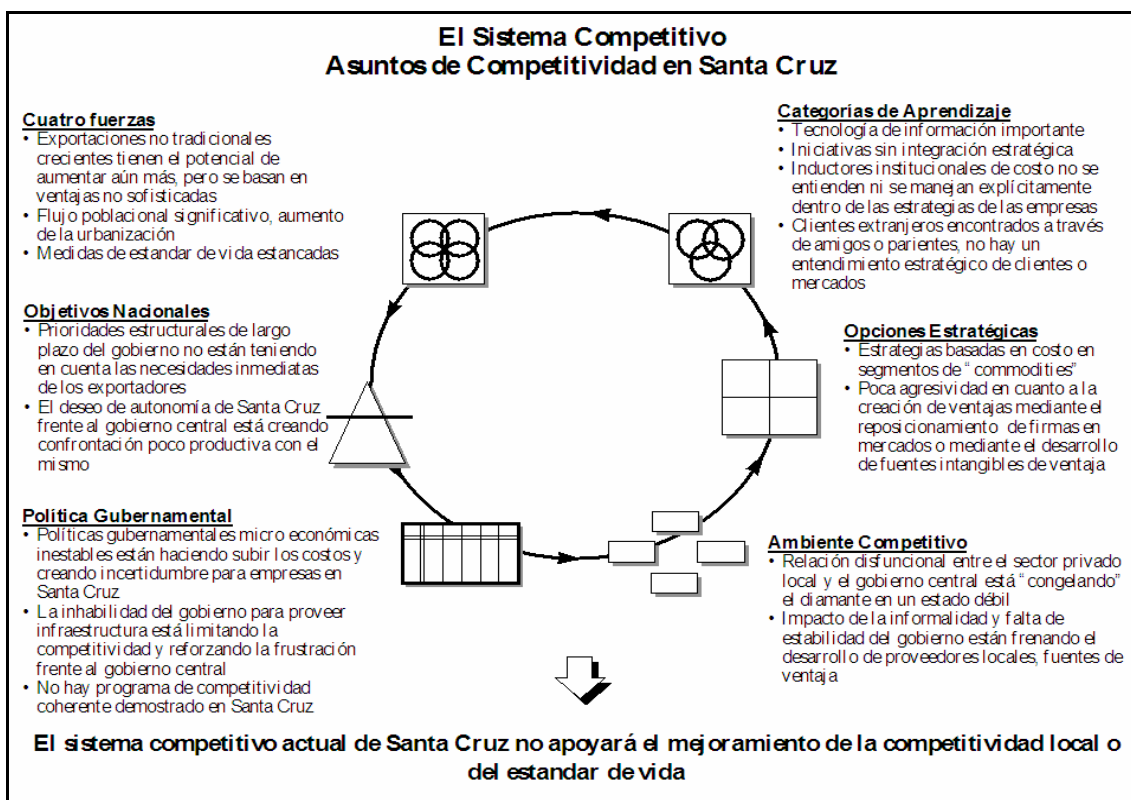


Fuente: PNUD Bolivia.

A pesar de haber logrado ubicarse como la región líder de Bolivia en cuando a producción, aporte tributario al Tesoro General de la Nación (TGN), en comercio exterior, atracción de Inversión Directa Extranjera (IED) y ser la principal plaza financiera del país, la competitividad del Departamento de Santa Cruz, en los últimos seis años, cayó de 0,90 a 0,82. Asimismo, el acelerado crecimiento de la población originado en parte por la migración interna, está creando problemas sociales y de dotación de recursos de salud, educación y saneamiento básico. No obstante ello, el Departamento de Santa Cruz presenta mejores condiciones de vida que otros Departamentos de Bolivia y su ciudad capital se encuentra entre las 34 mejores ciudades de América Latina para hacer negocios.

A partir de 1997, con la crisis asiática, el sector agrícola de Santa Cruz comenzó a dar varias señales de estancamiento y debilitamiento, es decir, a mostrar un mayor grado de vulnerabilidad a situaciones coyunturales desfavorables en el mercado internacional, que de alguna manera, vienen a corroborar las conclusiones emanadas del estudio de competitividad del Departamento que le fuera encargado a Monitor entre 1994 y 1997, en el que se indican serias limitaciones y restricciones a la competitividad futura del Departamento (ver Gráfico 70); y que vienen de ser reiteradas en el Informe de Desarrollo Humano Santa Cruz 2004, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que concluye que la economía del Departamento estaría atravesando una situación de crisis, inflexión y cambio.

Gráfico 70



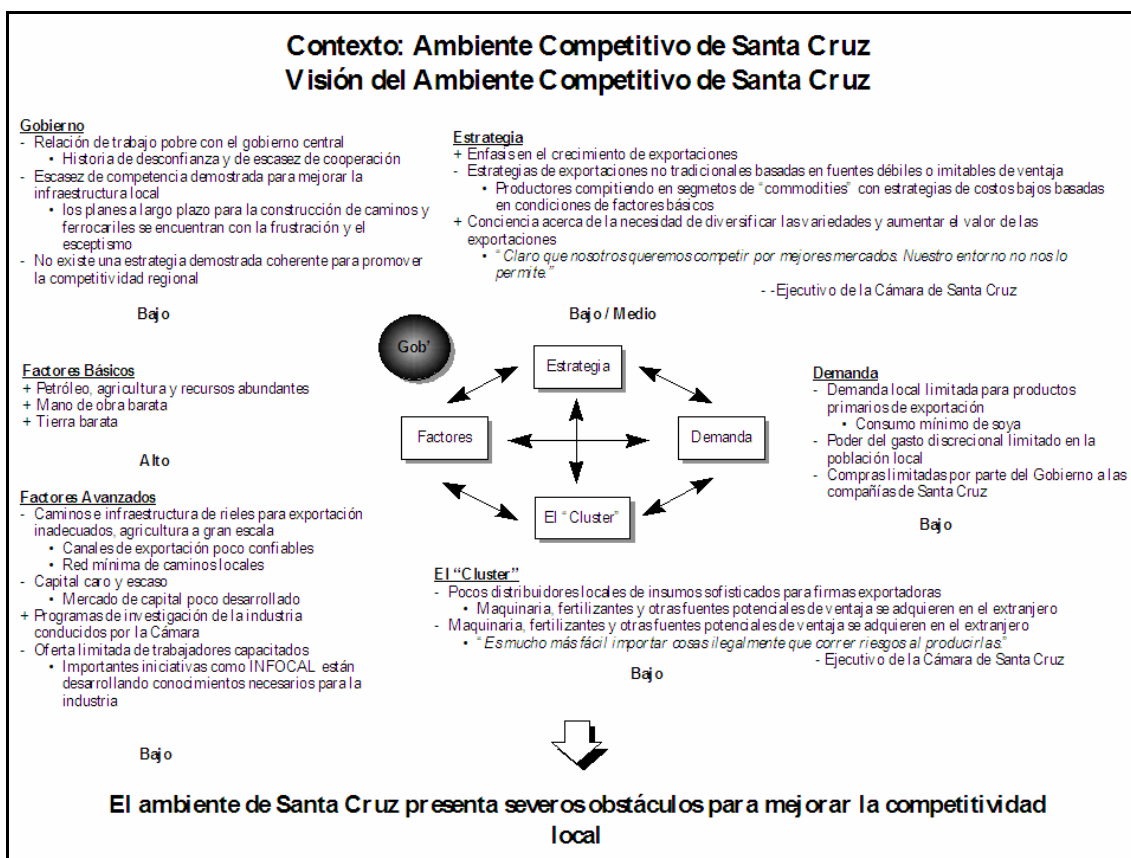
Fuente: Estudio Monitor (1997) "Construyendo las Ventajas Competitivas de Bolivia".

Con mayor detalle, el estudio de Monitor sobre la competitividad del Departamento de Santa Cruz enumera los principales obstáculos a partir de la metodología de diamante competitivo del Profesor Porter (ver Gráfico 71), donde claramente se evidencia una situación altamente positiva que se reduce a la disponibilidad de factores básicos, y una posición medianamente competitiva en lo relativo al énfasis que la sociedad cruceña en su conjunto le otorga a la expansión y diversificación de las exportaciones.

Por lo demás, todos los otros aspectos relativos a la competitividad cruceña eran bajos a mediados de la década pasada y no hay indicios de que hayan mejorado a la fecha. En este sentido, no es de extrañar la vulnerabilidad de la economía del Departamento a las crisis financieras internacionales que se desataron a partir de 1997.

De alguna manera, la intensidad de las crisis de fines de los noventa puso en evidencia algunos elementos de agotamiento del desarrollo agrícola del Departamento de Santa Cruz, particularmente, la lenta pero constante degradación del suelo, que influye cada vez más en el poder de compra del sector, que se refleja, por ejemplo, en la disminución del rendimiento de la soya de 2,44 a 1,89 TM/há. entre las gestiones 2003 y 2003, así como la drástica reducción del potencial de expansión de la frontera agrícola, que según el Plan de Uso de Suelos para el Departamento estaría limitado a sólo 400.000 há.

**Gráfico 71**



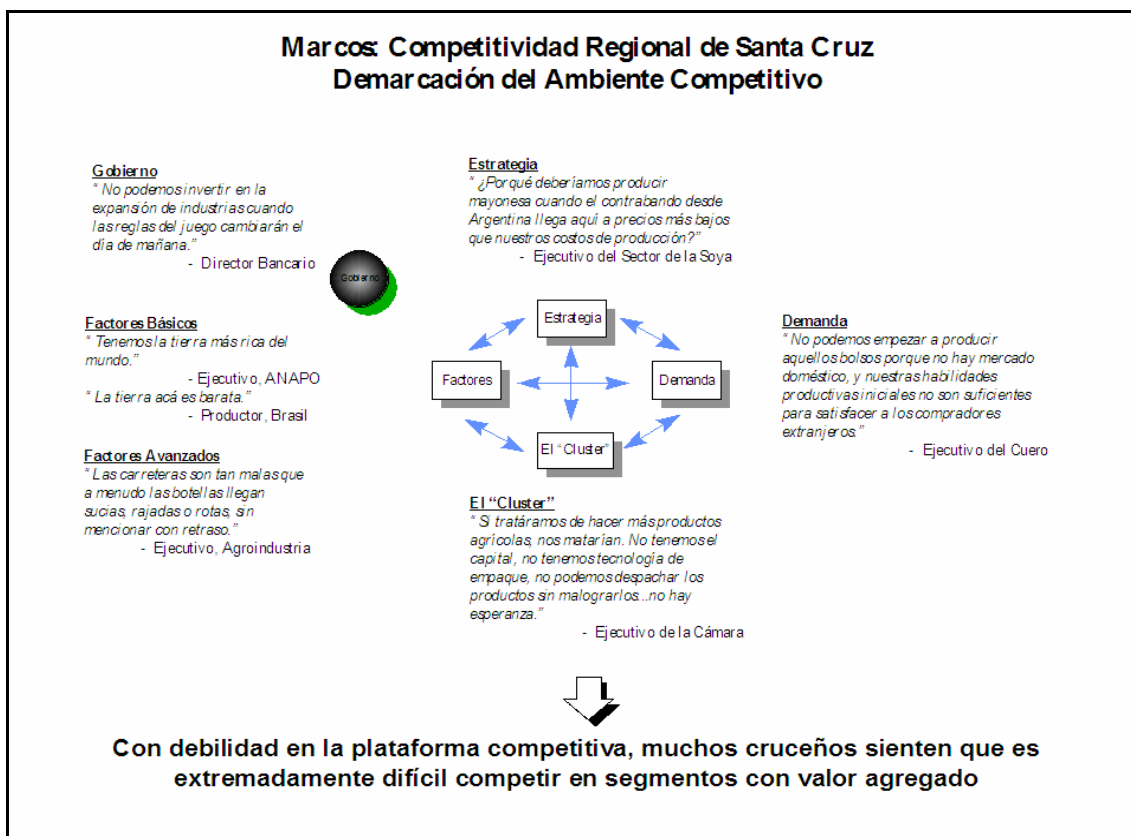
Fuente: Estudio Monitor (1997) "Construyendo las Ventajas Competitivas de Bolivia".

Lo paradójico de esta situación es que mientras el razonamiento lógico indica que el sector agropecuario de Santa Cruz debe fortalecerse y no ser abandonado, no sólo porque puede llegar a representar más del 50% del PIB de este Departamento, ni porque desde 1985 la economía boliviana está basada en la matriz agroexportadora centralizada en el Departamento de Santa Cruz, ni que la expansión del sector de hidrocarburos pueda llevar algunos años hasta que alcance su patrón de explotación ideal; los exportadores cruceños se sientan desalentados para competir en segmentos de valor agregado de los agronegocios mundiales (ver Gráfico 72).

Si se parte de la constatación que el sector agropecuario de Santa Cruz, en el contexto actual, presenta cinco ventajas básicas: i) Existe una estructura agroexportadora operando dentro de patrones modernos y que en los últimos años, fue la principal responsable en la diversificación de la pauta de exportación de Bolivia. ii) La actividad agrícola (moderna) tiene una gran capacidad de generar efectos dinámicos, es decir, que los agronegocios son una extensa red de actividades económicas interconecta-

das, que abarca desde la moderna industria de trituración hasta el supermercado local. iii) Estudios realizados en diversos países muestran que es el sector que exige el menor volumen de inversión por unidad de empleo generado. iv) Es el sector que menos exige en términos de preparación y entrenamiento de la mano de obra y, por lo tanto, el que mejor se inserta en el contexto boliviano. v) Bolivia tiene todavía la ventaja de ser un productor y exportador modesto en los mercados mundiales, lo que le permite aumentar sustancialmente sus exportaciones agrícolas sin afectar la posición de los grandes productores, ni los precios del mercado.

**Gráfico 72**



Fuente: Estudio Monitor (1997) "Construyendo las Ventajas Competitivas de Bolivia".

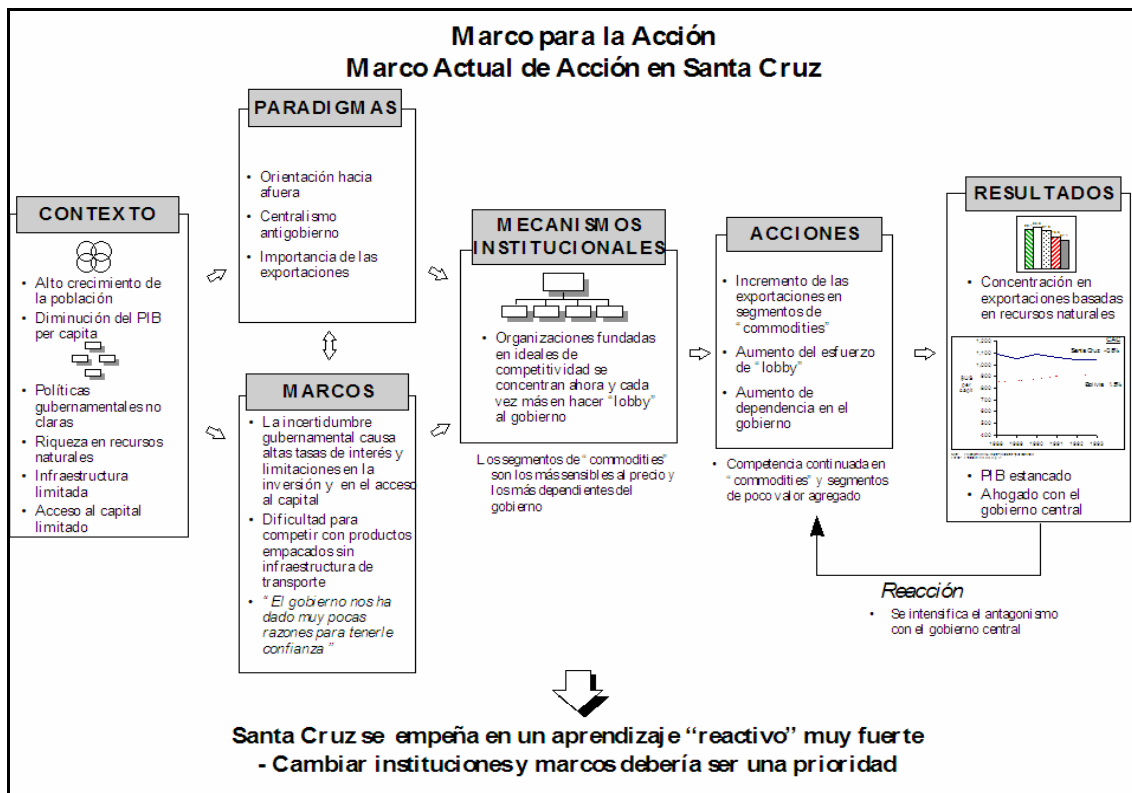
Adicionalmente, el Departamento de Santa Cruz presenta algunas condiciones que la vuelven ideal para ser el centro dinámico de la agroindustria boliviana: i) Dispone todavía de un importante *stock* de tierra de alta fertilidad aún no explotado o pasible de recuperación. ii) Dispone de una estructura empresarial con capacidad de operar el negocio. iii) Ha desarrollado una base tecnológica aceptable en las principales etapas de la producción. En este sentido, el sector agroexportador de Santa Cruz no debe ser abandonado, sino más bien fortalecido.

Sin embargo, la sensación del sector privado dedicado a la agroindustria en el Departamento de Santa Cruz es que el Estado los tiene abandonados a "las fuerzas del mercado" y que en lugar de apoyo sólo encuentran trabas e ineficiencias en la labor estatal, particularmente, aquella definida en la sede del gobierno central. En este sentido, las organizaciones empresariales cruceñas han privilegiado las actividades de búsqueda de renta mediante el *lobby* o cabildeo en la sede de gobierno, como reacción a la ineficiencia o diferencias de visión estratégica, percibidas, con el poder central. Por supuesto que ésta no es la manera más aconsejable de asignación óptima de



los recursos institucionales del sector privado cruceño, ni la opción estratégica más idónea para producir cambios fundamentales en la posición competitiva del Departamento, donde más bien, se agudizan las diferencias entre la región y el gobierno nacional, en lugar de converger hacia visiones compartidas (ver Gráfico 73)<sup>12</sup>.

**Gráfico 73**



Fuente: Estudio Monitor (1997) "Construyendo las Ventajas Competitivas de Bolivia".

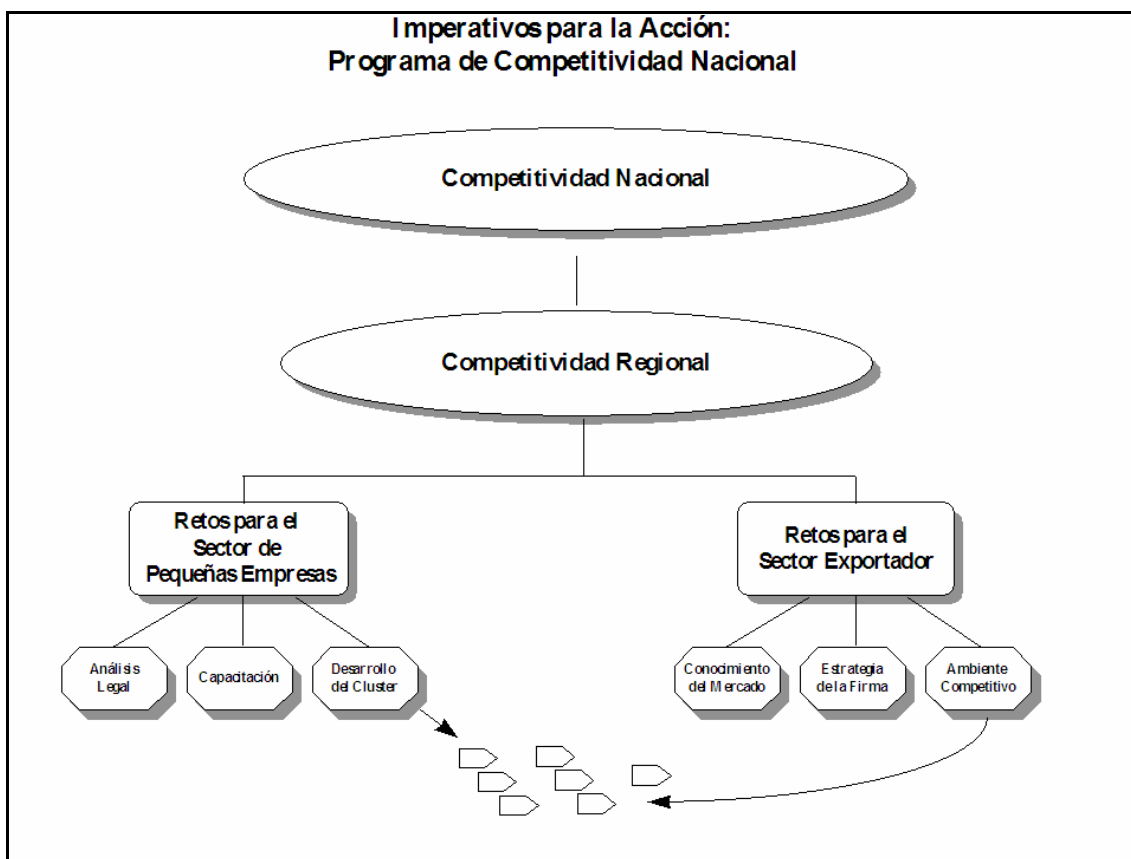
En este sentido, tanto la región como el gobierno central deben superar esta dinámica antagónica y más bien, considerar la importancia capital del gobierno en la actividad agrícola desde una doble perspectiva. Por un lado, en todos los aspectos relacionados a favorecer e incrementar la generación de excedentes económicos, mediante mejoras significativas en la productividad y modernización del proceso de comercialización. Por el otro, en el proceso de administración del riesgo en la agricultura comercial, en la medida en que existe una dificultad objetiva de prever con cierta precisión, eventos que afectan el resultado financiero de la actividad agrícola; lo cual exige, entre otros factores e instrumentos, conocimiento tecnológico, nivel elevado de información y capacidad gerencial. Al respecto, cabe mencionar la urgencia en completar la trilogía de instrumentos: Seguro Agrícola, Bolsa de Productos y Banca de Fomento, que son críticos para una administración del riesgo más eficiente de la actividad agrícola del Departamento.

<sup>12</sup> Ver "Cinco años perdidos para el desarrollo del agro cruceño" del Dr. Juan Armando Antelo, Presidente de la CAO, en la Revista **Comercio Exterior** del Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE) de setiembre pasado, Año 12, No. 116, para una ilustración de esta percepción.

Ahora bien, no se puede imaginar en construir la ventaja competitiva de una región, en este caso el Departamento de Santa Cruz, si este proceso no se articula a la construcción de la ventaja competitiva del país, es decir Bolivia; aún asumiendo escenarios de mayor descentralización y autonomía regional. Esta concepción sistémica de la competitividad no sólo incorpora el elemento territorial, sino fundamentalmente, la interdependencia entre poderes públicos, ya sean nacionales o regionales, y los agentes económicos privados, en este caso, las empresas en general y, particularmente, aquellas con actuación en los mercados de exportación (ver Gráfico 74).

Por un lado, se tiene la constatación de que son las empresas y los sectores los que compiten individualmente en los mercados internacionales, mediante el despliegue de sus variados recursos, pero ello, no obvia la necesidad de que exista un entendimiento acerca de la competitividad en el conjunto de la vida nacional de un país. Por ello, no es de extrañar que la primera recomendación del estudio realizado por Monitor, fue la de construir una visión compartida de la competitividad de Bolivia entre sector público y sector privado, tanto al interior de la región como entre la región y el poder central.

**Gráfico 74**



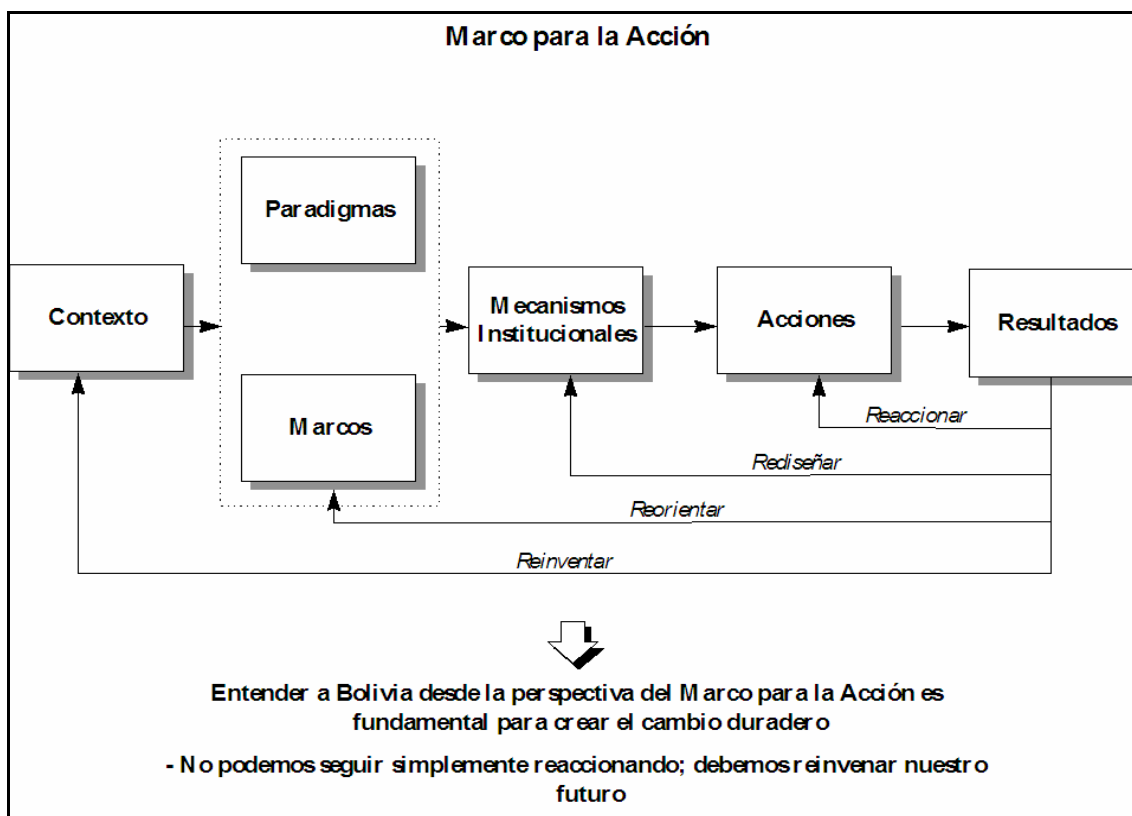
Fuente: Estudio Monitor (1997) "Construyendo las Ventajas Competitivas de Bolivia".

Para lograr este objetivo, conviene retomar el marco para la acción propuesto por Monitor, donde ellos plantean salir definitivamente del esquema de reacción que caracteriza la relación entre sector público y sector privado, para más bien, de forma conjunta, reinventar el futuro del país y de la región, reorientando los paradigmas y modelos mentales de los actores sociales, de manera tal, a rediseñar los mecanismos institucionales que acompañan su desarrollo (ver Gráfico 75).

Ello implica que al nivel de contexto, se debe partir de una plataforma favorable en términos de dotación de recursos, pero superar drásticamente el actual ordenamiento político que hasta hoy se caracteriza por objetivos nacionales históricamente inconsistentes, derivando en una débil plataforma competitiva.

Si bien las empresas y los responsables de política pública tienden a conversar en función de teorías de competitividad fundadas en el mejoramiento continuo, corresponde alinear este modelo mental con las acciones, las cuales la mayor de las veces son inconsistentes con los paradigmas expuestos, ya sea por la notoria ineficiencia de la labor pública que se caracteriza por elevados niveles de descoordinación y fragmentación, ya sea por la decisión estratégica de las empresas de privilegiar sectores tradicionales de bajo valor agregado a partir de una explotación “extractiva” del recurso natural o, por último, por la opción de las instituciones gremiales de priorizar la búsqueda de renta a través de actividades de *lobby* o cabildeo; todo ello, en un contexto de creciente incertidumbre, dependencia en la cooperación internacional y aversión al riesgo.

**Gráfico 75**



Fuente: Estudio Monitor (1997) "Construyendo las Ventajas Competitivas de Bolivia".

En la medida en que se produzca este cambio, recién se podrán revertir las actuales tendencias a la disminución del PIB *per cápita*, a una agudización de la concentración del ingreso nacional y a una participación decreciente de Bolivia en el comercio internacional.

La urgencia para encarar este desafío es mayor si se considera que muchos de los problemas surgidos durante los últimos años, no sólo son de carácter coyuntural, sino que representan limitaciones estructurales y/o desequilibrios propios a la dimensión

regional del desarrollo del Departamento de Santa Cruz. Desde una perspectiva global, es decir, estándares de clase mundial, la economía del Departamento de Santa Cruz presenta una estructura productiva todavía escasamente diversificada, con una participación mayoritaria de productos básicos o materias primas, con una heterogeneidad inter e intrasectorial compleja, donde conviven sectores modernos con mayores niveles de productividad, ligados a la actividad exportadora, con otros sectores con niveles de atraso tecnológico y bajas productividades. Muchas de estas limitaciones, justamente por ser estructurales, difícilmente se van a solucionar en el corto plazo, inclusive en el mediano plazo, por lo cual se requiere una visión de largo plazo para resolverlos definitivamente.

Al respecto, el Informe de Desarrollo Humano Santa Cruz 2003 elaborado por la Representación en Bolivia del PNUD, concluye que a pesar de la complejización creciente del aparato productivo del Departamento en los últimos cincuenta años, la economía cruceña tendió a repetir los rasgos centrales de una pequeña economía mediterránea en desarrollo; es decir, que su base económica se encuentra todavía restringida a la producción de contados productos con escaso valor agregado y por lo mismo es bastante vulnerable a *shocks* externos.

En consecuencia, este sería el contexto apropiado para entender el escaso dinamismo de la economía cruceña en el último quinquenio. En efecto, el escaso dinamismo de la frontera agrícola cruceña junto al estancamiento del índice de valor de las exportaciones no tradicionales del país en el último lustro, muestran los límites estructurales que se imponen al proceso de desarrollo económico del Departamento de Santa Cruz. Si en 2003 y 2004 la producción del complejo oleaginoso permite esperar una recuperación puntual de la economía regional, lo cierto es que la base económica tiende a restringirse otra vez, sin haber podido superar el PIB *per cápita* alcanzado durante la década de los setenta.

Entre estas limitaciones, conviene señalar la existencia de un desequilibrio en la estructura espacial del desarrollo del Departamento. En efecto, el proceso de desarrollo económico descrito se ha concentrado en una zona relativamente pequeña del Departamento que se denomina "subregión integrada", comprendida por las provincias Andrés Ibáñez, Warnes, Obispo Santiesteban, Sara e Ichilo. Esta zona abarca sólo un 8% de la superficie del Departamento de Santa Cruz, pero concentra más del 70% de la población. Sin embargo, se abren dos grandes nuevos ejes de desarrollo hacia el este de la ciudad capital del Departamento, de alguna manera ya iniciado durante la década de los noventa en la "región de expansión" de la frontera agrícola. Los dos grandes ejes, con proyectos de carreteras asfaltadas en curso, son hacia la ciudad de Puerto Suárez en la zona del Pantanal de la frontera brasilera y hacia San Matías, más al noreste -también sobre la frontera brasilera- atravesando la región de la Chiquitania. Cabe mencionar, que ya existen dos gasoductos sobre estos dos ejes de expansión.

El Informe de Desarrollo Humano Santa Cruz 2004 del PNUD, también insiste en la necesidad de repensar el desarrollo del Departamento en términos de una expansión hacia el Este, a partir de una mayor integración con los Estados fronterizos de Mato Grosso y Mato Grosso do Sul del Brasil, conformando una macrorregión en el centro del subcontinente. De alguna manera, este tipo de propuestas validan la importancia de lo local en los actuales procesos de integración subregional, mostrando la importancia de objetivos de integración externa para la consecución de metas de integración interna: en este caso, un mayor aprovechamiento del territorio en el Departamento de Santa Cruz.

Con el propósito de verificar la predisposición y grado de organización de los principales agentes del desarrollo económico y exportador del Departamento de Santa Cruz, este estudio ahondó mediante un trabajo de campo y entrevistas sobre las condiciones actuales de planificación estratégica en las instituciones y sociedad cruceña, para determinar las bases de partida para una reflexión sobre la visión para un relanzamiento del modelo exportador cruceño y la implantación del Plan de Acción respectivo. En definitiva, de lo que se trata es de indagar si existen las condiciones para una reedición del proceso iniciado en 1942, que con el ya mencionado Plan Bohan, significó el arranque del actual desarrollo del Departamento de Santa Cruz.

El Plan Bohan fue la consecuencia de las relaciones boliviano-norteamericanas originadas con el suministro de estaño a las potencias aliadas contra Alemania durante la Segunda Guerra Mundial. En agosto de 1941, el Departamento de Estado de los Estados Unidos entregó al Embajador boliviano un novedoso Memorándum con las bases para impulsar un proyecto de desarrollo en Bolivia. Los objetivos eran los siguientes: i) Promover las relaciones de largo plazo entre ambos países. ii) Fomentar las comunicaciones en Bolivia, teniendo como proyecto primordial la carretera Cochabamba-Santa Cruz. iii) Alentar la expansión y diversificación de la producción agrícola para las exportaciones. iv) Potenciar y perfeccionar la explotación minera. En este sentido, el Plan Bohan fue el precursor del desarrollo de Oriente de Bolivia, pues identificó al Departamento de Santa Cruz como el centro de desarrollo agropecuario e industrial. Este Plan coincidía con las aspiraciones de la élite cruceña expresadas en el *Memorandum* de la Sociedad de Estudios Geográficos e Históricos de Santa Cruz, elaborado en 1904.

Otros impulsos para el desarrollo de la economía cruceña vinieron luego con la Revolución Nacional de 1952. La región se vio favorecida por el *Plan Inmediato*, firmado por Walter Guevara, que potenció los sectores petrolero y agropecuario. Luego, los gobiernos militares de los años sesenta y setenta entregaron grandes extensiones de tierra a grupos de poder, hecho que a la larga favorecería el crecimiento del sector agroindustrial y ganadero, aún cuando haya generado también, un álgido problema en la tenencia de la tierra, que, aún no ha sido solucionado convenientemente. Por último, se tiene el fuerte desarrollo agroindustrial impulsado por el Proyecto *Low Lands* o Tierras Bajas del Este de fines de la década de los ochenta, que a su finalización no ha encontrado continuidad en la actualidad, particularmente, desde la perspectiva del desarrollo exportador.

Corresponde señalar, que a lo largo de la década de los setenta y los ochenta, la mayor parte de los estudios, investigaciones, diagnósticos y esfuerzos de planificación sectorial y provincial fueron desarrollados, primero, por la Unidad de Planificación del Comité de Obras Públicas -encargada de asignar el uso de las regalías petroleras del Departamento- y, luego, por la Corporación de Desarrollo de Santa Cruz (CORDE-CRUZ). También se destaca como esfuerzo de coordinación e identificación de objetivos y estrategias de largo plazo, las denominadas Jornadas Santa Cruz 2000, realizadas en el año 1986 y organizadas por el Comité Pro Santa Cruz. Asimismo, diferentes instituciones empresariales, entre las que sobresalen la Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz (CAINCO) y la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), han realizado estudios e investigaciones sectoriales que han contribuido al conocimiento de la economía regional y a la identificación de los problemas y potencialidades de los sectores productivos. Producto de estos trabajos se puede mencionar la labor de la Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo (ANAPO), que desde 1994 aplicó un Plan Quinquenal en la producción de Trigo, Soya y Girasol.

En la década de los noventa, como resultado del proceso de descentralización administrativa, la Prefectura del Departamento asumió las funciones que anteriormente desempeñaba CORDECRUZ. A partir de 1996 se elaboraron Planes de Desarrollo para el Departamento, contemplando lineamientos estratégicos de mediano y largo plazo para el crecimiento y desarrollo regional. Lamentablemente, estos trabajos cayeron en una cierta inercia y rutina burocrática, disminuyendo la participación activa y compromiso de los actores del desarrollo productivo regional.

Conviene también considerar la emergencia de la variable territorial que, como resultado de la Ley de Participación Popular, ha surgido con fuerza bajo la forma de Gobiernos Municipales y Mancomunidades de Municipios articulados, particularmente, en torno a la problemática productiva. Es más, la mayor parte de los municipios de Bolivia en general y del Departamento de Santa Cruz, ya han identificado su potencial productivo en función de las cadenas priorizadas por el gobierno nacional.

Por último, destacamos la creación del Consejo Departamental de Competitividad (CDC-SCA) en junio del 2002, que se propone trabajar a fin de lograr que los habitantes del Departamento avancen en el propósito de aumentar el PIB *per cápita* y duplicarlo hasta el año 2020. A la fecha, un total de 75 instituciones se han agrupado en el CDC de Santa Cruz y se propone diseñar e implementar una política de productividad y competitividad en el ámbito municipal y departamental. El Consejo operará en los niveles estratégico, operativo y asesor. El propósito es generar cadenas productivas para movilizar las mejores posibilidades de la economía del Departamento de Santa Cruz, a fin de que se creen empresas, empleos, exportaciones, ingresos y, en suma, progreso. Este Consejo también acaba de lanzar una iniciativa para convertir a la ciudad de Santa Cruz de la Sierra en una de las más atractivas de América Latina para realizar negocios.

En cuanto a actores sociales, las reformas políticas y económicas de la década de los ochenta han reconfigurado el mapa social del Departamento. En Santa Cruz empezaron a cobrar mayor fuerza las juntas vecinales y los sindicatos de gremiales (comerciantes en los mercados). A la vez que se fortalecía a los partidos políticos desde el Estado, en un proceso que aún no ha concluido, se eliminaban las antiguas formas de representación y los migrantes fortalecieron esa tendencia. En el área rural se organizaron los colonizadores en nuevos sindicatos. Con el retorno de la elección directa de alcaldes, los nuevos actores empiezan a convertirse en sustentadores de los candidatos en las alcaldías. Los campesinos, colonizadores y sus organizaciones, resultan ser más fuertes, por ejemplo, que los zafreros y trabajadores eventuales. A finales de los años ochenta, también el populismo resurgió con fuerza ante la situación económica de marginación de los sectores populares y la debilidad de las organizaciones sindicales en el ámbito urbano. Otros actores sociales que habían estado olvidados emergieron reclamando sus derechos: los indígenas del Oriente boliviano. En setiembre de 1991, etnias del Oriente boliviano protagonizaron una marcha desde Trinidad (Departamento de Beni) a La Paz bajo el denominativo de "por la dignidad y el territorio", para sensibilizar al país de su existencia y sus derechos. Como consecuencia de este movimiento, el Estado boliviano reconoció los territorios ancestrales de estas etnias para la administración y control de sus territorios en el Oriente boliviano. Era la primera vez que el Estado boliviano consideraba a los indígenas del Oriente como interlocutores válidos y les reconocía el derecho a la propiedad y administración de los territorios que habían sido suyos. Las organizaciones indígenas del Oriente empezaron a participar como actores sociales, logrando reunirse en una organización, el CIDOB, que agrupa a los pueblos guaraníes, guarayos, ayoreos, moxeños y chiquitanos.

Mientras tanto, desde fines de los ochenta los intelectuales de las élites regionales y el Comité Cívico recuperaron el discurso de reivindicaciones regionales -que se había forjado en la década de los cincuenta- buscando modificar la Constitución Política del Estado, para lograr la descentralización administrativa y la autonomía. Esta vez, la lucha cívica se orientó a eliminar las trabas burocráticas que impiden el manejo directo de los recursos. La inestabilidad política y social que vive el país desde el 2000 ha radicalizado las demandas cívicas en torno a la autonomía regional, centrando el debate en la necesidad de convocar a una Asamblea Constituyente para “refundar” el país y el rechazo a la posibilidad de que un Referéndum nacional impida la exportación de gas natural a mercados de ultramar, aspecto en el cual, ha hecho causa común con el Departamento de Tarija que cuenta con el 87,1% de las reservas bolivianas de gas natural, mientras el Departamento de Santa Cruz posee el 9,6,% sobre un total de alrededor de 54 trillones de pies cúbicos de reservas totales, entre probadas y probables.

## Cuadro 12

### Santa Cruz: Empresas y personas entrevistadas

Institución / Empresa	Nombre	Cargo
SEMEXA	Wilson Lara Chávez	Gerente Adm. y Finanzas
IBCE	Wilvar Ibáñez Cuellar	Gerente de Promoción
IBCE	Lorgio Arano Suárez	Gerente Técnico
CADEPIA	Emilio Gutiérrez V.	Secretario General
CADEPIA	René Urioste Domínguez	Presidente
ASOHFRUT	Gregorio Cardona Rojas	Vicepresidente
Cámara Boliviana de Hidrocarburos (CBH)	Armando Viruez J.	Gerente
FRIDOSA	Marcelo Suárez Bello	Gerente General
UPSA	Jorge Orellana Jiménez	Decano
Cámara Nacional Forestal	Jorge E. Ávila	Asesor
CADEX	Oswaldo Barriga Cuellar	Presidente
Universidad NUR	Eusebio Painemal	Director
Proyecto CCI/BOL/61/80	Wilfredo Jurado	Asesor Técnico Principal
GRAVETAL	Jorge Arias Lazcano	Gerente General
FEPSC	Luis Fernando Saavedra B.	Presidente
GRAVETAL	Alexander Henry Bell	Trader
CIFCO	Álvaro Justiniano Pereyra	Gerente General
FRICCIÓN	Carlos Franco V.	Gerente
UAGRM	Aura Teresa Barba López	Directora RR.II.
AEROSUR	Jorge Morales Perrogón	Subgerente General
Prefectura Santa Cruz	Luis Benjamín Bowles	Asesor
Prefectura Santa Cruz	Lorgio Serrate Gianella	Asesor
CAINCO	Denise Paccieri de Arias	Jefe Promoción Negocios
ASOBAN	Augustín Saavedra Weise	Secretario Ejecutivo
CAO	Alvaro Guzmán Bowles	Gerente General
CAINCO	Mario Cirbián Antelo	Subgerente General
CADEX	Carlos Menacho Espejo	Subgerente
CADEPIA	Ivan Mogroveje	Vicepresidente
CAO	Eduardo Wills Justiniano	Jefe Dpto. Planificación

Fuente: Elaboración propia.

En este contexto histórico, territorial, político y social -además del económico ya abundantemente descrito- el presente estudio contempló la realización de una serie de entrevistas a representantes de instituciones públicas y privadas, así como empresas destacadas de la región (ver Cuadro 12), las mismas que fueron coordinadas por el IBCE que actuó como contraparte local, para verificar, primero, sobre la existencia y vigencia de una estrategia de desarrollo exportador en el Departamento, el nivel de alineamiento con esta estrategia y las perspectivas de cada sector en cuanto al futuro del desarrollo exportador de Santa Cruz en la presente década.

*Ante la pregunta sobre existencia de una estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo para Santa Cruz, aludiendo, particularmente, a la estrategia elaborada por la Prefectura del Departamento el 2000, las respuestas fueron las siguientes:*

CAO: El Departamento de Santa Cruz cuenta con una estrategia elaborada por la Prefectura. La Cámara Agropecuaria de Oriente (CAO) la conoce y se siente parte. La CAO se identifica con el Plan, aunque éste tiene que ser dinámico. Implantación mínima, escasa revisión y escasa respuesta a la coyuntura. Predomina visión “productivista”; recién se incluye al mercado.

CNF: No, tampoco participaron del Plan de la Prefectura. Tienen discrepancias con los resultados de la Prefectura por distintas prioridades. La visión de la Cámara Nacional Forestal (CNF) enfatiza la Seguridad Jurídica para la producción. A pesar que la Ley Forestal le otorga un rol preponderante a la Prefectura, la CNF pretende sacar a la Prefectura del sector.

CADEX: Si la conocen, aunque la participación de la Cámara de Exportadores (CADEX) fue mínima. Hasta ahora se ha fundado el desarrollo regional en el sector de hidrocarburos, cuando la agricultura representa el 30% de PIB regional y la agroindustria el 20%, haciendo ambos el 50% del PIB regional.

NUR: No conocen de ningún Plan. Las instituciones gubernamentales no toman en cuenta a las universidades. Ellos por su cuenta, contribuyen concretamente con una Maestría en Comercio Internacional que ya tiene 8 años. Los temas de tesis han sido diversos, más al nivel de producto y sobre aspectos operativos.

UPSA: Tienen una cátedra de Planificación Regional. La Universidad Privada (UPSA) no ha participado en la estrategia elaborada por la Prefectura. De todas maneras, no se la utiliza, sólo son planes políticos. La Universidad trabaja más en el campo de la Planificación Estratégica. Ellos le otorgan mayor peso al documento elaborado por la Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo (CAINCO).

ANAPO: Saben de la existencia de la estrategia elaborada por la Prefectura, pero no la conocen a pesar que la Asociación de Productores de Oleaginosas (ANAPO) participó. Este documento no sirve de marco para la acción de la institución. Conviene recordar que ANAPO fue la agencia ejecutora del Proyecto *Low Lands*. En la práctica, ANAPO sigue su propia agenda, coordinada con CADEX y el Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE). ANAPO trabajó en una Estrategia y en un Plan de Desarrollo Agrícola y Rural, ejecutado por la CAO y coordinados por la Prefectura. No se llegó a diseñar propuesta, sólo se llegó a la etapa de diagnóstico, aunque no validado.

CCI: Flaquezas público-públicas y público-privadas. Se denota una gran falta de coordinación con duplicación de esfuerzos e ineficiencias.

FEPSZ: Cualquier estrategia tiene que cumplir las siguientes condiciones: consistencia, credibilidad, compromiso (de participación), consenso entre actores, institucionali-



dad y resultados en el corto, mediano y largo plazo. En este momento, no existe ninguna que cumpla con estos requisitos. Se ha dado un buen inicio con el Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC), mediante sus trabajos en los ámbitos de una matriz de competitividad, las cadenas por sector y por región, y la firma de Acuerdos Bolivianos de Competitividad. La Federación de Empresarios Privados de Santa Cruz (FEPSC) no conoce la estrategia elaborada por la Prefectura. En el ámbito privado, cierta rivalidad institucional entre la CAINCO y CADEX. Convendría consolidar estos esfuerzos mediante el SBPC. El principal problema de la economía boliviana es la ausencia de exportaciones y divisas. Para preservar la estabilidad y financiar el crecimiento -problema de sobrevivencia- se requiere una Estrategia Nacional. En el Departamento de Santa Cruz no hay estrategia, las exportaciones agroindustriales fueron coyunturales, sin apoyo institucional.

GRAVETAL: Empresa de *crushing* que exporta al mercado andino. Empresa totalmente dedicada a las exportaciones. La clave de su éxito es no limitarse a ser competitivos con los países andinos y más bien, especializarse en productos complementarios con la producción de los países andinos como aceites crudos y harina, por esa razón no se refinan los aceites. Ellos coordinan sus preocupaciones y propuestas de política a través de ANAPO.

FEGASACRUZ: Entidad que agrupa a 25 asociaciones en 15 provincias y con 25 años de antigüedad al 2002. La Federación de Ganaderos de Santa Cruz (FEGASACRUZ) no conoce de ninguna estrategia elaborada por la Prefectura (por lo menos durante los últimos tres años), para ellos, sus instituciones matrices son CADEX e IBCE. A través de sus principales actividades, busca la participación de los ganaderos en el quehacer del sector, particularmente, en áreas de capacitación sobre aspectos sanitarios y aspectos genéticos, con un énfasis especial en los planes de eliminación de la fiebre aftosa. FEGASACRUZ no ha participado en esfuerzos de promoción de exportaciones, concentración tradicional en los mercados domésticos; recientemente, existen intentos por penetrar los mercados de carne de Chile y Perú con énfasis en la capacitación de los productores y estudios de diagnóstico del sector.

FRICCIÓN: Empresa dedicada a la fabricación de pastillas para frenos (productos de fricción) que nace hace 10 años con 15 empleados para atender el mercado nacional. Ahora cuenta con 50 empleados.

UMGRM: La Universidad Mayor Gabriel René Moreno (UMGRM) cree que existen muchos problemas políticos debido a los cambios de gobierno. Se realizan estrategias, pero no se ejecutan. No conocen la última estrategia elaborada por la Prefectura. Sólo tienen conocimiento de "Santa Cruz 2000" que fue elaborada por el Comité Cívico a fines de los ochenta.

AEROSUR: Empresa que nace del entusiasmo de formar una línea aérea pequeña. Empezó como una empresa de taxi aéreo con rutas al noreste, luego en una coyuntura de crecimiento del mercado, 1993-1994, se ingresó a la época de los jets (BAE), para finalmente, adoptar una visión enorme de ser LA empresa aérea del país. Luego, surgieron problemas de organización, quedando sobredimensionada en un momento de sobreoferta en el mercado nacional. De todas maneras, la empresa se posicionó a partir de criterios de servicio eficiente y puntualidad. Posteriormente, hubo un período de cambio de aparatos: METRO, NAVAJO y LED para, finalmente, entrar en la etapa de los jet BOEING, aspecto que ha obligado a redefinir las operaciones. La empresa ha luchado con una competencia desleal, con las políticas de gobierno y con la crisis económica desde hace tres años.

**PREFECTURA:** Luego del cambio de gobierno el 2002, entraron a un proceso de relevamiento de instituciones, programas para generar proyectos y actualizar datos. La estrategia (PGDDES) vigente se la estaba actualizando para llegar a una versión ajustada en marzo del 2003. De todas maneras, el énfasis del trabajo estaba en torno al Consejo Departamental de Productividad y Competitividad y el Consejo Departamental de Desarrollo de Empresas, de donde saldrían las políticas de exportación.

**CADEPIA:** No hay una Estrategia Nacional gestada desde el Estado. Las exportaciones son sólo un apéndice. En ausencia de estrategias y políticas industriales, lo que se hace para el sector de la pequeña industria y artesanía es sólo improvisar con base en las ventajas comparativas existentes.

**SEMEXA:** Empresa de investigación que nació en 1992 dedicada al desarrollo de variedades de soya en función de las condiciones climáticas locales. Al inicio se arrancó con variedades brasileras. Actualmente, existe autoabastecimiento de semillas en Bolivia, la empresa es la principal proveedora en el mercado. La empresa brinda crédito. El sector agrícola está abandonado tanto por la banca como por el Estado, no existe un Plan de Desarrollo. El sector agrícola está en crisis, pero se requiere un análisis más profundo de la crisis. La actividad agrícola sigue siendo importante, es más, constituye el principal sector de la región. Necesidad de replantear la actividad. SEMEXA está presente en toda la cadena de las semillas de grano, tanto en las etapas de producción como de comercialización. ¿Por qué ha perdido dinamismo estos últimos años el sector agrícola? Muchos factores, pero esencialmente la falta de agua en la parte este.

**ASOFRUT:** La Asociación de Hortalizas y Frutas (ASOFRUT) nace en 1981. Durante la década de los ochenta administraba créditos e insumos con fondos de la Corporación de Desarrollo de Santa Cruz (CORDECRUZ). Ahora la Asociación está parada, la mayor parte de sus socios son inactivos y no pagan aportes. Actualmente, se lleva a cabo una consultoría, a través de la CAO, para reorganizar a la Asociación. La recomendación preliminar es de poner énfasis en el mercado. En las décadas de los ochenta y los noventa se produjo un auge de la piña, ahora bajó la producción por motivos de lluvias. Las exportaciones son esporádicas. No existe un programa serio. Se está trabajando en el Proyecto CCI/CADEX, que arrancó con frutas y hortalizas, aunque últimamente se ha ido diluyendo. La Asociación desarrolló un Plan de los Valles Cruceños. Se tiene planeado elaborar un Plan Departamental para el desarrollo frutícola, pero se necesitan recursos. Necesidad de identificar 2 ó 3 rubros de fruta tropical con interés y trabajar las áreas de producción, procesamiento y comercialización. No existe Plan para atacar la plaga de “la mosca de la fruta”.

**CBH:** La exportación es sencilla ya que se la realiza por un ducto. La gestión es directa con el Gobierno, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) tiene un rol de “agregador” para fines tributarios y para negociar nuevos contratos. La Cámara Boliviana de Hidrocarburos (CBH) está presente en el Sistema de Ventanilla Única de Exportación (SIVEX). Trabaja mediante Comisiones Técnicas, alrededor de 20–30 en operación. A pesar que se trata de un tema nacional, la ciudad de Santa Cruz es el centro del negocio petrolero, siendo la base de las empresas que proveen servicios.

**FRIDOSA:** Se funda en 1994 como respuesta a una necesidad de un grupo selecto de ganaderos que producen animales de buena calidad. Se asocian para hacer un matadero/frigorífico y comercializar su producto, buscando una mayor rentabilidad. Al principio no había la intención de exportar, pero el mercado local quedó chico para los productos de calidad de FRIDOSA. Se empieza a exportar al Perú, primero como res entera, luego cortes en función de mayores exigencias sanitarias. Al exportar cortes, quedan restos. Para procesar estos restos se instala una planta de hamburguesas.

Ello coincide con la llegada de McDonald a Bolivia. Se contacta a McDonald y se decide vincular la inversión, sin compromiso (decisión de riesgo), con las normas de calidad de McDonald. McDonald aceptó el producto FRIDOSA, y ahora se está cerrando trato para McDonald Ecuador y McDonald Perú; además de un arreglo de proveer materia prima para McDonald Venezuela. Las ventas se multiplicaron por tres. Las exportaciones requieren la materia prima más cara y se tiene el inconveniente de mercados muy protegidos con normas sanitarias.

*Con respecto a la pregunta sobre el rol de las exportaciones en la estrategia de desarrollo del Departamento de Santa Cruz, las respuestas fueron las siguientes:*

CAO: El agro es el motor de las exportaciones. Necesidad de consolidar el mercado andino. Estratégicamente, objetivo de Seguridad Alimentaria. La importancia del sector se refleja en el valor bruto de la producción. El sector hortifrutícola es importante para la generación de empleo.

CNF: De primerísima importancia. Sin embargo, un estudio de BOLFOR muestra que el costo de implementación del modelo de explotación reposa en las espaldas de las empresas que realizan manejo sostenible. Se castiga al productor primario ya que éste soporta el costo de la patente forestal.

CADEX: El Gobierno cada vez asigna mayor importancia a las exportaciones. Hay que promover las exportaciones al nivel regional y nacional, particularmente, las de naturaleza agroindustrial que son las que generan más empleo, riqueza y excedente. Se deben identificar áreas, sectores y productos para llegar competitivamente, con base en calidad y cantidad, a los mercados que ya están abiertos.

NUR: La misión de la Universidad, establecida hacia 20 años, plantea el fortalecimiento del agro para impulsar el desarrollo en general. Gran parte del problema del desarrollo en Bolivia es agroindustrial. El Magister en Comercio Internacional es profesionalizante. En 8 años, se han desarrollado 37 cursos de maestría: 19 en Santa Cruz y 18 en La Paz. El impacto es significativo, al nivel de dirección de empresas y 3 al nivel de estudios de doctorado. El Magister de la NUR está muy bien posicionado en la región. A fines del 2002 estaba suspendido y su estructura inicial se encontraba en revisión para realizar los cambios que permitan relanzarlo en el 2003. Al inicio, este programa de Magister fue pionero. Los trabajos de tesis tienen una orientación empresarial, orientada al desarrollo de productos. No existen diferencias en la composición de los alumnos de los programas de La Paz y Santa Cruz.

UPSA: La Universidad tiene tres carreras relacionadas con las exportaciones: Ingeniería Comercial, Marketing y Publicidad y una nueva licencia en Comercio Internacional, que se encuentra en el octavo semestre y que cuenta con aproximadamente 100 alumnos. Mediante acuerdos de intercambio y representación con el TEC de Monterrey, la Universidad ofrece un Postgrado y talleres específicos de Comercio Internacional. Sin embargo, la tendencia es mantenerse en las carreras tradicionales, que son generalistas.

ANAPO: Las exportaciones tienen un sitio central: aproximadamente el 70-75% de la producción de granos está destinada a las exportaciones. 4 productos principales: aceite crudo, aceite refinado, tortas y harina y granos. Con el tiempo, se está dando una mayor transformación industrial de la materia prima.

CCI: Santa Cruz es la locomotora del país. Importancia del sector agroindustrial, que a partir de productos individuales requiere la construcción de una capacidad conjunta. La Estrategia Nacional para las Exportaciones es el marco indispensable para los próximos 20-25 años, elaborada con colaboración de COSUDE y TULUM. Imperativo de institucionalizar la Estrategia, por ejemplo, en el tema de financiamiento.

FEPSC: Las exportaciones son vitales, particularmente, con valor agregado.

FEGASACRUZ: Inicio del *boom* exportador a partir de granos y soya, con un crecimiento de la agroindustria, pero nos hemos quedado cortos. Falta la segunda etapa, donde conviene incorporar los productos cárnicos. Recién se ha empezado a avanzar en el tema de la aftosa. Ya se cuenta con la primera región liberada: Chiquitania, que en la práctica se logró como una continuación a la región de *Matto Grosso* del Brasil. Si bien hasta el 2002 el reconocimiento sólo era a nivel nacional: SENASAG, desde marzo del 2003 el reconocimiento será de la Oficina Internacional de Epizootias (OIE).

FRICCIÓN: Se empieza a exportar hace 5 años. El primer trabajo fue realizado con apoyo de un consultor de ProChile, quien jugó un rol crítico para conseguir mercados en Centro América. Luego, se puso en evidencia el gran potencial del producto con la penetración de nuevos mercados en 14 países de la región, entre ellos Chile, Ecuador y Perú. El primer año las exportaciones fueron sólo de US\$ 10.000 para crecer a 200.000 al cuarto año. A fines del 2002, las exportaciones representaban el 70-80% de su producción. La ruta de sus exportaciones es por el puerto de Arica.

PREFECTURA: Las exportaciones tienen una importancia fundamental. En enero del 2002, se realizó un estudio sobre la oferta exportable en torno a las cadenas productivas, donde sobresalen los sectores de cueros, textiles y productos forestales, con perspectivas de aprovechamiento del ATPDEA. Todavía sólo discurso, nada concreto.

CADEPIA: La salida son las exportaciones, pero hay que generar las condiciones a partir del Estado, particularmente, en el sector de las PYMES. El empresario PYME no va a exportar por sí solo. Necesidad de conformar consorcios, luego viene el trabajo de fondo en materia de asistencia técnica, capacitación y financiamiento de fomento. Definitivamente, con el sistema actual, no existen condiciones.

SEMEXA: La soya sigue siendo el producto principal. El Departamento de Santa Cruz sigue siendo productivo a pesar de la crisis. La empresa aporta en tecnología y variedades con raíces más profundas. Se requieren cultivos alternativos, no existen sistemas de riego con costos accesibles. Se están reconvirtiendo tierras en pastos con problemas de sostenibilidad.

ASOHRUT: En las variedades de frutas tropicales, además de la piña, se ha exportado a Europa achachairu (fruta de oro) y variedades mejoradas de mango en pequeñas cantidades. Se requiere de más superficie para lograr un mayor volumen. Con respecto a frutas de valles, prácticamente no existen exportaciones. Tanto la vid, la manzana, el durazno y la frutilla están orientadas al mercado interno, aunque podrían sustituir importaciones. En cuanto a hortalizas, la exportación es difícil y sólo se logra de forma extraordinaria a países vecinos, ya que la producción se orienta totalmente al mercado interno, por ejemplo, la papa para procesar, el tomate, el pimiento y el melón, entre otros.

CBH: Gran potencial del sector. Si se materializa, la ciudad de Santa Cruz se consolidará como el centro logístico y de servicios para el sector, siendo un tema de interés nacional.

FRIDOSA: Paraguay que cuenta con 9 ½ millones de cabezas, exporta US\$ 150 millones de productos cárnicos, mientras que Bolivia que cuenta con 7 ½ millones de cabezas, sólo exporta US\$ 1 millón. En consecuencia, las exportaciones no son el principal negocio.

*Con relación a la pregunta sobre las instancias de gobierno o los actores a los que les corresponde diseñar e impulsar una estrategia de desarrollo, las respuestas fueron las siguientes:*

CAO: Al Poder Ejecutivo mediante la asignación de recursos. Existe una instancia de coordinación público-privada: el Consejo Nacional de Exportaciones (CONEX) en la cual la CAO no participa. Se sufre una desventaja jurídica del sector forestal, por ejemplo, con respecto al sector agrícola.

CNF: Al Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

CADEX: Al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; al Ministerio de Comercio Exterior; y al Ministerio de Hacienda, mediante líneas de crédito con carácter de fomento hacia los sectores primarios para desarrollar áreas identificadas. En el agro, se requiere mejoramiento de semillas y transferencia tecnológica (desde Brasil, Argentina y Estados Unidos) particularmente, en materia de estudios de suelo y técnicas de siembra. En cuanto al Ministerio de Relaciones Exteriores, se requiere una política agresiva mediante agregados comerciales. Por ejemplo, no existe agregado comercial en Estados Unidos a pesar de la prioridad que se le asigna al aprovechamiento del ATPDEA. También se requiere formar equipos de negociación públicos/privados para el ALCA, mediante políticas de Estado. Por ejemplo, Colombia cuenta con apoyo del BID por US\$ 5 millones para este efecto.

CCI: Necesidad de transitar del concepto de Proyecto, esencialmente de corto plazo, al de Programa (largo plazo). También se requiere pasar de los objetivos macro a los micro, particularmente orientados a la gestión de la exportación, por ejemplo, en el ámbito de la construcción de indicadores.

FEPSC: Los actores centrales en el sector público son la Cancillería y el Ministerio de Comercio Exterior, mientras que en el sector privado son la CADEX y el IBCE. Para lograr mercados se necesita competitividad, tanto en el sector público como privado; concretamente, se debe trabajar en los temas de tarifas, donde se carece de transparencia y competencia; de caminos donde hay que resolver problemas de transporte y de libre tránsito; servicios y recursos humanos. Sería conveniente que la ALADI haga una consultoría costo-beneficio del comercio con los países vecinos en el sentido de políticas más activas que sirvan de presión y liderazgo para que los gobiernos no actúen unilateralmente para sectores particulares.

FRICCIÓN: Mayores recursos para instituciones públicas y privadas para el Comercio Exterior. Formar instituciones a imagen de ProChile, hacer más operativo y eficiente el Régimen de Internación Temporal para la Exportación (RITEX).

CADEPIA: El Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad no funciona. No existe una definición de política industrial. Se está convirtiendo al Servicio de Asistencia Técnica (SAT) en otro Programa de Capacitación Laboral (PROCAL).

SEMEXA: El sector público está quedado. El Centro de Investigación Agrícola Tropical (CIAT) no tiene recursos y ello seguirá siendo así, mientras el gobierno no tenga políticas para el sector.

ASOHRUT: Las alcaldías, la Prefectura, la CAO y los organismos internacionales como proveedores de financiamiento. La Asociación se relaciona fundamentalmente con la CAO.

CH: YPFB juega un rol crítico en tanto que "agregador".

*En cuanto al grado de cumplimiento de sus funciones por parte de estas instituciones, las respuestas fueron las siguientes:*

CAO: Consejo de mejora: articular políticas de comercio exterior con, por ejemplo, desarrollo rural.

CNF: Hasta el gobierno anterior no se hizo nada. Desde agosto del 2002 se vislumbran tendencias interesantes. Algunas iniciativas privadas han recibido acogida por parte de la CAF y de ASDI. De BOLFOP se recibió muy poco durante los primeros tres años. Ahora están concentrados en Asociaciones Sociales del Lugar (ASLs) y Tierras Comunitarias de Origen (TCOs).

CADEX: La Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO) no funciona, se requiere un Banco de Fomento de primer piso. El Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC) está comenzando a funcionar aunque debe ser más práctico; se están avanzando trabajos con ANAPO en el tema de soya.

ANAPO: Se está trabajando en el desarrollo del concepto de cadena productiva que a veces choca con los intereses empresariales de corto plazo. Existe un Acuerdo Boliviano de Competitividad para el sector en vigencia. ANAPO promueve una mayor competencia y la competitividad del sector. También se está trabajando en nuevos productos, por ejemplo, a través de FUNDASOYA se ha establecido que con 6% de la producción se podría alimentar a 2 millones de bolivianos. Junto a la Universidad Mayor Gabriel René Moreno se ha creado el Instituto Boliviano de la Soya.

GRAVETAL: El gobierno no tiene vocación exportadora. Por ejemplo, la Fuerza Naval interviene en el puerto. No hay claridad de objetivos, falta de voluntad al nivel medio de decisión. A pesar que se firman acuerdos, en la práctica ausencia de una clara vocación. Sin embargo, corresponde reconocer la ventaja de acceso a las autoridades. Se requiere de autoridades decididas a hacer las cosas. Tres grandes problemas a resolver en el sector público: corrupción, sueldos deficientes y nombramiento a dedo.

UMGRM: La Universidad tiene funciones de asesoría y de investigación, pero los productos no se socializan en la región. Ahora, se pretende que los docentes tengan un mayor énfasis dirigido a la asesoría. Cuentan con un Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. También administran Vallecito, que tiene una función experimental con un muy buen posicionamiento en temas específicos, como por ejemplo, el mejoramiento genético.

CADEPIA: El tema PYME sólo se lo utiliza en períodos electorales. Una vez que son Gobierno, los partidos se olvidan de las PYMES.

*Luego se indagó sobre las percepciones del desarrollo socioeconómico del Departamento de Santa Cruz durante los últimos quince años, recibiendo las siguientes respuestas:*

CAO: Tendencia positiva en general, aunque sobre una plataforma de servicios insostenible. Ausencia de diversificación en las ciudades que origina un incremento del sector informal.

CNF: El sector forestal de Santa Cruz tiene 40-50 años de existencia. Desde los ochenta el sector exportador empieza a consolidarse con un crecimiento sostenido hasta 1998, llegando a exportar US\$ 136 millones (incluyendo castaña y palmito). Desde 1996 se inicia una caída debido a un nuevo régimen y la crisis internacional: en el 2001 las exportaciones caen a US\$ 86 millones. El sector se desenvuelve con tec-

nología rudimentaria, siendo muy pocas las empresas con tecnología moderna. Grandes deficiencias en el secado. Desde mediados de los noventa se produce una mayor transformación en productos acabados y semiacabados. Desde 1989-1990 se produce una inestabilidad jurídica muy grande, primero con la “pausa ecológica” y luego el debate sobre la Ley Forestal, espacio de tiempo donde nadie invirtió. El manejo sostenible si bien es deseable conlleva sus riesgos: actualmente, se pierde plata con la estructura de costos vigente.

CADEX: Las exportaciones nacionales se encuentran estancadas en los US\$ 1.200 millones, dependiendo, esencialmente, del vaivén de los precios internacionales de los minerales. Están limitadas por la falta de producción en el país y la falta de identificación de áreas, productos y sectores con potencial.

NUR: Una vez superada la actual crisis, el Departamento de Santa Cruz va a seguir creciendo. Hay que prepararse. La maestría en Comercio Internacional tiene futuro. Ahora se debe lograr una mayor especialización en productos agroindustriales y áreas funcionales. Los factores diferenciadores de este Programa son: i) conocimiento de la realidad y el entorno; ii) toma de decisión gerencial en materia de Comercio Exterior; y iii) procesos de Comercio Exterior.

UPSA: Esta Universidad fue fundada por la CAINCO en 1984 con un capital de US\$ 30.000. El patrimonio de la Universidad ahora es de US\$ 10 millones. Los principios con que fue creada la Universidad fueron de formar profesionales líderes de excelencia con sentido ético, competitivos al nivel internacional, comprometidos con la comunidad. El auge de la Universidad fue entre 1993 y 1998. Sigue creciendo, pero a menor ritmo debido a una mayor competencia y la crisis económica.

ANAPO: A fines del 2002, el sector se encontraba estancado. A futuro, se apuesta a un crecimiento cualitativo, priorizando mejoras en el rendimiento antes que la superficie cultivada. Falta realizar las estimaciones respectivas. Se prevé que la tasa de crecimiento va a disminuir aunque manteniendo/estabilizando el crecimiento.

CCI: El modelo exportador cruceño fue muy agresivo y se fundó en la fortaleza de la institucionalidad privada del Departamento

FEPSC: Entre las causas de la crisis del sector exportador cruceño no tradicional se pueden mencionar las siguientes: un *shock* externo de precios, dos malas cosechas (niño y niña), aplicación de políticas anticíclicas que agudizaron los problemas financieros, problemas de mercado, particularmente en la CAN, que se manifiestan en restricciones, inseguridad e indecisión, y contracción de la demanda agregada.

GRAVETAL: Son optimistas con respecto al futuro ya que se encuentran en franco proceso de expansión. De alguna manera, Bolivia se ha probado en los dos últimos años; aún en crisis se está creciendo y siguen apostando para continuar creciendo, lo cual depende del mercado libre y las definiciones al interior de la CAN. Se invirtieron US\$ 7 millones en silos, generación eléctrica propia y tecnificación. También se requiere mantener y volver más eficiente los aspectos operativos del RITEX.

FEGASACRUZ: Crecimiento estable de la ganadería hasta la década de los ochenta. Auge de la ganadería en la década de los noventa a partir de buenos precios en el mercado interno, acompañando la evolución que se dio en el Brasil con un crecimiento anual de 5% en promedio. A fines de los 1990s e inicios del 2000, los precios empezaron a caer como resultado de la crisis económica, tendencia que se acentuó cuando la agricultura se volcó a la ganadería. De ahí surge la necesidad de exportar. La ganadería es un negocio de largo plazo (involucra varias generaciones); normalmente se de-

crece por razones de liquidez. Las exportaciones de carne están alrededor de US\$ 1 millón explicado por 500 Tn. que se exportan al mercado del Perú. En el sector agropecuario, todos aspiran convertirse en ganaderos.

UMGRM: La Universidad debe ser el puntal para el desarrollo del Departamento, como institución ligada al desarrollo regional, aspecto que funcionó mejor en la época de CORDECRUZ, que era una institución más técnica y participativa que la actual Prefectura.

AEROSUR: Desde junio del 2002 se ha ingresado a una nueva etapa en materia de estructura, organización y visión. La empresa tiene base en la ciudad de Santa Cruz, primero, debido a su orientación de atender el noreste del país, luego, por razones climáticas. Actualmente, la empresa está definitivamente asentada en Santa Cruz debido a las ventajas operativas que ofrece la ciudad en materia de temperatura, carga, número de pasajeros, presión y largo de pista.

CADEPIA: El concepto clave es de pequeña industria productiva, que tiene un potencial de generar el 90% del empleo privado y representa un aporte entre el 28 y 35% del PIB del sector (en otros países, este aporte llega al 50%). Convendría estudiar la experiencia chilena que mediante Programas específicos han logrado incrementar la productividad de la PYME, incidiendo directamente en el crecimiento del PIB. La PYME en Santa Cruz es más industrial, en comparación con el resto del país.

SEMEXA: A futuro, la empresa va a continuar en el tema de investigación. Actualmente se tiene la variedad líder en el mercado (cristalina). Imperativo de seguir con la investigación para aumentar la productividad. Actualmente, existen alrededor de 15 variedades en el mercado.

*En cuanto a la identificación de los sectores más importantes para el desarrollo del Departamento, las respuestas fueron las siguientes:*

CAO: Actual preeminencia de los hidrocarburos. En cuanto al sector agropecuario, crecimiento en superficie y en productividad. Actualmente, se percibe un ligero estancamiento aunque no se ha caído debido al sector industrial.

CNF: El Gobierno no considera importante al sector forestal.

CADEX: Sectores agroindustriales, que ahora deben ser trabajados en función de áreas, productos, sectores al nivel de nicho, teniendo en cuenta aspectos de calidad y cantidad; y "sustituir" la falta de competitividad del país apoyando al aparato productivo nacional. Se trata de ¿cómo dar apoyo a los sectores que producen?

UPSA: La Universidad se funda en una filosofía pragmática (no teórica) profesionalizante. Reconoce la importancia del Comercio Internacional. Su nicho es la clase media y las áreas de Comercio Internacional. La Universidad tiene una posición institucional fuerte con programas de doble acreditación internacional y convenios con las principales universidades latinoamericanas; así como intercambios con universidades del sur de USA. La Universidad tiene un posicionamiento de primer nivel en la formación de profesionales en Comercio Internacional; actualmente, tiene una alianza estratégica con el IBCE-ALADI. Estaban realizando un estudio para evaluar el impacto de sus profesionales en la economía regional, sin embargo, sobresale el dato que la mayoría de sus estudiantes acaban siendo empresarios. Por último, estaba en estudio una cátedra nueva con énfasis en proyectos de exportación.



CCI: El de las frutas tropicales, cárnicos, forestal, vitivinícola, fréjol y caña de azúcar. En materia de servicios, el transporte carretero y el ferroviario. Importancia de tratar temas de biodiversidad, a partir de la certificación y validación científica.

FEPS: La era del gas ya es una realidad. Imperativo de añadir valor agregado al gas, petroquímica y nafta. Brasil debe cumplir con sus compromisos, para lo que se necesitan reglas de juego claras en Brasil. Todavía existe un importante potencial minero, que tendría que ser desarrollado mediante la minería moderna. El sector forestal, que tiene el problema de la Ley Forestal. El agronegocio, a partir de la soya y los productos cárnicos a partir de acuerdos sanitarios y de apertura de mercados.

FRICCIÓN: Al final del 2002 era la segunda empresa exportadora de productos no tradicionales, no agrícolas.

UMGRM: "Prado", que funciona con financiamiento de JICA, es muy importante para la ganadería. Mediante "Vallecito" se da un apoyo importante a los pequeños productores. También cuentan con el Instituto de Tecnología de Alimentos; así como otros 70 laboratorios de formación.

CADEPIA: En el sector de manufactura de madera, de textiles (aunque sólo bajo la modalidad de maquila), en alimentos (aunque existen restricciones sanitarias muy fuertes, además en otras áreas como infraestructura de cadena de frío, almacenamiento, procesamiento y tecnología), marroquinería (requerimientos en capacitación) y orfebrería entre otros. No hay falta de mercados, hay falta de empresarios debido a la inexistencia de apoyo.

*También se consultó sobre los actores/instituciones que han jugado un rol motor de primera línea durante este período, obteniendo las siguientes respuestas:*

CAO: Buena estructura institucional en semillas certificadas, como el Programa Nacional de Semillas de iniciativa público/privada; el Comité Regional encabezado por la CAO, que afortunadamente están libres de ingerencia política. Las instituciones más importantes son la CAO y la CADEX, coordinadas por el IBCE. Debilidad de la CAO (particularmente ANAPO) frente al sector agroindustrial. La cadena no está funcionando en términos de una redistribución equitativa de los beneficios del esfuerzo exportador.

CNF: Por el sector público el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, que junto a BOLFOR y la Cámara Nacional Forestal, han logrado converger en su enfoque de intervención. La institucionalización de la Superintendencia Forestal se refleja en una mayor eficiencia operativa y una significativa disminución de la corrupción al nivel central.

PREFECTURA: Entidad que se encuentra en una situación "sandwich". Sin embargo, el énfasis en el rol de facilitador de la iniciativa privada, particularmente, a través del Consejo Departamental de la Productividad y Competitividad.

CADEPIA: C-Probol tendría que integrarse con instituciones de apoyo al desarrollo de la oferta exportable, también orientada al mercado interno, por ejemplo: uniformes de ejército y leche de soya. En el gobierno no existe una entidad que se identifique con el sector. El Viceministerio de Microempresa no cumple con las condiciones, se requiere un Ministerio. Muchos problemas con la oferta de servicios de desarrollo empresarial, por ejemplo el SAT está politizado y mal administrado. Lo mismo sucede con Bolinvest. En CAPIA, la Prefectura y la Universidad no son activos, por otro lado, tanto la CAINCO como Swisscontact abandonaron la institución. El desafío para CAPIA es crear empresas, pero insuficiencia de recursos. Recientemente, la Prefectura aportó US\$ 80 mil. Lamentablemente, la Prefectura está politizada.

FRIDOSA: Si bien FEGASACRUZ ha colaborado mucho en la erradicación de la aftosa en la Chiquitania, el resto de su trabajo es sólo para tapar huecos y apagar incendios.

FEGASACRUZ podría hacer un mejor trabajo con el 90% de los productores que son pequeños (tienen menos de 100 cabezas). En cuanto al Sistema Boliviano de Tecnología Agrícola (SIBTA) y al SENASAG, siempre existen problemas de institucionalidad con los cambios de gobierno, habría que exigir que sigan las mismas personas.

*Posteriormente, se solicitó identificar las principales fortalezas sobre las que se fundó el desarrollo regional de los últimos quince años, logrando las siguientes opiniones:*

CAO: Creación del crédito agropecuario, Seguridad Jurídica, consolidación de los mercados de la CAN mediante el apoyo a organismos públicos/privados de análisis y seguimiento, protección de los mercados internos, subvención a la I&D y extensión agrícola (SIBTA).

CNF: Se resumen en el estudio de la CAF; donde particularmente se ha identificado el potencial de los mercados internacionales.

FRICCIÓN: Importancia de su relación con el IBCE, quien ha facilitado sus exportaciones a Chile y últimamente a Canadá. Han aprovechado las preferencias arancelarias negociadas en los acuerdos regionales promovidos por la ALADI.

ASOHRUT: El Departamento cuenta con experiencia en el cultivo de frutas. Existe tierra suficiente en un contexto de fin de los cultivos extensivos como la soya, lo cual hace que las frutas sean una buena alternativa. Existen mercados en los países vecinos. Producción fuera de temporada en hortalizas.

*Con respecto a la identificación de las principales debilidades del desarrollo del Departamento durante los últimos quince años, las opiniones son las siguientes:*

CAO: Aspectos financieros, de tenencia de la tierra, de mercados y de tecnología.

CNF: Al no existir una decisión política del Gobierno de priorizar al sector forestal en tanto que política de Estado, todo lo demás sigue. Por ejemplo, la Ley 1700 no tenía un diagnóstico ni política previa, se legisló con prejuicio castigando al sector forestal, ya que se improvisó. Existen males de fondo que se resumen en una legislación que no es competitiva al nivel internacional. Concretamente, se ha afectado a la seguridad jurídica y a la propiedad privada.

ANAPO: Entre las debilidades más importantes se pueden citar las siguientes: la existencia de un oligopsonio, problemas de infraestructura, de financiamiento, de mercado (consolidación y apertura) y de apoyo a la producción. Todos ellos están siendo abordados en el Acuerdo Boliviano de Competitividad para el sector. Existen cuellos de botella en la cadena: intereses contrapuestos entre productores e industria. Criticidad del transporte interno y de exportación. La soya transgénica ha puesto sobre el tapete el tema de la tecnología. Perspectivas interesantes de especialización en el ámbito de los cultivos convencionales y orgánicos, aunque faltan estudios. Actualmente, existen 350.000 há. de siembra directa.

CCI: Dentro de un enfoque de priorización (80–20), las restricciones más importantes están en el ámbito del desarrollo y diseño de productos, tanto desde una perspectiva de corto y largo plazo; Asimismo, se evidencia que las entidades de capacitación han perdido su enfoque práctico.

GRAVETAL: En el grano de soya, son altamente competitivos. Las mayores dificultades son de logística y trabas burocráticas; por ejemplo, 70% del tiempo del gerente está destinado a resolver problemas de frontera, que se cierra el viernes a las 18:00. La principal restricción es la burocracia. Por otro lado, la condición de país mediterráneo genera problemas de logística, derivados de carencias de infraestructura que originan elevados costos de transporte y que le competen resolver al gobierno. Por ejemplo, Argentina que tiene una industria competitiva posee una fábrica en la Hidrovía y una planta de gran talla al lado de la fábrica. En consecuencia, se requiere de una alta eficiencia para compensar estos costos y poder aprovechar de la gran calidad de materia prima boliviana, que es mejor que la argentina y la brasilera; lo cual tendría que permitir la penetración del mercado libre.

FEGASACRUZ: Existen problemas en el sector: todos están endeudados. En términos de seguridad jurídica el mayor problema reside en las definiciones con respecto a la carga animal, aspecto que fue fuertemente distorsionado con la Ley INRA y la posición de las TCOs. También existe el problema de la fiebre aftosa, que es generalizado salvo la región de la Chiquitania.

FRICCIÓN: Muchas restricciones al nivel de plataforma de servicios: en materia de transporte en cuanto a consolidación de carga hasta llegar a volúmenes que justifiquen el uso de contenedores; problemas de seriedad y cumplimiento de las empresas; capacitación insuficiente, malos funcionarios públicos y problemas operativos con el RITEX. Otras limitaciones importantes en materia de financiamiento y de procesos de certificación IBNORCA e ISO.

AEROSUR: Tres años de crisis hasta fines del 2002, con la cantidad de pasajeros en permanente disminución y en vías de estabilización. Los servicios aeroportuarios en Bolivia son exageradamente caros (se requiere una administración compartida), además que se tiene el combustible más caro de Sudamérica. Trabas burocráticas para el sector en materia de internación de naves.

ASOHFRUT: Prácticamente todos son pequeños productores, sobre todo en el campo de las hortalizas, lo cual se traduce en una gran dificultad de asociación. Cuando se está bien organizado, todo lo demás se vuelve fácil. Por ahora, los pequeños productores no están bien organizados. La Asociación tuvo su buena época en la década de los ochenta porque manejaba créditos y recursos propios.

CBH: La falta de mercados. También la reglamentación, que no siempre es acorde con el mercado, por ejemplo, en el tema de la pausa para perforar.

FRIDOSA: En este momento existe un gran desincentivo al ganadero para producir ganado de calidad: problema de la aftosa, ya que limita las posibilidades de exportar. El sector cárnico no está ni al 5% de su potencial, se puede llegar a exportar entre US\$ 70 a 100 millones. No existe lobby, el cabildeo lo realiza FRIDOSA. Tampoco hay mercados, con Chile sólo se tienen promesas y aún de cumplirse, tomaría cuatro años exportar a ese mercado. No existe ninguna estrategia para el sector, ahora se trata de una sola empresa.

*A continuación, se indagó sobre las expectativas para el desarrollo del Departamento de Santa Cruz durante la primera década de este siglo, obteniendo las siguientes respuestas:*

CAO: Se va a seguir creciendo. Se necesita otro Programa *Low Lands*. La producción se está trasladando del este al norte, particularmente, debido a condiciones climáticas (lluvia). Ya no se darán los incrementos en superficie del período 90-98, sino se debe apuntar a mayor productividad e integración con el sector ganadero.

CNF: El escenario es pesimista si no se hace nada. Las condiciones para crecer están presentes, se necesita activarlas en el marco de un Plan. En este sentido, los aspectos críticos son la patente forestal, la seguridad jurídica, el financiamiento y la tecnología (particularmente, en materia de secado).

CADEX: El Departamento de Santa Cruz posee muy buenas perspectivas en el sector forestal (estudio del CCI que indica un potencial de US\$ 1200 millones en 15 años). Asimismo, se tiene un potencial interesante en el sector cueros, donde con la transferencia tecnológica adecuada (vía Joint Ventures) se podría replicar la experiencia del Brasil que exporta US\$ 1000 millones anuales en suelas de cuero y calzado.

UPSA: La Universidad preveía que a fines del 2002 se estaba saliendo del hueco y que las exportaciones van a recuperar. Santa Cruz es el polo de desarrollo del país. Estaban trabajando en un Plan Estratégico para una mayor utilización de su capacidad instalada: una estructura diseñada para albergar 6.000 estudiantes con 27 laboratorios y bibliotecas, donde ahora sólo estudian 3.500.

ANAPO: La institución promueve la cadena productiva, mediante sus departamentos de investigación y transferencia de tecnología, su unidad de tributación, su Comité de Caminos que ya ha construido alrededor de 60 km., su unidad de gestión de mercados, su unidad de gestión de proveedores, particularmente, en el ámbito de insumos y semillas, y su unidad de proyectos.

FEPSC: Se vive un momento de grandes oportunidades. Se requiere una política de apertura de mercados en los agronegocios por parte de los países industrializados. Se requiere una gestión al nivel político, donde existe un rol para la ALADI: antes que la eliminación de los subsidios, se debe lograr el acceso a los mercados. Los aranceles del Siglo XXI son las medidas sanitarias.

FEGASACRUZ: No existen estimaciones de crecimiento, el factor crítico es la erradicación de la fiebre aftosa, razón por la cual, surge la necesidad de faenar en la región de Chiquitania. El desafío es darle valor agregado al producto en el entendido que todo el animal sirve. Se necesita una estrategia para reestructurar y desarrollar el sector, donde se deben priorizar los aspectos institucionales orientados a fortalecer las actividades de comercialización a imagen de lo realizado con el frigorífico CIFCO.

FRICCIÓN: Tienen un objetivo de exportar US\$ 1 millón al año, para ello, realizaron inversiones adicionales de US\$ 300.000 para duplicar el actual monto de exportaciones. Se trata de contar con la estructura para producir US\$ 1 millón a partir de tecnología de punta y procesos de investigación y desarrollo internos para producir con eficiencia.

UMGRM: A futuro, la Universidad tiene un gran potencial, para ello, tiene que acercarse más a las empresas. Ya participó en EXPOCRUZ 2000 ofreciendo sus servicios de investigación. A fines del 2002 se estaban agendando encuentros Universidad-Empresa, que constituyen talleres bajo el modelo chileno. La Universidad tiene ventaja sobre universidades privadas como la UPB o la UPSA, particularmente debido a su infraestructura instalada, recursos humanos y presupuesto asignado a la investigación. Se trata de volcar los acuerdos de cooperación en aspectos operativos. Necesidad de incursionar en sectores nuevos, vinculados a los servicios.

AEROSUR: El mercado boliviano de pasajeros está saturado (en capacidad). Del pico, se ha bajado a la mitad. Salir hacia el exterior es un requisito de sobrevivencia, debido a rutas más largas y mejores precios unitarios. En efecto, en Bolivia, los aviones pasan más tiempo en tierra que en el aire. El hecho de tener categoría FI genera estándares

más caros que son absorbidos por las empresas. La visión actual es de realismo y optimismo, la competencia con el LAB, en términos de posicionamiento, es al nivel del sentimiento nacional. A futuro, la empresa está creciendo en pasajeros, aviones y rutas. En julio del 2002 se llegó a un pico de 50% de participación del mercado. Los factores de expansión son el servicio, la cantidad de rutas -particularmente internacionales- que permite alimentar los vuelos nacionales, las alianzas internacionales: compra de una aerolínea argentina.

PREFECTURA: En el Consejo Departamental de Productividad y Competitividad el Prefecto es Presidente, donde participa junto a la empresa privada y las mancomunidades de municipios. Tiene que convertirse en un ente de análisis, donde se detecten los problemas y se diseñen las soluciones, es decir, generar políticas de desarrollo (Rol de CORDECRUZ).

SEMEXA: La crisis actual se debe a aspectos políticos y aspectos coyunturales. Hay que hacer que la producción sea sostenible a partir de una mayor productividad.

ASOHRUT: El sector tiene un gran potencial si recibe apoyo.

FRIDOSA: Depende de los mercados. La ganadería es de menor rentabilidad que la agricultura, pero más segura; siempre y cuando haya mercados y se haya superado el problema de la aftosa. El negocio puede crecer en sus mercados naturales a partir de la alta genética. Por ejemplo, FRIDOSA tiene 15 camiones para asegurar la cadena de frío.

En cuanto a la aftosa, se requiere seguir vacunando con seriedad, a SENASAG le está faltando recursos.

*Con respecto a opiniones sobre el sitial del Departamento al nivel nacional y la evolución de la relación región–Gobierno Central, las respuestas fueron las siguientes:*

CAO: Primer nivel del Departamento. La relación región-país será positiva en la medida en que se siga un Plan de Desarrollo, sino lo contrario.

CNF: El Departamento de Santa Cruz es la plaza más importante en materia de producción primaria. Pando ha repuntado. La Paz y Cochabamba sobresalen por su parque industrial.

CADEX: El peso de Santa Cruz va a crecer en Bolivia. Santa Cruz ya es el Departamento de mayor peso productivo en el país. Conviene encauzar los efectos colaterales del desarrollo en cuanto a las condiciones sociales que permiten generar trabajo y riqueza. Se debe propender a un desarrollo equilibrado con el Occidente del país (sectores de la quinua, camélidos, maquila, etc.).

ANAPO: La producción comercial está concentrada prácticamente, en su totalidad, en Santa Cruz. La producción de semillas en Valles, Yacuiba y Tarija. Como cadena, se tiene relación con Cochabamba a partir del sector avícola. El gran desafío reside en incorporar al pequeño productor a partir del desarrollo de la cadena, mediante FUNDASOYA.

CCI: El sector forestal tiene un potencial de exportación de US\$ 600 millones en 7 años.

AEROSUR: Existen buenas proyecciones para la carga a futuro. Ahora, sólo representa el 5% de los ingresos, con picos del 10%, ya que el énfasis sigue estando en pasajeros. Por el momento, pensar en un avión carguero no sería un buen negocio. Cada

ruta es diferente, es un mercado distinto, donde la ruta Santa Cruz–La Paz es el principal mercado. El mercado de Santa Cruz es bueno y está estable, La Paz gana, debido a la demanda generada por la administración pública. Para los vuelos internacionales, Santa Cruz es el centro operativo debido a las conexiones internacionales y las facilidades de mantenimiento.

CADEPIA: Los escenarios a futuro dependen de las condiciones. Si no hay Estado competitivo, no habrán empresas competitivas. Por ejemplo, las gestiones del RITEX demoran 5 meses más sobornos. En cuanto a las posibilidades que ofrece el ATPDEA se tienen problemas de materia prima. En el marco de un Estado competitivo se requiere diseñar un marco legal para las PYMES: por ejemplo, aprobar la Ley de Garantías Muebles, además, se requiere establecer las normas para formalizar a la pequeña industria, que deberían ser complementadas con incentivos mediante programas específicos.

ASOFRUT: Al nivel nacional funciona el SIBTA, que genera una relación con los Departamentos. En la Fundación Valle existen 20 proyectos en ejecución. La Asociación participa en el Directorio a través de la CAO.

*Posteriormente, se procedió a indagar sobre las percepciones en cuanto al patrón de inserción del Departamento de Santa Cruz en el subcontinente, obteniendo las siguientes respuestas:*

CAO: La Feria Exposición Internacional de Santa Cruz (FEXPOCRUZ) muestra que Santa Cruz es vista en la región de forma diferente a Bolivia. El Departamento posee otras condiciones, particularmente, en cuanto a recursos naturales y situación geográfica. La IED en general y específicamente al agro va esencialmente a Santa Cruz.

CNF: El tema de la certificación posicionará a la industria al nivel internacional. El objetivo tendría que ser convertirse en líderes en la certificación, sacar provecho de esta condición y vender más productos certificados al nivel mundial.

CADEX: La gravitación del Departamento de Santa Cruz en la subregión está aumentando y su influencia es cada vez más importante. Pero, Santa Cruz es Bolivia y Bolivia es unitaria. Se requiere de un esfuerzo nacional para integrarse físicamente. Bolivia tiene la ventaja de tres ciudades importantes (eje troncal).

NUR: La ciudad de Santa Cruz se encuentra en el corazón de América del Sur. Desafío de integrarse a la subregión. Actualmente, NUR cuenta con Convenios con 16 Universidades, entre ellas, de Ecuador, Universidad del Norte de Argentina (Salta) y Universidad de Valparaíso en Chile, entre otras.

UPSA: La Universidad está trascendiendo fronteras con actividades en Brasil, México y Chile; mediante proyectos de investigación conjuntos.

ANAPO: Actualmente, el Departamento es el sexto productor/exportador mundial de soya, el cuarto productor/exportador sudamericano. Con el MERCOSUR, somos competidores; a futuro existe la posibilidad de desarrollar esquemas de integración empresarial. Con la CAN somos complementarios, ya que las producciones en Perú, Ecuador y Colombia son mínimas. El ALCA es la gran interrogante, debido a las fuertes distorsiones que existen en el comercio internacional de productos agrícolas, particularmente en EE.UU., generando condiciones desiguales de competencia.

FEPSC: El Departamento de Santa Cruz y las otras regiones tropicales de Bolivia se caracterizan por una población más homogénea, con educación, mucha tierra y agua

suficiente; características similares a las regiones de Matto Grosso, Matto Grosso do Sul y Rondonia en Brasil; aspectos que las convierten en las regiones que más van a crecer en el futuro.

ASOFRUT: Bolivia es un país muy pequeño, aún al nivel regional.

*En cuanto a las percepciones sobre amenazas para el desarrollo del Departamento durante los próximos años, las opiniones son las siguientes:*

CAO: La principal amenaza es Bolivia (Gobierno Central), la convulsión social identificada, particularmente, en el Movimiento de los Sin Tierra y perder el mercado de la CAN.

CADEX: Entre las principales amenazas, se pueden mencionar las siguientes: i) perder las preferencias de la CAN; ii) la convulsión social y los bloqueos; y iii) seguridad jurídica para el inversionista.

NUR: Las actuales prácticas administrativas–estatales, que requieren una gestión diferente.

UPSA: Principalmente, la crisis económica. La mala política del Ministerio de Educación de crear Universidades por crear.

FRICCIÓN: La dependencia en materia prima importada. Se requiere más apoyo gubernamental mediante agregados comerciales y profesionales en comercio exterior.

UMGRM: Mínimas.

SEMEXA: No hay que pensar que va a haber más áreas, en consecuencia, se presenta el desafío de la productividad e investigar usos y mercados alternativos. Por el momento, una concentración muy fuerte en granos.

ASOFRUT: Principalmente, las enfermedades. Tampoco existe crédito a mediano y largo plazo. Para la fruticultura se necesitan plazos entre 10 y 20 años.

CBH: Intereses de los pueblos y las comunidades; así como las declaraciones políticas y gubernamentales. No existe una política para el sector de hidrocarburos, que cuente con la definición de una visión y un Plan marco, se improvisa constantemente.

*Con respecto a las percepciones sobre las principales oportunidades para el desarrollo del Departamento durante los próximos años, listamos las siguientes:*

SEMEXA: El sector agrícola tiene un efecto multiplicador muy grande. Hay que conservarlo y relanzarlo. Hace falta una política agropecuaria desde el Estado.

ASOFRUT: Se necesitan estudios concretos, por ejemplo, con respecto al clima en productos de fuera de temporada. Existen nichos interesantes para frutas tropicales.

*También se indagó sobre los actores/instituciones motores para el desarrollo del Departamento en los próximos años, recibiendo las siguientes respuestas:*

ASOFRUT: Primero, se requiere partir del esfuerzo propio, luego los municipios son importantes, así como la Prefectura, el Ministerio de Agricultura, el SIBTA y organismos internacionales financiadores, que deberían generar un Banco de Desarrollo.

CBH: Las instituciones dependen de cómo operan, es decir, de su eficiencia.

*Por último se relevaron opiniones sobre los arreglos institucionales que serían necesarios para garantizar el desarrollo del Departamento de Santa Cruz en el futuro próximo, obteniendo las siguientes respuestas:*

CAO: El sector productivo necesita que el Estado se involucre más en el esfuerzo. Necesidad de mayor descentralización y autonomía regional. Mayor participación del sector privado en la formulación y diseño de políticas económicas.

CNF: Imperativo de definir una política para el sector forestal. Mientras ésta no exista se depende del Ministro de turno. Se proponen acuerdos en tres temas: i) con el Ministerio para arreglar los problemas de patente (a través de la Ley de Reactivación); ii) de seguridad jurídica (sacando a la Prefectura); y iii) de financiamiento (mediante bonos). También se requiere la liberación de aranceles para las importaciones de bienes de capital (ej. hornos de secado). El arreglo institucional más importante sería la creación de un Viceministerio orientado a promover exclusivamente al sector; ahora el nivel es de Dirección y se encuentra en el Ministerio de Agricultura cuando se requiere que el enfoque sea de carácter productivo.

CADEX: El sector exportador y gobierno coinciden en el CONEX, que funciona adecuadamente y últimamente mejor. Sin embargo, se necesita un mecanismo más fluido con la Cancillería, particularmente en materia de seguimiento de las negociaciones comerciales, el gas, etc.

NUR: Se deben renovar las experiencias de planificación estatal. Ahora, sólo mercado sin ninguna planificación. Se requiere una nueva planificación. Para ello, énfasis en la formación de profesionales, en función de valores de responsabilidad, honestidad y transparencia para que se traduzcan en procesos productivos más eficientes.

UPSA: Un mayor reconocimiento por parte del sector público hacia el sector privado en materia de educación. No se debe olvidar que la educación es un bien público. Se deben diseñar proyectos de investigación compartidos. Actualmente, el financiamiento estatal sólo va al sector público.

ANAPO: Los Acuerdos Bolivianos de Competitividad. Complementariamente, habría que hilar más fino en los temas que ahora están planteados de forma general. Se requiere una mayor apertura del sector público.

FEPSA: Crear mecanismos de ahorro forzoso, redefinir el rol del mercado además de resolver aspectos de Seguridad Jurídica y de Seguridad Ciudadana.

FEGASACRUZ: Importancia de resolver el tema sanitario con la colaboración de las Universidades

FRICCIÓN: Cada región debería generar grupos de empresas piloto, para que jale al resto mediante un efecto demostrativo.

UMGRM: Se requiere fortalecer las relaciones Universidad–Empresa y Universidad–Estado, mediante programas y proyectos. Se necesita desarrollar unidades de negocio para que la propia Universidad tenga servicios autosostenibles. En suma, desarrollar un Plan de Universidad Emprendedora.

PREFECTURA: Se debe asumir un nuevo rol en función de la territorialización, mediante acciones al nivel municipal en el concepto de “municipio productivo”, dando



prioridad a las mancomunidades. Para ello, se requiere puntualizar debilidades y fortalezas para generar proyectos. El Consejo Departamental se debe constituir en el ente de coordinación y articulación interinstitucional.

CADEPIA: Es necesario reconocer la importancia del sector, en la práctica (más allá del discurso). Propender a un fortalecimiento de los gremios. En suma, reconocimiento social y político además de recursos.

ASOFRUT: Actualmente, la Asociación tiene una institucionalidad mínima: sin gerente, el actual es ad-honorem. En el pasado se realizaron muchos estudios, por ejemplo hace 4 años el Plan Frutícola para los Valles Cruceños con apoyo del PASA, que a partir de un diagnóstico elaboró un Plan Quinquenal con Proyectos específicos que no se implantaron. Hace más de 10 años, JICA financió un Proyecto para un Sistema de Comercialización en Santa Cruz que planteaba la necesidad de construir un mercado mayorista conectado con las zonas productoras. A pesar que el estudio de factibilidad está listo desde 1999 no se lo ejecuta hasta ahora, pues el gobierno no lo prioriza; más bien se ha desvirtuado el concepto original del Abasto.

CBH: Se realizan reuniones al nivel de Comisiones Técnicas para solucionar los problemas mediante consenso. La Cámara mantiene un bajo perfil para asegurar las necesidades de comunicación. Se trata de arreglar los problemas de forma directa. Se invita (beca) a los funcionarios de gobierno a todos los cursos organizados para el sector. El hecho que ahora haya un Ministerio para el sector es una ventaja. El sector de hidrocarburos es el sostén de la economía boliviana.

De la variedad de opiniones recogidas durante el trabajo de campo, se pueden lograr cinco grandes conclusiones, que conviene tomar en cuenta para fines del propósito de este trabajo:

- Primero, no existe una estrategia de desarrollo exportador reconocida en la muestra de entidades, organizaciones y empresas consultadas.
- Para aquellos que participaron en los esfuerzos de planificación estratégica conducidos por la Prefectura del Departamento, el grado de participación y socialización es mínimo, coincidiendo más bien, en aspectos de crítica y falta de credibilidad de este ejercicio.
- Si bien las perspectivas con respecto al futuro del desarrollo económico del Departamento están alineadas con el potencial de la región, se percibe una fuerte segmentación de intereses sectoriales que necesitan de un imperativo esfuerzo de agregación y priorización. Aún al interior del sector exportador líder, en el de oleaginosas, se perciben intereses contrapuestos entre productores e industriales.
- A pesar que varias opiniones son críticas con respecto al rol del gobierno central, llegando una de ellas a manifestar que la principal amenaza para el desarrollo del Departamento de Santa Cruz es Bolivia, por otro lado, casi todos los actores cuentan en las instituciones públicas centrales para resolver los principales problemas que confronta el sector productivo de la región.
- Esta aparente separación entre los intereses regionales y nacionales; así como una identidad local que sería, significativamente distinta de la identidad nacional tradicional, lleva a la mayoría de los sectores entrevistados a proyectar escenarios de inserción internacional diferenciados para el Departamento con respecto al resto de Bolivia.

De alguna manera, este trabajo de agregación y consolidación de visiones sectoriales ha sido asumido por el CDC de Santa Cruz (CDC-SCZ)<sup>13</sup>, que, además del trabajo técnico en materia de desarrollo de cadenas productivas mediante Acuerdos Bolivianos de Competitividad, tendría que generar una visión global del desarrollo del Departamento a partir de visiones parciales, primero, en cuanto al uso sostenible de los recursos naturales; segundo, a la promoción de la equidad y democracia en la sociedad cruceña, rompiendo tradiciones patriarcales y excluyentes; tercero, a la mayor institucionalización, superando la ineficiencia y corrupción en todas las instancias públicas regionales; y cuarto, a un desarrollo productivo más homogéneo que garantice el fenómeno de “derrame” a la mayoría de la población. En definitiva, este sería el contexto más adecuado para la dinamización del desarrollo productivo regional a partir del complejo agropecuario-agroindustrial, de la producción de hidrocarburos, de la producción minera y de los sectores de servicios especializados (comercio, sector financiero, servicios de apoyo a la producción y turismo, entre otros).

---

---

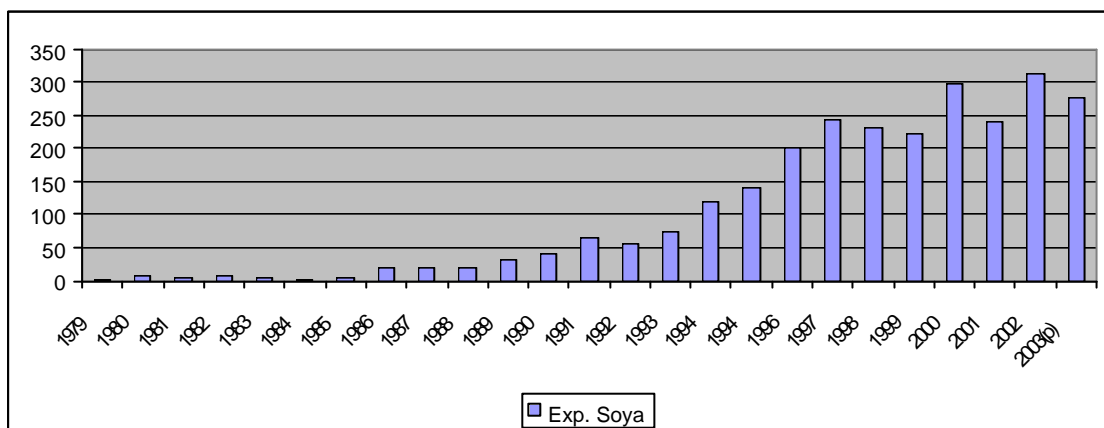
<sup>13</sup> Diferente al mencionado por los representantes de la Prefectura. El CDC-SCZ está coordinado por la CAINCO y participa directamente en el Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad.

## VII. COMPETITIVIDAD DEL SECTOR OLEAGINOSO

El sector de la soya en Bolivia es uno de los sectores con más éxito a nivel nacional. El rendimiento del sector en los últimos diez años ha sido notable, con un comienzo base sin precedentes. Las exportaciones de soya han crecido de la nada durante los últimos veinte años (ver Gráfico 76), para convertirse en una de las exportaciones no tradicionales líderes, la más grande exportación agrícola y una valiosa fuente de empleo para la economía boliviana (ver Gráfico 77). Según estudios recientes realizados por el SBPC, el sector representa 5,24% del PIB nacional, 30% del PIB del Departamento de Santa Cruz, 26% de las exportaciones nacionales, constituyéndose en el primer rubro en importancia, 43% de la superficie cultivada al nivel nacional y 70% de la superficie cultivada del Departamento de Santa Cruz. Este sector ocupa a 14.000 productores, de los cuales un 77% son pequeños (menos de 50 há.) y un 2% son grandes (más de 1.000 há.), generando 45.500 empleos directos y 72.000 empleos indirectos.

**Gráfico 76**

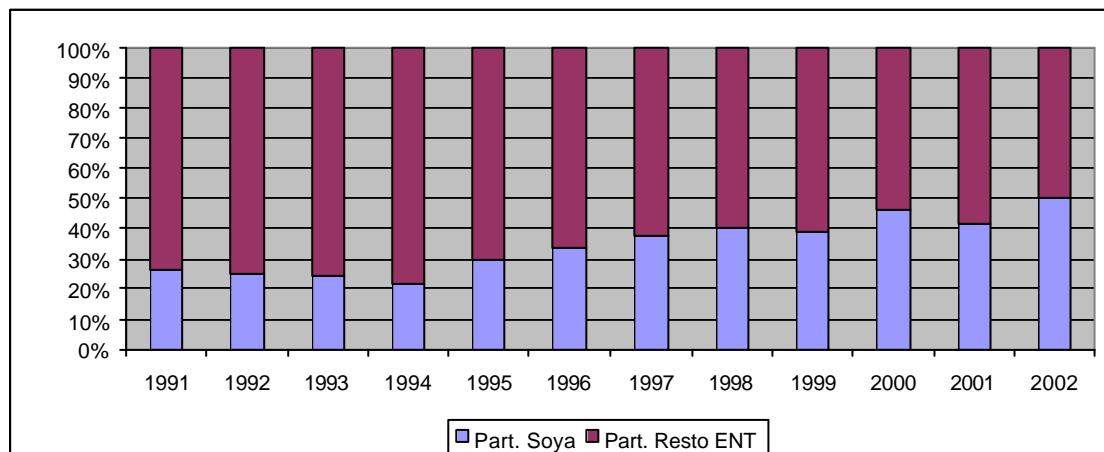
**Soya: Exportaciones totales, 1979-2003(p)**  
(Millones de US\$)



(p) Enero-Setiembre 2003.  
Fuente: INE y [www.ibce.org.bo](http://www.ibce.org.bo).

**Gráfico 77**

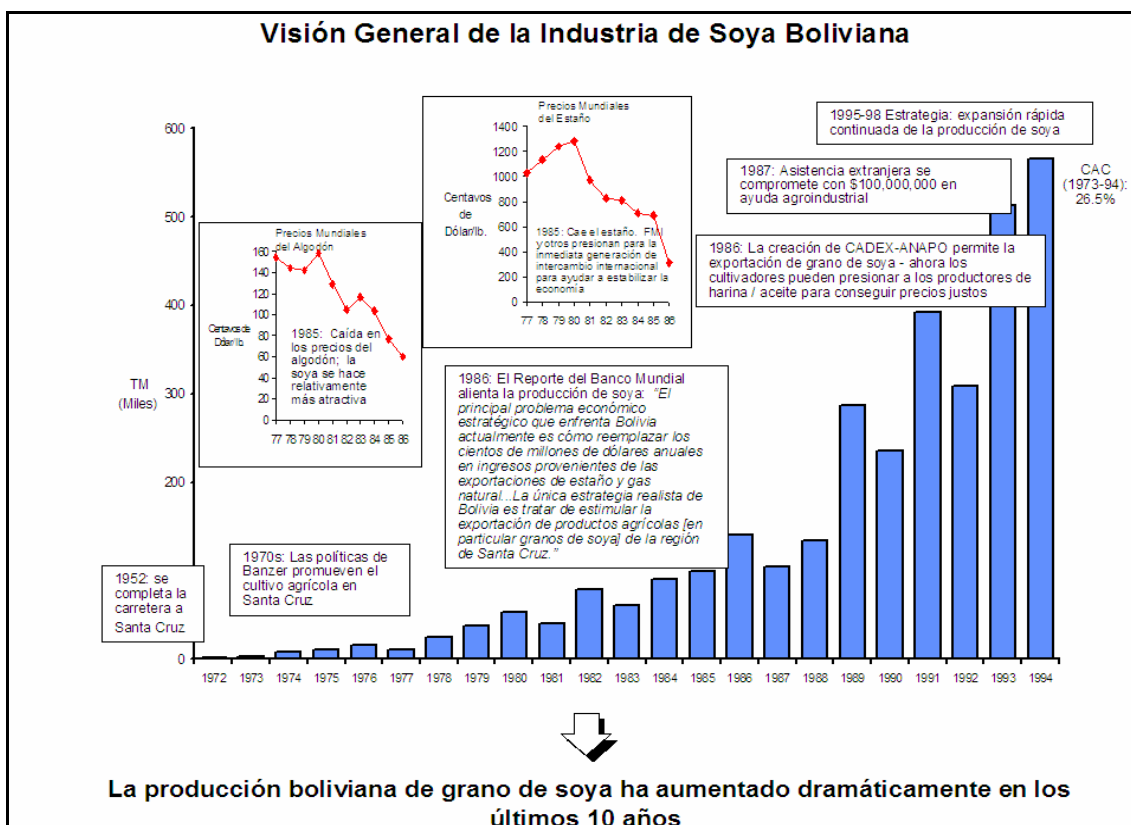
**Soya: Participación en las exportaciones no tradicionales de Bolivia, 1991-2002**



Fuente: INE (2002).

La gestión 2003 se presenta como excepcional para el sector, donde se pretende batir varios récords. Estimaciones preliminares anticipan que las exportaciones del sector superarán los US\$ 385 millones. Del mismo modo, la producción registró un incremento del 32% en volumen con respecto al 2002, llegando a producir 1,7 millones de toneladas. Cabe mencionar, que estos resultados están fuertemente condicionados a una coyuntura extraordinaria en los mercados internacionales de oleaginosas, que se ha traducido en excelentes precios de exportación; así como a condiciones climáticas, también excepcionales en el Departamento de Santa Cruz. Queda el desafío de consolidar estos resultados en un contexto de mayor normalidad, tanto en términos de variables externas como internas.

**Gráfico 78**



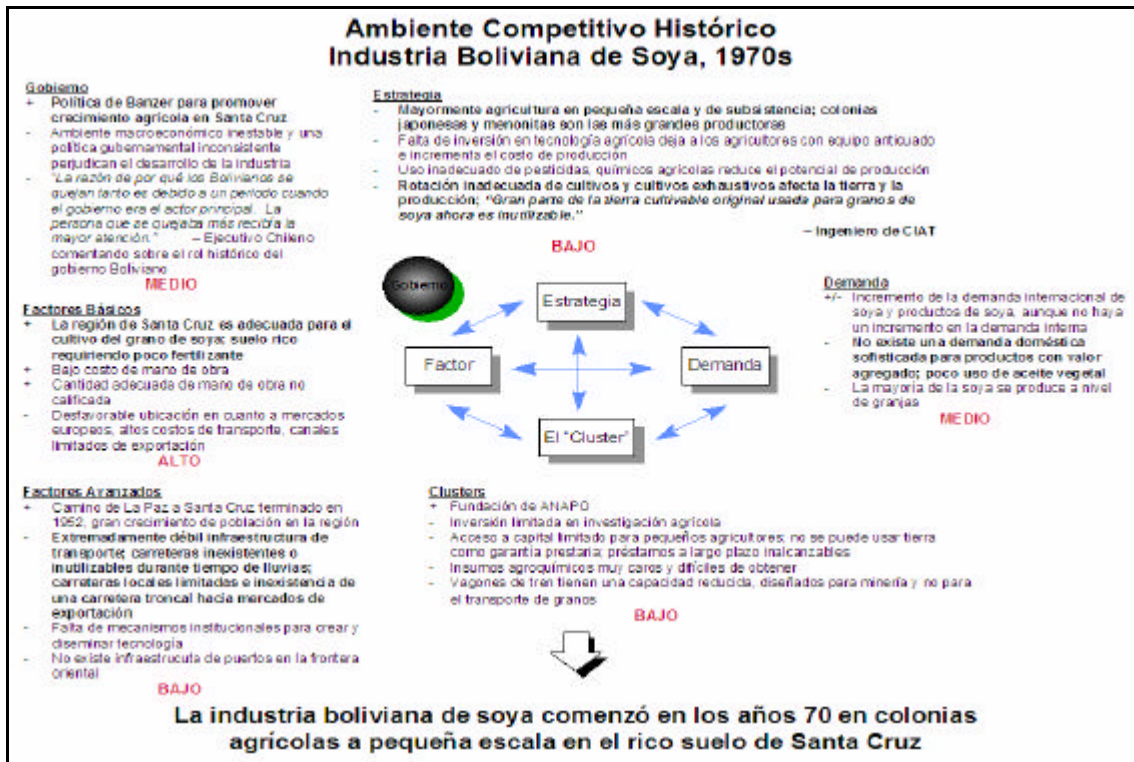
Fuente: Estudio Monitor (1997) "Construyendo las Ventajas Competitivas de Bolivia".

Aunque su participación en el mercado mundial es todavía pequeña, los productores bolivianos han desplazado a los productores de Brasil, Argentina y Estados Unidos, ganando terreno en los mercados de la Comunidad Andina, aunque favorecidos por la preferencia arancelaria que le otorga su participación en este esquema de integración subregional latinoamericano: destino del 92% de las exportaciones del sector, que en un 61% utilizan la Hidrovía Paraguay-Paraná como medio de transporte. El reto competitivo ahora, consiste en consolidar esa presencia en los mercados andinos y en mejorar las condiciones para competir en mercados globales alternativos, sobreponiéndose a la crisis de finales de la década de los noventa que golpeó duramente al sector.

Cabe resaltar que este éxito, refleja uno de los más ambiciosos proyectos de desarrollo económico implantados en Bolivia, sino el único. Teniendo como antecedente el proceso de colonización agrícola de principios de la década de los sesenta, más conocido como "La marcha hacia el Oriente", la crisis de los ochenta que provocó el colapso

so del modelo minero-exportador y varios estudios de consultoría,<sup>14</sup> se arrancó con el Proyecto de Desarrollo de las Tierras Bajas del Este, conocido como Proyecto *Low Lands*, que fue originalmente financiado por el Banco Mundial (ver Gráfico 78).

Gráfico 79



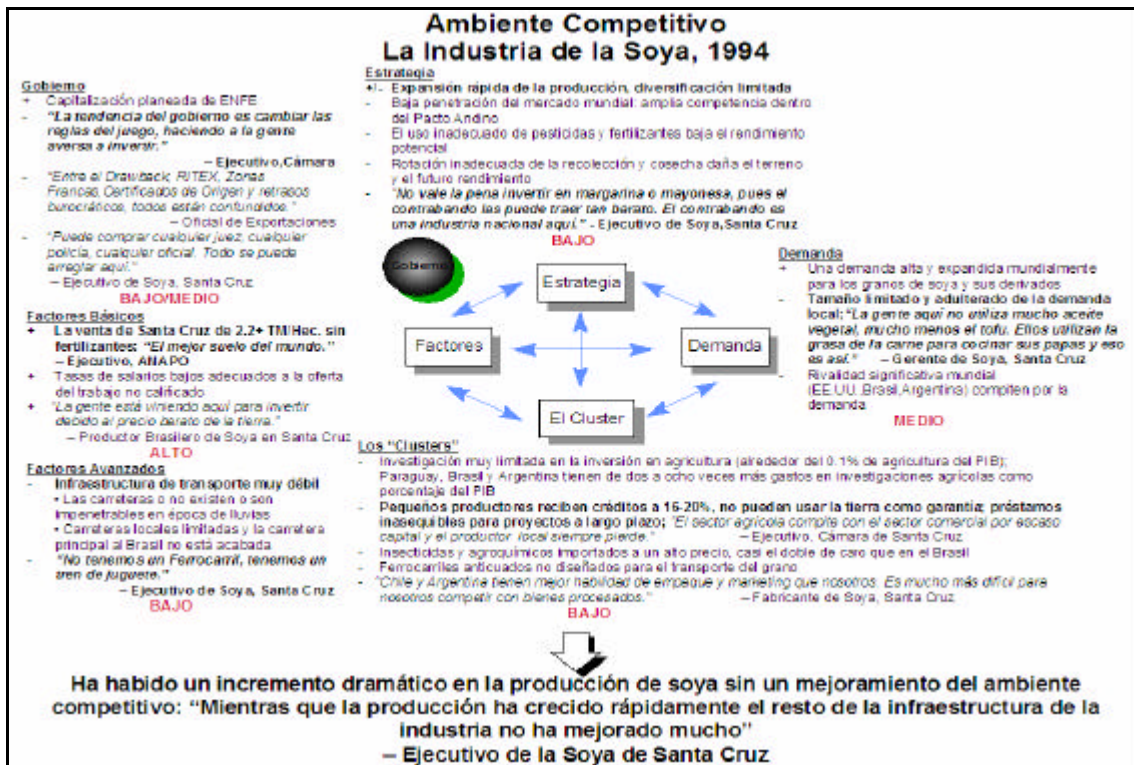
Fuente: Estudio Monitor (1997) "Construyendo las Ventajas Competitivas de Bolivia".

Este proyecto asignó recursos para habilitar una nueva frontera agrícola localizada al Este del Río Grande, en los llanos orientales del Departamento de Santa Cruz. A través de la ejecución de sus diferentes componentes, se crearon las bases tecnológicas y de infraestructura rural para el surgimiento de un nuevo modelo de desarrollo agroexportador. Dicho proyecto, aún con sus limitaciones, fue, prácticamente el único esfuerzo integral, involucrando tanto al sector público como al privado, que buscó diversificar la base productiva y exportadora de Bolivia, a partir del sector agropecuario. Los impactos registrados del Proyecto *Low Lands* dejan importantes lecciones a ser consideradas en la proyección de nuevas estrategias y acciones a asumir en el futuro.

A pesar de este esfuerzo, la estructura del "cluster" de la agricultura comercial de Santa Cruz en general, y de la industria boliviana de la soya en particular, se sustentó, principalmente, en una agresiva expansión de la frontera agrícola, limitándose a suministrar insumos importados, maquinarias y servicios de desmonte; e invirtiendo en capacidad de recepción y molienda de materia prima para el procesamiento y exportación de productos con escaso valor agregado y muy poca sofisticación e innovación tecnológica. Los centros de investigación públicos y privados no participaron, oportunamente, para proporcionar paquetes tecnológicos que acompañen esa explosiva expansión agrícola, y en la generación de nuevos usos y productos diferenciados. Justamente, los Gráficos 79 y 80 muestran muy poca variación en los términos de competitividad del sector en un periodo de prácticamente 25 años.

<sup>14</sup> Particularmente el de David Morawetz (1986).

Gráfico 80



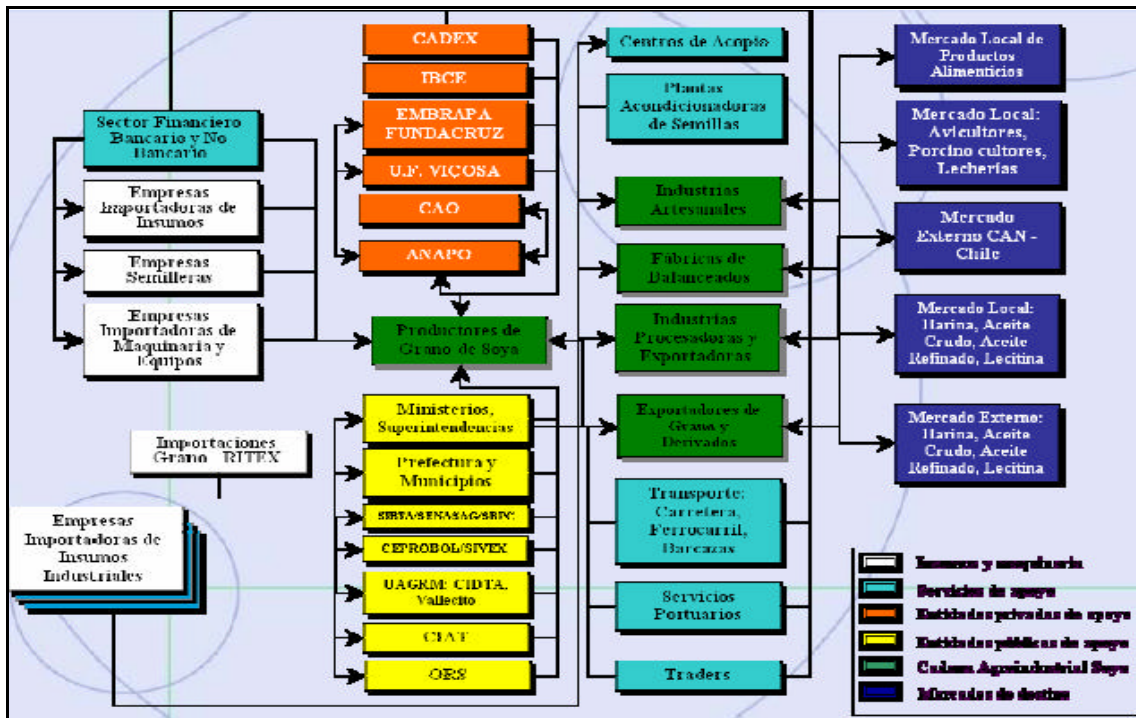
Fuente: Estudio Monitor (1997) "Construyendo las Ventajas Competitivas de Bolivia".

No obstante estas limitaciones de competitividad, en el corto y mediano plazo se prevé que la siembra de cultivos comerciales, tales como la soya, girasol, maíz, arroz, sorgo, trigo y caña de azúcar; al igual que la ganadería de carne bovina, avícola y porcina, seguirán siendo predominantes en el espectro de la agricultura comercial del Departamento (ver Gráficos 81 y 82). En este sentido, lo que se requiere provocar de manera gradual, en función a la generación y difusión de nuevos paquetes tecnológicos y tendencias en los mercados internacionales de los agronegocios, una especialización en cultivos y productos con mayor valor unitario, posibilidades de diversificación, industrialización y diferenciación<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Un estudio de la ALADI (2001) muestra que fuera del algodón, azúcar, arroz y trigo, las principales *commodities* producidas en Santa Cruz están en la lista de los productos más dinámicos del mundo, con la soya, carne de pollo, carne bovina e incluso el girasol.

Gráfico 81

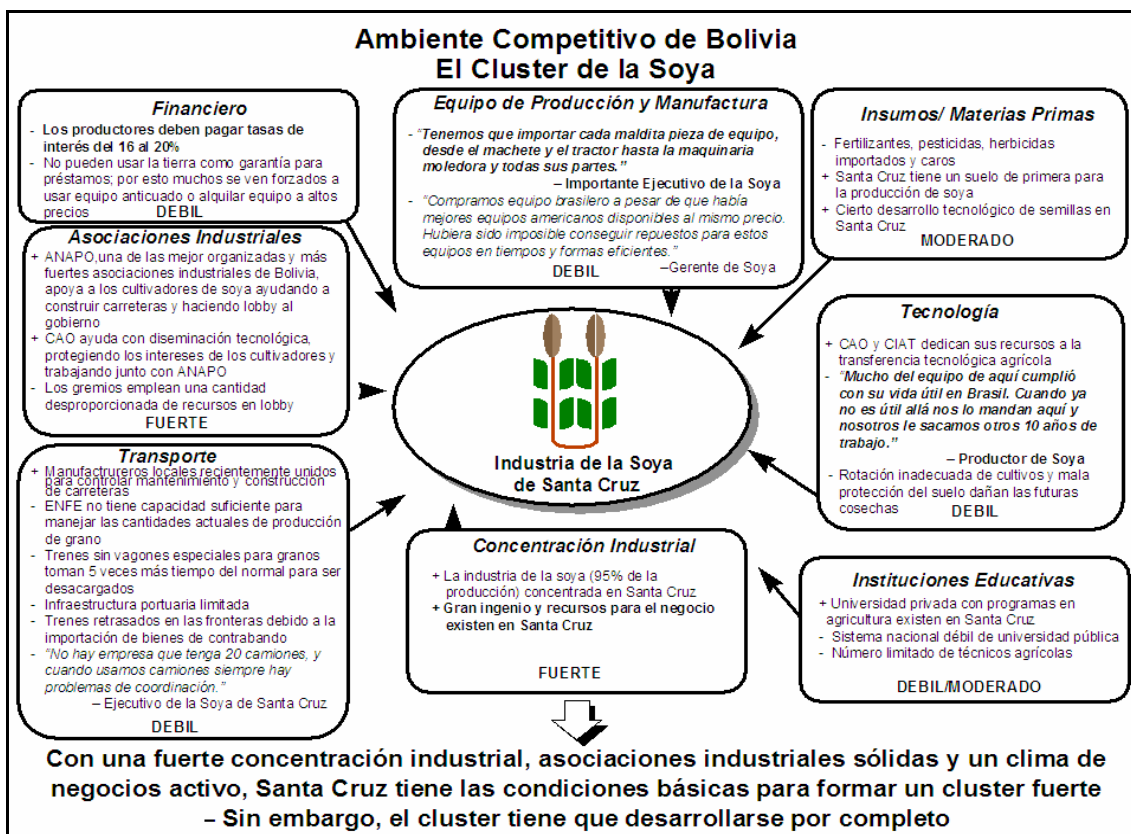
Santa Cruz: "Cluster" de la Soya



Fuente: Montenegro (2001).

Para asegurarse una competitividad de la industria de la soya del Departamento de Santa Cruz a largo plazo, éste debe concentrarse en dos prioridades. La primera, consiste en mejorar la posición de costo relativo, a través del desarrollo de una estrategia enfocada en la infraestructura de transporte. La segunda, resulta en mejorar el atractivo de la estructura industrial en el sector en el que se está compitiendo con productos sofisticados de valor agregado. El desarrollo de una base sólida agroindustrial en Santa Cruz, va a disminuir la dependencia de las fluctuaciones mundiales existentes de precios y ventajas comerciales preferenciales. La creación de una visión compartida entre el sector público y el sector privado y el desarrollo de un plan de acción para alcanzar estos objetivos, ayudará a consolidar la competitividad a largo plazo para el sector.

Gráfico 82

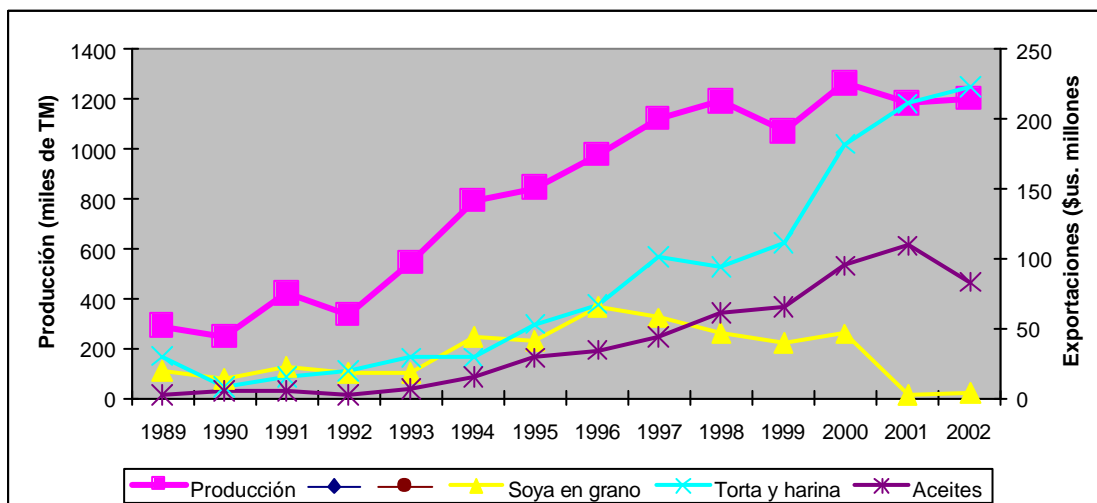


Fuente: Estudio Monitor (1997) "Construyendo las Ventajas Competitivas de Bolivia".

De alguna manera, las exportaciones del sector muestran una gradual agregación de valor, dejando de exportar soya en grano y tendiendo hacia productos obtenidos como resultado de procesos industriales, como la torta y harina de soya, así como aceites, ya sean crudos o refinados (ver Gráfico 83) que, sin embargo, siguen siendo *commodities*.

Gráfico 83

Soya: Producción y diversificación de las exportaciones, 1989-2002  
(En miles de TM y US\$ millones)



Fuente: SBPC (2003) y www.ibce.org.bo



Estudios recientes del SBPC sobre de la cadena de la soya identifican, puntualmente, las siguientes limitaciones a la competitividad del sector: acceso al crédito y endeudamiento del sector, degradación de los suelos, obsolescencia de la maquinaria, altos costos de transporte, gradual pérdida de las preferencias arancelarias al interior de la CAN e inseguridad jurídica. En consecuencia, proponen las siguientes políticas correctivas de los actuales problemas del sector: inversión en sistemas de riego, acceso a semilla genéticamente mejorada, promoción de un mercado doméstico de fertilizantes, reestructuración de deudas, medidas regulatorias relacionadas a promover la competencia en la compra de granos, subsidios para la compra de seguros para cosechas, regulación del tramo de transporte ferroviario monopólico Pailón–Puerto Suárez e inversión en el dragado del canal Tamengo. Sin embargo, estas recomendaciones de política se ocupan de problemas urgentes dejando, tal vez, de lado una visión más estratégica del sector para el mediano y largo plazo. Por ejemplo, en materia de transporte -tal vez, la principal restricción para la competitividad internacional del sector- una mejor habilitación del acceso a la Hidrovía Paraguay–Paraná reviste de una importancia coyuntural y de corto plazo, mientras que la solución estructural pasa por contar con una infraestructura de transporte eficiente hacia los puertos del Pacífico, habilitando en uno de ellos facilidades graneleras de última generación. Si bien los actores de la cadena de la soya se han dotado en el 2002 de una visión de mediano y largo plazo para el año 2012, a decir "... duplicar sus exportaciones consolidando sus mercados actuales y accediendo a nuevas oportunidades comerciales en los mercados abiertos ... convertir a Bolivia en el país con mayor productividad alcanzando rendimientos de 3 TM/há. con una oferta competitiva, diversificada, diferenciada y con valor agregado en por lo menos cinco nuevos productos ..."; todavía no se percibe una ruta crítica que permitiría el logro de estas metas.

En tanto que condiciones para el cumplimiento de esta visión, se mencionan los siguientes: incentivos para la actividad agroexportadora, mejora significativa en la logística de exportación y en la incorporación de nuevas tecnologías en todos los eslabones de la cadena, demostrando el grado de generalidad y ausencia de un instrumental operativo más específico.

Gráfico 84

Soya: Vías de exportación a los mercados andinos



Fuente: Montenegro (2001).

En este sentido, conviene volver a los resultados obtenidos en el estudio de Monitor. Cuando se está compitiendo en el mercado de *commodities* de soya, el que ofrece un menor precio gana. Entonces, en el corto plazo, el sector debe concentrarse en disminuir su posición de costo relativo en los mercados internacionales en los que quiere competir. Uno de los costos más significativos y más controlables, actualmente, es el del transporte (ver Gráfico 84). Para entender bien el objetivo de establecer prioridades para la inversión en infraestructura de transporte, el estudio de Monitor (1997) ha desarrollado un modelo de costos que muestra el escenario actual de transporte y otros escenarios con variantes claves de inversión en infraestructura y, en cómo estas inversiones pueden tener un impacto positivo sobre la posibilidad de que la soya boliviana pueda alcanzar competitivamente los mercados andinos, asiáticos, y europeos con o sin las preferencias de la Comunidad Andina. Con este modelo, se observa que es necesario un puerto especializado en granos en el Pacífico y la infraestructura necesaria para llegar hasta ese puerto, es decir, la materialización en óptimas condiciones de funcionamiento, tanto de infraestructura física como institucional del corredor interoceánico.

Para desarrollar una posición competitiva de costos bajos en el corto plazo y, al mismo tiempo, elaborar productos de más valor agregado en el largo plazo, el sector enfrenta dos retos. Primero, Bolivia debe resolver los problemas existentes en la plataforma competitiva a nivel interno que se resumen en las desventajas competitivas que figuran en el Cuadro 13, con respecto a dos de los tres grandes productores de oleaginosas en el mundo que a la vez son países vecinos.

### Cuadro 13

#### Soya: Comparación de costos entre Argentina, Bolivia y Brasil

INDICADORES	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL
Costo de Producción (US\$/ha)	240	252	318
Rendimiento (TM/ha)	2,32	2,01	2,35
Precio al Productor (US\$/TM)	160,00	145,00	163,00
Costo de Logística Exportación (US\$/TM)	38,00	89,00	42,00
Capacidad Instalada de Procesamiento (TM/día)	103.532,00	6.060,00	105.885,00
Costo de Procesamiento Industrial (US\$/TM)	7 -9	14 -16	12 -14

Fuente: Montenegro (2001).

Entre estos retos se encuentran: mayor acceso a capital, tecnología mejorada para el sector, el desarrollo de una infraestructura de transporte adecuada y un ambiente político estable para la inversión en la agroindustria. Aún la actual estrategia basada en el acceso preferencial a los mercados andinos, conlleva sus riesgos y amenazas en ausencia de una mejora sustancial en la posición relativa del sector de la soya boliviana, tal cual se evidenció con la caída de precios experimentada a partir de 1997.

El segundo objetivo del sector, es el de ir más allá de los productos tipo *commodities*, mediante el incremento de la industrialización de productos de soya dentro de Santa Cruz. El sector tiene que dedicar tiempo y recursos a la estrategia agroindustrial y realizar un aprendizaje estratégico de otros segmentos.

Gráfico 85



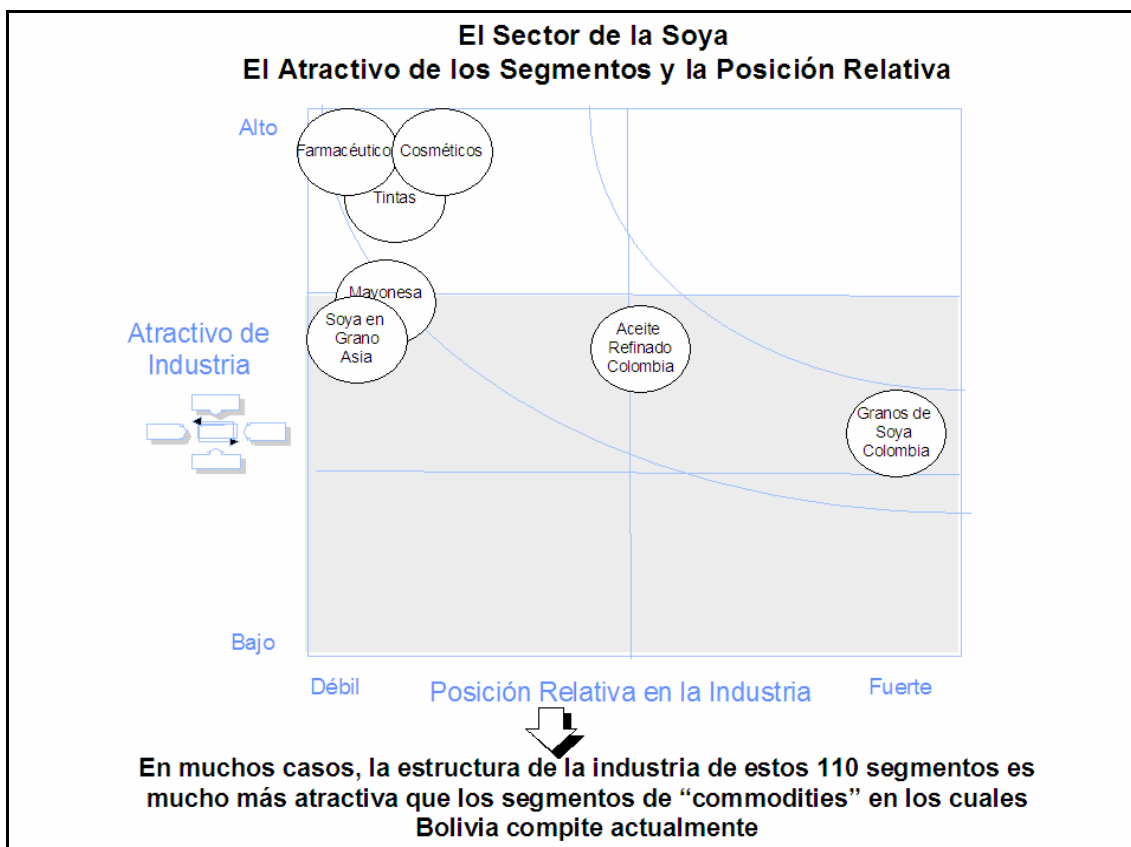
Fuente: Estudio Monitor (1997) "Construyendo las Ventajas Competitivas de Bolivia".

El Gráfico 85 muestra, que con más de 110 productos posibles derivados del grano de soya (desde margarinas y alimento para aves hasta pinturas y productos farmacéuticos), existe una gran oportunidad para explorar, producir, y comercializar productos de soya con valor agregado. Sin embargo, de estas 110 posibilidades, el sector exportador boliviano de soya, está actualmente concentrándose en cuatro: tres *commodities* (granos, harina, y aceite crudo) y aceite refinado de soya. De los restantes 106, la gran mayoría no son *commodities*. Los precios de los productos *no commodities* son negociables entre el proveedor y el comprador. Un gran porcentaje de los costos de producción, resultan de la manufactura, distribución, publicidad y otras actividades bajo el control de la empresa. Su producción depende menos en el transporte, impuestos, y preferencias arancelarias bajo el control del gobierno. A pesar de que esta opción implica un reto mayor para el sector privado, si se logra, proporcionaría una mejor posición competitiva de largo plazo.

El segundo reto estratégico para la agroindustrialización de la soya boliviana, está referido al desarrollo de elecciones estratégicas sofisticadas, a nivel de empresa, que permitirán a las empresas bolivianas competir en los mercados internacionales. En efecto, son las empresas, y no los gobiernos ni los sectores industriales, los que compiten en los mercados internacionales; y, son las empresas las que deben desarrollar las estrategias competitivas. El desarrollo de una posición internacional competitiva con productos de soya más elaborados, requiere el desarrollo de un aprendizaje estratégico sobre el atractivo de un segmento de productos, sobre las necesidades del cliente, sobre la posición relativa de la firma y de las posibles respuestas de los competidores.

En este punto, conviene detenerse en algunos aspectos relativos a la estructura accionaria del segmento industrial de la cadena de oleaginosas, en la medida que una estructura, esencialmente transnacional, inhibe el potencial de diversificación de la industria hacia segmentos de mayor sofisticación, puesto que las operaciones locales tienden a concentrarse en procesos de bajo valor agregado, dentro de la asignación que le otorga la estrategia global de la empresa madre, tal el caso de lo que ocurre con las industrias oleaginosas de los países del MERCOSUR. En Bolivia, de las cuatro industrias principales en el sector, tres cuentan con capitales externos y una de ellas está definitivamente integrada en la cadena productiva de una empresa multinacional.

**Gráfico 86**



*Fuente: Estudio Monitor (1997) “Construyendo las Ventajas Competitivas de Bolivia”.*

Los métodos de diferenciación se darán, fundamentalmente, mediante desarrollo e innovación tecnológica, imagen de marca y a través de certificaciones ambientales y de calidad. Se puede diferenciar la oferta boliviana como soya convencional o no transgénica; aceites comestibles y otros productos con marcas. Los aceites comestibles de soya, son los más consumidos en el mundo, y las harinas de soya y hojuelas son los dos grandes grupos de productos obtenidos de la industrialización de la soya. La promoción de nuevas inversiones en la producción de harinas de soya y girasol micronizadas y texturizadas, tanto desgrasadas como enteras, así como la producción de aceites de cocina con menores niveles de colesterol, grasas vegetales, margarinas y mayonesas; lecitina de soya para fármacos, emulsionantes y dietéticos; y otros numerosos productos e ingredientes proteicos; son obtenidos de las oleaginosas. Mediante procesos industriales, se eliminan casi completamente todas las características físicas y organolépticas que los tornan inaceptables para el consumo humano. Los concentrados proteicos extraídos de las harinas desgrasadas son empleados en la elaboración de embutidos. Los aceites crudos destacan como fuentes de lecitina, también con una gran variedad de aplicaciones.

En el caso de los usos industriales de la soya, se incluyen como opciones viables al biodiesel, desinfectantes, tintas y pinturas. En la búsqueda de usos alternativos para los aceites vegetales, investigadores han encontrado que el biodiesel es un sustituto para los derivados del petróleo (diesel). Estos productos representan oportunidades para desarrollar una nueva línea de productos exportables (ver Gráfico 86).

Logrando las dos siguientes metas: mejorar la posición relativa de costos de los *commodities* de soya bolivianos, e incrementar la industrialización de los productos de soya dentro Bolivia, se asegurará la competitividad del sector boliviano de soya en el largo plazo. El sector público, el sector privado, las cámaras y los gremios deben desarrollar una visión compartida alrededor de estos objetivos y comprometerse a implementar un plan de competitividad de acción para el sector. Por un lado, Bolivia debe resolver profundas deficiencias en el nivel *macro*, asociadas con un ambiente más estable en su entorno político, social, institucional, legal y de política macroeconómica. Por el otro, al nivel *micro*, se identifican debilidades en la plataforma o clima de negocios para el desarrollo de la cadena productiva de las oleaginosas, entre las que destacan las de necesidad de financiamiento, desarrollo de una infraestructura de transporte adecuada y la falta de visión empresarial a largo plazo.

Pero igual de importante que los avances que se tienen que producir en estos dos niveles del desarrollo del Departamento de Santa Cruz y del país, son las decisiones y acciones que se definan al nivel *meta* y *meso*, respectivamente; particularmente, en lo relacionado a la promoción y construcción de la plataforma institucional de servicios de apoyo para la industria y el sector en la realidad territorial del Departamento. En efecto, este tipo de medidas serán cruciales para la promoción de un modelo sostenible en las Tierras Bajas de Santa Cruz, que según Montenegro (2002) deberían articularse alrededor de los siguientes tres ejes: i) recuperación y habilitación de áreas agrícolas; ii) mitigación de procesos de degradación ambiental en áreas, actualmente, bajo producción agropecuaria; y iii) validación y promoción de tecnologías agropecuarias.

---

## **VIII. COMPETITIVIDAD DEL SECTOR FORESTAL**

Ya un líder en las exportaciones no tradicionales, el sector forestal en Bolivia es uno de los sectores con más promesa al nivel nacional, con un enorme potencial competitivo en los mercados internacionales. Sin embargo, antes de que los manufactureros bolivianos logren desarrollar este potencial, es necesario alcanzar dos objetivos de competitividad. El primer objetivo está relacionado con el mejoramiento de la plataforma competitiva de Bolivia para el sector maderero. En este caso, la creación de un sistema legal estable para el sector, que promueva la inversión del sector privado a largo plazo, constituye una prioridad fundamental. El segundo objetivo de competitividad se centra en el mejoramiento del aprendizaje estratégico acerca de los mercados internacionales. A través de un aprendizaje sofisticado acerca de las necesidades en cuanto a clientes y a canales de distribución se refiere, los productores bolivianos estarán en capacidad de desarrollar productos fabricados con maderas no tradicionales, con los que se pueden obtener mayores márgenes de ganancia. La creación de una visión compartida entre el sector público y el sector privado y el desarrollo de un plan de acción para alcanzar estos objetivos, ayudará a consolidar la competitividad de largo plazo para el sector forestal de Bolivia.

Gráfico 87



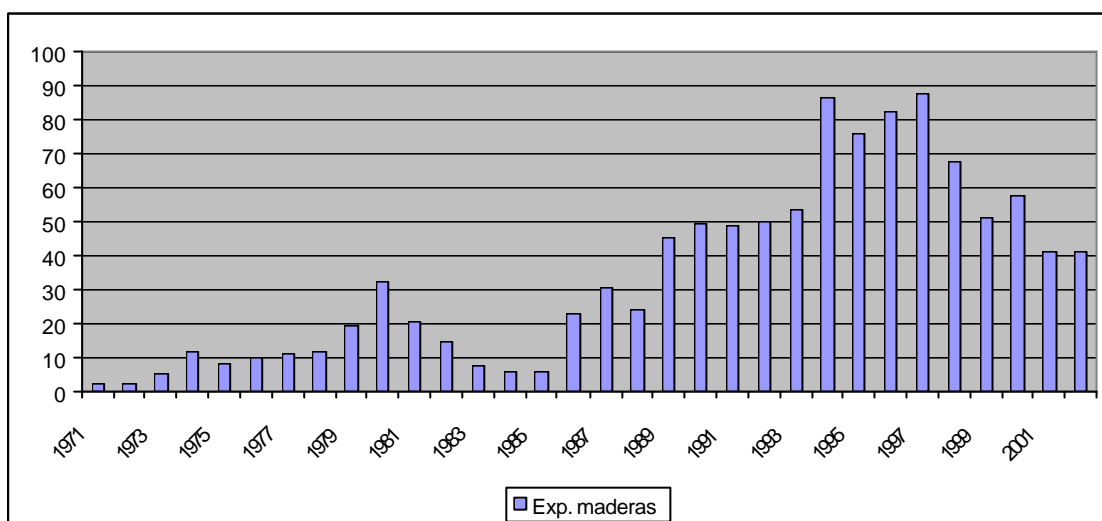
En efecto, el 48% del territorio de la República de Bolivia está cubierto con bosques, es decir: 53 millones de há. (ver Gráfico 87). De este total de superficie boscosa, 28,8 millones de há. son consideradas como tierras de producción forestal permanente. Al finalizar la gestión 2002, la Superintendencia Forestal otorgó derechos forestales que cubrían una superficie de 6,6 millones de bosques. Por otro lado, el área anual autorizada de aprovechamiento fue de 129.000 há. Ello implicó un volumen rola anual autorizado de 827.122 m<sup>3</sup>r, que, efectivamente, se materializó en un volumen anual de madera aprovechada de 559.000 m<sup>3</sup>r, produciendo un volumen anual de madera aserrada de 256.000 m<sup>3</sup> a una tasa anual de aprovechamiento promedio de 4,68 m<sup>3</sup>r/há.



El sector forestal representa el 3% del PIB de Bolivia. En 1999, el sector forestal y manufacturero empleó directamente a 50.000 personas; cifra que disminuyó a 42.000 empleos directos el 2002, reflejo de la crisis que atraviesa el sector, que ya tenía una deuda acumulada ante la Superintendencia Forestal al 2001 de US\$ 6,64 millones y una deuda con las entidades financieras bancarias y no bancarias de US\$ 53,44 millones.

**Gráfico 88**

**Bolivia: Exportación de productos maderables, 1971-2002**  
(Millones de US\$)



Fuente: INE/UDAPE/IBCE (2003).

Luego de un fuerte crecimiento a mediados de la década de los noventa, donde se llegó a superar los US\$ 80 millones de exportaciones, la cifra oficial de exportación de productos maderables para el 2002 –sin considerar reexportaciones- fue de US\$ 40,974 millones y de US\$ 40,997 millones para la gestión 2001 (ver Gráfico 88). La clasificación estadística del Viceministerio de Exportaciones, donde se incluyen las reexportaciones arroja una cifra de US\$ 54,29 millones para el 2001, representando un volumen de 68.879 m<sup>3</sup>; de los cuales el 38,5% del valor y el 62,1% del volumen fueron exportaciones de madera simplemente aserrada, mientras el 61,5% del valor y el 37,9% del volumen fueron exportaciones de productos con valor agregado. Entre estas últimas, encontramos las exportaciones de puertas con US\$ 12,09 millones, de sillas con US\$ 4,97 millones, de parquet laminado con US\$ 2,87 millones, de muebles en general con US\$ 2,47 millones y de láminas con US\$ 2,06 millones. En términos de volumen las exportaciones del 2001 de puertas representaron 6.576,81 m<sup>3</sup>; las de sillas significaron 1.251m<sup>3</sup>; las de parquet laminado 1.218,20m<sup>3</sup>; las de muebles en general 668,73m<sup>3</sup> y las de láminas 1.983,73m<sup>3</sup> dando el factor de multiplicación de valor agregado que aparece en la última columna del Cuadro 14.

**Cuadro 14****Bolivia: Exportaciones de productos maderables, 2002**

Gestión 2001	Valor (US\$)	Volumen (m <sup>3</sup> )	US\$/m <sup>3</sup>	Factor exp. madera aserrada
Exp. Madera simplemente aserrada	20.951.220,76	42.784,15	489,7	1
Exp. de láminas	2.058.789,12	1.983,73	1037,8	2,12
Exp. de puertas	12.095.851,38	6.576,81	1839,2	3,76
Exp. de parquet	2.874.360,24	1.218,20	2358,3	4,82
Exp. de muebles en general	2.469.554,55	668,73	3692,9	7,54
Exp. de sillas	4.959.998,40	1,251,21	3964,2	8.10
Exp. productos con valor agregado (millones)	33,3	25.926	1.284,4	2,62
Exportaciones totales (millones)	54,29	68.879	788,2	1,61
Consumo interno (millones)	35,67	222.000	160,7	0,33

Fuente: Víctor Hugo Gutiérrez (2003), "Cadena productiva de la madera y sus manufacturas".

**Cuadro 15****Bolivia: Relación valor/volumen de las principales especies exportadas, 2001**

Gestión 2001	Valor (US\$)	Volumen (m <sup>3</sup> )	US\$/m <sup>3</sup>	Especie muy abundante (75% oferta) Si/No
Cedro	10.870.941	19.214,53	565,7	No
Mara	8.119.143	7.449,56	1.089,9	No
Roble	7.315.994	6.114,14	1.196,6	No
Mara Macho	5.399.760	3.490	1.547,2	Si
Yesquero	2.701.441	1.422,64	1.898,9	Si
Ochoó	2.383.636	1.768,28	1.348,0	Si
Morado	2.303.368	8.143,39 (*)	N/d	No
Cambará	1.447.855	1.325,45	1.092,3	Si

(\*) El volumen no corresponde al monto en US\$ de exportación.

Fuente: Víctor Hugo Gutiérrez (2003), "Cadena productiva de la madera y sus manufacturas".

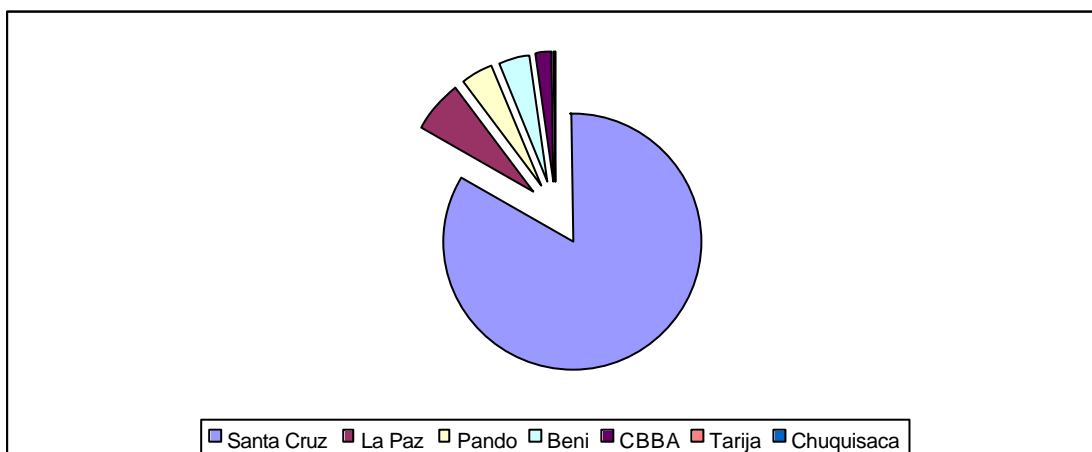
Actualmente, Bolivia exporta 57 productos diferentes en 53 especies a 45 países, a partir de un recurso bosque del cual se están aprovechando 69 especies identificadas, quedando otras 279 especies todavía no clasificadas. Sin embargo, el 75% del actual volumen ofertable del bosque está compuesto por sólo 11 especies, de las cuales: 6 especies son maderas duras (Cuta del Bajo Paraguá, Cuchi, Soto, Verdolago, Almendrillo o Cumarú, y Curupaú); 3 son maderas semiduras (Cambará, Mara Macho y Yesquero Negro) y otras dos son consideradas blandas (Ochoó y Bibosi).

El Cuadro 15 muestra un aprovechamiento irracional del recurso madera, donde las especies más valiosas y escasas están siendo exportadas a precios unitarios, relativamente más bajos, mientras que las especies menos valiosas y más abundantes, están siendo utilizadas de forma relativamente intensa en la elaboración de productos con mayor valor agregado.

A pesar de las dificultades que actualmente está confrontando, el sector forestal boliviano presenta un gran potencial para constituirse en uno de los pilares fundamentales del desarrollo productivo del país a partir de un manejo sostenible, con impacto directo en la generación de divisas y la generación de empleos directos e indirectos permanentes. En este marco, el Departamento de Santa Cruz tiene una posición de privilegio debido a que en el 2002 representaba el 83,3% del volumen autorizado por la Superintendencia Forestal mediante Planes Operativos Anuales (POAs) (ver Gráfico 89).

**Gráfico 89**

**Bolivia: Porcentajes departamentales del volumen autorizado, 2002**



Fuente: Víctor Hugo Gutiérrez (2003), "Cadena productiva de la madera y sus manufacturas".

El Departamento de Santa Cruz tiene áreas boscosas de mucha diversidad (ver Cuadro 16). De las 36 millones de há. del Departamento, 16,5 millones están clasificadas como tierras forestales. Descontando las áreas protegidas y tierras forestales que han sido ilegalmente desmontadas, se estima que, potencialmente, 12 a 12 millones de há. podrían ser aprovechadas con fines forestales productivos. Actualmente, se trabajan sólo 4,5 millones de há.

**Cuadro 16**

**Santa Cruz: Volumen potencial aprovechable de madera por ecorregión, 1999**

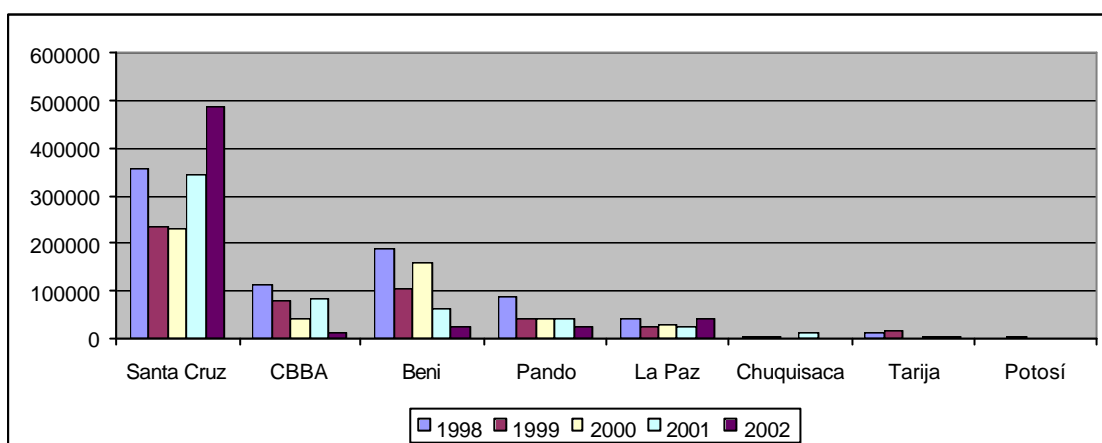
Ecorregión	m <sup>3</sup> r/ha.
Chiquitanía	14,83
Bajo Paraguá	11,36
Guarayos (transición Chiquitanía/Amazonía)	14,74
Chore	24,99

Fuente: Superintendencia Forestal (1999).

Definitivamente, esta posición de liderazgo se ratifica cuando se analiza la información relativa a la producción de madera por Departamento, donde en el 2002 Santa Cruz ha llegado a producir más del 80% de la madera producida legalmente en Bolivia (ver Gráfico 90), todo ello, en el contexto de una consolidación de la industria bajo parámetros de sostenibilidad, donde el Departamento de Santa Cruz ha incrementado su participación en el total nacional desde un 48% en 1998 al 83,2% en 2002.

**Gráfico 90**

**Bolivia: Producción de madera por Departamento, 1988-2002  
(En m<sup>3</sup>)**

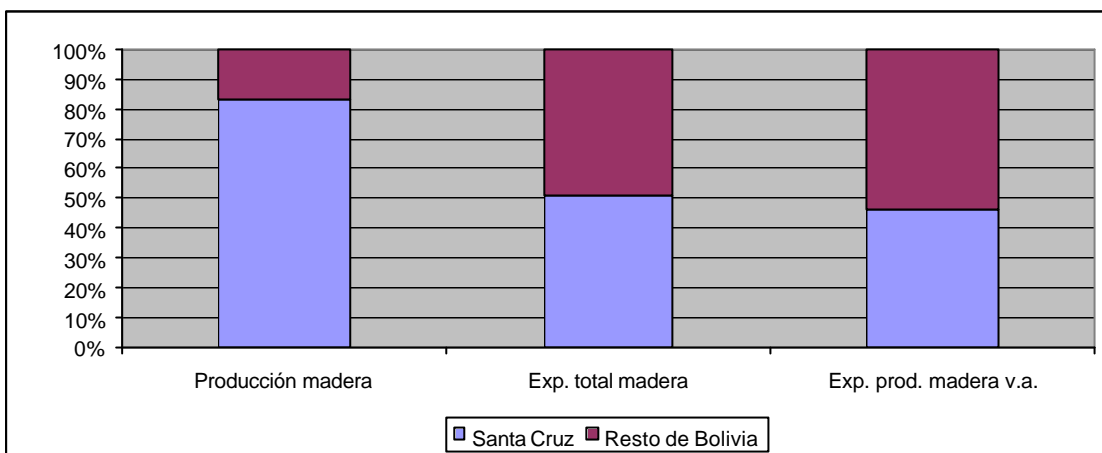


Fuente: Víctor Hugo Gutiérrez (2003), "Cadena productiva de la madera y sus manufacturas".

Al ser el Departamento de Santa Cruz, un proveedor importante de materia prima para las industrias madereras ubicadas en los Departamentos de Cochabamba y La Paz, se tiene que la participación del Departamento de Santa Cruz en las exportaciones totales de productos maderables, en el 2001, representaron el 38% de las exportaciones totales de Bolivia en esta categoría. Sin embargo, cuando se analiza la participación de las exportaciones cruceñas en el total de exportaciones de productos maderables con valor agregado, se tiene que durante la gestión 2001, el porcentaje correspondiente a Santa Cruz se incrementó a un 46,5%. En suma, se tiene un cuadro de situación donde el Departamento de Santa Cruz es el más importante productor de madera de Bolivia, un importante proveedor de materia prima para las industrias instaladas en el resto del país y el Departamento con mayor participación de exportaciones de productos maderables con valor agregado de Bolivia (ver Gráfico 91).

**Gráfico 91**

**Santa Cruz: Participación en la producción, exportaciones totales y exportaciones con valor agregado de productos maderables, 2002**

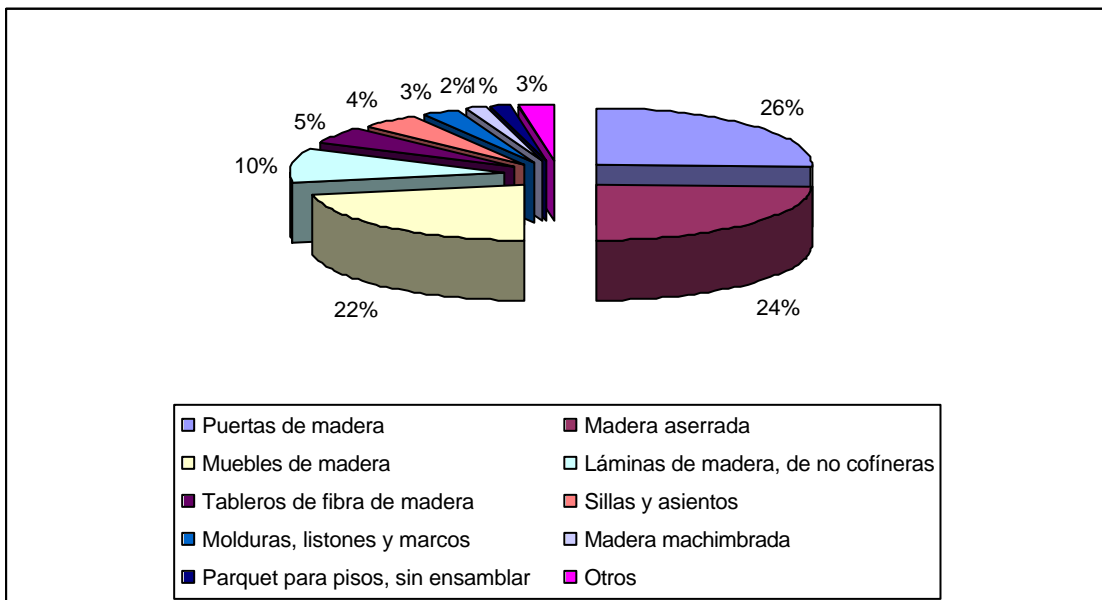


Fuente: INE (2002), Gutiérrez (2003) e IBCE (2002), [www.ibce.org.bo](http://www.ibce.org.bo).

Dentro de estas exportaciones de productos maderables con valor agregado del Departamento de Santa Cruz, sobresalen las puertas de madera con un 26% del total en el 2001, los muebles de madera en general con un 22% de las exportaciones del Departamento en el 2001, seguidas de láminas de madera (10%), tableros de fibra de madera (5%) y sillas y asientos de madera (4). Ver Gráfico 92.

**Gráfico 92**

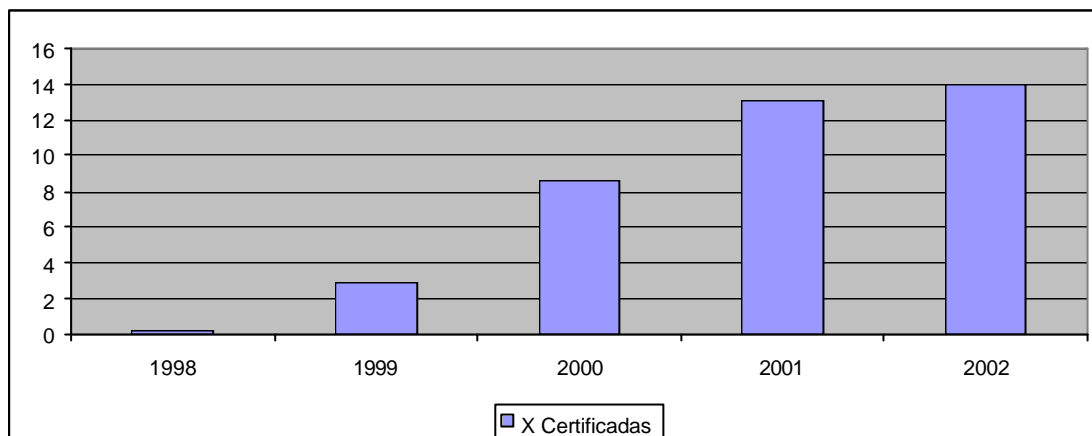
**Santa Cruz: Exportación principales productos maderables, 2001**



Fuente: IBCE (2002).

**Gráfico 93**

**Bolivia: Exportaciones de productos maderables certificados, 1998-2002  
(US\$ millones)**



Fuente: Gutiérrez (2003).

El Departamento de Santa Cruz cuenta con cerca del 80% de las áreas certificadas en Bolivia, es decir, 780.797 há. a julio del 2003 sobre un total de 971.184 há. certificadas al nivel nacional, siendo el país líder mundial en bosques tropicales certificados. La proyección es que en un futuro inmediato el Departamento de Santa Cruz sobrepasará el millón de hectáreas certificadas. Esta evolución se presenta interesante en la medida que las exportaciones de productos maderables certificados, se ha incrementado de forma importante desde 1998, llegando a cerca de US\$ 14 millones el 2002 (ver Gráfico 93) y representando alrededor del 30% de las exportaciones totales de productos maderables. Entre los principales productos certificados que se exportan, sobresalen la madera aserrada, puertas, pisos, molduras y muebles de jardín hacia Estados Unidos y el Reino Unido. Además de las especies tradicionales (mara, roble y cedro) se exportan especies alternativas como el tajibo, sirari, bibosi, mara macho, ochoó, yesquero y cuta, entre las más representativas.

Ya en 1994, cuando el gobierno de ese entonces contrató los servicios de la consultora Monitor para realizar un estudio sobre la competitividad de la economía boliviana, el sector forestal fue seleccionado como uno de los de mayor potencial para la generación de ventajas competitivas dinámicas.

En esa oportunidad ya se detectaron las grandes limitaciones competitivas del sector, donde los únicos factores que determinaban las exportaciones bolivianas eran la abundante dotación del recurso forestal y la importante demanda externa por las especies valiosas del bosque boliviano. La incertidumbre, con respecto al ambiente legal y la necesidad de entender mercados internacionales sofisticados, constituyen dos problemas estratégicos que se presentan como algunos de los principales obstáculos que se deben superar con mayor urgencia para poder así, mejorar significativamente la competitividad de la industria.

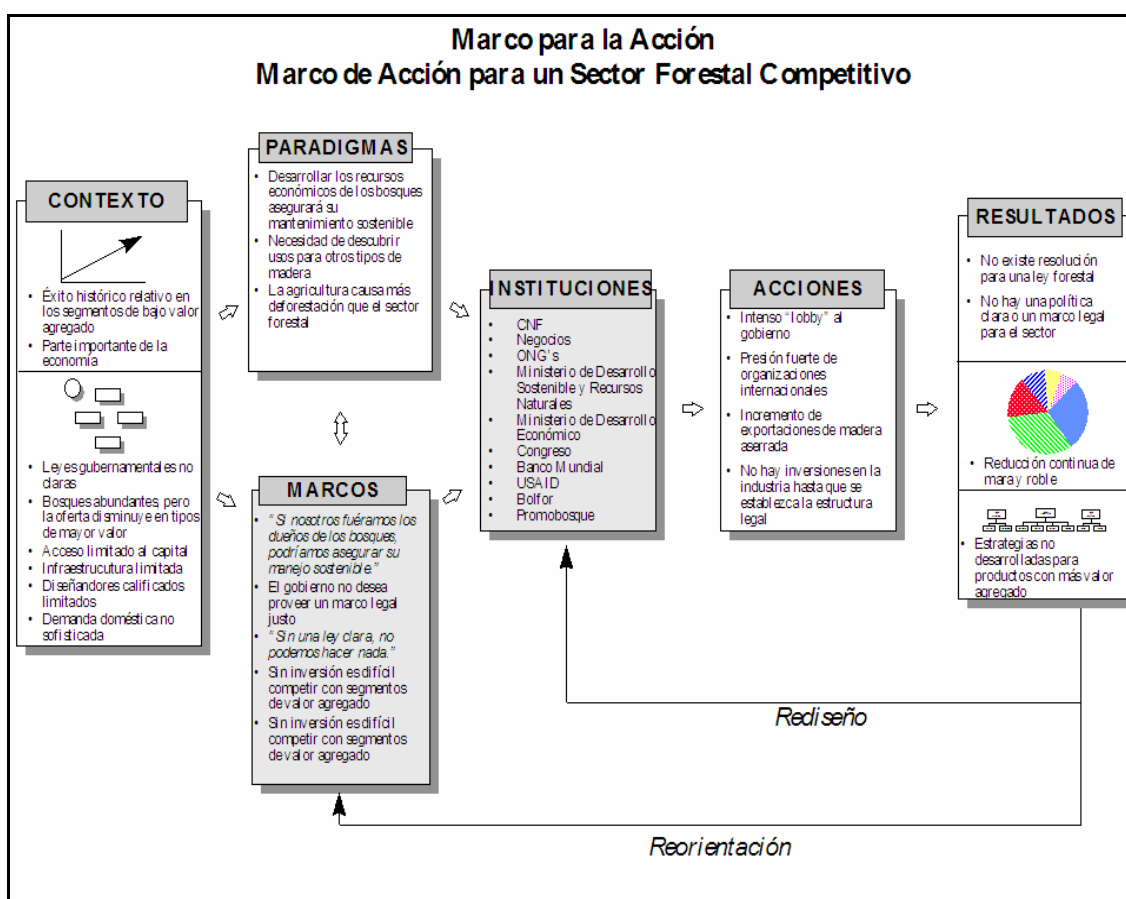
Salvo las modificaciones en el aspecto normativo que se produjeron en 1996, con una nueva Ley Forestal y una relativa mayor diversificación de las exportaciones de productos manufacturados de madera, el ambiente competitivo del sector forestal en Bolivia sigue presentando muchas de las características de hace 8 años; donde se sigue observando el dominio de estrategias subóptimas, como la explotación no sostenible de especies valiosas con escaso valor agregado, bajo la forma de madera simplemente aserrada y la ausencia de eficiencia en la mayoría de los procesos e industrias que soportan la cadena productiva de la madera.

El estudio de Monitor concluyó sobre la necesidad de generar una visión compartida entre el sector privado y el gobierno. Fundamentalmente, que la estrategia de privilegiar la exportación de madera simplemente aserrada respondía a los incentivos y marco institucional que confrontaba el sector privado, aún, habiendo tomado conciencia de la necesidad de orientar sus actividades hacia segmentos de mayor valor agregado.

La eliminación de la mayoría de las barreras para la adopción de esta nueva estrategia es responsabilidad primordial del gobierno, quien tiene la dificultad en conciliar una serie de paradigmas, como el competitivo, medioambiental y de desarrollo socioeconómico.

En definitiva, la recomendación principal del estudio de Monitor para el sector forestal boliviano, era la necesidad de reorientar los marcos de acción, con una preeminencia de responsabilidades para el gobierno, en términos de soluciones concretas para disminuir las ineficiencias de la cadena productiva de la madera y la eliminación de barreras de carácter normativo y reglamentario (ver Gráfico 94).

**Gráfico 94**



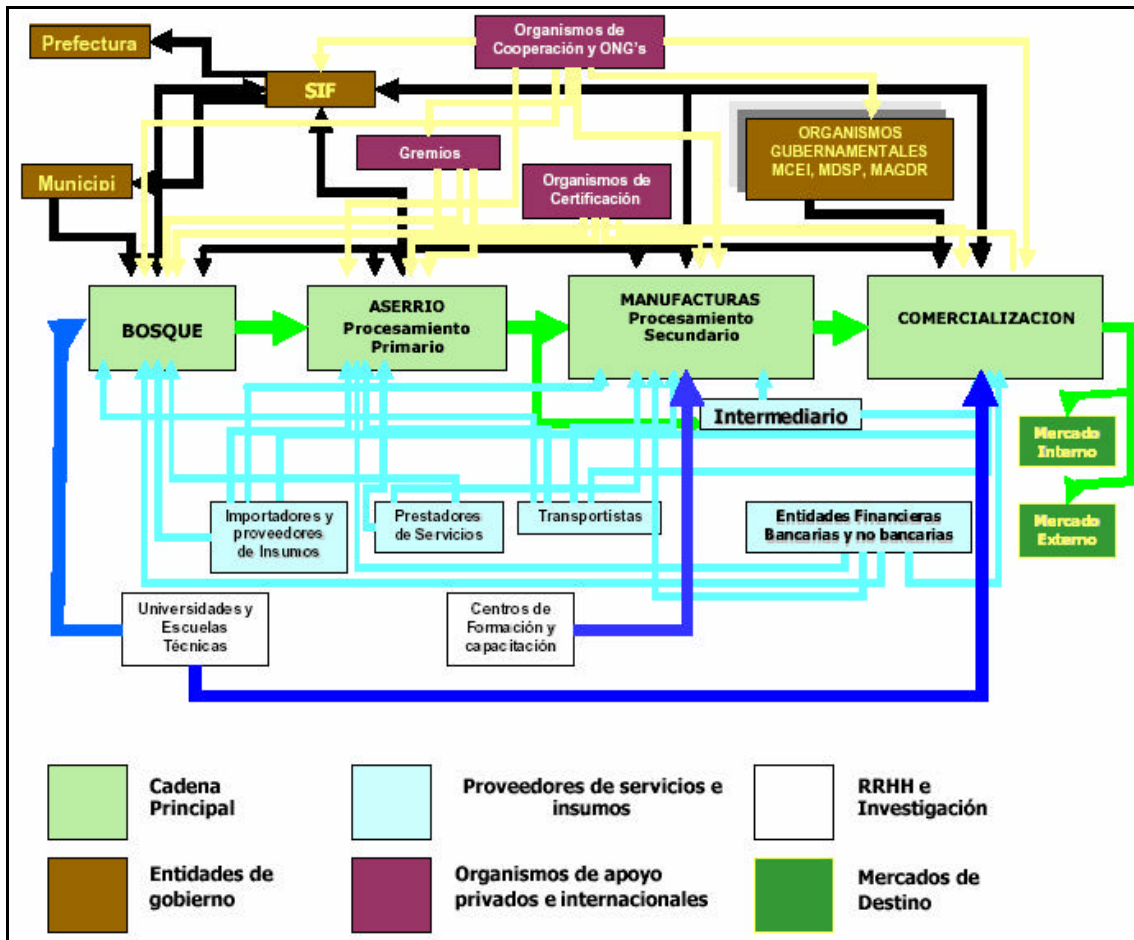
Fuente: Estudio Monitor (1997) "Construyendo las Ventajas Competitivas de Bolivia".

Un estudio posterior sobre la cadena productiva de la madera y sus manufacturas<sup>16</sup> realizado el 2002 confirma el diagnóstico ya realizado por Monitor. Del informe final de este análisis competitivo del sector forestal boliviano se desprenden las siguientes conclusiones sobre para la cadena productiva de la madera y sus manufacturas (ver Gráfico 95), estableciendo algunos avances en determinadas áreas:

<sup>16</sup> Elaborado por el consultor Víctor Hugo Gutiérrez Rojas, con financiamiento de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Gráfico 95

Bolivia: Cluster de la madera y sus manufacturas, 2002



Fuente: Gutiérrez (2003).

Desde el punto de vista del rol del gobierno, se observa la persistencia de una falta de visión común con el sector privado, una falta de eficiencia y coordinación debido a la existencia de dos cabezas para el sector; la existencia de cierta base normativa e institucional y una creciente proactividad percibida.

En cuanto a factores de estrategia, estructura y rivalidad, el estudio encuentra que hay una ausencia de visión y estrategia común, un bajo nivel de organización y un bajo nivel de rivalidad; todo ello, en el marco de cierta base de representación.

Con respecto a las condiciones de los factores de producción, se determina que hay falta de capital para inversiones y operaciones, deficiencias en gestión, tecnología y recursos humanos; aunque una evolución interesante en materia de certificación y cadena de custodia. En lo relacionado específicamente al recurso bosque, se observa una fuerte inseguridad jurídica, una mayor caracterización de los recursos forestales y una creciente capacidad en manejo forestal sostenible. En cuanto a transformación primaria se refiere, se observa una ausencia de economías de escala y una creciente capacidad utilizable. Por último, en lo que concierne la transformación secundaria, las líneas de producción son inadecuadas, hay una ausencia de diseños y ciertos avances en tecnologías de aserrado.



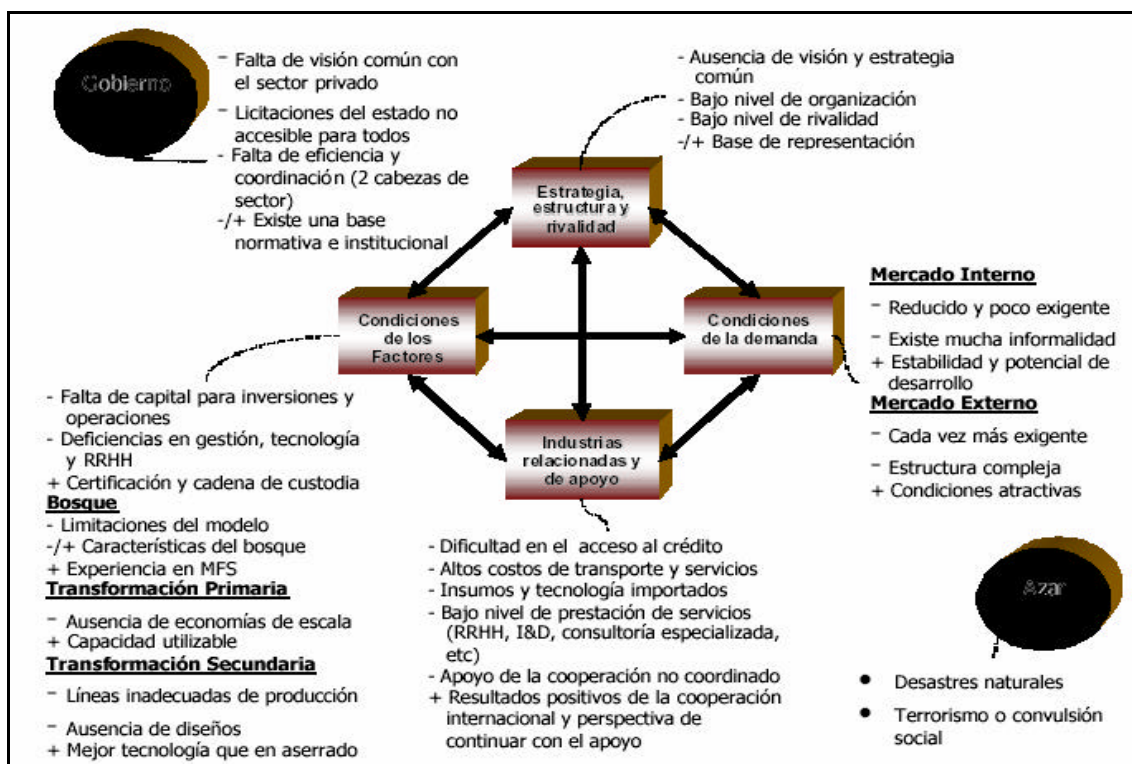
En términos de industrias relacionadas de apoyo, se evidencia una dificultad en el acceso al crédito, altos costos de transporte y servicios, una fuerte proporción de insumos y tecnología importados, un bajo nivel de prestación de servicios de investigación y desarrollo (I&D) y de consultoría especializada, una falta de coordinación de los esfuerzos de la cooperación internacional, aunque un creciente interés de la cooperación por apoyar el sector y coordinar sus actividades.

Con relación a las condiciones de demanda, se tiene un mercado interno reducido y poco exigente, donde predomina la informalidad; aunque relativamente estabilizado y con un interesante potencial de desarrollo. En cuanto a los mercados externos, se sufren de muchas trabas burocráticas y una estructura compleja de comercialización, aunque en un contexto de condiciones más atractivas debido a ventajas comerciales especiales, particularmente, en el caso de los Estados Unidos mediante el ATPDEA.

Por último, conviene apuntar que el sector es vulnerable a factores aleatorios como la estacionalidad climática y a factores de inestabilidad y convulsión social en el país (ver Gráfico 96).

**Gráfico 96**

**Bolivia: Análisis de competitividad de la cadena de la madera y sus manufacturas, 2002**



Fuente: Gutiérrez (2003).

Para establecer una posición competitiva de largo plazo dentro de los mercados internacionales, Bolivia debe resolver varios retos estratégicos a nivel interno. Entre estos retos se encuentran: mayor acceso a capital, desarrollo de una infraestructura de transporte adecuada y disponibilidad de trabajadores capacitados en el área de madera. Sin embargo, el reto fundamental dentro de la plataforma actual sigue siendo el mejoramiento en la incertidumbre de las políticas legales para el sector, que hasta

ahora han llevado a un marco de pensamiento de corto plazo y una inversión limitada por parte del sector privado. No obstante, si se logran crear políticas claras y se alcanza una visión compartida alrededor de estas políticas, la industria estará mejor posicionada para atraer inversión y asegurar un crecimiento sostenible de largo plazo.

Si no existen garantías sobre los derechos de concesión y sobre los beneficiarios de la inversión, existe poco incentivo para que el sector privado haga inversiones de largo plazo en el manejo de los bosques. Además, el régimen actual de impuestos sobre hectáreas, no considera de manera adecuada el volumen de corte o las hectáreas realmente utilizadas y, en cierto modo, puede llegar a promover la deforestación y el mercado informal. Adicionalmente, impuesto tan alto como el actual ha creado un nivel de ansiedad e incertidumbre en el sector, que está afectando profundamente y de manera negativa el futuro de la inversión en Bolivia. Un análisis realizado, sugiere que el impuesto por hectárea debería estar entre los US\$ 0,10 y US\$ 0,3 por hectárea.

Ante la ausencia de objetivos estratégicos definidos desde el Estado, un estudio encomendado por la Cámara Forestal de Bolivia en el 2000 estableció un Plan Estratégico para el Desarrollo del Sector Forestal de Bolivia,<sup>17</sup> donde se planteaban metas de mediano y largo plazo. Para el mediano plazo (1-7 años) se establecieron metas forestales, industriales y de mercado y comercio, entre las que rescatamos las siguientes:

*Metas forestales de mediano plazo:* Ampliar las áreas de bosque en producción, considerando: 8 millones de há. de bosques bajo manejo forestal sostenible; certificación de 3 millones de há. y establecimiento de 25.000 há. de bosques plantados. Aumentar la producción de trozas de 500.000 m<sup>3</sup> a 4 millones de m<sup>3</sup>/año. Aumentar y diversificar la producción de especies alternativas. Aumentar la remoción media de los bosques de 3 m<sup>3</sup>/há. a 10 m<sup>3</sup>/há. Entrenar y capacitar directamente a 30 e indirectamente a 150 empresas forestales, tanto en el nivel de gestión como en el nivel operativo. Incorporar nuevos conceptos y tecnologías orientadas a mejorar el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y establecer una empresa modelo relacionada a la actividad forestal.

*Metas industriales de mediano plazo:* Aprovechar íntegramente los niveles de capacidad instalada, alcanzando la producción anual de 1,5 millones de m<sup>3</sup> de aserrado, 41.000 m<sup>3</sup> de contrachapado, 45.000 m<sup>3</sup> de chapa dura y 30.000 m<sup>3</sup> de aglomerado. Ampliar la capacidad de secado de aserrado de 50.000 a 1 millón m<sup>3</sup>/año. Procesar por lo menos el 50% de la producción de aserrados para productos de mayor valor agregado (puertas, ventanas, pisos, muebles y otros). Concentrar la producción en los 5 productos de mayor rentabilidad (60%) basado en el concepto de especialización. Establecer una empresa modelo relacionada a la actividad industrial y estudiar la factibilidad de establecer plantas industriales de grande porte, basadas en plantaciones (pulpa/papel y tableros reconstituidos).

*Metas de mercado y comercio de mediano plazo:* Generar un superávit de US\$ 5 millones en el comercio de productos forestales con la CAN y aumentar para US\$ 50 millones el superávit del comercio de productos forestales con el MERCOSUR. Alcanzar los US\$ 400 millones en exportaciones de productos forestales, siendo US\$ 100 millones de productos "ecoetiquetados". Dirigir al mercado internacional el 50% de la producción de *low grades* y promocionar comercialmente el sector forestal boliviano al nivel mundial, así como los productos forestales producidos en el país.

---

<sup>17</sup> Elaborado por STCP Engenharia de Projetos Ltda.. (Curitiba/PR – Brasil), financiado por la Corporación Andina de Fomento (CAF) y por la Cámara Forestal de Bolivia (CFB).

Para el largo plazo (7-15 años) las metas forestales, industriales y de mercado y comercio son las siguientes:

*Metas forestales de largo plazo:* Ampliar las áreas de bosques en producción a 12 millones de há. de bosques bajo manejo forestal sostenible, con un 70% de áreas certificadas y un incremento del área de bosques plantados a 200.000 há.. Aumentar la producción de trozas para 9 millones de m<sup>3</sup> anuales. Aumentar y diversificar la producción de especies alternativas, siendo que las cinco principales especies no deberían sobrepasar el 20% de la producción y aumentar la remoción media de los bosques para 15 m<sup>3</sup>/há.

*Metas industriales de largo plazo:* Modernizar el parque industrial forestal boliviano existente. Implantar un nuevo parque industrial forestal en Bolivia con 15 aserraderos de grande porte con tecnología de punta, 40 unidades de remanufactura modernas y eficientes, 5 fábricas de contrachapado con tecnología de punta y, eventualmente, (en función de estudios de factibilidad adicionales) 1 planta de tableros reconstituidos y/o 1 planta de celulosa y papeles especiales. Con base en la estructura existente y en el nuevo parque industrial, producir 4 millones de m<sup>3</sup>/año de aserrados; 1,2 millones de m<sup>3</sup>/año de productos de mayor valor agregado y 300.000 m<sup>3</sup>/año de contrachapados.

*Metas de mercado y comercio de largo plazo:* Dirigir al mercado internacional o reprocesar internamente 95% de la producción de *low grades*. Generar un superávit de US\$ 20 millones en el comercio de productos forestales con la CAN y aumentar para US\$ 100 millones el superávit del comercio de productos forestales con el MERCOSUR. Alcanzar los US\$ 1.000 millones de exportaciones de productos forestales, siendo US\$ 600 millones de productos “ecoetiquetados”.

### Cuadro 17

#### Bolivia: Indicadores forestales con respecto a Brasil y Chile, 2001

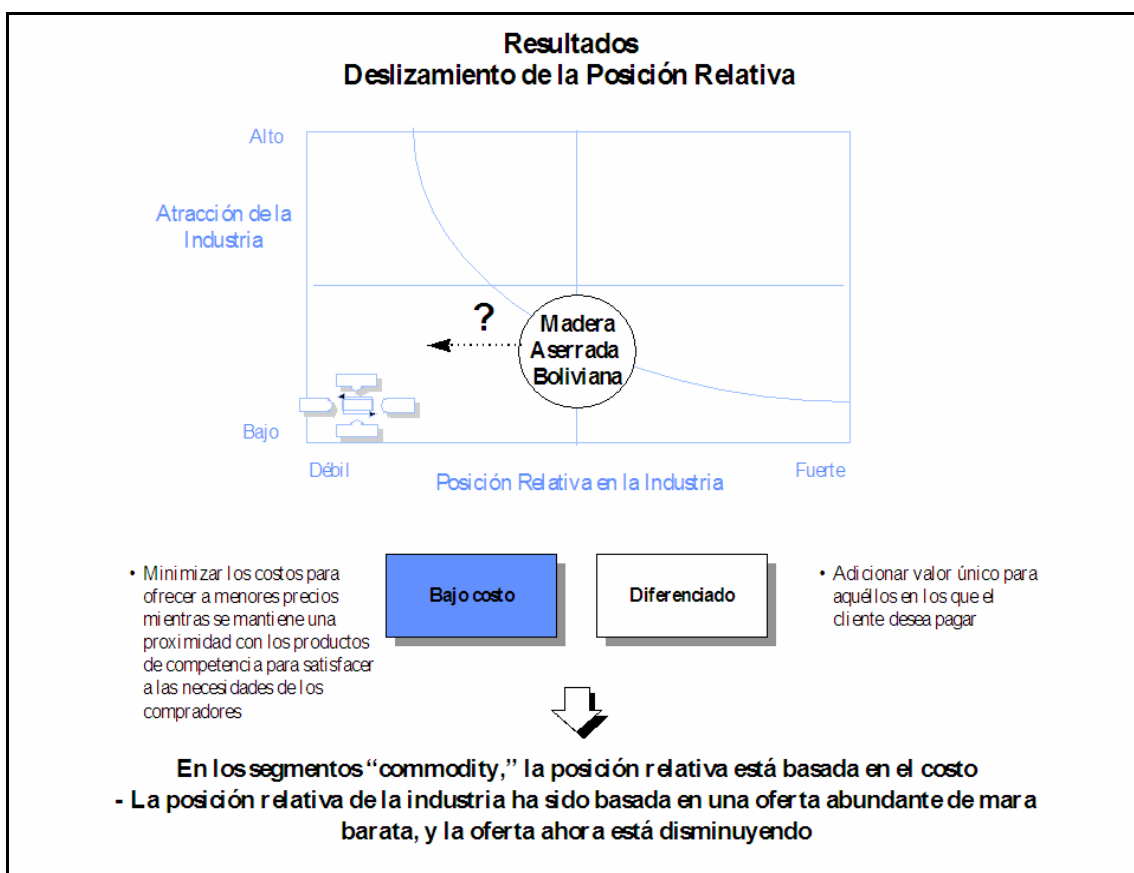
Indicadores	Brasil	Bolivia	Chile
Superficie total de bosques (MM ha)	543,9	53,1	49,6
Rendimiento (m <sup>3</sup> /ha)	25,4	4,6	22,0
Aprovechamiento anual de madera en rola (MM ha)	54,6	0,56	24,3
Uso de la capacidad instalada en la industria (%)	95,0	50	43
Valor de las exportaciones (MM US\$)	1.400	41	2.205
Superficie certificada de bosque tropical (MM ha)	0,357	1,1	0,050

Fuente: [www.boliviacompetitiva.org](http://www.boliviacompetitiva.org).

Una evidencia de la posibilidad real de concretar una estrategia de esta naturaleza es observar lo realizado por otro país en vías de desarrollo, Malasia, que con una menor superficie de bosques que Bolivia: 34,5 millones de há. (versus 53,1 millones de há. en Bolivia), pero con una mayor superficie de plantaciones forestales: 2,1 millones de há. (versus 45.000 há. en Bolivia), logra un aprovechamiento anual de madera de 20 millones de m<sup>3</sup>r (versus 559.000 m<sup>3</sup>r en Bolivia), una producción anual de madera aserrada de 4,9 millones de m<sup>3</sup> (versus 256.000 m<sup>3</sup> en Bolivia) y US\$ 3.769 millones de exportaciones anuales de productos maderables (versus US\$ 54,29 millones en Bolivia) generando, por último, 150.000 empleos directos versus solamente 42.000 empleos directos en Bolivia. Sin necesidad de realizar comparaciones con una economía tan disímil como la malaya, Bolivia podría apuntar a lograr los resultados ya obtenidos por dos economías latinoamericanas vecinas, bastante dinámicas en los mercados internacionales en materia forestal: Brasil y Chile (ver Cuadro 17).

El segundo reto estratégico para el sector forestal boliviano, es el desarrollo de elecciones estratégicas sofisticadas a nivel empresarial, que permitirán a las empresas de Bolivia competir en los mercados internacionales. Son las empresas, y no los gobiernos, ni los sectores industriales, las que compiten en los mercados internacionales; y son las empresas las que deben desarrollar las estrategias competitivas. Las empresas bolivianas han competido históricamente en el mercado de madera aserrada, el cual constituye un segmento poco atractivo en el que Bolivia está perdiendo su posición relativa, en la medida en que se están agotando las especies valiosas de mara y roble. El desarrollo de una posición internacional competitiva con productos de madera más elaborados, requiere el desarrollo de una comprensión estratégica del atractivo de segmentos de productos, entendimiento del cliente, de la posición relativa de la firma y de las posibles respuestas de los competidores (ver Gráfico 97).

**Gráfico 97**



Fuente: Estudio Monitor (1997) "Construyendo las Ventajas Competitivas de Bolivia".

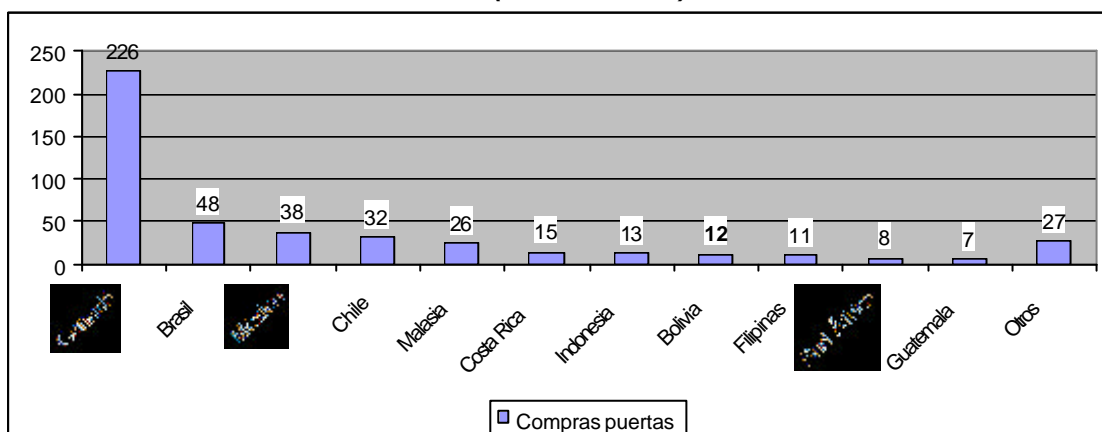
Para mostrar este proceso de desarrollo estratégico, Monitor (1997) identificó las puertas sólidas tipo panel de mediano precio, como un ejemplo de un segmento de producto atractivo para los productores bolivianos que quieran competir en el mercado de los Estados Unidos. Una vez identificado el segmento de producto, se hizo una encuesta y un análisis de las necesidades de los canales de distribución en los Estados Unidos. A través de una segmentación de las necesidades de los minoristas, se identificó el segmento de *Regional Home Centers*, como el más atractivo para los manufactureros bolivianos. No obstante, surgieron preocupaciones acerca de la puntualidad en la entrega y la calidad, los cuales son elementos considerados muy importantes dentro de todos los segmentos de minoristas. Sin embargo, las percepciones de los minoristas

norteamericanos acerca de los productores bolivianos dentro de estas categorías fueron muy bajas. Para solucionar el problema de estas malas percepciones y mejorar la posición relativa de Bolivia en este mercado de Estados Unidos, los fabricantes bolivianos de puertas tenían dos opciones. La primera y la más viable en el corto plazo, era la creación de una alianza vertical con un distribuidor en Estados Unidos. El distribuidor norteamericano puede ayudar a cumplir con los plazos de entrega, a disminuir las preocupaciones de los minoristas y a mejorar las relaciones existentes con los mismos para aumentar la participación boliviana en el mercado. La segunda opción, requería un compromiso de largo plazo con el mercado norteamericano, e implicaba lograr acceso a alianzas con otras empresas manufactureras de productos de madera y establecer un distribuidor propio en Estados Unidos.

Los resultados logrados mediante la implantación de esta estrategia son esperanzadores. Para el 2001, Bolivia alcanzó a situarse entre los mayores 10 proveedores de puertas en el mercado norteamericano (ver Gráfico 98) con US\$ 12 millones de exportaciones. Esta posición fue el producto de una evolución muy interesante desde 1996, cuando sólo se iniciaron los primeros envíos por un valor cercano a los US\$ 4 millones (ver Gráfico 99); de mantenerse esta tendencia ascendente, la posición de Bolivia en tanto que proveedor de puertas de madera al mercado de Estados Unidos podría mejorar sustantivamente.

**Gráfico 98**

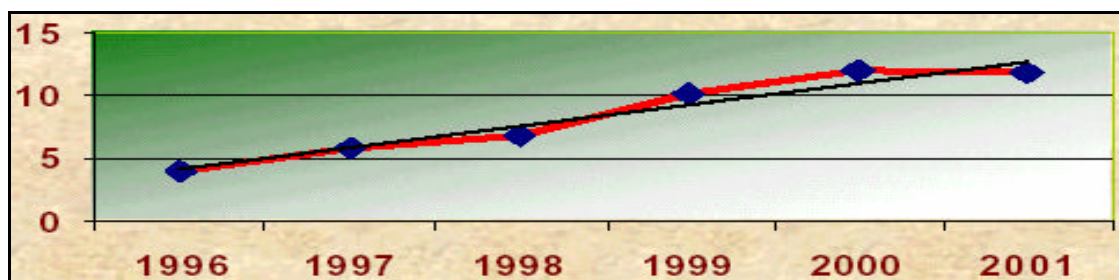
**Estados Unidos: Compras de puertas de madera, 2001  
(US\$millones)**



Fuente: Gutiérrez (2003).

**Gráfico 99**

**Bolivia: Exportaciones de puertas de madera a Estados Unidos, 1996-2001  
(US\$millones)**



Fuente: Gutiérrez (2003).

El proceso de desarrollo estratégico y metodología utilizada para el estudio de puertas de madera, fue presentado como un ejemplo de forma de pensamiento estratégico y aprendizaje a nivel de la empresa que se debe desarrollar dentro de los diferentes segmentos de producto, sea éste sillas o muebles. El mercado de Estados Unidos es uno de los más exigentes y difíciles del mundo: no es fácil competir en él. Sin embargo, si se cuenta con una comprensión sofisticada del atractivo de un segmento de producto y de las necesidades de los clientes, es posible desarrollar una estrategia incluso para aquellos mercados internacionales más sofisticados. Es el desarrollo de este tipo de estrategias, el que proporcionará a las empresas bolivianas una ventaja competitiva de largo plazo dentro de los mercados internacionales, especialmente, ahora que se presentan atractivas condiciones de acceso preferencial al mercado de Estados Unidos, de forma específica, a través del ATPDEA.

Particularmente, la evolución que se está dando en el mercado de Estados Unidos del mueble, presenta una importante oportunidad para países como Bolivia, con un interesante potencial en la producción de maderas tropicales. En efecto, los sectores exportadores de muebles de los países tropicales están alcanzando una importante participación en el mercado de los Estados Unidos. En realidad, es principalmente el crecimiento de las exportaciones de muebles que está llevando a los cambios radicales que se presentan actualmente en la industria de muebles de Estados Unidos. Los muebles importados representan más del 34% de todas las ventas de muebles de Estados Unidos. China es el principal beneficiario de esta evolución, donde sus exportaciones de muebles de madera a Estados Unidos se incrementaron de US\$ 69 millones en 1992 a US\$ 1.700 millones en 1999. En realidad, las importaciones norteamericanas de muebles chinos han crecido a una tasa superior al 30% anual durante este período. En Malasia, Tailandia e Indonesia se han registrado tasas de crecimiento, igual de impresionantes, de sus exportaciones de muebles a Estados Unidos. Si se considera el mayor coeficiente de valor agregado de los muebles con respecto a todas las otras exportaciones de productos maderables y la evolución de los principales mercados del mundo, Bolivia requiere dotarse de las estrategias que le permitan aprovechar de esta ventana de oportunidad.

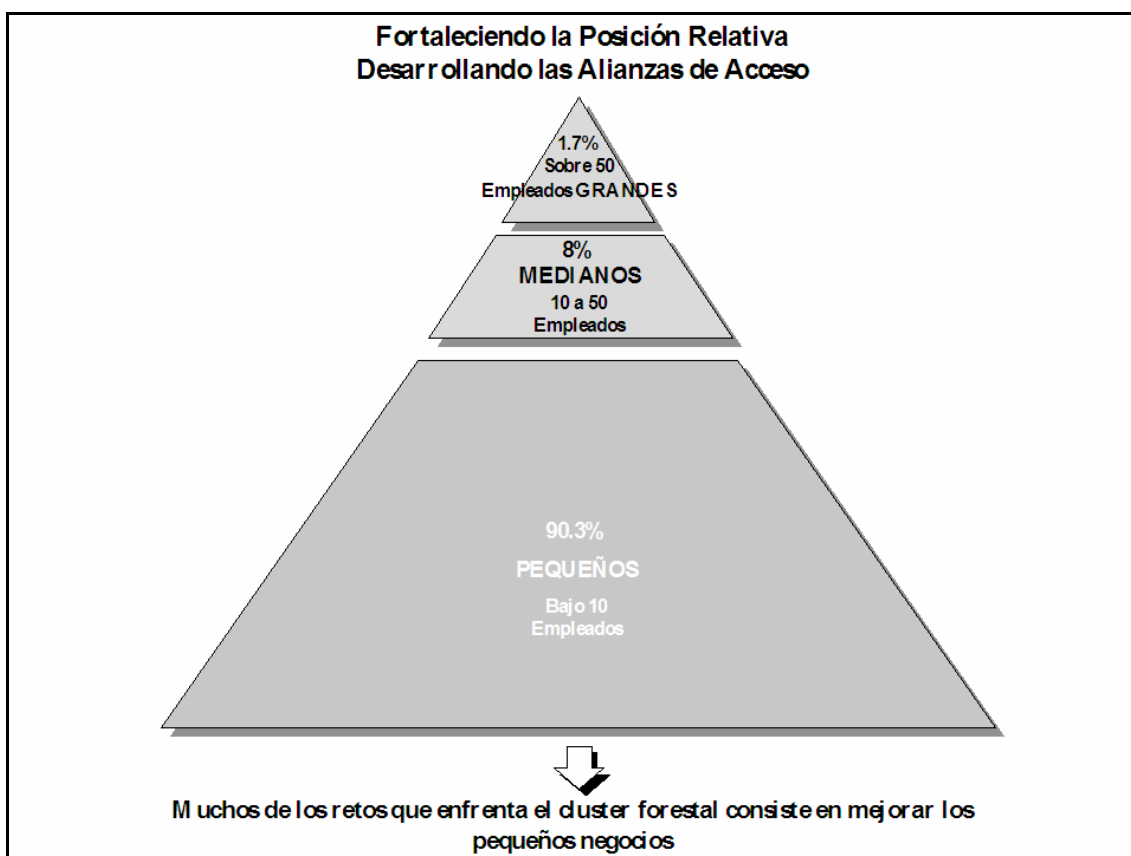
A partir de estos estudios, desde el 2000, las políticas públicas del gobierno boliviano han estado orientadas a la generación de una estrategia competitiva nacional para el sector desde el enfoque de las cadenas productivas. Luego de varios intentos en esta línea, la conformación de la Unidad de Productividad y Competitividad en el marco de un Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad desde fines del 2001 ha permitido consolidar los esfuerzos en curso, teniendo como objetivo aglutinar a los distintos actores de la cadena madera y sus manufacturas, sean estos del sector privado, público y/o instituciones de apoyo, en un Acuerdo Boliviano de Competitividad.

Dentro de este esfuerzo de largo aliento, el actual gobierno ha adoptado con entusiasmo el modelo de “maquicentros” con el objetivo de lograr resultados importantes en el corto plazo, tanto por motivos de la fuerte demanda social por reactivar la economía y generar empleos estables y permanentes; así como por la necesidad de diseñar e implantar estrategias y políticas de impacto inmediato para aprovechar de las ventajas comerciales que se derivan de las preferencias otorgadas por Estados Unidos a los países andinos, que fenecen en 3 años. Este esfuerzo reviste de gran importancia si se considera que existen alrededor de 12.000 micro y pequeñas empresas dedicadas a la manufactura de productos de madera, que convendría integrar a los circuitos legales de comercialización de la madera, así como, incentivarlas para que se formalicen e incursionen en los mercados externos mediante una oferta competitiva.

Básicamente, el concepto de “maquicentro” viene de la experiencia reciente lograda por algunos países centroamericanos, particularmente, en el sector textil, donde se busca aunar los esfuerzos de grandes empresas exportadoras locales con amplio conocimiento de las condiciones de los mercados internacionales y pequeñas y medianas empresas (PYMES) del sector, que disponen de una importante capacidad no utilizada. En este sentido, las grandes empresas cierran contratos por volúmenes importantes de exportación, derivando una fracción importante de las mismas a las PYMES locales, con las que ya se han establecido acuerdos de manufactura a partir de procesos de certificación de calidad. Sin embargo, el modelo internacional de esta política son los distritos industriales italianos, donde intervienen una Firma Madre y varias pequeñas, medianas y microempresas.

En Bolivia, el sector forestal y particularmente, de las manufacturas de madera ha sido seleccionado, junto al textil, para la implantación del concepto de “maquicentros” en un plazo inmediato<sup>18</sup>, estando llevándose a cabo los censos respectivos de capacidad instalada y no utilizada de las PYMES del sector, así como propiciando los contactos iniciales entre grandes y PYMES preseleccionadas (ver Gráfico 100).

**Gráfico 100**



*Fuente: Estudio Monitor (1997) "Construyendo las Ventajas Competitivas de Bolivia".*

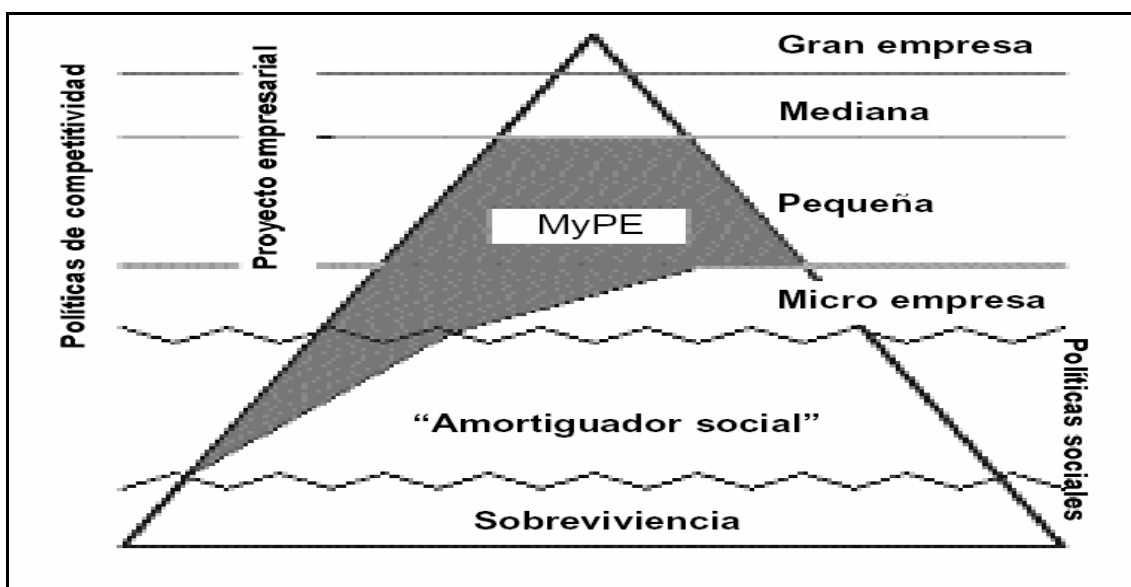
<sup>18</sup> Entrevista al ex Ministro de Desarrollo Económico, Jorge Torres, en el Semanario “Nueva Economía”, del 13 de abril del 2003.

## IX. COMPETITIVIDAD DEL SECTOR EMPRESARIAL

Cualquier estrategia de desarrollo para Bolivia, a partir de sus recursos naturales, debe, forzosamente, confrontar una configuración de agentes económicos y sociales altamente problemática para los fines del crecimiento y el desarrollo integrado. En la base de la pirámide empresarial (ver Gráficos 101y 102) está la sobrevivencia pura y simple, que engloba a unas 500.000 unidades campesinas, que no responden a los incentivos de mercado ni cuentan con mecanismos de apoyo técnico o financiero digno de mención. Se trata de la matriz esencial de la pobreza y la exclusión, marcada además, por una baja capacidad de autorepresentación genuina. En la franja central, donde se despliegan las relaciones de mercado simple, se ubican unos 700.000 establecimientos urbanos clasificados como semiempresariales y con muy escasas posibilidades de acumulación. Dentro de este grupo se incluye a todo el sector informal que opera en la artesanía, la industria y el comercio, que constituyen una fuente importante del empleo, razón por la cual, se los considera como una posible esfera de políticas sociales de corto plazo. En la cúspide opera el capitalismo propiamente dicho y es donde se lleva a cabo la acumulación en un sentido capitalista. Está liderizado por las diez empresas capitalizadas; en este nivel actúan, también, unos 100 grupos económico-financieros, que disponen de acceso expedito a los recursos financieros del sistema bancario y que concentran una gran proporción de la cartera crediticia del sistema. Por último, es también necesario mencionar a unas 500 empresas medianas y pequeñas, industriales y comerciales, que operan, principalmente, en el mercado interno y que sólo tienen un acceso limitado al crédito proporcionado por la banca local.

Gráfico 101

### Bolivia: La pirámide empresarial

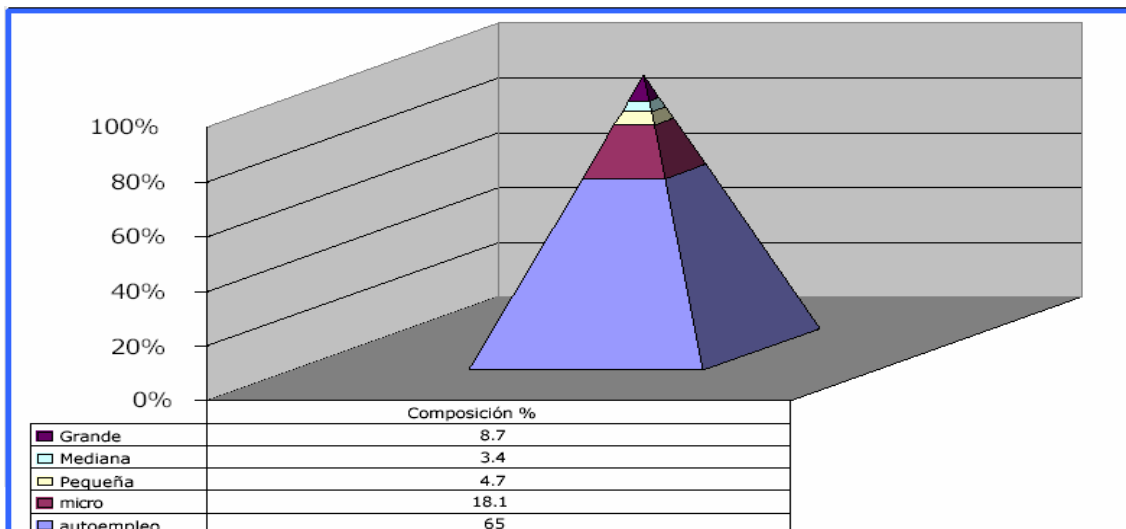


Fuente: Marco Integral de Políticas para el Desarrollo Productivo y Competitivo de la MyPE.



**Gráfico 102**

**Bolivia: Composición del sector privado**



Fuente: SBPC (2002), *Bolivia competitiva*.

Cuando se hace referencia a la empresa privada nacional, se piensa en estos 500 establecimientos señalados. Se caracteriza por un alto grado de heterogeneidad en el nivel tecnológico, en la aplicación de técnicas gerenciales y el acceso al financiamiento. Otros rasgos típicos son los bajos niveles de capitalización, un alto endeudamiento, poco encadenamiento y escasa cultura de cooperación. Tal configuración estructural no permite el despliegue de efectos multiplicadores, ni el desarrollo del mercado interno, por la ausencia de eslabonamientos orgánicos entre estratos, sectores e industrias.

Las inversiones en los últimos años se han localizado en sectores con muy baja articulación con el resto de la economía, como el de hidrocarburos, además, de que ninguno de ellos está capacitado para generar efectos multiplicadores sobre el resto del aparato productivo y mucho menos, para ampliar significativamente la generación de empleo, puesto que no demandan productos e insumos nacionales.

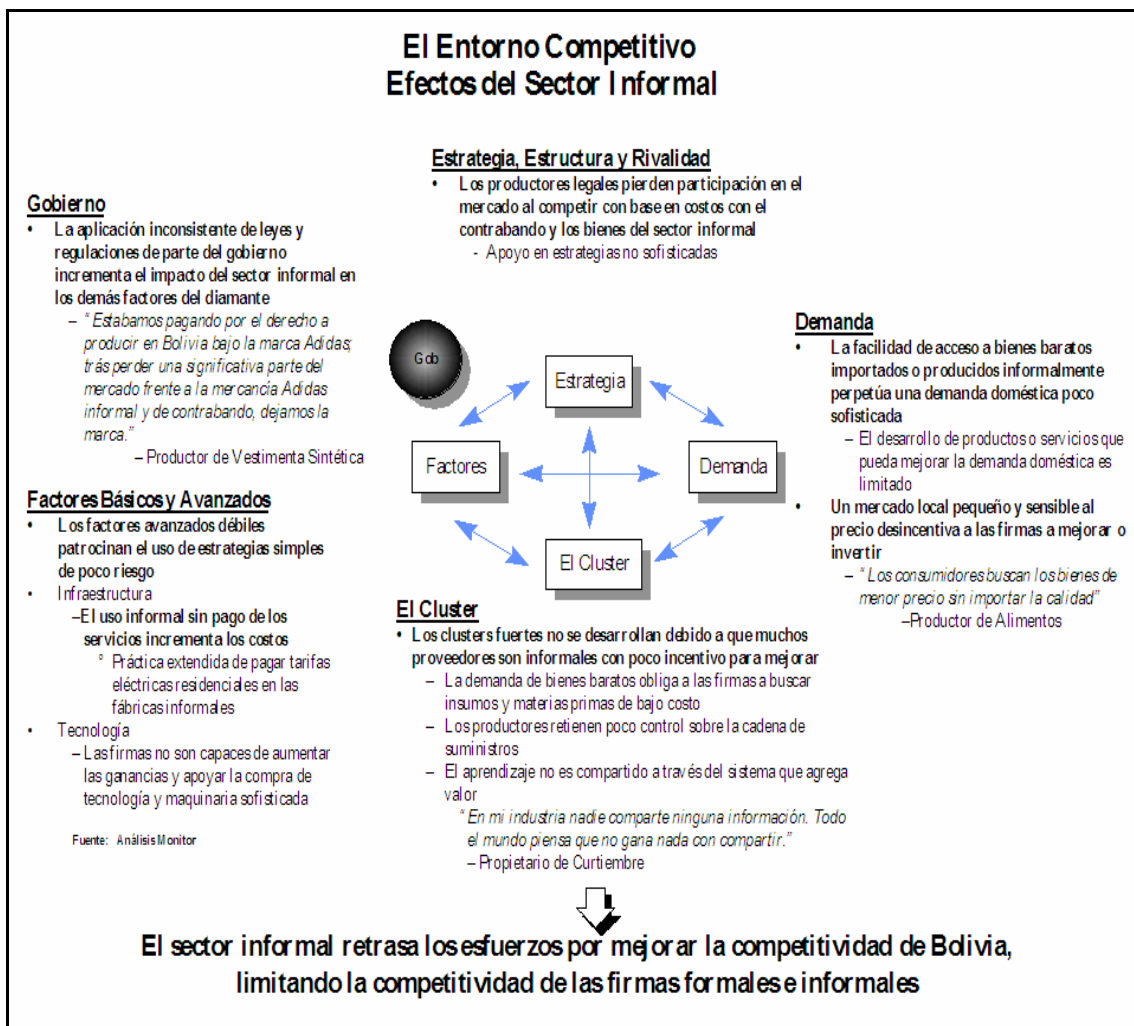
En consecuencia, la articulación de una estrategia de desarrollo a partir de los recursos naturales tendrá también que innovar en materia de desarrollo empresarial, de manera a generar una estructura acorde con los objetivos, tanto desde el punto de vista de la productividad como de la inclusión social de la mayoría de los agentes económicos bolivianos. A partir de las limitadas oportunidades que brinda la economía boliviana y del marco de incentivos poco eficiente que la caracteriza, el empresario boliviano y, particularmente, sus entidades representativas, es decir los gremios, han optado por el rol del “empresario tramitador” antes que del “empresario competitivo”, apuntando a las actividades de búsqueda de renta a partir de un tratamiento favorable por parte del Estado, como la principal fuente de ingresos, antes que a enfocar sus esfuerzos en estrategias y procesos de mejora continua de sus operaciones, con el objeto de realizar incrementos sustantivos en sus niveles de eficiencia y, por ende, de competitividad, particularmente, bajo parámetros internacionales.

Si bien existe una relación muy dinámica entre el ambiente competitivo de una economía, en general, y de una región o sector, en particular, y las opciones estratégicas, entre las cuales sobresalen el conocimiento de la estructura de la industria en la que se desenvuelve una empresa específicamente, el conocimiento de los segmentos

atractivos, el conocimiento de las necesidades de los consumidores y el conocimiento de las propias necesidades de la empresa; conviene apuntar una diferencia significativa, en cuanto a la responsabilidad compartida entre los sectores público y privado con respecto a los cambios necesarios para mejorar el ambiente competitivo, mientras que el ámbito de las opciones estratégicas son fundamentalmente de responsabilidad del sector privado. Ello implica que el peso sobre el sector privado como agente detonador del cambio es crítico, particularmente, en el marco de una estrategia de construcción de ventajas competitivas regionales y sectoriales.

En este sentido, conviene detenerse sobre las particularidades del sector privado boliviano y sus características en materia de desarrollo y competitividad empresarial. Es ahí, donde surge la importancia de incluir a la micro, pequeña y mediana empresa, que para fines de un abordaje serio y responsable en el marco de una estrategia de desarrollo integral, debe ser estudiada a partir de la superación de los principales problemas de entorno que genera la informalidad (ver Gráfico 103).

**Gráfico 103**



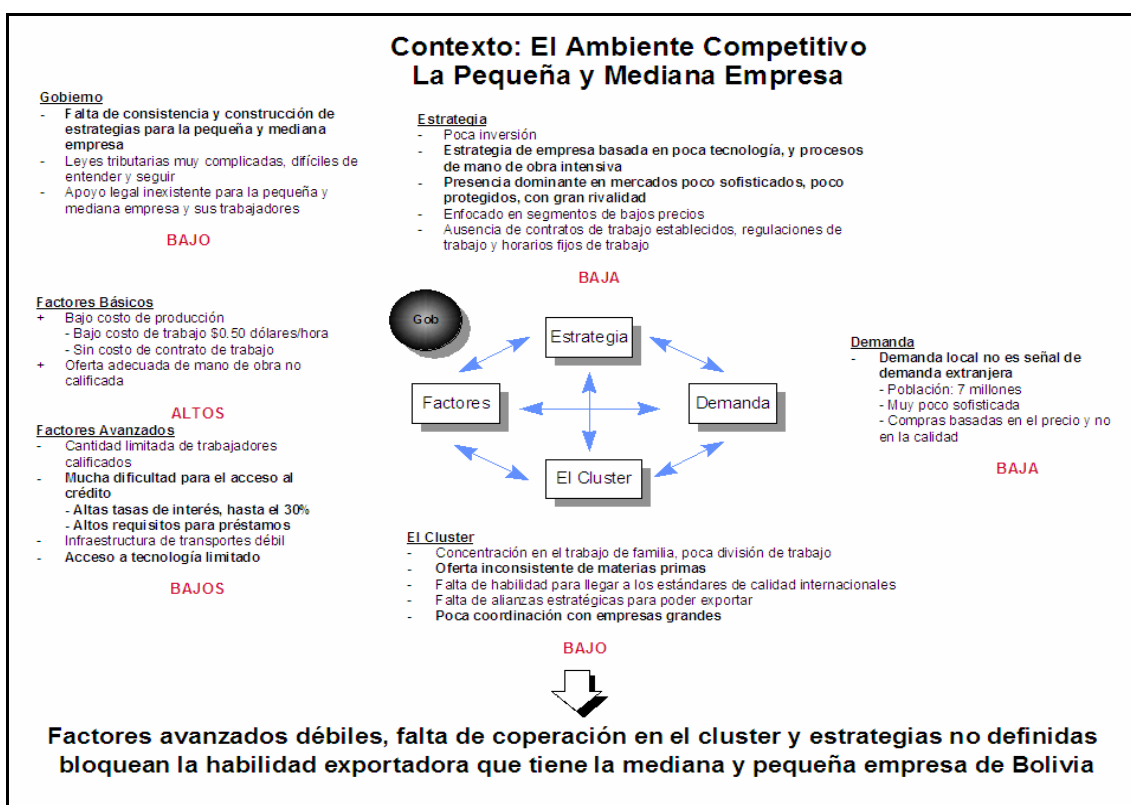
Fuente: Estudio Monitor (1997) “Construyendo las Ventajas Competitivas de Bolivia”

El análisis de la pequeña y mediana empresa presenta un reto, pues no se trata de un sector económico claramente delimitado; por el contrario, la diversidad de empresas presentes, representando varios sectores de la economía, añade más complejidad a la tarea. Sin embargo, existen elementos comunes y problemáticas compartidas entre las

empresas del sector que son independientes de la actividad económica a la que se dedican, y que permiten la existencia de soluciones generales que con ligeras modificaciones, tienen validez para la mayoría de las pequeñas y medianas empresas, sin importar el sector económico al que pertenezcan.

El sector de la micro, pequeña y mediana empresa es de gran importancia para el desarrollo económico de Bolivia, ya que emplea cerca de un cuarto de la fuerza laboral. Sin embargo, la micro, pequeña y mediana empresa tienen cinco preocupaciones principales que la inhiben en su desarrollo. Los problemas incluyen el acceso a capital, la capacitación de empleados, la comercialización, el acceso a información y mercadeo, la calidad consistente de las materias primas, y el marco legal actual que se ve afectado por las políticas del gobierno y el sector informal. Estos problemas fueron identificados por el sector en 1987, 1995, 2000 y 2002 en foros e investigaciones. A pesar de las mejores intenciones para erradicar estos problemas, y a pesar del crecimiento de entidades exitosas en ayudar a las empresas pequeñas, los problemas siguen siendo importantes y retrasan el crecimiento del sector.

**Gráfico 104**



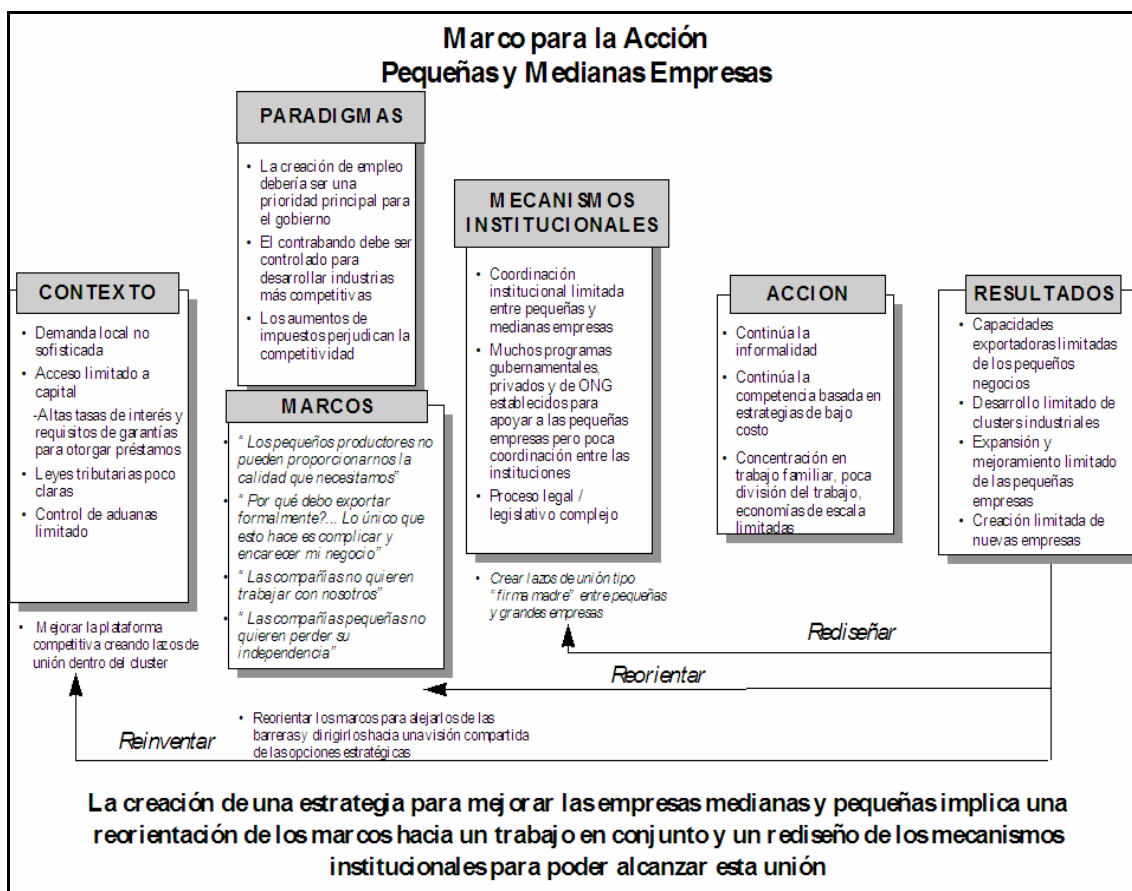
Fuente: Estudio Monitor (1997) "Construyendo las Ventajas Competitivas de Bolivia".

El sexto problema, "escondido" del sector, es la falta de una estrategia. La estrategia a nivel de la firma, puede ayudar directamente a resolver tres de los problemas enumerados: capacitación, disponibilidad de materias primas y comercialización. Los dos problemas restantes, acceso a capital y el entorno legal, deben ser resueltos con una visión compartida entre los sectores público y privado (ver Gráfico 104).

El principal problema de la pequeña y mediana empresa, particularmente, en el sector industrial y aquel con operaciones de exportación, es el sector informal. Se define a la informalidad como la práctica de incumplir las leyes y regulaciones para reducir costos, y excluye el comerciar con productos ilegales. También distinguimos entre el mercado

interno informal, y el contrabando que cruza las fronteras. Al nivel de la pequeña empresa, el sector informal se ha tornado en un enigma para la política gubernamental. De acuerdo con *The Economic Intelligence Unit*, los informales suman aproximadamente el 60% de la fuerza laboral en Bolivia, y sería problemático e inhumano aplicar las leyes para castigar este grupo. Sin embargo, los empleos en este sector son difíciles de mejorar y, pagan 40% menos que otros empleos en Bolivia, reduciendo los estándares de vida en el país. Adicionalmente, los informales tienen un impacto negativo sobre las empresas formales al ofrecer materias primas de menor calidad, al obligar a una competencia para bajar precios y al ocasionar sobrecostos al mercado formal. Uno de estos sobrecostos ocurre cuando la firma compra materiales de los informales que no puede declarar para propósitos tributarios, y que terminan siendo reportados como una ganancia mayor en la declaración de impuestos.

Gráfico 105



Fuente: Estudio Monitor (1997) "Construyendo las Ventajas Competitivas de Bolivia".

Muchas micro, pequeñas y medianas empresas no tienen, por ejemplo, la escala que se requiere para dar a clientes potenciales externos un suministro consistente. Además, la información referente a los mercados externos es extremadamente difícil de obtener. Existen varios métodos para conseguir datos, como el desarrollo de una Base de Datos centralizada, que sirva a todas las pequeñas empresas conectadas electrónicamente a cada mercado importante en Bolivia. En general, el punto de partida para mejorar significativamente el desarrollo empresarial en Bolivia, pasa por reorientar el marco de acción en el que actualmente se desenvuelve la pequeña y mediana empresa, privilegiando el trabajo conjunto, la asociatividad y las alianzas entre empresas de diferentes segmentos, ya sean éstas grandes, medianas y pequeñas; lo cual requiere una serie de nuevos arreglos institucionales (ver Gráfico 105).

Fundamentalmente, de lo que se trata es de articular las estrategias de desarrollo de ventajas competitivas para una región y uno o varios sectores, alrededor del desarrollo empresarial de sus unidades productivas. Ello implica, que las bondades en términos de integración productiva tienen que verificarse alrededor de una articulación entre los principales actores, concretamente, los grandes exportadores, las compañías medianas y las pequeñas y microempresas en la dinámica de construcción de *clusters*, que en definitiva, no es más que una red integrada de empresas en torno a la consolidación de una industria.

Un método que ha mostrado sus bondades en el caso italiano, particularmente, es el desarrollo de alianzas con empresas con experiencias en los mercados internacionales. Existen dos tipos de alianza relevantes. La primera, consta de varias empresas trabajando en concierto bajo una "Firma Madre", la cual conoce al mercado y puede organizar la producción de los pequeños productores para que tenga una calidad consistente, escala, diseños complejos y tiempos rápidos de respuesta, dependiendo de las necesidades del cliente.

Por supuesto, la Firma Madre puede resolver los problemas de mercadeo, datos del mercado y capacitación. Adicionalmente, las Empresas Madres pueden comprar materias primas en volúmenes que reduzcan los problemas de abastecimiento y calidad, y apoyar al *cluster* para que desarrolle métodos para obtener maquinaria actualizada. Un segundo tipo de alianza, es cuando las empresas menores actúan como especialistas de empresas mayores que exportan. Este tipo de alianza, es usualmente de corta vida, pues los socios generalmente entran en la alianza para obtener información de su contraparte. La firma pequeña debe adquirir conocimiento o llegar a ser el especialista del acuerdo, para que la alianza se considere exitosa.

Como se puede observar, el éxito de varias de las estrategias de solución basadas en mecanismos de asociación como la Firma Madre, requiere de un factor importante que es la confianza, un elemento clave en el desarrollo de asociaciones complejas. Los análisis hechos muestran que Bolivia tiene unos niveles de confianza bajos, y que esta confianza mutua entre los diferentes actores económicos debe ser cultivada y enriquecida a la par que se implementa el desarrollo de estrategias más complejas.

El rol crítico de la confianza para lograr niveles de desarrollo empresarial acordes con los requerimientos de la actual economía globalizada, nos llevan a considerar la importancia de trabajar en el ámbito del capital social subyacente a la actividad empresarial boliviana. Por un lado, cierto acervo cultural que privilegia las relaciones comunitarias, particularmente en el Occidente del país, nos llevaría a deducir que existe un capital social latente y potencial, que estaría a la espera de arreglos institucionales idóneos para empezar a materializarse, incrementando de esta manera los niveles de confianza en las relaciones empresariales, particularmente, en lo relacionado a las micro y pequeñas empresas. Por el otro, regiones de "frontera" como el Departamento de Santa Cruz habrían desarrollado un capital social de índole diferente, en torno a valores de superación y progreso, que convendría promover y consolidar aún más. En ambos casos, cualquier esfuerzo de implantar estrategias de desarrollo de largo plazo, en torno a la generación de ventajas competitivas sostenibles a partir de la agregación de valor a la base de recursos naturales del país, no podría obviar estos aspectos del desarrollo empresarial, donde la inclusión de la variable cultural, es central y obliga a enfoques más elaborados que los promovidos hasta ahora, por una visión tecnocrática simplista a partir de simples valores de mercado.

En conclusión, la micro, pequeña y mediana empresa puede aplicar estrategias a nivel de empresa para solucionar los desafíos que presentan, tales como acceso a capital, capacitación de empleados, comercialización de productos, acceso a información de

mercado, calidad consistente de materias primas e informalidad. Estas estrategias, se pueden alinear y desarrollar conjuntamente con las Empresas Madres, las cuales pueden jugar un papel muy importante en solucionar los problemas mencionados. Aunque el gobierno debe proveer un entorno estable en términos de leyes de larga duración, que promuevan la inversión, la mejora de la infraestructura y la educación, son las micro, pequeñas y medianas empresas las que deben tomar la responsabilidad de mejorar su situación internamente.

---

## X. MODELO EXPORTADOR PARA EL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ

La incorporación del Departamento de Santa Cruz, primero, a la economía boliviana y luego, a la economía mundial, particularmente, mediante la gradual ampliación de su frontera agrícola ha mostrado una serie de limitaciones competitivas que se ponen de manifiesto en momentos de inflexión de los ciclos externos, que tienden a reflejarse en la forma de la caída de los precios internacionales de las materias primas que exporta la región, generalmente, en el contexto mayor de crisis económicas internacionales, como la ocurrida en la segunda mitad de la década pasada.

Una lectura apropiada de estas condiciones estructurales es importante para evaluar correctamente lo sucedido recientemente, con el relativo estancamiento de la producción y exportaciones del sector estrella de la década pasada: el oleoproteico; a semejanza de lo ya acontecido en décadas anteriores con el algodón y el azúcar. De lo contrario, la actual bonanza que viene de arrancar el segundo semestre del 2003 con un fuerte incremento de los precios internacionales de las materias primas que exporta Bolivia, donde el petróleo (precio de referencia para el gas natural), el estaño, zinc y soya están alcanzando récords históricos, conlleva el riesgo de anular los esfuerzos de reflexión y acción de los últimos años, orientados a resolver los problemas estructurales del modelo exportador cruceño.

Por un lado, la actual bonanza tiene el efecto perverso de desincentivar una mayor incorporación de valor agregado a las exportaciones de materias primas y productos básicos. Por el otro, la incorporación de productores marginales que no cuentan con condiciones de competitividad en situación de precios promedio, representa una ilusión que se desbarata en cuanto revienta la burbuja de los elevados precios internacionales. En suma, conviene ser prudentes y previsoros con la actual coyuntura de precios internacionales para no perder el rumbo hacia la consolidación de un modelo exportador verdaderamente competitivo.

El modelo exportador cruceño diseñado a fines de la década de 1980, e implantado con éxito -por lo menos en términos cuantitativos de extensión de la frontera agrícola- durante los primeros años de la década de 1990, mediante el Programa "Tierras Bajas del Este" del Banco Mundial, ha culminado formalmente y todavía no se percibe un esfuerzo equivalente -sin desmerecer iniciativas sectoriales de carácter gremial- para hacer frente al nuevo contexto internacional y nacional que se ha generado desde 1998, tanto a partir de las crisis financieras internacionales, como de las reformas estructurales bolivianas.

Si bien la continuidad del proyecto de las "Tierras Bajas del Este" en el Departamento de Santa Cruz, así como el desarrollo de otras cadenas productivas, están siendo analizados y promovidos en el marco del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad a través del Acuerdo Boliviano de Competitividad relativo al sector, no se percibe la decisión y asignación de recursos correspondientes, que caracterizó el primer proyecto. No obstante, es de destacar la dinámica de trabajo que está adquiriendo el Consejo Departamental de Competitividad del Departamento de Santa Cruz (CDC-SCZ), que habiendo arrancado en el 2002 con una veintena de instituciones, ya cuenta con el "Acuerdo de Voluntades" de 72 entidades público-privadas representativas de la región<sup>19</sup>.

El CDC-SCZ ha asumido la siguiente visión de futuro: "Santa Cruz, ciudad y región con mayor capacidad exportadora, buena calidad de vida y una de las más atractivas de América Latina para la inversión", habiendo también, definido metas cuantitativas para

---

<sup>19</sup> Ver página web del CDC-SCZ: [www.cainco.org.bo/WebCDC-SCZ](http://www.cainco.org.bo/WebCDC-SCZ).

el horizonte 2020 a partir de la voluntad de que la región crezca económicamente a una tasa anual de por lo menos 6%. Para ello, también se ha dotado de una misión que se funda en los siguientes principios: i) definir la visión futura, basada en decisiones estratégicas; ii) identificar las vocaciones productivas; iii) constituirse en el mejor escenario de concertación de las decisiones públicas y privadas para garantizar el desarrollo económico sostenible de la región; iv) integrar los esfuerzos de institucionalidad regional; y v) mejorar el entorno urbano y rural para mejorar la calidad y equidad de vida de los habitantes de la región.

Si bien entre las metas de corto plazo del CDC-SCZ se encuentran la realización de un Balance Competitivo Departamental, buscando ofrecer un insumo objetivo para la toma de decisiones, en particular, para establecer la línea base o punto de partida frente a las metas que se decidan abordar en el plan de competitividad; la identificación de las principales variables y fuentes de ventaja competitiva de la región para analizar su evolución, situación vigente y las perspectivas y la elaboración de un Plan Estratégico de Competitividad de largo plazo del Departamento de Santa Cruz, la ciudad de Santa Cruz de la Sierra y área metropolitana; no se menciona, explícitamente, la definición de un modelo exportador ni se fijan plazos determinados.

Esta insuficiencia es aún más notoria, si se considera la profunda inestabilidad política que atraviesa Bolivia y la región, como resultado de la crisis económica que ya lleva cinco años. En efecto, la dirigencia política y empresarial del país y la región no parece haber percibido las tendencias que proyectan escenarios bastante delicados en términos fiscales, monetarios y de inserción externa, aún bajo supuestos optimistas; contentándose con posiciones conservadoras que buscan un mantenimiento del *status quo* al amparo de una coyuntura externa excepcionalmente favorable.

De ahí la importancia de lanzar una agresiva estrategia de desarrollo económico del país, a partir de la base productiva y potencialidades exportadoras del Departamento de Santa Cruz, encapsuladas en una propuesta conceptual y operativa de remozado modelo exportador.

El análisis estratégico de los capítulos previos han permitido establecer con claridad el rol preponderante del Departamento de Santa Cruz en la economía boliviana en general, y su liderazgo contundente en cuanto a exportaciones se refiere, sean estas totales o no tradicionales. Asimismo, se logró poner en evidencia los sectores con mayor potencial para encarar una nueva fase del desarrollo exportador cruceño -concebido como el motor del desarrollo exportador de Bolivia-, donde sobresalen sectores agroindustriales como el de la cadena de oleaginosas y el forestal con la cadena de maderas y sus manufacturas. Si bien el primer sector ha evidenciado una fuerte expansión durante la última década, el desafío actual consiste en diversificar los mercados, liberándose gradualmente de la dependencia en las preferencias arancelarias andinas, y consolidar la oferta exportable a partir de una mayor incorporación de valor agregado. En el segundo sector, el forestal, la cadena de maderas y sus manufacturas se encuentra en un nivel menor de desarrollo, lo cual presenta el desafío de materializar todo su potencial que está estimado en la posibilidad de generar más de US\$ 1.000 millones de exportaciones por año.

### *El modelo*

Desde el punto de vista analítico, se propone la adopción del modelo de desarrollo, denominado “nórdico”, como el marco conceptual para encarar esta nueva fase del desarrollo exportador cruceño, “a partir” de su generosa dotación en recursos naturales renovables. Por otro lado, el énfasis en la incorporación de procesos de mayor va-



lor agregado de este modelo de desarrollo, nos lleva, forzosamente, a entrar en consideraciones sobre las actuales limitaciones existentes en la economía boliviana en materia de financiamiento, tecnología y desarrollo empresarial, esbozando algunas recomendaciones de carácter genérico, que, además, de hacerse cargo de aspectos microeconómicos, apunta a nuevos desarrollos conceptuales como la promoción del capital social en articulación con el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa boliviana.

Si bien el énfasis productivo está en aquellos recursos naturales renovables, no se puede obviar la necesidad de articular esta estrategia con decisiones relativas al excedente que generará la explotación de las reservas bolivianas de gas natural. Tal cual lo menciona el último Informe sobre Desarrollo Humano de Bolivia 2004, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la única Bolivia posible es "la Bolivia del gas"; donde el aprovechamiento de este recurso, es el único con el potencial de resolver los problemas de acceso al financiamiento y la tecnología, que son indispensables para llegar a una economía informacionalizada, que no es otra cosa que incrementar significativamente -a niveles internacionalmente competitivos- la productividad de la economía boliviana, mediante el uso intensivo de tecnologías de información en diversos procesos y sectores productivos.

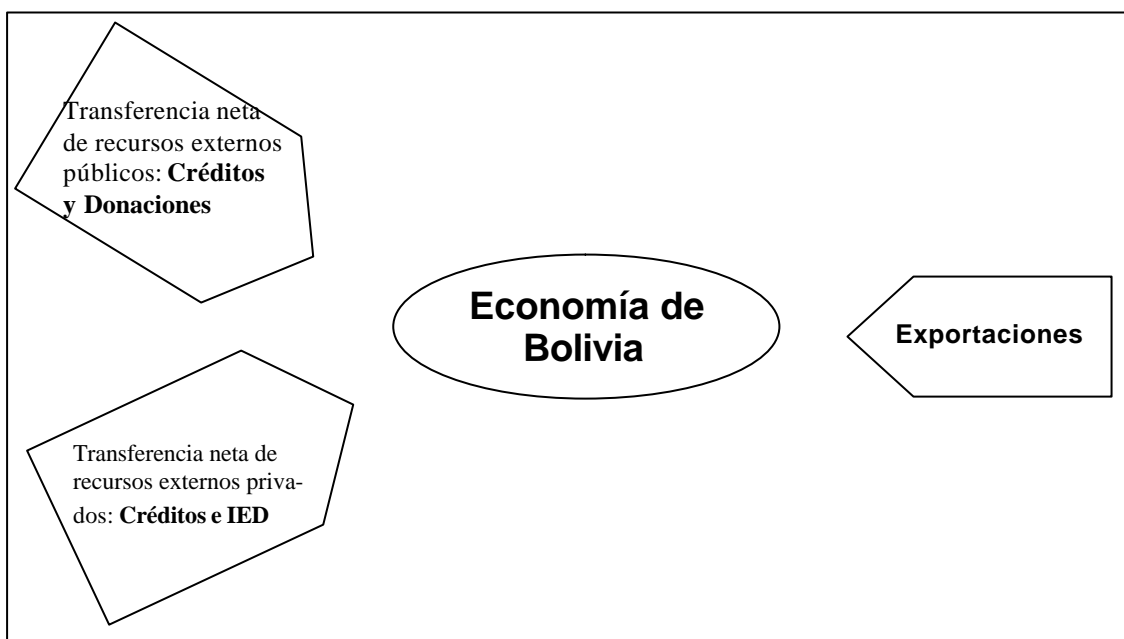
La necesidad de plasmar esta reflexión estratégica en un Plan de Acción concreto en el corto y mediano plazo -los próximos siete años hasta el 2010- convoca a realizar ejercicios cuantitativos a partir de un modelo estilizado de la economía boliviana, particularmente, en lo relativo a su relación financiera con el resto del mundo. Según el último Informe de Desarrollo Humano 2004 del PNUD para Bolivia, la economía boliviana debe ser abordada desde tres ópticas distintas a la vez: pequeña en desarrollo, latinoamericana y mediterránea. Estos tres rasgos hacen indispensable la integración de Bolivia en la economía mundial. Históricamente, las variables internas inductoras del crecimiento concentradas en la demanda agregada doméstica, han jugado un rol marginal en la economía boliviana, siendo una de las principales restricciones para ello, los precarios niveles de ahorro interno doméstico. En este sentido, los ciclos de la economía boliviana, prácticamente, han replicado y amplificado los ciclos de la economía internacional, demostrando sus niveles de dependencia y volatilidad, mediante las correas transmisoras de los precios de las materias primas, la asistencia oficial para el desarrollo, la Inversión Extranjera Directa y antes de la crisis de la deuda de los ochenta, los flujos de capital financiero privado.

Si a ello agregamos, que el Informe de Desarrollo Humano en Santa Cruz 2004, elaborado también por el PNUD, demuestra que a pesar de su dinamismo, la economía del Departamento tiene las mismas características que la economía de Bolivia, nuestra hipótesis de condicionar el crecimiento económico del país y de la región a variables financieras relacionadas con la disponibilidad de divisas parece plausible. Asimismo, la fuerte dependencia de estas variables en decisiones de carácter nacional, como por ejemplo, las negociaciones con la comunidad financiera internacional y/o el tratamiento al capital externo privado, hacen poco factible la consideración de un modelo macroeconómico de corte exclusivamente regional. La realidad actual es que el desarrollo económico del Departamento de Santa Cruz deriva del ordenamiento jurídico y marco institucional nacional, así como el desarrollo económico de Bolivia dependen del dinamismo y potencial de la economía cruceña, tal cual ha sido nítidamente demostrado en el último Informe de Desarrollo Humano (2004) elaborado por el PNUD para el Departamento de Santa Cruz. Ello no impide que al nivel operativo, de implementación de la estrategia de un nuevo modelo exportador, las instancias nacionales y regionales tienen roles diferenciados y claramente definidos, tal cual lo veremos en la próxima sección relativa al Plan de Acción.

El modelo parte de la evidencia empírica -demostrada econométricamente- sobre la fuerte dependencia del crecimiento de la economía boliviana en la variable Disponibilidad de Divisas para Importar (DDI), que a su vez, depende de las exportaciones totales, de la transferencia neta de recursos externos privados y de la transferencia neta de recursos externos públicos (ver Gráfico 106).

**Gráfico 106**

**Bolivia: Modelo estilizado de inserción externa y crecimiento económico**



*Fuente: Elaboración propia.*

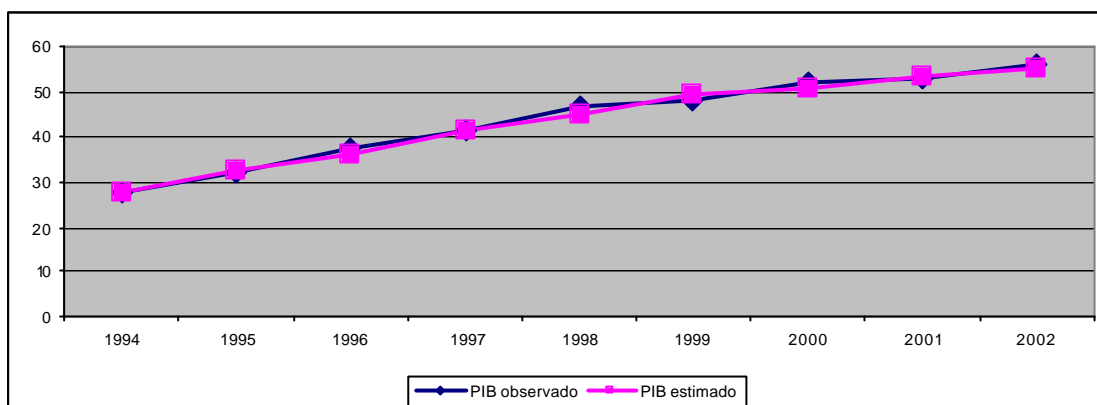
En este sentido, se parte estableciendo el modelo de inserción externa de la economía boliviana, mediante una regresión econométrica donde el PIB contemporáneo es función del PIB de un período anterior, multiplicado por la tasa de inflación contemporánea y la Disponibilidad de Divisas para Importar (DDI) contemporánea, que refleja la transferencia neta de recursos externos a la economía nacional. La fórmula obtenida de la regresión, con información relativa al período 1994-2002, es (en miles de millones de Bs.) la siguiente:

$$\text{PIB}(t) = 1,238026 + 0,95828 * \text{PIB}(t-1) * [1 + \text{INFLA}(t)] + 0,13249 * \text{DDI}(t)$$

La regresión entre PIB(t) y PIB(t-1)\*INFLA(t) y DDI(t) permite explicar el 99% de los cambios en la variable PIB(t), (ver Gráfico 107), donde las dos variables explicativas son estadísticamente significativas al 95%. Conviene subrayar, que la fórmula de regresión sugiere que el 13,25% de la disponibilidad de divisas para importar se convierte en valor agregado, lo cual parece muy plausible, en el caso de la economía boliviana.

Gráfico 107

**Bolivia: Estimación del PIB, 1994-2002**  
(En miles de millones de Bs.)



Fuente: Elaboración propia.

### Las proyecciones

A partir de estos resultados de regresión, invertimos la relación de causalidad para proyectar metas de exportación a partir de objetivos en materia de crecimiento económico, tanto al nivel nacional como regional. De esta manera, estableciendo objetivos de crecimiento para las economías de Bolivia y del Departamento de Santa Cruz, el modelo arroja la cantidad de DDI que se necesita para sustentar estas tasas de crecimiento, lo cual, por último, nos permite determinar el monto de exportaciones que se necesitan bajo diferentes escenarios en cuanto flujos de recursos externos públicos y privados, particularmente, en lo referido a montos de Inversión Extranjera Directa.

Si los requerimientos de exportaciones totales son relativamente exigentes, aún considerando metas de crecimiento económico compatibles con metas mínimas de desarrollo humano sostenible en Bolivia, surge la discusión sobre la necesidad de dinamizar las exportaciones a partir de una plataforma mucho más ambiciosa que lo realizado hasta ahora, es decir, la implantación del modelo exportador anclado en un modelo de desarrollo *nórdico*, a partir del aprovechamiento y agregación de valor a la base de recursos naturales renovables en los sectores de la agroindustria, productos cárnicos y forestal, con particular énfasis en las cadenas de oleaginosas y maderas y sus manufacturas.

Para establecer las metas de crecimiento para la economía boliviana en su conjunto y para la economía del Departamento en Santa Cruz, en particular, se parte de la constatación empírica que el ciclo más reciente de expansión de la economía boliviana - década de los noventa- se ha caracterizado por una tasa anual de crecimiento promedio del 4% y que la tasa de crecimiento del Departamento de Santa Cruz ha experimentado, en promedio, dos puntos porcentuales por arriba de la tasa de crecimiento nacional. Se establece, en consecuencia, una tasa anual de crecimiento económico promedio de 4% para Bolivia en su conjunto y de 6% para el Departamento de Santa Cruz.

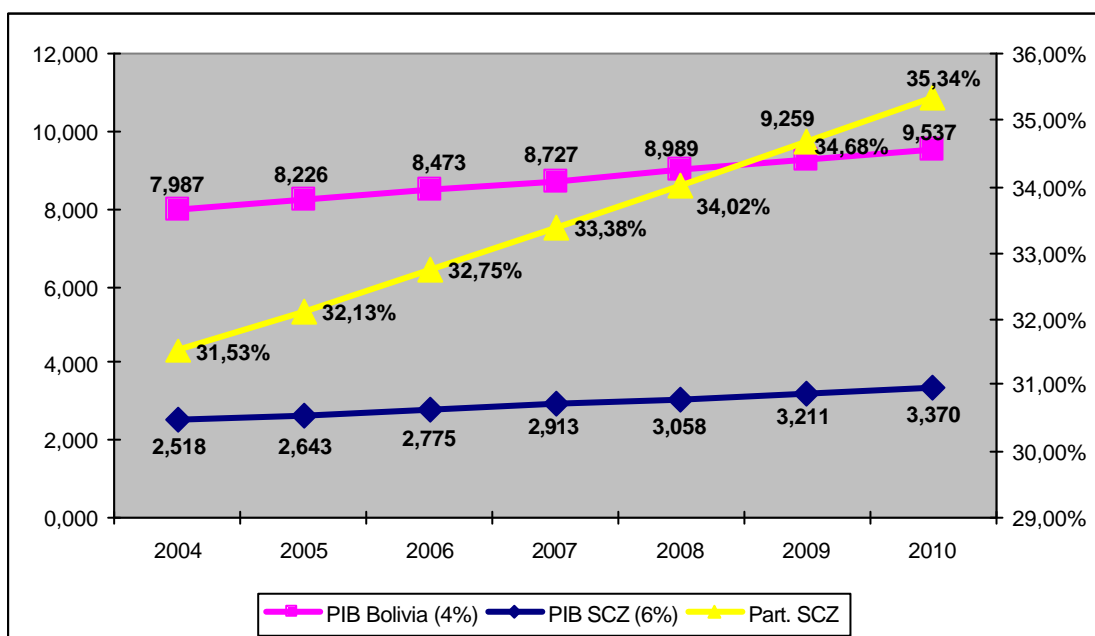
Estos supuestos tienen la ventaja de estar respaldados por comportamientos históricos, además, de ser compatibles con las metas fijadas por el Consejo Departamental de Competitividad del Departamento de Santa Cruz, que ha planteado la meta mínima de una tasa anual de crecimiento económico del 6% en forma sostenida hasta el 2020, para la generación de la cantidad de empleos suficientes que permitan resolver los efectos derivados del acelerado crecimiento poblacional, que se manifiestan bajo la

forma de problemas sociales y dificultades en la dotación de servicios de salud, educación y saneamiento básico.

De verificarse esta evolución en términos de crecimiento económico, tanto nacional como departamental y bajo los supuestos, para el período 2004-2010, de una tasa de inflación anual del 3%, de una tasa de depreciación anual del 4%, de una tasa anual de crecimiento de la población boliviana del 2,74% y una tasa anual de crecimiento de la población cruceña del 4,29%; se llegan a las siguientes proyecciones para el PIB nacional y departamental en dólares, así como la participación del Departamento de Santa Cruz en la economía del país (Gráfico 108); la población nacional y departamental, así como la participación del Departamento (Gráfico 109); y el PIB per cápita en dólares nacional y departamental (ver Gráfico 110).

**Gráfico 108**

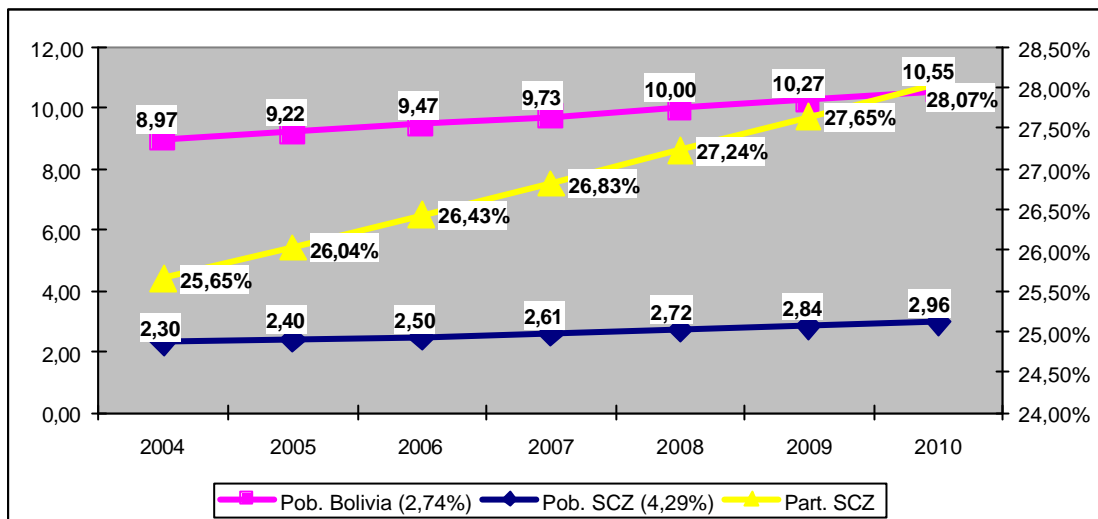
**Bolivia y Santa Cruz: Producto Interno Bruto proyectado, 2004-2010  
(US\$ millones y en porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 109**

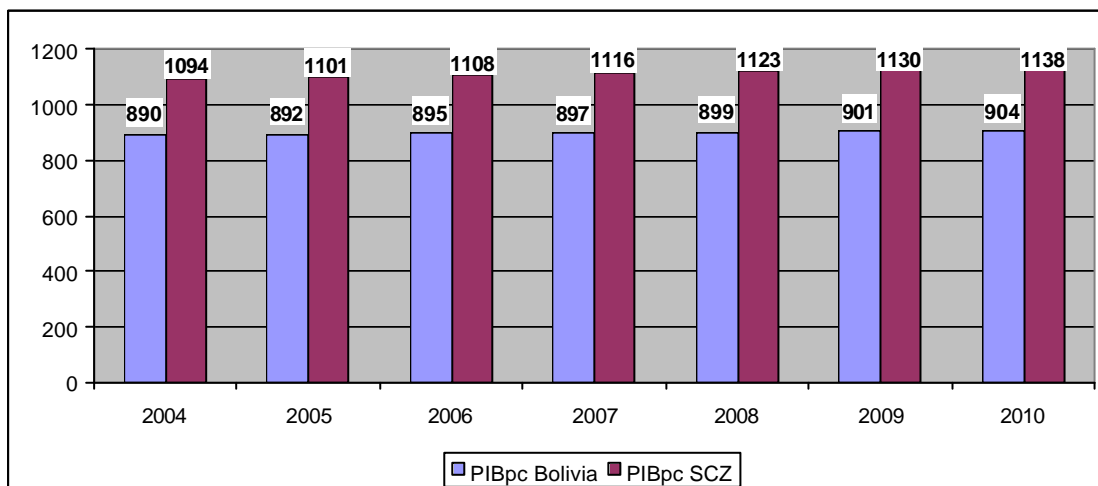
**Bolivia y Santa Cruz: Población proyectada, 2004-2010**  
(Millones de habitantes y en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 110**

**Bolivia y Santa Cruz, Ingreso per cápita proyectado, 2004-2010**  
(En US\$)

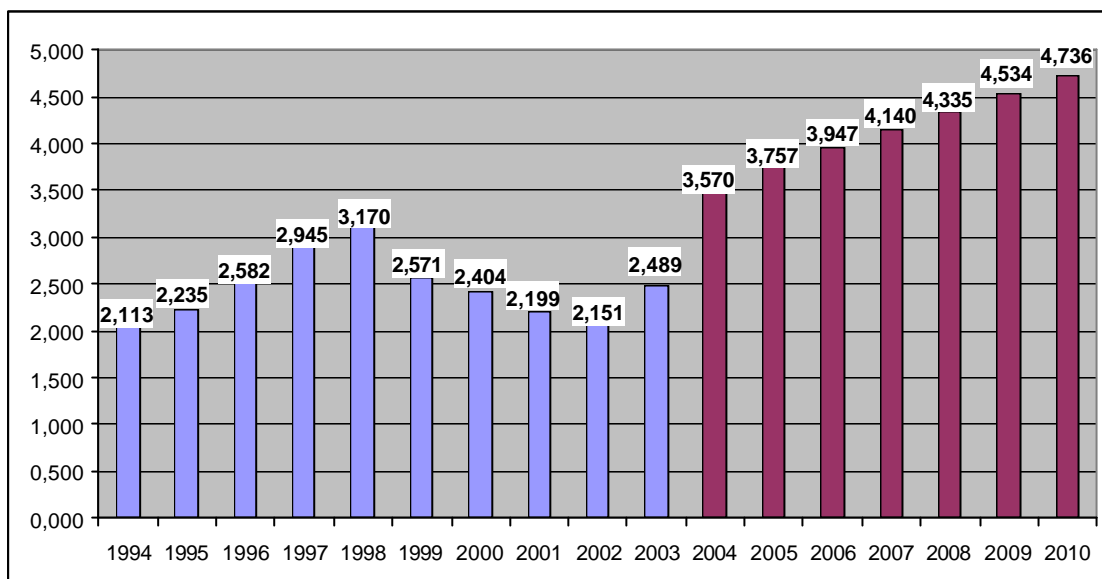


Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, el modelo permite determinar los requerimientos de Disponibilidad de Divisas para Importar para el período 2004-2010, que sustentarían estas tasas de crecimiento mínimas de la economía boliviana, así como, las del Departamento de Santa Cruz (ver Gráfico 111).

Gráfico 111

**Bolivia: Disponibilidad de Divisas para Importar proyectadas, 2004-2010**  
(Miles de millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia.

### Los supuestos

Ahora bien, la variable DDI representa la transferencia neta de recursos externos que requiere la economía nacional para crecer a la tasa determinada (4%). Estas transferencias netas de recursos externos, son tanto públicas como privadas. Entre las transferencias de recursos externos públicos, tenemos los créditos que otorga anualmente la banca multilateral y otras agencias de cooperación técnica al gobierno boliviano, así como las donaciones de la comunidad internacional. Entre las transferencias de recursos externos privados, tenemos la Inversión Extranjera Directa y las líneas de crédito externas que consigue la banca nacional. Por último, se deben agregar las exportaciones totales. De estas cinco variables que componen la DDI, conviene anotar que tanto los créditos multilaterales, la inversión extranjera directa y el crédito externo del sistema bancario, registran también flujos de salida, razón por la cual, se debe considerar el valor neto de estas tres variables.

Atendiendo al comportamiento histórico de estas variables y tomando en cuenta la evolución probable de la economía boliviana durante los próximos años, se han efectuado los siguientes supuestos sobre las variables que componen a la DDI: i) el crédito externo neto otorgado por las instituciones de financiamiento multilateral y otras agencias de cooperación técnica al desarrollo, se situará alrededor de los US\$ 300 millones anuales<sup>20</sup>; ii) las donaciones mantendrán el comportamiento histórico de los últimos años, colocándose alrededor de la cifra de US\$ 200 millones anuales; iii) luego de una relativa consolidación de la cartera de los bancos nacionales, las líneas de cré-

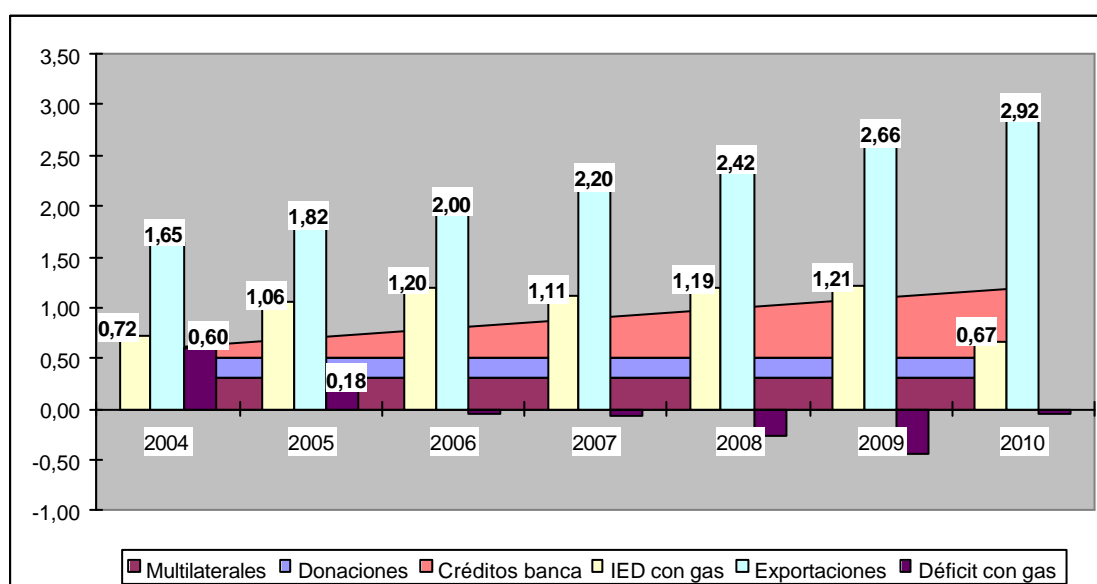
<sup>20</sup> Esta cifra es consistente con los montos ofertados durante el último Consejo Consultivo de París de octubre del 2003, donde la comunidad internacional comprometió US\$ 1.900 millones para el período 2004-2007; suma a la que habría que deducir el monto relativo a las donaciones y la erogación anual de divisas que efectúa el país por concepto de cancelación de la deuda pública externa.

ditos externos de la banca nacional, traducidas en incremento efectivo de préstamos, se incrementarán de US\$ 100 por año a partir del 2004; iv) la Inversión Extranjera Directa, neta de remesas de utilidades, se mantendrá en el nivel de US\$ 500 millones, cifra a la cual, le adicionamos las proyecciones de inversiones establecidas para los proyectos de exportación de gas natural licuado (GNL), gas a líquidos y plantas de petroquímica en cartera en el sector de hidrocarburos, según el estudio de Salinas y Pacheco (2003); v) para las exportaciones se plantea la meta optimista de un crecimiento anual del 10% durante el período, aspecto que no resulta del todo infundado si se consideran las actuales ventas de gas natural al Brasil que todavía no han alcanzado el máximo potencial que permite el gasoducto, el inicio de exportación de gas natural a Argentina el 2004 -como resultado de la emergencia energética que está atravesando el Cono Sur del subcontinente- por el ducto existente, así como el proyecto de un nuevo gasoducto al Noroeste argentino, y el ritmo de crecimiento de las exportaciones no tradicionales de la última década, que, en el caso del Departamento de Santa Cruz -que representan dos tercios de total boliviano- han alcanzado el 15% por año en promedio y 19% el 2003.

Considerando todos estos supuestos, de por sí optimistas si es que se tiene en cuenta el esfuerzo demandado a las exportaciones y la realización de los tres proyectos mencionados en el sector hidrocarburos en la actual coyuntura política del país, las gestiones 2004 y 2005 presentan problemas de disponibilidad de recursos externos para financiar las tasas de crecimiento establecidas en el modelo (ver Gráfico 112). En efecto, durante el 2004 habría un déficit de US\$ 600 millones para financiar un crecimiento anual del 4% de la economía boliviana y del 6% de la economía cruceña, mientras que el 2005 el déficit sería de US\$ 180 millones. A partir del 2006, se tendría un ligero excedente de recursos con respecto a los requerimientos de DDI establecidos, lo cual podría hacer pensar en la posibilidad de tasas de crecimiento anual de la economía mayores a las establecidas en el modelo de base.

**Gráfico 112**

**Bolivia: Requerimientos de transferencias netas de recursos externos, con nuevos proyectos en el sector hidrocarburos, 2004-2010**  
(Miles de millones de US\$)

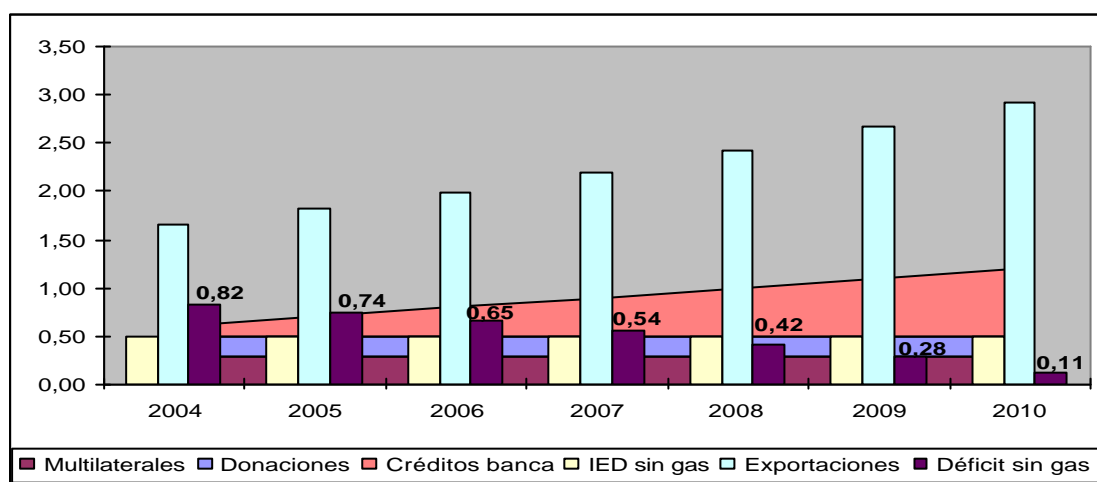


Fuente: Elaboración propia.

En caso, por ejemplo, que no se lleguen a materializar los proyectos en cartera del sector hidrocarburos, ya mencionados, entonces el comportamiento de la IED sería de sólo US\$ 500 millones por año<sup>21</sup>, generando un déficit de recursos durante todo el período de magnitud considerable: US\$ 820 millones en el 2004, US\$ 740 millones en el 2005, US\$ 650 millones en el 2006, US\$ 540 millones en el 2007, US\$ 420 millones en el 2008, US\$ 280 millones en el 2009 y US\$ 110 millones en el 2010 (ver Gráfico 113), que haría muy poco factible el logro de las tasas de crecimiento económico plan-teadas en el modelo de base.

**Gráfico 113**

**Bolivia: Requerimientos de transferencias netas de recursos externos, sin nuevos proyectos en el sector hidrocarburos, 2004-2010 (Miles de millones de US\$)**



Fuente: Elaboración propia.

En resumen, las perspectivas de la economía boliviana son bastante difíciles -aún en escenarios mínimos de tasas sostenidas del crecimiento *per cápita*- y por tanto, se necesitará de mucho esfuerzo de parte del gobierno en: i) el manejo de la situación con la banca multilateral, la comunidad internacional de donantes y los inversionistas extranjeros; ii) poder incentivar al sector privado para que aumente las exportaciones y el turismo receptor; y iii) inducir a la banca a aumentar nuevamente su cartera de préstamos de manera sana, minimizando la mora.

*Exportaciones adicionales*

Deteniéndonos en el tema de interés del presente estudio, es decir, la expansión de las exportaciones a una tasa del 10% durante el período 2004-2010, conviene precisar sobre la dimensión de esta meta, que implica llegar a exportar US\$ 2.923 al final del período. Nuestro interés radica en el esfuerzo adicional que se debe realizar en cada gestión, denominadas exportaciones no tradicionales adicionales (ver Gráfico 114), a las que descontamos cada año las exportaciones adicionales que se deberían registrar por concepto de venta de gas natural al mercado brasileño en función de la capacidad

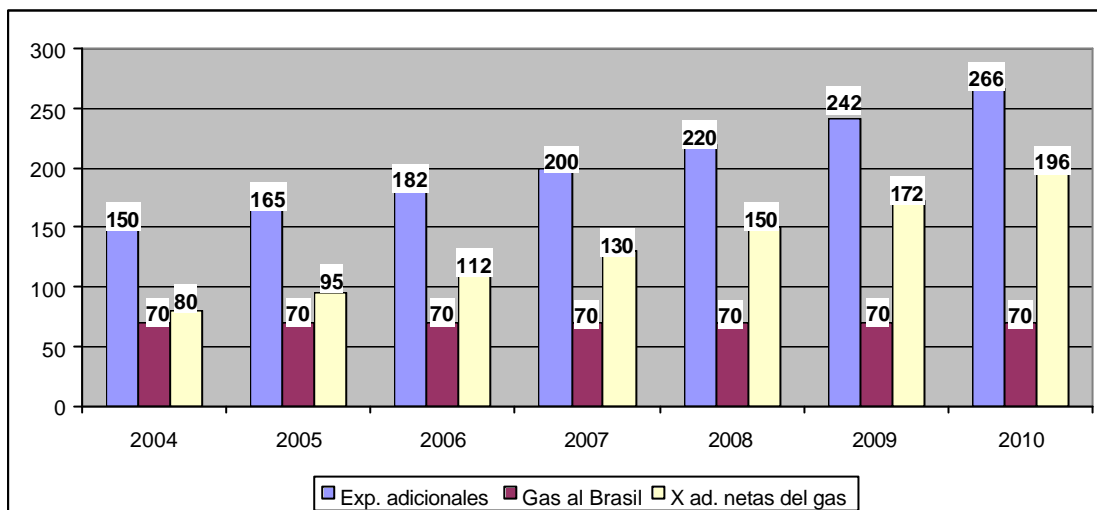
<sup>21</sup> Cifra que no deja de ser optimista, si se considera que durante el 2003 la IED neta disminuyó a US\$ 160 millones debido a la incertidumbre sobre el mantenimiento de las condiciones de mercado en el sector energético de Bolivia, principal polo de atracción del capital externo privado.



del gasoducto existente y los acuerdos ya suscritos<sup>22</sup>, llegando a la cifra de exportaciones no tradicionales adicionales netas del gas, que vendrían a representar el verdadero esfuerzo a realizar año por año.

**Gráfico 114**

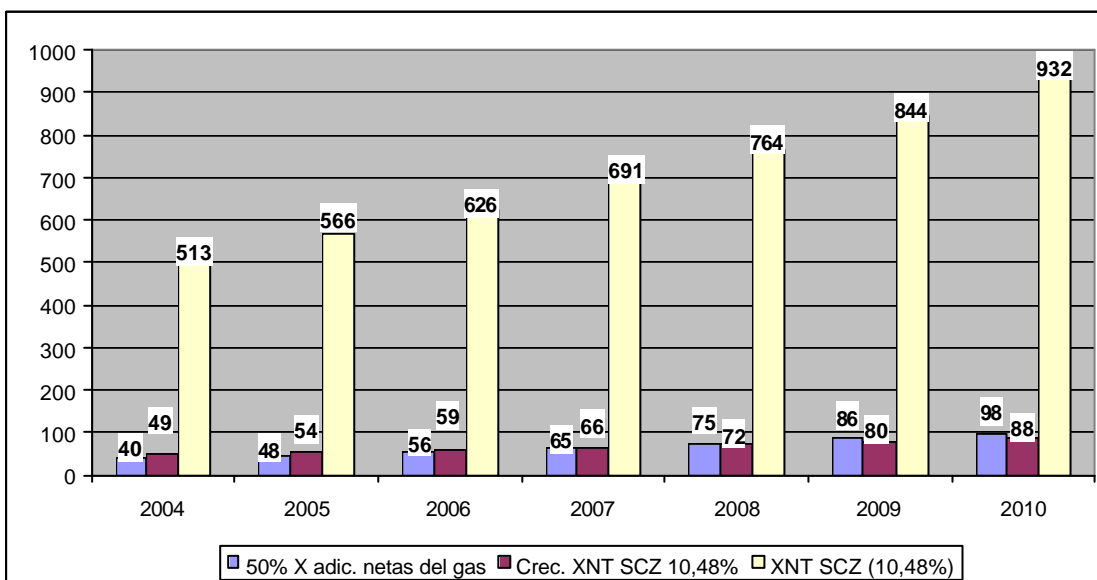
**Bolivia: Requerimiento de exportaciones adicionales, 2004-2010  
(Millones de US\$)**



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 115**

**Santa Cruz: Requerimiento de exportaciones adicionales y proyección de las exportaciones no tradicionales, 2004-2010  
(Millones de US\$)**



Fuente: elaboración propia.

<sup>22</sup> No se consideran proyectos de exportación de gas natural como el LNG a los mercados norteamericanos de California y México se encuentran suspendidos por el momento.

Tomando en cuenta que el Departamento de Santa Cruz ha logrado contribuir con el 50% de las exportaciones totales de Bolivia desde el 2001, se hace el supuesto de conservar esta participación dentro del objetivo de consolidar la plataforma exportadora del Departamento. En este sentido, el Departamento de Santa Cruz tendría la meta de generar la mitad de las exportaciones nacionales adicionales netas del gas (ver Gráfico 115). En el entendido que estas exportaciones adicionales netas del gas, tendrían que provenir esencialmente del sector no tradicional, se hace el supuesto que las exportaciones no tradicionales del Departamento crecerán a una tasa anual del 10,48% durante el período 2004-2010, logrando generar las exportaciones adicionales netas de gas asignadas al Departamento. La verificación de este supuesto permite que las exportaciones no tradicionales del Departamento de Santa Cruz alcancen la cifra de US\$ 932 millones en el 2010, esfuerzo posible si se considera que las exportaciones no tradicionales del Departamento se han expandido a una tasa promedio anual del 15% desde 1992.

Ahora bien, la meta de US\$ 932 millones de exportaciones no tradicionales para el Departamento de Santa Cruz en el 2010, sólo podría materializarse si se implanta un modelo exportador a partir del macro sector de la agricultura de rotación, en complementariedad con los sectores de ganadería y forestal. Este conjunto interconectado de *clusters* tienen el potencial de generar US\$ 500 millones de exportaciones adicionales; donde a los productos maderables les correspondería US\$ 250 millones en 7 años, US\$ 220 millones de exportaciones adicionales de productos al sector oleoproteico y el saldo a sectores emergentes como la ganadería, avícola, frutas y hortalizas.

Efectivamente, el sector forestal ya cuenta con una estrategia muy detallada, con un objetivo nacional de largo plazo de exportaciones anuales por US\$ 1.000 millones totalmente sustentado. Lo que corresponde es que el Departamento de Santa Cruz aproveche su condición de principal región productora de madera en Bolivia para construirse y consolidarse como el eje de este *cluster*, a partir de la especialización en la elaboración de productos con el mayor valor agregado posible, muebles y sillas por ejemplo; antes que puertas y madera simplemente aserrada. En la medida en que el plan estratégico diseñado para el sector apunta a lograr las condiciones para producir un millón de m<sup>3</sup> de madera aserrada, seca y clasificada al nivel nacional; el Departamento de Santa Cruz debería establecer una estrategia detallada para arribar a la meta de exportar, hasta el 2010, 100.000 m<sup>3</sup> de productos maderables con un valor unitario promedio de US\$ 2.500 por m<sup>3</sup>.

En cuanto a los US\$ 220 millones adicionales en exportaciones de productos del sector oleoproteico, esta meta es totalmente realizable si se considera que el Departamento de Santa Cruz, ya posee una capacidad de producción superior al millón de toneladas de grano de soya; que tendría que ser incrementada gradualmente a medida en que se vayan materializando los actuales planes y actividades definidos en el Acuerdo Boliviano de Competitividad para esta cadena. Partiendo de este volumen de producción de grano de soya y tomando en cuenta que todavía el mayor porcentaje de las exportaciones cruceñas del sector, están concentradas en productos de bajo valor agregado, y que el ratio de valor agregado con respecto a la torta de soya era mayor a 2 para el 30% de las exportaciones del sector en el 2002 (ver Cuadro 18), entonces, incrementar los valores de exportación en el sector en un 70% hasta el 2010 sería totalmente posible, por supuesto, siempre y cuando se adopten e implanten las estrategias y acciones que fueron estudiadas en la sección sobre la competitividad de la cadena, particularmente, en términos de agregación de valor.

## Cuadro 18

### Santa Cruz: Exportaciones de oleaginosas: Coeficiente de valor agregado, 2002

	Volumen (kg.)	Valor (US\$)	Valor unitario US\$/kg.	Ratio valor agregado	Participación en el sector
Aceite refinado de girasol	4.099.299	3.438.742	0,839	4,212	1,03%
Aceite refinado, mezcla	5.768.607	4.183.676	0,725	3,642	1,25%
Aceite refinado de soya	33.346.303	22.045.146	0,661	3,320	6,58%
Aceite de girasol, crudo	22.863.902	12.669.590	0,554	2,783	3,78%
Aceite de soya, crudo	147.538.530	60.797.603	0,412	2,069	18,15%
Harina integral de soya	74.118.061	16.409.906	0,221	1,112	4,90%
Torta de soya	1.039.007.882	206.907.368	1,999	1,000	61,77%
Grano de soya	19.783.490	3.924.280	0,198	0,996	1,17%
Torta de girasol	32.991.082	4.609.794	0,140	0,702	1,38%
<b>Subtotal</b>		<b>334.986.105</b>			<b>100.00%</b>

Nota: Se consideraron todas las partidas con exportaciones superiores al millón de dólares.

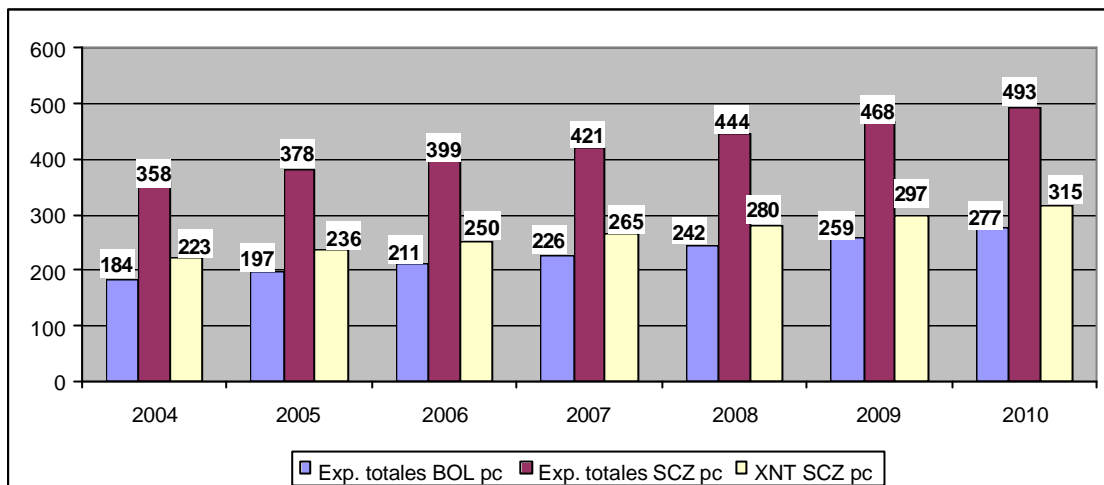
Fuente: *www.ibce.org.bo*.

Por supuesto, que una estrategia integral para el desarrollo de las exportaciones del Departamento de Santa Cruz no sólo se va a limitar a estos dos sectores, aunque constituyan el eje articulador de la misma. En este sentido, lo más probable es que se produzcan incrementos en las exportaciones de otros productos, como ser, por ejemplo, carne de pollo, carne vacuna, frutas y hortalizas, con un potencial mínimo de US\$ 100 millones adicionales.

#### *Mantenimiento del liderazgo del Departamento de Santa Cruz*

De concretarse el escenario base proyectado por el modelo, el impacto en términos de mantener la prosperidad relativa de la población del Departamento de Santa Cruz será notoria, con respecto al resto del país. En efecto, el Departamento incrementará gradualmente su participación en el PIB nacional del 30% actual a un 35,34% al final del período de análisis: el 2010; de igual manera, la participación del Departamento en la población total de Bolivia se incrementará de un 25% a un 28,07% el 2010. En cuanto al PIB *per cápita* de los habitantes del Departamento de Santa Cruz, éste seguirá conservando su significativo diferencial con respecto al resto de Bolivia en una dinámica de todavía lento crecimiento (ver Gráficos 107, 108 y 109), debido al fuerte crecimiento poblacional. Con respecto a las exportaciones *per cápita* proyectadas para el período 2004-2010, el Departamento de Santa Cruz mantiene la característica de un fuerte liderazgo, en cuanto a exportaciones totales y la particularidad adicional de que sólo las exportaciones no tradicionales *per cápita* del Departamento son mayores a las exportaciones totales *per cápita* del resto del país (ver Gráfico 116).

**Gráfico 116**  
**Bolivia y Santa Cruz: Exportaciones totales *per cápita* y exportaciones no tradicionales cruceñas *per cápita* proyectadas, 2004-2010**  
**(En US\$)**

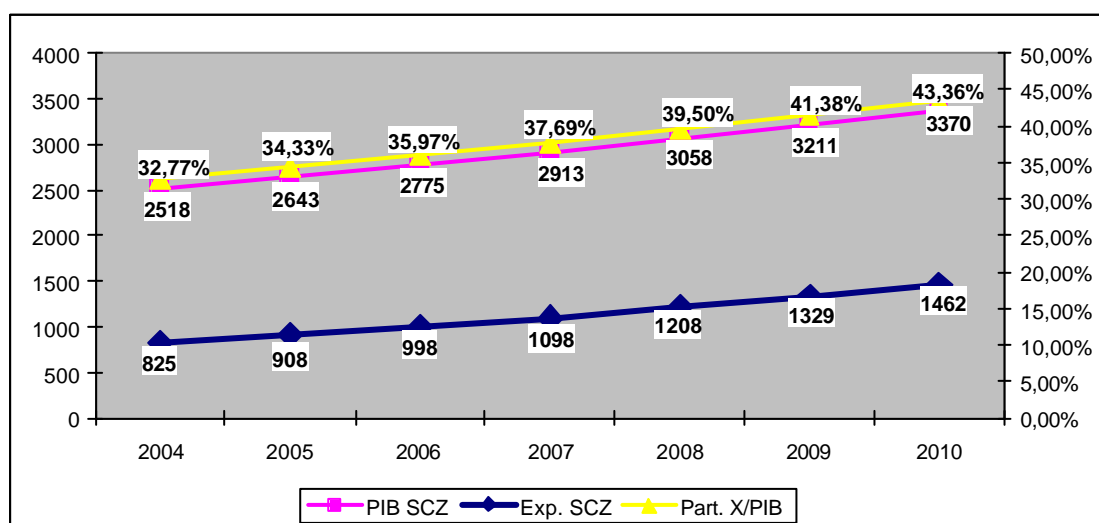


Fuente: Elaboración propia.

*Santa Cruz: Departamento exportador*

Del mismo modo, la participación de las exportaciones cruceñas en el PIB del Departamento se incrementará de forma dramática, pautando el desarrollo regional a partir de la actividad exportadora. Mientras que en el 2004, las exportaciones representaban el 32,77% del PIB departamental, al final del período de análisis, gestión 2010, este porcentaje sube al 43,36% (ver Gráfico 117).

**Gráfico 117**  
**Santa Cruz: Producto, Exportaciones y participación de las exportaciones en el producto proyectados, 2004-2010**  
**(Millones de US\$ y en porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia.

Uno de los grandes desafíos que tiene que enfrentar la sociedad boliviana, en general, y el Departamento en Santa Cruz, es la generación de un número importante de empleos permanentes para absorber el incremento que se producirá en la población económicamente activa hasta el 2010 (ver Cuadro 19).

**Cuadro 19**

**Bolivia: Proyecciones de la población económicamente activa, 2000-2010  
(Habitantes)**

	<b>2000</b>	<b>2010</b>	<b>Aumento</b>
<b>Santa Cruz</b>	<b>682.068</b>	<b>978.484</b>	<b>296.416</b>
La Paz	902.102	1.172.710	270.608
Cochabamba	567.846	779.469	211.623
Chuquisaca	213.403	290.253	76.850
Potosí	276.033	349.381	73.348
Tarija	155.485	219.579	64.094
Beni	130.983	189.575	58.592
Oruro	141.497	174.657	33.160
Pando	23.427	32.256	8.829
<b>Total</b>	<b>3.092.845</b>	<b>4.186.365</b>	<b>1.093.520</b>

Fuente: INE, elaboración Horst Grebe (2001).

Al respecto, el modelo exportador diseñado para el Departamento de Santa Cruz generará 96.116 empleos directos en el período 2004-2010, partiendo del resultado del modelo que indica que el 13,25% del total de Disponibilidad de Divisas para Importar en cada período estarán destinadas a la inversión productiva y generación de valor agregado, particularmente, en los sectores priorizados -tanto el forestal como el de oleaginosas- en términos proporcionales a la participación del Departamento en las exportaciones totales de Bolivia: es decir, el 50%; y tomando el factor de US\$ 20.000 de inversión por puesto de trabajo en estos sectores, por lo menos en el estadio de desarrollo tecnológico que se estima durante el período de análisis. Si se toma en cuenta los efectos multiplicadores de la actividad económica generada por estos dos *clusters* se puede prever una elevada probabilidad para la generación de los cerca de 300.000 empleos permanentes, entre directos e indirectos, que necesita generar el Departamento de Santa Cruz entre el 2004 y el 2010.

En suma, el Departamento de Santa Cruz está bien posicionado para lograr la meta de una tasa de crecimiento promedio anual de 6% durante el período 2004-2010, en caso de mantener el ritmo de crecimiento de las exportaciones no tradicionales de la última década. Sin embargo, ello no implica una proyección lineal de los resultados del pasado en la medida que el modelo exportador iniciado a fines de la década de los ochenta se encuentra en un punto de crisis, inflexión y cambio debido a una serie de restricciones de orden interno, así como la incertidumbre de mantener el actual acceso preferencial a sus principales mercados.

Si bien, la actual coyuntura de bonanza vinculada a los fuertes incrementos que han experimentado los precios de las principales materias primas y productos básicos que exporta Bolivia, conlleva el riesgo de hacer abstracción de los límites que confronta el modelo exportador cruceño; se espera que las reflexiones ya iniciadas para consolidar de forma permanente y sostenible los resultados obtenidos en materia de desarrollo exportador se traduzcan en planes de acción concretos. Es en este sentido, que se presenta una propuesta de relanzamiento del modelo exportador cruceño a partir de un renovado enfoque que privilegia la agregación de valor a la generosa dotación de recursos naturales renovables del Departamento. Además de los sectores no renova-

bles de la agropecuaria comercial y la explotación forestal, conviene enfatizar que las decisiones que Bolivia tome en cuanto a las condiciones de mercado del sector de hidrocarburos, es crucial para sustentar cualquier estrategia de desarrollo exportador, ya sólo sea, por el rol crítico que juegan las transferencias netas de recursos externos, en general, y de la Inversión Extranjera Directa, en particular. En definitiva, un modelo de desarrollo exportador a partir de los recursos naturales, bajo el enfoque *nórdico*, sólo es viable en el contexto más amplio de la construcción de *la Bolivia del gas*.

---

## XI. PLAN DE ACCIÓN AL 2010

Bolivia carece de un modelo exportador, al nivel de país, suficiente para dar respuesta a los desafíos socioeconómicos internos que enfrenta, así como a los retos de inserción internacional que le plantea el contexto internacional, particularmente, el advenimiento de un Área de Libre de Comercio de las Américas (ALCA).

El único esfuerzo de desarrollo de ventajas comparativas regionales desarrollado en Bolivia, particularmente, en el sector de la agricultura comercial de la región de Santa Cruz -Proyecto de las Tierras Bajas del Este-, ha culminado formalmente y el desarrollo exportador de esta región se encuentra en crisis ante la nueva coyuntura surgida desde las crisis financieras internacionales de 1998 y las reformas estructurales bolivianas del mismo período, concretamente, en el área del financiamiento bancario.

Desde el 2003 ha entrado en vigencia la última renovación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPDEA, según sus siglas en inglés), que otorga a Bolivia acceso preferencial al mercado de Estados Unidos para un serie de productos manufacturados, particularmente en los sectores textil, de maderas y cueros y que han producido resultados interesantes durante su primer año de aplicación; aunque se confronta el desafío de su expiración en el 2006 y la necesidad de incorporarlas en las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos que se iniciarán el 2004, en el marco de la construcción progresiva del ALCA.

Desde el último trimestre del 2003 se ha producido una evolución extraordinariamente favorable en los precios de las principales materias primas y productos básicos que exporta Bolivia, como ser la soya y los minerales de zinc y estaño que se proyecta continuará durante toda la gestión del 2004 y hacia adelante, siempre y cuando no se presente un recalentamiento de la economía china -principal impulsor de esta tendencia- que podría generar en una crisis internacional con consecuencias parecidas a las de fines de la década de los 1990s, en materia de precios internacionales de *commodities*.

Esta reciente evolución en cuanto al acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos y de los precios internacionales de las principales materias primas y productos básicos que exporta Bolivia, ha provocado un notorio repunte de las exportaciones bolivianas durante la gestión 2003, que se ha extendido al primer trimestre del 2004; relativizando la sensación de crisis que vivía el sector hasta mediados del 2003, con el consiguiente riesgo de un abandono de las reflexiones y acciones concretas que se estaban diseñando para reimpulsar al sector de manera sostenible. En este sentido, el desafío actual consiste en aprovechar la actual coyuntura externa, consolidando las acciones orientadas a forjar un modelo exportador bajo condiciones de competitividad sostenibles, particularmente, en la región del Departamento de Santa Cruz que lidera indiscutiblemente el desarrollo exportador de Bolivia.

La prioridad asignada por los últimos gobiernos bolivianos al desarrollo de las reservas de gas natural y su correspondiente exportación a los mercados internacionales, no resolverán los problemas socioeconómicos internos de Bolivia, particularmente, en términos de generación de empleo permanente, ni generarán un nuevo perfil de inserción internacional del país, acorde con los paradigmas de la globalización: es decir, la exportación de talento mediante productos cada vez más sofisticados, por lo menos, bajo los parámetros de organización de mercado y de participación pública-privada todavía vigentes.

Sin embargo, el último Informe de Desarrollo Humano 2004, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), plantea una propuesta por demás desafiante en cuanto a construir la Bolivia posible, “la Bolivia del gas”, a partir del aprovechamiento efectivo de la renta gasífera, para resolver las restricciones que le ocasiona a Bolivia ser una economía pequeña en desarrollo, latinoamericana y dependiente en el sentido de utilizar estos recursos para “informativizar” la economía, lo cual significa incrementar sustantivamente los niveles de productividad a partir de la incorporación masiva de inversión y tecnología, cambiando de esta manera, el patrón de desarrollo y de inserción internacional de Bolivia. Por supuesto, que la forma de implantar esta propuesta hace parte de los debates -muchos de ellos políticos- que ahora ocupan a la sociedad boliviana en cuanto a las formas de aprovechamiento de la renta gasífera.

Por otro lado, las reflexiones y trabajos en curso en el seno del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad sobre la promoción de una serie de cadenas productivas, tampoco reúnen los requisitos suficientes, en materia de asignación de recursos financieros, para provocar un efecto equivalente al del Proyecto “Tierras Bajas del Este”, que está al origen del desarrollo exportador cruceño de la década pasada. Si bien las labores del primer Acuerdo Boliviano de Competitividad, justamente el del sector de oleaginosas, han servido para una toma de conciencia por parte de los principales actores del sector, sobre los problemas comunes y sistémicos que los afecta, este trabajo ha concluido en su primera fase sin mayores resultados en términos de asignación importante de recursos para resolverlos.

No obstante, conviene rescatar el dinamismo que está adquiriendo el Comité Departamental de Competitividad del Departamento de Santa Cruz (CDC-SCZ), ya creado en el 2002 a instancias del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad, que ya se ha dotado de una visión para el 2020, cuya instrumentalización en objetivos, metas, programas y proyectos está en fase de elaboración mediante el trabajo de ocho Mesas de Gestión: i) normativa y simplificación de trámites; ii) calidad e innovación, iii) infraestructura y servicios públicos, iv) cadenas productivas; v) promoción de inversiones y exportaciones; vi) social, vivienda y género; vii) tierra y recursos naturales; y viii) comunicación para la competitividad. Estas mesas tienen un calendario de trabajo que abarca lo esencial de la gestión 2004, cuyos productos deberían contribuir, en el corto plazo, primero a realizar un Balance Competitivo Departamental, buscando ofrecer un insumo objetivo para la toma de decisiones, en particular, para establecer la línea base o punto de partida frente a las metas que se decidan abordar en el Plan de Competitividad; luego identificar las principales variables y fuentes de ventaja competitiva de la región para analizar su evolución, situación vigente y las perspectivas, para finalmente, elaborar el Plan Estratégico de Competitividad de largo plazo del Departamento de Santa Cruz, la ciudad de Santa Cruz de la Sierra y área metropolitana.

Como se puede apreciar, de la agenda del CDC-SCZ y del trabajo de campo realizado durante este estudio, los principales actores económicos de la región consideran que a la fecha no existe un Plan Estratégico de Competitividad en el Departamento, por ende menos un modelo exportador competitivo y sostenible en el largo plazo; siendo esta una tarea pendiente cuyo punto de partida es la realización del Balance Competitivo Departamental, tarea que ahora cuenta con un amplio respaldo institucional aglutinado en torno al CDC-SCZ, resolviendo de esta forma las limitaciones de otras iniciativas similares que se dieron en el pasado, teniendo como origen, principalmente, la Prefectura del Departamento.

En cuanto al tema específico del desarrollo exportador del Departamento de Santa Cruz, la Mesa de Gestión No. 5 del CDC-SCZ tiene como objetivos principales los siguientes: i) promover la formulación de la estrategia de accesos a mercados externos



para carnes y derivados de carne bovina; ii) creación de Comités de Investigación, de Emprendimientos, de Asociatividad y Desarrollo de MyPES y de Vinculación; iii) coordinación con los sectores–*clusters*; iv) coordinación con las representaciones diplomáticas: embajadores, cónsules y agregados comerciales; v) promover inteligencia de mercados; vi) promover asociatividad para exportación; y vii) financiamiento para exportaciones.

Los resultados que se buscan alcanzar para fines de la gestión 2004, son los siguientes: con respecto a la formulación de una estrategia de accesos a mercados externos para carnes y derivados de carne bovina, llegar a una estrategia validada por los sectores. En cuanto a la creación de Comités, obtener acuerdos institucionales consensuados entre los actores, organizar foros y talleres, diseñar maquicentros y redes institucionales. En lo relativo a la coordinación con los diversos sectores y clusters presentes en el Departamento de Santa Cruz, determinar las necesidades de exportación de cada uno de ellos. En lo que respecta la coordinación con las representaciones diplomáticas, concertar actividades de búsqueda de oportunidades. Para lo relativo a la promoción de mecanismos de inteligencia de mercados, capacitar a los actores con herramientas del Centro de Comercio Internacional (CCI) de la OMC/UNCTAD e identificar las demandas compatibles con el potencial productivo del Departamento de Santa Cruz. En materia de asociatividad para la exportación, crear el primer maquicentro del Departamento. Y en cuanto al financiamiento para las exportaciones, identificar los organismos crediticios compatibles con la cartera de inversión del Departamento y crear la base de datos respectiva.

Si bien estos esfuerzos se enmarcan en un proyecto más amplio de elaborar un Plan Estratégico de Competitividad de largo plazo para el Departamento de Santa Cruz, todavía se percibe un enfoque parcial y gradual con respecto a lo que supondría diseñar un modelo exportador para la región, que siendo la locomotora de la economía boliviana vendría a representar el modelo de exportación de la economía boliviana. Desde ya se percibe una priorización del sector de carnes y derivados de carne bovina, que vendría a complementar los estudios, estrategias y planes existentes y ya en curso, implantación para los sectores de las oleaginosas y de las manufacturas de madera, entre otros. Sin embargo, todavía persisten limitaciones en cuanto a identificar claramente las características de un modelo exportador con respecto a sectores rectores, así como, metas cuantitativas que logren concitar la atención y concentrar los esfuerzos de todos los actores económicos de la región.

Justamente, esta ausencia de metas concretas y objetivas de largo plazo ha dado lugar a que la reciente bonanza provocada por el excepcional nivel de los precios internacionales de los principales productos que exporta Bolivia y el Departamento de Santa Cruz en particular, de pié a proyecciones cuantitativas por demás optimistas que, si bien tiene la posibilidad de materializarse en el corto plazo, conllevan el gran riesgo de no ser sustentables una vez que se revierta este fenómeno de elevados precios de los *commodities*.

Por ello, nuestro estudio pretende mantener la serenidad en esta coyuntura por demás extraordinaria y partiendo de los resultados observados durante los últimos diez años, proyectar metas de crecimiento de las exportaciones cruceñas y bolivianas acordes con la implantación sostenida de un nuevo modelo de desarrollo, que en materia exportadora signifique una transformación profunda de las características productivas en los sectores priorizados, a partir de la importante incorporación de inversión y tecnología. Si bien este esfuerzo estaría concentrado en la expansión de los sectores que ya han sido identificados como los de mayor potencial para la exportación en el Departamento de Santa Cruz siendo estos esencialmente intensivos en la explotación de la base de recursos naturales renovables de la región, la incorporación masiva de inver-

sión y tecnología generaría una modificación notoria del perfil de inserción internacional de la región y de Bolivia en términos de disminuir la volatilidad de sus resultados asociada a la dependencia en los precios internacionales de las materias primas, así como, en su incidencia en el desarrollo económico del país, particularmente, en términos de empleo debido al fuerte componente de agregación de valor y absorción de mano de obra.

Nuestra propuesta parte de un modelo exportador que deriva de las características de funcionamiento de la economía boliviana, donde el crecimiento económico está fuertemente correlacionado con la variable Disponibilidad de Divisas para Importar (DDI), que a su vez refleja una situación de economía pequeña en desarrollo, latinoamericana y mediterránea, tal cual viene de ser recientemente descrito en el último Informe de Desarrollo Humano (2004) del PNUD. De acuerdo a esta caracterización -demostrada econométricamente- Bolivia necesita generar condiciones y capacidades permanentes para incrementar su Disponibilidad de Divisas para Importar en por lo menos US\$ 1.000 millones durante la gestión 2004 y luego US\$ 200 millones anuales adicionales hasta el 2010; es decir, prácticamente duplicar la cifra actual de transferencia de recursos externos netos durante el período bajo estudio: 2004-2010, si es que el país desea por lo menos recuperar los niveles promedio de actividad económica del ciclo expansivo de la década de los 1990s: una tasa de crecimiento económico del 4% para el conjunto de la economía boliviana y del 6% para la economía del Departamento de Santa Cruz atendiendo a la mayor tasa de crecimiento demográfico en la región.

En el escenario más optimista -bajo el actual patrón de inserción internacional de Bolivia- de cumplimiento total del contrato de venta de gas natural al Brasil, de inicio y confirmación de la venta de gas natural a Argentina, tanto por el ducto existente como por el nuevo proyectado hacia el Noroeste argentino y de desarrollo del proyecto de exportación de gas natural a México a partir del 2008, que garantizarán un flujo de Inversión Extranjera Directa (IED) neta por año de por lo menos US\$ 500 millones y un mantenimiento de los niveles históricos de transferencias netas de recursos externos públicos: concretamente créditos concesionales y donaciones; la economía boliviana requiere de un enorme esfuerzo exportador para lograr el monto de divisas que necesita el país y la región para crecer a las tasas establecidas de 4% y 6%, respectivamente.

En definitiva, se requiere de un modelo exportador que en su integralidad genere US\$ 1.000 millones adicionales de DDI entre el 2003 y el 2004. Es evidente que esta meta no se logrará con simples mejoras parciales al actual modelo exportador, ni tampoco podrá ser sostenido en el tiempo, si sólo se cuenta en factores externos favorables como el actual comportamiento de los precios internacionales de los principales *commodities* que exporta Bolivia. Lo que se requiere es de un remozado modelo exportador que a partir de los resultados alcanzados promueva una serie de transformaciones productivas orientadas a agregar valor en los principales sectores con potencial productivo.

En efecto, este incremento de actividad tendría que producirse en sectores altamente intensivos en mano de obra, con el objeto de ir superando los actuales niveles de desocupación -empleo y subempleo- que afectan a más del 50% de la población económicamente activa de Bolivia y, más importante aún, poder absorber las alrededor de 100.000 personas que anualmente se agregan a la población económicamente activa del país.

En este sentido, la economía boliviana está obligada a generar las condiciones necesarias y suficientes para el establecimiento de una alianza estratégica entre la base de recursos naturales renovables y no renovables que posee y el empleo. Ello significa

que la renta de los recursos no renovables -específicamente el gas natural- tiene que servir para que el Estado incorpore estratégicamente inversiones y tecnología en el desarrollo de aquellos sectores que aprovechan la generosa dotación en recursos naturales renovables que se encuentra fuertemente concentrada en el Departamento de Santa Cruz: agricultura comercial, ganadería y bosques. Es sólo de esta manera que el incremento de las exportaciones redundará en mayor empleo estable y permanente con elevados niveles de productividad promedio, y, por ende, mejores niveles salariales. Este modelo de desarrollo *a partir* de los recursos naturales es lo que los estudios de la CEPAL han venido a llamar el *modelo nórdico* que tendría que ser el referente para el nuevo modelo exportador boliviano.

Si bien los estudios en curso en el Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad contemplan una gama variada de sectores y cadenas que cubren los principales rubros de exportación con potencial en un marco de equidad regional, la experiencia lograda con el Proyecto de "Tierras Bajas del Este" muestra la necesidad de concentrar los esfuerzos, por lo menos durante una etapa inicial, en el rubro y las regiones con mayores posibilidades de lograr la meta de por lo menos US\$ 1.400 millones adicionales de exportaciones sostenibles hasta el 2010, única garantía de que la economía boliviana y cruceña experimenten tasas anuales de crecimiento económico promedio de 4% y 6%, respectivamente.

De este análisis se desprende que la agricultura comercial de rotación, en complementariedad con los sectores de ganadería y forestal constituyen el macrosector que reúne las condiciones necesarias para constituirse en el eje central del nuevo modelo exportador boliviano. Varios estudios muestran que sólo el sector forestal tiene una capacidad para generar, por sí sólo y en el plazo de una década, US\$ 1.000 millones de exportaciones anuales en productos manufacturados a partir de maderas tropicales certificadas, empleando directa e indirectamente a más de medio millón de personas.

En la medida en que el Departamento de Santa Cruz concentra lo esencial del potencial productivo en estos tres sectores, no cabe duda que la base para el nuevo modelo exportador boliviano estará dada por el remozamiento del modelo exportador cruceño, a partir de las premisas del modelo de desarrollo *nórdico*. Ahora bien, el Informe de Desarrollo Humano en Santa Cruz 2004 elaborado por el PNUD, muestra una situación de crisis, inflexión y cambio en la economía cruceña en general, y su sector exportador en particular, hallazgos que confirman nuestra propuesta de reorientar las bases del desarrollo exportador de la región a partir de la incorporación masiva de tecnología en los sectores de agricultura comercial de rotación, ganadería y forestal, mediante inversiones que tendrían que provenir de la renta gasífera en conjunción con la iniciativa privada.

En este sentido, nuestra propuesta para un modelo exportador cruceño partirá de la premisa de generar hasta el 2010, US\$ 468 millones adicionales de exportaciones no tradicionales, a partir del fomento y promoción de este macrosector en el Departamento de Santa Cruz, considerando, particularmente, las lecciones aprendidas en el Proyecto de "Tierras Bajas del Este", donde con una inversión de alrededor de US\$ 45 millones se lograron generar más de US\$ 300 millones anuales de exportaciones sostenibles en el sector oleproteico. Por supuesto, que este proceso tendría que recoger también las lecciones del Proyecto en referencia, para no incurrir nuevamente en acciones que provocaron daño al medio ambiente.

En principio, esta meta cuantitativa de exportaciones no tradicionales para el Departamento de Santa Cruz no es muy exigente, en la medida que está en los parámetros de crecimiento de este rubro durante la última década, alrededor del 10%. Es más, hasta parecería conservadora a la luz de la bonanza que se está experimentando des-

de mediados del 2003, debido al extraordinario incremento en los precios internacionales de los productos que exporta la región. Sin embargo, si se considera el punto de partida para estas proyecciones: el período 1998-2002 que sumergió al modelo exportador cruceño en una profunda crisis y la alta volatilidad de los precios internacionales de materias primas y productos básicos, pero, sobre todo, el cambio cuantitativo que se pretende en los principales sectores exportadores del Departamento en términos de incrementos sustantivos de productividad y de porcentajes de agregación de valor, estos guarismos son desafiantes. De todas maneras, cualquier incremento superior al proyectado redundará en mayores tasas de crecimiento económico para la región y el país que las fijadas como mínimas: 6% y 4%, respectivamente.

Las proyecciones macroeconómicas, aún en el escenario base considerado, son muy exigentes en materia de crédito bancario de corto plazo, financiamiento de fuente multilateral de largo plazo y donaciones; las cuales sólo se materializarán en la medida en que los principales actores políticos y económicos de la región y del país, tengan la capacidad de ponerse de acuerdo en torno a una estrategia de estas características; lo cual, también, implica una adecuada negociación con las instancias nacionales, aspecto nada trivial si se consideran las condiciones del actual debate político doméstico en Bolivia, que tiene entre sus principales temas agendados el llamado a una Asamblea Constituyente y la discusión de asuntos relacionados con mayores grados de autonomía para las regiones.

Al respecto, conviene señalar la criticidad de las gestiones 2004 y 2005 en nuestro modelo, donde se requiere recuperar y superar los niveles de Disponibilidad de Divisas para Importar de 1998; lo cual determina un déficit de los US\$ 600 y US\$ 180 millones para estas dos gestiones, respectivamente. De cumplirse los supuestos en los otros componentes que hacen a la transferencia de recursos externos netos, tanto públicos como privados, la actual coyuntura externa excepcional para nuestros principales productos de exportación podría contribuir a superar estos déficits; siempre y cuando ello no sea motivo para aflojar los esfuerzos orientados a modificar de forma sustancial las bases y funcionamiento del actual modelo exportador cruceño y boliviano.

No obstante y al igual que las oportunidades que presenta la actual coyuntura externa, conviene hacer notar los serios riesgos asociados a la situación doméstica de Bolivia. En efecto, debido a la fuerte inestabilidad política en general y los debates políticos sobre el futuro del sector de hidrocarburos, la Inversión Extranjera Directa neta en el sector se ha visto fuertemente resentida durante la gestión 2003, con una fuerte disminución al nivel de US\$ 160 millones. En este sentido, de no superarse el actual clima de incertidumbre en la política y economía boliviana, aún el supuesto base de Inversiones Extranjeras Directas netas anuales mínimas de US\$ 500 millones, parecería muy ambicioso. Ni qué decir, con respecto a las posibilidades de realización de tres importantes proyectos en el sector hidrocarburos, como ser la exportación de gas natural licuado, el proyecto de gas a líquidos y la construcción de un polo petroquímico. De no realizarse estos proyectos, el déficit en materia de transferencia de recursos externos netos hacia la economía boliviana, es aún mayor y, prácticamente, se estaría haciendo inviable la recuperación de los niveles de actividad económica del ciclo expansivo de la década de los noventa.

Finalmente, conviene señalar que los requerimientos de recursos financieros no sólo tienen implicaciones de carácter macroeconómico, sino que los elementos meso y microeconómicos son de una importancia fundamental. En efecto, un modelo de desarrollo exportador en la vertiente del *modelo nórdico*, es decir, a partir de la base departamental en recursos naturales renovables, exige que la gran proporción de recursos financieros adicionales se dirijan a los sectores priorizados, a través de proyectos es-

pecíficos que traduzcan lineamientos estratégicos de generación de ventajas competitivas sectoriales. Concretamente, esta será la única manera de resolver los graves problemas de productividad relacionados, esencialmente, con el acceso a la tecnología, condición *sine qua non* para el logro de los objetivos propuestos, tal cual fue establecido por el estudio de la ALADI (2003) sobre los factores endógenos y exógenos que inciden en la escasa competitividad de la economía boliviana.

Para ello, se plantea el siguiente Plan de Acción que, a título de consideraciones finales, complementa el análisis realizado en la extensión de este trabajo, y que por la naturaleza del mismo -esencialmente descriptivo- sólo se limita a plantear lineamientos centrales de intervención, pues la formulación de detalle requiere de la participación y acuerdo de los principales actores productivos de la región y de los sectores identificados como rectores en particular, mediante complejos procesos de concertación y construcción institucional. La decisión de implantar total o parcialmente esta propuesta, requerirá de la elaboración de Proyectos específicos, tanto en materia productiva, de infraestructura, como de mecanismos de apoyo, que por sí solos requerirán de análisis técnicos especializados, estudios de mercados, propuestas organizacionales y administrativas, y análisis financieros de factibilidad en unos casos y propuestas de arreglos institucionales en otros.

#### *Nivel meta*

En el ámbito *meta* del desarrollo económico competitivo conviene que los actores económicos regionales del Departamento de Santa Cruz, adopten la visión de un modelo exportador *a partir* de los recursos naturales, adaptando el *modelo nórdico* a las especificidades y características particulares de la región, para proponer a la sociedad civil, tanto regional como nacional y con carácter de urgencia, un conjunto de acciones a tomar, orientadas a la implantación de este modelo de desarrollo. Dadas las condiciones de inestabilidad e incertidumbre política que vive Bolivia actualmente, ello requerirá introducir esta temática en la agenda gubernamental, con el objetivo de que se la analice y discuta en los actuales escenarios de diálogo y concertación, de manera que se pueda arribar a consensos relativos a temas centrales a esta propuesta como, por ejemplo, en materia normativa con respecto a la propiedad de la tierra y el tratamiento fiscal a la actividad forestal, que, finalmente, puedan ser cristalizados en el pacto social proyectado; el cual debe constar de una institucionalidad específica.

Al respecto, conviene hacer notar las dificultades de este proceso en el actual contexto político de Bolivia, de alta y creciente polarización. Por un lado, la élite empresarial cruceña se ha constituido en el principal defensor del *statu quo* en materia de inserción económica internacional de Bolivia, particularmente, con respecto al tratamiento a la Inversión Extranjera Directa en el sector de hidrocarburos. Por el otro, la mayoría de los sectores sociales bolivianos, particularmente, afincados en los Departamentos del Occidente de Bolivia plantean una drástica revisión de las condiciones en que fueron otorgadas las concesiones a las empresas petroleras, buscando la revisión de la Ley de Hidrocarburos con posiciones que van desde el aumento de las regalías del 18% actual a un 50% a la abierta nacionalización del sector. Por supuesto, que este clima ha paralizado, prácticamente, las inversiones en el sector de hidrocarburos, así como todos los proyectos de exportación de gas natural, que están pendientes de la realización de un Referéndum en julio del 2004.

Es evidente que de la resolución política de este tema central para el desarrollo de Bolivia, puede depender la adopción o no de un modelo exportador en el Departamento de Santa Cruz, de acuerdo a las premisas que se han planteado en este trabajo y que también son parte de la propuesta del PNUD en su fórmula de *la Bolivia del gas*.

En efecto, la adopción del *modelo nórdico* como base conceptual y operativa del modelo exportador cruceño, va más allá de la manifestación de voluntades de los principales actores económicos de la región y de la nación entera y pasa por la disponibilidad de los recursos necesarios para realizar las inversiones para “informatizar” la economía boliviana en general, y los sectores priorizados para el desarrollo exportador, en particular. Entre los puntos que se debaten actualmente en Bolivia, está la posibilidad de que la renta gasífera bajo las actuales condiciones de participación del Estado boliviano en el negocio energético, sean suficientes para respaldar un esfuerzo de esta dimensión, posición actualmente defendida por el liderazgo cruceño; mientras que los otros sectores políticos y sociales de Bolivia, postulan una mayor participación del Estado boliviano en el negocio del gas para resolver los principales problemas de desarrollo socioeconómico del país, entre los que se encuentra promover e implantar un nuevo modelo exportador a partir de una transformación productiva del país.

En definitiva, la posibilidad de repensar el desarrollo económico a partir de las exportaciones, la renta gasífera y el rol del Estado depende del grado de madurez de las élites bolivianas, para conciliar estas posiciones que hoy parecen opuestas y lleguen a diseñar una fórmula, que, además de resolver los grandes temas de la *meta* política, den respuesta concreta a las aspiraciones cotidianas de la población en materia de empleo estable y permanente, así como oportunidades crecientes para un desarrollo humano sostenible

#### *Nivel macro*

Con relación al ámbito *macro*, las instancias regionales respectivas deberán asegurarse que el Estado pueda garantizar el cumplimiento de los supuestos macroeconómicos del modelo, particularmente, en materia del logro de los recursos financieros que componen la Disponibilidad de Divisas para Importar (DDI). Ello, pasa fundamentalmente por resolver el *credit crunch* que está al origen de la paulatina reducción de la cartera de la banca boliviana, donde uno de los principales factores de disminución de depósitos está constituido por la inestabilidad política que actualmente vive Bolivia. En la medida en que esta situación se vaya resolviendo, se puede esperar que el sistema bancario boliviano incremente sus líneas de crédito con la banca internacional.

Luego, se debe establecer una agenda de presentación de este modelo de desarrollo a la comunidad internacional, de manera que se logren obtener los recursos financieros necesarios para la inversión productiva, ya sea mediante préstamos concesionales de los organismos multilaterales de financiamiento y/o mediante donaciones de los países amigos. Dada la fragilidad del cuadro macroeconómico boliviano, particularmente, en el ámbito fiscal, lo esencial de los créditos multilaterales está siendo destinado al gasto público, habiéndose reducido sustancialmente la inversión pública. En este sentido, no se puede pensar de forma realista en la implantación efectiva de un nuevo modelo exportador, mientras el Estado no recupere su capacidad para dinamizar la inversión productiva, ya sea mediante aporte directo a Programas o Proyectos o jugando un rol subsidiario de la inversión privada, ya sea nacional o extranjera.

Sin embargo, nuevamente surge el rol determinante que juega la renta petrolera en la economía boliviana, en este caso para equilibrar las finanzas públicas, con las posiciones ya descriptas en el acápite anterior. Mientras los organismos multilaterales de financiamiento respaldan los términos actuales de la relación con las empresas petroleras, de naturaleza transnacional, y más bien, instan al gobierno boliviano a definir, a la brevedad posible, la política de exportación de gas natural, con el objeto de monetizar las actuales reservas y por esta vía restaurar el equilibrio fiscal; amplios sectores de la población está insatisfechos con este escenario y prefieren que el Estado incremente su participación en los futuros negocios del gas, promoviendo proyectos de in-

dustrialización del energético en territorio boliviano, de forma previa a su comercialización externa. En caso de predominar la posición reformista, se prevé una fuerte reducción de la cooperación que presta a Bolivia la comunidad financiera internacional en términos concesionales, lo cual viene a constituir otro factor crítico para la implantación de nuestra propuesta de modelo exportador, ya que, por un lado el Estado no tiene los recursos suficientes para respaldarlo financieramente, pero si llega a dotarse de estos recursos, mediante una mayor participación en la renta gasífera, se corre el riesgo de perder el apoyo de los organismos multilaterales de financiamiento.

Algo similar ocurre con la Inversión Extranjera Directa, la cual ya se ha visto fuertemente reducida en la gestión 2003 y tendería a volverse marginal en caso de una modificación de las reglas del juego, particularmente, en el sector de hidrocarburos; mientras que, por otro lado, es muy difícil pretender que ella venga a apuntalar el esfuerzo de inversión requerido para implantar un modelo exportador renovado, en la medida que el capital transnacional tiende a preferir actividades de carácter extractivo de materias primas y *commodities*, integrándolas a procesos de transformación globales, que normalmente no están localizados en Bolivia debido a las fuertes restricciones competitivas que presenta la economía boliviana, particularmente, en materia de costos de transporte, servicios y recursos humanos, entre otros.

En definitiva, las acciones en el ámbito macro están también supeditadas a las decisiones políticas que, finalmente, se tomen en Bolivia, sobre temas tan críticos como la participación del Estado central y de las regiones en la renta gasífera, la política de explotación y exportación de gas natural, así como las relaciones fiscales entre el Poder Central y los Poderes Regionales. El desafío consiste en encontrar las fórmulas para fortalecer la capacidad fiscal del Estado Central y de las Regiones, sin entrar en franca confrontación con el capital externo, ya sea público o privado. Más bien, de lo que se trata es de contar con un Estado Central y Estados Regionales fortalecidos en su capacidad para generar inversiones productivas, en función de la promoción de un modelo exportador *a partir* de los recursos naturales que, al mismo tiempo, sean capaces de atraer capital privado, tanto interno como externo, este último público y privado, al esfuerzo de implantar un nuevo modelo exportador en Bolivia y el Departamento de Santa Cruz, en particular.

### *Nivel meso*

El ámbito *meso* será el que requerirá la mayor cantidad de esfuerzo, iniciativa y creatividad al nivel regional, por parte de las entidades promotoras de esta propuesta. No sólo que acá, se encuentra la mayor parte de Proyectos específicos y con alto contenido técnico, relativos a las decisiones de inversión en los diferentes nodos de las cadenas productivas seleccionadas, sino que las distintas instituciones y sociedad civil regional deberán generar un proyecto de futuro para el Departamento de Santa Cruz a partir de una serie de instituciones rectoras, así como ejecutoras, que apoyen y promuevan el fortalecimiento e integración de la iniciativa empresarial de la región, en todos sus estamentos, es decir, micro, pequeña, mediana y gran empresa. Acá, las lecciones del Proyecto "Tierras Bajas del Este" serán de gran importancia para la consecución de metas más complejas e integrales.

El ámbito *meso* presenta la ventaja de contar con relativa autonomía -por lo menos al nivel operativo- de las variables políticas que determinan las acciones en los niveles *meta* y *macro*. Es decir, la región ya puede trabajar en forma detallada sin necesidad de esperar definiciones de carácter político que, en este momento, están condicionando lo esencial de las acciones en los niveles superiores. Es más, el nivel *meso* podría jugar un gran papel articulador al poner sobre el tapete proyectos y resultados concretos, que tendrían la posibilidad de acercar ciertas posiciones hoy radicalizadas en la

esfera política boliviana. No es casual que lo esencial de los aspectos operativos de un desarrollo *a partir* de los recursos naturales bajo el enfoque del *modelo nórdico*, se llevan a cabo en el ámbito *meso*, a través de esfuerzos de generación de ventajas competitivas sectoriales y regionales.

En este sentido, lo más aconsejable es insertar nuestra propuesta de un nuevo modelo exportador para el Departamento de Santa Cruz en los trabajos en curso en el Consejo Departamental de Competitividad de Santa Cruz (CDC-SCZ). Concretamente, ello implicaría la acción de rediseño y ampliación de las actividades de la Mesa de Gestión No. 5 sobre "Promoción de Exportaciones e Inversiones". Muy probablemente la primera acción consista en cambiar el nombre de esta Mesa de Gestión por el de "Diseño e Implantación de un Nuevo Modelo Exportador", que ya incorporaría la noción de objetivos más amplios y ambiciosos que la simple promoción operativa y cotidiana de las exportaciones. Es más, el cambio de denominación de esta Mesa de Gestión, tendría que reflejar la situación del Departamento de Santa Cruz, que es de crisis, inflexión y cambio; y que requiere de un nuevo enfoque, el cual, forzosamente, tiene que ser sistémico, para el abordaje del desarrollo de sus exportaciones.

En este sentido, el Programa de Actividades de la Mesa de Gestión No. 5 del CDC-SCZ tendría que seguir el siguiente orden:

- Primero, presentación de la nueva propuesta de modelo exportador para el Departamento de Santa Cruz.
- Segundo, validación conceptual, técnica y operativa de la propuesta.
- Tercero, establecimiento de grupos de trabajo para los tres grandes sectores rectores: oleaginosas, ganadero (carne bovina) y avícola, y forestal; que podrían partir de los actuales Acuerdos Bolivianos de Competitividad ya establecidos por el Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad, pero que, forzosamente, tendrían que tener una dimensión regional y orientar sus trabajos a determinar una ruta crítica por sector, en función del cumplimiento de metas cuantitativas específicas: por ejemplo, como lograr US\$ 250 millones de exportaciones no tradicionales adicionales en el sector de maderas y sus manufacturas hasta el 2010.
- Cuarto, determinar y cuantificar los proyectos críticos que se necesitarían para cumplir con estos objetivos y que tienen una dimensión esencialmente *meso*: es decir, que tiene un fuerte componente industria antes que empresa. Por ejemplo, en el sector madera, hay un importante esfuerzo de acopio y secado de madera<sup>23</sup>, que podría ser manejado por proyectos independientes del esfuerzo empresarial de cada empresa del sector.
- Quinto, elaborar una base de datos de estos proyectos determinando las mejores opciones de financiamiento, ya sean públicas o privadas, con el objetivo de definir un plan específico de promoción de inversiones.
- Sexto, establecer un grupo macro que establezca las acciones normativas y los requerimientos de inversión pública, tanto nacional como regional, necesarios para la implantación de este nuevo modelo exportador para el Departamento.

Es también evidente, la necesidad de reformular las actividades en las otras Mesas de Gestión del CDC-SCZ, donde el eje articulador de todo su accionar tendría que ser la propuesta de modelo exportador validada por las entidades del sector. Por ejemplo, la

---

<sup>23</sup> Ver Gómez-García (2003) para un Proyecto de Factibilidad de un Centro de Acopio de Madera para la Industria de Transformación Boliviana.



Mesa de Gestión “Comunicación para la Competitividad”, tendría que armar toda una campaña de promoción del nuevo modelo de exportación para aglutinar los esfuerzos de todos los actores económicos de la región de este objetivo.

Debido al fuerte componente sectorial de la propuesta de un nuevo modelo de desarrollo exportador a partir de los recursos naturales renovables, conviene también, plantear un Plan de Acción mínimo por cadena productiva a partir de las restricciones que fueron identificadas por el Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad, que, en la mayoría de los casos, recae en el nivel *meso* de la definición de políticas públicas de desarrollo productivo.

### *Cadena de oleaginosas*

Según nuestra propuesta, la cadena de oleaginosas debería incrementar en US\$ 220 millones, sus exportaciones adicionales anuales al final del período de proyección 2010, teniendo como base los resultados de la gestión 2003. Además de la justificación cuantitativa provista por nuestro estudio en el acápite anterior, esta meta es totalmente congruente con la visión establecida para el sector por el Primer Acuerdo Boliviano de Competitividad al finalizar su primera fase en julio del 2003:

*“En el año 2012, el Complejo Oleaginoso Boliviano ha duplicado sus exportaciones consolidando sus mercados actuales y accediendo a nuevas oportunidades comerciales. Habrá convertido a Bolivia en el país con mayor productividad alcanzando rendimientos de 3 TM/ha, con una oferta competitiva, diversificada, diferenciada y con valor agregado, en por lo menos 5 nuevos productos.*

*Lo anterior se logró a través de una política de incentivos a la actividad agroexportadora y de la integración y trabajo comprometido de la Cadena. Adicionalmente, se ha alcanzado una mejora significativa en logística de exportación y en la incorporación de nuevas tecnologías en todos los eslabones de la cadena que nos han permitido competir eficientemente en el mercado abierto.”*

Para ello, se establecieron estrategias de desarrollo de corto plazo, en función a mejorar la posición de costo relativo en mercados internacionales y enfocada hacia la logística e infraestructura, a través de la búsqueda de economías en la disminución de costos en transporte y logística de exportación, costos de producción y mayores rendimientos agrícolas e industriales; así como la incorporación de nuevos paquetes tecnológicos, para lograr mayores niveles de eficiencia agrícola y agroindustrial. Por otro lado, también se diseñaron estrategias de mediano plazo enfocadas en la agregación de valor, identificación de nuevos usos y promoción del mercado interno para desarrollar las capacidades de producción y comercialización de productos cada vez más sofisticados, diferenciados y con mayor valor agregado.

En términos concretos y de forma crítica, la cadena de oleaginosas requiere diseñar e implantar acciones prioritarias para resolver los siguientes cuellos de botella (Ver Cuadro No. 20).

- Acceso al crédito y endeudamiento del sector.
- Degradación de los suelos.
- Altos costos de transporte.
- Incipientes estrategias de diferenciación y diversificación de productos.
- Inseguridad jurídica.

**Cuadro 20**

**Santa Cruz: Plan de Acción para lograr US\$ 220 millones de exportaciones adicionales en el sector oleaginosas, 2004-2010**

Aspectos de Diagnóstico (UPC)	Objetivos	Indicadores	Metas sobre Indicadores	Planes de acción	Proyectos y Arreglos Institucionales
Acceso al crédito y endeudamiento del sector	Facilitar el acceso al crédito a los productores y disminuir el endeudamiento del sector	Cartera de préstamos al sector Mora de la cartera del sector	Crecimiento del 20% anual Promedio de la cartera departamental	Disenar una estrategia de financiamiento para el sector	Banco de Fomento y de Desarrollo para el sector Seguro Agrícola Bolsa de Productos
Degradación de los suelos	Frenar el actual proceso de degradación de suelos y recuperar los suelos ya degradados	Rendimiento	Tasas de rendimiento internacionales Disminucion del 10% anual de tierras degradadas	Disenar una estrategia de recuperacion de suelos	Fortalecer el CIAT Integrar actividades de extension agricola y capacitacion tecnica
Altos Costos de Transporte	Disminuir los costos de transporte unitarios con niveles promedio de los principales países productores de la región (Brasil).	Precio por Km	Equiparar los costos del Brasil	Disenar un Programa minimo de desarrollo de infraestructura vial, tanto en el plano nacional, departamental como municipal	Fondo de Desarrollo Vial
Incipientes estrategias de diferenciación y diversificación de productos	La mayoría de las exportaciones del sector deben ser con valor agregado	Partidas arancelarias Valor unitario de las exportaciones por partida	70% de las exportaciones del sector tienen que tener minimo un factor 2 con relacion al grano de soya	Identificar nichos Desarrollar la produccion Promover la transferencia tecnologica Promover las exportaciones	Proyectos de asociatividad de productores alrededor de empresas lideres
Inseguridad Jurídica	Resolver de forma definitiva los problemas de tenencia de tierra.	Propiedades saneadas	80% de las tierras en produccion saneadas para el final del periodo	Agilizar las actividades del INRA	Consensos sobre funcionamiento de entidades agricolas (INRA) con los pueblos originarios

### *Cadena de maderas y sus manufacturas:*

Apuntando a la meta de lograr US\$ 250 millones de exportaciones adicionales anuales en madera y manufacturas en la gestión 2010, con respecto al período base del 2003, en el marco de la estrategia ya definida para el sector, que demuestra un potencial de exportaciones adicionales de US\$ 500 millones en el mediano plazo (siete años), los actores departamentales del sector tienen que enfocar sus esfuerzos en acciones tendientes a superar los siguientes cuellos de botella, que presentan un alto grado de criticidad para la consecución del resultado buscado (ver Cuadro No. 21):

- Falta de un Programa de Asistencia Técnica Integrada para el Sector Forestal (Administración, Comercialización, Finanzas y Producción).
- Poco acceso al financiamiento para realizar inversiones en el sector (capital de riesgo, capital de operaciones, créditos con tasas bajas, etc.).
- Falta de oferta adecuada para las empresas de especies maderables duras y blandas en cantidad, calidad y precio.
- Falta un Programa para desarrollar las plantaciones forestales.
- Falta un Programa de comercialización especializada para los productos forestales certificados y no certificados.
- Insuficiente apoyo en investigación tecnológica, para desarrollar curvas de secado, equipamiento de laboratorios para desarrollar nuevos productos con adecuado control de calidad.
- Falta mejorar las vías fundamentales y secundarias que intervienen en la cadena de maderas.

**Cuadro 21**

**Santa Cruz: Plan de Acción para lograr US\$ 250 millones de exportaciones adicionales en el sector forestal, 2004-2010**

Aspectos de Diagnóstico (UPC)	Objetivos	Indicadores	Metas sobre Indicadores	Planes de acción	Proyectos y Arreglos Institucionales
Falta de un Programa de Asistencia Técnica Integrada para el Sector Forestal (Administración, Comercialización, Finanzas y Producción)	Programa de Asistencia Técnica Integrada para el Sector Forestal (Administración, Comercialización, Finanzas y Producción)	Programa y Proyectos por tema específico	80% de cobertura de los productores en los distintos eslabones de la cadena	Desarrollar un Programa de Asistencia Técnica Integrada en el marco de la estrategia definida para el Sector Forestal	Acuerdo Boliviano de Competitividad para el Sector Forestal
Poco acceso al financiamiento para realizar inversiones en el sector (capital de riesgo, capital de operaciones, créditos con tasas bajas, etc.)	Mejorar las condiciones de acceso al financiamiento para realizar inversiones en el sector (capital de riesgo, capital de operaciones, créditos con tasas bajas, etc.)	Cartera destinada específicamente al Sector Forestal Fondos de capital de riesgo destinados al Sector Forestal	Incremento en un 20% anual Incremento en \$us. 10 millones anuales	Definir una estrategia de financiamiento específica al Sector Forestal Promover al Sector Forestal para atraer operadores de capital de riesgo	Banco de Fomento Fondos de Capital de Riesgo
Falta de oferta adecuada para las empresas de especies maderables duras y blandas en cantidad, calidad y precio	Oferta adecuada para las empresas industriales de especies maderables duras y blandas en cantidad, calidad y precio	Cobertura de los requerimientos de las empresas industriales	100% de cobertura	Desarrollar Proyectos de Centros de Acopio por región productora	Centros de Acopio por región productora, con participación de productores e industriales
Falta un Programa para desarrollar las plantaciones forestales	Programa para desarrollar las plantaciones forestales	Hectáreas nuevas bajo programa de plantaciones forestales	Incremento en un 20% anual	Desarrollar una estrategia de plantaciones forestales, con el diseño de incentivos adecuado	Proyectos privados Proyectos comunitarios
Falta un Programa de comercialización especializada para los productos forestales certificados y no certificados	Programa de comercialización especializada para los productos forestales certificados y no certificados	Partidas arancelarias Exportaciones en valor y en volumen	3 nuevas especies por año Incremento en un 20% del valor de las exportaciones de las nuevas especies	Desarrollar una estrategia de comercialización especializada para los productos forestales certificados y no certificados	Proyectos de promoción de exportaciones por producto, industria y País.
Insuficiente apoyo en investigación tecnológica, para desarrollar curvas de secado, equipamiento de laboratorios para desarrollar nuevos productos con adecuado control de calidad	Apoyo suficiente en investigación tecnológica, para desarrollar curvas de secado, equipamiento de laboratorios para desarrollar nuevos productos con adecuados control de calidad	Curvas de secado Parámetros de eficiencia en toda la cadena productiva (manejo de bosque, aserrío e industrialización)	Reducción tiempo en las curvas de secado Incremento de aprovechamiento del bosque Incremento de eficiencia en el aserrío	Desarrollar Programas de investigación tecnológica por eslabón de la cadena y por especie	Cooperación pública-privada Fondo Tecnológico
Falta mejorar las vías fundamentales y secundarias que intervienen en la cadena de maderas	Mejorar las vías fundamentales y secundarias que intervienen en la cadena de maderas	Costo unitario del transporte en cada fase de transporte	Reducción del costo unitario a promedios regionales	Desarrollar un Plan de Obras Viales específico para el Sector Forestal	Fondo Vial

### *Cadena de bovinos:*

Tomando como referencia el potencial declarado por los representantes del sector, de lograr exportaciones por US\$ 100 millones, la meta de US\$ 30 millones adicionales anuales de exportaciones, con respecto al período base del 2003, tendrá elevadas probabilidades de cumplimiento, siempre y cuando los actores departamentales del sector logren diseñar e implantar acciones concretas y efectivas destinadas a resolver los siguientes cuellos de botella que aquejan al sector (ver Cuadro No. 22):

En la cría de bovinos:

- Baja productividad en % de parición (40%) y peso de faeneo.
- Baja calidad de la carne.
- Poca diferenciación de precios.
- Alta incidencia de enfermedades.
- No existen Programas de selección y mejoramiento genético.

En cuanto a la comercialización:

- Fiebre aftosa: Imposibilidad de exportación.
- Vinculación caminera deficiente.
- Infraestructura de faeneo deficiente.
- No existen empresas especializadas en la cadena de frío.
- Bajo consumo de carne, 18 kg/año *per cápita*.

En cuanto a la transformación:

- Una cultura todavía muy arraigada del consumo de carne recién faenada o “caliente”.
- No existen políticas de promoción en cuanto a la especialización, diferenciación del consumo de carne y en cuanto al consumo de carne refrigerada.

Cuadro 22

## Santa Cruz: Plan de Acción para lograr US\$ 30 millones adicionales de exportaciones en el sector de bóvinos, 2004-2010

Aspectos de Diagnóstico (UPC)	Objetivos	Indicadores	Metas sobre Indicadores	Planes de acción	Proyectos y Arreglos Institucionales
<b>En la cría de bovinos:</b>					
Baja productividad en % de parición (40%) y peso de faeneo	Elevar la productividad	% de parición Peso de faeneo	Incrementos del 10% anuales sobre el indicador base (40%)	Desarrollar programas de asistencia técnica	Convenios público-privados
Baja calidad de la carne	Mejorar la calidad de la carne	Parametros de calidad	Mejoras incrementales anuales	Desarrollar programas de asistencia técnica	Proyectos promovidos por las entidades gremiales del sector
Poca diferenciación de precios	Mayor diferenciación de precios	Mayor variedad de precios, tanto al productor como al consumidor	Duplicar la variedad actual	Desarrollar programas de comercialización con base en la diferenciación de los productos	Proyectos promovidos por las entidades gremiales del sector
Alta incidencia de enfermedades	Reducir la incidencia de enfermedades	Tasa de mortalidad del ganado	Disminuir en un 20% anual esta tasa	Desarrollar programas de asistencia técnica	Convenios público-privados
No existen Programas de selección y mejoramiento genético	Existencia de Programas de selección y mejoramiento genético	Porcentaje de ganado producido mediante selección y mejoramiento genético	Incrementar este porcentaje en un 10% anual	Desarrollar programas de selección y mejoramiento genético	Convenios público-privados Mecanismos de incentivos a los productores
<b>En cuanto a la comercialización:</b>					
Fiebre Aftosa: Imposibilidad de exportación	Erradicar la fiebre aftosa	Areas certificadas	Incrementar la superficie anualmente, hasta cubrir la totalidad del territorio	Revisar y continuar con el actual Programa Nacional de erradicación	Convenios públicos-privados
Vinculación caminera deficiente	Eficiente vinculación caminera	Costo unitario del transporte	Reducir este costo a niveles de países vecinos	Desarrollar Plan de Obras Viales para el Sector	Convenios públicos-privados
Infraestructura de faeneo deficiente	Eficiente infraestructura de faeneo	Capacidad de faeneo de mataderos modernos	Incrementar esta capacidad en un 20% anual	Desarrollar un Plan de construcción de mataderos	Incentivos a la inversión privada y asociatividad de productores
No existen empresas especializadas en la Cadena de Frío	Existencia de empresas especializadas en la Cadena de Frío	Capacidad de transporte y almacenamiento	Incrementar esta capacidad en un 20% anual	Desarrollar un Plan de construcción de frigoríficos	Incentivos a la inversión privada y asociatividad de productores
Bajo consumo de carne. 18 Kg/año per cápita	Incrementar consumo doméstico de carne	Consumo per cápita anual	Incrementar este consumo en un 10% anual	Reducir los costos de transacción para abaratar el producto para el consumidor final	Incentivos a la inversión privada y asociatividad de productores
<b>En cuanto a la transformación:</b>					
Una cultura todavía muy arraigada del consumo de carne recién faenada o "caliente"	Cambio de hábitos de consumo	Porcentaje de consumo de carne refrigerada	Incrementar este porcentaje en un 10% anual	Precios diferenciados entre carne "caliente" y carne refrigerada a favor de esta última	Incentivos a la inversión privada y asociatividad de productores
No existen políticas de promoción en cuanto a la especialización, diferenciación del consumo de carne y en cuanto al consumo de carne refrigerada	Existencia de políticas de promoción en cuanto a especialización y diferenciación del consumo de carne	Campañas de promoción	Campañas realizadas	Programa de campañas de promoción	Proyectos promovidos por las entidades gremiales del sector Incentivos a la inversión y asociatividad de productores

### *Cadena avícola:*

Por último, también incluimos la cadena avícola por el potencial que presenta en cuanto a una opción de agregación de valor de la producción agrícola comercial, además, de haber sido identificada en un reciente estudio de la ALADI como uno de los rubros con mayores posibilidades de crecimiento en el marco de un fortalecimiento de los agonegocios bolivianos, particularmente, aquellos afincados en el Departamento de Santa Cruz.

Se trata de un sector que ya cuenta con experiencia exportadora y que de contar con los programas, proyectos adecuados, tendría un potencial de crecimiento interesante, pudiendo alcanzar US\$ 20 millones anuales hacia el 2010, fin del período bajo estudio. Para ello, se requiere la acción concertada de todos los actores productivos del sector, tanto públicos como privados, con el objeto de resolver los siguientes cuellos de botella ya identificados por la Unidad de Productividad y Competitividad del gobierno Central (ver Cuadro No. 23):

- Altos riesgos de desabastecimiento y volatilidad de precios del maíz.
- Se encontró micotoxinas en los granos de maíz, soya y sorgo.
- Existencia de enfermedades aviares como la Salmonelosis y New Castle que disminuye la competitividad y desincentiva la exportación. Si bien no existe la influencia aviar en el país, se debe realizar un control contra esta enfermedad para la exportación.
- No existe la norma HACCP-Análisis de Peligro y Puntos de Control, otro requisito para la exportación.
- Si bien el nivel técnico es bueno, se necesita un Plan de Capacitación Integral para incrementar la productividad y competitividad a lo largo de la cadena, incluyendo la sanidad a los productos.
- Falta de orientación del SENASAG hacia el sector avícola.
- No existe una Reglamentación Ambiental para la Avicultura.
- Falta de información sobre las ventajas alimenticias de los productos avícolas.
- Cobros indebidos de impuestos de Gobiernos Municipales.
- Altos niveles de cartera en mora en los proveedores lo que encarece el precio de materia prima e insumos

**Cuadro 23**  
**Santa Cruz: Plan de Acción para lograr US\$ 20 millones de exportaciones adicionales en el sector avícola, 2004-2010**

Aspectos de Diagnóstico (UPC)	Objetivos	Indicadores	Metas sobre Indicadores	Planes de Acción	Proyectos y Arreglos Institucionales
Altos riesgos de desabastecimiento y volatilidad de precios del maíz	Disminuir los riesgos de desabastecimiento Disminuir la volatilidad de precios del maíz	Ratios de cobertura Fluctuaciones del precio del maíz	Incrementar consistentemente los ratios de cobertura Disminuir las fluctuaciones en el precio del maíz	Desarrollar Centros de Acopio de materia prima Establecer Fondos de Estabilización de Precios	Convenios públicos privados Programas a cargo de las entidades gremiales del sector Incentivos a la iniciativa privada y asociatividad entre productores
Se encontró micotoxinas en los granos de maíz, soya y sorgo	Eliminar las micotoxinas en los granos de maíz, soya y sorgo	Parámetros de infección	Llevar estos parámetros a cero o niveles aceptados internacionalmente	Desarrollar un Programa de erradicación en colaboración con los proveedores	Programas a cargo de las entidades gremiales del sector
Existencia de enfermedades aviarias como la Salmonelosis y New Castle que disminuye la competitividad y desincentiva la exportación. Si bien no existe la influencia aviar en el país, se debe realizar un control contra esta enfermedad para la exportación.	Erradicación de enfermedades aviarias en el país	Parámetros de infección	Llevar estos parámetros a cero o niveles aceptados internacionalmente	Desarrollar un Programa de erradicación en colaboración con los productores	Programas a cargo de las entidades gremiales del sector
No existe la norma HACCP- Análisis de Peligro y Puntos de Control, otro requisito para la exportación	Existencia de norma HACCP	Norma HACCP	Norma elaborada, aprobada y en vigencia	Desarrollar Proyecto de norma junto a las autoridades competentes del Sector	Convenios públicos privados Proyecto a cargo de las entidades gremiales del sector
Si bien el nivel técnico es bueno, se necesita un Plan de Capacitación Integral para incrementar la productividad y competitividad a lo largo de la cadena, incluyendo la sanidad a los productos	Contar con un Plan de Capacitación Integral para el Sector Avícola	Parámetros de productividad	Llevar estos parámetros a niveles internacionales, por lo menos de la competencia regional	Desarrollar un Programa de Capacitación Integral para el Sector Agrícola, presentarlo a las entidades de gobierno, lograr financiamiento y ponerlo en ejecución	Convenios público-privados Plan a cargo de las entidades gremiales del sector Incentivos para la participación efectiva de los productores
Falta de orientación del SENASAG hacia el sector avícola	Dotar de una orientación avícola al SENASAG	Departamento Avícola en el SENASAG	Departamento establecido y en operación	Desarrollar propuesta de incorporación efectiva del sector junto a autoridades del SEGASAG	Convenios público-privados Propuesta a cargo de las entidades gremiales del Sector Avícola
No existe una Reglamentación Ambiental para la Avicultura	Existencia de una Reglamentación Ambiental para el Sector Avícola	Reglamentación Ambiental para el Sector Avícola	Reglamentación elaborada, aprobada y en vigencia	Desarrollar propuesta de Reglamentación Ambiental junto a las autoridades competentes del Sector	Convenios público-privados Propuesta a cargo de las entidades gremiales del Sector Avícola
Falta de información sobre las ventajas alimenticias de los productos avícolas	Disponibilidad e Difusión de información sobre las ventajas alimenticias de los productos avícolas	Consumo per cápita de huevos y carne de pollo	Incremento del consumo per cápita para niveles constantes de ingreso	Desarrollar una estrategia de promoción y comercialización de huevos y carne de pollo en el mercado nacional	Campaña a cargo de las entidades gremiales del Sector Agrícola Incentivos a la iniciativa privada y asociatividad de productores
Cobros indebidos de impuestos de Gobiernos Municipales	Eliminar los cobros indebidos de impuestos municipales	Cobros municipales indebidos	Eliminados	Desarrollar una estrategia de negociación con los gobiernos municipales	Convenios público-privados Negociación a cargo de las entidades gremiales del sector
Altos niveles de cartera en mora en los proveedores lo que encarece el precio de materia prima e insumos	Disminuir la morosidad de la cartera de los proveedores	Morosidad de la cartera de los proveedores	Disminución a niveles promedios para el sector agrícola nacional	Desarrollar Programas de Acopio en condiciones de financiamiento adecuadas para el Sector	Banca de Fomento



## Nivel micro

Por último, el ámbito *micro* requerirá de una serie de definiciones, particularmente, en materia de incentivos a partir de estructuras eficientes de mercados con una sensibilidad política muy elevada, como es la tierra y el trabajo. Una vez que se cuente con esta infraestructura institucional, le corresponde al sector público, particularmente, en su dimensión regional, apuntalar un desarrollo empresarial equilibrado en el conjunto de la región, velando porque las externalidades logradas mediante la inversión intensiva en los sectores priorizados, se derramen al conjunto de la población económicamente activa de la región.

Nuevamente el CDC-SCZ es el ámbito privilegiado para generar la institucionalidad competitiva necesaria y suficiente para apuntalar la iniciativa y el esfuerzo empresarial que, en última instancia, será el actor principal en todo este diseño. En este sentido, el rediseño de actividades en las Mesas de Trabajo del CDC- SCZ son críticas para la obtención de resultados, que a su vez, se conviertan en herramientas e instrumentos de implantación del nuevo modelo exportador del Departamento de Santa Cruz. A título de ejemplo, se mencionan los temas que deberían ser abordados y resueltos por estas Mesas de Gestión, en la perspectiva de apuntalar el objetivo de transformar las bases del desarrollo exportador de la región:

- *Normativa y simplificación de trámites*: La introducción de componentes de gobierno electrónico, con una importante reducción en los tiempos de procesamiento de las solicitudes, en prácticamente la totalidad de los trámites que tienen que ver con la actividad exportadora, así como la consulta de la normativa relativa al sector.
- *Calidad e innovación*: Definición de los *benchmarks* de productividad y calidad para los sectores ejes del nuevo modelo exportador de acuerdo a los requerimientos actuales y futuros de los mercados internacionales, estableciendo las rutas críticas en materia de inversiones en infraestructura y establecimiento de instituciones de apoyo que permitirán el logro de estos objetivos.
- *Infraestructura y servicios públicos*: Definición del Plan de Inversión Pública, tanto nacional como regional, mínima e inmediata para levantar las restricciones, particularmente, en materia de elevados costos de transportes, que inhiben actualmente el desarrollo de los sectores eje del nuevo modelo exportador del Departamento de Santa Cruz: oleaginosas, carne bovina/avícola y maderas y sus manufacturas.
- *Cadenas productivas*: Constituirse en las instancias operativas al nivel regional de las estrategias sectoriales, con metas cuantitativas por año, establecidas en el marco del nuevo modelo exportador, priorizando los sectores definidos como eje en esta propuesta. Asimismo, se requiere un trabajo de coordinación intrasectorial y de búsqueda de sinergias, particularmente para todos aquellos sectores relacionados con la agricultura comercial de rotación, de manera a promover un uso más eficiente de los recursos que lleguen a ser invertidos.
- *Promoción de inversiones y exportaciones*: Luego del trabajo de diseño estratégico ya descrito en el acápite anterior, se requerirá de un gran fortalecimiento de las instancias público-privadas de promoción de inversiones y exportaciones que tendrá que ser ejecutado en función de los planes de acción general y sectorial, definidos en el marco del nuevo modelo exportador para el Departamento de Santa Cruz.

- *Social, vivienda y género*: En esta área de acción, se tendría que introducir de forma mucho más puntual el componente empleo de la propuesta del nuevo modelo exportador, dentro del objetivo de que él mismo sea la base de un nuevo modelo de crecimiento de base ancha, con fuerte participación de sectores actualmente marginados y excluidos de la dinámica económica del país y del Departamento. Si bien la temática del desarrollo empresarial y de la promoción de la micro, pequeña y mediana aparece en la mayoría de las Mesas de Gestión del CDC-SCZ, convendría que tenga mayor protagonismo en esta Mesa en particular.
- *Tierra y recursos naturales*: En la medida que, prácticamente, todos los sectores definidos como eje del nuevo modelo exportador para el Departamento de Santa Cruz tienen relación con la actividad agrícola de rotación y por supuesto con el aprovechamiento de la base de recursos naturales renovables de la región, los aspectos normativos y de organización de mercado en cuanto al acceso a la tierra resultan críticos. Este constituye un tema que deberá ser resuelto a la brevedad posible, ya que de ello dependen las estrategias empresariales y las inversiones que se realizarán en el sector. Con el objeto de dar una solución permanente y definitiva a esta temática, convendrá incluir de forma equitativa y justa la problemática indígena.
- *Comunicación para la competitividad*: Más allá de una simple coordinación entre los departamentos de comunicación de las entidades que participan en el CDC-SCZ, esta Mesa debería lograr diseñar una campaña comunicacional integral alrededor de los objetivos del nuevo modelo exportador, donde se proyecte una imagen de marca, tanto nacional como internacional, renovada del Departamento de Santa Cruz, a partir de los elementos centrales de nuestra propuesta: el mejoramiento del desarrollo humano de la población -por supuesto con sus componentes económicos de ingreso y empleo- en un marco de respeto al medio ambiente.

En suma, conviene que las entidades más representativas del Departamento asuman la promoción de esta propuesta al nivel nacional, para construir conjuntamente un proyecto de futuro que tenga la potencialidad de resolver de forma permanente y sostenible los problemas más apremiantes de la sociedad boliviana, en un marco de inserción gradual y competitiva de la economía de Bolivia en los procesos globales de producción.

---

## REFERENCIAS

ALADI, 1998, "Bases para el desarrollo de acuerdos de competitividad como instrumento de apoyo a la oferta exportable de Bolivia", *Publicación No. 7/98*, Montevideo.

ALADI, 2001, "Bases para la reconversión productiva del sector agrícola de Santa Cruz", *Publicación No. 06/01*, Montevideo.

ALADI, 2002, "El impacto del ALCA en el sector agropecuario de los países de la Comunidad Andina", *ALADI/SEC/Estudio No. 147*, Montevideo.

ALADI, 2002, "El comercio forestal de los países miembros de la ALADI", *ALADI/SEC/Estudio No. 155*, Montevideo.

ALADI, 2003, "Identificación de factores endógenos y exógenos que inciden en la participación de los países de menor desarrollo económico relativo en el comercio intra-regional: Bolivia", *ALADI/SEC/Estudio No. 160*, Montevideo.

Arrieta, Mario, et al., 1990, *Agricultura en Santa Cruz: de la Encomienda Colonial a la Empresa Modernizada 1559-1985*, ILDIS, La Paz.

Arze, E. y F. Maita, 2003, *Empleo y Condiciones Laborales en la ciudad de Santa Cruz: Análisis y Dossier Estadístico 1989-1992-1995*, CEDLA, La Paz.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1997, "¿Valieron la pena las reformas?", Washington D.C.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2001, *Competitividad: El motor del crecimiento*, Washington D.C.

Banco Mundial, 1993, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Washington D.C.: Oxford University Press.

Boisier, Sergio, 1999, *Teorías y Metáforas sobre el Desarrollo Territorial*, CEPAL, Santiago de Chile.

Brenes, Esteban, Kryssia Madrigal y Diego Montenegro, 2001, El cluster de la soya en Bolivia: Diagnóstico competitivo y recomendaciones estratégicas, Cuaderno de Trabajo del Proyecto Andino de Competitividad, CAF y Universidad de Harvard, San José (Costa Rica).

Calvetti Bernal, Guillermo, 2003, "La cadena productiva de bovinos de carne", in: [www.boliviacompetitiva.org](http://www.boliviacompetitiva.org)

Camacho, O., W. Cordero, I. Martínez y D. Rojas, 2001, "Tasa de Deforestación del Departamento de Santa Cruz, Bolivia 1993-2000", Superintendencia Forestal – Proyecto BOLFOP, Santa Cruz.

Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz (CAINCO), 2000, *Lineamientos para una Estrategia Nacional de Crecimiento para el Desarrollo*, Santa Cruz.

Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz (CAINCO), 2003, "Aporte de Santa Cruz a Bolivia", in: [www.cainco.org.bo](http://www.cainco.org.bo).

Comité de Obras Públicas, Unidad de Planificación Regional, 1976, "Resumen de la Estrategia Regional de Desarrollo Socio-Económico para Santa Cruz", Santa Cruz.

Clift, Jeremy, 2003, "Más allá del Consenso de Washington", in: *Finanzas y Desarrollo*, Septiembre, p. 9, Washington D. C.

Cimoli, Mario y Jorge Katz, 2002, "Structural reforms, technological gaps and economic development: A Latin American perspective", *Cuadernos de la CEPAL No. 129*, Serie Desarrollo Productivo, Santiago de Chile.

Crespo Valdivia, Fernando, 2000, "Incidencia de las reformas estructurales sobre la agricultura boliviana", *Cuadernos de la CEPAL No. 98*, Serie Desarrollo Productivo, Santiago de Chile.

Cómite de Coordinación de el Área de Microfinanzas y Microempresa, 2000, *Marco Integral para el Desarrollo Productivo y Competitivo de la MyPE*, La Paz.

De Albuquerque, María Beatriz, Violette Brustlein y Phillipe Waniez, 2000, "Perspectivas y restricciones al desarrollo sustentable de la producción forestal en América Latina", *Cuadernos de la CEPAL No. 85*, Serie Desarrollo Productivo, Santiago de Chile.

Escobar Javier y Oswaldo Gutiérrez, 1999, *Estado del debate sobre el desarrollo productivo de la región de Santa Cruz*, Cuadernos del CEDLA, No. 18, La Paz.

Esser, K; W. Hillebrand, D. Messner y J. Meyer-Stamer, 1996, "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política", *Revista de la CEPAL*, No. 59, Santiago de Chile.

Foro del Desarrollo, 2002, *La Fuerza de las Ideas*, La Paz.

Foro Económico Mundial, 2002, *The Global Competitiveness Report: 2001-2002*, New York – Oxford: Oxford University Press.

Gray-Molina, George, 2001, "Exclusion, participation and democratic state building", en Whitehead, L. y Crabtree, J. (Eds.): *Towards Democratic Viability. The Bolivian Experience*; Hampshire: Palgrave.

Gutiérrez, Victor Hugo, 2003, *Estudio de identificación, mapeo y análisis competitivo de la cadena de maderas y manufacturas en Bolivia*, Programa Andino de Competitividad, Corporación Andina de Bolivia, La Paz.

Hernani, 2003, "Mercado laboral, pobreza y desigualdad en Bolivia", [en línea] <http://www.ine.gov.bo/PDF/PUBLICACIONES/EstadisticasAnalisis/EstadisticasAnalisis2.pdf> [Última consulta: 4 de agosto de 2003].

ILDIS, 2002, *Bolivia: Visiones de futuro*, La Paz.

Instituto Nacional de Estadística (INE), Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE) y Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE), 2003, *Compendio Estadístico de Comercio Exterior, Bolivia 1980-2002*, La Paz.

Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), 2000, *Compendio Estadístico 1990-1999, Exportaciones de Santa Cruz*, Santa Cruz.

Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), 2001, "Aprovechamiento de los acuerdos comerciales de integración y cooperación", mimeo, Santa Cruz.

Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), 2001, *Anuario estadístico de exportaciones: Gestión 2000*, Santa Cruz.

Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), 2003, *Análisis del comercio exterior de Bolivia y aprovechamiento de acuerdos preferenciales*, Santa Cruz.

Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), 2003, *Comercio Exterior*, No. 116 (Santa Cruz: Sinónimo de oportunidad y progreso), Año 12, Septiembre, Santa Cruz.

Julio Alé, Claudia, 2003, "La cadena productiva manufacturera de madera y sus manufacturas, in: [www.boliviacompetitiva.org](http://www.boliviacompetitiva.org).

Kliksberg, Bernardo, 2003, "Capital social y cultura: Claves olvidadas del desarrollo", in: *Capital Social: Clave para una agenda integral de desarrollo*, Corporación Andina de Fomento, pp. 123-48, Caracas.

Ministerio de Desarrollo Económico, 1997, *Construyendo las ventajas competitivas de Bolivia*, La Paz.

Ministerio de Desarrollo Económico, 2002, "Proyecto LNG: Inversiones, exportaciones e ingresos para el Estado, mimeo, La Paz.

Ministerio de Desarrollo Económico, 2003, *ATPDEA: Programa de acciones inmediatas y de corto plazo*, La Paz.

Ministerio de Desarrollo y Planificación, 2003, *Propuesta indicadores de Desarrollo Sostenible*, La Paz.

Montenegro, J. D., 2001, Caracterización del cluster de la soya en Bolivia, mimeo, Santa Cruz.

Montenegro, J. D., 2001, Análisis de competitividad del sector de la soya en Bolivia, mimeo, Santa Cruz.

Montenegro, J. D., 2002, "Lineamientos para un modelo de desarrollo sostenible en las Tierras Bajas de Santa Cruz", mimeo, Santa Cruz.

Morawetz, D., 1987, "Prospects for exports of agricultural products from the eastern region of Bolivia: Update No. 2", mimeo, Santa Cruz y La Paz.

Muñoz, Jorge, 1999, "Los mercados de tierras rurales en Bolivia", *Cuadernos de al CEPAL No. 61*, Serie Desarrollo Productivo, Santiago de Chile.

Naciones Unidas, 2000, *¿Dónde estamos el 2000? Remontando la Pobreza, Ocho cimas a la vez*, La Paz.

Naciones Unidas, 2002, *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002*, La Paz.

Nogales, Xavier, 2003, "Bolivia: Perspectivas de la economía en 2003", *mimeo*, La Paz.

North, Douglass, 1993, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT), 2001, *Actualidad Forestal Tropical*, Vol. 9, No. 4, Yokohama, Japón.

Ortiz, Guillermo, 2003, "América Latina y el Consenso de Washington: La fatiga de la reforma", *in: Finanzas y Desarrollo*, Septiembre, pp. 14-17, Washington D.C.

Pattie, Preston S., 2003, "Los recursos forestales: Una verdadera opción para el desarrollo regional", *in: Santa Cruz 2020*, [www.cainco.org.bo](http://www.cainco.org.bo).

Parejas Moreno, Alcides, 2003, "Hacia una nueva cruceñización en Santa Cruz", *in: Santa Cruz 2020*, [www.cainco.org.bo](http://www.cainco.org.bo).

Prefectura del Departamento, 2001, *Santa Cruz: Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social (PDDES), 2000-2010*, Santa Cruz.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002, *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002*. [en línea] Documento completo <http://idh.pnud.bo/Informes/2002/index.html> [Última consulta: 4 de agosto de 2003].

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003, *Informe de Desarrollo Humano 2003*. [en línea] Documento completo <http://www.undp.org/hdr2003/> [Última consulta: 4 de agosto de 2003].

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004, *Informe de Desarrollo Humano en Santa Cruz*, Plural-Editores, La Paz.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004, *Informe de Desarrollo Humano 2004*, Plural-Editores, La Paz.

Roca Ávila, Carlos, 2003, "Investigación agropecuaria y forestal", *in: Santa Cruz 2020*, [www.cainco.org.bo](http://www.cainco.org.bo).

Rodríguez Álvarez, Gary A, 2003, "Año 2020: El escenario para las exportaciones de Santa Cruz", *in: Santa Cruz 2020*, [www.cainco.org.bo](http://www.cainco.org.bo).

Salinas Extenssoro, Carlos y Fernando Pacheco, "Visión de la industria de los hidrocarburos en Bolivia: Hasta el año 2020", *in: Santa Cruz 2020*, [www.cainco.org.bo](http://www.cainco.org.bo).

Sociedad de Estudios Geográficos e Históricos de Santa Cruz, 2003, "*Boletín 55. Conmemoración al Centenario de la Sociedad*", Sirena Color, Santa Cruz.

Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad, 2002, *Estado de situación de la competitividad en Bolivia*, La Paz.

Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad, 2002, *Memoria Analítica del Primer Foro Andino de Competitividad*, La Paz.

Tomassini, Luciano, 1992, "Estado, gobernabilidad y desarrollo", *Revista de Ciencia Política*, Vol. XIV, No. 1-2/1992, Instituto de Ciencia Política Pontificia Universidad Católica de Chile.

UDAPE, 2003, "Ruta crítica: diálogo nacional 2003" [En línea] <http://www.udape.gov.bo/revista/rutacritica1.pdf> [Consulta: 4 de agosto de 2003].

UNESCO, 1998, "First Comparative International Study on Language, Mathematics, and Associated Factors in Third and Fourth Grade", *Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de Calidad de la Educación*, Santiago de Chile. [En línea] <http://www.unesco.cl/pdf/programa/inflabing1.pdf> [Última consulta: 4 de agosto de 2003]

Viceministerio de Exportaciones, 2001, *Lineamientos para una Estrategia Nacional de Desarrollo de las Exportaciones: Visión de Bolivia*, La Paz.

Viscarra Morales, Andrés, 2003, "La cadena productiva de oleaginosas", in: [www.boliviacompetitiva.org](http://www.boliviacompetitiva.org).

Williamson, John, 2003, "No hay consenso: Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar", in *Finanzas y Desarrollo*, Septiembre, pp. 10-13, Washington D.C.

[www.cainco.org.bo](http://www.cainco.org.bo)

[www.ibce.org.bo](http://www.ibce.org.bo)

[www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo)

---