Políticas sectoriales en la región andina

Lecciones y Propuestas

Título: *Políticas sectoriales en la región andina. Lecciones y propuestas.*

Depósito Legal: If74320053202628
ISBN: 980-6810-13-9

Editores:
Luis Miguel Castilla – Osmel Manzano – Juan Nagel
Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo de la CAF.
Dirección de Estudios Económicos.
desarrollo@caf.com

Coordinación y producción editorial:
Unidad de Publicaciones de la CAF.
Teléfono: (58 212) 209.2249 – Fax: 209.2211
publicaciones@caf.com

Diseño gráfico: 72 dpi
Impreso en: Norma Color
Caracas, Venezuela – Octubre de 2005

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de la CAF.

La versión digital de este libro se encuentra en: **www.caf.com/publicaciones**

© Corporación Andina de Fomento

Prólogo

L Enrique García
Presidente Ejecutivo–CAF

El viejo debate sobre el rol del Estado en la actividad productiva de las economías latinoamericanas, que tradicionalmente ha tendido a polarizar a los formuladores de políticas públicas, se ha reabierto en la opinión pública en vista de los desalentadores resultados obtenidos luego de dos décadas de reformas estructurales. Esta polarización tiene asidero en la amplia gama de experiencias observadas en la región, muchas de ellas con resultados mixtos. Incluso el éxito de los países asiáticos, extensamente estudiado y usualmente citado como referente para motivar una mayor intervención del Estado, no solo se atribuye a la aplicación de políticas sectoriales, sino que responde también a otros factores, tales como el mantenimiento de un entorno caracterizado por fundamentos económicos sólidos y robustez institucional.

Mas allá de consideraciones ideológicas, dentro de una agenda renovada de desarrollo, teniendo como pilar fundamental retomar un crecimiento de calidad que sea sostenido e incluyente, existen espacios para la intervención estatal –algunas veces por medio de políticas sectoriales puntuales y, otras veces, por medio de políticas transversales enmarcadas en una agenda amplia de desarrollo. El campo de acción del Estado en un proceso de transformación productiva debe enfocarse en generar las condiciones necesarias para el desarrollo del sector de ventajas comparativas, crear un mejor ambiente de negocios, mejorar la productividad laboral y, particularmente, tener una política de desarrollo de *clusters* como núcleo de diversificación e innovación.

El éxito de las políticas sectoriales depende intrínsecamente tanto del entorno económico e institucional del que se rodean como de un apropiado diseño. En ese sentido, éstas deben ser consideradas como instrumentos para obtener beneficios claramente establecidos, y no como fines en sí mismas. Además, la adopción de políticas sectoriales, y la efectividad que éstas tengan dependerá de las características puntuales de cada país y de lo consistente que ellas sean con la estrategia general de desarrollo. Se debe tomar en cuenta, no obstante, el hecho

que los grados de libertad para la adopción de estas políticas son limitados, dado un conjunto de restricciones existentes en el plano fiscal, financiero, compromisos comerciales internacionales y limitaciones institucionales, entre otros.

A través de este libro la CAF desea brindar una contribución efectiva al debate sobre las políticas sectoriales en los países andinos, mediante un conjunto de ensayos que revisan los fundamentos teóricos de las políticas sectoriales, ilustran las lecciones que pueden desprenderse de experiencias fuera de la región, así como de algunos países latinoamericanos (tanto casos de éxito como de fracaso), y analizan la factibilidad de aplicar políticas sectoriales en los países andinos. Confiamos en que "Políticas sectoriales en la región andina. Lecciones y propuestas" conduzca a un mejor entendimiento de las opciones que los países tienen para lograr sus objetivos de desarrollo, procurando establecer un balance adecuado entre el mercado y la participación del Estado en la actividad productiva.

Contenido

Prólogo **3**

El rol de las políticas sectoriales en una estrategia de transformación productiva **5**
- Introducción 7
- El rol del Estado en el proceso de transformación productiva 11
- Experiencias de la aplicación de políticas sectoriales 20
- Conclusiones 27
- Bibliografía 29

Hacia un nuevo paradigma para las políticas sectoriales **33**
- Introducción 35
- Los síntomas de la transición a un paradigma nuevo 36
- Teoría de las fallas del mercado y el problema del desarrollo económico 47
- Cuestiones de la arquitectura institucional para el diseño de las políticas sectoriales 48
- Conclusiones 56
- Bibliografía 58

Un marco para la formulación de políticas sectoriales en la región andina **61**
- Asia y América Latina: diferencias en su desempeño 65
- Medición de los resultados de políticas sectoriales 73
- Hacia dónde ir: políticas horizontales 78
- Hacia dónde ir: políticas verticales 95
- Historias de empresas exitosas beneficiarias de políticas sectoriales 106
- Conclusiones 109
- Bibliografía 111

Políticas sectoriales para promover la competitividad en Bolivia **115**
- Políticas sectoriales en Bolivia: un resumen de la experiencia 117
- Condiciones iniciales y viabilidad de las políticas sectoriales 127
- Recomendaciones sobre la aplicación de políticas sectoriales 135
- Políticas para sectores particulares 146
- Conclusiones 169
- Bibliografía 171

Políticas sectoriales en Colombia: evolución y propuestas **177**
- La experiencia colombiana 180
- Análisis de casos, propuestas y posibilidades 190
- Sectores particulares 203
- Conclusiones 220
- Bibliografía 223

Políticas sectoriales en Ecuador: revisar el pasado y proyectar al futuro **229**
- Experiencia de Ecuador con las políticas sectoriales 232
- Viabilidad de las políticas sectoriales 243
- Sugerencias para la aplicación de políticas sectoriales 252
- Conclusiones 276
- Bibliografía 278

Viabilidad de políticas sectoriales en Perú **281**
- Experiencias de la aplicación de políticas sectoriales 284
- Marco para las políticas sectoriales 291
- Los criterios para la aplicación efectiva de políticas sectoriales 296
- Políticas sectoriales transversales 297
- Análisis de casos en sectores: políticas sectoriales específicas 302
- Conclusiones 333
- Bibliografía 335

Políticas sectoriales en Venezuela: historia y propuestas **337**
- Experiencia en la aplicación de políticas sectoriales 339
- Marco para las políticas sectoriales 352
- Rasgos esenciales de las “buenas” políticas sectoriales 362
- Conclusiones 384
- Bibliografía 385

El rol de las políticas sectoriales en una estrategia de transformación productiva

Luis Miguel Castilla
Osmel Manzano

El rol de las políticas sectoriales en una estrategia de transformación productiva[1]

Luis Miguel Castilla – Osmel Manzano[2]

Introducción

El crecimiento económico de América Latina ha sido insuficiente para mejorar el bienestar de su población, patrón que se ha exacerbado durante las últimas dos décadas y ha impedido reducir la pobreza y la desigualdad de manera significativa en la región. Es indudable que estos desalentadores resultados han provocado una significativa frustración de la población latinoamericana y un cuestionamiento al modelo económico vigente. Los resultados de la última encuesta de Latinobarómetro (2004) muestran que el descontento de la región con la economía de mercado es claro y generalizado; en todos los países de la región (una muestra de dieciocho) más del 50% de la población dice estar insatisfecha con la economía de mercado. Adicionalmente, las encuestas muestran el sentir de la opinión pública que el Estado debe cargar con una responsabilidad importante en proporcionarle bienestar a sus ciudadanos.

Sin embargo, las encuestas también arrojan algunas conclusiones que apuntan hacia otra dirección y matizan estas primeras percepciones. En primer lugar, el convencimiento de la población de que la economía de mercado es el mejor sistema disponible para lograr el desarrollo de sus países; y, en segundo lugar, que la empresa privada es el principal instrumento para lograr dicho fin. Ambas afirmaciones cuentan con un apoyo mayoritario de alrededor de 60% de los encuestados con extremos que van desde un 76% en República Dominicana hasta 48% en Bolivia.

La discusión sobre el rol del Estado en la actividad productiva de las economías de América Latina se encuentra en un momento determinante en una coyuntura en la que la región parece estar decidiendo el rumbo que va seguir en las próximas décadas. Por un lado éstos son tiempos donde éxitos y fracasos de décadas pasadas, especialmente cuando la región experimentó con esquemas de industrialización por medio de la sustitución de importaciones, son sopesados con experiencias de otras regiones, como el sureste asiático, con el objetivo de encontrar la combinación de políticas que podría poner a la región en una senda sostenida de crecimiento. Por otro lado, debates ideológicos tienen a la región pre-

1 Los autores agradecen a Federico Ortega, por su excelente apoyo como asistente de investigación. Así mismo, agradecen los comentarios de José Pineda.

2 Director de Estudios Económicos y Coordinador del Programa de Apoyo a la Investigación, Corporación Andina de Fomento, respectivamente.

guntándose sobre sus preferencias en cuanto a la relación entre el mercado y el grado de intervención estatal, cuestión que puede llevar a grandes polarizaciones.

Este debate es de larga data y la historia ofrece una variedad amplia de experiencias en este sentido, desde el control total del Estado sobre las decisiones económicas y la asignación de recursos, hasta la economía de mercado con una participación estatal mínima, relegada a su función de regulación y supervisión. No obstante, históricamente, mediante la adopción de políticas sectoriales, la intervención del Estado ha perseguido alterar la producción de bienes o servicios, favoreciendo a algún sector o actividad económica específica, con una multiplicidad de objetivos, incluyendo, por ejemplo, la creación de empleo, el aumento de la producción, una mejor distribución del ingreso o el incremento de la productividad, entre otros.

La experiencia en América Latina muestra que, en general, los resultados han sido mixtos. Aun cuando la experiencia de los países del sureste asiático es citada como referente para motivar una mayor intervención del gobierno, no es claro si los resultados obtenidos en estos países han sido estrictamente el resultado de estas políticas sectoriales o si más bien responden a otros factores, como el mantenimiento de fundamentos sólidos (elevadas tasas de ahorro e inversión, acumulación de capital humano, entre otros) y/o conceptos estructurales básicos (seguridad jurídica, instituciones sólidas, entre otros).

Mas allá de las lecciones y las recomendaciones que se deriven de la experiencia de la aplicación de políticas sectoriales, este capítulo busca determinar cual podría ser el rol del Estado en una estrategia para retomar el crecimiento en América Latina. Tal como fue destacado en CAF (2004), el Estado es un actor clave, conjuntamente con el sector privado, en un proceso de transformación productiva que utilice las ventajas comparativas de los países como plataforma para desarrollar ventajas competitivas y que promueva el desarrollo de conglomerados productivos o *clusters* como núcleo de diversificación e innovación. En otras palabras, en un entorno que apunta a fortalecer la complementariedad entre el Estado y el mercado, se pretende dilucidar qué rol positivo puede tener el Estado en el proceso productivo de los países latinoamericanos, congruente con la orientación al mercado y la mayor inserción internacional que buscan muchas economías de la región.

El resto del capítulo se organiza de la siguiente manera. La próxima sección enmarca la discusión del rol de las políticas sectoriales en una estrategia de transformación productiva. Seguidamente, se desprenden las principales lecciones que pueden adoptar los países andinos, a partir de una revisión de las experiencias asiáticas y de algunos países latinoamericanos. Adicionalmente, se evalúa la experiencia en la aplicación de ciertos instrumentos y entidades de promoción de las exportaciones, como ejemplo de las falencias y desafíos que tie-

nen los países con la adopción de políticas sectoriales. Por último, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de política.

El rol del Estado en el proceso de transformación productiva

En CAF (2004) se presentó una propuesta integral para retomar el crecimiento de las economías latinoamericanas, enfatizando las potencialidades de una mayor participación en la economía global, mitigando los riesgos inherentes a esa participación y propiciando la inclusión de todos los segmentos de la sociedad. Se planteó, así mismo, un mejor acceso a los mercados internacionales, vía una transformación productiva que aumente la productividad total de la economía a través de una mejor asignación de los recursos y del aumento de la productividad de los factores de producción. Esto permitirá una mayor agregación de valor y diversificación de las exportaciones, sacándole el mayor provecho a las ventajas comparativas que tienen los países de la región.

En este sentido, se identificó que el campo de acción del Estado en un proceso de transformación productiva debe enfocarse en generar las condiciones necesarias para el desarrollo del sector de ventajas comparativas, crear un mejor ambiente de negocios, mejorar la productividad laboral y, particularmente, tener una política de desarrollo de *clusters*. Con respecto a esto último, y como parte de una estrategia de diversificación, se debe contar con un plan de *clusters*, que debe cubrir al menos dos ámbitos de acción.

Primero, la acción del Estado dentro de los propios *clusters*, vía un papel activo de coordinación y provisión de información. En este ámbito, la experiencia indicaría que la función del Estado debería estar enmarcada en las siguientes esferas: la coordinación interinstitucional, la formación de competencias técnicas especializadas en la promoción de esquemas asociativos, la creación o fomento de mecanismos de financiamiento compartido de proyectos de articulación productiva y el apoyo a iniciativas que fomentan el emprendimiento productivo. Lo anterior no descarta que el Estado juegue un rol en la "innovación" en sectores productivos, es decir, en el descubrimiento de sectores en los que el país puede ser competitivo. Sin embargo, éste es un rol que tiene que ser estudiado muy cuidadosamente, porque la aplicación de este tipo de políticas requiere de un conocimiento detallado de las circunstancias del país para determinar la mezcla correcta de instrumentos de política a utilizar.

El segundo ámbito de acción del Estado se refiere a los sistemas nacionales de innovación, terreno en el cual debe jugar un rol proactivo en la difusión de prácticas empresariales promotoras de la innovación y en la promoción de diálogos entre los principales actores. Adicionalmente, se debe contemplar la disponibilidad de recursos para actividades de innovación y la reorientación de los mismos hacia la provisión de soluciones al sector productivo. En el largo plazo, debe

diseñarse también una estrategia de promoción de inversión extranjera directa, que tome en cuenta los elementos necesarios para que ésta genere efectos derrame y encadenamientos positivos.

En consecuencia, se evidencian claros espacios para la intervención estatal, algunas veces por medio de políticas sectoriales puntuales y, otras veces, por medio de políticas transversales más amplias enmarcadas en una agenda de transformación productiva. De manera similar, el proceso de innovación ilustra el tipo de fallas de mercado que justifican la adopción de ciertas políticas sectoriales, aunque reconociendo que la pertinencia de estas políticas está sujeta a las especificidades de cada país y al segmento de empresas que se beneficiarían de éstas. A continuación elaboramos sobre estos temas.

Existen algunos resultados empíricos que justifican la aplicación de políticas sectoriales en los países de América Latina en el proceso de transformación productiva anteriormente mencionado. En este grupo están los hallazgos obtenidos en cuatro áreas, a saber, (i) la relación entre la composición de las exportaciones de un país y el crecimiento de su ingreso *per cápita*; (ii) la relación entre, por una parte, los patrones de concentración (o diversificación) sectorial de un país y, por la otra, el nivel de ingreso *per cápita*; (iii) la relación entre el contenido tecnológico de las exportaciones de un país y su tasa de crecimiento económico; y (iv) la endogeneidad de las ventajas comparativas.

Para empezar, es apropiado tomar como punto de partida el hecho empírico según el cual, durante la década de los noventa, la región latinoamericana disfrutó de un período de excepcional crecimiento de las exportaciones. Entre 1990 y 2000 las exportaciones de la región crecieron 130%. Sin embargo, esto no necesariamente se tradujo en exportaciones de nuevos productos. En la mayoría de los casos, no hubo ganancias importantes en términos de diversificación e incluso la concentración de las exportaciones aumentó en un par de casos puntuales. De hecho, como muestra CAF (2005), en términos relativos, la participación de la región en los mercados internacionales no ha sido la mejor y ha venido perdiendo importancia[3]. Es razonable suponer, por otra parte, que debería existir alguna relación entre este desempeño de la composición de las exportaciones y el hecho de que el crecimiento promedio del PIB *per cápita* de la región en el período en cuestión fue apenas el 1,6%[4].

3 La participación que América Latina ha logrado en el comercio mundial dista considerablemente de la obtenida por otras economías, que han sido mucho más exitosas en este campo. Mientras que la región tenía una participación por encima del 12% del comercio global hace cinco décadas, ésta se ha reducido a la mitad en la actualidad. De hecho, la creciente preeminencia de los países asiáticos, las economías emergentes de Europa del Este y otros países europeos que otrora eran considerados periféricos, ha sido en parte a expensas de la participación de América Latina en el comercio internacional.

4 En adición a la composición de las exportaciones, como lo documenta la extensa literatura teórica y empírica, indudablemente existen otros factores que explican el bajo crecimiento económico registrado por los países de la región (bajo crecimiento de la productividad, atraso tecnológico, baja acumulación de capital humano, entre otros).

Para dilucidar si la mencionada relación existe, es apropiado hacer referencia a una nueva línea de investigación en la reciente literatura económica, cuyo objeto es estudiar el impacto de la composición de las exportaciones sobre el crecimiento económico. Una primera aproximación a este tema es el trabajo de Lederman y Maloney (2002). En dicho trabajo, los autores toman como punto de partida el debate acerca del papel de los recursos naturales en el crecimiento. Explorando empíricamente la razón detrás de los resultados de la literatura inicial en el tema, encuentran que lo que en realidad parece tener un efecto sobre el crecimiento es la concentración de exportaciones. En otras palabras, los países cuyas exportaciones se concentran en pocos productos tienden a crecer menos. Este fenómeno es relativamente importante en América Latina. En la muestra de 65 países analizados, dieciséis pertenecen a la región y de esos dieciséis, once estaban por debajo de la mediana, es decir, pertenecían a la mitad de las economías con más alta concentración exportadora.

Por su parte, Imbs y Wacziarg (2003) llegan a una conclusión que tiene implicaciones similares. Estos autores exploran la relación entre los patrones de concentración (o diversificación) sectorial, por una parte, y el nivel de ingreso *per cápita*, por la otra, en una muestra de sección transversal que incluye a un número grande de países. Los autores descubrieron una regularidad importante en sus datos: (i) los países más pobres se caracterizan por un alto grado de concentración sectorial en la producción; (2) a medida que los países pobres aumentan su ingreso, la distribución sectorial de la producción y del empleo adquieren un patrón de creciente diversificación y de cada vez menor concentración; (3) este proceso de diversificación avanza hasta una etapa relativamente tardía en el proceso de desarrollo y solamente cuando los países alcanzan un ingreso *per cápita* relativamente robusto, empiezan los patrones de producción a exhibir de nuevo un mayor grado de concentración, es decir, de especialización en la producción.

Por consiguiente, si se traza una gráfica de cómo varía el grado de concentración sectorial a medida que el ingreso *per cápita* aumenta, se obtiene una curva en forma de U. Los autores encontraron, además, que el nivel de ingreso *per cápita* al cual se opera la transición de regreso hacia una creciente concentración sectorial corresponde, *grosso modo,* al actual nivel de ingreso *per cápita* de Irlanda –un nivel de ingreso que, en la región, sólo México estaría próximo a alcanzar–. Imbs y Wacziarg señalan que existen propuestas teóricas para explicar tanto un movimiento hacia la mayor diversificación[5], como el movimiento contrario hacia una mayor concentración[6]. Lo que en realidad puede estar ocurriendo es

5 Acemoglu y Zilibotti (1997).

6 Las propuestas en cuestión se encuentran en los modelos tradicionales de ventajas comparativas e, inclusive, en los nuevos modelos de comercio basados en las economías de escala y en el poder de monopolio, como los expuestos en Krugman (1991).

que hay fuerzas en ambos sentidos que están presentes en toda economía real y en la medida en que los países se desarrollan, las fuerzas que actúan en un sentido pueden prevalecer sobre las fuerzas que actúan en sentido contrario.

Sin embargo, lo significativo de los hallazgos de estos autores es el hecho de que contradicen la intuición convencional que se desprende del principio tradicional de las ventajas comparativas[7]. La lógica de la teoría de las ventajas comparativas es una lógica de especialización. La especialización es el elemento que causa los incrementos en la productividad en una economía abierta al comercio exterior. Los hallazgos en cuestión sugieren, por el contrario, que la clave del desarrollo parece más bien residir en lograr el dominio de un rango amplio de actividades productivas. Esto implica que los países desarrollen continuamente ventajas comparativas y no se limiten a aquellas que tienen de una forma estática[8].

En un sentido convergente con todo lo anterior, Hausmann y Rodrik (2005) estudian el impacto del contenido de "productividad" de las exportaciones de cada país[9]. Los autores encuentran que, en líneas generales, América Latina se encuentra especializada en productos de bajo contenido tecnológico y de baja intensidad de capital[10]. Luego, en un segundo ejercicio, estiman el efecto del contenido tecnológico de las exportaciones sobre el crecimiento y encuentran que en la medida en que es mayor el contenido de tecnología de las exportaciones de un país, es mayor el crecimiento. La existencia de esta relación, combinada con el bajo contenido tecnológico de las exportaciones de América Latina, explicaría, al menos en parte, por qué, a pesar del ya mencionado alto crecimiento de las exportaciones, la región tuvo un bajo crecimiento *per cápita* en la ultima década. Dado este contexto, parecería que, en ciertas etapas del desarrollo, la diversificación y agregación de valor a las exportaciones es deseable.

Con el fin de identificar cuáles son los factores que determinan los patrones de especialización y/o diversificación en una economía, Venables (2002) presenta una revisión de la literatura reciente sobre los patrones de comercio y especialización. En primer lugar, muestra que hay factores que la teoría tradicional identifica como diferencias entre los países que determinan lo que éstos exportan. Obviamente, las dotaciones factoriales, la ubicación geográfica, la existencia de redes de producción y la posibilidad de fragmentar el proceso de producción (lo

7 Esta parte de la discusión se basa en Rodrik (2004).

8 Los detallados análisis cuantitativos de Klinger y Lederman (2004) apoyan esta conclusión al poner de presente que el número de productos nuevos de exportación de una economía también describen una trayectoria en forma de U cuando se grafican como función del ingreso.

9 La idea de los autores es estimar el contenido de capital y tecnología por trabajador de las exportaciones de un país. Para esto construyen un índice por producto comerciado en el mundo.

10 Según cifras de CEPAL (2004), se puede observar que, con la excepción de México, donde ha habido un marcado cambio en la estructura exportadora a favor de las manufacturas de tecnología intermedia y alta, en el resto de América Latina continúa la inclinación hacia exportaciones que presentan un bajo nivel de valor agregado.

que puede conducir a que, dependiendo de las intensidades factoriales de cada etapa del proceso, cada una de ellas se haga en un país distinto) y finalmente las economías de escala, que pueden provocar que el proceso productivo se ubique en los mercados grandes, son todos factores que determinan la especialización de un país. Este tipo de factores son los que harían pensar, en una primera aproximación, que, dado los patrones de comercio observados, los países de la región están exportando aquellos bienes para los cuales, según la teoría, tienen ventajas comparativas.

Venables explica, sin embargo, que existen algunos factores que pueden provocar modificaciones del patrón de ventaja comparativa generado por los elementos arriba mencionados. Entre dichos factores están: la inversión extranjera directa (que provee a los países con capital y tecnología), la adquisición de destrezas y capital humano por parte de la mano de obra y las externalidades espaciales (como las basadas en los efectos demostración, el conocimiento técnico, el aprendizaje en la producción, etc.), las cuales, a través de las interrelaciones industriales, pueden generar efectos acumulativos[11]. Adicionalmente, entre los factores de política que podrían también generar o cambiar la percepción de las ventajas comparativas, se incluye la inversión en infraestructura y la búsqueda de la integración regional. Se menciona también específicamente el rol que pueden tener las políticas sectoriales destinadas a solucionar las fallas del mercado o los problemas de externalidades.

La cuestión de justificar conceptualmente las políticas sectoriales tiene una conexión indirecta pero relevante con el problema de la endogeneidad de las ventajas comparativas. El razonamiento es muy sencillo. Si se pudiera demostrar que las ventajas comparativas de un país están determinadas, al menos en parte, por factores endógenos, entonces podría pensarse que aquellas políticas públicas que influyen sobre los factores endógenos relevantes, podrían influir por esa vía sobre la determinación de las ventajas comparativas. Lederman y Xu (2002) exploran empíricamente la cuestión de la endogeneidad de las ventajas comparativas. Estos autores estiman los elementos que determinan las ventajas comparativas y los que causan la intensidad comercial de un grupo de países y encuentran que, ciertamente, la dotación de factores influye en la determinación de las ventajas comparativas.

No obstante, existen, además, otros elementos posibles de ser influidos por las políticas públicas y que pueden generar ventajas comparativas en bienes más allá de los productos primarios y que, similarmente, pueden afectar la intensidad

11 Estas interrelaciones son importantes porque destacan la importancia de los efectos de las aglomeraciones industriales, del crecimiento de la demanda de bienes industriales y del carácter relativamente inmóvil de la mano de obra, para generar ciertos incentivos al traslado de las actividades industriales a sitios distintos de los tradicionales.

del comercio. Los factores que los autores encuentran significativos son: la estabilidad macroeconómica, la infraestructura, el capital humano, el capital de conocimiento y las instituciones[12].

Por otra parte, se puede ver cómo algunos de los factores que los autores encuentran como explicativos de la intensidad comercial son precisamente los destacados por Venables (2002). Esto es un resultado importante en el siguiente sentido: las políticas sectoriales no determinan por sí solas el patrón de especialización de un país. Por lo tanto es importante que las mismas estén enmarcadas dentro de una agenda de desarrollo más amplia y, además, que esta agenda incluya una estrategia de transformación productiva. En ultima instancia, el crecimiento del PIB *per cápita* depende en el largo plazo de la evolución de la productividad de los factores y lo que se busca con las políticas sectoriales es precisamente promover sectores de alta productividad que, por diversas razones, no se pueden desarrollar inicialmente por sí solos. Dentro de los factores que afectan este desarrollo están los postulados por Venables (2002) y por Lederman y Xu (2002), cuyo desarrollo puede promoverse mediante lo que denominaremos en este libro políticas horizontales o transversales.

Tales políticas horizontales tienen por objetivo promover la estabilidad macroeconómica, la calidad de las instituciones, la infraestructura productiva, entre otros. Sin embargo, también tienen que ver con factores directamente relacionados con el proceso productivo. Como ya mencionamos anteriormente, en CAF (2004) se argumenta que, en términos de lograr una transformación productiva –que implica la agregación de valor a las exportaciones de la región y la diversificación de la estructura interna de producción– existen varios frentes de acción, aparte de la estrategia misma de diversificación, donde las políticas sectoriales juegan un papel fundamental. Estos frentes de acción se refieren al ambiente de los negocios, a la productividad de la mano de obra y a la innovación.

Con respecto a esto último, la adquisición y generación del conocimiento se caracteriza por varias fallas de mercado y de coordinación, que generan una significativa sub-inversión de esfuerzos y recursos por parte del sector privado con relación al óptimo social, lo cual justifica la intervención del Estado. Las principales fallas de mercado se manifiestan mediante el hecho de que: (a) el conocimiento sea un bien cuasi-público y, por ello, un privado no puede captar las rentas que generaría la inversión en su generación o adquisición; (b) el conocimiento tecnológico tenga externalidades positivas y *spillovers*, lo que implica que la tasa de retorno social es mayor que la tasa de retorno privado; (c) la inversión en generación del conocimiento tecnológico sea de largo plazo y de alto riesgo, lo que requiere mercados financieros que hoy en día son prácticamente

12 De acuerdo con Lederman y Xu (2002), cuáles factores son relevantes en un país determinado es algo que depende, sin embargo, de la dotación de factores del país particular.

inexistentes en la región; y (d) el proceso de generación del conocimiento tecnológico tenga indivisibilidades, es decir, que requiera un nivel mínimo de recursos relativamente elevado y esté sujeto a economías de escala.

No obstante lo anterior, es necesario discernir si las políticas sectoriales que se necesitan en cada país deben responder a las condiciones específicas del país en cuestión o, para decirlo de una manera equivalente, si las políticas sectoriales no pueden ser las mismas para todos los países. En este sentido, reportamos dos hallazgos relevantes para este propósito referidos a dos áreas de investigación, a saber, (i) la estimación de las tasa implícita de inversión en innovación en los países de América Latina y (ii) la relación entre la productividad de las empresas y la tasa de rotación de las empresas en el mercado, es decir, las tasas a las cuales las empresas entran a, y salen del mercado.

El primer cálculo permite inferir la existencia de impuestos o subsidios a la innovación y, por lo tanto, la pertinencia de incentivar una mayor inversión en innovación o de focalizar la intervención en otros aspectos, como la acumulación de capital humano, por ejemplo. Por su parte, la intuición detrás de la segunda estimación radica en que el grado de rotación de las empresas determina el grado de competencia en el mercado y, por lo tanto, los incentivos que enfrentan para ser más productivas.

En relación a lo primero, Maloney y Rodríguez-Clare (2005) estiman la tasa implícita de inversión en "innovación", dados los cálculos de crecimiento de la productividad de los factores para cada país[13]. Este resultado es interesante porque las estimaciones que se tienen normalmente son basadas en los gastos en investigación y desarrollo y ellas subestiman la verdadera magnitud de la inversión en innovación. Esto por cuanto existen varias formas de innovar que no se expresan en gastos formales en investigación y desarrollo[14].

De hecho, las estimaciones de la tasa de inversión en innovación implícita obtenidas por Maloney y Rodríguez-Clare son, para todos los países de la región, más altas que las que se basan en el gasto en innovación y desarrollo que se registra en las estadísticas de los países. Este ejercicio permite estimar la tasa implícita de subsidio (o, si es el caso, la tasa implícita del impuesto) a la innovación consistente con los datos observados. Las estimaciones obtenidas muestran que en Chile, Colombia, El Salvador y Uruguay existen subsidios implícitos a la innovación[15]. Esto quiere decir que, para este grupo de países, las políti-

13 Estos autores utilizan el modelo desarrollado por Klenow y Rodríguez-Clare (2005) para estimar la contabilidad del crecimiento de algunos países de la región.

14 En particular, por ejemplo, en los países en desarrollo, el esfuerzo de adaptación de las tecnologías importadas a las características locales es tan importante como (o, en muchos casos, inclusive más importante que) las actividades de investigación y desarrollo propiamente dichas.

15 Como referencia, los autores señalan que en los Estados Unidos existe un subsidio de 20%. De los tres países mencionados, sólo Colombia tendría un subsidio implícito menor.

cas destinadas a favorecer la innovación probablemente tengan efectos marginales y que los problemas puedan estar más bien en la existencia de bajos niveles tanto de capital físico como de capital humano. Por lo tanto, fortalecer los niveles de capital físico y de capital humano debería ser una línea prioritaria de acción para estos países, que debe ser abordada en paralelo a la adopción de políticas sectoriales, de ser éstas últimas pertinentes. En CAF (2004) se presentaron algunas estrategias con el fin de adecuar la mano de obra al sector productivo y, en general, aumentar la productividad del capital humano[16].

Para el resto de los países probablemente sea importante el diseño de políticas de innovación porque en ellos parecieran existir impuestos implícitos o barreras a la innovación. Sin embargo, los autores aquí hacen una advertencia. El problema también puede ser el resultado de distorsiones existentes en la economía que están generando una asignación ineficiente de recursos. De hecho, Maloney y Rodríguez-Clare estiman la distorsión implícita y, como es de esperarse, los países que, en teoría, presentan las mayores barreras a la innovación son aquellos que registran las mayores distorsiones (Ecuador, México, Panamá y Perú). Por consiguiente, es difícil separar un efecto del otro. El resto de los países (Argentina, Bolivia, Brasil y Venezuela) o presentan tasas moderadas de impuestos a la innovación o muestran distorsiones que no son tan altas. La discusión anterior sugiere que ni las políticas horizontales ni las políticas sectoriales pueden ser las mismas en todos los países.

Para reforzar este punto, considérense los resultados obtenidos por Bartelsman *et al* (2004) en relación con los factores que afectan la productividad de las empresas a nivel microeconómico. Estos autores encuentran, por ejemplo, que la productividad de las empresas en operación está relacionada con la tasa de rotación de las mismas (es decir, con las tasas de entrada y de salida del mercado)[17], de tal manera que, entre más alta es dicha tasa, mayor es la productividad de las empresas. Esto es así porque la existencia de tasas de rotación más altas puede significar que existe un efecto de competencia que induce a las firmas que se mantienen en el mercado a ser más productivas. Los resultados empíricos de los mencionados autores son interesantes. Encuentran, por ejemplo, que Argentina y Colombia presentan tasas de entrada y salida de las firmas relativamente bajas comparadas con las de los países europeos. Por contraste, Chile, México y

16 Sin embargo, hay que destacar que, en el caso de algunos de estos países, muy probablemente el énfasis tiene que ponerse en la educación superior. Como argumentan Aghion y Howitt (2005) dependiendo del estado del avance de la tecnología propia, los países pasarán de ser países que adaptan tecnología a ser países que generan tecnología. De ser este el caso, la educación superior se convierte en una variable importante. De hecho, los autores argumentan que, entre otros factores, la relativa poca atención que las políticas públicas le prestan al tema de la educación superior en Europa puede explicar la diferencia de desempeño existente entre esa región del mundo y los Estados Unidos.

17 Bartelsman *et al* (2004) usan información para 24 países de distintas regiones del mundo para la década de los noventa. La muestra incluye a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela.

Venezuela presentan altas tasas de entrada y salida de las empresas, inclusive más altas que las de los Estados Unidos[18]. En el caso de estos países, es importante revisar si pueden existir otras fuentes de distorsiones.

Este resultado fortalece la conclusión según la cual la problemática no es necesariamente la misma para todos los países de la región. En particular, los países que enfrentan bajas tasas de creación y destrucción de empresas deben pensar en atacar este problema en el contexto de lograr una transformación productiva. En este sentido, existe toda una literatura –con implicaciones de política muy relevantes– que argumenta a favor de mejorar las condiciones para la creación de firmas y que pone de relieve el papel que, para tal efecto, puede jugar la remoción de las trabas burocráticas que obstaculizan la actividad de las empresas. En CAF (2004) se discute el impacto que pueden tener estas trabas en términos de costos para las empresas así como algunas propuestas para reducirlas. Similarmente, el BID (2001) discute el papel que juega la regulación de los mercados de trabajo en la creación de empresas y propone algunas opciones de política para mitigar los efectos negativos de dicha regulación.

En síntesis, si se toman los resultados de Maloney y Rodríguez-Clare (2005) y se combinan con los de Bartelsman *et al* (2004) es ineludible la conclusión de que cada país de la región enfrenta una problemática particular que debe ser tomada en cuenta a la hora de definir las políticas sectoriales apropiadas. Por ejemplo, Chile que pareciera tener una alta tasa de rotación de empresas y, como consecuencia de ello, un crecimiento alto de la productividad y que, además, pareciera no sufrir problemas de innovación, debería pensar en fortalecer las políticas de formación de capital humano.

Por el otro lado, México que tiene altas tasas de rotación de las empresas y además altas tasas de crecimiento de la productividad en las empresas que sobreviven, es muy probable que esté afectado, sin embargo, por la existencia de barreras a la innovación y el diseño de las políticas sectoriales debería tomar esto en cuenta. Finalmente, Argentina parece presentar distorsiones a la asignación de recursos más que barreras a la innovación. La rotación de empresas es bastante baja, con pocas ganancias en productividad en este frente y las empresas existentes, si bien son productivas, no crecen. Por lo tanto, la agenda de políticas debe enfocarse hacia el logro de una mejor asignación de recursos.

En resumen, las políticas sectoriales son sólo un instrumento que puede ayudar al logro de la mayor diversificación productiva de un país determinado. Cualquier

18 Como aspecto interesante, los autores encuentran que la región es similar al resto del mundo en el sentido de que las empresas nuevas tienden a ser pequeñas en comparación con el tamaño promedio del resto de las empresas.

intervención pública, en este sentido, deberá estar enmarcada dentro de una agenda de desarrollo más amplia. Además, la adopción de políticas sectoriales y la efectividad que éstas tengan, dependerá de las características puntuales de cada país. Vale decir no existe una receta única para todos los países.

Experiencias de la aplicación de políticas sectoriales[19]

Existen innumerables ejemplos de aplicaciones de políticas sectoriales con resultados diversos y en zonas geográficas distintas. En esta sección, se hará una breve referencia a algunos de ellos en países en desarrollo con el objeto de identificar los factores que ocasionaron los éxitos y fracasos observados. En este sentido, destacan las experiencias en el sureste asiático y en América Latina.

Sureste asiático[20]

La experiencia de los países del sureste asiático es un típico ejemplo de intervenciones del gobierno que se han calificado como exitosas en términos de crecimiento económico y distribución del ingreso. Basta una comparación entre regiones consideradas en vías de desarrollo a principios de la década de los sesenta. El ingreso *per cápita* latinoamericano creció tan sólo una cuarta parte del crecimiento promedio observado en el sureste asiático durante las últimas cuatro décadas. Esto implica que, en cuarenta años, el ingreso *per cápita* del sureste asiático se incrementó siete veces, mientras que el de América Latina ni siquiera alcanzó a duplicarse[21]. Por su parte, la distribución del ingreso también mejoró notablemente y fue compatible con el rápido crecimiento económico.

La experiencia del sureste asiático revela una serie de elementos útiles para comprender las causas de este éxito[22]. Un hecho crucial fue que estas naciones priorizaron el mantenimiento de fundamentos económicos sólidos, estableciendo la preservación de la estabilidad macroeconómica como condición necesaria para el éxito de sus modelos de crecimiento. La inversión doméstica a su vez se financió con una elevada tasa de ahorro nacional, al tiempo que para aumentar su eficiencia contaron con sistemas financieros estables, con flujos de inversión extranjera capaces de traer tecnología de punta y con mercados laborales flexibles.

Así mismo, se privilegió una política educativa con énfasis especial en la cobertura y calidad de la educación primaria y secundaria. El cumplimiento de este

19 Esta sección está basada en Oliva (2003), estudio comisionado para este libro.
20 En esta sección se presentan las ideas generales que estuvieron detrás de esta experiencia. Juan Nagel en el capítulo "Un Marco para la Formulación de Políticas Sectoriales en la región Andina" de este libro ahonda sobre los detalles y especificidades de estas experiencias.
21 De Gregorio y Lee (2003).
22 Esta sección se basa en Banco Mundial (1993), Bora (2000), Hill (2001) y Pack *et al* (2002).

marco general resultó vital para la aplicación de políticas sectoriales relativamente exitosas. En términos generales, se notó la intervención del Estado en la promoción global del ahorro y la inversión con instrumentos tales como represión financiera, capitalismo de Estado, mecanismos de ahorro obligatorio y socialización del riesgo, entre otros.

En materia de políticas sectoriales, los Estados promovieron industrias específicas con resultados diversos pero con una gran flexibilidad para el cambio, sobre todo cuando se ponía en riesgo el equilibrio macroeconómico. Los casos exitosos se observaron cuando las políticas atacaban fallas del mercado, como la falta de información o restricciones al acceso, y estaban dirigidas a aumentar las exportaciones[23]. Además, se notó una gran flexibilidad para la adaptación del modelo en función a las ventajas comparativas, observándose una gradual transición de la sustitución de importaciones a las exportaciones de manufacturas básicas y finalmente a la exportación de manufacturas con alto componente tecnológico.

Adicionalmente, se expuso a las industrias nacionales a la competencia externa, promoviéndose así la exportación de manufacturas. Aunque el proteccionismo no desapareció instantáneamente ni se intensificó sino hasta mediados de la década de los noventa con los acuerdos de la Ronda de Uruguay, nunca se perdió de vista el objetivo específico de aumentar las exportaciones[24], para lo cual se promovió además la inversión extranjera o por lo menos la importación de tecnología de avanzada. En ese sentido, la inversión en capital humano resultó crucial para aumentar la competitividad.

Se crearon también vínculos de cooperación entre el sector público y el privado, estableciéndose estructuras regulatorias y legales amigables para la inversión privada, así como inversiones públicas sustanciales en el área de infraestructura que facilitaron la rentabilidad de la inversión privada. A todo ello habría que añadir el hecho de que las políticas aplicadas se establecieron como políticas de Estado, para darles continuidad y asegurar que trascendieran al gobierno de turno[25]. Además de las políticas generales antes mencionadas, algunas de las políticas sectoriales aplicadas en el sureste asiático tomaron la forma de créditos para la exportación, incentivos fiscales, subsidios, importación libre de impuestos de insumos para la exportación y la creación de instituciones de promoción exportadora. No obstante, Noland y Pack (2002), al evaluar ciertos casos asiáti-

23 Véase Banco Mundial (1993) y Noland *et al* (2002b).

24 Cabe señalar, además, que los mayores resultados se empezaron a dar cuando se adoptó la orientación exportadora. Todas las economías del sureste asiático, excepto Hong Kong, comenzaron adoptando el modelo de sustitución de importaciones, pero a partir de la segunda mitad del siglo pasado abandonaron gradualmente el proteccionismo y decidieron promover las exportaciones.

25 Este punto debe ser matizado en vista que la mayoría de los países del sureste asiático tenían gobiernos no democráticos, por lo que la continuidad de las políticas implementadas no era como tal un problema significativo.

cos, concluyen que no hay vínculos entre estas políticas y el aumento en la productividad, poniendo en duda la eficacia de las políticas sectoriales en explicar el éxito de esas economías[26].

El diseño de las políticas sectoriales fue tan importante como su orientación. En efecto, los mecanismos bajo los que actuaban las políticas sectoriales incorporaron elementos de competencia (concursos) de tal manera que se otorgaban premios (crédito, tasas subsidiadas, tarifas preferenciales, entre otros) a las empresas que cumplían con resultados y metas establecidas, vinculadas generalmente a la exportación, así como sanciones para las empresas que no cumplían, en lo que constituyó una mezcla inusual de dirigismo y competencia.

El sector privado participaba en el diseño de las reglas de competencia en un ambiente transparente, inclusivo y de cooperación. Estos mecanismos fueron factibles debido al impulso que se dio para contar con instituciones fuertes y estables, así como con un servicio civil de calidad, elementos que de alguna manera garantizaban la imparcialidad. De esta manera, en general no se privilegió *ex ante* a ningún grupo de poder o intereses particulares, sino que los beneficios estaban disponibles para todos aquellos que cumplieran con las metas fijadas.

Finalmente, otra característica notable en el diseño de las políticas sectoriales fue su flexibilidad para el cambio, ya que al contar con sistemas de evaluación constante era posible conocer rápidamente los resultados de las políticas sectoriales y su efecto sobre el equilibrio económico, adecuándolas a las nuevas realidades. En ese sentido, también cabe señalar que muchas políticas sectoriales fueron dejadas de lado gradualmente conforme las industrias exportadoras veían los resultados de su mayor eficiencia, en parte inducida por el Estado mediante los concursos y premios. Las políticas sectoriales eran claramente un instrumento para promover las exportaciones y no un fin en sí mismas.

Naturalmente, las políticas sectoriales aplicadas en el sureste asiático tuvieron un costo fiscal ya que en una buena parte se basaron en subsidios e incentivos fiscales. No obstante, la preservación de los equilibrios macroeconómicos nunca se dejó de lado y el potencial riesgo de insolvencia fiscal se superó en gran medida debido al éxito de las políticas sectoriales en materia de exportaciones y de un importante ahorro interno capaz de financiar niveles altos de inversión. El crecimiento económico redundó en mayores ingresos fiscales y los superávit externos inhibieron el endeudamiento público externo y facilitaron el servicio de la deuda. De esa manera pudo financiarse las políticas sectoriales sin generar desequilibrios fiscales ni externos.

26 Como lo sustenta Juan Nagel, más adelante en el libro, no existe consenso sobre cuáles políticas sectoriales fueron las más exitosas en los países asiáticos.

Por supuesto, todo esto no implica que el éxito económico y social del sureste asiático se debió exclusivamente a las políticas sectoriales. Éstas no fueron más que un instrumento que en su momento pudieron favorecer a las exportaciones. Hubo también muchos casos de políticas sectoriales con resultados desfavorables, especialmente cuando se utilizó la selección anticipada de sectores ganadores, como los emprendidos en Corea del Sur (maquinaria pesada, químicos) o Malasia (industria pesada). De cualquier manera, los casos exitosos se basaron en diseños adecuados que incorporaron elementos competitivos, así como un entorno macroeconómico estable y un sesgo hacia la exportación. Se puede decir que la complejidad de los modelos de desarrollo del sureste asiático, con altas tasas de ahorro interno e inversión, ansias de importar tecnología y énfasis en las condiciones sociales de sus habitantes, trascienden a las políticas sectoriales.

América Latina

A partir de la Segunda Guerra Mundial y hasta los años ochenta, el modelo de desarrollo prevalente de América Latina fue el de industrialización por medio de la sustitución de importaciones[27]. Los principales instrumentos utilizados fueron la imposición de elevados aranceles para las importaciones, prohibiciones a la importación y diferentes tipos de barreras no arancelarias. El nivel de proteccionismo rápidamente progresó desde las "políticas de protección moderadas y selectivas" a un laberinto de controles, restricciones, regulaciones y prohibiciones, que impulsó el crecimiento de industrias poco eficientes y de grupos de presión a la búsqueda de las rentas originadas por el proteccionismo. Por lo tanto, aun cuando la industria en América Latina alcanzó cierto nivel de desarrollo, lo hizo a un alto costo.

Con respecto al sector externo en particular, las políticas de sustitución de importaciones crearon un fuerte sesgo anti-exportador, gracias a la apreciación de la moneda doméstica y al costo creciente de los insumos industriales. Por un lado, se desarrolló una industria manufacturera ineficiente y, por otro, las exportaciones de la región se concentraron en un número limitado de productos primarios frente a la dificultad de desarrollar exportaciones no tradicionales.

Algunos aspectos del entorno económico que prevalecía cuando se aplicaba el modelo de sustitución de importaciones reflejaron el poco interés por la preservación de los equilibrios macroeconómicos[28]. Por un lado y más allá de la apre-

27 Estas políticas se justificaron por el constante deterioro de los precios de los bienes primarios, que al constituirse en las principales exportaciones de la región y, en ausencia de un proceso de industrialización en la región, contribuyó al crecimiento de la brecha entre los países más pobres y los más ricos. Para poder industrializarse, los gobiernos de los países consideraron necesario algún tipo de protección de forma de alcanzar cierto nivel de desarrollo en sus sectores manufactureros. Esta práctica se denomina protección a la industria naciente.

28 Una diferencia crucial de América Latina con respecto a los países del sureste asiático fueron los fundamentos económicos (Edwards, 1995). En el período 1965-80 las tasas de crecimiento no fueron muy distintas (6% anual en América Latina y 7,2% en el sureste asiático). Sin embargo, la inflación en América Latina fue mucho mayor (31,5% vs. 9,3%).

ciación real, la política fiscal no fue prudente como un reflejo de la debilidad de las instituciones fiscales, registrándose déficit importantes que a la larga propiciaron un elevado endeudamiento y presiones inflaciones debido a la monetización de los mismos. Por otra parte, los niveles de ahorro interno no fueron capaces de sostener una inversión elevada. Aún más, se registró un endeudamiento masivo del sector público, el cual ya jugaba un papel importante en la producción de bienes y servicios a través de empresas públicas. Bajo este escenario, los países de la región empezaron a abandonar el modelo de sustitución de importaciones después de la crisis de la deuda en 1982, aunque no de manera inmediata[29].

Sin embargo, las políticas sectoriales en América Latina no se circunscriben solamente a la sustitución de importaciones. La región registra también experiencias puntuales más exitosas de políticas sectoriales relacionadas, no fortuitamente, a las exportaciones. Un caso interesante es Costa Rica, país que ha adoptado un modelo de crecimiento basado en las exportaciones y la promoción de inversión extranjera mediante, entre diversas medidas, incentivos tributarios, zonas francas y bajos aranceles. En particular, Costa Rica ha encontrado un nicho en sectores de exportación de alta tecnología sacando provecho de ventajas competitivas como la estabilidad política, recursos humanos calificados y salarios relativamente bajos.

Así mismo, el Estado costarricense ha promovido una cultura exportadora y le ha dado importancia a la simplificación de trámites y a la creación de una agencia activa de promoción de exportaciones. Como resultado, la economía ha estado creciendo a un ritmo aceptable: el PIB real *per cápita* creció en un promedio anual del 2,3% y las exportaciones en un 8,6% anual durante el período 1993-2001.

Otro caso interesante y ampliamente estudiado es el chileno. En ese caso, se rescata la importancia que ha tenido tanto la estabilidad macroeconómica, en particular los equilibrios fiscales y la estabilidad cambiaria, como las reglas de juego estables para impulsar el desarrollo del sector exportador. Sin embargo, el éxito chileno también se atribuye en parte a políticas sectoriales activas tales como exenciones tributarias, devoluciones impositivas *(drawbacks),* subsidios e investigación pública en mercados y tecnología, vigentes desde la década de los años ochenta. En consecuencia, las exportaciones chilenas han sido las más dinámicas de la región, aunque con una característica peculiar: la relativamente baja proporción de las exportaciones de manufacturas[30].

29 Para Rodrik (2000), la crisis latinoamericana de principios de la década de los ochenta y las diferencias con los resultados obtenidos por los países del sureste asiático, no se debió a la diferencia en el modelo de desarrollo aplicado (sustitución de importaciones versus pro-exportaciones), sino a la equivocada respuesta de las autoridades ante los choques externos de la década de los setenta que generaron inflación y déficit fiscales.

30 Según datos de CEPAL, mientras que las manufacturas representaban un 11% de las exportaciones totales en 1980, esta proporción alcanzó el 17% en el 2001, muy por debajo del promedio latinoamericano del 60%.

De acuerdo a la Fundación Chile (2005), la estrategia chilena ha sido la agregación de valor a sus ventajas comparativas a través de la mejora en la calidad y comercialización internacional de sus productos (vinos, nuevas variedades de frutas, salmón), reorganización de sectores (a partir de su riqueza forestal, Chile pasó a especializarse en papel y a otras manufacturas de madera) y la introducción de tecnología (se están desarrollando los sectores prestadores de servicios a los sectores primarios tradicionales chilenos).

Finalmente, México y Brasil son experiencias de mayor diversificación productiva, contando con una mayor proporción de comercio intra-industrial que el promedio latinoamericano. Por otra parte, ambos países son los principales receptores de inversión extrajera directa en la región. Aunque existen importantes diferencias entre ambos casos, que son temas de estudio para otro libro, existen algunas semejanzas. Ambos casos también se basan en explotar sus ventajas comparativas, especialmente su mano de obra, en un contexto de inserción en cadenas globales de producción.

El papel que el Estado puede jugar en la promoción de las exportaciones es particularmente relevante en el caso de las pequeñas y medianas empresas (PyME) que buscan internacionalizarse. Pietrobelli y Porta (2005), en un estudio comisionado por CAF, evalúan la efectividad de estos instrumentos de promoción en el proceso de internacionalización de las PyMEs en tres países de la región (Argentina, Chile y Colombia). Los autores encuentran que las PyMEs exportadoras exitosas tienden a conocer y utilizar en mayor medida el conjunto de regímenes de promoción de las exportaciones y de fomento productivo y tecnológico disponibles en sus países. En el caso de los instrumentos de fomento exportador, se muestra que los regímenes de mayor alcance en términos de conocimiento y utilización son los reintegros y la recuperación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a las exportaciones. El resto, si bien son conocidos en general por la mayoría de las empresas, se caracterizan por un aprovechamiento que es más limitado, parcialmente debido a las características de su operatividad (*drawback*, admisión temporal, seguros de crédito a la exportación, entre otros).

En el caso de los programas de fomento productivo y tecnológico, si bien existen diferencias importantes entre los países, se concluye que en general tienden a ser menos aprovechados, e incluso algunos no conocidos por la mayoría de los casos. Esto podría estar reflejando problemas de información y/o de adecuación a las necesidades específicas de las empresas. Se destaca también que las empresas exportadoras exitosas utilizan en mayor medida los servicios y programas de apoyo orientados a la promoción de sus actividades en el exterior, principalmente de los organismos públicos de fomento. Sin embargo, cabe mencionar que el aprovechamiento no tiene un alcance generalizado y que se limita solo a ciertas acciones de promoción que realizan las empresas.

Por el lado positivo, una evaluación de estas experiencias muestra que un sistema de fomento a las exportaciones debe procurar una mayor articulación institucional y una más temprana consideración de las PyMEs como objetivo específico de la política. Pietrobelli y Porta concluyen que Chile es el país que más ha avanzado en esta materia. Las bondades del sistema promocional chileno parecen residir en la probidad demostrada por las instituciones de apoyo, en la simplificación de las exigencias burocráticas y en el mayor compromiso del sector privado con la consecución, gestión y administración de los fondos disponibles (Macario, 1998; Moori Koenig *et al*, 2004).

No obstante lo anterior, una evaluación de estos instrumentos evidencia varios rasgos comunes a los tres casos respecto de la implementación de la política y de su utilización e impacto en relación con las PyMEs. En primer lugar, se verifica un uso bastante acotado de la generalidad de los instrumentos, presumiblemente explicado por (i) la falta de conocimiento e información por parte de sus potenciales beneficiarios; (ii) las dificultades que implica su operatoria (pesadez burocrática, demoras, incumplimientos); (iii) la falta de adecuación a las necesidades y especificidades de las empresas de menor porte; y (iv) las asimetrías existentes en cuanto a las posibilidades de acceso a los distintos instrumentos, que discriminan en contra de las PyMEs debido a sus menores capacidades y recursos.

En segundo lugar, en la mayoría de los casos, hay evidentes problemas de diseño de los instrumentos, manifestados en la existencia de (i) incentivos redundantes y solapamiento de actividades y recursos en manos de distintos organismos; (ii) la falta de consideraciones sistémicas, en tanto parece no predominar un conjunto de instrumentos coordinados y complementarios, sino, más bien, de medidas definidas por la urgencia de problemas coyunturales emergentes; (iii) la ausencia de *quid pro quo*, desde el momento en que, en general, los instrumentos presentados y en vigencia no obligan a sus beneficiarios a incrementar el flujo exportador como contraprestación al soporte recibido; y (iv) la ausencia de eficaces mecanismos de monitoreo y evaluación, por lo que se incurre en costos excesivos en relación con los resultados verificados y se pierde tiempo en la introducción de los ajustes de diseño e implementación correspondientes.

En resumen, las diversas experiencias de las políticas sectoriales permiten extraer algunas conclusiones y recomendaciones de interés. En términos generales, parece evidente que el éxito de las políticas sectoriales depende intrínsecamente tanto del entorno económico e institucional del que se rodean como de un apropiado diseño. En ese sentido, éstas deben ser consideradas como instrumentos para obtener beneficios claramente establecidos, y no como fines en sí mismas. Las políticas sectoriales son sólo una parte de un modelo de desarrollo. En particular, las políticas sectoriales orientadas a promover el sector exportador han tenido relativo éxito en una serie de países y sus costos pueden ser compen-

sados por su propio éxito a través de un mayor crecimiento económico, en la medida que sean bien diseñadas e implementadas.

Conclusiones

Para lograr una mejora en la calidad de la inserción internacional de los países latinoamericanos como parte de una estrategia integral para retomar el crecimiento, las políticas sectoriales son sólo un instrumento que puede ayudar al logro de la mayor diversificación productiva de un país determinado. Cualquier intervención pública, en este sentido, deberá estar enmarcada dentro de una agenda de desarrollo más amplia. Además, la adopción de políticas sectoriales, y la efectividad que éstas tengan dependerá de las características puntuales de cada país.

Con respecto a las lecciones que se pueden derivar del análisis de las políticas sectoriales aplicadas en América Latina, se identifica una serie de condiciones necesarias relacionadas con el entorno que vale la pena mencionar. En primer lugar, debe contarse con fundamentos económicos adecuados. En particular, las finanzas públicas deben manejarse bajo parámetros de prudencia y el tipo de cambio real no debe estar desalineado. Ambas variables resumen de alguna manera la diferencia en los fundamentos económicos entre las experiencias asiáticas y de América Latina.

En segundo término, es necesario contar con instituciones sólidas y creíbles capaces de generar confianza e implantar las políticas sectoriales de una manera adecuada en el marco de políticas estables y bajo el imperio de la ley. En tercer lugar, los beneficios de la cooperación entre el sector público y el privado pueden ser notables, en el entendido que es este último el encargado de generar riqueza, por lo que deben eliminarse las trabas para la participación del sector privado en la economía. Finalmente, el modelo económico debe ser inclusivo y promover la educación.

En cuanto al diseño de las políticas sectoriales, ya se mencionó que las orientadas a la exportación han sido las más exitosas. Sin embargo, algunos elementos han resultado particularmente más eficaces que otros. Primeramente, las políticas sectoriales deberían encauzarse hacia la remoción o disminución de las fallas del mercado, actuando así cuando existan problemas de información asimétrica, barreras para la entrada o acceso al crédito, por ejemplo. En estos casos la intervención debería, al menos teóricamente, intentar "replicar" una situación de mercado y, por supuesto, no profundizar las deficiencias del mismo.

En segundo lugar, es preferible incorporar aspectos de competencia al momento de seleccionar a los beneficiarios antes que escogerlos con antelación, estableciendo metas claras que sirvan para aplicar premios y castigos. Esta intervención

debe acompañarse de instituciones creíbles y de una burocracia técnicamente sólida, de tal manera que se cree un mecanismo lo más transparente posible. En tercer término, el sector privado no sólo debería participar en la creación de riqueza sino también en el diseño de las políticas sectoriales pero de una manera transparente e inclusiva, evitando negociaciones poco transparentes para favorecer a grupos específicos.

De estos criterios pueden además identificarse algunas políticas sectoriales específicas que han tenido más éxito que otras. El proteccionismo pareciera que tuvo su oportunidad histórica y resultó favorable al inicio de la reconstrucción industrial y como política transitoria. Los incentivos tributarios y arancelarios, así como las zonas francas, pueden resultar beneficiosos siempre y cuando existan instituciones fuertes capaces de evaluarlos y verificar constantemente los resultados obtenidos en función de objetivos predeterminados y de los costos generados.

Los créditos dirigidos y la represión financiera son un instrumento polémico cuyo éxito pareciera depender de la poca severidad de la represión y también de un control continuo y mecanismos transparentes de asignación de recursos hacia sectores exportadores. La investigación y desarrollo en ciencia y tecnología debe incentivarse con recursos públicos y mediante la promoción de la inversión extranjera directa. Finalmente, pareciera existir un papel para el Estado en aspectos microeconómicos tales como la simplificación de trámites, la recolección y diseminación de información, la creación de agencias promotoras de exportaciones y la coordinación para promover cadenas productivas.

Con respecto a las políticas sectoriales que buscan incrementar las exportaciones de las pequeñas y medianas empresas, el Estado, mediante un conjunto de incentivos, apoyos financieros y entidades de promoción, puede acompañar el esfuerzo que realizan estas empresas por internacionalizarse. Estas medidas deberán ser compatibles con las normas de la Organización Mundial del Comercio que limita los apoyos públicos con el fin de asegurar una competencia leal entre los países. Así mismo, estas medidas deberán evitar introducir distorsiones, deberán atender fallas de mercado y ser diseñadas de tal manera que su utilización sea expedita y no represente costos de transacción adicionales para las empresas beneficiarias.

A continuación, presentamos en este libro un conjunto de ensayos que revisan los fundamentos teóricos de las políticas sectoriales, ilustran en mayor detalle las lecciones que pueden desprenderse de experiencias fuera de la región, así como de algunos países latinoamericanos (tantos casos de éxito como de fracaso), y analizan la factibilidad de aplicar políticas sectoriales en los países andinos, tanto de corte transversal como vertical. Ésto último se hace tomando en cuenta el hecho que los grados de libertad para la adopción de estas políticas son limi-

tadas, dado un conjunto de restricciones existentes en el plano fiscal, financiero, compromisos comerciales internacionales y limitaciones institucionales, como evaluando su pertinencia en algunos sectores económicos.

Bibliografía

• Acemoglu, D. y F. Zilibotti (1997). *"Was Prometheus Unbound by Chance? Risk, Diversification, and Growth"*. Journal of Political Economy, August, 105(4), pp. 709-51.

• Aghion, P. y P. Howitt. (2005). *"Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework"*, manuscrito, Harvard University.

• Banco Mundial (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, World Bank Policy Research Report.

• Bartelsman, E., J. Haltiwanger y S. Scarpetta. (2004). *"Microeconomic Evidence of Creative Destruction in Industrial and Developing Countries", manuscrito*, Banco Mundial.

• BID (2001). "El motor del crecimiento". Progreso económico y social en América Latina. Informe 2001. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

• Bora, B., P.J. Lloyd y M. Pangestu (2000). *"Industrial Policy and the WTO"*, Policy Issues in International Trade and Commodities Series NO. 6, UNCTAD.

• CAF (2004). "Reflexiones para retomar el crecimiento: Inserción internacional, transformación productiva e inclusión social", Reporte de Economía y Desarrollo, 2004, CAF.

• CAF (2005). "Hacia una estrategia coherente de inserción internacional", Reporte de Economía y Desarrollo, 2005, CAF.

• CEPAL (2004). "Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2003-2004", División de Comercio Internacional e Integración. Santiago, Chile.

• De Gregorio, J. y J. Lee (2003). "Crecimiento y ajuste en el Este Asiático y América Latina", Banco Central de Chile, Documento de Trabajo No. 245. Santiago, Chile.

• Edwards, S. (1994). *"Trade and Industrial Policy Reform in Latin America"*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 4772.

• Edwards, S. (1995). *"Crisis and Reform in Latin America: from despair to hope"*. Banco Mundial.

Fundación Chile (2005). Presentación del Presidente de Fundación Chile en la Corporación Andina de Fomento, manuscrito, CAF.

• Hausmann, R. y D. Rodrik (2005). *"It is not how much you export but what you export"*. John F. Kennedy School of Government, Universidad de Harvard, agosto, Cambridge, MA.

• Hill, H. (2001). *"Technology and Innovation in Developing East Asia: an Interpretative Survey"*, Australia South Asia Research Center Working Paper.

• Imbs, J. y R. Wacziarg. (2003). *"Stages of Diversification"*, American Economic Review, Vol. 93, March, pp. 63-86.

• Klenow, P. y A. Rodríguez-Clare (2005). *"Externalities and Growth"*, NBER Working Paper No. 11009 (forthcoming in Handbook of Economic Growth, edited by P. Aghion and S. Durlauf, North Holland).

• Klinger, B. y D. Lederman. (2004). *"Discovery and Development: An Empirical Exploration of 'New' Products"*. Banco Mundial, August, Washington, DC.

• Krugman, P. (1991). *Geography and trade*. Cambridge, MA: MIT Press.

• Latinobarómetro (2004). "Informe-Resumen 2004: Una década de Mediciones", Corporación Latinobarómetro. Santiago, Chile.

• Lederman, D. y C. Xu (2002). *"Comparative Advantage and Trade Intensity"*, manuscrito, Banco Mundial.

• Lederman, D. y W. Maloney (2003). *"Trade Structure and Growth"*, Policy Research Working Paper 3025, Banco Mundial, Washington, D.C.

• Macario C. (1998). "Chile: de las políticas de subsidio a las exportaciones a las políticas de desarrollo de la competitividad", en Integración & Comercio, N° 4/5, Año 2, enero-agosto, Buenos Aires, BID-INTAL.

• Maloney, W. (2002). *"Missed Opportunities: Innovation and Resource-Based Growth in Latin America"*, Economia, Vol. 3 No. 1, pp 111-151.

• Maloney, W. y A. Rodríguez-Clare (2005). *"Innovation Shortfalls"*, manuscrito, Banco Mundial.

• Melo, A. (2001). *"Industrial Policy in Latin America and the Caribbean at the Turn of the Century"*, Working Paper #459. Banco Interamericano de Desarrollo.

• Moori-Koenig, V., G. Yoguel, D. Milesi y I. Gutiérrez (2004). "Buenas prácticas de las PyMEs exportadoras exitosas PyMEX: el caso chileno", FUNDES, Santiago, agosto.

• Noland, M. y H. Pack (2002a). *"Industrial Policies and Growth: Lessons from International Experience"*, Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles, ed. N. Loayza and R. Soto, Banco Central de Chile.

• Noland, M. y H. Pack (2002b). *Industrial Policy in an Era of Globalization: Lessons from Asia*.

• Oliva, C. (2003). "Repensando las Políticas Sectoriales," manuscrito, CAF.

• Pack, H. (2000). *"Industrial Policy: Growth Elixir or Poison?"*, The World Bank Research Observer, vol.15, no.1, pp.47-67.

• Pietrobelli, C. y F. Porta (2005). "Pequeñas y medianas empresas en América Latina y internacionalización: Apertura, liberalización y políticas con ejemplos desde Argentina, Chile, Colombia, Italia," manuscrito CAF.

• Rodrik, D. (2004). *"Industrial Policy for the Twenty-First Century"*, John F. Kennedy School of Government, Universidad de Harvard, Septiembre, Cambridge, MA.

• Rodrik, D. (2000). *"Development Strategies for the Next Century"*, manuscrito, Harvard University.

• Venables, A. (2002). *"Trade, Location and Development"*, manuscrito, London School of Economics.

Hacia un nuevo paradigma para las políticas sectoriales

Alberto Melo

Hacia un nuevo paradigma para las políticas sectoriales

Alberto Melo[1]

Introducción

Este capítulo tiene por objeto discutir un pequeño número de cuestiones conceptuales relacionadas con la teoría y la práctica de la política sectorial. La tesis central del capítulo es que se están poniendo en evidencia los síntomas de una transición hacia un nuevo paradigma teórico y práctico para las políticas sectoriales. Se sostiene, en primer lugar, que la discusión teórica y conceptual acerca de las políticas sectoriales parece estar acercándose a un cambio en el marco de referencia interpretativo. Se sostiene, en segundo lugar, que las nuevas maneras de pensar la política sectorial que están emergiendo prefiguran importantes cambios prácticos en la manera de conducir las políticas sectoriales y, en particular, en los esquemas institucionales para formularlas y ejecutarlas.

En este sentido, la segunda sección del capítulo enfatiza que una de las características más salientes del paradigma emergente es el énfasis sobre el proceso institucional para la formulación y el diseño de la política sectorial por contraste con el énfasis tradicional sobre los instrumentos y las medidas para llevarla a la práctica. En relación con la transición hacia un nuevo paradigma, este capítulo explica los síntomas que permiten afirmar que estamos viviendo una transición hacia un nuevo paradigma teórico y práctico; además de examinar la propuesta planteada por algunos estudiosos acerca de la necesidad de buscar un fundamento conceptual para las políticas sectoriales distinto al de la teoría de las fallas del mercado.

Finalmente, discute algunos de los temas cardinales para la definición de una arquitectura institucional de las políticas sectoriales que sea acorde con el mencionado énfasis en el proceso y con la idea de que, en condiciones de información imperfecta, dicho proceso es uno de aprendizaje y de auto-descubrimiento en el cual, tanto el sector público como el sector privado, descubren cuáles son los obstáculos a la transformación productiva y se comprometen en una asociación estratégica para la reestructuración de la economía. El capítulo finaliza con una breve discusión en la que se resumen las principales conclusiones.

1 Economista del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Correo electrónico: *albertom@iadb.org*

Los síntomas de la transición a un paradigma nuevo

El propósito de esta sección es mostrar los síntomas de que está surgiendo una manera nueva de pensar el tema de la intervención gubernamental orientada a influir sobre la asignación de recursos de los productores privados. La discusión se concentra sobre cuatro de dichos síntomas. El primero de ellos es la pluralidad de marcos conceptuales que ha surgido entre los partidarios de las políticas sectoriales. El segundo es el surgimiento incipiente de una tendencia de pensamiento que invita a buscar un fundamento conceptual para las políticas sectoriales distinto al de la teoría de las fallas del mercado de la Economía del Bienestar.

Por su parte el tercer síntoma es la perplejidad de los críticos de las políticas sectoriales en el período más reciente, que se manifiesta en una escasez de contribuciones importantes al debate en los últimos años. El cuarto es el surgimiento de una tendencia emergente que llama a poner el énfasis en el proceso de diseño de las políticas sectoriales y en la arquitectura institucional para conducirlas en lugar de ponerlo en los resultados del diseño, es decir, en los instrumentos de política y en las modalidades de intervención. A continuación se discute cada uno de estos síntomas.

La pluralidad de marcos conceptuales

Este es un fenómeno fácilmente observable. Una primera aproximación a la misma se puede encontrar en artículos que presentan una panorámica de la literatura teórica sobre las políticas sectoriales como el de Navarro (2003) o el de Nassif (2002). De la lectura de éstas y otras contribuciones se desprende que las diversas justificaciones de la necesidad de implantar políticas sectoriales existentes en la literatura se basan en, por lo menos, nueve líneas de argumentación distintas:

(i) En su vertiente más tradicional, la justificación basada en las fallas de mercado apunta a fenómenos tales como la ausencia de provisión de bienes públicos en un mercado en que los productores se orientan por la rentabilidad privada en la toma de decisiones; la existencia de externalidades y la existencia de competencia imperfecta. Desde el punto de vista de la política sectorial, los bienes públicos en cuestión incluyen, por ejemplo, la investigación científica y tecnológica conducida por institutos y laboratorios públicos, la infraestructura física productiva, la educación y capacitación de la fuerza de trabajo y las normas sanitarias y fitosanitarias (Rodrik, 2004). Las externalidades (positivas) están tipificadas por las que se generan en las actividades de creación de conocimiento y de investigación y desarrollo en las empresas.

(ii) Una segunda vertiente, también muy tradicional, se basa en el conocido argumento a favor de la protección arancelaria de las industrias nacientes bajo el

supuesto de que ellas generan externalidades positivas derivadas del aprendizaje directo en la producción.

(iii) Una tercera vertiente de argumentos justificativos de las políticas sectoriales se relaciona con la existencia de la competencia imperfecta y de las economías de escala. Esta vertiente es tributaria de la teoría tradicional en cuanto que acepta la premisa de que el mercado de competencia perfecta conduce a una asignación de recursos que es un óptimo de Pareto. En este enfoque, se argumenta que es necesario practicar una política comercial estratégica con el propósito de retener dentro de las fronteras nacionales la mayor proporción posible de las ganancias extraordinarias y de las externalidades que surgen en el contexto de la competencia oligopólica en industrias estratégicas (Navarro, 2003).

(iv) Una cuarta vertiente, estrechamente vinculada a la primera, proviene de las teorías del crecimiento endógeno, en las cuales un determinante fundamental del crecimiento de largo plazo es la inversión en innovación tecnológica y el grado de apropiabilidad del conocimiento generado en las actividades de investigación y desarrollo. En el contexto de este argumento, la política pública puede elevar de una manera permanente la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía si estimula la inversión de las empresas en investigación y desarrollo.

(v) Una quinta vertiente pone el énfasis (1) en las externalidades relacionadas con la información en los mercados y con los procesos de generación de conocimiento y (2) en las externalidades relacionadas con la coordinación entre los participantes en los mercados cuando esta función no puede ser desempeñada por los precios de mercado. Esta vertiente incorpora los hallazgos de la economía de la información (Stiglitz, 1996, 2002).

(vi) El enfoque de la escuela evolucionista inspirada en Nelson y Winter (1982) es una sexta vertiente. Esta escuela sostiene que el éxito industrial de los países en desarrollo depende esencialmente de cómo las empresas manejan el proceso de dominar las tecnologías existentes, adaptarlas y mejorarlas,. Este proceso es propenso a caer víctima de fallas de mercado generalizadas. Las tecnologías incorporan elementos fuertes de conocimiento tácito[2], los cuales exigen que el usuario invierta en el desarrollo de nuevas habilidades técnicas en la mano de obra y en información técnica y organizacional. Estas inversiones son presa de fallas institucionales y de mercado, y para remediarlas es necesaria la intervención de la política pública.

2 Una discusión breve del concepto de conocimiento tácito se encuentra en Melo (2001). Acerca de la importancia del conocimiento tácito como la principal fuente de ventaja competitiva sostenible para una empresa individual (o para un grupo de empresas) se puede consultar a Winter (1987), Hall (1993), Grant (1996) y Lam (1998).

Lall (2000, 2004) le da a esta escuela la denominación de "enfoque basado en las capacidades tecnológicas", siendo éstas precisamente las habilidades técnicas, gerenciales y organizacionales que las empresas necesitan para utilizar eficientemente el equipo de capital y el conocimiento tecnológico disponibles.

(vii) Un enfoque que tiene sus raíces en los planteamientos evolucionistas pero que ha desarrollado una personalidad propia, es el de los sistemas nacionales de innovación. El concepto de sistema nacional de innovación se ha propuesto como un elemento clave para entender y analizar cómo la creación de conocimiento, la innovación y el aprendizaje están organizados en las economías nacionales.

El sistema nacional de innovación de un país se define como el conjunto de agentes, prácticas e instituciones que participan y desempeñan funciones en el proceso de innovación tecnológica (en el sentido amplio del término) y el conjunto de las relaciones entre dichos elementos (Melo, 2001)[3]. Como es lógico, todos los sistemas nacionales de innovación tienen deficiencias en su funcionamiento y algunas de ellas, por su carácter repetido, por su alcance y por sus repercusiones, tienen el carácter de fallas sistémicas.

Siguiendo a Edquist (2001), se pueden identificar por lo menos cuatro categorías principales de fallas sistémicas: puede suceder, en efecto, (1) que, para ciertas funciones, no existan los agentes que las desempeñen o que las funciones estén mal desempeñadas; (2) que las organizaciones necesarias no existan o que las existentes sean de mala calidad; (3) que las reglas (formales o informales) que deberían existir no existan o que existan unas buenas reglas pero no se hagan cumplir o (4) que las interacciones o los vínculos entre agentes, funciones, reglas y organizaciones no existan o que los existentes sean inapropiados. En la mayoría de los casos –y dependiendo del problema específico– la política pública tiene un papel en la resolución de dichas fallas.

3 Es importante enfatizar que el concepto de sistema nacional de innovación es un concepto de economía positiva y no de economía normativa en términos de la muy conocida distinción propuesta por Milton Friedman. En toda economía existe siempre un sistema de innovación –en el mismo sentido en que existe un sistema de producción– en cuanto que siempre existen, de hecho, prácticas de innovación productiva realizadas de acuerdo con ciertas reglas (tanto formales como informales) y en el marco de ciertas organizaciones y como cuestión de hecho existen también un conjunto de relaciones entre los agentes y organizaciones que participan en los procesos factuales de innovación. No debe confundirse el sistema nacional de innovación en el sentido positivo aquí utilizado con el conjunto de organizaciones formales y normas legales y reglamentarias denominadas con el nombre de Sistema Nacional de Innovación en la legislación de muchos países. Por una parte, en los países donde se han hecho esfuerzos de legalización y formalización, los sistemas nacionales de innovación –en el sentido positivo del término– eran realidades *de facto* pre-existentes a dichas creaciones legales. Por otra parte, en los países en donde no existen dichas creaciones legales hay, siempre y en todos los casos, como una cuestión de hecho, sistemas nacionales de innovación actuantes y operativos. Por supuesto que –siempre y cuando el cuerpo normativo sea apropiado– es mejor tener un sistema nacional de innovación formalizado (en aquellos aspectos que sean objetos adecuados de norma legal) que sistemas de innovación informales y no regulados legalmente.

(viii) El enfoque que enfatiza la importancia de las aglomeraciones de empresas en una localidad dada tiene conexiones con la escuela evolucionista, pero sus raíces se remontan más bien a los planteamientos de Marshall (1920) sobre las externalidades que se generan como consecuencia de la concentración geográfica de las empresas. La tesis que se sostiene es que la concentración local de las empresas en una aglomeración hace posible que ellas se beneficien de economías de escala, de economías de aglomeración y de externalidades en el lado de la oferta, beneficios que no estarían disponibles si las empresas estuvieran geográficamente aisladas.

Rodríguez-Clare (2004) propone que la noción clave en el tema de las aglomeraciones es la de externalidades locales específicas para una industria. Lo que es aún más importante, las aglomeraciones constituyen arreglos óptimos para la difusión del conocimiento tácito disponible en las empresas participantes, el tipo de conocimiento que, como ya se dijo, le da una ventaja competitiva a las firmas que lo poseen. En la lógica de esta escuela de pensamiento, dadas las externalidades señaladas, las aglomeraciones de empresas deben ser promovidas por la política pública.

(ix) En la medida en que las aglomeraciones de empresas juegan un papel central en su marco conceptual, el enfoque de Porter (1990) está emparentado con el anterior. Sin embargo, dicho marco conceptual incorpora otros elementos que le dan una fisonomía propia, tales como el énfasis en el análisis de los mercados de factores, de las modalidades de rivalidad entre las empresas, del tipo de estrategias utilizadas por ellas, del grado de sofisticación de la demanda y de las interrelaciones entre las industrias desde el punto de vista de la presencia (o ausencia) de industrias proveedoras y relacionadas.

En la aplicación de este enfoque a los diagnósticos comparativos de la competitividad de los países, realizados cada año por el Foro Económico Mundial, se destaca la incorporación de elementos de tipo sistémico a nivel nacional tales como el carácter de las instituciones públicas y del ambiente macroeconómico. En este enfoque la política pública puede (y debe) actuar a través de múltiples canales que van desde contribuir a la formación de recursos humanos de calidad, pasando por el apoyo a las aglomeraciones de empresas, hasta el fortalecimiento de la infraestructura de investigación básica en las universidades.

La anterior enumeración de enfoques alternativos está presentada de tal manera que resalta el pluralismo de enfoques entre los partidarios de las políticas sectoriales. Sin embargo, no debe perderse de vista –y es importante dejarlo explícito aquí– que la variedad de enfoques se da en el contexto de tres escuelas básicas de pensamiento que desde puntos de vista distintos, y no necesariamente complementarios, han procurado dar fundamento teórico a las políticas sectoriales. Dichas escuelas son (1) la tradicional teoría del bienestar, (2) la economía de

la información y (3) la familia de teorías neo-schumpeterianas y evolucionistas. *Grosso modo*, se puede decir que, de las nueve líneas de argumentación enumeradas, las cuatro primeras pertenecen a la primera escuela de pensamiento; la quinta está directamente ligada a la economía de la información; las tres siguientes están afiliadas a la escuela neo-schumpeteriana y evolucionista y la última –la de Porter– es de carácter ecléctico.

La búsqueda de un fundamento teórico distinto al de la teoría de las fallas de mercado

Desde la formulación de la Economía del Bienestar en la ciencia económica, la teoría de las fallas de mercado ha sido vista como el elemento conceptual insoslayable para la justificación de la política sectorial. Empero, la idea de que las políticas sectoriales sólo pueden justificarse por medio de un recurso a la existencia de fallas de mercado ha sido sometida a revisión recientemente en lo que constituye otra de las tendencias nuevas en el debate sobre la política sectorial. Así, en la presentación oral, ante un seminario, de un trabajo reciente escrito conjuntamente con Mario Cimoli, Richard Nelson y Joseph Stiglitz, Giovanni Dosi[4] afirmó que:

"Con frecuencia, las políticas públicas son justificadas y evaluadas a la luz el enfoque de las fallas de mercado, según el cual la intervención pública es practicable exclusivamente cuando no se cumplen los supuestos requeridos por los teoremas convencionales de la teoría del bienestar. El problema es que virtualmente ningún sistema económico cumple con las condiciones muy irrealistas relativas, por ejemplo, al carácter completo del mercado, a [la ausencia de] poder de mercado, al conocimiento poseído por los agentes económicos, a las preferencias y las tecnologías exógenas [y] a la 'racionalidad' de los responsables de la toma de decisiones. A la luz de los cánones ortodoxos, el mundo entero puede verse como una inmensa falla de mercado" (Iniciativa para el Diálogo sobre Políticas, 2005, p. 1).

De acuerdo con Dosi y los otros coautores, un punto de partida analítico "más apropiado y más pragmático" es el que toma como objeto de investigación los determinantes de las fronteras entre las instituciones del mercado y las instituciones que no corresponden a la esfera del mercado. Según ellos, un enfoque de este tipo tiene varias ventajas: primero, reconoce explícitamente que, inclusive hoy en día, muchas actividades económicas no están sujetas a un esquema de producción descentralizada coordinada por los precios de mercado. En segundo lugar, plantea las cuestiones más amplias de (i) las diferencias fundamentales

4 Véase Dosi *et al.* (2005). El artículo fue presentado ante la segunda reunión del Grupo de Trabajo sobre Política Industrial de la Iniciativa para el Diálogo sobre Políticas, realizada en Río de Janeiro, en marzo de 2005.

entre los países desarrollados y los países en desarrollo y (ii) las maneras en que las economías de los unos y de los otros están organizadas. En tercer lugar, apunta a evaluar los mercados no solamente en términos de su eficiencia en la asignación de recursos o en términos de su capacidad para procesar eficientemente información dispersa, sino también como un mecanismo de selección importante aunque imperfecto (Iniciativa para el Diálogo sobre Políticas, 2005).

Para los propósitos de la discusión en este capítulo, interesa más el hecho de que se esté poniendo en tela de juicio el carácter inescapable del marco de referencia basado en las fallas de mercado como elemento justificativo de las políticas sectoriales que el contenido específico de la propuesta alternativa. Lo que interesa subrayar es que, en todas las disciplinas del pensamiento, el cuestionamiento del paradigma dominante en un momento dado es uno de los fenómenos que preludian el tránsito hacia un nuevo paradigma (Kuhn, 1962).

La perplejidad de los críticos de la política sectorial

El tercer síntoma de que podemos estar marchando hacia un nuevo paradigma en la manera de pensar las políticas sectoriales es la perplejidad de los críticos de la política sectorial en el período más reciente, la cual se manifiesta en una escasez de contribuciones importantes al debate en los últimos años. A este respecto, cabe hacer algunos comentarios.

En primer lugar, debe tenerse presente el hecho indudable de que la crítica y el rechazo a las políticas sectoriales durante la década de los ochenta tuvieron una eficacia considerable –eficacia fortalecida por los evidentes abusos y desaciertos cometidos en casi todas las regiones del mundo por la forma en que se llevaron a la práctica las políticas sectoriales en el período de la sustitución de importaciones. Una manifestación de dicha eficacia es que las políticas sectoriales adquirieron una mala reputación[5]. Lall (2000) llegó inclusive a decir que, en el momento en que escribía, el clima hacia la política sectorial era hostil. Es bien probable que, después de haber ganado tanta influencia, los críticos de las políticas sectoriales sintiesen que el tema de la política sectorial era un problema resuelto –era, como si dijéramos, una "cosa juzgada"– y que no era necesario, por lo tanto, invertir capital intelectual adicional en esa empresa. Este es, ciertamente, un elemento relevante para el diagnóstico, pero el problema es aún más de fondo.

El problema es que los críticos de la política sectorial enfrentan un verdadero impasse analítico. Para ver por qué es posible sostener esto, es apropiado, en primer lugar, examinar brevemente las objeciones planteadas por los críticos de las políticas sectoriales. Tales objeciones se pueden agrupar en cuatro clases, a

5 Véase, al respecto, Stiglitz (2000).

saber: (i) objeciones de carácter teórico; (ii) objeciones de carácter institucional; (iii) objeciones basadas en consideraciones de economía política y (iv) objeciones empíricas.

Las objeciones de carácter teórico son dos. La primera es el cuestionamiento según el cual el gobierno no dispone de la información necesaria para conocer ni la dimensión cuantitativa de las externalidades, ni la magnitud óptima de los correctivos necesarios (ya sea que se trate de subsidios o ya sea que se trate de impuestos), ni la magnitud precisa de los beneficios generados por las intervenciones gubernamentales (para poder compararla con los beneficios de los usos alternativos que se le podrían dar a los recursos públicos). Es un cuestionamiento a los supuestos informativos que subyacen a la intervención estatal.

La segunda objeción es que –ya sea por las razones informativas mencionadas o por las razones de economía política que se van a mencionar a continuación– la intervención de la política pública puede terminar no sólo no resolviendo el problema diagnosticado sino, lo que es peor, generando una distorsión mayor. Se trata del argumento basado en la posibilidad –que se convierte en certeza en el caso de los críticos de la política sectorial– de la aparición de fallas del gobierno siempre que se intenta llevar a la práctica las políticas sectoriales.

En las objeciones de carácter institucional se aduce que, para ser exitosas, las políticas sectoriales requieren ciertas condiciones institucionales, siendo la fundamental entre ellas la existencia de una burocracia de alta calidad. Países que no cumplan con esos prerrequisitos institucionales están condenados a fracasar en la puesta en práctica de dichas políticas.

El tercer grupo de argumentos en contra de las políticas sectoriales se refiere a los problemas de economía política que pueden frustrar la intervención estatal. Dos problemas reciben especial atención. El primero es el de la búsqueda de rentas: las intervenciones de política pública estimulan la aparición de grupos empresariales rentistas que terminan apropiándose la mayor parte del excedente generado, sin que respondan, a manera de contrapartida, ni con incrementos en la productividad ni con incrementos en la eficiencia (véase, por ejemplo, el artículo clásico de Krueger, 1974). El segundo problema es el de la corrupción. Las políticas sectoriales pueden ser utilizadas para el enriquecimiento ilegal de los funcionarios públicos que tienen el poder de tomar las decisiones y de los empresarios privados que se benefician de dichas decisiones.

El cuarto tipo de objeciones de los críticos se desenvuelve en el terreno empírico. Los estudios en este grupo se pueden clasificar, a su vez, en dos clases. En la primera clase están aquellos que examinan si determinadas actividades generan (o no) externalidades positivas para el resto de la economía. En la segunda

están los estudios empíricos que examinan la experiencia de los países que han utilizado intensivamente las políticas sectoriales y que buscan refutar la tesis según la cual dichas políticas hicieron una contribución importante al desarrollo económico de aquellos países[6].

Los distintos grupos de objeciones planteados por los críticos despliegan argumentos que tienen niveles variables de validez, pero todos ellos han contribuido significativamente al debate de las políticas de intervención. El objetivo de este recuento no es discutir el contenido y el alcance de estos argumentos, sino utilizar el recuento mismo como el punto de partida de una reflexión que apunta a sustentar la tesis arriba señalada de que los críticos de las políticas sectoriales se encuentran en un impasse analítico.

Esta caracterización se basa en tres consideraciones. La primera es que los críticos están en una situación de desventaja y que esta situación es, en cierto sentido, irreparable. El hecho cierto es que, aunque la afirmación le parezca sorprendente a algunos, en lo que se refiere al problema de la política sectorial, la ortodoxia está del lado de los partidarios de las políticas sectoriales y no del lado de sus críticos. Es un hecho insoslayable que la teoría ortodoxa del bienestar postula la existencia de fallas de mercado y recomienda la intervención de la política pública para resolverlas.

La segunda consideración es que la mencionada circunstancia de que la ortodoxia está del lado de las políticas sectoriales obliga a los críticos a reconocer, en principio, la validez de las premisas básicas que tradicionalmente sirven de justificación a las políticas sectoriales; y a intentar una refutación de las mismas sobre la base de la dicotomía entre el principio y la práctica (es decir, sobre la base de la línea de razonamiento que tiene la forma "X es correcto en principio –en teoría– pero, en la práctica, es o imposible o erróneo o contraproducente") o, alternativamente, sobre la base de los argumentos teóricos de tipo informativos o basados en el argumento de las fallas del gobierno.

Estos últimos tienen, sin embargo, el carácter sintomático de argumentos *ad hoc*. Es decir, se trata de elementos que no son piezas integrantes de una teoría cohe-

6 A manera de ejemplo, los estudios de la primera clase incluyen a aquellos que han explorado la existencia de externalidades positivas generadas por las exportaciones y aquellos que han hecho lo propio para la inversión extranjera directa. De acuerdo con Rodríguez-Clare (2004), la mayoría de los estudios en las dos categorías no han encontrado evidencia positiva ni a favor de la existencia de externalidades positivas de las exportaciones ni a favor de la existencia de dicho tipo de externalidades en la inversión extranjera directa. En la segunda clase de estudios empíricos, se destacan aquellos cuyo propósito ha sido refutar la tesis de que la intervención selectiva de los gobiernos de Japón, Corea del Sur, Singapur y Taiwan aportó una contribución importante al rápido y exitoso crecimiento económico de dichos países en el período 1960-1990. Un estudio típico de esta clase es el de Nolan y Pack (2002). Este estudio concluye afirmando que la evidencia examinada por los autores "sugiere que la política industrial hizo una contribución menor al crecimiento de Asia del Este" (p. 299).

rente (digamos, una teoría de las intervenciones de la política pública en el mercado) sino dispositivos injertados con el fin de robustecer una línea de argumentación que esencialmente se basa en la dicotomía de la validez en principio pero el carácter erróneo en la práctica de las políticas sectoriales.

La tercera consideración apunta a otro síntoma. Obsérvese que entre los críticos de la política sectorial no se evidencia una preocupación por responder en el plano de la teoría a la cuestión de cómo, dada la existencia de problemas de información y de fallas del gobierno, enfrentar el problema de la existencia de fallas del mercado. Una preocupación de ese tipo debería conducir al despliegue de esfuerzos teóricos tendientes a, por ejemplo, proponer que las políticas correctivas deberían ser ejecutadas por agentes distintos al gobierno y que, presumiblemente, no estén asediados por los problemas que dan origen a las fallas de mercado o a buscar salidas para superar los problemas informativos que aquejan a las políticas sectoriales. Sin embargo, no hay evidencia de que los críticos de la política sectorial estén empeñados en resolver esos asuntos teóricos, hecho que fortalece la hipótesis de que ese segmento de la profesión está en un impasse analítico frente a las cuestiones de la política sectorial.

Este problema analítico de los críticos de las políticas sectoriales constituye, entonces, una de las características de la transición hacia un nuevo paradigma en la cuestión de las políticas sectoriales.

Llamado a poner énfasis en la arquitectura institucional para el diseño de políticas sectoriales

El cuarto síntoma de que se marcha hacia un nuevo paradigma conceptual es la existencia de una tendencia emergente que llama a poner el énfasis en el proceso de diseño de las políticas sectoriales y en la arquitectura institucional para conducirlas, en lugar de continuar poniéndolo en los resultados del diseño, es decir, en los instrumentos de política y en las modalidades de intervención. A nuestro juicio, es este elemento el que de una manera más poderosa prefigura un posible nuevo paradigma.

Aquí la contribución decisiva es la del grupo de economistas y de teóricos de otras disciplinas que han propuesto la tesis de que las externalidades realmente importantes –entre otras cosas, por ser las más extendidas– son las externalidades de información implicadas en la tarea de descubrir la estructura de costos de una economía y las externalidades de coordinación existentes en la presencia de economías de escala. El exponente más caracterizado de esta corriente de pensamiento es Dani Rodrik y tiene razón Sabel (2004b), un teórico destacado del mencionado grupo, cuando sugiere que Rodrik (2004) es una presentación de la visión emergente más precisa y más llena de autoridad que cualquier otra disponible.

Esta tendencia se enmarca dentro de la agenda de investigación de Rodrik y Ricardo Hausmann centrada alrededor del denominado problema del auto-descubrimiento y que se ha expresado en artículos como Hausmann y Rodrik (2003a), Hausmann y Rodrik (2003b) y Hausmann *et al*. (2004). El problema del auto-descubrimiento[7] es el que enfrenta un país que desea diversificar su estructura productiva, lo cual requiere descubrir cuáles bienes nuevos se pueden producir a un costo suficientemente bajo para ser rentables y para que su producción sea competitiva en el mercado. Se requiere, en otras palabras, descubrir la estructura de costos de la economía. Esta estructura de costos no puede ser revelada por los mercados existentes en el mundo real pues los precios de mercado no pueden transmitir información acerca de asignaciones de recursos que todavía no existen.

En un mundo donde se satisficiera el supuesto de la existencia de mercados completos, es decir, donde hubiese mercados para todos los posibles productos, los productores de los países en desarrollo podrían determinar fácilmente los costos de producir los productos potenciales y los ingresos que podrían recibir al venderlos. Sobre esta base de información, podrían escoger las actividades más rentables. En el mundo real, sin embargo, es muy difícil estimar tanto los costos de adaptar a las condiciones locales una tecnología productiva existente, como el tamaño del mercado disponible a los productores nacionales sin empezar, de hecho, a producir el nuevo bien y a experimentar con la tecnología para efectuar la adaptación mencionada. Esta es una actividad riesgosa. Si el empresario experimentador fracasa en el proyecto, tiene que pagar el costo completo de su fracaso. Si es exitoso, tiene que compartir el valor generado por su descubrimiento con aquellos productores locales que sigan su ejemplo y fluyan hacia la nueva actividad.

El problema clave es, entonces, que la actividad empresarial de descubrir la estructura de costos genera un gran valor social pero la rentabilidad privada es inferior a dicho valor. Existe claramente una externalidad positiva.

La importancia de todo lo anterior estriba en las consecuencias que esa línea de argumentación implica para la concepción misma de la política sectorial. Rodrik (2004) empieza su discusión con las fallas de mercado genéricas mencionadas pero procede a argumentar –convincentemente– que tanto la localización de dichas fallas en una economía nacional particular como la magnitud de las mismas son altamente inciertas. En consecuencia, una tarea central de la política sectorial es la de generar la información acerca de las externalidades significativas existentes en la estructura económica del país particular. Para ello, el gobierno necesita completar y corregir su (limitada) información con la información

7 La descripción del problema del auto-descubrimiento que viene a continuación se basa en Rodrik (2004) y Sabel (2004).

disponible en manos de los productores privados. Tanto el gobierno como el sector privado tienen información imperfecta. Para generar la información necesaria deben unir fuerzas. Deben, por lo tanto, establecer una alianza estratégica orientada a generar la información necesaria.

El modelo correcto de la política sectorial no es, por consiguiente, el de un sector público como planificador omnisciente que interviene por medio de subsidios o impuestos pigouvianos con el objeto de interiorizar todas las externalidades, sino el de una colaboración estratégica entre el sector privado y el gobierno con el propósito de descubrir dónde yacen los obstáculos más significativos a la reestructuración productiva y qué tipos de intervenciones tienen mayor probabilidad de ayudar a removerlos. En otras palabras, la mejor manera de concebir la política sectorial es como un proceso de descubrimiento en el cual las empresas y el sector público desentrañan los costos y las oportunidades subyacentes en la estructura productiva del país y se involucran en una coordinación estratégica. La política sectorial debe ser vista también, por lo tanto, como un proceso de aprendizaje en el cual el sector público y el sector privado aprenden acerca de las externalidades subyacentes y las posibles maneras de remediarlas.

En consecuencia, el análisis conceptual de la política sectorial debe darle prioridad al problema de organizar correctamente el proceso institucional de la política sectorial en vez de poner el énfasis en la cuestión de las medidas de política que serían el producto de dicho proceso. Está en la naturaleza de las cosas el que las medidas de política no sean conocibles *ex ante*. Por ello, según Rodrik (2004), "es necesario que nos preocupemos acerca de cómo diseñar un ambiente institucional en el cual los actores públicos y privados se junten para resolver problemas en la esfera productiva y en el cual cada lado aprenda acerca de las oportunidades y restricciones enfrentadas por el otro, en lugar de preocuparnos acerca de si la herramienta correcta para la política sectorial es, digamos, el crédito dirigido o los subsidios a la actividad de investigación y desarrollo de las empresas o acerca de si se debe promover a la industria del acero o a la industria de la programación de computadores".

Habiendo examinado las tendencias y síntomas que en el debate sobre la política sectorial apuntan hacia un nuevo paradigma analítico, es necesario proceder a plantear los principales desafíos que deben enfrentar los esfuerzos conceptuales orientados a la construcción del nuevo paradigma. En la perspectiva de construcción de un nuevo paradigma tres problemas tienen un carácter saliente. En primer lugar, está el problema de si es válido el cuestionamiento planteado por Dosi *et al* (2005) al carácter insoslayable del enfoque basado en las fallas del mercado como la fuente de la justificación teórica de la política sectorial.

En segundo lugar, si se acepta que dicho cuestionamiento es válido, surge entonces el problema de determinar cuál es el nuevo marco de referencia que habría de sustituir al esquema de justificación basado en las fallas del mercado.

En tercer lugar, si ha de aceptarse el traslado de énfasis que propone Rodrik (2004) hacia el proceso de la política sectorial y hacia la arquitectura institucional del dicho proceso, es preciso, entonces, seguir desarrollando un debate que las propuestas de Rodrik apenas empiezan. En lo que resta de este capítulo se discuten el primer y el tercer problemas. Por su complejidad, la discusión del segundo problema sobrepasa el alcance de este capítulo.

Teoría de las fallas del mercado y el problema del desarrollo económico

Para ir directamente al corazón del primer problema, este capítulo propone que la actitud conceptualmente más fructífera frente a la invitación a cuestionar el marco de referencia de las fallas de mercado como el punto de partida inescapable para justificar las políticas sectoriales es aceptarla –por las razones que se explican abajo– pero con la siguiente salvedad: inclusive si fuese destronado de la posición preeminente que ocupa, el concepto de fallas de mercado debe seguir jugando un papel, ciertamente menos protagónico pero de ninguna manera despreciable, dentro de la teoría de la política sectorial. Sobre esto volvemos más adelante. Por ahora, es apropiado añadir que la mencionada salvedad se hace en el espíritu de seguir el sabio consejo de que está bien arrojar el agua sucia pero hay que tener cuidado de que, con ella, no arrojemos también al bebé.

La razón esencial por la cual es fructífero cuestionar la idea de que las fallas del mercado son el elemento indispensable para justificar las políticas sectoriales es que no existe una relación de correspondencia entre el tipo de problema práctico que motiva la aparición de las políticas sectoriales y el tipo de problema práctico que le da sentido y razón de ser a la teoría de las fallas de mercado. Para explicar esta afirmación es preciso explicitar su premisa básica, que es la siguiente: la elaboración de las teorías económicas y de las políticas económicas, como actividad social que hace parte de la división del trabajo, recibe su sentido y su razón de ser del hecho de que dichas teorías y políticas apuntan a resolver problemas prácticos de la vida social.

Este contexto práctico de las teorías y las políticas hace parte del conjunto de premisas que normalmente se dejan implícitas. Sobre la base de esta premisa cabe entonces plantear la pregunta; ¿Cuáles son los problemas prácticos de la vida social que le dan sentido, respectivamente, a la teoría de las fallas del mercado y

a las políticas sectoriales como esfuerzos de elaboración intelectual? Proponemos la siguiente respuesta: las políticas sectoriales y la teoría de las fallas del mercado responden a distintos problemas práctico-sociales subyacentes.

Las políticas sectoriales son una respuesta –entre otras– al problema del desarrollo económico[8]. La teoría de las fallas del mercado responde a una preocupación práctico-social diferente, a saber, el problema de lograr una provisión eficiente de los bienes y servicios en una sociedad de mercado desarrollada. Es más, es un hecho histórico que la teoría de las fallas del mercado (y todo el cuerpo teórico de la economía del bienestar tradicional) surgió en el contexto histórico y social de sociedades de mercado avanzadas que ya habían logrado el desarrollo económico. Es el problema de una provisión equilibrada de bienes –es decir, una provisión de equilibrio, una en la que se corrija la tendencia espontánea de las economías de mercado a producir cantidades excesivas de los bienes que generan externalidades negativas y cantidades insuficientes de los bienes que generan externalidades positivas[9]– y no el problema del desarrollo económico de los países atrasados lo que le da sentido práctico-social a la teoría de las fallas de mercado. Esta está intrínsecamente marcada por la preocupación por el equilibrio del mercado, dada una estructura productiva y dado un nivel de ingreso –es decir, considerado desde un punto de vista estático– y no por la cuestión del desarrollo, la cual se relaciona con el movimiento dinámico de la economía hacia la obtención de metas sociales de largo plazo que incluyen el crecimiento sostenido del ingreso y el cambio de la estructura de la producción.

De la falta de correspondencia entre las motivaciones subyacentes que le dan sentido, respectivamente, a las políticas sectoriales y a la teoría de las fallas del mercado puede concluirse que es dudoso que la última pueda, en la naturaleza de las cosas, proveer el fundamento conceptual apropiado para las primeras en cuanto instrumentos para el desarrollo económico. Tal vez sea más fructífero buscar dicho fundamento en un lugar distinto. Este es un desafío teórico que debería hacer parte de la agenda de investigación en los años venideros.

Cuestiones de la arquitectura institucional para el diseño de las políticas sectoriales

Como ya se ha señalado, un desafío mayor de las políticas sectoriales, especialmente cuando se enfatiza su proceso de adopción, es el de desarrollar unos prin-

8 Una formulación más precisa todavía de esta tesis, es decir, que las políticas industriales son una respuesta al problema práctico-social de generar el desarrollo económico o de mantenerlo. El problema de generar el desarrollo es, por supuesto, un problema de los países atrasados. El problema de mantener el desarrollo –es decir, de mantener una economía dinámica e innovadora– es un problema de los países avanzados.

9 Y en que se corrija también la tendencia a no producir bienes públicos.

cipios para el diseño de una arquitectura institucional que maximice su potencial de contribuir al crecimiento económico, minimizando al mismo tiempo los riesgos de que genere comportamientos de búsqueda de rentas y desperdicio de recursos (Rodrik, 2004).

En este terreno, la gama de temas para la discusión es muy amplia. Sin embargo, este capítulo se va a concentrar exclusivamente sobre dos de ellos. En primer lugar, se van a formular comentarios acerca de las propuestas de Rodrik en relación con los elementos de arquitectura institucional para las políticas sectoriales y con algunos de los diez principios que el mencionado autor propone para el diseño de la política sectorial. En segundo lugar, se va a discutir la concepción de Sabel (2004a, 2004b) acerca de las relaciones entre el principal y el agente en lo que se refiere a su aplicación a la arquitectura institucional de las políticas sectoriales. No se van a tratar estos temas en secciones separadas sino que, por el contrario, la discusión de los planteamientos de Sabel estará conectada a las observaciones que habrán de formularse a las propuestas de Rodrik.

Propuestas institucionales de Rodrik y Sabel

No es exagerado vaticinar que las propuestas de Rodrik y Sabel van a ser una referencia obligada del debate sobre la arquitectura institucional de las políticas sectoriales en la nueva etapa que está emergiendo. Rodrik (2004) divide su discusión en dos partes. En una primera parte, discute los elementos básicos de la arquitectura institucional. En la segunda, presenta diez principios de diseño de las políticas sectoriales.

En la discusión de la primera parte se concentra sobre tres problemas, a saber: (i) la necesidad de que la política sectorial tenga apoyo político en las altas esferas del Estado; (ii) la importancia de contar con consejos deliberativos y de coordinación con participación del sector privado y (iii) la necesidad de establecer mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas. En lo que se refiere a la segunda parte, los diez principios propuestos por Rodrik (2004) pueden verse en el Recuadro 1. Se trata de un conjunto de principios que constituyen un excelente punto de partida para la discusión sobre las características que debe tener el marco institucional para las políticas sectoriales modernas en la nueva fase de experimentación que previsiblemente va a iniciarse.

Recuadro 1 Los diez principios de diseño de la política sectorial propuestos por Rodrik (2004)

1. Únicamente se deben otorgar incentivos a las actividades "nuevas".
2. Debería haber claros criterios e indicadores de referencia para determinar el éxito o el fracaso de cada política sectorial individual.
3. El apoyo de la política pública a una actividad, a una firma o a un proyecto debe ser limitado en el tiempo. El apoyo debe expirar en un momento predeterminado y de una manera automática.
4. El apoyo público debe darse a actividades, no a sectores.
5. Las actividades que reciban subsidios deben tener un potencial claro de generar externalidades y efectos de demostración.
6. La autoridad para ejecutar las políticas sectoriales debe yacer en agencias que hayan demostrado ser competentes.
7. Las agencias ejecutoras de las políticas sectoriales deben ser supervisadas por un principal con interés claro en los resultados y que tenga autoridad política al más alto nivel.
8. Las agencias que ejecuten políticas de promoción deben mantener canales de comunicación con el sector privado.
9. En un esquema óptimo, es inevitable que se presenten errores en términos de que la política pública termine "escogiendo a los perdedores".
10. Es necesario que las actividades de promoción tenga la capacidad de renovarse a sí mismas, de tal manera que el ciclo de descubrimiento se convierta en un ciclo continuo.

Varios de los temas tocados por Rodrik en las dos partes mencionadas requieren ser objeto de debate adicional. Entre los mencionados en la primera parte, la cuestión del apoyo político a alto nivel para la política sectorial es particularmente relevante para la discusión emergente. Rodrik argumenta –convincentemente– que, de una manera similar a como, en muchos gobiernos contemporáneos, la prudencia fiscal tiene un campeón en el ministro de finanzas y la moneda sana tiene un campeón en el presidente del banco central, es deseable que la política sectorial tenga su propio campeón en un funcionario de alto nivel.

Por otra parte, entre los temas mencionados en los diez principios para el diseño de la política sectorial, los involucrados en los principios séptimo y octavo son de especial interés para el debate. Dichos temas giran en torno a dos ejes. El primer eje es el de la estructura de gobierno del sistema de agencias a cuyo cargo estaría la ejecución de las políticas sectoriales. El segundo eje es el de las relaciones de dichas agencias con el sector privado empresarial.

En torno a dichos ejes se tocan cuestiones tan cruciales como (1) la definición de la relación entre el principal y el agente en las políticas sectoriales; (2) cómo combinar la autonomía de los agentes con la rendición de cuentas ante el principal; (3) cómo y quién debe hacer el seguimiento de las actividades de las agencias eje-

cutoras de la política; (4) cómo estas agencias deben relacionarse con el sector privado para evitar tanto el Escila del excesivo aislamiento respecto del sector privado como el Caribdis de la captura de los funcionarios públicos por parte de los intereses privados. La razón por la cual mencionamos todos estos temas en sucesión es porque hay una unidad interna en toda la problemática: de lo que se trata es de definir las reglas de juego institucionales de la necesaria asociación y alianza de largo plazo que debe existir entre el gobierno y los sectores productivos privados para impulsar la transformación productiva de la economía.

El desafío consiste, entonces, en diseñar unas reglas institucionales que combinen y concilien principios que, con frecuencia, no son fácilmente combinables y/o conciliables. De una parte, existen imperativos políticos de eficacia. Por otro lado, es altamente deseable la flexibilidad en el diseño y ejecución de las políticas, no sólo porque, en general, la flexibilidad es un rasgo atractivo sino, sobre todo, porque un proceso de definición de la política sectorial que tiene el carácter de un proceso de aprendizaje no podría operar en un contexto institucional rígido. Existe, en tercer lugar, como ya se sugirió, la necesidad de llegar a un balance adecuado en la relación entre las agencias y los funcionarios responsables de la ejecución de la política y el sector privado empresarial.

Se trata entonces de, por decirlo así, armar un cuadrilátero balanceado cuyos cuatro vértices sean, primero, la eficacia política –que requiere un apoyo político firme para la política sectorial por parte del poder ejecutivo central–; segundo, la flexibilidad; tercero, la comunicación fluida con el sector privado –indispensable para resolver el problema del auto-descubrimiento– y cuarto, la autonomía frente al sector privado para desterrar la corrupción.

Las propuestas institucionales de Rodrik en todas estas áreas van en la dirección correcta. Sin embargo, opinamos (1) que en dichas propuestas existe una cierta ambigüedad respecto de las implicaciones institucionales de la tesis que subraya la importancia del apoyo político de alto nivel para la política sectorial y (2) que ellas no hacen del todo justicia al espíritu de flexibilidad que informa la concepción rodrikiana de la política sectorial como un proceso de auto-descubrimiento.

En cuanto a lo primero, la ambigüedad a que se hace referencia arriba se relaciona con el hecho de que falta en Rodrik (2004) un desarrollo ulterior de las implicaciones institucionales de su insistencia en la importancia del apoyo político al más alto nivel. Cuando Rodrik anota que se necesita un campeón de la causa de la política de promoción del desarrollo productivo a la manera como, por ejemplo, la moneda sana tiene un campeón en los bancos centrales, es suficientemente claro que él está apuntando a una solución institucional de la cuestión y no simplemente a que surjan aleatoriamente individuos que asuman ocasional o coyunturalmente el papel de campeones de dicha causa.

Sin embargo, Rodrik no se detiene a examinar las premisas institucionales para que ese apoyo político al más alto nivel sea un rasgo permanente de las políticas públicas y, lo que es aún más importante, de la organización del Estado. Da la impresión de que creyera que es suficiente con que un miembro del gabinete (o, inclusive, el presidente de la República o el vicepresidente) tenga la responsabilidad de la política sectorial.

A este respecto, dos anotaciones están orden: en primer lugar, puede no ser suficiente la asignación formal de la responsabilidad por la política sectorial a un miembro del gabinete ministerial para generar el necesario y ansiado campeón. Puede ser necesario –y aquí vamos a perseguir las implicaciones de la comparación con los bancos centrales como campeones de la moneda sana– que se cree una autoridad encargada de la misión de promover el desarrollo productivo con rasgos institucionales similares a los que tienen los bancos centrales –autonomía constitucional, independencia financiera, etc.

Esta fórmula tiene la obvia ventaja de que permitiría que la mencionada autoridad trabaje para el largo plazo y no tenga que preocuparse por los problemas y las vicisitudes de las coyunturas políticas de corto plazo. Sin embargo, es vulnerable a la objeción de que estaría retirando del control de los funcionarios electos por el pueblo. Podría ser suficiente, por otra parte, que la autoridad en cuestión goce del tipo de autonomía que hoy en día tienen los organismos reguladores (distintos al banco central) en las democracias sectoriales avanzadas. Estos organismos tienen, en efecto, un considerable grado de autonomía pero pertenecen, sin ambigüedad alguna, a la esfera del poder ejecutivo. El diseño institucional que combine apropiadamente un grado suficiente autonomía con un grado apropiado de rendición de cuentas frente al poder ejecutivo es pues un tema para la agenda de discusión. Volvemos sobre este tema un poco más adelante.

La segunda anotación es que una premisa para poder siquiera llevar al debate público el tema de constituir una autoridad encargada de promover el desarrollo productivo es que previamente se genere un consenso social y político de que las políticas sectoriales son una pieza necesaria e importante en la estrategia de desarrollo económico. Sólo sobre la base de este consenso es posible la adopción de dichas políticas como políticas de Estado en el sentido en que esta expresión se ha venido usando recientemente en América Latina, es decir, en el sentido de políticas que, por tener el respaldo del aludido consenso de los grupos sociales y de los partidos políticos, se adoptan para el largo plazo y son, en consecuencia, sustraídas de, e inmunizadas frente a, las confrontaciones políticas de corto plazo. Debe tenerse presente que dicho consenso es ahora inexistente y que esta constatación debe ser el punto de partida para empezar a transformar la situación.

En lo que se refiere a la observación crítica de que las propuestas de Rodrik (2004) no hacen del todo justicia al espíritu de flexibilidad que informa la concepción rodrikiana de la política sectorial como un proceso de auto-descubrimiento, es útil incorporar a la conversación otras posiciones. Una posición que abre nuevas perspectivas en el debate sobre la arquitectura institucional es la de Unger (1998). Este autor propone dos criterios que son particularmente relevantes a la luz del ideal de la flexibilidad: (i) la definición de las políticas sectoriales debería ser crecientemente descentralizada y (ii) en lugar de ser unitarias, las políticas sectoriales deberían ser plurales.

Con respecto al primer criterio, Unger sugiere que, a través de un proceso gradual de descentralización, debería llegarse a un punto en el cual un conjunto de agencias alternativas, dentro y fuera del gobierno, lleguen a ser los autores y agentes de la política sectorial. En lo que toca al segundo criterio, el mencionado autor sugiere que debería marcharse hacia un esquema institucional en el cual las diferentes agencias (descentralizadas) estén facultadas para llevar a la práctica distintas estrategias. Un esquema descentralizado y plural tiene la ventaja de que estimula la experimentación y, por esta vía, profundiza el aprendizaje. Un esquema tal es, por otra parte, conciliable con la obligación de rendición de cuentas ante un miembro del gabinete ministerial y, en última instancia, ante el Presidente de la República (o ante el primer ministro, en el caso de los regímenes parlamentarios).

Ahora bien, en un esquema descentralizado y plural, la rendición de cuentas debería ser múltiple, en el sentido de que no se debe limitar a una rendición de cuentas ante los altos niveles del poder ejecutivo Para ver por qué esto debe ser así, es útil hacer una digresión sobre el tema del principal y el agente en materia de políticas públicas en conexión con las posiciones de Rodrik (2004) y Sabel (2004a).

Rodrik (2004) sostiene que sus ideas tienen mucho en común con la literatura reciente sobre las innovaciones institucionales, la cual enfatiza los defectos del modelo jerárquico de gobierno basado en la dicotomía entre el principal y el agente en ambientes caracterizados por la volatilidad y la incertidumbre profunda. Rodrik añade que, en el proceso de aprendizaje propio del auto-descubrimiento, "el modelo del principal y del agente, con el gobierno como principal, las empresas como el agente (…) no funciona muy bien".

Para hacer esas afirmaciones, Rodrik se basa en los planteamientos de Sabel (2004a). Este autor discute las diferencias entre dos enfoques contemporáneos influyentes para mejorar la prestación de los servicios públicos. Uno es el enfoque de basar el esquema de gobierno (y de rendición de cuentas) para la provisión de dichos servicios en el control popular local de las agencias que prestan

los servicios, control a ser ejercido por medio de organismos elegidos por los ciudadanos (consejos ciudadanos) o por los clientes del servicio respectivo (consejos de clientes). Este es el enfoque "de abajo hacia arriba". El enfoque alternativo es hacer que la administración pública rinda cuentas a las autoridades políticas superiores relevantes sobre la base de unas metas cuantificables definidas *ex ante*. Este es el enfoque "de arriba hacia abajo".

Al discutir los dos enfoques, Sabel argumenta que "las diferencias aparentes entre ellos ocultan una comunidad más profunda: ambos asumen que hay actores de la sociedad civil (principales) que de entrada saben lo que es necesario hacer para resolver los problemas colectivos. A partir de esto concluyen, de una manera suficientemente razonable, que el problema consiste en dar a dichos principales la autoridad de hacer ellos mismos lo que se necesita hacer (bajo una supervisión pública continua) o de instruir a los funcionarios públicos (los agentes) para que actúen en representación de ellos y del público". Pero, añade Sabel, "¿qué pasa si, como muchos otros y yo suponemos, no hay principales en la sociedad civil –ni siquiera los partidos políticos que la conectan con los agentes de la administración pública– con el conocimiento robusto y panorámico que se necesita para este papel directivo? Entonces el problema de la reforma (de la prestación de los servicios públicos) consiste en igual medida, por decir lo menos, tanto en determinar las maneras en que los actores pueden descubrir juntos lo que necesitan hacer, y cómo hacerlo, como en determinar qué actores deberían ser los principales en la toma de las decisiones públicas. En el límite, si no hay actores capaces de fijar metas con la precisión necesaria para guiar una acción pública eficaz, la reforma del esquema de gobierno debe atender simultáneamente la institucionalización del aprendizaje público o social y a la asignación de derechos de decisión –en lugar de suponer, como frecuentemente se supone, que el aprendizaje es automático cuando la constelación correcta de 'principales' ejerce el control".

La digresión que se acaba de hacer es útil para dos propósitos: en primer lugar, sirve para identificar una confusión en la que incurren Rodrik y Sabel. En segundo lugar, la aclaración de dicha confusión va a abrir el camino para la idea de la rendición de cuentas múltiple a que se hizo referencia arriba.

Es evidente que el cuestionamiento de Sabel al esquema de gobierno basado en la distinción entre el principal y el agente descansa sobre un argumento informacional y cognoscitivo: no existen, en realidad principales porque nadie tiene el conocimiento robusto y panorámico que se necesita para asumir ese papel directivo. Todo el mundo tiene un conocimiento imperfecto. La constatación del hecho informativo y cognoscitivo es indiscutiblemente correcta. Todo el mundo dispone, en efecto, de un conocimiento imperfecto y de información imperfecta.

Sin embargo de allí no se deduce el derrumbamiento del esquema de gobierno basado en la distinción entre el principal y el agente.

Este esquema de gobierno no está fundamentado en consideraciones informativas y cognoscitivas sino en consideraciones de legitimidad. Para decirlo de una manera sencilla y directa, el principal es el que tiene el derecho a mandar. Este derecho a mandar no está fundado en el mayor saber sino en la posesión de la legitimidad para ejercer la autoridad. Es cierto que las cuestiones de asimetría en la información son de una importancia fundamental en la dinámica de la relación entre el principal y el agente pero no la definen. La relación principal-agente se establece previamente a la emergencia de los problemas informativos que marcan la operación en la práctica de dicha relación.

Considérese, por ejemplo el caso clásico en que una empresa (el principal) contrata a un trabajador (el agente). Cuando la relación entra a operar prácticamente, es decir, cuando el trabajador empieza a trabajar surgen todos los problemas relacionados con la asimetría de la información (y, además, con el riesgo moral) pero la relación no está establecida por la forma en que se comparen los activos informativos de la empresa versus los del trabajador sino por el contrato de trabajo. En otras palabras, no por el hecho de que el trabajador sepa más (por ejemplo, porque tenga mayores conocimientos técnicos que el empleador) puede esperar que se le asigne el papel de principal. El contrato de trabajo le asigna inequívocamente el papel de agente.

Del anterior razonamiento se puede concluir, entonces, que se incurre en una confusión cuando se cree que lo que da derecho a ser obedecido –y, por lo tanto, a pedir rendición de cuentas– es un mayor saber.

Por otra parte, nótese que se incurriría en una incoherencia si se negara la validez del esquema principal-agente y, al mismo tiempo se recomendara, en el plano normativo, que se practique la rendición de cuentas. Está en la naturaleza de las cosas que, para que tenga sentido la rendición de cuentas, debe haber un principal y un agente. Se rinde cuentas ante un principal.

Ahora bien, en una sociedad democrática los principales son los ciudadanos y el agente es la administración pública (y, más ampliamente hablando, los poderes del Estado). Existe, además, una trama compleja de relaciones en la cual una institución dada puede actuar como principal en unas relaciones y como agente en otras. La razón por la cual esto sucede es la existencia, en condiciones normales, de la delegación en cadena de la potestad del principal. Así, los ciudadanos, en su papel de electores, delegan en los funcionarios electos el papel de principal.

A su vez, los funcionarios electos delegan en la administración pública dicho papel y así sucesivamente. De esta cadena resultan situaciones en las que, por ejemplo, un organismo regulador de un servicio público es un agente frente el poder legislativo que norma sus funciones pero es un principal frente a los proveedores del servicio que son objeto de su vigilancia y regulación.

Esta circunstancia, en primer lugar y, en segundo lugar, el ideal normativo de la flexibilidad y sus implicaciones en el sentido de favorecer la descentralización, hacen aconsejable que la rendición de cuentas de las agencias encargadas de las políticas sectoriales no se limite a la que se debe ejercer ante los niveles altos del Poder Ejecutivo.

También es necesario ejercer rendición de cuentas ante los ciudadanos y ante los empresarios. En este sentido, los esquemas descentralizados de organización de la política sectorial son particularmente apropiados pues son consistentes con la práctica de la rendición de cuentas a distintos niveles. La forma precisa en que esto debe hacerse va, a depender naturalmente de las condiciones locales y de las tradiciones y la cultura política del país en cuestión.

Conclusiones

Las principales conclusiones de este capítulo se agrupan en dos clases. En la primera clase está la conclusión básica de que se está operando una transición hacia un nuevo paradigma teórico y práctico para las políticas sectoriales. Los síntomas de esta transición son: (i) el surgimiento de una pluralidad de marcos conceptuales entre los partidarios de las políticas sectoriales; (ii) la aparición de una tendencia de pensamiento que invita a buscar un fundamento conceptual para las políticas sectoriales distinto al de la teoría de las fallas del mercado de la Economía del Bienestar; (iii) la perplejidad de los críticos de las políticas sectoriales en el período más reciente, que se manifiesta en una escasez de contribuciones importantes al debate en los últimos años y (iv) el surgimiento de una tendencia emergente que llama a poner el énfasis en el proceso de diseño de las políticas sectoriales y en la arquitectura institucional para conducirlas en lugar de ponerlo en los resultados del diseño, es decir, en los instrumentos de política y en las modalidades de intervención.

Si la caracterización que se hace de las tendencias emergentes es correcta, se puede lanzar la hipótesis según la cual existe una probabilidad razonable de que, en los años venideros el debate sobre las políticas sectoriales va a asumir la forma principal de un debate entre los partidarios de ellas y sólo secundariamente la forma de un debate ente los partidarios de las políticas sectoriales y sus críticos.

En conexión con esta hipótesis, también se puede proponer una segunda hipótesis, complementaria de la primera. De acuerdo con esta segunda hipótesis, el meridiano del debate sobre las políticas sectoriales se va a trasladar hacia dos temas principales: (1) el debate teórico acerca de la búsqueda de una fundamentación conceptual de las políticas sectoriales distinta a la teoría de las fallas del mercado y (2) el debate acerca de los temas institucionales para una práctica óptima de las políticas sectoriales.

El segundo grupo de conclusiones de este capítulo se mueve en el terreno de los parámetros institucionales para el diseño y la puesta en práctica de las políticas sectoriales. En este terreno, el capítulo concluye que es correcto el llamado a enfatizar el proceso de definición de las políticas sectoriales y las reglas de juego institucionales para llevarlas a la práctica. El capítulo propone que este es un debate que apenas empieza y que el desafío consiste en diseñar unas reglas institucionales que combinen y concilien principios que, con frecuencia, no son fácilmente combinables y/o conciliables.

De una parte, existen imperativos políticos de eficacia. De otro lado, es altamente deseable la flexibilidad en el diseño y ejecución de las políticas, sobre todo porque un proceso de definición de la política sectorial que debe tener el carácter de un proceso de aprendizaje no podría operar en un contexto institucional rígido. Existe, en tercer lugar, la necesidad de llegar a un balance adecuado en la relación entre las agencias y los funcionarios responsables de la ejecución de la política y el sector privado empresarial.

Se trata entonces de, por decirlo así, armar un cuadrilátero balanceado cuyos cuatro vértices sean, primero, la eficacia política –que requiere un apoyo político firme para la política sectorial por parte del poder ejecutivo central–; segundo, la flexibilidad; tercero, la comunicación fluida con el sector privado –indispensable para resolver el problema del auto-descubrimiento– y cuarto, la autonomía frente al sector privado, para así desterrar la corrupción.

Como una contribución al debate emergente sobre las características institucionales de las políticas sectoriales este capítulo suscribe los siguientes criterios normativos: (i) la definición de las políticas sectoriales debería ser crecientemente descentralizada y (ii) en lugar de ser unitarias, las políticas sectoriales deberían ser plurales. Adicionalmente, el capítulo propone que la idea de algunos autores según la cual el esquema del principal y del agente no es aplicable a las políticas sectoriales está basada en una confusión conceptual acerca de cuál es el verdadero fundamento de la distinción entre principales y agentes. Según dichos autores, no pueden existir, en realidad, principales porque nadie tiene el

conocimiento robusto y panorámico que se necesita para asumir ese papel directivo. Todo el mundo tiene un conocimiento imperfecto.

En respuesta a este planteamiento, este capítulo subraya que el hecho informativo y cognoscitivo aducido por dichos autores es indiscutiblemente correcto: todo el mundo dispone, en efecto, de un conocimiento imperfecto y de información imperfecta. Sin embargo de allí no se deduce el derrumbamiento del esquema de gobierno basado en la distinción entre el principal y el agente. Este esquema de gobierno no está fundamentado en consideraciones informativas y cognoscitivas sino en consideraciones de legitimidad. Para decirlo de una manera sencilla y directa, el principal es el que tiene el derecho a mandar. Este derecho a mandar no está fundado en el mayor saber sino en la posesión de la legitimidad para ejercer la autoridad.

Bibliografia

• Edquist, Charles (2001). *"The Systems of Innovation Approach and Innovation Policy: An Account of the State of the Art"*. Documento presentado en el Seminario del DRUID, junio 12-15, Aalborg, Dinamarca.

• Grant, Robert M. (1996). *"Toward a Knowledge-Based Theory of the Firm,* Strategic Management Journal, Vol. 17, pp. 109-122.

• Hall, Richard (1993). *"A Framework for Linking Intangible Resources and Capabilities to Sustainable Competitive Advantage"*, Strategic Management Journal, Vol. 14, pp. 607-618.

• Hausmann, Ricardo y Dani Rodrik (2003a). *"Discovering El Salvador's Productive Potential"*, John F. Kennedy School of Government, Universidad de Harvard, agosto, Cambridge, MA.

• Hausmann, Ricardo y Dani Rodrik (2003b). *"Economic Development as Self-Discovery"*, Journal of Development Economics, Vol. 72, diciembre.

• Hausmann, Ricardo y Dani Rodrik (2005), *"It is not how much you export but what you export"*. John F. Kennedy School of Government, Universidad de Harvard, agosto, Cambridge, MA.

• Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik y Andrés Velasco (2004). *"Growth Diagnostics"*, John F. Kennedy School of Government, Universidad de Harvard, octubre, Cambridge, MA.

• Iniciativa para el Diálogo de Políticas (2005). *"Industrial Policy Task Force Meeting"*, Notas tomadas por Michele di Maio y Mauro Sylos-Labini, editadas por Shanna Hofstetter, 17 a 19 de marzo, Rio de Janeiro, en: http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/IPMarch2005Notes.pdf

• Kuhn, Thomas (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. The University of Chicago Press, Chicago, IL.

• Krueger, Anne (1974). *"The Political Economy of the Rent-Seeking Society"*, American Economic Review, Vol. 64, junio, pp. 291-303.

• Lall, Sanjaya (2000). *"Selective Industrial and Trade Policies in Developing Countries: Theoretical and Empirical Issues,* Documento de Trabajo 48, QEH Working Paper Series, agosto.

• Lall, Sanjaya (2004). *"Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness"*, Trade and Industrial Policy Strategies (TIPS), Documento de Trabajo 9-2004, junio.

• Lam, Alice (1998). *"Tacit Knowledge, Organisational Learning and Innovation: A Societal Perspectiva"*, Documento de Trabajo del DRUID No. 98-22, Unidad Danesa de Investigación de la Dinámica Industrial (DRUID), Copenhague, Dinamarca.

• Marshall, Alfred (1920). *Principles of Economics*. Mac Millan, Londres.

• Melo, Alberto (2001). *"The Innovation Systems of Latin America and the Caribbean"*. Documento de Trabajo No. 460, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

• Nassif, André L. (2002). *Política industrial após a liberalizacao do comércio exterior: o debate teórico contemporaneo*. Revista do BNDES, Vol. 9 No. 17, junio, pp. 23-74.

• Navarro, Lluis (2003). *"Industrial Policy in the Economic Literature. Recent Theoretical Developments and Implications for EU Policy"*. Enterprise Papers, No. 12, Comisión Europea, Bruselas.

• Nelson, Richard R. y Sidney G. Winter (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Harvard University Press, Cambridge, MA.

• Nolan, Marcus y Howard Pack (2002). *"Industrial Policies and Growth: Lessons from International Experience"*, en Norman Loayza y Raimundo Soto (eds.), Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles, Banco Central de Chile, Santiago de Chile.

• Porter, Michael E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. Free Press, Nueva York.

• Rodríguez-Clare, Andrés (2004). *"Microeconomic Interventions after the Washington Consensus"*. Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, junio, Washington, DC.

• Rodrik, Dani (2004). *"Industrial Policy for the Twenty-First Century"*, John F. Kennedy School of Government, Universidad de Harvard, septiembre, Cambridge, MA.

• Sabel, Charles (2004a). *"Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist Organizations, Learning and Accountability"*, Universidad de Columbia, julio, Nueva York.

• Sabel, Charles (2004b). *"Bootstrapping Development: Rethinking the Role of Public Intervention in Promoting Growth"*, Trabajo presentado en el Seminario sobre La Etica Protestante y el Espíritu del Capitalismo, Universidad de Cornell, 8-10 de octubre, Ithaca, NY.

• Stiglitz, Joseph E. (1996). *"Development Policies in a World of Globalization"*. Trabajo presentado en el Seminario "Nuevas Tendencias Internacionales en el Desarrollo Económico", Rio de Janeiro, septiembre 12-13.

• Stiglitz, Joseph E (2002). *"Some Lessons from the East Asian Miracle"*. *The* World Bank Research Observer, Vol 11, No. 2, agosto, pp. 151-177.

• Unger, Roberto M. (1998). *Democracy Realized. The Progressive Alternative*. Verso, Londres.

• Winter, Sydney G. (1987). *"Knowledge and Competence as Strategic Assets"*, en David J, Teece (ed.), The Competitive Challenge: Strategies for Industrial Innovation and Renewal, Ballinger Publishing Company, Cambridge, MA.

Un marco para la formulación de políticas sectoriales en la región andina

Juan C. Nagel

Un marco para la formulación de políticas sectoriales en la región andina[1]

Juan C. Nagel[2]

Uno de los focos principales de la política económica en los últimos cincuenta años ha sido la búsqueda de instrumentos apropiados para el desarrollo de empresas competitivas. El papel del Estado en esta materia a lo largo del tiempo y en diferentes países ha variado. La visión acerca del papel óptimo del Estado en América Latina ha pasado de un fuerte intervencionismo a su reducción a la mínima expresión.

En los años cincuenta, sesenta y setenta, la sustitución de importaciones fue la filosofía predominante en América Latina. Pese a algunos logros en cuanto a crecimiento y generación de una base industrial no despreciable, este modelo dejó de ser viable hacia principios de los años ochenta, cuando el continente enfrentó graves crisis de balanzas de pago que caracterizaron la llamada "década perdida". Incluso economistas como Dani Rodrik, que proponen una intervención estatal más enérgica para promover el desarrollo, reconocen que el modelo de sustitución de importaciones condujo muchas veces a "fracasos colosales y crisis"[3].

A fines de los ochenta y principios de los noventa se propone el llamado "Consenso de Washington" que planteaba limitar el papel del Estado y crear las condiciones para el funcionamiento de mercados liberados. El Estado se debía enfocar en la provisión de bienes esencialmente públicos y fomentar una democracia participativa y descentralizada. Aunque estas políticas produjeron algunos resultados positivos, sobre todo en cuanto al control de la inflación y períodos de alto crecimiento, sus efectos en materias como crecimiento sostenido del PIB *per cápita*, exportaciones y reducción de la pobreza fueron desalentadores[4].

Mientras que en la región andina ninguno de los dos modelos ha logrado generar sectores dinámicos de adopción e innovación tecnológica en la región, países recién industrializados como los del este asiático o Irlanda parecieran haber encontrado una combinación de estos dos paradigmas que los ha llevado al éxito.

---

1 Agradezco los comentarios de Adriana Arreaza, Osmel Manzano y Katherine Strasser, y a Marcos Álvarez, Silvana Sánchez y Andrea Otero por su excelente labor de asistencia. Todos los errores y omisiones son de mi exclusiva responsabilidad y no comprometen a ninguna de las instituciones mencionadas.

2 Economista Senior, Applied Economics Consulting (ApplEcon, LLC) y profesor de la Universidad de los Andes, Santiago de Chile. Correo electrónico: *jnagel@applecon.com*

3 Rodrik (2004).

4 Ver Lora y Panizza (2002).

Basándose en parte en esta evidencia, el consenso imperante en el continente pareciera ser que no hay que abandonar las reformas implementadas a partir de los noventa, sino que hay que complementarlas con políticas microeconómicas o sectoriales que apuntalen sectores productivos, incrementen la productividad y la adopción de nuevas tecnologías y, por consiguiente, generen exportaciones y crecimiento. Sólo una estrategia que genere esos resultados podrá traer una reducción significativa y perdurable de la pobreza en la región.

El presente capítulo busca explorar las distintas opciones de políticas sectoriales disponibles, entendiéndolas como aquellas orientadas a generar dinamismo en uno o más sectores específicos. Y a las externalidades positivas como el incremento de la competitividad, la corrección de fallas de mercado relacionadas con las economías de escala y las imperfecciones en el mercado de capitales[5]. Se estudiarán tanto las políticas horizontales o transversales destinadas a incrementar la productividad de muchos sectores al mismo tiempo, como las políticas verticales que benefician a sectores en específico. Se tratará de esbozar los factores que afectan la efectividad de las políticas, a la luz de la literatura económica y de la experiencia en los nuevos países industrializados y también en América Latina y en la región andina en particular.

En el tratamiento de las políticas implementadas en los nuevos países industrializados se evitará atribuir el éxito de esas economías a una u otra política. Es un hecho que esas economías han demostrado un gran crecimiento en los últimos años gracias a avances importantes en su productividad. Así mismo, nadie pone en discusión que los gobiernos de esos países intervinieron intensamente en muchos mercados. El debate se ha centrado en la influencia que tuvieron las llamadas políticas industriales en el desempeño de los sectores clave, y no es el propósito de este libro o de este capítulo el contribuir a ese debate. Nuestro objetivo es aportar lineamientos básicos que debieran tener las políticas sectoriales con el fin de evitar los vicios que indudablemente se generaron en América Latina, y suministrar ejemplos de cómo estas políticas han sido implementadas en países relativamente exitosos[6].

El presente libro se enmarca dentro de los esfuerzos que llevan a cabo los organismos multilaterales para mejorar la competitividad[7]. Estos estudios buscan saber si es factible una política industrial en la que el Estado participe como "socio" del sector privado en el desarrollo de sectores dinámicos, sin caer en los vicios de corrupción y despilfarro que se vieron en el pasado.

5 El término "política sectorial" viene a sustituir a lo que se conocía como "política industrial". En este libro, preferimos el primer término ya que su ámbito de aplicación no se limita a la industria, sino que abarca, por ejemplo, los servicios y la agricultura. El término "falla de mercado" usado en este libro se refiere a aquellas situaciones en las que el mercado determina una distribución de recursos que no es Pareto-óptima, es decir, en la cual se puede mejorar la situación de algunos individuos sin perjudicar a otros. Estas fallas generalmente se asocian a la presencia de externalidades.

6 Como contraparte, los ejemplos de las políticas aplicadas en los países de la región andina y sus relativos éxitos o fracasos se pueden encontrar en los capítulos correspondientes del presente libro.

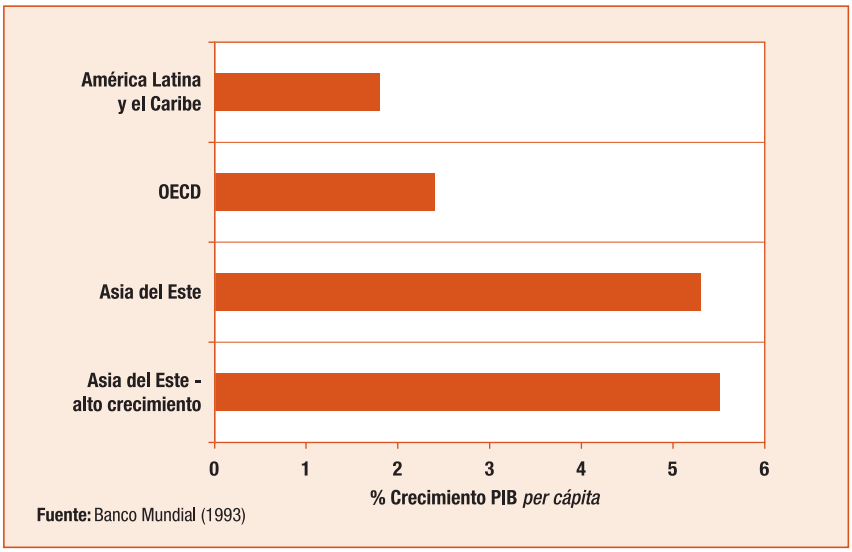
7 Para más sobre el pensamiento de los multilaterales en estos temas, ver BID (2003), ADB (2000) y Banco Mundial (2005).

Este capítulo comienza comparando el desempeño de países que han logrado grandes avances de desarrollo en los últimos años con los de América Latina y la región andina. Esto se hace dado que los países incluidos en el primer grupo han aplicado políticas sectoriales, por lo que el estudio de las mismas debe venir acompañado de una justificación. Luego se procede a discutir los medios para medir el éxito o fracaso de las políticas sectoriales. Las siguientes secciones proponen un conjunto de políticas sectoriales horizontales y verticales, destacando las características que tuvo cada política en países exitosos y que las diferencian de las aplicadas en la región andina.

La siguiente sección contiene una selección de historias de empresas exitosas luego de la aplicación de políticas sectoriales por parte de sus gobiernos. Finalmente, se ofrecen las conclusiones y recomendaciones.

Asia y América Latina: diferencias en su desempeño

Los países del este asiático que más rápido han crecido se han caracterizado por la aplicación de variadas políticas sectoriales. A pesar que en términos generales, las políticas aplicadas son similares, tanto en Asia como en América Latina, sus resultados son muy disímiles. Como se observa en el Gráfico 1, el desempeño de las economías asiáticas de alto crecimiento[8] y de la región del este asiático en general superó con creces el de los países de la OECD y de América Latina.



Fuente: Banco Mundial (1993)

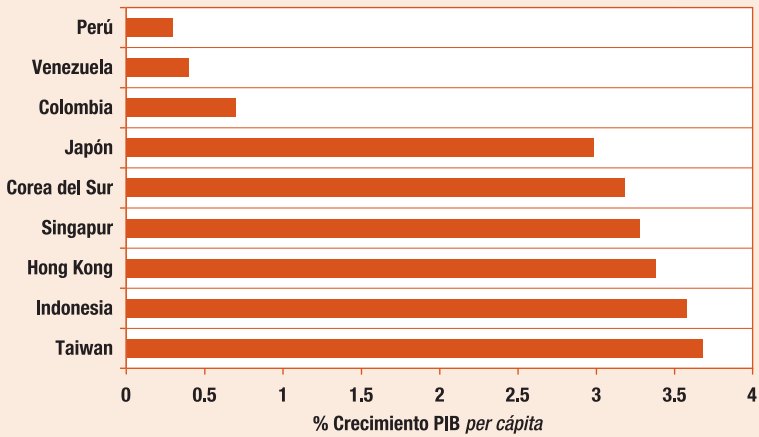
Gráfico 1
Crecimiento promedio PIB *per cápita*, 1965-1990

8 Específicamente: Japón, Hong Kong, Corea del Sur, Singapur, Taiwan, Indonesia, Malasia y Tailandia.

El crecimiento económico es generalmente descrito como la mejor solución al problema de la pobreza. Aunque otros países han logrado cerrar la brecha que los separa de los países más ricos, América Latina no ha logrado generar crecimiento sostenido a pesar de las políticas sectoriales y los esfuerzos emprendidos. Cole *et al*. (2004) explican que mientras los países "occidentales" promedio han pasado de tener el 40% del ingreso *per cápita* de los EEUU en 1950 al 67% en 2000, los porcentajes en América Latina han bajado del 28% al 22%. Los países del este asiático con ingresos similares a América Latina pasaron del 16% al 57%.

El Gráfico 2 indica que esta diferencia en desempeño se mantiene cuando se compara con la región andina. Los países de alto desempeño en el Asia tuvieron consistentemente un mayor crecimiento en el PIB *per cápita* que los países de la región andina, por lo que las diferencias no se pueden atribuir a promedios o a la presencia de algún país con características especiales o *outlier*.

Gráfico 2
Cambio en PIB *per cápita*, 1960-1985



Fuente: Banco Mundial (1993)

A pesar de este desempeño tan dispar entre las regiones, no se pueden descartar por completo las políticas sectoriales aplicadas en América Latina. Algunos de los sectores más dinámicos del subcontinente son producto de políticas industriales concertadas y profundas (por ejemplo, el sector aeronáutico en Brasil o el salmón en Chile). No obstante, las políticas sectoriales exitosas no han sido la regla sino la excepción.

América Latina también se ha rezagado de regiones como el este asiático en cuanto a comercio exterior. El Cuadro 1 muestra los patrones de los índices de comercio a lo largo de las décadas de los setenta y ochenta[9]. Se observa que en varios

9 Se define el índice de comercio como la suma de las importaciones y las exportaciones dividida por el valor de PIB.

países del este asiático, este índice es mayor al promedio latinoamericano y que, en mucho de éstos el índice crece a lo largo del tiempo mientras que el de América Latina muestra cierto estancamiento.

Cuadro 1 Índice de comercio en países seleccionados

País	1970	1980	1985	1988
Hong Kong	1,50	1,52	1,78	2,82
Indonesia	0,25	0,46	0,38	0,42
Corea del Sur	0,32	0,63	0,66	0,66
Malasia	0,89	1,00	0,85	1,09
Singapur	2,12	3,70	2,77	3,47
Taiwan	0,53	0,95	0,82	0,90
Tailandia	0,28	0,49	0,44	0,35
Japón	0,19	0,25	0,23	0,11
América Latina y el Caribe	0,20	0,25	0,22	0,23

Nota: El índice de comercio se define como la suma de las exportaciones y las importaciones dividida por el PIB.

Fuente: Banco Mundial (1993)

Los problemas que han aquejado a la región andina y que han influido en el pobre desempeño de sus economías incluyen la bajísima inversión pública y privada y los déficit fiscales crónicos, unidos a un endeudamiento excesivo. El Cuadro 2 presenta un retrato de la situación fiscal de cuatro de los cinco países andinos. Aquí se evidencia que estos cuatro países requieren de reajustes fiscales importantes en el mediano plazo para hacer sostenible su nivel de endeudamiento, siendo Perú el país en mejor posición fiscal relativa de la región. La volatilidad en los ingresos fiscales y en los precios de los principales productos de exportación contribuye también a que la sostenibilidad fiscal de estos países en el corto y mediano plazo sea comprometida[10].

Cuadro 2 Balances fiscales primarios necesarios para alcanzar niveles de deuda pública sostenibles en la región andina (como % del PIB)

	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Balance primario en 2000	0,7	7,6	-0,8	4,1
Temporal	0,6	3,5	-0,3	6,0
Estructural	0,1	4,1	-0,5	-1,9
Balance primario estructural sostenible	2,0	6,2	0,9	1,8
Ajuste requerido en el mediano plazo	1,9	2,1	1,4	3,7

Fuente: Rojas-Suarez (2002)

10 Para un tratamiento exhaustivo de este tema, ver Castilla y Manzano (2004).

La frágil situación fiscal, la política monetaria cambiante y la excesiva dependencia de exportaciones de productos primarios han redundado en que la región andina tenga una mayor inflación y mayor volatilidad que la región del este asiático, como muestra el Cuadro 3.

Cuadro 3 **Tasas de inflación en países seleccionados**

País	% anual promedio IPC (1961-1991)
Hong Kong	8,8
Indonesia	12,4
Corea del Sur	12,2
Malasia	3,4
Singapur	3,6
Taiwan	6,2
Tailandia	5,6
América Latina y el Caribe	192,1

Fuente: Banco Mundial (1993)

El control de la inflación en las economías emergentes del Asia permitió que las tasas de interés reales fuesen positivas o levemente negativas y, a la vez, menos volátiles que en otras regiones del mundo, lo cual fomentó el ahorro y la inversión. El Cuadro 4 muestra cómo las tasas de interés en algunos países del Asia se asemejaron a las que exhibieron algunos de los países de la OECD.

Otro aspecto de las economías asiáticas sobre el que hay consenso es la existencia de altas tasas de acumulación de capital humano. El Banco Mundial (1993) esboza las razones por las que esta acumulación ha sido mayor en las economías emergentes del Asia en comparación con otros países en vías de desarrollo. Estas incluyen:

•Alto crecimiento económico, lo que incrementó los recursos del Estado permitiendo una creciente inversión en educación.
•Énfasis en la educación básica y secundaria por sobre la educación superior.
•Crecimiento poblacional decreciente y población en edad escolar estable.
•Menor desigualdad en el ingreso, ya que ésta indica que la población más pobre está en un nivel de ingresos mayor al del subsistencia comparada con la población más pobre en países de igual ingreso promedio pero mayor desigualdad. Por lo tanto, la población más pobre en Asia disponía de más recursos propios para la educación.
•Ataque a los problemas de coordinación que impiden la formación de capital humano, incluyendo el acceso al crédito educativo por parte de familias de

Cuadro 4 **Tasas de interés real para regiones seleccionadas**

País	Período	Promedio tasa de interés pasiva real (%)	Desviación estándar (%)
Hong Kong	1973-1991	-1,81	3,16
Indonesia	1970-1990	0,26	11,33
Japón	1953-1991	-1,12	3,89
Corea del Sur	1971-1990	1,88	5,86
Malasia	1976-1991	2,77	2,47
Singapur	1977-1991	2,48	1,71
Taiwan	1974-1991	3,86	7,92
Tailandia	1977-1990	4,41	5,32
Bolivia	1979-1991	44,33	81,46
Chile	1965-1991	31,84	96,49
Ecuador	1983-1991	-6,57	18,76
México	1977-1992	11,42	17,97
Francia	1970-1991	-1,83	3,32
Alemania	1978-1991	2,42	1,05
Reino Unido	1963-1991	-0,80	5,33
EEUU	1965-1991	2,22	2,38

Fuente: Banco Mundial (1993)

menores recursos y el enfoque de los recursos hacia las actividades educativas que den mayores externalidades positivas a la sociedad.

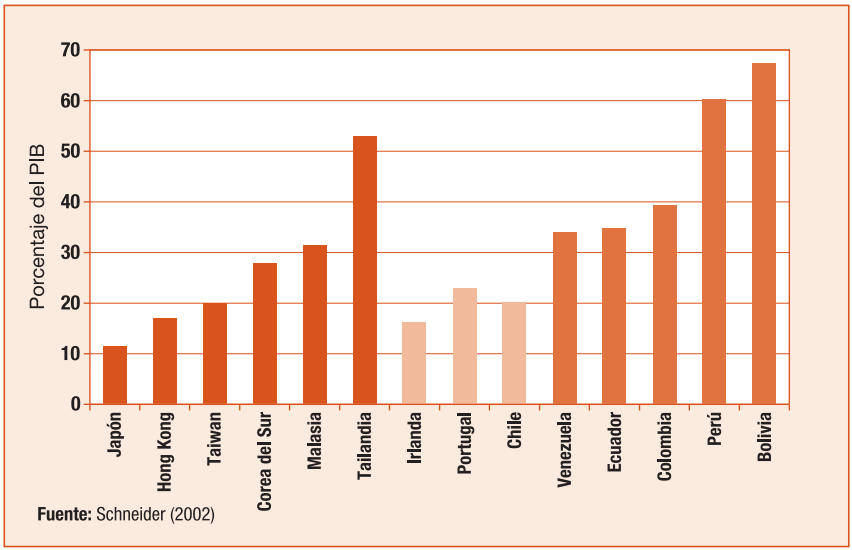
La informalidad es otra característica que distingue a América Latina del resto de los países recientemente industrializados. El Gráfico 3 presenta los indicadores del tamaño de la economía informal con respecto al PIB, de acuerdo a estimaciones de Schneider (2002). Observamos que países emergentes del Asia (con excepción de Tailandia), Irlanda y Chile tienen sectores informales mucho más pequeños que los de la región andina. Los capítulos de este libro ponen estas cifras en contexto. En Venezuela, por ejemplo, la informalidad alcanza al 50% de la población económicamente activa, siendo este porcentaje mayor en Bolivia y Perú[11].

Por otro lado, la formalización de las actividades económicas en América Latina implica procedimientos excesivamente engorrosos que atentan contra la inversión y la adopción de tecnologías. De Soto (2000) ha documentado esto exten-

11 Ver los capítulos de Candia y Antelo sobre Bolivia, Genua y Barrios sobre Venezuela y Oliva sobre Perú en este libro.

Gráfico 3

Economía informal como % del PNB



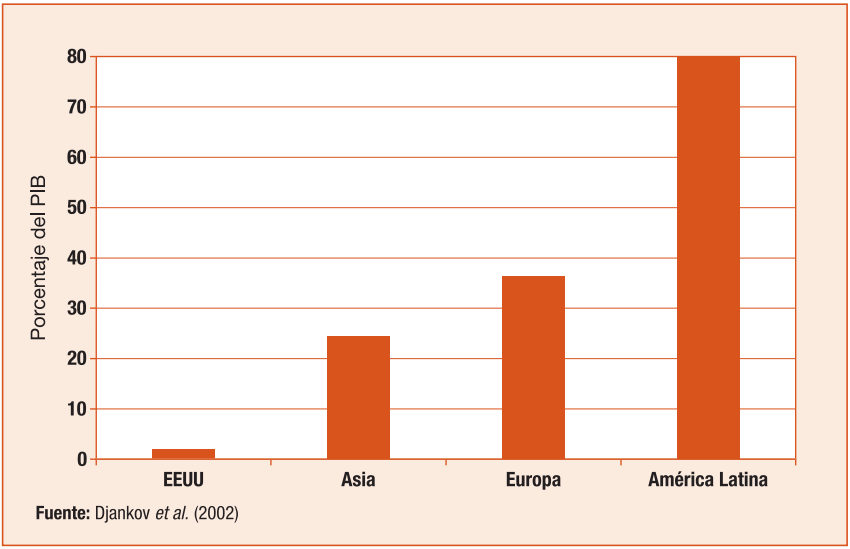
Fuente: Schneider (2002)

sivamente, llegando a la conclusión que la informalidad es un serio impedimento a la acumulación de capital y el desarrollo de América Latina.

Djankov *et al*. (2002) estudiaron el costo total de comenzar un negocio para 85 países. El costo incluye todos los requisitos para establecer un negocio y un estimado del costo de oportunidad del empresario. El Gráfico 4 muestra que en América Latina el costo en términos del PIB *per cápita* de comenzar un negocio es más alto que en otras regiones del mundo.

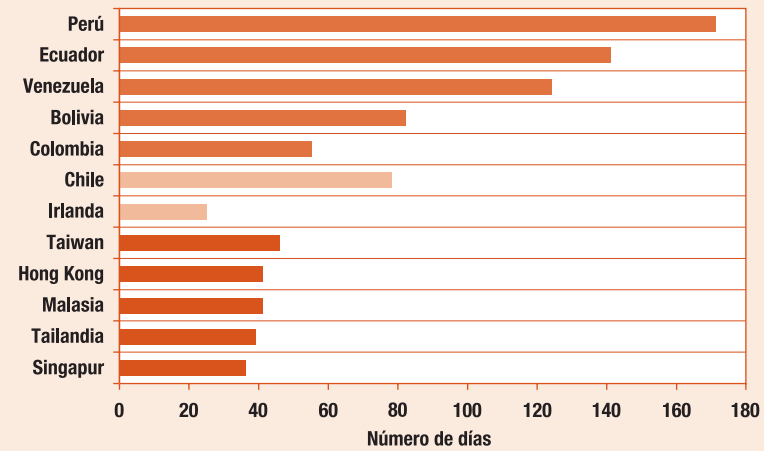
Gráfico 4

Costo de comenzar una empresa como % del PIB *per cápita*



Fuente: Djankov *et al.* (2002)

El comenzar una empresa no solamente es costoso en cuanto a dinero, sino también en cuanto a tiempo. El Gráfico 5 muestra que los costos para América Latina son muy superiores a los de los países emergentes del Asia, siendo Colombia el país en la región andina que más progreso muestra en esta área, superando a países como Chile[12].



Fuente: Djankov *et al.* (2002)

Gráfico 5

Número de dias para establecer una compañía, países seleccionados

Los países del Asia han hecho importantes avances en cuanto a la provisión de infraestructura, mientras que América Latina se ha quedado rezagada en ese rubro. En Asia, la inversión en infraestructura no se limitó a lo concerniente al comercio exterior, sino que hubo un importante esfuerzo para disminuir la brecha entre la infraestructura urbana y la rural. Esto indica que la inversión en infraestructura se tomó como parte de una política sectorial hacia la agricultura. El Cuadro 5 muestra que en los países del Asia reseñados, el índice de cobertura del agua y la sanidad en las áreas rurales era igual o superior al de las áreas urbanas (con la excepción del agua en Corea del Sur), mientras que en América Latina estos índices mostraron una importante brecha entre áreas rurales y urbanas.

No es de extrañar entonces que el sector agrícola en los países del este asiático haya mostrado mejores indicadores de productividad y de ingresos que en América Latina. De acuerdo al Banco Mundial (1993), la tasa de crecimiento

12 Esto es confirmado por otros autores. De Soto (2000) también documenta cómo el procedimiento de registrar una compañía en Perú podía tardar 300 días y costar 32 veces el monto del salario mínimo. Candia y Antelo, en el capítulo de este libro, explican cómo la constitución de una empresa en Bolivia puede tardar varios meses y costar el equivalente a un salario anual del habitante promedio.

Cuadro 5 Índice de disparidad rural-urbana en cuanto al acceso al agua, 1987-1990

País	Agua	Saneamiento
Corea del Sur	54	101
Tailandia	126	102
Indonesia	168	113
América Latina	43	30

Nota: 100=paridad rural-urbana

Fuente: Banco Mundial (1993)

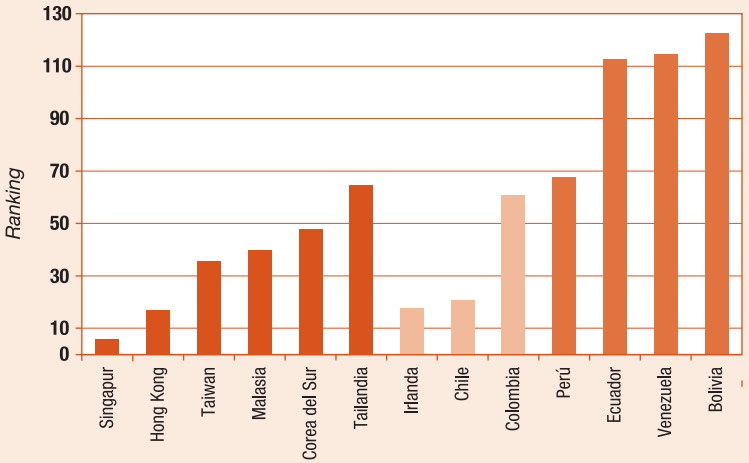
anual promedio de los ingresos agrícolas en el este asiático entre 1965 y 1988 fue de 3,2%, mientras que en América Latina fue de 2,3%. Igualmente, la tasa de crecimiento anual promedio de la productividad agrícola en el este asiático fue de 2,2%, mientras que en América Latina fue de 1,5%. Estos indicadores naturalmente han sido acompañados de un relativo abandono de las actividades agrícolas en América Latina y han contribuido al crecimiento de la urbanización y a que las poblaciones rurales se dediquen a actividades no agrícolas o al cultivo de productos ilícitos.

Por otra parte, las empresas en los países andinos operan en ambientes de poca credibilidad, tanto en que políticas serán favorecidas, como en la manera en que serán implementadas. Algunos sectores altamente regulados, como los servicios públicos y las telecomunicaciones, presentan mayor incertidumbre. Los esfuerzos que puedan hacer los gobiernos para conseguir consensos y proporcionar normas regulatorias más claras rendirán numerosos frutos. Por otro lado, es importante extender esfuerzos por disminuir la incertidumbre en políticas que enfrentan las empresas informales[13].

Por último, los altos grados de corrupción percibidos en América Latina indudablemente han incidido en menores tasas de inversión. Indicadores de Transparencia Internacional demuestran que los países andinos son percibidos como los más corruptos del mundo, mientras que los países del este asiático que se han logrado desarrollar figuran en una posición bastante mejor, como lo muestra el Gráfico 6. Aunque es fácil ver la corrupción como una de las causas del atraso en la región, también se puede explicar como una consecuencia de políticas poco transparentes que buscaron privilegiar sectores específicos, sin que existieran los incentivos para que esos sectores dejasen de depender del

13 De acuerdo a encuestas realizadas a empresarios en diversas regiones del mundo, los empresarios del sur y este asiático tienden a confiar en los anuncios de políticas gubernamentales, mientras que la mitad de los empresarios latinoamericanos no confían en ellos. Los obstáculos más importantes para los empresarios latinoamericanos fueron la corrupción, la infraestructura inadecuada, el crimen, el acceso al crédito, altos impuestos y un poder judicial no confiable. Ver Brunetti *et al.* (1997).

Estado. Por otro lado, no ha existido en la región una política coherente y creíble de lucha contra la corrupción[14].



Fuente: Transparencia Internacional (2004)

Gráfico 6

***Ranking* en índice de percepción de corrupción, 2004**

Medición de los resultados de políticas sectoriales

Las políticas sectoriales deberían estar orientadas hacia el logro de ciertos objetivos. En esta sección se analizan los objetivos de política comúnmente planteados, incluyendo argumentos a favor o en contra de su uso.

El seguimiento a los objetivos planteados por las políticas económicas es un elemento esencial para el éxito de las mismas, como argumenta Rodrik (2004). Así mismo, cuando los objetivos no estén siendo alcanzados es menester del Estado ayudar a paliar costos de información y generar externalidades positivas, ayudando a los sectores privados a "reconvertirse" y a investigar actividades que puedan prosperar donde otras fracasaron. La pregunta es, cómo saber cuándo hay que reconvertir, y cómo hacer esto de manera efectiva.

La falta de claridad acerca de los parámetros con los que juzgar a las políticas sectoriales ha generado intensos debates en la literatura. Autores que defienden las políticas sectoriales como Wade admiten que medir su éxito o fracaso es notoriamente difícil y que, en el caso de Asia, todavía no está claro en qué medida el

14 El Banco Mundial (2005) explica que el "clima de inversión" en los principales centros industriales de China es muy superior al de países similares como Brasil y Pakistán. Esto lo atribuyen no sólo a los salarios o al tipo de cambio competitivo, sino a los costos por mala infraestructura, crimen, sobornos, regulación excesiva y dificultades en el cumplimiento de contratos.

éxito de sus economías puede ser explicado por la aplicación de políticas sectoriales[15]. Noland y Pack (2002) resumen las investigaciones empíricas acerca del efecto de las políticas sectoriales hacia la industria pesada y química en Corea del Sur, concluyendo que no hay vínculos entre estas políticas y el aumento en la productividad, poniendo en duda la eficacia de las políticas sectoriales en explicar el éxito de esa economía. No existe un consenso todavía de cuáles políticas sectoriales fueron las más exitosas. Lo que sí pareciera ser cierto es que no existe evidencia de que las políticas sectoriales necesariamente conduzcan al fracaso.

Las políticas sectoriales van a incluir tanto éxitos como fracasos. La idea es que la política equipare el costo marginal de la protección con el beneficio marginal esperado en términos de productividad. Lo importante es que los fracasos no se enquisten, y que los éxitos sobrepasen los fracasos. A continuación se detallan algunos medidores de éxito o fracaso, y se discute cuán apropiados son.

Productividad

Existe un gran consenso entre los economistas que la productividad total de los factores (PTF) juega un papel primordial en la explicación del crecimiento económico[16]. En los últimos años, el consenso acerca de qué contribuye a los aumentos en la PTF se ha ampliado, incluyendo variables como las instituciones, el clima de negocios y los derechos de propiedad[17].

Autores como Rodríguez Clare (2005) proponen que el aumento de la productividad vendrá siempre que las políticas de fomento a la investigación y desarrollo, inversión extranjera directa y capacitación laboral sean orientadas hacia la formación de *clusters* de empresas en actividades similares, donde el flujo de información sea mayor y se permitan derramar las externalidades positivas entre las empresas, los trabajadores y el Estado. Sin embargo, a estas propuestas les falta evidencia empírica, ya que hasta ahora no hay consenso acerca de que empresas similares establecidas en un mismo local generen externalidades positivas, ni que éstas se logren transmitir de una empresa a otra[18].

Por otro lado, se podría argumentar que las industrias con altas externalidades locales no necesitan ser apoyadas por el Estado ya que lograrán ser más productivas por

15 Wade (2003),p.xxi.

16 Aunque existe un amplio debate sobre la mejor manera de medir la PTF, la noción clásica indica que ésta viene dada por el incremento en el producto no explicado por incrementos físicos en los insumos empleados para la producción. Las discusiones se centran en la mejor manera de medir los *stocks* de capital y de incorporar cambios en la calidad de los insumos utilizados.

17 Banco Mundial (2005).

18 Rodríguez Clare (2005) cita varios estudios que tratan de encontrar evidencia de estas externalidades positivas. Uno de los más importantes es el de Rosenthal y Strange (2003), que encuentra que las externalidades locales existen y que éstas no se limitan a industrias de alta tecnología.

sí solas, a la vez que al ser productivas gozarán de acceso a los mercados internacionales. Los *clusters* por sí solos no son la solución, pero su fomento podría ser una manera de generar un proceso positivo de retroalimentación en el que las propias industrias aumenten su productividad y, por consiguiente, su competitividad.

Wade (2003) critica el uso de productividad como medición del resultado de políticas industriales, ya que es una medida altamente dependiente de la forma como se miden capital y trabajo. La trayectoria de la productividad a lo largo del tiempo también es muy sensible al horizonte temporal que se mide[19]. Pero a pesar de estas advertencias, vale la pena preguntarse cómo se ha desempeñado América Latina con respecto al resto del mundo en cuanto a productividad.

Claramente, la región presenta importantes rezagos en esta materia, como muestra el Gráfico 7. Este presenta una comparación de la productividad en América Latina, Europa y Asia con la de EEUU en diferentes períodos, basados en cálculos de Cole *et al*. (2004). Los autores estiman que la causa principal de este rezago es la baja adopción de tecnología y el uso ineficiente de la existente.

Fuente: Cole *et al.* (2004)

Gráfico 7

Productividad promedio por región, como % de la de EEUU

Inversión extranjera directa

No existen evidencias claras de que la inversión extranjera directa, por sí sola, genere beneficios sociales considerables. Los razonamientos teóricos que indiquen que la inversión extranjera directa es una fuente confiable y deseable de

19 Por ejemplo, políticas industriales exitosas como el fomento de automóviles o acero en Corea del Sur mostraron crecimientos de productividad muy pobres al comienzo, para luego incrementar drásticamente.

divisas o de empleos no son del todo sólidos. Por otro lado, no existen razones sólidas para privilegiar la inversión extranjera sobre la local[20]. Los estudios empíricos no han logrado identificar derrames tecnológicos de la inversión extranjera directa sobre los demás sectores de la economía[21].

Sin embargo, la inversión extranjera directa puede constituirse en una fuente de capital y tecnología importante con los incentivos adecuados, siempre y cuando sea acompañada de políticas de fomento de transferencia tecnológica. En Asia era común que los permisos de inversión extranjera estuviesen ligados a la consecución de objetivos secundarios, como la transferencia tecnológica, el desarrollo del capital humano local y el incremento de las exportaciones.

En Tailandia, por ejemplo, el gobierno limitaba la inversión extranjera requiriendo mayoría accionaria nacional para gran parte del parque industrial. Pero en 1983, el gobierno decidió relajar estos requisitos, disminuyendo el porcentaje accionario nacional requerido a medida que las firmas demostrasen desempeño exportador[22]. Estas acciones permitieron un crecimiento de la inversión extranjera directa, de las empresas conjuntas y de las exportaciones de manufacturas, gracias a que el acceso a los beneficios gubernamentales se ligó tanto a la consecución de metas de exportación como de ingreso de tecnologías y aumento en los vínculos con los productores y suplidores locales[23].

Las lecciones de Asia indican que la inversión extranjera directa benefició a las economías locales cuando se enfocaron en áreas de la industria que beneficiaran a las exportaciones. La promoción de la inversión extranjera debe enfocarse en aquellos sectores donde haya altas probabilidades de infusión tecnológica, donde no compitan con las industrias exportadoras y donde no se generen altas barreras a la entrada que impidan el desarrollo de competidores locales.

Exportaciones

El debate sobre el efecto de las exportaciones sobre la economía se ha enriquecido en los últimos años con el estudio detallado de bases de datos de países en vías de desarrollo a nivel de empresa. Algunos autores[24] muestran que las empresas que exportan tienden a ser más productivas y tecnológicamente avanzadas, pero que esto no se debe al hecho de que las exportaciones aumenten su productividad, sino a que las empresas que ya son más productivas son las que se

20 Rodríguez Clare (2005).
21 Por ejemplo, Aitken y Harrison (1999) llegan a esta conclusión para el caso de Venezuela.
22 Inclusive, aquellas empresas que exportasen el 100% de su producción podían ser 100% propiedad de empresas extranjeras. Se les permitió acceso a la titularidad de la tierra y se les otorgaron muchos beneficios impositivos.
23 Banco Mundial (1993).
24 Tybout (2003) y Rodríguez Clare (2005), entre otros.

orientan hacia las actividades exportadoras. Otros autores[25] han encontrado que algunas firmas exportadoras de Corea del Sur, Taiwan y China lograron, a través de sus exportaciones, entrar en contacto con información novedosa acerca de los procesos productivos, métodos de control de calidad, asesoría técnica y entrenamiento para personal técnico y de producción.

Hausmann y Rodrik (2002) argumentan que el fomento a las exportaciones permite tener un instrumento de comparación o *"benchmark"* para poder medir cuáles actividades son más valoradas en el mercado y, por consiguiente, en qué actividades tiene ventajas comparativas el país. En ese sentido, las exportaciones actúan como un mecanismo de "auto-descubrimiento"[26].

Es importante destacar que en Asia, el desarrollo de las exportaciones fue uno de los principales indicadores para determinar el éxito o fracaso de las políticas sectoriales. Aunque es discutible si éste es el mejor indicador para medir el resultado de una política, lo cierto es que el fomento de la cultura exportadora en países como Japón, Corea del Sur y Taiwan determinó que las exportaciones fuesen la vara con la que se medían las relaciones entre el Estado y la industria privada en esos países.

Diversificación

Existe un debate en la literatura sobre el papel de la diversificación en sí como un objetivo de política. Imbs y Wacziarg (2003) encuentran que los países que se desarrollan se vuelven más diversificados en cuanto a su producción y su empleo, y que sólo después que han llegado a un cierto nivel de desarrollo empiezan a concentrarse[27]. En ese sentido, postulan que los países que logran desarrollarse empiezan diversificando sus exportaciones en un proceso de "descubrimiento" de aquellas actividades en las que tienen ventajas[28].

A veces se postula que la manera de lograr la diversificación inicial es a través de un apoyo casi irrestricto al desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs). Sin embargo, Rodríguez Clare (2005) propone que las políticas de apoyo a las PyMEs son sub-óptimas ya que no atacan de raíz el problema que pueda estar generando que las PyMEs necesiten ayuda. El autor enuncia que las

25 Por ejemplo, Aw, Chung y Roberts (2000) y Liu, Tsou y Hammitt (1999).

26 Existe una creciente literatura acerca del papel que juegan las exportaciones en el aprendizaje y en el crecimiento de la productividad. Para el caso colombiano, Fernandez e Isgut (2004) encuentran que las plantas que exportan observan un incremento en productividad del 4-5% anual.

27 Ver también Klinger y Lederman (2004).

28 El apoyo a la diversificación se manifiesta, en parte, en qué tan disgregados son los subsidios otorgados por el Estado. En ese sentido, Amsden (2001) postula que, paradójicamente, los países con menor desigualdad del ingreso siguieron la senda de otorgar subsidios gubernamentales a un grupo reducido de empresas "líderes", mientras que en los países con mayor desigualdad, los subsidios fueron más generalizados y difusos entre muchas empresas.

PyMEs necesitan apoyo para poder establecerse. Si después de establecida existiesen fallas de mercado que les impida acceder al crédito, las políticas de apoyo deberían estar dirigidas a corregir esas fallas directamente y no a ayudar a las PyMEs a sobreponerse a esos obstáculos.

En ese sentido, Rodríguez Clare adopta la posición de que la diversificación extendida en el tiempo como un objetivo de política perjudica la consecución de los objetivos planteados, disgregando los esfuerzos de los gobiernos e impidiendo el ataque a las fallas de mercado específicas en las industrias con potencial. El autor alega que los hacedores de política deben enfocarse en la solución de fallas de mercado que impiden el descubrimiento de nuevas oportunidades de inversión y el desarrollo de *clusters* industriales productivos en sectores con potencial para el alcance de economías de aglomeramiento.

En las secciones siguientes, se sugieren políticas horizontales y verticales que pueden ayudar a alcanzar algunos de estos objetivos. Se proponen lineamientos de política, y se ilustra con ejemplos cómo esas políticas han sido implementadas en países exitosos.

Hacia dónde ir: políticas horizontales

Estructura institucional y política

El punto de partida de las políticas sectoriales exitosas es el ambiente institucional encargado de aplicarla. En la región andina, muchas de las fallas en las políticas aplicadas se remontan a problemas de diseño e implementación que tienen raíces institucionales, como se evidencia en los capítulos de este libro.

Las políticas horizontales se hacen más efectivas cuando la persona o grupo de personas encargadas se encuentran en los más altos niveles de gobierno. Es conveniente que este grupo tenga influencia sobre el Presidente, goce de su confianza y a la vez que los burócratas puedan rendirle cuentas. Ejemplos de esto en la experiencia asiática abundan. En Taiwan, el crecimiento sostenido de la industria de los semiconductores coincidió con el establecimiento de grupos de trabajo de la industria de la información encabezado por dos influyentes ministros del gabinete que le reportaban directamente al Primer Ministro.

El responsable de las políticas (ministro, vicepresidente) debe tener un interés directo en el éxito de las mismas, y su permanencia en el cargo debe estar atada a ciertas variables de desempeño. Por otro lado, la burocracia encargada de las políticas sectoriales debe ser altamente profesional, con salarios competitivos con la industria privada y con posibilidades de ascenso. La corrupción debe ser castigada sin excepciones para que la supervisión tenga legitimidad entre los burócratas.

También debe comunicarse efectivamente con los demás miembros de la burocracia encargados de las políticas, así como tener mecanismos establecidos de diálogo con las diferentes entidades privadas que se vean afectadas, tanto negativa como positivamente. Es importante que estos mecanismos de consulta tengan personal permanente que monitoree el día a día y tenga contacto frecuente con la persona responsable. También sería favorable que existiesen comisiones dedicadas a sectores o áreas de política en específico, para hacerlas más productivas.

En Asia, los consejos de deliberación o discusión no cupulares, que involucran a más actores que los típicos consejos y se reúnen frecuentemente para buscar y compartir información, son sumamente útiles. Estos grupos proponen cambios en la legislación y frecuentemente tienen su propia plantilla de tecnócratas[29]. Para facilitar el flujo de información y la transparencia, las minutas de las reuniones en los Consejos deben ser hechas públicas y las finanzas de dichos grupos de trabajo deben ser auditadas.

Una de las experiencias más citadas es el Consejo para la Planificación Económica y el Desarrollo de Taiwan (CEPD, por sus siglas en inglés). Este organismo asesor estaba conformado por un grupo de tecnócratas y encabezado por un consejo compuesto por ministros del gabinete. El consejo se dedicaba a asesorar directamente al Presidente en materias económicas, coordinando los planes de desarrollo anuales de los diferentes ministerios y asegurándose que las metas trazadas se estuviesen cumpliendo[30].

En Corea del Sur durante los años ochenta, el Presidente del país se reunía con el Consejo de Promoción de Exportaciones una vez al mes, el cual estaba formado por altos empresarios y ministros. En esas reuniones se discutían los diversos aspectos de política sectorial que debían ser tratados y el Presidente mismo se encargaba de pedir cuentas a los ministros en las reuniones subsiguientes.

En Asia funcionó bien el que una sola agencia regulase tanto la política arancelaria como la de inversión extranjera y la política industrial, dado que le permitía negociar en mejores condiciones con productores intermedios, finales y exportadores que a veces pueden tener objetivos contradictorios entre sí. Por

29 Rodrik (2004). Wade (2003) describe el papel de los oficiales del Estado encargados de políticas industriales no como directores omniscientes sino más como "directores de aprendizaje".

30 El CEPD esboza los grandes lineamientos de política, pero el organismo encargado del detalle de los mismos es la Oficina de Desarrollo Industrial o IDB. Esta Oficina constituyó el punto principal de contacto entre el Estado, las compañías locales y extranjeras, teniendo a su cargo las decisiones sobre asuntos tan detallados como la estructura arancelaria, los permisos de importación de insumos y la verificación de la existencia o no de suplidores locales. La nómina de la Oficina es de alrededor de 180 profesionales, 130 de los cuales son ingenieros. Ver Wade (1990).

otro lado, el tener los diversos aspectos de la política de promoción industrial (financiamiento, protección arancelaria, promoción de las marcas, etc.) en una misma agencia le da agilidad a la toma de decisiones y permite implementar planes de forma más inmediata[31].

Los burócratas de las agencias de promoción industrial asiática tienden a ser graduados universitarios en carreras técnicas, y generalmente del cuarto superior de sus clases. Estos entran al servicio público buscando "prestigio", "seguridad laboral" y "horarios amigables"[32], a pesar que los salarios son 30 a 50% menores que en el sector privado. Muchos de ellos hacen su carrera en la administración pública, atraídos en parte por los generosos sistemas previsionales, lo cual facilita la comunicación entre diferentes ministerios. En países como Japón la mayor parte de los nombramientos de la burocracia estatal los realiza la Autoridad Nacional de Personal, una agencia independiente que determina cargos y escalas salariales. El Primer Ministro sólo nombra a sus ministros o secretarios y a algunos de sus viceministros o subsecretarios[33].

Dado que la burocracia era altamente tecnificada y relativamente aislada de los vaivenes políticos, hay que tratar de entender cuáles parámetros se usaron para identificar sectores prometedores en sus economías. Wade (1990) indica que la burocracia en Taiwan no tenía altos conocimientos en economía, sino que más bien estaba compuesta por ingenieros.

Amsden (2001) encuentra características similares en la burocracia de Tailandia. La Oficina de Inversión o BOI es el organismo tailandés encargado de las políticas sectoriales. Está compuesto por una plantilla pequeña y altamente calificada en la que 70% de sus empleados son ingenieros[34]. El BOI se encargaba de recopilar propuestas, analizar su factibilidad técnica y llevar las propuestas viables a los comités de decisión, conformados por ministros, cuyas deliberaciones eran abiertas al público. Luego de su aprobación, los inspectores se encargan de su monitoreo, revisando por ejemplo que la maquinaria haya sido efectivamente comprada e instalada.

---

31 Wade (1990), cuenta que el personal del IDB decidió que Taiwan debía producir impresoras de matriz de punto más sofisticadas. Mientras que el personal de ERSO y del IDB desarrollaba los requisitos tecnológicos, otra división del IDB conversaba simultáneamente con la empresa privada, buscando que se asociaran con empresas extranjeras para el desarrollo del producto. Otro ejemplo tiene que ver con el vidrio. Cuando una firma taiwanesa expandió su capacidad para fabricar un tipo específico de vidrio, el IDB colaboró con la asociación gremial de los fabricantes de electrodomésticos para coordinar entre los dos suplidores existentes del vidrio y los tres demandantes del mismo y asegurarse que no existiese mucha capacidad ociosa que pudiese perjudicar a la empresa que estaba realizando la inversión.

32 Wade (1990).

33 En Chile existen iniciativas similares para limitar la cantidad de puestos designados por el gobierno de turno.

34 La autora comenta que un oficial de 23 años de trayectoria en el BOI conocía a todos los grandes inversionistas del país personalmente.

A pesar que no se sabe mucho acerca de los criterios específicos utilizados en estos países, algunos de los factores subyacentes considerados fueron:

•Las demandas de elasticidad-ingreso y las tasas de cambio tecnológico en algunos mercados occidentales.
•La factibilidad desde el punto de vista de la ingeniería y de ahorro en divisas de determinadas industrias, tomando en cuenta las brechas en los procesos productivos domésticos, las extensiones naturales de los mismos y otros conceptos de ingeniería industrial.
•El estudio de la composición detallada de las importaciones para determinar cuáles productos importados podrían estar al alcance de la economía local.
•La obtención de economías de escala.
•Consideraciones políticas o militares.

La falta de castigos o premios en las políticas de la región andina se tradujo en una excesiva rigidez a la hora de tomar decisiones. Esto contrasta con la flexibilidad de la burocracia asiática en la consecución de los objetivos propuestos. Por ejemplo, cuando el gobierno taiwanés se enfrentó con que las decisiones que estaba tomando no iban al ritmo de la cambiante industria de los semiconductores, cedió poder e integró a otros sectores en la toma de decisiones. El gobierno coreano pasó por una experiencia similar en la misma industria a mediados de los años ochenta.

Igualmente, en los años sesenta, el MITI de Japón decidió que quería integrar a las compañías automotrices en una sola para engendrar economías de escala. Los fabricantes consideraban que esto no era necesario, y al final MITI cedió en su posición enfocándose más bien en la consecución de economías de escala en sectores auxiliares como el de autopartes. El tiempo le ha dado la razón a las empresas, pero la lección que emerge es la de que MITI escuchó a los actores de la industria y supo retroceder. Historias así son difíciles de encontrar en la región andina.

Por otro lado, es común encontrar en Asia historias de castigos a las industrias que no alcanzan las metas propuestas. Por ejemplo, en Corea del Sur, Taiwan y Tailandia el acuerdo entre las empresas y el Estado era que los mercados domésticos permanecían protegidos siempre y cuando se cumplieran las metas de exportación[35]. Para otras instancias, los gobiernos exigían la dedicación de cierta parte del presupuesto de las empresas para actividades de Investigación y Desarrollo (ID) para poder acceder a créditos fiscales o exenciones tributarias. En varias oportunidades, las autoridades reaccionaron ante resultados no satisfactorios de las empresas, con reducciones arancelarias y restricciones al acceso

35 En promedio, el BOI de Tailandia retiraba los beneficios al 7 por ciento de sus clientes por no haber cumplido los términos del acuerdo. En otras ocasiones, el BOI podía emprender políticas de castigo como sobrecargas arancelarias para penalizar sectores que no hayan alcanzado las metas propuestas, lo cual da cuenta del poder de la oficina.

a créditos. Esto le dio credibilidad a las políticas de premio y castigo, e indudablemente incentivó a las empresas a cumplir con las metas propuestas[36].

Uno de los rasgos que distinguió a la región andina de Asia es que en esta última región, los gobiernos decidieron abandonar políticas que llevaban al fracaso cuando éstas comenzaron a ser demasiado onerosas para el Fisco. Por ejemplo, cuando los costos fiscales de los programas de desarrollo de las industrias químicas de Corea del Sur y Malasia comenzaron a amenazar la estabilidad macroeconómica del país sin un marcado efecto sobre las exportaciones, los gobiernos de esos países decidieron recortar los programas.

Se comenzó un plan extensivo de privatizaciones acompañado de mejoras en la gerencia de las empresas públicas, lo cual resultó en inyecciones de capital y beneficios económicos tanto para las empresas como para el Estado[37]. Este tipo de compromiso ante restricciones presupuestarias y falta de resultados no es evidente en la región andina.

Generación de credibilidad acerca de las reformas

Para que las políticas sectoriales tengan éxito, es importante mejorar la credibilidad del gobierno ante los actores nacionales y extranjeros, y la generación de esta credibilidad se convierte en sí misma en un objetivo de política. El Banco Mundial (2005) ha determinado que las empresas que perciben políticas creíbles son mucho más proclives a invertir.

Una manera general de asegurar credibilidad en las políticas es aumentando significativamente los costos –políticos y económicos– a los gobiernos que se desvíen de ellas. Esto pasa por el establecimiento de provisiones constitucionales que den autonomía a diferentes ramas del gobierno y generen la supervisión de los poderes; la transferencia de poderes discrecionales del gobierno a agencias más autónomas y con alto nivel técnico; la legislación para sectores específicos donde los compromisos contractuales sean claramente establecidos y sean sometidos al arbitraje internacional; y la firma de acuerdos internacionales que comprometan a los gobiernos a determinadas políticas.

36 Los premios y castigos no se limitaron a las metas de exportación, sino inclusive al *tipo* de exportación. Por ejemplo, en Indonesia el gobierno otorgó concesiones de tierras para la explotación maderera en los años setenta condicionadas a la exportación de planchas procesadas de madera. El Estado acompañó estas políticas con prohibiciones a las exportaciones de madera pura y altos impuestos. La industria de planchas de madera de Indonesia ha tenido éxito y ha generado incentivos similares en Malasia y las Filipinas. Ver Amsden (2001) para mayores detalles.

37 Como contraparte a este comportamiento está el IPTN, la empresa estatal de producción aeronáutica de Indonesia. Después de creada en 1979 y de haber absorbido miles de millones de dólares en inversión, la empresa se ha concentrado en el mercado local y esto ha impedido que alcance economías de escala y pueda competir internacionalmente. Para 1993, la empresa había producido 230 aviones para el mercado doméstico solamente. Tiene pocos vínculos con tecnología extranjera y sus resultados financieros han sido decepcionantes.

La falta de gradualidad en la implementación de políticas de mercado en los años noventa ha generado incertidumbre acerca de su sostenibilidad en el tiempo, a la vez que disminuyó de manera significativa el apoyo de la población a las mismas. Una de las conclusiones que se desprenden de la lectura de los trabajos en este libro es que las políticas que abarcan mayor cantidad de sectores poseerán mayor probabilidad de tener un impacto positivo en la economía. Es por eso que a la hora de tomar decisiones sobre políticas a aplicar se deben considerar no sólo los beneficios directos, sino también los beneficios que se derraman a otros sectores de la economía, así como el impacto positivo que pueda producir sobre la credibilidad del gobierno y de las instituciones.

En los países asiáticos, los grandes empujes al desarrollo generalmente comenzaron con consensos explícitos acerca de cuál iba a ser la política de Estado y las metas que se perseguían. Este tipo de "acuerdos macro" consagrando el crecimiento y el aumento del bienestar como metas a lograr, consiguen acercar a las partes que podrían sabotear cualquier proceso de reforma, incluyendo partidos opositores, asociaciones gremiales y sindicatos. Por otro lado, estos acuerdos obligan al Estado al cumplimiento de las metas por él estipuladas, dándole una herramienta para que los demás sectores de la sociedad exijan una rendición de cuentas.

Búsqueda de rentas y corrupción

Existen diferentes grados de corrupción, algunos de los cuales tienen peores efectos para el desarrollo que otros, por lo que una lucha anticorrupción eficaz necesita saber distinguir los casos críticos. Por ejemplo, los procedimientos corruptos en infraestructura en Corea del Sur, generalmente, llevan a que el Estado pague un sobreprecio por estructuras sólidas desde el punto de vista material. En la India, la corrupción implica que el Estado paga el precio justo por estructuras que están por debajo del estándar necesario y que no perduran en el tiempo[38]. Para luchar contra la corrupción de manera efectiva hay que entender esta distinción, y privilegiar la lucha contra la segunda modalidad antes que a la primera[39].

Las políticas exitosas han pasado por la creación de agencias anticorrupción autónomas que reportan directamente a los Presidentes o Primeros Ministros. Las actividades de estas agencias incluyen la fiscalización, prevención, educación a través de

38 Wade (2003),p. xv.

39 Las razones por las que la corrupción y la búsqueda de rentas no frenaron el impulso de las políticas sectoriales en Asia tanto como en América Latina escapan del objetivo de este trabajo. Sin embargo, algunos de los factores mencionados como determinantes en el caso asiático incluyen las amenazas militares de países vecinos, la desorganización de las sociedades de posguerra, la tradición de calidad en el servicio civil, la ausencia de conflictos raciales o étnicos en una población relativamente homogénea, la organización del Estado previo a la organización de los grupos de presión, la necesidad de reconocer la propiedad privada para permanecer como aliados de los EEUU ante las amenazas de sus vecinos, las limitadas libertades políticas y civiles y la ausencia de grandes terratenientes o dueños de minerales con intereses diferentes al de la industrialización del país.

campañas publicitarias y persecución legal de aquellos ciudadanos involucrados en actos de corrupción[40]. Un ingrediente necesario en la lucha contra la corrupción es la eliminación del poder discrecional del Estado. Dado que las políticas sectoriales contienen cierto grado de discrecionalidad, la solución está en balancear ese poder discrecional con reglas claras de juego y penas creíbles para aquellos que las rompan.

Las políticas horizontales deberían usar la infraestructura burocrática existente que haya demostrado cierta eficiencia, antes de empezar a armar burocracia nueva. La burocracia debe tener la capacidad de evolucionar junto con la economía y las necesidades de los sectores productivos. Las estrategias de los gobiernos deben estar orientadas hacia la neutralización de aquellas fuerzas que se resistan a los cambios e intenten revertirlos.

Algunas de las estrategias recomendadas incluyen[41]:

•Aprovechamiento de los factores externos que puedan facilitar el cambio, como los *shocks* externos, las crisis fiscales, la entrada en vigencia de tratados de libre comercio y los cambios políticos.
•Comunicación efectiva de los beneficios de las políticas. Esto incluye la diseminación y análisis de información comparativa del país antes y después de reformas puntuales, así como información puntual de cómo los ciudadanos pueden disfrutar de los beneficios de las reformas[42].
•Involucrar a los grupos que se beneficiarán de las reformas, y escuchar a los grupos que se verán perjudicados. Esto incluye consultas tempranas acerca de lo que se va a implementar y comisiones de diálogo y seguimiento de las políticas.
•Cuando los efectos de las políticas se concentran en unos pocos grupos, quizás se haga necesaria una compensación a los mismos. Cualquier planificación de política debe tomar esto en cuenta. La compensación no necesariamente tiene que ser en efectivo; muchas veces, la mejor manera de compensar "perdedores" es haciéndolos "ganadores" gracias a políticas complementarias.

Infraestructura

La inversión en infraestructura es importante para el crecimiento y la productividad por varias razones. La inversión en infraestructura tiene significativos efectos multiplicadores sobre el producto[43]. La falta de infraestructura inhibe la

40 Banco Mundial (2005).
41 Ibid.
42 Algunos ejemplos que se han citado en la literatura incluyen la transmisión a través de noticieros y comerciales de las ceremonias de otorgamiento de títulos de tierras en Perú, las revistas de dibujos animados en Venezuela y los encartes especiales en los diarios de Chile.
43 Baffes y Shah (1998) estiman la elasticidad-infraestructura del producto para Bolivia, Colombia y Venezuela es de alrededor de 0,14 al 0,16, es decir, un 1% de aumento en la inversión en infraestructura probablemente cause un aumento del 0,14 al 0,16% en el producto.

inversión, y la falta de inversión inhibe por su lado la obtención de economías de escala y el crecimiento de la productividad, además ayuda a explicar por qué en América Latina las empresas son más pequeñas de lo que debieran ser[44].

Las deficiencias específicas en infraestructura cambian de país a país en la región andina, pero es un problema a atacar de acuerdo a los autores de los capítulos de este libro. Entre las deficiencias reseñadas por éstos se encuentran una aguda falta de caminos, fallas en los puertos y aeropuertos, poca cobertura del servicio eléctrico y sistemas de agua potable deficientes.

Muchas veces, las causas de estas fallas son políticas: los gobiernos no tienen los ingresos fiscales para financiar proyectos de infraestructura de mediano y largo plazo, mientras los privados no invierten en este tipo de proyectos cuando hay excesiva incertidumbre política y un peligro real de que, una vez hecha la inversión, ésta sea expropiada por gobiernos populistas. Por otro lado, los gobiernos tienden a mirar con recelo las inversiones de los privados en infraestructura, ya que los hace vulnerables a que éstos ejerzan poder monopólico una vez instalada la obra. En los casos en que los gobiernos han llevado a cabo las inversiones necesarias, los pagos por el uso de la infraestructura terminan siendo menores a los socialmente óptimos, por lo que se generan distorsiones importantes[45].

Una herramienta que los gobiernos tienen a su disposición para darle legitimidad a estas políticas está dada por la provisión de engendrarle competencia a los privados luego de un período predeterminado. En telecomunicaciones se ha determinado que los países que han liberalizado sus sectores y han creado agencias reguladoras independientes, mostraron un mejor desempeño, medido éste como la tasa de crecimiento anual acumulada de líneas telefónicas. En la región andina, los sectores de telecomunicaciones se han abierto a la competencia y a la inversión privada –con la excepción de Ecuador– y esto ha incidido en la expansión tanto del número de líneas como de la cobertura.

En el sector eléctrico, la apertura a la inversión privada y la competencia se han visto rezagadas, a pesar que la evidencia también muestra que los países que han reformado sus sistemas eléctricos han visto una ampliación en la cobertura y una disminución en los costos[46].

La política imperante durante los años noventa en América Latina fue la de buscar privatizar la infraestructura, ya sea utilizando la figura de las concesiones o la

44 Ver Herrera y Lora (2005).

45 Muchos países han decidido recurrir a cláusulas de arbitraje internacional y han delegado las decisiones más puntuales a agencias regulatorias independientes. Éstas, a la vez que aseguran que la influencia de los grupos de presión y de consumidores será limitada, también podrían prevenir abusos de poder monopólico por parte de la empresa responsable de la obra.

46 Ver, por ejemplo, Bojanovic y Krakowski (2003) y Wolak (1999).

privatización total o parcial de compañías de servicios públicos. La revisión de los resultados de estas políticas arroja varias lecciones útiles. En general, la mayor parte de los casos en que la privatización fracasó se debió a diseños contractuales pobres, procedimientos opacos, falta de un marco regulatorio posterior y un pobre marco de gobernabilidad corporativa. Las privatizaciones exitosas se caracterizaron por la transparencia y la homogeneidad en los procedimientos, la velocidad en llevarlos a cabo y una limitada reestructuración de las empresas antes de ser privatizadas[47]. Por otro lado, hay una marcada deficiencia en la capacidad regulatoria del Estado, la cual ha estado marcada por un excesivo intervencionismo y un desarrollo sub-óptimo de los mecanismos regulatorios de mercado[48].

En cuanto a la política portuaria, Colombia ha sido un líder reformista en la región al fomentar la descentralización de su estructura estatal de puertos e impulsar la competencia. Esto llevó a que la cantidad promedio de tiempo de espera de los buques pasase de diez días antes de las reformas a unas horas después de las mismas[49]. En cuanto a las carreteras, los beneficios de las mismas son abundantes pero las posibilidades de cobrar precios justos a sus usuarios son pocas. Estas se topan frecuentemente con fuerte resistencia política y tecnológica, ya que el cobro frecuente se hace muchas veces imposible en carreteras urbanas e inclusive algunas suburbanas y rurales[50]. Sin embargo, es poco probable que en los países andinos se pueda dar una expansión significativa de la red de carreteras sin la participación privada.

El efecto multiplicador que puede tener una mejor infraestructura va más allá de lo que se percibe directamente y puede influir en gran manera sobre las ventajas comparativas de un país. Por ejemplo, Hong Kong y Singapur utilizaron sus programas masivos de construcción de viviendas como una herramienta para mantener bajos los costos de la mano de obra. En Indonesia se utilizaron los programas de vivienda dirigida a los miembros de los sindicatos para disminuir las tensiones laborales. En estos casos, el estímulo a la construcción terminó beneficiando a los sectores exportadores al traducirse en menores costos de mano de obra, a la vez que fomentaba el empleo y la inversión.

47 Para un tratamiento más exhaustivo, ver López de Silanes y Chong (2003).

48 Este tipo de mecanismos ha sido extensivamente usado en países como Chile o Singapur. En Singapur, por ejemplo, los mecanismos de mercado implican un co-pago del usuario del servicio que a veces abarca el pago total del servicio, en áreas como seguridad social, vivienda pública, educación, salud, infraestructura vial y congestión urbana. Ver Thomas y Guan (2001) para más detalles.

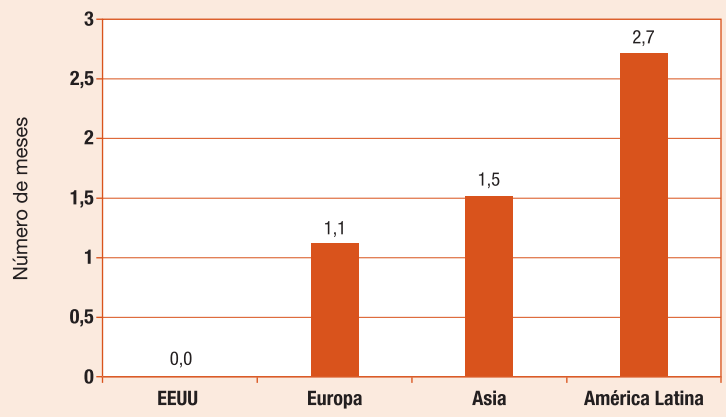
49 Banco Mundial (2005).

50 Los últimos avances en tecnología podrían cambiar esta concepción radicalmente. Actualmente, se está viendo en Chile una fuerte inversión en autopistas urbanas que utilizan tecnología de punta de cobros electrónicos, algunas de las cuales ya están en funcionamiento. A pesar que las autopistas ya han sido construidas, el éxito o fracaso financiero de estas inversiones aún está por verse.

Por otro lado, se ha visto que la inversión en vialidad rural ayuda a aumentar la cobertura escolar primaria en sectores rurales de países subdesarrollados[51]. Indudablemente, esto brinda oportunidades para que las comunidades rurales puedan desarrollar el capital humano que requieren en una economía globalizada y para que las regiones prosperen y desplieguen industrias intensivas en mano de obra con alto valor agregado.

Políticas laborales

América Latina ha tenido tradicionalmente una política laboral de altos costos a la contratación de la mano de obra. Heckman y Pagés (2003) han demostrado que la mayor parte de esos altos costos laborales son medidas para seguridad en el empleo y no tanto previsiones de seguridad social. El Gráfico 8 muestra que los costos de despedir un empleado son mucho mayores en América Latina que en el resto del mundo, medido como el porcentaje del número de meses del salario del trabajador.



Fuente: Heckman y Pages (2003)

Gráfico 8
Pago obligatorio por despido, en número de meses de salario

Educación superior

Las discusiones sobre política laboral deben incluir a la educación, con un enfoque hacia la educación técnica a tono con las necesidades del sector privado. En Taiwan, por ejemplo, el gobierno ha enfatizado el crecimiento de la educación técnica a la vez que ha restringido el crecimiento de las instituciones más académicas. Esto ha resultado que el número de estudiantes en escuelas secundarias vocacionales haya excedido a aquellos en escuelas secundarias académicas desde 1971[52]. Las

51 Banco Mundial (2005).
52 Wade (1990).

universidades técnicas se han enfocado hacia el área de ingeniería, a tal punto que para 1980 más de la mitad de los estudiantes a nivel técnico y universitario se encontraban en carreras relacionadas con las ciencias y la ingeniería.

Otro aspecto a explorar es la provisión de facilidades para el retorno a casa de profesionales claves que actualmente se encuentran en el extranjero[53]. Taiwan, por ejemplo, le dio un rol clave tanto a sus estudiantes que regresaban del exterior como a los grupos de consejeros extranjeros expertos en sus áreas específicas. La Oficina Nacional de Desarrollo Industrial financiaba el funcionamiento de los consejos asesores y canalizaba recursos hacia aquellos proyectos que podrían rendir, sin inmiscuirse en los detalles de aspectos técnicos que sus burócratas no dominaban.

Educación básica

Los esfuerzos en mejoras en la educación técnica no deben dejar a un lado las necesarias reformas a favor de la educación preescolar y básica de los sectores menos privilegiados. En ese sentido, se deben eliminar las restricciones y regulaciones que impiden que los sectores privados inviertan en educación por su cuenta. Por ejemplo, en Singapur el mercado educativo se ha liberalizado de modo que el Estado se enfoca en la evaluación de los alumnos y en la provisión de subsidios directos a la demanda. La educación primaria y básica está completamente financiada por el Estado, pero a medida que avanza, el alumno debe ir pagando un mayor porcentaje, siendo que el Estado co-paga sus gastos directamente a la institución educativa llegando a subsidiar el 83% de los costos de ir a un colegio técnico y entre el 75 y 84% de los costos de una educación universitaria de pregrado[54].

En ese sentido, los países andinos deben ir eliminando los subsidios a la oferta educativa y enfatizar los subsidios a la demanda, para que así éstos lleguen a los segmentos más necesitados y los propios estudiantes puedan escoger las carreras que más les beneficien. Por otro lado, estos países se beneficiarían de esfuerzos adicionales en mejorar la calidad de la educación a través de agencias independientes de acreditación y de verificación de desempeño que den resultados públicos y que comparen a los países con otros de la región y del resto del mundo.

Regulaciones laborales

Éstas se enfrentan a los obstáculos representados por los sindicatos y la resistencia de diferentes grupos de presión a los cambios en el marco regulatorio. Esta resistencia se agudiza aún más en tiempos de reforma económica, por lo que el sugerir políticas se hace difícil. Sin embargo, los gobiernos harían bien en buscar un balance entre la protección de los empleos y salarios ya existentes, con las necesidades de las empresas de una mayor libertad a la hora de contratar per-

53 Rodrik (2004).
54 Ver Thomas y Guan (2001).

sonal. Por ejemplo, la eliminación de los impuestos a la contratación así como los incentivos al empleo temporal serían beneficiosos. Heckman y Pagés (2004) determinaron que las empresas absorben hasta un 50% de los costos de beneficios no salariales, mientras que el resto es pagado por el trabajador.

Las comisiones tripartitas entre gobierno, sindicatos y empresarios para determinar salarios y convenciones colectivas pueden ser un instrumento eficaz para disminuir las tensiones con respecto al costo de la mano de obra. En Singapur, la existencia de estas comisiones, así como el apoyo a las cooperativas laborales, ayudaron a disminuir las tensiones salariales. En Irlanda, los altos niveles de desempleo de los años ochenta obligaron a la creación de comisiones tripartitas que atacaran el problema, y actualmente Irlanda goza de una de las menores tasas de desempleo de Europa[55].

Por último, el Estado debe jugar un papel activo en la asistencia a los trabajadores desplazados por la dinámica de la actividad productiva. Esto incluye la focalización de la ayuda hacia aquellos trabajadores que pierden su trabajo en industrias que se reconvierten hacia actividades más productivas, incluyendo entrenamiento y asistencia financiera. El seguimiento a los trabajadores desempleados debiera ser constante de manera de verificar la cantidad de tiempo promedio que tardan en conseguir un nuevo empleo.

Política comercial

El Consenso de Washington predicaba que los gobiernos debían hacer esfuerzos por reducir drásticamente sus aranceles y la protección para-arancelaria, generando así la competencia que induzca a las empresas a la disciplina y a los aumentos en productividad. Esta idea tiene algún respaldo en la literatura empírica de la región andina. Por ejemplo, Fernandes (2002) ha encontrado que la protección está inversamente relacionada con la productividad en las plantas colombianas y que las diversas explicaciones alternativas no encuentran sustento empírico[56].

Uno de los problemas de seguir esta receta es su poca viabilidad política. La experiencia asiática nos muestra que la política arancelaria y para-arancelaria restringida no necesariamente implica abandonar a los sectores exportadores y competidores con importaciones, lo cual acarrea significativos costos políticos y sociales.

Aunque las tasas de protección efectiva en los países asiáticos eran menores a las de países como Colombia y Argentina, la dispersión intrasectorial de la protección

55 Ver Walsh (2003).

56 El trabajo de Fernandes mejora aquellos que le preceden porque incorpora la endogeneidad del capital y del trabajo a la hora de estimar las funciones de producción y, por consiguiente, la productividad, evitando así sesgos que han marcado a la literatura anterior.

efectiva era alta[57]. En otras palabras, los gobiernos tanto en Asia como en América Latina usaron una política comercial proactiva para proteger determinados sectores. Por otro lado, al tomar en cuenta los subsidios netos recibidos por los sectores, tanto exportadores como para la producción interna, la historia que emerge es que aunque Asia abrió su economía a través de aranceles más bajos en promedio, compensó esto con subsidios tanto a la exportación como a la importación.

El debate sobre la política industrial en Japón y cómo determinó el éxito de ese país se ha centrado en gran parte en las barreras al comercio. Autores como Gary Saxonhouse han promulgado la idea de que el éxito de Japón se debe en gran parte a su *stock* de capital inicial, mano de obra, posición geográfica y dotación de recursos naturales. Sin embargo, los patrones de comercio indican que, tanto Japón como otros países del Asia, importan muy poco de aquellos productos que más exportan, siendo los patrones de comercio intra-industrial bastante menos densos que en otros países industrializados. Lawrence y Weinstein (2001) encuentran evidencias de que las importaciones disciplinaron y fomentaron la innovación y la competencia en los productos industriales japoneses y, por consiguiente, concluyen que una mayor exposición a las mismas hubiese tenido efectos aún más positivos sobre la productividad.

La otra historia que emerge de Asia es que la liberalización comercial fue más acentuada en los sectores que suministraban insumos a las industrias exportadoras. Los productores domésticos de insumos para la exportación fueron los que más expuestos estaban a la competencia extranjera, lo cual logró generar un efecto de "disciplina de las importaciones" obligándoles a hacerse más competitivo para poder acceder al creciente mercado de exportaciones.

En esto, la política comercial asiática de los años cincuenta al ochenta difiere sustancialmente de la de América Latina[58]. Esta política fue utilizada extensivamente en Taiwan en los años sesenta y setenta. Igualmente, en su resumen de las políticas aplicadas con éxito en la China, Mesquita Moreira indica que ese país sigue el modelo asiático permitiendo la importación liberada de insumos y bienes de capital intermedios pero protegiendo sus mercados de productos finales[59].

Políticas cambiarias

Durante la época de sustitución de importaciones y los años posteriores, los gobiernos latinoamericanos trataron de controlar la inflación y a la vez abaratar los costos de importación de productos intermedios a través del mantenimiento

57 Ver Wade (1990).

58 La aplicación de este tipo de políticas en los países andinos ha sido común y se ha caracterizado por ser inefectiva debido a problemas de cambios constantes en los productos cubiertos, así como lentitud en el procesamiento de reintegros y corrupción en el sistema. Ver los capítulos de este libro para más detalles.

59 Ver Mesquita Moreira (2004).

de monedas fuertes. Las políticas cambiarias que trajeron este resultado tomaron diversas formas, desde tipos de cambio ajustados al dólar hasta cajas de conversión y flotaciones sucias.

En Asia, la política consistió en mantener el tipo de cambio cercano al equilibrio o subvaluado, privilegiando los instrumentos de liberación arancelaria focalizada para los bienes intermedios. Estos mecanismos tuvieron la ventaja de que se mantenían las facilidades para la importación de productos esenciales sin que se perjudicasen directamente las exportaciones.

La región andina debe tomar medidas para proteger a sus economías de los riesgos cambiarios extremos. El desarrollo de instrumentos de riesgo cambiario que sean fácilmente transables en el mercado sería altamente positivo para darle seguridad a los sectores que comercian con el extranjero.

Políticas de seguridad

La expansión de los derechos de propiedad incluye las limitaciones efectivas a las situaciones en las que el gobierno puede expropiar la propiedad privada, y las políticas que busquen reducir las altas tasas de criminalidad de la región. El Banco Mundial (2005) explica que las políticas que logran reducir efectivamente el crimen enfatizan la prevención antes que la sanción. Estas se basan generalmente en el estrechamiento de vínculos entre las fuerzas policiales y los vecindarios, las reuniones periódicas con vecinos, comerciantes e industriales para conocer sus quejas, el establecimiento de estadísticas que permitan focalizar los lugares de mayor incidencia del crimen, y un mejoramiento en el sistema de recompensas y castigos dentro de las fuerzas policiales.

Cuando las sociedades perciben que los gobiernos protegen los derechos de propiedad, los empresarios grandes y pequeños tenderán a invertir más[60]. En los países donde los derechos de propiedad no están asegurados, los empresarios tenderán a buscar beneficios rápidamente e invertirán menos; las fugas de capital tenderán a ser periódicas; el cuidado al medio ambiente tenderá a ser más débil y la pobreza será mayor dado que los activos en manos de los pobres llevan consigo la duda de su legalidad.

Un ejemplo de políticas exitosas de provisión de títulos de propiedad rurales lo constituye Tailandia. En 1982, el gobierno de ese país decidió emprender un programa de veinte años destinado a titular y registrar tierras agrícolas en todo el país. El programa ha sido un éxito, ya que tanto la proporción de tierras titula-

60 Investigaciones compiladas en el Banco Mundial (2005) cuantifican esto. Por ejemplo, los empresarios de Europa del Este que creen que sus derechos de propiedad están seguros reinvierten sus ganancias entre 14 y 40 por ciento más que aquellos que no están seguros. En países tan disímiles como Ghana y Nicaragua, los agricultores que sienten que sus derechos de propiedad están seguros invierten un 8% más en sus tierras que aquellos que no lo están.

das y registradas, como los préstamos en buenos términos a los cuales han accedido sus titulares se han multiplicado.

Burns (2004) explica que el éxito del programa se debió a que tenía una visión clara y el gobierno estaba comprometido en el corto y mediano plazo en su implementación; el marco legal y de políticas para la implementación del programa eran sólidos; el proyecto se basó en proyectos anteriores que reconocían los derechos de los actuales ocupantes a sus tierras; los procedimientos de registro diseñados fueron eficientes y simples; el público tenía confianza en el sistema de registro y participó activamente en el mismo; y se limitó el acceso de los grupos de presión que podían limitar su éxito, como abogados y notarios.

Políticas financieras

El Estado tiene un papel fundamental en corregir las fallas de mercado del sector financiero. Una de las más importantes tiene que ver con la falta de información. Muchas empresas pequeñas y medianas no pueden acceder a fuentes de crédito porque el sistema bancario carece de la información necesaria para evaluar la calidad del riesgo a tomar. Encuestas a empresarios[61] indican que la percepción de los obstáculos al acceso al sistema financiero por parte de las empresas de un mismo país varía sustancialmente dependiendo del tamaño de la empresa. Las acciones del Estado para eliminar este sesgo favorecerían la inversión.

Una de las fallas de mercado más importantes se da cuando el acceso irrestricto a financiamiento –muchas veces internacional– de las compañías o los gobiernos, conlleva a crecimientos vertiginosos de la deuda externa. La apertura indiscriminada de los mercados de capitales, combinada con situaciones de extrema liquidez internacional, ayuda a explicar gran parte de las crisis financieras sufridas por América Latina en los ochenta, por México en la mitad de los noventa y por el este asiático a finales de la misma década. El monitoreo constante de los flujos de capitales y del *stock* de deuda pública y privada y una sincronización de la política financiera con la política cambiaria son importantes para evitar la aparición de burbujas financieras o de bienes raíces, para así disminuir la vulnerabilidad externa de la economía.

En los últimos años, mucho esfuerzo se ha dedicado al estudio de la efectividad de los controles de capital en las economías emergentes. Tanto Malasia como Taiwan pudieron sobrellevar la crisis que azotó a su región en 1997-1998, y en parte esto se debió a sus mercados de capitales controlados[62]. Igualmente, mucho

61 Banco Mundial (2005).

62 Malasia introdujo un control cambiario en la cúspide de la crisis financiera de Asia, con efectos menos pronunciados que en los países vecinos. Taiwán abrió su mercado de capitales en 1990, pero de manera limitada. Por ejemplo, sólo pocas empresas extranjeras pueden cotizar en el mercado y la repatriación de capitales está sujeta a autorización. Ver Wade (2003),p. xxxix.

se ha escrito acerca del sistema chileno de movilidad regulada de capitales y el efecto de éste en la aparentemente menor volatilidad de la economía chilena con respecto a las de sus vecinos. Si bien es cierto que no hay recetas válidas para países tan disímiles en sus cuentas de capital como los de la región andina, sería útil que los gobiernos de la región mantuviesen las herramientas de control disponibles en caso de corridas financieras y cambiarias de gran escala.

Los estudios de las economías del este asiático enfatizan la importancia del nivel de ahorro de esas sociedades en la generación de fondos de inversión productiva. En Taiwan, por ejemplo, las tasas de ahorro rondaron el 30% del ingreso nacional a finales de los años setenta[63]. Además de las tasas de interés reales positivas, otras políticas contribuyeron con estos niveles. Estas incluyen la protección de los bancos a la competencia extranjera, regulaciones bancarias más estrictas y control de los diferenciales entre las tasas activas y pasivas[64]. También merece referencia la creación de los sistemas postales de ahorro, que ayudan a incentivar el ahorro de personas de bajos recursos a través de la disminución de los costos de transacción.

No cabe duda que gran parte del crecimiento de las economías emergentes de Asia se explica por la acumulación de capital como consecuencia de las altas tasas de inversión. Además de las ya mencionadas, la combinación de políticas que influyó en este desenlace incluyó:

•Bajos precios relativos para los bienes de capital, gracias a los bajos aranceles y una estructura de impuestos que favorecía a la inversión[65].
•Programas de riesgos compartidos entre las empresas y el Estado, lo que llevaba consigo una mayor supervisión y mayor diseminación de información relevante entre los actores.
•Controles a las salidas de capital.

Políticas regulatorias

Las políticas regulatorias en la región andina deben enfocarse tanto en la provisión de un marco legal creíble para el crecimiento de la inversión, como para la

63 Estas tasas de ahorro son de las mayores del mundo. En Corea del Sur, para el mismo año, las tasas eran del 17,5%; en Japón de 26,3%; en Filipinas de 18,1%; en Estados Unidos de 7,6%.

64 El incremento del ahorro y la inversión en los países emergentes del Asia vino acompañado de un incremento en la intermediación financiera, producido en parte por políticas en las que el gobierno regulaba las decisiones de cartera de los bancos y controlaba las rentas de los mismos. A pesar de ello, los sistemas financieros de las economías asiáticas todavía muestran vulnerabilidades como las que llevaron a la crisis financiera de la segunda mitad de los años noventa. Sin embargo, los niveles de ahorro en estas economías se mantienen altos, en parte gracias a algunas de las políticas mencionadas.

65 De acuerdo al Banco Mundial (1993), esta estructura impositiva tomó formas diversas, desde una estructura simple y con bajos impuestos como la adoptada por Hong Kong hasta las políticas de desgravámenes dirigidos como las adoptadas en Corea del Sur y Taiwán. En Tailandia, la estructura impositiva se muestra complicada, por lo que no se ve que los incentivos hayan tenido una influencia positiva sobre la inversión.

facilitación de la entrada y salida de empresas en los diferentes rubros. La literatura ha identificado que los patrones de exportación de los países han sido influenciados por la facilidad de la entrada y salida de las empresas a estos rubros, pero que las políticas que facilitan la entrada y salida de empresas varían dependiendo del rubro[66].

Autores como De Soto (2000) han documentado este problema y llegaron a la conclusión que la solución a la informalidad podría ser un arma "potente" para que los sectores más pobres puedan acceder al sistema financiero y comenzar a invertir y mejorar la productividad. El lograr esto no implica la imposición de políticas de arriba hacia abajo, sino que requiere del contacto con las poblaciones mismas para entender el entramado contrato social "informal" existente y diseñar una manera de asimilar a los sectores informales a partir de ellos. De esta forma, el cambio en el sistema será más fácil y los que ahora se encuentran en el sector informal percibirán que la integración al sistema formal implica un bajo costo y, potencialmente, importantes beneficios para ellos.

Parte del marco regulatorio que enfrentan los países de la región viene dada por la pertenencia en organizaciones internacionales reguladoras del comercio. El estatus de miembros hace que algunas de las políticas sugeridas sean de difícil aplicación.

Por ejemplo, los subsidios a las exportaciones, los requerimientos de contenido local, las cuotas a las importaciones y las leyes de patente que no se acoplan a los estándares internacionales son todos ilegales bajo las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC)[67]. Muchos instrumentos de política que no pueden ser usados (como los subsidios a las exportaciones) están vinculados al desempeño en los mercados internacionales[68]. Por otro lado, las restricciones de propiedad intelectual son un obstáculo para que los países en desarrollo copien tecnología y la mejoren. El castigo a la violación de estos acuerdos es un menor acceso a los mercados de los países desarrollados.

Algunos autores como Wade (2003) consideran que estos tratados impiden que los países en desarrollo implementen políticas como las que dieron resultado en el este asiático. Sin embargo, Rodrik (2004) piensa que las negociaciones multilaterales están evolucionando hacia una filosofía en la que se permite mayor espacio

66 Ver Álvarez y López (2005).

67 Los tres tratados específicos que tratan sobre estos temas son el Acuerdo sobre Propiedad Intelectual relacionada con el Comercio (TRIPS, por sus siglas en inglés), el Acuerdo sobre Medidas de Inversión relacionadas con el Comercio (TRIMS) y el Acuerdo General sobre el Comercio en Servicios (GATS).

68 Rodrik (2004). Un ejemplo lo constituye el Artículo 27.1 del TRIPS, que dice que los derechos de patente y propiedad intelectual no discriminarán entre artículos locales y extranjeros, lo cual limita la adopción de tecnologías por parte de los países en desarrollo para fomentar a sectores particulares.

de política local a los países en desarrollo. Indudablemente que parte del diseño y la implementación de cualquier política sectorial conlleva a estudiar su factibilidad bajo la luz de los acuerdos internacionales de los cuales el país es miembro.

Hacia dónde ir: políticas verticales

Décadas de políticas de sustitución de importaciones fallidas han dejado a los países de la región escépticos ante políticas que impliquen la "escogencia de sectores". Las políticas verticales que funcionaron en Asia, y las que se proponen en este capítulo, tienen menos que ver con escoger "sectores" y más con el apoyo a actividades específicas como la adopción de cierta tecnología, la producción de un producto novedoso o el desarrollo de una técnica en específico.

Rodrik (2004) dice que las actividades que hay que apoyar son aquellas que son nuevas a la economía. Hay que tener en cuenta, así mismo, que a veces se van a escoger perdedores. La idea es que junto con los perdedores, también haya ganadores, pero minimizando los costos en los que se incurren al equivocarse de sectores. Grandes metas como el desarrollo de sectores enteros son demasiado ambiciosas. En ese sentido, el Banco Mundial tiende a ser de la opinión de que "mientras más ambiciosa sea la meta y peor sea la gobernabilidad, la probabilidad de éxito –de las políticas verticales– será menor"[69].

La literatura no ofrece "recetas" para poder escoger cuál o cuáles sectores económicos son buenos candidatos para la intervención selectiva de los gobiernos. Si bien es cierto que aquellos sectores que han mostrado alta inversión en desarrollo de tecnología o han tenido un buen desempeño exportador pueden ser candidatos favorables, también podría ser que el beneficio marginal de cada dólar de asistencia gubernamental sea menor al de otras industrias más pequeñas e incipientes. Lo que pareciera ser cierto es que los esfuerzos por seleccionar candidatos deberían no ser amplios, sino estar focalizados en industrias y empresas particulares, preferiblemente, similares entre sí.

Así mismo, los esfuerzos deberían dirigirse hacia la superación de las fallas de mercado que impiden el desarrollo pleno de la industria o empresa, y no repetir los vicios que impiden su crecimiento. Las industrias y empresas deben identificar las sinergias existentes en el país, dadas por factores como su ubicación geográfica, su clima, infraestructura, precios relativos de los insumos, posibilidades de mercado y nivel educativo de la fuerza de trabajo, entre otros. Por último, los esfuerzos deberían estar dirigidos a la formalización de los vastos sectores infor-

69 Banco Mundial (2005).

males de las economías andinas y al fomento de la capacitación técnica y del empleo estable.

Se deben establecer de antemano parámetros para juzgar la efectividad de las políticas sectoriales, preferiblemente basados en la productividad –tanto en su nivel absoluto como en su tasa de crecimiento– y no tanto en niveles como empleo o producción. Igualmente, las políticas deben contar con una estrategia de salida estipulada de antemano, preferiblemente que entre en efecto automáticamente en caso de no cumplirse ciertas condiciones.

Amsden (2001) compila la lista de criterios que utilizaron los países asiáticos para decidir cuáles sectores merecían apoyo[70]. Estos incluyen:

•Industrias intensivas en capital, para facilitar la acumulación del mismo.
•Industrias exportables.
•Altos efectos de vinculación con el resto de la economía.
•Mercados con potencial de crecimiento.
•Intensidad en tecnología.
•Alto valor agregado.
•Industrias poco intensivas en energía.
•Industrias poco contaminantes.
•Industrias que utilizasen las materias primas disponibles.
•Industrias que ahorrasen divisas.
•Industrias que redujeran la disparidad geográfica.

Investigación y Desarrollo (ID)

Hay múltiples maneras en que los gobiernos pueden incentivar la dedicación de mayores recursos a la ID. La más directa es el incremento de los fondos públicos para programas de investigación. Esto debe acompañarse de un aumento en el contacto de los medios académicos e investigativos con la industria y los mercados. Los programas de investigación deben tener metas claras y castigos creíbles. El éxito o fracaso debe ser medido utilizando estándares internacionales objetivos, como el número de publicaciones o el de patentes comerciales producto de los diferentes programas. Se deben hacer esfuerzos para que la continuidad del financiamiento dependa de estos parámetros, de manera que los mismos investigadores tengan incentivos para que su trabajo genere frutos económicos.

En Taiwan, la política del Estado es la de dirigir la ID hacia sectores específicos, lo que la literatura ha llamado el "empuje direccional"[71]. La manera en que esto se ha hecho es a través de becas de investigación a instituciones privadas en sec-

70 Las industrias que más se beneficiaron en Asia fueron los químicos, los textiles, maquinaria, metalmecánica y electrónica.
71 Wade (2003). En inglés, *directional thrust*.

tores específicos como la biotecnología o la farmacología, sin que el Estado participe en actividades de investigación directamente. En Corea del Sur, la estrategia de apoyo a la ID se basa más en las empresas público-privadas de investigación tecnológica, y en el suministro estatal de tecnologías de la información.

La industria de las fibras sintéticas en Taiwan es una muestra de cómo el Estado puede invitar la inversión extranjera directa para incentivar la ID y la transferencia de tecnologías. El gobierno taiwanés emprendió un proceso de sustitución de importaciones para desarrollar el sector de fibras sintéticas en sociedad con empresas extranjeras dispuestas a licenciar tecnología. Mientras el sector crecía, el gobierno continuaba desarrollándolo trayendo más empresas extranjeras que produjeran para los segmentos de la cadena de producción donde no producían los taiwaneses. Esto fue generando una impresión en las empresas extranjeras de que el gobierno tomaba al sector en serio y que podían confiar en él.

La acción del gobierno invitó la creación de industrias privadas relacionadas con el sector, fomentando las asociaciones con socios que ya se habían establecido para una mayor transferencia tecnológica a través de acuerdos de licencia. La experiencia del gobierno en los convenios con las empresas extranjeras fue fundamental a la hora de continuar negociando su expansión hacia nuevas áreas y fomentando acuerdos de tecnología compartida en ellas. Esta política de concertación entre el Estado, la industria privada nacional y la extranjera dio como resultado que para 1981 Taiwan fuese el cuarto productor mundial de fibras sintéticas[72].

En Irlanda, las autoridades se enfocaron en los llamados "sectores apoyados". Estos son los sectores farmacéutico, de servicios internacionales (procesamiento de datos, servicios financieros, etc.), salud e información y tecnología, atrayendo cuantiosas inversiones de empresas como Wyath, Intel, Abbott, Google, MBNA y Dow Corning . La Autoridad de Desarrollo de Irlanda regularmente publica informes detallando los logros en estas cuatro áreas, así como diseminando la información acerca de la inversión extranjera y la transferencia de tecnología. Por otro lado, impulsa la oferta educativa amoldada a las necesidades de las industrias mencionadas, siendo un norte de esta política la formación de *clusters* especializados en industrias con alto contenido tecnológico.

Financiamiento directo

La experiencia indica que muchas veces, el proporcionar financiamiento estatal directo a distintas empresas genera más vicios que beneficios[73]. De acuerdo con el Banco Mundial (2005), los países donde parte del sector bancario está en manos del Estado tienen sistemas bancarios menos desarrollados y con más dis-

72 Wade (1990).

73 Ver los capítulos de este libro para los numerosos ejemplos de esto en la región andina.

torsiones, como poder de mercado, pobre acceso al crédito, mala distribución de los recursos financieros y corrupción. Vicios similares se hacen evidentes en las instituciones financieras de desarrollo gubernamental.

Por otro lado, las políticas de créditos dirigidos, mediante las cuales el Estado determina cuál porcentaje de la cartera de crédito debe ir hacia qué tipo de actividades, genera múltiples distorsiones por las limitaciones a la información que tienen los burócratas gubernamentales a la hora de decidir los porcentajes a destinar a cada actividad. Muchas veces, el efecto de estas políticas termina siendo el sobrefinanciamiento de actividades poco productivas que absorben recursos financieros y perjudican así el acceso al crédito de actividades más productivas que puedan proporcionar mayores beneficios sociales.

Aunque la experiencia en América Latina con respecto a este tema no ha sido del todo positiva, en Asia existe una larga historia de financiamiento dirigido por parte del Estado. Dependiendo de ciertas coyunturas, los gobiernos de Taiwan, Corea del Sur y Japón han creado fondos especiales orientados generalmente al acceso a tecnología y a la compra de insumos de capital necesarios para la exportación[74]. Sin embargo, la adopción de este tipo de medidas puede verse impedida de manera significativa por los acuerdos internacionales suscritos por los países andinos.

Actualmente, en China existen programas de financiamiento directo a gran escala que hacen difícil competir con productos manufacturados de ese país. A las ventajas naturales de la China en cuanto a costo de mano de obra y facilidad para alcanzar economías de escala se unen la capacidad del Estado chino de suministrar crédito barato a las empresas a través de la banca estatal. Así mismo, el Estado continúa dando garantías a sus empresas para la obtención de créditos, aunque esta práctica viene disminuyendo desde que China accedió a la OMC en 2001[75].

Por otro lado, el fomento al microcrédito puede servir de apoyo a las PyMEs, aunque hay que acotar que la mayoría de las experiencias exitosas de microcrédito consisten en instituciones privadas que compiten entre sí asegurando un desempeño bancario saludable. La filosofía básica que ha marcado el éxito de instituciones pioneras, como el Grameen Bank en Bangladesh, consiste en la utilización de mecanismos no convencionales de garantía a la hora de otorgar créditos. Muchas veces, los pequeños empresarios son demasiado pobres y no poseen garantías para acceder al sistema financiero tradicional.

74 Como explica Wade (1990), para guardarse de retaliaciones por financiamiento injusto de las exportaciones por parte de sus socios comerciales, algunos de estos esquemas de financiamiento fueron resguardados en estricto secreto.

75 Ver Mesquita Moreira (2004).

El enfoque del Grameen Bank consistió en la sustitución de las garantías tradicionales con mecanismos como la responsabilidad conjunta, mediante la cual el acceso al crédito de un grupo de personas relacionadas entre sí depende del pago de las deudas de los miembros del grupo que ya han accedido a las mismas. El mecanismo hace que los créditos futuros al grupo dependan del buen desempeño de los créditos actuales, que tienden a ser por montos bajos y períodos de repago cortos. Este enfoque se ha replicado con éxito en algunos países de la región andina, en instituciones innovadoras como Banco Sol de Bolivia.

La industria de los semiconductores en Taiwan es una muestra de que el financiamiento directo puede ser exitoso si es acompañado de transferencia tecnológica, y si los efectos de las inversiones se traducen en mayores conocimientos para la población. El gobierno taiwanés estableció en 1974 el instituto ERSO, dedicado a la búsqueda de socios extranjeros para la fabricación de semiconductores.

Luego de varios intentos por establecer una industria exitosa, el despegue del sector se dio a mediados de los años ochenta cuando, en una asociación estratégica con Philips y otras empresas domésticas y extranjeras, el Estado aporta importantes fondos para establecer la Taiwan Semiconductor Manufacturing Corporation. Esta empresa se propone encabezar el mercado de *chips*, específicamente para aplicaciones y no de memoria, y para ello se afinca en la transferencia de tecnología de Philips.

La empresa motivó el diseño de tecnología autóctona a través de la apertura a los proyectos y sugerencias de las empresas locales, lo cual originó en una explosión de talento dedicado al diseño de *microchips* para diferentes aplicaciones. En 1990, existían en Taiwan 58 casas de diseño de *chips*, comparadas con 218 en toda Europa[76].

El ejemplo de los semiconductores indica que los beneficios de las actividades de investigación y desarrollo pueden ser lentos en llegar. Por otro lado, es difícil imaginar que Taiwan tuviese el éxito que tiene este sector actualmente, de no ser por la acción del Estado inclinada a crear una masa crítica de científicos y diseñadores en esta área. ERSO facilita la transferencia de tecnología al obtener licencias de uso tecnológico que luego revende en el mercado local, eliminando la competencia entre firmas por la misma tecnología que termina encareciéndola. Su *modus operandi* generalmente involucra el aprendizaje de cómo funcionan ciertas tecnologías, para después limitarse a obtener licencias sólo de los componentes tecnológicos que estima cruciales. En 1987, el presupuesto de ERSO fue de US$ 100 millones y empleó a 1.700 personas.

76 Wade (1990).

En Singapur, el financiamiento directo por parte del gobierno casi siempre ha tomado la forma de inversiones conjuntas con el sector privado. Es así como el gobierno ha formado diversos fondos, como el Fondo de Desarrollo de *Clusters* (CDF), con el fin de financiar iniciativas en conjunto con el sector privado de modo que los riesgos son compartidos por ambos. Actualmente, el Fondo cuenta con US$ 3.5 mil millones, y ha participado en diversas iniciativas exitosas como el desarrollo de la industria de micro-electrónicos y plantas de polietileno en sociedad con Chevron. El gobierno también ha establecido fondos como el Fondo de Inversión para Empresarios en Tecnología, que sirve de capital de inicio *(venture capital)* para ideas de innovación tecnológica en las que el Fondo actúa como socio del empresario. Este fondo se formó en Abril de 1999 con un aporte inicial de US$ 1 mil millones.

Políticas tributarias

Las políticas de incentivos tributarios en América Latina han sido extensivamente usadas, inclusive en los años noventa cuando se pensó que las políticas industriales iban en retroceso. Sin embargo, el uso de tasas impositivas especiales para las industrias genera distorsiones, fomenta la evasión tributaria y puede ser una fuente de corrupción. Por otro lado, las políticas tributarias efectivas tienden a ser simples de administrar y de cumplir.

Las fórmulas para aumentar la recaudación tributaria tienden a pasar por la ampliación de la base tributaria. Los organismos tributarios de los países exitosos tienden a ser autónomos, altamente tecnificados y utilizan plenamente los sistemas computarizados y otros avances tecnológicos que facilitan tanto el procesamiento de impuestos como la auditoria efectiva de los contribuyentes.

Por último, las políticas tributarias deben tomar en cuenta que en los países andinos la economía informal es altamente visible, y que su incorporación al sistema tributario va acompañada de una política de simplificación de impuestos que evite que las pequeñas empresas formales pasen al sistema informal.

De ser considerados los incentivos tributarios sería recomendable no dirigir éstos hacia industrias en general, sino hacia aquellas empresas que demuestren que han cumplido ciertas metas preestablecidas en áreas como inversión en tecnología, productividad y exportaciones, donde la relación costo-beneficio sea clara y transparente. Una idea incluida en el reporte del Banco Mundial (2005) consiste en ofrecer a las empresas una tasa impositiva fija más o menos permanente en vez de una rebaja tributaria temporal que sea seguida por una tasa impositiva desconocida. El presentarle esta opción a los inversionistas ha sido política tanto en Chile como Colombia y ha dado los incentivos correctos para que las firmas, que prefieren una disminución del riesgo antes que una rebaja tributaria, inviertan con confianza.

Los incentivos tributarios a las empresas que exportan han sido y seguirán siendo parte de las políticas en América Latina. Los capítulos subsiguientes de este libro discuten los múltiples problemas que estos esquemas han generado, incluyendo retardos en los reintegros y sesgos hacia empresas que ya exportan.

En Asia, este tipo de políticas ha sido implementada desde los años cincuenta. Por ejemplo, una de las primeras políticas sectoriales de Taiwan consistió en la rebaja de aranceles a los bienes intermedios a ser usados por las industrias exportadoras[77]. Se implementó también un amplio sistema de reintegro de impuestos a aquellas empresas que lograsen ciertas metas de exportación[78]. También se concedieron exoneraciones fiscales a empresas en sectores particulares que demostrasen que estaban exportando por lo menos el 50% de su producción, y se fomentó la creación de fondos de reserva libres de impuestos como resguardo a las fluctuaciones del tipo de cambio, de hasta un 7% de la cartera de créditos en moneda extranjera vigente.

Política regulatoria

Parte de una política vertical exitosa la constituye el eficiente diseño de la regulación. Las políticas regulatorias deben ser efectivas y de bajo costo para que sean beneficiosas. En ese sentido, deben estar dirigidas a corregir fallas de mercado estructurales, atendiendo prioritariamente a aquellas que mayores costos imponen a la sociedad, y hacerlo de manera directa y efectiva con los instrumentos de política adecuados.

La clave del éxito de las políticas regulatorias radica en el balance entre posiciones muchas veces contradictorias. Tiene que evitarse la discrecionalidad –que genera corrupción y búsqueda de rentas–, pero a la vez debe ser flexible y responder a cambios bruscos en el ambiente de negocios[79]. Debe tomar en cuenta que los gobiernos muchas veces carecen de la información necesaria para regular de manera óptima, pero a la vez debe ser fundamentada en una estructura burocrática altamente tecnificada.

La regulación exitosa muchas veces impone costos adicionales a las empresas pero, a la vez, minimiza los incentivos de éstas a ser deshonestas con el regulador y maximiza los incentivos a ser transparentes. La regulación efectiva tiende a ser cuidadosa, tomando en cuenta la necesidad de minimizar los esfuerzos que tienen que incurrir las empresas en cumplir con el marco regulatorio. Por último,

77 Esta regla es más laxa para los insumos variables que para los insumos fijos o de capital. En el caso de estos últimos hay que demostrar que el bien de capital no es producido en Taiwan para acceder a los reintegros. Ver Wade (1990).

78 Mientras que en algunos lugares de América Latina el reintegro estaba condicionado a la exportación del producto final en un plazo de tres meses, en Taiwan este plazo era de un año. Ver Wade (1990).

79 Generalmente, se piensa que mientras la inversión requerida en la industria sea más a largo plazo, menos discrecional debe ser el marco regulatorio para que la inversión se concrete.

la regulación exitosa aprende de las experiencias de otros países, pero a la vez se adapta a las condiciones locales del país en que se aplican.

La regulación de la calidad de los productos exportables es un área donde la intervención estatal puede ser justificada. Cuando un país recién comienza un *boom* exportador, la percepción de los productos en el exterior se relaciona menos con la marca del producto y más con el país de origen. Por esto las fallas en la calidad de algunos productos exportados tienen externalidades negativas sobre el sector exportador en general[80]. En este sentido, la actuación del gobierno a través de la regulación estricta de la calidad puede internalizar esas externalidades mediante la penalización de empresas que exporten productos de calidad variable. Inclusive se podría ligar el acceso a otros beneficios a la exportación a la obtención de certificados de calidad[81].

En las economías del este asiático fue muy común que los gobiernos usaran concursos con el fin de asignar cupos o preferencias crediticias, en efecto utilizando mecanismos de mercado en sus prácticas regulatorias[82]. Lo que hizo interesante estos concursos era que las firmas ganadoras, generalmente, tenían que haber cumplido ciertos objetivos de desempeño preestablecidos. Éstos incluían como premios la obtención de crédito instantáneo o reintegros impositivos, de seguros de exportación a tasas preferenciales, la aprobación prioritaria de licencias de tecnología o la asignación prioritaria de divisas. Se establecieron también concursos para premiar a los bancos que otorgaban carteras preferenciales, con acceso prioritario a fondos del gobierno e instrumentos de redescuento, mientras para premiar a las empresas que habían invertido significativamente en ID se les otorgaban licencias preferenciales de tecnología.

Para ganar la mayoría de estos, las empresas tenían que demostrar que habían cumplido ciertas metas de exportación, con el fin de alcanzar mayores economías de escala. Algunas veces, las cuotas de exportación a mercados más regulados dependían de cuánto habían exportado las firmas a mercados menos regulados, pensándose que el desempeño en éstos últimos sería un buen indicador de la eficiencia de la empresa.

Es interesante notar que este tipo de mecanismos se usó en Japón, Malasia, Taiwan, Corea del Sur, Singapur y Hong Kong en contextos disímiles entre sí, pero a pesar de eso tuvieron muchos aspectos en común que contribuyeron a su éxito. Estos incluían:

80 Brooks (2003), utilizando data detallada al nivel de planta para Colombia, encuentra que las exportaciones colombianas son menores a lo que predecirían los modelos teóricos. La razón que esboza para las pocas exportaciones es la mala calidad de los productos manufacturados colombianos.

81 Existe un costo a la regulación excesiva de la calidad. En Taiwan se espera que si la inspección retrasa la exportación por más de cinco días se permite el envío, asegurándose la inspección de esa empresa en el siguiente ciclo. Ver Wade (1990).

82 Banco Mundial (1993).

•Premios lo suficientemente importantes como para motivar la participación de los jugadores importantes.
•Reglas claras y preestablecidas para que no quedasen dudas de qué tipo de comportamiento sería premiado y cuál castigado.
•Árbitros competentes e imparciales[83].
•Seguridad de que no habría retaliaciones contra las empresas que no participasen.

Protección arancelaria y para-arancelaria focalizada

La experiencia de América Latina indica que las políticas sectoriales que se centran en la protección arancelaria y para-arancelaria de sectores específicos no funciona de manera idónea. Los vicios que se crean en términos de búsqueda de rentas y corrupción no se ven compensados por una mayor productividad o por un mejor desempeño de los sectores favorecidos. Sin embargo, los sectores exportadores de productos finales e importadores de materia prima y bienes de capital se verían beneficiados por una política de modernización y agilización de los sistemas aduaneros.

Por ejemplo, una medida positiva sería la computarización y simplificación de los trámites aduaneros. Como evidencian los autores de los capítulos de este libro, muchas veces los trámites de importación y exportación implican la presentación de la misma información a diferentes agencias con distinto poder discrecional. Una automatización adecuada a la infraestructura de los países andinos reduciría los días de espera en aduana para los comerciantes, a la vez que limitaría el contacto directo con funcionarios muchas veces corruptos. Por otro lado, la automatización podría disminuir los costos de supervisión, lo cual liberaría recursos que podrían ser utilizados para tener una burocracia más pequeña, pero más entrenada y mejor pagada.

Aunque la protección focalizada no es recomendable en general, hay que tomar en cuenta que en Asia se ha usado con éxito moderado. Por ejemplo, en Taiwan para acceder a los reintegros de aranceles provenientes de la importación de insumos para las industrias de exportación, el producto tenía que estar en una lista detallada que incluía todos los insumos usados en las empresas consideradas "estratégicas" por el gobierno de la isla. Estas listas también incluían condiciones acerca de la capacidad de producción que tenía que tener el importador del insumo para acceder al reintegro[84].

83 Los árbitros de los concursos incluían los Bancos Centrales, los Ministerios de Finanzas y las agencias de promoción industrial de los países.

84 Por ejemplo, en la lista de insumos de la industria de maquinaria eléctrica se incluyen los insuladores eléctricos con capacidad de 24 kilovoltios o más. En la industria electrónica, la producción de tubos de rayos catódicos clasifica para el reintegro siempre y cuando la capacidad de producción anual sea de 1,5 millones de piezas o más.

El uso de instrumentos para-arancelarios de protección en Asia, generalmente, estuvo acompañado de beneficios secundarios. Por ejemplo, en algunos países para acceder a licencias de importación había que demostrar además que la empresa había cumplido ciertos objetivos de exportación, con el fin de que las rentas por la importación del bien protegido quedaran en manos de aquellos que, a los ojos del Estado, estaban beneficiando a la sociedad. Por otro lado, la importación de algunos insumos requería certificación de que no podían producirse localmente por parte de la asociación gremial correspondiente. Esto ayudó a incrementar el contacto entre empresarios y potenciales proveedores y a aumentar el flujo de información, ya que los potenciales productores locales podían tener una idea de la demanda de ciertos insumos a través de esas cartas.

Asistencia pro-exportadora

Las empresas exportadoras en la región andina se beneficiarían de una potenciación de las agencias locales de promoción de exportaciones que les ayude a identificar y vencer los obstáculos que impiden que exporten, así como promocionen al país y a sus industrias en el extranjero, participen en ferias comerciales, auxilien con estudios de mercado y sirvan de vínculo entre la empresa privada y la amplia red diplomática y comercial de los gobiernos en el extranjero[85]. Es importante que estas agencias se separen de otras relacionadas con el comercio exterior, como los servicios de aduanas o las corporaciones financieras orientadas a las exportaciones. Esto les permite enfocarse en el mercadeo del país y sus productos, en la obtención de información para las empresas medianas y pequeñas y en la participación en ferias internacionales.

La industria de los electrónicos en Taiwan es un ejemplo de cómo políticas pro-exportadoras pueden ser exitosas. El gobierno de la isla fomentó en los años cincuenta la instalación de fábricas de electrónicos, a través de asociaciones con firmas japonesas que buscaban mano de obra más barata. Esta búsqueda se extendió a las empresas americanas y en 1965 se instala la primera zona franca de la isla.

El gobierno buscó a partir de ahí el desarrollo de la industria de manera integral, formando un grupo de trabajo que asistiera en labores de mercadeo, coordinación de la producción con las demandas de los compradores foráneos, búsqueda de suministros seguros de materia prima, entrenamiento al personal, mejora de la calidad y aligeramiento de los procesos burocráticos. Para ello organizó dos grandes ferias en las que juntó a productores extranjeros y locales. Como resul-

85 De acuerdo con el Banco Mundial (2005), los presupuestos anuales de las agencias de promoción de inversiones de países como Singapur e Irlanda rondan los US$ 45 millones. La agencia nacional de promoción de exportaciones de Taiwán contaba en 1983 con 500 empleados y 42 oficinas en el mundo entero. Muchas veces, el financiamiento de estas agencias proviene de leves impuestos a los exportadores mismos.

tado de estas políticas, el sector de los electrónicos obtuvo tasas de crecimiento de dos dígitos hasta bien entrados los años setenta.

China ha experimentado un éxito impresionante con la creación de zonas exportadoras cercanas a las regiones de alto crecimiento de Hong Kong y Taiwan. Por su parte, Malasia fundamentó gran parte de su crecimiento económico en las zonas francas de exportación, muchas de las cuales permitían la libre importación de materia prima a ser producida para la exportación[86]. Sin embargo, la experiencia en América Latina es mixta, ya que los países han encontrado dificultades en obtener los beneficios que devengan dichas zonas y las empresas han tenido pocos incentivos para adoptar los estándares de calidad y asimilar las lecciones aprendidas de las zonas especiales. Las zonas francas generarán beneficios a la economía en general, siempre y cuando se permita su integración al resto de la economía y que las diferencias de política entre las zonas especiales y el resto de la economía se hagan progresivamente menores.

Creación de vínculos

Existen maneras efectivas para promover el derrame de los beneficios de la inversión extranjera directa hacia la industria local[87]. Por ejemplo, la Junta de Desarrollo Económico de Singapur proporcionó incentivos organizacionales y económicos para que algunos gerentes extranjeros de compañías, que habían invertido en el país, se instalaran por uno o más años en varias compañías proveedoras locales. Estos vínculos ayudaron a crear múltiples asociaciones entre empresas foráneas y locales, donde éstas últimas se adaptaron a los estándares internacionales y aumentaron tanto su productividad como su valor agregado de forma dramática.

En Irlanda, la Agencia de Desarrollo Industrial identificó empresas líderes en diversas áreas que pudieran servir de proveedores locales a las multinacionales y participó con ellas en la búsqueda de contratos de suministro. Esto permitió que las compras de insumos locales por parte de empresas multinacionales aumentara significativamente, beneficiando a los proveedores locales que vieron aumentar sus niveles de empleo y su productividad.

Las habilidades de persuasión del Estado para establecer vínculos entre empresas extranjeras y locales pueden tomar formas poco convencionales. Por ejemplo, en Taiwan existen funcionarios con altos conocimientos técnicos y poca capacidad de ser corrompidos, encargados de persuadir a las empresas extranjeras a suplirse con empresas locales. Los métodos de persuasión incluyen las pro-

86 En 1980, el 70% de las exportaciones manufactureras de Malasia provenían de las zonas francas. Este porcentaje bajó al 40% en 1989. Ver Banco Mundial (1993).

87 Estas dos experiencias son reseñadas en Banco Mundial (2005).

mesas de negocios futuros condicionadas al suministro local, los incentivos fiscales, aranceles mayores y el retraso en los permisos de importación que antes se emitían de manera ligera.

Los gobiernos pueden también ayudar a que las asociaciones entre los proveedores locales y las empresas extranjeras tomen la forma que más facilite la transferencia de tecnología. Cuando el gobierno de Corea del Sur decidió incrementar esfuerzos para transferir tecnología al sector de la electrónica en los años setenta, utilizó diversos instrumentos para que las asociaciones tomaran la forma de licencias o de consultorías más que inversión extranjera directa. Entre estos figuraban decretos de compra de productos nacionales, requisitos de contenido local de las industrias y participación directa en las negociaciones entre las partes.

Historias de empresas exitosas beneficiarias de políticas sectoriales

Hyundai[88]. En los años sesenta, Hyundai embarcó en un proceso para diseñar el primer automóvil coreano. Contrató expertos internacionales, juntó un equipo multidisciplinario de expertos y firmó acuerdos de licencias con empresas extranjeras. Después de muchos errores y aciertos, el primer prototipo estuvo listo a los 14 meses de iniciado el consorcio. En su primera prueba, el motor se cayó a pedazos. Las subsiguientes pruebas tampoco fueron exitosas, ya que los prototipos presentaron fallas estructurales que hacían que se cayeran a pedazos en cada prueba.

Los científicos no entendían por qué esto ocurría. Después de once prototipos, el motor pasó la primera prueba. En total se fabricaron 324 motores de prueba, sometidos a numerosas revisiones tecnológicas y de diseño. Además de esto, se fabricaron 200 transmisiones de prueba y 150 autos de prueba hasta que Hyundai los perfeccionó en 1992.

Mientras tanto, el gobierno coreano escogía al sector automotor como un sector primordial en la aplicación de políticas sectoriales. Durante los años setenta se fijaron la meta de producir automóviles a finales de la década con un 90 por ciento de contenido local. Se impulsaron las empresas conjuntas con compañías extranjeras (como GM y Nissan), se abrieron las puertas a la importación de insumos y se mantuvo altamente protegido el mercado de productos finales, permitiéndose algunas pocas importaciones a aquellas empresas que cumplieran con metas de exportación. El gobierno ayudó así mismo a financiar la exportación por debajo del costo de producción[89].

88 Banco Mundial (2005), citando a Kim (1997) y Wade (1990).

89 El costo de producir el Hyundai Pony en 1979 era US$ 3.700. El precio doméstico era US$ 5.000 y el precio en el extranjero US$ 2.200.

También se fijaron estándares de calidad para autopartes y otros componentes, prometiéndole a los productores locales total protección de la competencia extranjera siempre y cuando éstos alcanzasen las metas de precio y calidad fijadas. En 1986, el Hyundai Excel se convirtió en el auto importado de mayor venta en la historia de los EEUU, y en 2003, Hyundai vendió cerca de dos millones de vehículos en el mundo. A medida que la industria se ha desarrollado, se han ido abriendo las puertas a la inversión y la competencia extranjeras.

Samsung[90]. La historia de Samsung se remonta a los años cincuenta, cuando comienza produciendo azúcar, una actividad que fue rápidamente abandonada. En los años sesenta se expande hacia otros negocios y se crea el conglomerado o *chaebol* gracias a los incentivos del Estado que buscaban imitar el éxito de los *keiretsu* o conglomerados japoneses.

La entrada de Samsung a los semiconductores se da a finales de los años setenta, cuando compran compañías locales de semiconductores que no habían sido exitosas. El gobierno coreano se comprometió a ayudarles a desarrollar el sector, siendo una de las piezas clave el control del Estado sobre el sector de las telecomunicaciones, una industria altamente protegida y que ofrecía compatibilidades tecnológicas con Samsung.

Todos los contratos de tecnología en telecomunicaciones con firmas extranjeras fueron revisados y reasignados a compañías locales. Al mismo tiempo, el gobierno anunció enormes inversiones en la modernización de la infraestructura de telecomunicaciones, la mayor parte de las cuales fueron a beneficiar a empresas locales de semiconductores como Samsung. Ésta, a su vez, estableció contratos a largo plazo con firmas extranjeras como ITT, AT&T y Northern Telecom a cambio de transferencia de tecnologías. Las rentas en el sector de telecomunicaciones ayudaron a financiar las inversiones requeridas para desarrollar el sector de semiconductores.

Mientras se desarrollaba el negocio de los semiconductores, Samsung se expandió rápidamente a otras áreas de la electrónica y la construcción, utilizando contactos con empresas extranjeras y enfatizando la transferencia de tecnologías. Por ejemplo, Samsung había comenzado a producir hornos microondas sin mucho éxito, debido en parte a la feroz competencia de Japón. Cuando General Electric decidió cerrar su línea de producción de hornos microondas en los años ochenta, decidió asociarse con Samsung para que ésta los produjera.

En 1993, Samsung producía 80.000 hornos diarios. Actualmente, la compañía opera en 58 países, contrata 108.000 trabajadores entre todas sus divisiones y en 2003 tuvo ventas globales de US$ 101.7 miles de millones.

90 Wade (1990), Banco Mundial (1993) y http://en.wikipedia.org/wiki/Samsung#History, acceso el 27 de julio del 2005.

Irlanda y el software. A principios de los años ochenta, el gobierno de Irlanda decidió promover la educación técnica en computación a través de becas especiales para el área. Esto permitió que rápidamente Irlanda fuese el foco de atracción de las principales empresas de *software* en el mundo que han basado sus sedes europeas en Dublín. Irlanda es actualmente uno de los dos principales productores de *software* del mundo[91]. El 55% de las exportaciones de *software* de la OECD provinieron de Irlanda y EEUU. Irlanda es responsable del 40% de todo el *software* empaquetado y 60% del *software* de negocios vendido en Europa. Es el exportador de servicios de *software* más grande del mundo, exportando en el 2000 US$ 5.48 mil millones, un tercio de las exportaciones totales del país.

El establecimiento de grandes empresas ha incentivado el desarrollo de pequeñas empresas locales enfocadas en productos específicos y orientadas a la exportación. Este grupo de aproximadamente 600 compañías exportó 1.5 mil millones de euros en el 2002[92].

El establecimiento de la Science Foundation Ireland, una agencia pública-privada de innovación e investigación, augura bien para el sector. Esta agencia prevé la inversión de 635 millones de euros en investigación en tecnologías de comunicaciones y ciencias en esta década. Gran parte de este presupuesto será para investigaciones conjuntas entre la industria y las universidades irlandesas.

Salmón en Chile. El desarrollo de la industria salmonera en Chile es un ejemplo de interacción entre el Estado y la industria privada exitosa en América Latina. La Fundación Chile, creada en 1976 por una asociación entre el gobierno de Chile y la ITT Corporation de EEUU para apoyar la transferencia en tecnología al país, inició en 1980 un proyecto para criar salmón en jaulas en el sur del país.

Este proyecto se dio gracias a que los estudios de la fundación determinaron que la región tenía el potencial hídrico y de recursos humanos para esta actividad. También se benefició el proyecto de la presencia de una industria truchífera en la región, por lo que algunas de las empresas suplidoras estaban ya localizadas ahí.

La Fundación incentivó la transferencia de tecnologías a través de diversos programas de innovación, y el gobierno abrió la industria a la inversión privada. En 20 años, la industria salmonera ha crecido vertiginosamente, pasando de US$ 116 millones en exportaciones en 1990 a US$ 973 millones en el 2002. En el 2001, la industria empleaba de forma directa a 28.500 personas, y en forma indirecta a otras 12.000. Hay 40 empresas productoras en Chile, 62% de las cuales son de capital nacional. De estas empresas, 19 de ellas tienen ventas

91 Ver Hogan y Hutson (2005).
92 Ver http://www.enterprise-ireland.com/SourceIreland/Ireland/Software.htm

superiores a los US$ 10 millones anuales y cinco de ellas tienen ventas por más de US$ 50 millones cada una[93].

El enfoque de la Fundación Chile, en conjunto con las asociaciones gremiales del salmón, ha enfatizado el desarrollo de un *cluster*. Por esto, la industria cuenta con numerosas empresas que le prestan servicios, incluyendo veterinarios, laboratorios, institutos de capacitación, servicio de alimentación, buzos, seguridad, construcción, transporte terrestre, marítimo y aéreo, servicios de mantenimiento de redes y jaulas y servicios de ingeniería, financieros y legales. La X Región, donde se localiza la mayor producción del salmón, se ha convertido en una de las zonas de Chile con mayor disminución en la pobreza y con desempleo más bajo.

Conclusiones

El entorno internacional actual ofrece nuevas posibilidades y limitaciones. El Consenso de Washington postulaba que la inserción en los mercados internacionales vendría como consecuencia de la estabilidad macroeconómica y de la eliminación de las distorsiones estatales. Sin embargo, este pensamiento no rindió los frutos esperados. Por otro lado, la globalización de la economía y las instituciones, así como el fracaso evidente de las políticas sectoriales tradicionales en América Latina, han restringido los grados de libertad de las políticas tradicionales.

Una de las lecciones que emerge de Asia es que el avance tecnológico de la sociedad debe venir tanto porque se aumenta la oferta (más educación, mayor protección de propiedad intelectual, etc.), como porque aumenta la demanda de tecnología. En otras palabras, los empresarios y las firmas exportadoras deben entender la importancia de tecnología y el Estado debe crear los incentivos para que su avance sea ineludible.

Para que las políticas sectoriales sean efectivas, deben existir canales de comunicación fluidos y constantes entre el sector público y los grupos relevantes del sector privado, sin caer en la corrupción y la búsqueda de rentas que degenera de una relación muy cercana entre estos sectores. Una vez este balance institucional es establecido, lo demás fluye naturalmente y las decisiones sobre la política sectorial correcta son más acertadas. La política industrial efectiva es aquella que genera mecanismos para que la información fluya, para que ambos sectores (gobierno y empresarios) puedan identificar donde están las fallas de coordinación e información, y fijen sus propios objetivos de política industrial.

La palabra clave es flexibilidad. Se busca plantear políticas sectoriales que generen el mayor dinamismo, pero a su vez minimicen los vicios propios de políticas

93 Ver Alvial (2002).

intervencionistas como el despilfarro, la corrupción y la búsqueda de rentas. El Estado debe participar activamente en el proceso de desarrollo en asociación con el sector privado, y buscar generar las rentas necesarias para que las industrias descubran las actividades en las que el país tiene ventajas.

La interacción de los gobiernos con el sector privado debe también incluir un compromiso de que el crecimiento beneficiará a todos, sobre todo a los sectores marginados. En Asia, por ejemplo, las políticas industriales vinieron acompañadas de reformas en la tenencia de tierras, políticas de subsidios a las áreas rurales, políticas sociales dirigidas a regiones o etnias rezagadas y programas de vivienda. Esto ayudó a los gobiernos a mantener la legitimidad que necesitaban para continuar impulsando sus políticas sectoriales.

Otra lección que se extrae de la experiencia asiática es que la política arancelaria debe permitir el libre acceso de bienes intermedios e insumos en la producción de los bienes exportables. El apoyo del Estado a la importación de bienes intermedios podría incluir los reembolsos de los aranceles por los productos utilizados en bienes exportados. Sin embargo, cada país debe decidir por su cuenta el grado de protección a los bienes finales, tomando en consideración su trayectoria histórica, las restricciones de política que enfrente y los posibles vicios que podrían impedir el desarrollo de industrias altamente competitivas.

Por último, es importante destacar que cualquier iniciativa de política sectorial va a necesitar ajustes institucionales para poder tener éxito. Éstos van desde el aislamiento y la tecnificación de la burocracia, hasta el uso de castigos creíbles que acompañen a las políticas que generen beneficios. Como se verá en los capítulos siguientes, gran parte de los problemas de las políticas sectoriales en la región andina se radicaron en el aparato estatal mismo, por lo que la solución de estos vicios se constituye en el necesario primer paso.

Bibliografía

• Agosín, Manuel (1999). *"Trade and Growth in Chile: Past Performance and Future Prospects"*. Mimeo, Universidad de Chile.

• Aitken, Brian J., and Ann E. Harrison (1999). *"Do Domestic Firms Benefit from Direct Foreign Investment? Evidence from Venezuela"*. *American Economic* Review 89(3): 605-618

• Álvarez, Roberto y Ricardo A. López. *"Entry and Exit in international markets: Evidence from Chilean data"*. Manuscrito, Indiana University.

• Alvial, Adolfo (2002). "Evolución de la industria, *Cluster* y Competitividad". Intesal de Salmón de Chile.

• Amsden, Alice H. (2001). *"The Rise of The Rest: Challenges to the West from Late-industrializing Economies"*. Oxford University Press. New York, NY.

• Asia Development Bank (2000). *"Private Sector Development Strategy"*. Asia Development Bank Report.

• Aw, Bee Yan; Sukkyun Chung y Mark J. Roberts (2000). *"Productivity and Turnover in the Export Market: Micro-level Evidence from the Republic of Korea and Taiwan (China)"*. World Bank Economic Review 14(1):65-90.

• Baffes, J and A. Shah (1998). *"Productivity of Public Spending, Sectoral Allocation Choices and Economic Growth"*. Economic Development and Cultural Change 48, no. 2, (January): 291-303.

• Banco Interamericano de Desarrollo (2003). *"Competitiveness"*. Strategy Document GN-2243-1. Washington, DC.

• Banco Mundial (1993). *"The East Asian Miracle"*. Banco Mundial y Oxford University Press. New York, NY.

• Banco Mundial (2005). *"World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone"*. Banco Mundial y Oxford University Press. New York, NY.

• Bojanovic, Antonio y Michael Krakowski (2003). *"Regulation of the Electricity Industry in Bolivia: Its Impact on Access to the Poor, Prices and Quality"*. Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv, Papel de Discusión HWWA 250.

• Brooks, Eileen (2003). *"Why Don't Firms Export More? Product Quality and Colombian Plants"*. UC Santa Cruz Working Paper.

• Brunetti, Aymo, Gregory Kisunko y Beatrice Weder (1997). *"Institutional Obstacles to doing Business: Region-by-region results from a Worldwide Survey of the Private Sector"*. Background paper for World Development Report 1997. The World Bank Working Paper WPS1759.

• Burns, Anthony (2004). *"Thailand's 20 Year Program to Title Rural Land"*. Trabajo preliminar para el Reporte del Banco Mundial, 2005.

• Castilla, Miguel y Osmel Manzano (2004). "El reto de retomar la sostenibilidad fiscal en la Región Andina". En Sostenibilidad Fiscal en la región andina: Políticas e instituciones. Corporación Andina de Fomento, Caracas.

• Chang, Ha-Joon (2003). *"Globalization, Economic development and the role of the State"*. Zed Books Ltd. Londres.

• Clarke, George R. G. (2005). *"Do government policies that promote competition encourage –or discourage– new product and process development in low and middle-income countries?"* World Bank Policy Research Working Paper 3471, January 2005.

• Cole, Harold, Lee Ohanian, Alvaro Riascos y James Schmitz, Jr. (2004). *"Latin America in the Rear View Mirror"*. NBER Working Paper 11008.

• De Soto, Hernando (2000). *"The Mystery of Capital: Why Capitalism triumphs in the West and Fails Everywhere Else"*. Basic Books. New York, NY.

• Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, and A. Shliefer (2002). "The Regulation of Entry," Quarterly Journal of Economics, 117(1), 1-37.

• Fernandes, Ana (2002). *"Trade Policy, Trade Volumes and Plant-Level Productivity in Colombian Manufacturing Industries"*. Yale University Mimeo.

• Fernandes, Ana y Alberto Isgut (2004). *"Learning-by-Doing, Learning-by-Exporting, and Productivity: Evidence from Colombia"*. World Bank Working Paper 3544.

• Ghezzi, Piero et al. (2001). *"Public Debt Sustainability in Select Emerging Markets"*. Deutsche Bank, abril 2001.

• Hausmann, Ricardo y Dani Rodrik (2003). *"Economic Development as Self-discovery"*. Harvard University Mimeo.

• Heckman, James y Carmen Pagés (2004). *"Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean"*. National Bureau of Economic Research. Cambridge, Mass.

• Herrera, Ana María y Eduardo Lora (2005). *"Why So Small? Explaining the Size of Firms in Latin America"*. Michigan State University mimeo.

• Hogan, Teresa y Elaine Hutson (2005). *"Capital structure in new technology-based firms: financing in the Irish software sector"*. University College Dublin Mimeo.

• Imbs, Jean, and Romain Wacziarg (2003). *"Stages of Diversification"*. American Economic Review, 93(1), marzo 2003, 63-86.

• Ireland Development Authority (2003). *"Annual Report 2002: Enriching Ireland"*. IDA Publications. Dublin.

• Bailey Klinger & Daniel Lederman (2004). *"Discovery and Development: An Empirical Exploration of "New" Products"*. Policy Research Working Paper Series 3450, The World Bank.

• Lawrence, Robert Z. and David E. Weinstein (2001). *"Trade and Growth: Import Led or Export Led? Evidence from Japan and Korea"*. En Rethinking *the East Asian Miracle,* Joseph E. Stiglitz y Shahid Yusuf eds.. Oxford: Oxford University Press.

• Liu, Jin-Tan, meng-Wen Tsou y James K. Hammitt (1999). *"Export Activity and productivity: Evidence from the Taiwan Electronics industry"*. Weltwirtschaftliches Archive 135(4):675-91.

• López de Silanes, Florencio y Alberto Chong (2003). *"The truth about privatization in Latin America"*. Yale University ICF Working Paper No. 03-29.

• Lora, Eduardo y Ugo Panizza (2002). *"Structural Reforms in Latin America under Scrutiny"*. Mimeo Banco Interamericano de Desarrollo.

• Mesquita Moreira, Mauricio (2004). *"Fear of China: Is there a future for manufacturing in Latin America?"*. Mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo.

• Noland, Marcus y Howard Pack (2002). *"Industrial Policies and Growth: Lessons from International Experience"*. Banco Central de Chile Working Paper No. 169.

• Rodríguez-Clare, Andrés (2005). *"Microeconomic Interventions After the Washington Consensus"*. Banco Interamericano de Desarrollo, Papel de trabajo No. 524. Washington, DC.

• Rodrik, Dani (2004). *"Industrial Policy For The Twenty-First Century"*. Harvard University.

• Rojas-Suárez, Liliana (2002). *"Toward a sustainable FTAA: Does Latin America meet the necessary financial preconditions?"*. Institute for International Economics mimeo.

• Rosenthal, S. y W. Strange (2003). *"Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economics"*. Próximamente en: V. Henderson and J.F. Thisse, editors. Handbook of Urban and Regional Economics 4. Amsterdam, Países Bajos: North-Holland Publishers.

• Schneider, Friederich (2002). *"Size and measurement of the Informal economy in 110 Countries around the World"*. Mimeo, University of Linz, Austria.

• Thomas, John W. y Lim Song Guam (2001). *"Using markets to Govern better in Singapore"*. John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Working Paper RWP02-010.

• Transparencia Internacional (2004). *"Transparency International Corruption Perception Index 2004"*. Transparency International, Londres. Disponible en http://www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.en.html#cpi2004.

• Tybout, James R. (2003). *"Plant and Firm Level Evidence on New Trade Theories"*. En E. Kwan Choi y James Harrigan, eds., Handbook of International Trade. Blackwell Publishers. Malden, Mass.

• Wade, Robert (1990). *"Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization"*. Segunda Edición, Princeton University Press. Princeton, NJ.

• Wade, Robert (2003). *"Creating capitalisms"*. Introducción a la segunda edición de "Governing the Market". Princeton University Press. Princeton, NJ.

• Walsh, Brendan (2003). *"When Unemployment disappears: Ireland in the 1990s"*. CESifo Working Paper No. 856, University College Dublin.

• Wolak, Frank (1999). *"Market Design and Price Behavior in Restructured Electricity Markets: An International Comparison"*. Manuscrito, Stanford University.

• Young, Soogil (1994). *"Trade policy reform in Korea: background and prospect"*. Manuscrito para conferencia conjunta del ROC y ROK sobre políticas industriales. Korea Development Institute. Seúl.

Políticas sectoriales para promover la competitividad en Bolivia

Fernando Candia
Eduardo Antelo

Políticas sectoriales para promover la competitividad en Bolivia

Fernando Candia – Eduardo Antelo[1]

Hasta la primera mitad de la década de los ochenta, Bolivia buscó la industrialización mediante la sustitución de importaciones, accionada por políticas con un fuerte contenido sectorial en las que segmentos industriales o incluso empresas específicas eran beneficiadas. Estas prácticas, como en muchos países andinos, generaron empresas y sectores ineficientes, corrupción y altos costos para el fisco.

El deterioro de la situación económica produjo un cambio de orientación del modelo de desarrollo seguido por el país a partir de 1985. La política gubernamental abandonó el capitalismo de Estado, y se privilegió un programa de estabilización y reformas estructurales basado en los lineamientos del Consenso de Washington, promoviendo la estabilidad económica, la liberalización de los mercados y una mayor apertura externa.

El programa de estabilización y reformas estructurales no produjo los resultados esperados en términos de crecimiento, reducción de pobreza y generación de empleos e ingresos. Las políticas sectoriales también sufrieron, en parte por el cambio dogmático de las políticas, pero también por la severa crisis fiscal que las motivó.

En este momento Bolivia parece haber llegado a un punto de "fatiga de las reformas", donde se debate la posibilidad de reversión de algunas reformas y sobre la necesidad de una participación más activa del Estado. La mayor competencia, los avances tecnológicos, y la reestructuración de empresas en los últimos años están impulsando la internacionalización y globalización de los negocios, y en este contexto hacen necesario el repensar las políticas sectoriales y el papel del Estado en el desarrollo productivo. Estas políticas sectoriales más activas no son de fácil diseño y aplicación. Este trabajo pretende arrojar algunas luces sobre su pertinencia para Bolivia.

Políticas sectoriales en Bolivia: un resumen de la experiencia

Un modelo de capitalismo de Estado fue impulsado en el país, principalmente desde la década de los cincuenta y hasta inicios de los ochenta, cuando se implementa la Nueva Política Económica (NPE). El modelo se basaba en una partici-

1 Consultor Internacional y Economista de la Corporación Andina de Fomento (CAF), respectivamente. Correos electrónicos: *fcandia@entelnet.bo* y *eantelo@caf.com*

pación activa del Estado en la economía, mediante empresas públicas y con intervención a través de incentivos en sectores considerados estratégicos.

Se pretendía una industrialización por sustitución de importaciones accionada por políticas con fuerte contenido sectorial. Los objetivos de la política sectorial eran promover el desarrollo de sectores específicos como los hidrocarburos, minería, industria y la agricultura para generar mayores exportaciones y crecimiento; lograr un mayor autoabastecimiento, principalmente respecto a alimentos y combustibles; y generar empleos.

Se creó la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), que buscaba romper con la dependencia de la explotación y exportación de los recursos naturales. La CBF incursionó en actividades diversas, como la construcción de obras de servicio público e infraestructura económica (por ejemplo la carretera Cochabamba-Santa Cruz), la organización y administración de empresas y la concesión de créditos de fomento a actividades industriales, agrícolas y ganaderas, la artesanía, la minería, el turismo, la agricultura, el riego y la electrificación.

El proceso de sustitución de importaciones fomentó el cultivo del azúcar, arroz, algodón, soya y los recursos madereros. La expansión de Santa Cruz, el principal departamento productor del país en la actualidad, se basó en la explotación petrolera y la incorporación de extensiones de tierra a la actividad agrícola productiva.

Las empresas públicas se encontraban diseminadas en la mayoría de los sectores de la actividad económica: minería, hidrocarburos, electricidad, ferrocarriles, aeronavegación, industria liviana y servicios financieros y de comercialización de granos y azúcar. Se nacionalizaron las actividades petrolera y minera. Se crearon y/o fortalecieron empresas públicas como la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), la Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF), Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE), Empresa Nacional de Energía (ENDE), y Lloyd Aéreo Boliviano (LAB). Además, las inversiones públicas permitieron concluir la red ferroviaria oriental y las conexiones Santa Cruz-Brasil y Santa Cruz-Argentina.

En términos de políticas de crédito y tasas de interés, las políticas sectoriales tomaron la forma de créditos subsidiados, refinanciados y con tasas diferenciales, administrados por el Banco Central y por los bancos estatales Agrícola, Minero y del Estado. Los préstamos de fomento estatal estuvieron ligados principalmente a los sectores minero y agrícola, así como al desarrollo industrial, ganadero, lechero y de fomento a la producción de algodón, goma, castaña, cacao, caña de azúcar, maderas y soya. La concesión de créditos de desarrollo estuvo dirigida principalmente a la agricultura de Santa Cruz.

Por otro lado, se buscó financiar la importación de maquinaria e insumos necesarios para la sustitución de importaciones, utilizando los recursos generados por la minería estatal mediante la creación de tipos de cambios diferenciales en periodos de moderada o alta inflación. La política cambiaria tendió a sobrevaluar el tipo de cambio para incentivar la importación de bienes de capital e insumos para la producción.

La política estatal de fomento al desarrollo agropecuario e industrial no se basó sólo en la asignación de créditos, sino también en la determinación de precios subvencionados principalmente para la caña de azúcar y el incremento del precio final al consumidor por encima de los precios externos para favorecer a los ingenios azucareros. Por otro lado, el Estado controló los precios de bienes de consumo básicos e intervino en la fijación de cuotas de producción. La industria también se benefició de un margen de preferencia para las compras estatales.

La agroindustria y la industria disfrutaron de un mercado interno protegido. Las restricciones para-arancelarias, prohibiciones, licencias previas y depósitos previos para importar se constituyeron en instrumentos de protección. Hasta 1985, la tasa de protección efectiva para el sector industrial tuvo un promedio simple de 44,4% y llegó a un promedio ponderado de 94,1%[2].

La nueva política económica (NPE)

El deterioro de la situación económica derivó en hiperinflación, reducciones del producto y del ingreso de las personas, elevadas tasas de desempleo (llegando a 18%) y subempleo (57%) e inestabilidad política, propiciándose un cambio de orientación del modelo de desarrollo seguido por el país hasta 1985. La política gubernamental abandonó el capitalismo de Estado y se privilegió un programa de estabilización y reformas estructurales, basado en los lineamientos del Consenso de Washington, impulsando la estabilidad económica, la liberalización de los mercados y una mayor apertura externa. El sector privado tendría la responsabilidad principal de realizar las inversiones productivas y el Estado la de garantizar la estabilidad macroeconómica y promover inversiones en educación, salud, saneamiento básico e infraestructura.

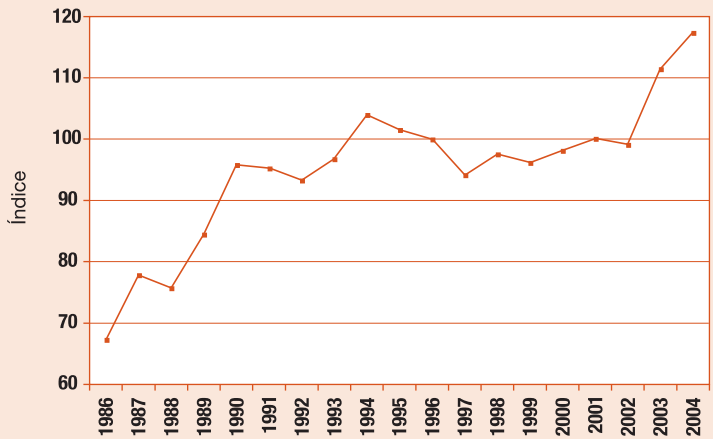
La característica central de la NPE, como se llamó la nueva política, ha sido el buscar promover su neutralidad con respecto a actores, procesos y sectores. En tal sentido, se limitó el espacio para políticas sectoriales convencionales, buscando reestructurar el sistema de incentivos de la economía hacia una mayor apertura al exterior, e incorporar a las fuerzas del mercado como el principal mecanismo asignador de recursos en la economía. Se eliminaron muchas barre-

2 Carlos Machicado, citado en Lazarte y Pacheco (1992).

ras para-arancelarias, se redujeron los niveles y dispersión de los aranceles y se eliminaron los controles de precios y tasas de interés.

La política cambiaria se ejecuta a partir de 1985 a través del Bolsín bajo un sistema de tipo de cambio reptante. El Banco Central toma como referencia el tipo de cambio real multilateral con los principales socios comerciales de Bolivia para ajustar el tipo de cambio nominal mediante mini devaluaciones periódicas, buscando mantener estable, predecible y competitivo el tipo de cambio real. La política cambiaria ha permitido aumentar la competitividad de las exportaciones bolivianas desde 1985. Esto dio como resultado una depreciación continua del tipo de cambio real como se evidencia en el Gráfico 1.

Gráfico 1
Evolución del tipo de cambio real



Fuente: BCB-UDAPE

La reforma financiera reintrodujo las transacciones en moneda extranjera en el sistema financiero y abrió la cuenta de capital de la balanza de pagos. El Estado se retiró de las decisiones de asignar el crédito en la economía y se liquidó a la banca pública comercial y de fomento, cerrándose los Bancos Agrícola, Minero y del Estado. Se buscó complementar dicha liberalización con el desarrollo y fortalecimiento de la supervisión y regulación financiera, avanzando en términos de regulación prudencial con la reglamentación de requerimientos de capital. Se aprobaron Leyes de Bancos, del Banco Central, del Mercado de Valores y de Seguros buscando mejorar la competencia, solidez y confianza en el sistema financiero, así como fomentar el ahorro y promover la expansión y diversificación de los servicios financieros. También se promovió el ingreso de la banca extranjera. Por último, se crearon instituciones para ampliar la base patrimonial de los bancos y se aumentó la importancia de la banca de segundo piso.

A partir de mediados de la década de los noventa, el Estado promovió la transferencia de la administración de las empresas estatales al dominio privado mediante la capitalización de cinco de las seis principales empresas públicas que dominaban la actividad en los sectores en los que se desempañaban: YPFB, ENDE, ENFE, ENTEL, y LAB. Se impulsó además la privatización de una parte considerable de las otras empresas públicas. Con estas reformas la Inversión Extranjera Directa llegó a superar 11% del PIB en 1998-1999, como se aprecia en el Gráfico 2.

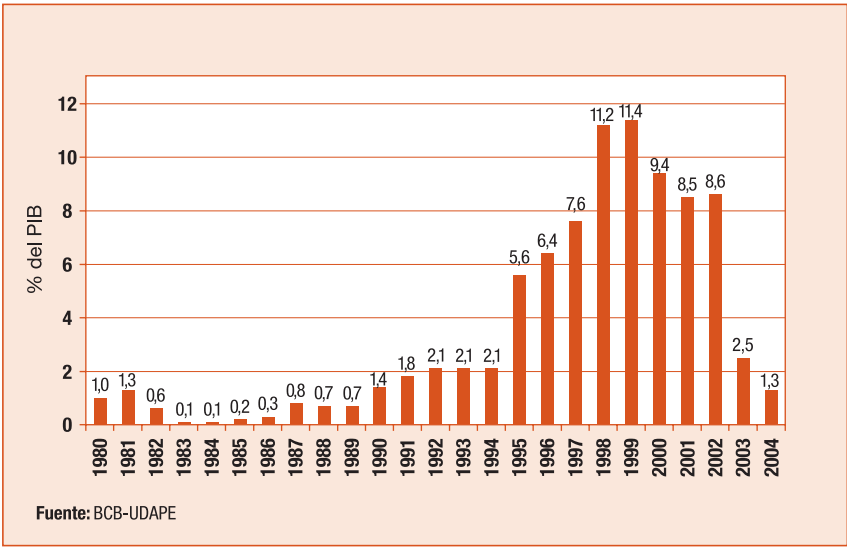


Gráfico 2
Evolución de la inversión extranjera directa

Se cambió la orientación de las políticas de inversión pública, concentrando la mayor parte del financiamiento externo disponible en programas y proyectos dirigidos al sector social, particularmente en educación, salud, saneamiento básico y desarrollo rural. La inversión pública también se tradujo en inversiones en infraestructura, principalmente caminos.

Se eliminó la dispersión de aranceles que fluctuaban entre 0% y 150%. Se eliminaron exoneraciones y barreras para-arancelarias, como las licencias previas de importación. Se redujo la alícuota del arancel al 10% y se estableció una diferenciación para bienes de capital a los cuales se aplica una tasa arancelaria de 0% y 5%. Adicionalmente, en virtud de acuerdos de integración regional y de tratados bilaterales, existe un creciente número de partidas arancelarias que están libres de todo gravamen arancelario.

Desde 1987 se autorizó la devolución a los exportadores de impuestos indirectos pagados por la adquisición de insumos, materias primas y otros componen-

tes incorporados en el costo de las mercancías exportadas. Los mecanismos de compensación fueron alterados en diversas oportunidades debido, en general, a problemas de liquidez del Tesoro General de la Nación (TGN) que generaron atrasos recurrentes en las devoluciones, y a la administración ineficiente de las devoluciones que se asoció a problemas de sobrefacturación por parte de algunas empresas exportadoras[3]. Según estimaciones del Viceministerio de Industria, Comercio y Exportaciones, la devolución de impuestos a los exportadores representa aproximadamente medio punto porcentual del PIB por año[4].

Igualmente, fueron creadas zonas francas, cuyas operaciones se encuentran exentas del pago de impuestos internos y de aranceles aduaneros. En 2003 existían 13 zonas francas con administración privada y una con administración estatal.

En 1987 se creó el Instituto Nacional de Exportaciones (INPEX), con el objetivo de promover las exportaciones mediante la provisión de servicios de asistencia técnica e información. Restricciones presupuestarias limitaron las acciones de esa institución, y en 1998 fue sustituida por el Centro de Promoción Bolivia (CEPROBOL) que amplió sus atribuciones para incorporar también la promoción a las inversiones y el turismo. Para agilizar los trámites administrativos y reducir la burocracia y centralización se creó el sistema de Ventanilla Única de Exportación (SIVEX).

Bolivia ha ampliado sus relaciones de intercambio comercial con el resto del mundo, estableciendo nuevos acuerdos bilaterales y multilaterales de comercio y profundizando los acuerdos existentes. Este país es miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y de la Comunidad Andina (CAN). Es también miembro asociado del Mercado Común del Sur (Mercosur). Adicionalmente se beneficia de tratamientos arancelarios preferenciales derivados de convenios bilaterales establecidos en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias con los Estados Unidos (Sistema Andino de Preferencias o ATPDEA, por sus siglas en inglés); con países de la Unión Europea (Régimen de Preferencias para Productos Seleccionados de los Países Andinos), Canadá, Japón y países del Grupo de los Siete (Sistema Global de Preferencias Comerciales).

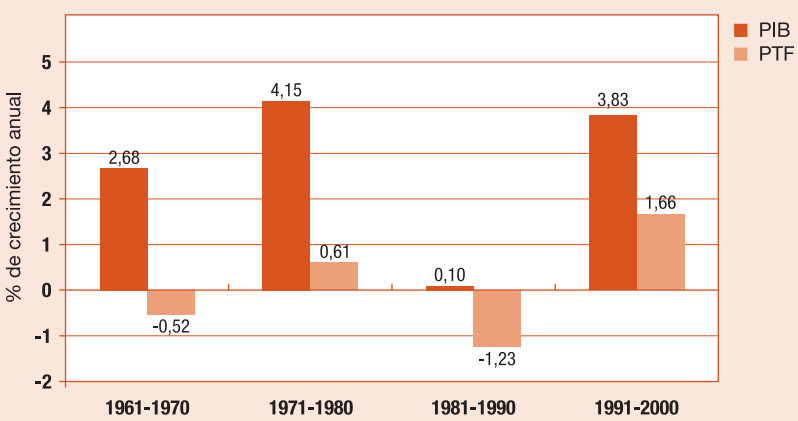
3 Entre los mecanismos de compensación aplicados se encuentran: Certificado de Reintegro Arancelario (CRA), Certificados de Notas de Crédito Negociables (Cenocren), Bonos de Tesorería Redimibles (BTRs), *"Drawback"*, y finalmente, los Certificados de Devolución Impositiva (Cedeim), vigentes hasta la actualidad.

4 También se instituyó el Régimen de Internación Temporal para las Exportaciones (RITEX) que permite la admisión temporal de materias primas y bienes intermedios a territorio aduanero nacional por 180 días con suspensión del pago de los impuestos de importación, con la condición que los bienes sean reexportados luego de haber sido sometidos a una transformación. Existe una centena de empresas incorporadas al RITEX que han llegado a exportar un promedio superior a US$ 100 millones en los últimos años.

Estos acuerdos han beneficiado principalmente a las exportaciones no tradicionales, en especial de soya y derivados a los países de la CAN, y de textiles, confecciones, cueros, productos de madera y joyería a Estados Unidos en el marco del ATDPEA. Se debe mencionar que en 1993, Bolivia suscribió un contrato de exportación de gas natural por 20 años a Brasil, efectivizado a partir de 1999, el cual impulsó la exportación de este hidrocarburo.

Evaluación del impacto de las políticas sectoriales

La aplicación de las políticas sectoriales en Bolivia no permitió alcanzar los objetivos de generar un mayor crecimiento sostenible, aumentar la productividad, reducir la vulnerabilidad de la economía, crear una mayor autosuficiencia en la generación de divisas o aumentar los niveles de empleo. El Gráfico 3 muestra cómo el crecimiento económico no fue sostenible, y cómo la productividad total de los factores muestra pocas variaciones, tanto en el periodo de capitalismo de Estado como a partir de la nueva política económica.



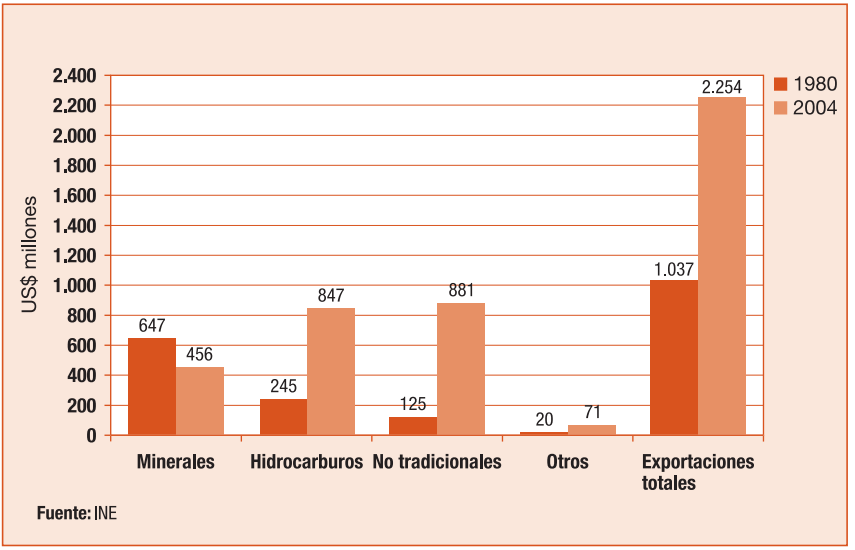
Fuente: Loayza, Fajnzylber y Calderón (2004)

Gráfico 3
Crecimiento del PIB y de la Productividad Total de los Factores (PTF)

El Gráfico 4 muestra cómo la composición de las exportaciones cambió sustancialmente entre 1980 y 2004. El predominio de las exportaciones de minerales disminuyó, y aumentaron las exportaciones de hidrocarburos y productos no tradicionales, donde destacan la soya y sus derivados. Sin embargo, al año 2004 la dependencia de las exportaciones en productos primarios sigue siendo elevada, ya que sólo un 35% de las exportaciones son bienes manufacturados. La oferta exportable se encuentra concentrada en pocos productos, lo que restringe las

posibilidades de un crecimiento sostenido y hace a la economía vulnerable a las fluctuaciones en los precios de los productos primarios. Las exportaciones de Bolivia por país de destino tampoco cambiaron significativamente. Los Estados Unidos, Brasil y Argentina siguen siendo los principales socios comerciales de Bolivia.

Gráfico 4
Exportaciones en 1980 y 2004



El Gráfico 5 muestra que la estructura del producto no cambió sustancialmente entre 1980 y 2004. Sin embargo, destaca la reducción de la participación de los sectores agropecuario, minería e industria manufacturera, mostrando de alguna manera que no se alcanzaron los objetivos de la política sectorial de promover el desarrollo de estos sectores.

El Gráfico 6 muestra que la cuenta corriente de la balanza de pagos fue en general negativa. Esto indica que no se consiguió una generación neta de divisas y que las importaciones fueron superiores a las exportaciones. Para equilibrar la balanza de pagos fue necesario el ingreso de Inversión Extranjera Directa (IED), y que el sector público se endeudase con organismos financieros internacionales.

Por otro lado, no se generaron condiciones para crear empleos permanentes en el tiempo, debido en parte a que las inversiones productivas se realizaron en sectores intensivos en capital como hidrocarburos. Con la desaceleración de la actividad económica desde 1999 aumenta la tasa de desempleo abierta, y se estima que el subempleo afecta a un 50% de la población económicamente activa.

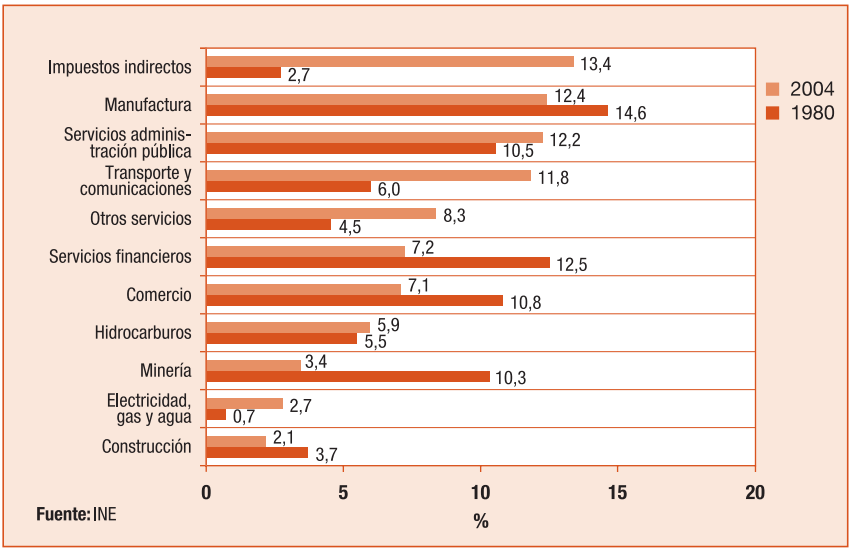


Gráfico 5
Estructura del PIB en 1980 y 2004

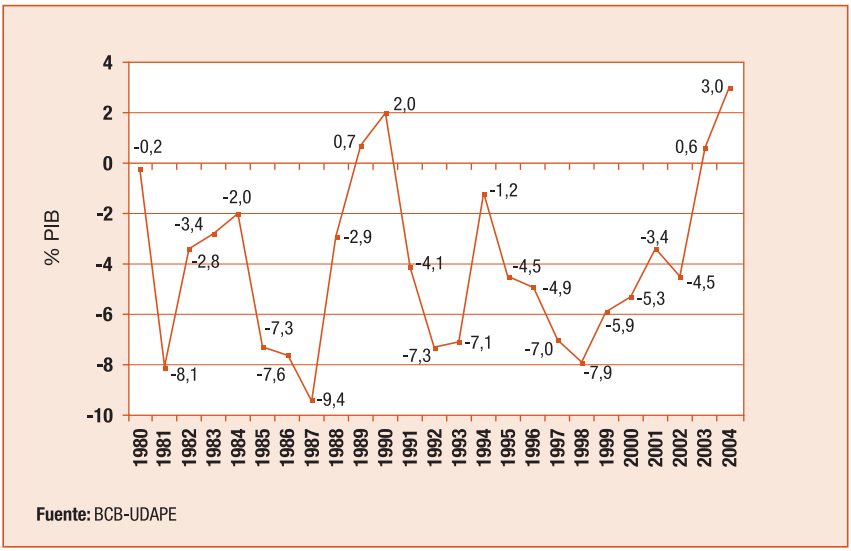


Gráfico 6
Evolución de la cuenta corriente de la balanza de pagos

Lecciones aprendidas

El dilema entre políticas de estabilización y sectoriales estuvo presente en el debate de los últimos años. Las políticas que podían promover un mayor crecimiento económico pero que afectaban los ingresos o gastos fiscales en el corto plazo, sufrieron retrasos en su implementación. El énfasis en la estabilización en el corto plazo parece haber entrado en conflicto con políticas sectoriales que

podían haber impulsado el crecimiento económico. Sin embargo, al no haberse producido los resultados esperados, Bolivia parece haber llegado a un punto de "fatiga de las reformas", donde se debate la posibilidad de reversión de algunas reformas y la participación más activa y eficaz del Estado.

Las políticas sectoriales deben ser consistentes con los lineamientos establecidos en las políticas macroeconómicas, y deben ser sostenibles desde el punto de vista fiscal. Así como los recortes del gasto público deben focalizarse en evitar la expansión del gasto corriente sin penalizar la inversión pública. También las políticas sectoriales deben ser financiadas por un sistema tributario basado en impuestos directos, a diferencia de lo que ocurre en Bolivia donde predominan los ingresos tributarios basados en impuestos indirectos. Por otro lado, la aplicación indiscriminada de la asignación de crédito subsidiado y dirigido por el Estado, sin una administración prudencial de la cartera, puede provocar crisis y desintermediación financiera[5].

Las distorsiones entre los precios domésticos e internacionales ocasionadas por el intervencionismo comercial y cambiario generan empresas ineficientes que no atienden satisfactoriamente a los consumidores y malgastan las escasas reservas internacionales. La sobrevaluación del tipo de cambio, que puede servir como un "subsidio" para la importación de insumos para la industria, también puede generar fuertes desequilibrios en el sector externo que afecten la productividad y la competitividad.

Se requiere una consolidación institucional para desarrollar los mercados de los factores de producción. En Bolivia, el mercado laboral no ofrece oportunidades de capacitación a trabajadores no calificados. El mercado de capital no opera con segmentos de largo plazo y la incorporación de tecnología se limita a las empresas más grandes.

Las políticas sectoriales deben ser articuladas en los diferentes niveles del sector público y en alianza con el sector privado. La creación de condiciones generales –marco legal e institucional adecuado– no es suficiente para atraer inversiones o aumentar las exportaciones y requiere de medidas sectoriales específicas. Por ejemplo, las empresas bolivianas exitosas en los mercados internacionales tuvieron que integrarse verticalmente porque no existen clusters sectoriales consolidados en el país y las empresas no podrían competir incorporando las debilidades de las pequeñas empresas domésticas. El papel del Estado en el fomento de esos *clusters* no se puede ignorar.

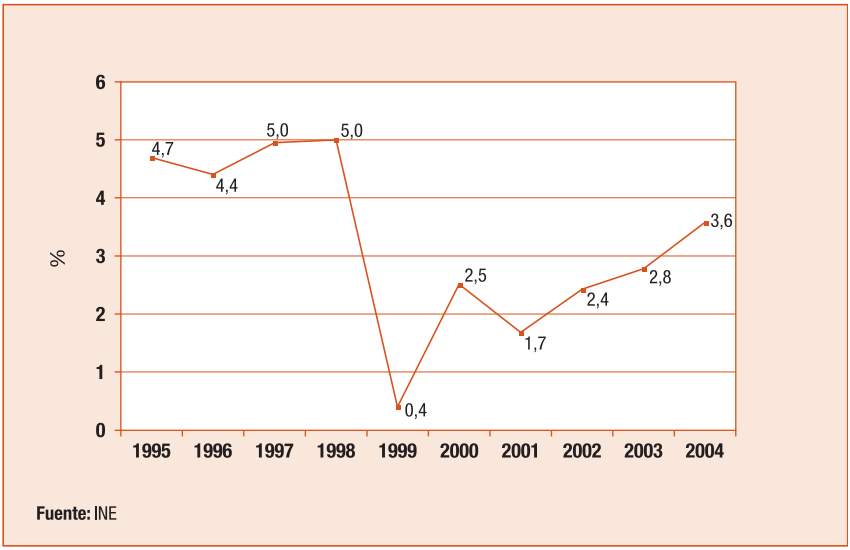
5 La experiencia muestra que los abusos en cuanto a la dirección estatal de los créditos agravaron la crisis financiera de los años ochenta, cuando la cartera en mora de la banca de fomento estatal (Banco del Estado) llegó a ser superior a la cartera vigente, al superar 52%.

En suma, es necesario contar con los fundamentos económicos adecuados, deben existir reglas del juego estables e instituciones sólidas y confiables. Las intervenciones gubernamentales deben buscar superar fallas del mercado formando parte de políticas de Estado, incorporando elementos de competencia y con incentivos al sector exportador, considerando al sector privado como un socio estratégico.

Condiciones iniciales y viabilidad de las políticas sectoriales

La economía boliviana llegó a crecer a tasas de 5% al año en 1997-98, pero el entorno económico se deterioró a partir de 1999 debido a shocks y factores internos políticos y sociales[6]. El Gráfico 7 muestra el escaso crecimiento del PIB en los últimos años. En 2004, las condiciones externas mejoraron y la economía se recuperó creciendo al 3,6%, impulsada por el crecimiento del sector de hidrocarburos y el comportamiento de las exportaciones. Pero en promedio, en el periodo 1999-2004 el crecimiento de la economía alcanzó el 2,2%, similar al aumento de la población, lo que impidió incrementar el ingreso *per cápita*.

Gráfico 7
Crecimiento de la economía



Fuente: INE

6 Estos incluyen: recesión de países socios comerciales y reducción de las remesas de recursos de bolivianos que viven en el exterior, principalmente en Argentina; reducción de los flujos de capital asociados con el debilitamiento de la economía internacional y la crisis regional; devaluaciones cambiarias en países vecinos, principalmente Argentina y Brasil; deterioro de los precios de exportación de minerales; *shocks* climáticos y desastres naturales asociados con el Fenómeno de El Niño y La Niña; impacto negativo sobre la economía de la erradicación de la coca y lucha contra el contrabando; la inestabilidad política con cuatro Presidentes Constitucionales desde el 2001, que implicó una rotación de autoridades y cambios en el énfasis de las políticas gubernamentales, y la intensificación de los conflictos sociales, donde se destacan la denominada "guerra del agua" en Cochabamba en abril de 2000, el bloqueo del altiplano en septiembre de 2000, las tensiones sociales en febrero de 2003 y la "guerra del gas" en octubre de 2003.

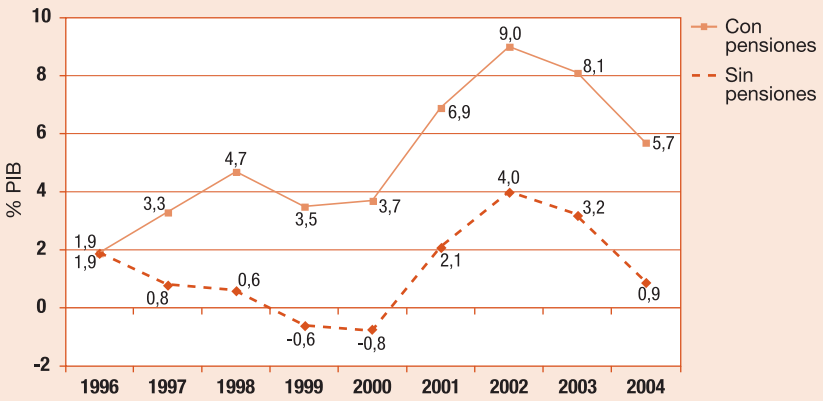
La inversión con respecto al producto fue relativamente baja en el periodo 1990-2004, con un promedio de 16% del PIB comparada con más de 20% para los países de América Latina. Esto limitó el potencial de crecimiento y la posibilidad de implementar políticas sectoriales. La inversión se redujo a menos de 15% del PIB en los años 2003 y 2004, como resultado de la significativa reducción de la IED. El financiamiento externo y privado se han constituido en los principales recursos para financiar la inversión debido a que el ahorro público estuvo limitado por elevados déficit fiscales.

Sector fiscal

Bolivia ha presentado niveles elevados de déficit fiscal, como se muestra en el Gráfico 8. Los costos de la reforma de pensiones, la reducción de los ingresos causada por la desaceleración de la actividad económica y el incremento de gasto corriente para atender demandas sociales han sido las causas principales de los recurrentes déficit. El déficit fiscal de 2004 de 5,7% del PIB es aún elevado y no garantiza la sostenibilidad de las finanzas públicas, a pesar de haberse reducido desde 9% del PIB en el 2002 y 8,1% del PIB en el 2003[7].

Gráfico 8

Déficit fiscal con y sin costos de la reforma de pensiones

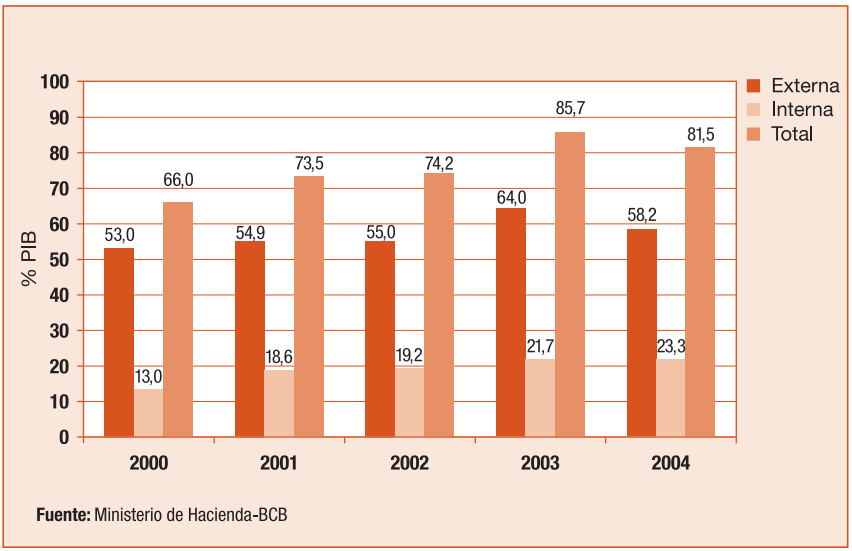


Fuente: Ministerio de Hacienda-BCB

7 Se debe mencionar que existe una elevada rigidez de los gastos públicos que limita las posibilidades de ajuste del déficit por ese lado, debido al pago de salarios del magisterio, la salud, la policía, el resto de la administración pública, las rentas de jubilación, el servicio de deuda, y las transferencias a departamentos, municipios y universidades. Estas partidas representan un 90% de los recursos del Tesoro General de la Nación (TGN).

La presión tributaria en Bolivia se ha ido incrementando paulatinamente desde la estabilización económica en 1985, y para el 2004 alcanza un 16% del PIB sin considerar los ingresos del sector de hidrocarburos, y a un 22% del PIB cuando se le considera. Sin embargo, las recaudaciones se concentran en unos 1.500 grandes contribuyentes (GRACO), que en el año 2003 aportaron el 56% de los ingresos tributarios y representaban sólo un 0,3% de un universo de 500 mil contribuyentes. Los contribuyentes sujetos a regímenes especiales –simplificado, integrado y agrario– que representan más del 22% de los contribuyentes generaron sólo el 0,1% de los ingresos tributarios[8].

Entre 2000 y 2004, la deuda pública total se incrementó desde un 66% del PIB a un 82%, debido principalmente al aumento de la deuda interna como se muestra en el Gráfico 9. A pesar que el financiamiento externo fue fundamental para cubrir el déficit fiscal, la deuda externa no se incrementó considerablemente debido a los alivios concedidos a países pobres altamente endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés). El aumento de la deuda interna en la composición de la deuda pública encareció los costos de servicio de la misma, debido a que gran parte de la deuda externa es a largo plazo y goza de periodos de gracia y tasas de interés inferiores a las del mercado.



Fuente: Ministerio de Hacienda-BCB

Gráfico 9
Deuda externa e interna

8 Por otro lado, estimaciones realizadas por la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE) y el FMI indican que la evasión del Impuesto al Valor Agregado, el principal impuesto en el sistema impositivo boliviano, puede alcanzar entre 35% y 45%. La Cámara Nacional de Comercio, UDAPE y la Aduana Nacional estimaron que el contrabando alcanza un 10% del PIB. Estos elevados niveles de contrabando y evasión no sólo afectan las cuentas fiscales, sino también generan competencia desleal que frena el desarrollo de las empresas en el país.

Sector externo

La cuenta corriente de la balanza de pagos había sido deficitaria en los últimos años, pero en 2003 mostró un superávit del 0,6% del PIB y en el 2004 se consolida el superávit con un 3% del PIB. Este cambio se debe al incremento de las exportaciones de gas natural, soya y minerales, beneficiados por mejores precios internacionales y por el elevado nivel de transferencias corrientes del exterior en forma de donaciones. Sin embargo, la concentración de las exportaciones en *"commodities"* con poco valor agregado implican que el sector externo es altamente vulnerable a fluctuaciones de los precios internacionales.

La IED había crecido desde 1994 cuando se inició la transferencia de empresas públicas al sector privado, pero sufrió una fuerte reducción en los años 2003 y 2004. Entre los factores que explican la reducción de la IED se encuentran la finalización de las inversiones comprometidas en la capitalización de las empresas privatizadas, la incertidumbre política, el incremento de los conflictos sociales y la incertidumbre sobre el marco legal e institucional para las inversiones privadas en hidrocarburos.

Por último, las reservas internacionales se mantuvieron en un nivel adecuado para garantizar las operaciones externas del país y la estabilidad del sistema financiero al alcanzar en promedio los siete meses de importaciones y un 25% de los depósitos del sistema financiero.

Sector financiero

El sistema bancario tuvo una extraordinaria expansión entre 1987 y 1998, cuando la cartera total creció de US$ 596 millones a US $4.218 millones y los depósitos crecieron de US$ 106 millones a US$ 3.473 millones. Sin embargo, con esta expansión se incrementaron los problemas de riesgo moral y selección adversa, aumentando la exposición de riesgo de los bancos. Sus bases de capital no crecieron en forma equivalente y se deterioró la calidad de las carteras puesto que, los préstamos no se basaron en evaluaciones incorporando la debida prudencia.

El Gráfico 10 muestra la tendencia de los depósitos, cartera y liquidez de los bancos. Entre 1998 y 2004, los depósitos de la banca se contrajeron en un 26%, llegando a US$ 2.559 millones. La cartera se redujo en 42%, alcanzando a US$ 2.420 millones. En este periodo, los bancos mantuvieron elevados niveles de liquidez. Esto, unido a un nivel de depósitos que supera la cartera desde el año 2001, refleja la cautela mantenida por los bancos que aumentaron su preferencia por activos líquidos y se concentraron más en recuperar cartera que otorgar nuevos créditos u obtener nuevos depósitos. La mora en los bancos aumentó de 4,6% de la cartera en 1998 a 16,4% en 2004.

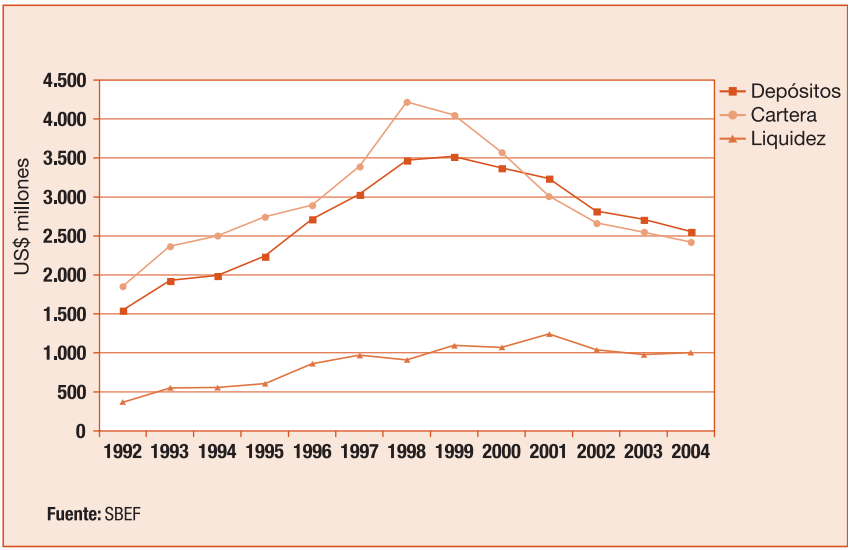


Gráfico 10
Depósitos, cartera y liquidez de la banca

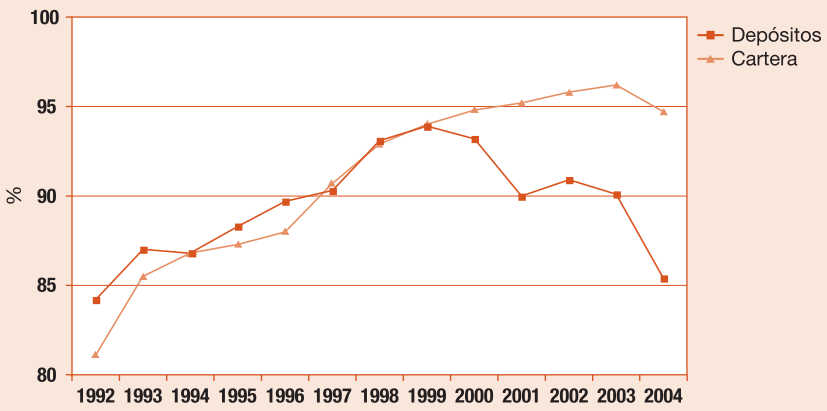
Las tasas de interés pasivas tuvieron una evolución hacia la baja en los últimos años, siguiendo la tendencia de las tasas de interés internacionales. Sin embargo, las tasas activas y los *spreads* se mantuvieron elevados, limitando las posibilidades de reactivación del crédito. Una explicación para los elevados márgenes es la existencia de descalces de plazos entre las captaciones de depósitos del público, que en general son de corto plazo –con un plazo promedio un poco superior a un año–, y los préstamos realizados, cuyos plazos llegan a 10 años en créditos comerciales.

Entre los factores que explican la evolución desfavorable de la banca en los últimos años, destacan el entorno de bajo crecimiento económico y fuerte reducción de la IED, el deterioro en la capacidad de pago de las empresas por los problemas en sus balances y flujos de caja, la normativa aprobada por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras promoviendo que los créditos sean otorgados sobre la base de los flujos de caja y no sobre las garantías hipotecarias, el ingreso de los bancos extranjeros y los déficit fiscales elevados que desplazaron la inversión privada.

Autores como Jemio (2000) argumentan que existe en Bolivia un *"crunch"* del crédito que explica la evolución desfavorable del sector financiero provocado por la combinación de múltiples factores. Entre éstos destacan la contracción de la demanda internacional de los principales productos de exportación del país a finales de los años noventa, así como la menor disponibilidad de financiamiento externo, la pérdida de competitividad de las exportaciones por las devaluaciones en los países vecinos y la política fiscal y monetaria relativamente procíclica.

El Gráfico 11 muestra la prevalencia del dólar en el sector financiero, alcanzando 85% de los depósitos y 95% en la cartera. Esto hace que la calidad de la cartera dependa de las variaciones del tipo de cambio. En condiciones en que el sector privado se muestra débil, los bancos son más cautelosos para prestar y aumentan las tasas de interés activas reduciendo el potencial de recuperación de la economía. La liquidez del sistema es elevada –alrededor de 30% de los depósitos–, pero vulnerable a la dolarización financiera y cartera en mora, a la concentración y volatilidad de depósitos.

Gráfico 11
Dolarización en los depósitos y cartera de la banca



Fuente: SBEF

El principal reto del sistema financiero es retomar el crédito para las empresas productivas. Esto pasa por incorporar acciones que mejoren las prácticas de gobierno corporativo, contables y de transparencia de las empresas. En este contexto, el Gobierno ha establecido un Programa de Reestructuración Financiera de Empresas, enmarcado en la Ley de Reestructuración Voluntaria de Empresas y en la creación de la Superintendencia de Empresas[9].

Gracias al énfasis concedido a la política de estabilización y la independencia conferida al Banco Central, la tasa de inflación se ha mantenido baja y en nive-

9 Esta Ley establece procedimientos para que deudores y acreedores alcancen acuerdos sobre la base de un programa de reestructuración que asegure la viabilidad de la empresa. Se contempla la creación de un Fondo, a ser administrado por la Nacional Financiera Boliviana (Nafibo) como banco de segundo piso, al que podrán acceder las empresas que hayan logrado acuerdos de reestructuración financiera con sus acreedores. Así mismo, se reestructurarán Nafibo y el Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero (Fondesif) para promover el acceso al crédito de las empresas grandes y pequeñas, respectivamente.

les de un dígito desde 1993. Por otro lado, el Banco Central ha mantenido un tipo de cambio real competitivo a través de un sistema de tipo de cambio reptante, que ha favorecido las exportaciones no tradicionales y encarecido la importación de bienes de capital.

Instituciones

Las instituciones públicas en Bolivia aparecen reflejadas en encuestas como las del World Economic Forum (2004) como poco eficientes y transparentes, donde la elevada rotación de personal no garantiza la continuidad de las políticas implementadas. En muchos casos, cada nueva administración del Gobierno ha buscado revisar lo hecho por la anterior, generando incertidumbre sobre la vigencia de las leyes.

Persisten graves cuestionamientos a la administración de justicia en el país. La falta de seguridad jurídica es señalada como una de las principales causas de desaliento para los inversionistas privados. En algunos ámbitos, como los de la tenencia de la tierra, la falta de seguridad no sólo está referida a la ausencia de transparencia del Poder Judicial, sino que también comprende invasiones irregulares que afectan los derechos de propiedad en zonas productivas agrícolas del país[10]. Otros problemas del Poder Judicial incluyen: corrupción, falta de conocimientos comerciales o financieros, por ejemplo en los procedimientos de quiebras y costos de las cortes laborales, debido a que la Ley del Trabajo de 1942 fue reglamentada en diversas oportunidades.

En las áreas relacionadas con la inversión y promoción de exportaciones existen problemas de competencia y duplicidad de funciones en diversas instituciones públicas. Por ejemplo, la promoción de exportaciones es liderada por el Ministerio de Desarrollo Económico a través de Ceprobol. La negociación de acuerdos internacionales está, en general, liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, pero las negociaciones del TLC con Estados Unidos dependen del Ministerio de Desarrollo Económico. Los esfuerzos se encuentran dispersos y fragmentados por no existir una clara definición de funciones. La participación del sector privado es limitada y no existen mecanismos bien establecidos para su actuación. Ceprobol presenta problemas de recursos humanos y financieros.

Las agencias de promoción de exportaciones y asistencia a la industria privada deben difundir la labor que realicen dando a conocer sus objetivos, logros y desafíos. Deben igualmente promover el conocimiento y uso de los recursos de

10 La debilidad institucional perjudica la vigencia de los derechos de propiedad. Los registros de propiedades, tanto urbanas como rurales, presentan deficiencias organizacionales y de tecnología, y son una fuente de corrupción y clientelismo político.

reclamos y apelaciones por parte de los usuarios, así como enfrentar el incremento de los riesgos asociados con la mayor inestabilidad política y social.

Fallas de mercado

Los individuos, sean productores o consumidores, tienden a ser adversos al riesgo que se deriva de situaciones de incertidumbre. La literatura nos dice que la información con respecto a los verdaderos costos de producción o acerca de las verdaderas distribuciones de probabilidades de determinados sucesos puede ayudar a aliviar los costos que se derivan de los riesgos y, que constituyen en el fondo una de las principales fallas de mercado a la que se enfrentan las empresas y los bancos en países en vías de desarrollo. Por otro lado, la falta de información impide el buen funcionamiento del sistema financiero.

En Bolivia, existe una estrecha relación entre la ausencia de información acerca de la salud de las empresas y los mercados y el poco acceso de éstos al sistema de crédito. La falta de recursos financieros también limita la reconversión y modernización de las empresas. El ahorro interno es bajo e insuficiente para encarar un programa sostenido de crecimiento. El endeudamiento del sector corporativo y los elevados niveles de mora con el sector financiero limitan las posibilidades de captar nuevos recursos crediticios para su reconversión productiva[11].

Las fallas en la información también contribuyen a que los mercados de capitales sean casi inexistentes. La apertura hacia los mercados de capital supondría ajustar la gestión de las empresas para obtener calificaciones de riesgo aceptables. Una manera de lograr este objetivo es a través de normas de gobierno corporativo que protejan los intereses de los socios minoritarios frente a los otros accionistas más influyentes, pero también que protejan a los accionistas de la administración. El Estado boliviano ha fallado en la promoción de estas normas y prácticas.

Por su parte, la legislación del mercado de trabajo aún se basa en la Ley de Trabajo de 1942 que, debido a las disposiciones legales que se dictaron desde entonces, generó un sistema de resolución de conflictos complejo e impredecible. Los elevados costos potenciales en términos de inamovilidad laboral, indemnizaciones, horas extras y beneficios sociales en el sector privado, incentivan a la informalidad y ahuyentan la inversión.

Sector privado

En Bolivia existen pocas empresas capaces de generar un desarrollo sostenible de *clusters*, empleos y crecimiento económico. En la mayoría de los sectores pre-

11 La literatura ha denominado este fenómeno como un *"credit crunch"*.

dominan pequeñas y microempresas, muchas veces informales, que tienen pocas posibilidades de mejorar su eficiencia productiva y de acceder al crédito y a la tecnología. Las ventajas de la producción nacional son limitadas, al basarse en el uso de la mano de obra no calificada, la tierra y en materias primas baratas. Existe poca coordinación en el sector privado y de éste con el sector público.

Por otro lado, no existen políticas sectoriales para las empresas grandes. No se han desarrollado estructuras de apoyo para promover las exportaciones y la IED y las empresas se ven afectadas por elevados costos operacionales y de trámites, incluyendo los altos costos de transporte, la poca infraestructura, el bajo acceso al crédito, la competencia de la economía informal y las restricciones legales que aumentan los costos laborales.

El elevado nivel de informalidad en Bolivia se explica por los elevados costos de formalización y operación. Según el Programa Andino de Competitividad, cuyas conclusiones son recopiladas en CAF (2003), para constituir una empresa en el año 2001 eran necesarios 20 procedimientos diferentes, 82 días y un costo promedio de US$ 2.700, tres veces el ingreso anual *per cápita* del país. Gracias a los esfuerzos implementados, el número de procedimientos bajó a 15 en 2003, con un costo promedio de U$ 1.400 y un plazo de 57 días. Sin embargo, los costos son aún elevados si se comparan por ejemplo con Chile, donde existen 10 procedimientos con una duración promedio de 34 días y el costo del registro alcanza el 14% del ingreso anual por persona.

En cuanto al capital humano, los niveles de mano de obra capacitada son bajos en el país[12]. Si bien el Estado ha iniciado la reforma educativa, ésta se concentra principalmente en la enseñanza básica (primaria), que no necesariamente trae resultados inmediatos para el nivel de capacitación. Las empresas aún no están totalmente conscientes de la importancia de capacitar a la mano de obra.

Recomendaciones sobre la aplicación de políticas sectoriales

Las políticas públicas para asistir y promover al sector exportador se deben estructurar en un esquema de identificación y solución de problemas vinculados a: la oferta exportable, considerando la poca capacidad física para atender a los mercados, la necesidad de reducir costos de producción y comercialización, y la poca capacidad financiera y gerencial de las empresas exportadoras; la demanda internacional, principalmente la falta de conocimiento de oportunidades de mercados y las restricciones arancelarias y para-arancelarias; y la infraestructu-

12 El World Economic Forum (2004) determinó que el 89% de los países encuestados figuraba mejor que Bolivia en cuanto a la calidad de sus sistemas educativos, y el 90% figuraba mejor en cuanto a la disponibilidad de ingenieros y científicos.

ra, generando facilidades de transporte y comunicaciones, servicios financieros, de seguros y logísticos.

Políticas para el sector exportador

Bolivia ha sido tradicionalmente un país con poca vocación exportadora. El limitado tamaño de su mercado interno ha dificultado el desarrollo de empresas eficientes y el alcance de economías de escala. A su vez, su relativo aislamiento geográfico y su lejanía con centros de consumo se han constituido en obstáculos que no han sido superados. Por último, la volatilidad de las economías de los principales socios comerciales del país ha dificultado el establecimiento en esos mercados de forma duradera. Es evidente que para lograr los beneficios para la sociedad de un aumento en las exportaciones tiene que haber un esfuerzo sostenido tanto de sectores públicos como privados.

Con el fin de promover un buen ambiente de negocios para el sector exportador, las políticas fiscales, monetarias y cambiarias deben buscar tasas de inflación bajas y predecibles y un tipo de cambio competitivo. Así mismo, el Estado debe crear un ambiente favorable a la inversión privada, reducir la dolarización de la economía y agilizar los trámites para la exportación.

El Estado puede contribuir a generar un entorno favorable para la inversión privada ayudando a superar los "cuellos de botella" en las cadenas de producción. Debido a los escasos recursos fiscales, el 50% de la inversión pública se financia con recursos externos. Para poder incrementar las inversiones públicas es necesario aumentar la presión tributaria a partir de una mayor eficiencia administrativa de las entidades de recaudación (impuestos y aduana) y mayor apoyo de la sociedad civil.

En el marco de promover la neutralidad impositiva de las exportaciones deben fortalecerse, transparentarse y reducirse los retrasos en la devolución de los impuestos a los exportadores. Las programaciones anuales de devoluciones deben ser adecuadas y ágiles buscando priorizar a los sectores exportadores no tradicionales. Para reducir la dolarización de la economía se deben incentivar mecanismos que promuevan la utilización de la moneda local, como las Unidades de Fomento a la Vivienda (UFV).

Políticas financieras

El apoyo al acceso al crédito debe ser básicamente a partir de instituciones de segundo piso, ya que el sector privado tiene una mayor capacidad de administración de riesgos que el sector público. Las entidades de financiamiento de segundo piso con participación estatal deben apoyar a las empresas que requieran acceso a tecnología y capital, enfatizando las actividades de exportación.

Para esto es necesario fortalecer la institucionalidad de estas entidades. Nafibo, que es una sociedad anónima mixta, y Fondesif deben actuar como agentes catalizadores complementarios al sistema financiero[13].

Adicionalmente, se debe promover el acercamiento del sector privado a los organismos financieros internacionales con el fin de acceder a alternativas de financiamiento con criterios de sostenibilidad financiera. Para esto se pueden extraer lecciones de las experiencias exitosas, como la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile.

Otra forma efectiva de financiar a las empresas es consolidando la Bolsa Boliviana de Valores. Se deben promover tanto ésta como la Bolsa Boliviana de Productos, para efectivizar líneas de contratos de venta a futuro y ayudar a crear fondos de contingencia y de avales, tanto en garantías como en seguros de crédito para la exportación[14].

Políticas institucionales

Las disputas entre reguladores y agentes privados no tienen mecanismos eficientes de solución, lo cual contribuye a frenar la inversión privada. Los requerimientos de licencias son numerosos y se extienden por diversas instituciones del gobierno central, departamental y municipal. Para enfrentar estos problemas se deben promover reformas a la justicia y a la legislación laboral que reduzcan la incertidumbre.

Para garantizar la seguridad jurídica respecto a la propiedad de tierras, se debe: acelerar el proceso de saneamiento, llevar a cabo el Programa de Asentamientos Humanos, agilizar la certificación de tierras fiscales disponibles y asegurar la institucionalización de la información agraria en los municipios, Servicio Nacional de Reforma Agraria, Judicatura Agraria, Superintendencias Agraria y Forestal, y el Instituto Nacional de Catastro.

Se deben consolidar los esfuerzos para reducir la corrupción, aplicando programas integrales de identificación, prevención y sanción de actos de corrupción, y reforzando la institucionalización de entes fiscalizadores[15]. Para ello, se recomienda crear la base legal para llevar adelante medidas contra la corrupción y utilizar la

13 Los recursos del Fondesif pueden ser canalizados para el financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, en tanto que Nafibo orientaría sus recursos al financiamiento de las medianas y grandes empresas como banca de segundo piso.

14 Es básico establecer un mecanismo de seguro de crédito a la exportación a través de entidades aseguradoras legalmente constituidas, con la finalidad de cubrir los riesgos de falta de pago del valor exportado de bienes en los mercados externos.

15 Estos incluyen la Contraloría General de la República, los Sistemas de Impuestos y Aduana Nacional, los Fondos de Inversión y Desarrollo, el Servicio Nacional de Caminos, el Poder Judicial, la Policía Nacional y la Delegación Presidencial Anticorrupción.

tecnología, fortaleciendo programas como el Sistema de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) y el Sistema de Contrataciones Estatales (SICOES).

Se debe buscar mejorar el entorno de negocios, la eficiencia y transparencia de los procedimientos requeridos para la apertura, operación y cierre de empresas. En términos de burocracia en procedimientos administrativos y trámites, se debe promover la simplificación de trámites para el establecimiento formal de empresas y para el proceso de exportación[16]. Un aporte hacia la simplificación de la burocracia es el Programa Nacional de Simplificación de Trámites, impulsado por la Unidad de Productividad y Competitividad (UPC)[17].

Políticas de integración

Bolivia debe establecer una estrategia adecuada de integración para aprovechar oportunidades de atraer inversiones hacia el país, fortaleciendo los vínculos con la CAN y Mercosur y orientarlos a desarrollar también los sectores de transporte, telecomunicaciones, energía y servicios financieros. Para cumplir con este propósito se deberá multiplicar el esfuerzo por colocar la oferta nacional en los mercados internacionales. Las potenciales empresas exportadoras requieren información sobre los mercados externos y el Estado puede jugar un papel importante en el flujo de información a partir de un sistema de "ida y vuelta" entre Ceprobol, los agregados comerciales y los productores.

Una estrategia de negociaciones de mediano plazo debe tomar en cuenta las interrelaciones entre las negociaciones comerciales de la Organización Mundial del Comercio (OMC), del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, y en el ámbito interno las dificultades y resistencias que enfrenta la globalización. En el caso específico de un TLC con Estados Unidos, el objetivo debe ser la consolidación de las preferencias arancelarias del ATPDEA[18].

16 Se debería promover la iniciativa del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC) de impulsar el Registro Único de Empresas (REUNE) que cumpliría las funciones de: facilitar la tramitación y obtención de registros; acercar la administración pública al empresario, al tener un solo espacio físico para realizar los trámites de registro y puesta en marcha de una empresa; mayor información y mejor atención al empresario; uso de tecnología más eficiente como contar con guías de trámites en formato digital y estándar por Internet, además de un sistema de sugerencias y reclamos para el empresario; y trámites en línea, contando con instrumentos como el sistema de identificación electrónica y firma digital. Se considerarían nodos por área de coincidencia: comercial, laboral y municipal, uniéndolos en una última etapa en un solo nodo central, operativo a través de ventanillas únicas de trámites.

17 A nivel departamental las barreras están relacionadas con procedimientos para el registro de empresas en el sector de turismo, la constitución de asociaciones de productores agropecuarios, la emisión de certificaciones ambientales para los sectores industriales y mineros. A escala municipal se debe impulsar el Plan Nacional de Simplificación de Trámites Municipales, respecto a la licencia de funcionamiento, padrón municipal de contribuyentes y catastro urbano. A nivel del gobierno central se debe desarrollar la guía nacional de trámites, con actualización permanente de la información contenida en la misma.

18 Un 50% de las exportaciones bolivianas a Estados Unidos se enmarcan en el ATPDEA, destacando productos como textiles, accesorios de cueros, joyería y productos derivados de madera.

Un tema que debiera estar al tope de la agenda diplomática boliviana es la eliminación de los subsidios agrícolas en los mercados potenciales. En las negociaciones agrícolas, por ejemplo con los países agro exportadores del Grupo Cairns (Argentina, Australia, Brasil, Canadá, México, Nueva Zelanda, entre otros), se tiene que insistir en que se eliminen los subsidios a la agricultura para conservar la posición de Bolivia en los mercados internacionales y ganar nuevos espacios para colocar excedentes de producción.

Un cambio en el proceso de negociaciones comerciales implica la necesidad de cambios institucionales. Esta incluye la disminución de los conflictos entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y Desarrollo Económico, definiendo claramente las competencias de cada uno y los papeles y mecanismos de participación del sector privado. Se deben establecer mercados "objetivo", priorizando la diversificación de la oferta exportable y el acceso a mercados de mayores dimensiones que demanden productos con mayor valor agregado, enfatizando productos como la soya y el gas natural, detallados en este capítulo.

Igualmente, las negociaciones de los acuerdos comerciales deben considerar el tratamiento especial y diferenciado que contemple las asimetrías, diferencias y desequilibrios, así como las medidas pertinentes para compensarlas.

El papel de Ceprobol en esta tarea debe ser el difundir información sobre mercados, promover la participación en ruedas de negocios y ferias internacionales y encargarse de la promoción externa en coordinación con los diferentes agentes del sector. Es necesario establecer mecanismos para apoyar a los exportadores en cuanto a información de mercados, gestiones, y solución de problemas derivados de incumplimientos de los acuerdos comerciales.

Políticas comerciales

Las políticas comerciales sugeridas para promover las exportaciones incluyen: diferimientos del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) para importaciones de bienes de capital; la ampliación de la lista de bienes de capital con arancel cero; mejoramientos operativos en el funcionamiento del Régimen de Internación Temporal para las Exportaciones (RITEX) y la operación de las Zonas Francas; legislación de incentivo al "Traslado de Plantas" que promueve, mediante exenciones tributarias, la instalación de plantas industriales importadas de otros países; concesión de liquidez al crédito fiscal acumulado por las empresas que realizaron inversiones en bienes de capital; y mejoras en la administración, expedición e institucionalidad de la certificación de origen, para que se

efectúen en forma oportuna y dentro del marco de los acuerdos comerciales, otorgando facilidades al exportador[19].

También se debe acordar el establecimiento de centros de control integrado en frontera con los países vecinos para armonizar los procedimientos de importación, exportación, migración y tránsito territorial, así como los horarios de atención a los operadores en los principales puntos fronterizos del país. Esto debe enfatizarse en las zonas de El Desaguadero (frontera boliviano-peruana), Tambo Quemado (frontera boliviano-chilena), Yacuiba (frontera boliviano-argentina), Arroyo Concepción (frontera boliviano-brasileña), Cobija (frontera boliviano-brasileña) e Hito BR 94 (frontera boliviano-paraguaya).

Oferta de infraestructura

En Bolivia, los costos de transporte son elevados por la geografía del país, los altos costos de logística de la infraestructura vial, la baja densidad demográfica, el reducido tráfico y las pocas opciones de canales de exportación. La estructura monopólica del ferrocarril, los pocos puertos, las hidrovías no navegables todo el año y la descoordinación con barcazas, también inciden negativamente en los costos de transporte. La red caminera es deficiente y son escasos los recursos para financiar inversiones[20].

Una importante consecuencia de los elevados costos del transporte es que las empresas deben mantener elevados inventarios, que según estimaciones del Banco Mundial son 129% superiores a los que mantienen empresas de Estados Unidos. Generalmente, éstos son suficientes para más de 50 días de producción. Gran parte de estos inventarios consisten en insumos importados, lo que aumenta considerablemente los costos operativos de las empresas.

Para promover la competitividad se deben completar los corredores de integración que conectan a Bolivia con los países vecinos y entre las ciudades más importantes del país. El financiamiento puede provenir de proyectos como la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA), que cuenta con el respaldo de la CAF, BID y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca

19 Se debe prestar especial atención a la compatibilidad entre la política comercial y los acuerdos internacionales suscritos por Bolivia. A pesar que las restricciones de la OMC no se aplican a los países más pobres, medidas como los subsidios directos a las exportaciones pueden generarle problemas a Bolivia en los organismos multilaterales, sobre todo si los subsidios superan el 2% del valor del producto. No es la intención de este capítulo el analizar este tema con detenimiento. Sin embargo, autores como Rodrik (2004) consideran que la tendencia mundial en los actuales momentos es a flexibilizar el régimen multilateral de comercio.

20 El 97% de los países encuestados por el World Economic Forum (2004) tiene mejor infraestructura que Bolivia. De acuerdo a esa encuesta, las mayores deficiencias son para el transporte marítimo y férreo, siendo las telecomunicaciones el sector de infraestructura que presenta las menores deficiencias.

del Plata (Fonplata)[21]. Uno de los proyectos de inversión que ya están siendo implementados por el IIRSA es la carretera Santa Cruz-Puerto Suárez, que es el camino más importante entre Bolivia y Brasil y consolida el corredor principal del Eje Interoceánico Perú-Chile-Bolivia-Brasil de la Iniciativa IIRSA.

Otras prioridades de infraestructura en el país son la construcción, ampliación y mantenimiento de tramos viales estratégicos para las exportaciones incorporados en el Plan Maestro de Transporte por Superficie, así como la infraestructura portuaria del Ichilo-Mamoré y Puerto Busch. Los tramos viales estratégicos comprenden los Corredores Este-Oeste, Norte-Sur, Oeste-Norte y Oeste-Sur[22].

La promoción de soluciones intermodales podrían reducir los costos de transporte significativamente. Sería provechoso garantizar el tránsito en las carreteras el año entero (principalmente en las vías Cochabamba-Santa Cruz), concluir el tramo Abapó-Camiri para llegar a los puertos argentinos y construir la carretera Boyuibe-Hito Villazón, para utilizar Paraguay como puerto de embarque. Así mismo, es necesario priorizar el desarrollo del tren Motacucito-Puerto Busch, promover la construcción de Puerto Busch sobre el Río Paraguay al sur de Puerto Suárez y ampliar la capacidad de almacenaje en silos en Puerto Aguirre, sobre la Hidrovía Paraná-Paraguay. También se debe aumentar la capacidad de carga y tracción de los ferrocarriles (vagones y locomotoras) para reducir los costos de los fletes del servicio ferroviario.

Dada la precaria situación fiscal del país, el mejoramiento de la infraestructura pasa necesariamente por la promoción de concesiones al sector privado para la construcción, modernización y mantenimiento de infraestructura, enmarcadas en la Ley de Concesión de Obras Públicas aprobada en 1998. Para este fin, se hace cada vez más necesaria una alianza entre los sectores privado, las cámaras, los gremios y el sector público que permita implementar acciones tendientes a reducir costos e incrementar el valor agregado de la producción.

Respecto a la energía y las comunicaciones, si bien la operación de las principales empresas públicas fue transferida al sector privado, se deben fortalecer los

21 Esta iniciativa está impulsando esfuerzos de integración promoviendo inversiones de gobiernos y sectores privados en infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones, con la finalidad de que Suramérica funcione como una región integrada que se apoye en la complementación entre las economías nacionales para promover su crecimiento, reducir su vulnerabilidad a *shocks* externos e impulsar sectores productivos de elevada competitividad global.

22 El Corredor Este-Oeste comprende los tramos Pailón-San José de Chiquitos-Puerto Suárez, Toledo-Ancaravi-Huachalle-Pisiga, Puente Arce-Aiquile-La Palizada, Ivirgarzama-Puerto Villarroel, así como la infraestructura portuaria Ichilo-Mamoré y la de Puerto Busch. El Corredor Norte-Sur incluye los tramos Puente Binacional de Carga Yacuiba-Salvador Mazza, Boyuibe-Yacuiba y Villamontes-Hito Br. 94. El Corredor Oeste-Norte incluye los tramos Santa Bárbara-Quiquibey-Yucumo, Yucumo-San Borja-San Ignacio de Moxos-Trinidad y Yucumo-Rurrenabaque-Riberalta-Guayaramerín-El Choro-Cobija. El Corredor Oeste-Sur incluye los tramos Potosí-Tupiza-Villazón, Cuchu Ingenio-Santa-Bárbara-Tarija, Ventilla-Tarapaya y Potosí-Tarija.

programas de inversión pública en las áreas rurales. Esto incluye la ampliación a la cobertura de acceso telefónico a través del Programa Nacional de Energía Rural (PRONER) y del Programa Nacional de Telefonía Rural (PRONTER), con la construcción de telecentros rurales.

En energía se debe aumentar la densificación de la red y la dotación de servicios con sistemas descentralizados de generación eléctrica (sistemas fotovoltaicos, eólicos, centrales hidráulicas). Para la expansión y desarrollo de la infraestructura de servicios en las áreas rurales, dentro del Programa de Infraestructura Descentralizada para la Transformación Rural se debe incorporar el desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), ampliando las redes de telefonía celular a los municipios, promoviendo la conectividad y los telecentros con la instalación de terminales satelitales, y facilitando el acceso a Internet.

Inversión en tecnología

En Bolivia aún no existe una conciencia sobre la importancia de invertir en tecnología, que es considerada más como un costo que una inversión. El país no cuenta con una política de ciencia y tecnología, a pesar de existir una instancia encargada de promover acciones en esta área, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Los programas de investigación como el Centro de Investigación Agrícola Tropical (CIAT) en Santa Cruz y el Sistema Boliviano de Tecnología Agrícola (SIBTA) son limitados y enfrentan problemas de continuidad debido a la falta de recursos financieros y humanos. La falta de apoyo a la adopción y difusión de la tecnología amenaza a la agricultura y la productividad de la economía en general.

El rol del Estado debe ser el de promover una clara política de incentivo a la ciencia y tecnología, buscando generar interrelaciones de las empresas con universidades y centros de investigación en diversas áreas del desarrollo tecnológico. Se deben fortalecer las instituciones de investigación, extensión y difusión[23], a fin de dar continuidad y permanencia a los procesos de investigación y difusión de tecnologías en el sector agrícola, en particular en el desarrollo de semillas mejoradas, resistentes a enfermedades y con baja necesidad de insumos químicos[24].

23 Estas incluyen CIAT y SIBTA, fundaciones público-privada ubicadas en las macroecorregiones del país que cofinancian proyectos de investigación y transferencia tecnológica.

24 Unos modelos dignos de estudiar son CORFO y la Fundación Chile. CORFO promueve las actividades productivas en Chile cofinanciando actividades de innovación y desarrollo tecnológico, modernización de empresas, mejoras de las prácticas administrativas, desarrollo de instrumentos financieros que alcancen las necesidades de los negocios y el desarrollo productivo en regiones e industrias emergentes. La Fundación Chile es una institución privada sin fines de lucro que contribuye a promover innovaciones y transferencias de tecnología con la finalidad de aumentar el valor agregado de los productos chilenos.

La cooperación de las empresas y las universidades públicas rendiría frutos interesantes en esta área. Ejemplos de esto lo constituyen los proyectos del Centro de Investigación y Desarrollo de Tecnología de Alimentos (CIDTA) y el Centro de Investigación Vallecito con la Universidad Autónoma René Moreno de Santa Cruz, así como las inversiones privadas en investigación y desarrollo tecnológico como Fundacruz y Prosoya. Estos promueven la investigación agroalimentaria, el mejoramiento genético de semillas y la generación y difusión de tecnología referente a semillas, agroquímicos de última generación y sistemas de riego.

Desarrollo de capital humano

Para que una política de desarrollo sea exitosa, debe aspirar a que los habitantes del país reciban pronto los beneficios del progreso. Es por eso que las políticas sectoriales actuales enfatizan el papel del desarrollo de capital humano, entendido como una inversión efectiva para el desarrollo del potencial de las personas y el incremento en la productividad y competitividad de las empresas.

Cuando se compara a Bolivia, tanto con el resto de la región andina como con el promedio latinoamericano, se evidencia un rezago en cuanto al desarrollo humano de sus habitantes. Esto se refleja en los indicadores de desarrollo humano del PNUD para 2002, presentados en el Gráfico 12. Este rezago indica que las políticas de capital humano deben ser aún más prioritarias para Bolivia.

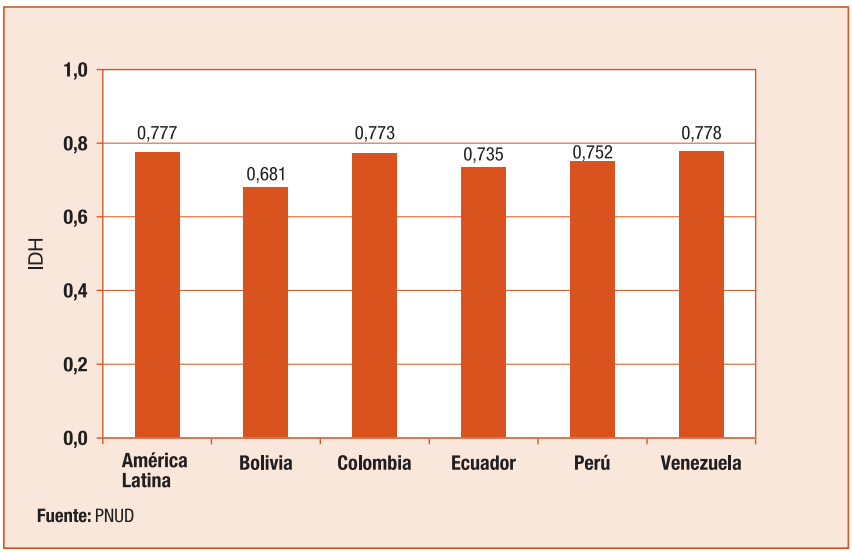


Gráfico 12
Índice de Desarrollo Humano en los países andinos (2002)

En la mayor parte de los países de América Latina se han establecido importantes instituciones de capacitación[25]. Siguiendo estos ejemplos, se sugiere fortalecer los programas promovidos por el Estado boliviano como el Servicio de Asistencia Técnica (SAT), el Instituto de Formación y Capacitación Laboral (Infocal) y el Instituto Boliviano de la Pequeña Industria y Artesanía (Inbopia); y por el sector privado, por ejemplo a partir de Instituciones Privadas de Desarrollo Social (IPDS), del Programa de Calidad (PROCAL) y de las Organizaciones No Gubernamentales Fomento a las Iniciativas Económicas (FIE) y la Fundación de Apoyo a la Producción (FUNDAPRO). El papel del sector privado es fundamental, por lo que el diseño de las políticas deben incorporar a las cámaras sectoriales, las confederaciones empresariales, federaciones y gremios que se encuentran relacionados con la actividad productiva de las diferentes cadenas.

Políticas de competitividad y fortalecimiento de clusters regionales

Un interesante instrumento para las políticas sectoriales que busquen potenciar la posición de Bolivia en el mundo globalizado lo constituye el Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC). El SBPC fue creado en 2001 con el propósito de lograr alianzas estratégicas entre los sectores público, privado y académico que permitan una mejor asignación de recursos para enfrentar los factores estructurales que limitan la competitividad. El SBPC fue consolidado en 2004, definiendo entre sus nuevos objetivos: definir la visión estratégica nacional para el desarrollo de la productividad y competitividad; mejorar el entorno para los negocios y diversificar la oferta productiva nacional.

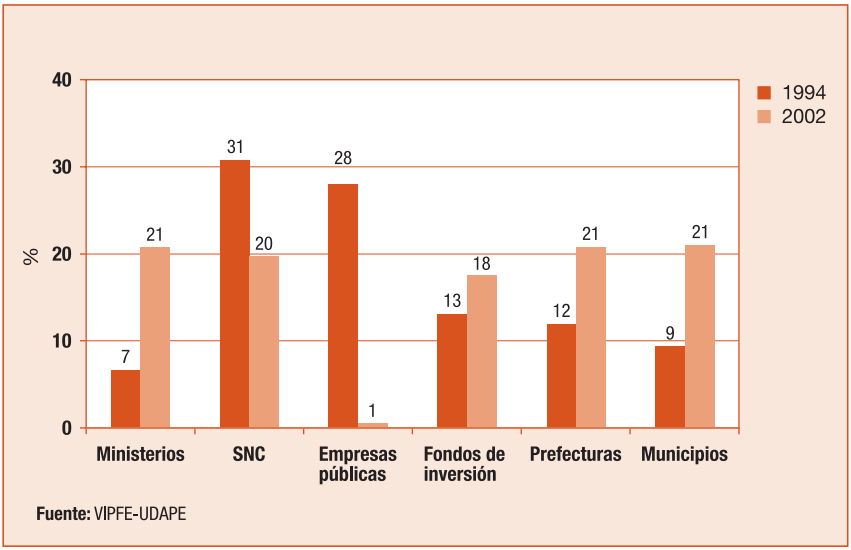
El SBPC cuenta con una Secretaría Técnica, la Unidad de Productividad y Competitividad (UPC), la cual propone políticas sobre productividad, competitividad y la concertación público-privada. La UPC ha identificado 19 cadenas productivas donde enfoca sus acciones: quinua, oleaginosas, uvas-vinos-singanis, camélidos, bovinos de carne, bovinos de leche, cuero y sus manufacturas, madera y sus manufacturas, trigo, avícola-maíz, textiles y algodón, castañas, banano, palmito, turismo, frutas del valle, frutas exóticas, ajo y habas.

Otra herramienta útil para la formulación de políticas sectoriales es el Foro Boliviano de Productividad y Competitividad, presidido por el Presidente de la República y conformado por personalidades de los sectores público y privado. Este foro busca servir de órgano asesor del SBPC. En él se consideran los avances y el estado de la situación en materia de productividad y competitividad, además sirve para tomar conocimiento de la experiencia de otros países. La mayor impor-

25 Entre éstas destacan las experiencias del SENAI-SENAC en Brasil, que cuenta con representación del sector privado; el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) de Chile, que opera un sistema de franquicias tributarias para empresas que contratan o proveen capacitación para sus trabajadores; el Conalep en México y el Programa Joven en Argentina.

tancia del foro radica en que pone la agenda de políticas sectoriales al más alto nivel, y permite la estructuración de políticas con el resto del gabinete ejecutivo.

Las políticas sectoriales deben tomar en cuenta las diferencias de necesidades de desarrollo de las diferentes regiones del país. Para impulsar la conformación de *clusters* regionales, se deben fortalecer los Consejos Departamentales de Competitividad (CDC), donde se promueven las estrategias de competitividad de mediano plazo, con la visión que cada región del país tenga una mayor capacidad exportadora, más productividad, mejor calidad de vida y se torne más atractiva para la inversión. En este sentido, es importante el fortalecimiento y la consolidación de los procesos de descentralización iniciados en los últimos años, cuyos efectos en la composición de la inversión pública se muestran en el Gráfico 13.



Fuente: VIPFE-UDAPE

Gráfico 13
Estructura de la inversión pública por niveles de gobierno

Para promover la formación de conglomerados e industrias de soporte se puede partir de experiencias internacionales exitosas, como los programas financiados por el BID para asistir a empresas en capacitación, mercadeo, comercialización y prácticas administrativas que pueden ayudar a desarrollar los *clusters*. Estos programas están siendo llevados a cabo en países como Panamá, Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala.

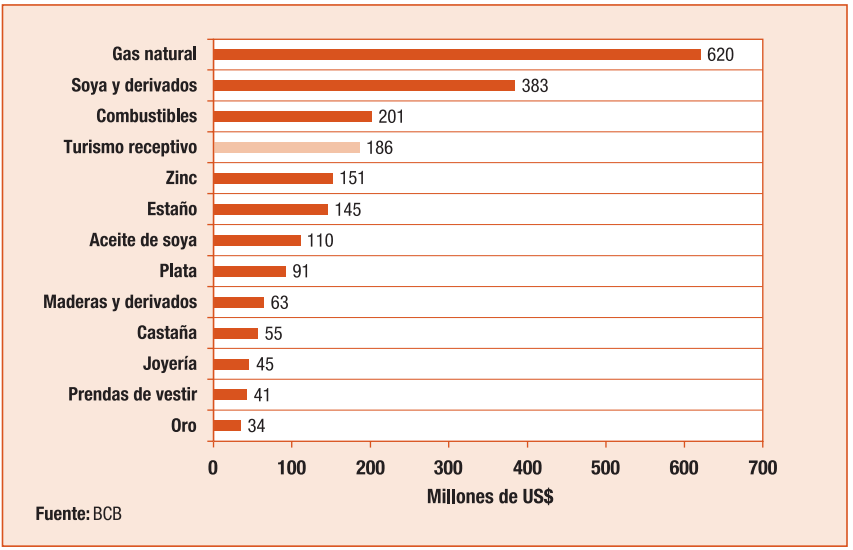
Por último, un aspecto clave para que las políticas sectoriales logren efectos positivos sobre la competitividad es contar con los instrumentos para medir el desempeño, tanto de las empresas como de los productos. Se propone entonces

un sistema de metrología adecuado, acreditado y reconocido internacionalmente, garantizando la calidad y credibilidad de los controles realizados por el Gobierno en el comercio, la salud y el medio ambiente. El fortalecimiento de los actuales organismos del Estado en esta área ayudaría en ese sentido[26]. Así mismo, se debe fortalecer el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria (Senasag) para mejorar el control de las importaciones y la certificación de las exportaciones. El sector privado también debe participar en este proceso, tal como lo ha hecho Cainco al impulsar la conformación del Laboratorio de Medio Ambiente, en Santa Cruz.

Políticas para sectores particulares

La competitividad de las empresas y los sectores en los mercados internacionales es lo que a la larga determina la competitividad global de un país. Por esto no es suficiente aplicar políticas transversales, sino también son necesarias políticas específicas para los sectores que muestren la mayor promesa. En el Gráfico 14 se ordenan los sectores exportadores de Bolivia de acuerdo al valor de las exportaciones en cada uno. En las páginas siguientes, se proponen políticas sectoriales específicas para tres de los más importantes: hidrocarburos, la agroindustria de la soya y los servicios de turismo.

Gráfico 14
Exportaciones en 2004



26 Estos incluyen el Instituto Boliviano de Normas y Calidad (Ibnorca), el Instituto Boliviano de Metrología (Ibmetro), el Organismo Boliviano de Acreditación (OBA) y el Sistema Nacional de Metrología y Acreditación (SNMAC).

La elección de estos sectores se debió a que tienen un elevado potencial exportador o de generación de divisas, además de que han experimentado un importante crecimiento en el pasado. Estos tres sectores representan diferentes partes de la economía boliviana como la producción primaria extractiva intensiva en capital (hidrocarburos), industrial (agroindustria de soya) y de servicios intensiva en mano de obra (turismo).

Esta selección no implica que estos sean los sectores "ganadores", donde deba privilegiarse la ejecución de políticas sectoriales en el país. Este grupo debe considerarse más bien como útil para identificar el tipo de políticas sectoriales que pueden ser impulsadas.

Sector intensivo en capital: hidrocarburos

El sector hidrocarburos ha sido y es de importancia para el desarrollo de la economía boliviana. Su relevancia se debe al aporte a las exportaciones y PIB como se muestra en el Gráfico 15, además porque representa una fuente importante de ingresos fiscales.

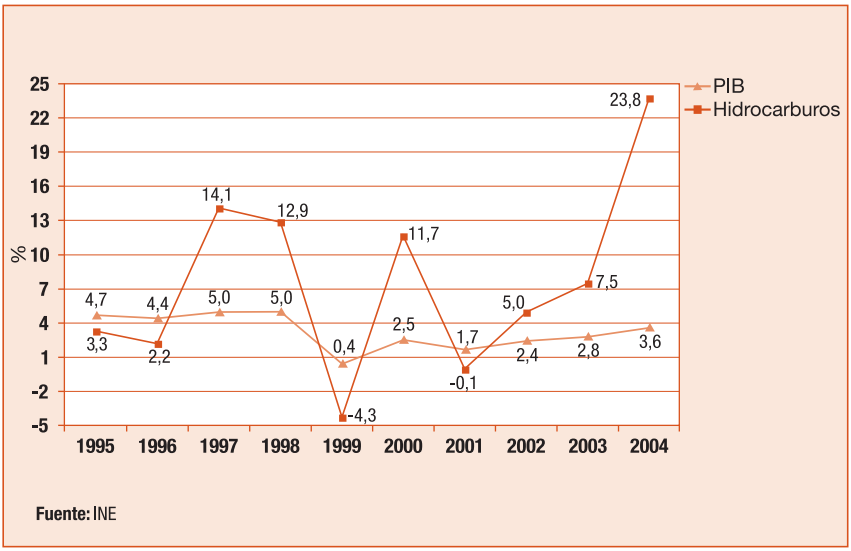
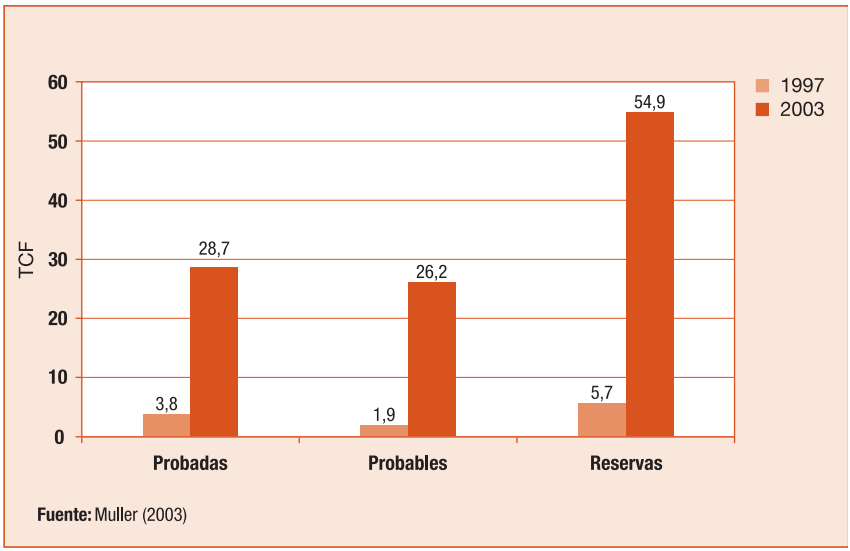


Gráfico 15
Crecimiento de la economía y del sector hidrocarburos

La participación del sector en el PIB se ha incrementado de 0,9% en 1994 a 5,9% en 2004. La producción anual de gas natural se incrementó de 115.814 millones de pies cúbicos (MMPC) en 1994 a 362.230 MMPC en 2004, mientras que la producción de petróleo de 9.4 millones de barriles (MMBL) a 14.2 MMBL. Las exportaciones de gas natural se incrementaron de US$ 92 millones a US$ 620 millones y las de combustibles de US$ 15 millones a US$ 227 millones en el mismo periodo.

En 2003, las reservas certificadas (probadas y probables) de gas natural alcanzaron 54.9 trillones de pies cúbicos (TPC) y las de petróleo a 956 millones de barriles. La mayor parte de estas reservas han sido descubiertas recientemente, como se evidencia en el Gráfico 16. Aproximadamente el 49% del territorio boliviano (535.000 km2) es considerado como área con potencial de producción de hidrocarburos. De esa superficie, sólo un 23% se encuentra concedido para su exploración, explotación y desarrollo[27], lo cual pone de manifiesto el gran potencial del sector.

Gráfico 16
Evolución de las reservas certificadas de gas natural



Fuente: Muller (2003)

Las inversiones anuales se han incrementado de US$ 50 millones en exploración y US$ 36 millones en explotación en 1997, a un promedio de US$ 250 millones y US$ 200 millones respectivamente en 2002, acumulando un total de US$ 2.888 millones para el periodo 1997-2002. Esto no toma en cuenta los US$ 347 millones invertidos en el gasoducto GASYRG, entre Yacuiba y Río Grande[28]. Sin embargo, en 2003 y 2004 la IED destinada al sector se redujo sustancialmente por la incertidumbre generada por el referéndum sobre el gas y la discusión para la aprobación de una nueva Ley de Hidrocarburos.

El Estado se beneficia del sector hidrocarburos a través de regalías, participaciones, patentes e impuestos diversos. Los aportes anuales promedio del sector hidrocarburos a los ingresos fiscales fueron de US$ 408 millones en el periodo

27 Es importante señalar que del potencial hidrocarburífero del país, estimado en 535 mil Km2, está siendo explorado y explotado sólo el 8,1%, de acuerdo con Muller (2003).

28 Se debe mencionar que adicionalmente en la construcción del gasoducto al Brasil, se invirtieron US$ 437 millones en el tramo boliviano, de un total de US$ 2.037 millones.

1990-1996 y de US$ 441 millones para el periodo 1997-2002. En el 2004, los impuestos vinculados al sector hidrocarburos redituaron más de 25% de los ingresos fiscales.

Las reservas certificadas de gas natural son las segundas de Suramérica después de Venezuela, abriendo perspectivas para que el sector continúe desarrollándose y se constituya en uno de los pilares del crecimiento económico en los próximos años. Éstas son suficientes para atender demanda en Brasil, Argentina, Estados Unidos y México; para convertir gas en diesel, utilizándolo como materia prima para la fabricación de productos petroquímicos; y para abastecer las necesidades de gas natural en el mercado doméstico.

Políticas sectoriales implementadas

Bolivia ha transitado varios años de políticas sectoriales en el sector hidrocarburos con resultados mixtos. En la década de los noventa se clasificaron los campos entre existentes y nuevos, determinando con la Ley de Hidrocarburos de 1996 que los primeros tributan en el 50% del valor de la producción en regalías y los segundos el 18%[29].

La política tributaria se basó en la devolución impositiva del IVA para las exportaciones, además de exenciones tributarias destinadas a la importación de equipamiento y la depreciación acelerada de las inversiones. Se otorgaron subsidios para el diesel destinado a la generación eléctrica (gas oil), con la finalidad de promover la producción de energía eléctrica manteniendo las tarifas bajas. Se subsidió la importación de diesel para favorecer a sectores productivos agropecuarios y al sector de transporte, ya que la producción nacional abastece sólo el 60% del mercado. También se otorgaron subsidios al precio final del Gas Licuado del Petróleo (GLP).

La Ley de Hidrocarburos de 1996 promovió el establecimiento de sociedades de riesgo compartido entre YPFB y las empresas privadas para las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos por hasta cuarenta años. Antes de esta Ley, YPFB tenía todos los derechos para explorar y explotar los yacimientos de hidrocarburos (actividades de "upstream"), así como el monopolio de la refinación y comercialización (actividades de "downstream"), como se detalla en el Recuadro 1.

29 Los hidrocarburos existentes correspondían a las reservas probadas de los reservorios que estaban en producción y certificadas al 30 de abril de 1996, y los hidrocarburos nuevos eran los no contenidos en la definición de hidrocarburos existentes.

Recuadro 1 Reseña histórica del sector de hidrocarburos

En el Siglo XX, Bolivia ha dado más de una vuelta completa en su legislación y práctica petrolera. La apertura total a la inversión privada se decretó en 1921 con la Ley Orgánica del Petróleo, seguida de la reversión de las concesiones y la nacionalización de los bienes de Standard Oil con una compensación financiera. La creación de YPFB en 1936 estableció su exclusividad en la comercialización interna de petróleo, así como en cualquier gestión que tuviera relación con la riqueza petrolera. A través de la CBF, YPFB accedió a créditos que le permitieron acceder a tecnología de perforación de punta para la época.

Luego de la Revolución de 1952, el Gobierno potenció a YPFB, transfiriendo recursos de la minería nacionalizada para la compra de modernos equipos de perforación. Bolivia dejó de ser importador y se volvió autosuficiente en 1954 cuando comenzó a exportar a la Argentina. El Código Petrolero de 1955 buscó la coexistencia de YPFB y las empresas concesionarias privadas. Se lograron contratos de operación conjunta entre YPFB y el sector privado y concesiones con compañías extranjeras.

YPFB continuó su trayectoria ascendente con la consolidación de las refinerías de Cochabamba y Santa Cruz. La Bolivian Gulf Oil Company (Bogoc) inició sus operaciones de exploración y explotación, sus reservas de petróleo crecieron y se inició la producción de gas natural. En 1969 se derogó el Código y se nacionalizó Bogoc, con el compromiso de un pago indemnizatorio.

La Ley General de Hidrocarburos de 1972 representó una transición a un monopolio estatal flexibilizado. A YPFB le fueron encomendadas la exploración y producción, mientras que la inversión privada en esas áreas se ejecutaría mediante contratos de operación con YPFB, que tenía el monopolio de transporte, refinación y comercialización.

Las refinerías de Cochabamba y Santa Cruz duplicaron su capacidad y la producción de gas aumentó. Desde 1975 se inició un proceso creciente de transferencia de los ingresos de YPFB al Estado. Con la caída de los precios internacionales del petróleo, a partir de 1983 la actividad exploratoria inició una etapa de declinación y la producción escasamente cubría la demanda interna.

En 1990, el Gobierno buscó impulsar el sector promulgando una Ley de Hidrocarburos que introdujo los contratos de asociación en exploración y explotación, así como en todas las otras actividades. La apertura hacia las inversiones permitió nuevamente el ingreso de compañías extranjeras. En 1993 se suscribió un contrato de venta de gas al Brasil que incluía la construcción del gasoducto. El consumo interno de petróleo se incrementó, pero era necesaria una importación cada vez mayor de diesel.

Se promulgó otra Ley de Hidrocarburos en 1996 que permitía la participación privada en exploración, explotación, producción y comercialización a través de contratos de riesgo compartido con YPFB. Las actividades de refinación y comercialización podían ser ejercidas por privados

Continúa

Continuación

Recuadro 1 Reseña histórica del sector de hidrocarburos

mediante permisos de operación. Con la inversión privada aumentan las actividades de exploración y explotación y las reservas certificadas probadas y probables de gas alcanzan a 54.9 trillones de pies cúbicos (TPC) en 2003, las segundas más grandes de suramérica, después de Venezuela.

A partir de 2003 gana espacio nuevamente la discusión sobre la nacionalización de la producción de hidrocarburos. En 2004 se realiza un referéndum para determinar los lineamientos de política para el sector de hidrocarburos, y en 2005 se promulga una nueva Ley de Hidrocarburos. El análisis de la Ley de Hidrocarburos y los resultados del referéndum señalan un marco de economía mixta para el sector con el fortalecimiento de YPFB, para que tenga un rol más activo en toda la cadena productiva de los hidrocarburos, con el objetivo de aumentar la exportación del gas natural y fomentar su industrialización generando mayor valor agregado.

La Ley de Hidrocarburos también buscaría que mayores beneficios de la explotación pasen al Estado y a la población. Entre los temas más relevantes de la nueva Ley están: la aplicación de un nuevo impuesto directo a los hidrocarburos de 32%, además de las regalías de 18%, y de las patentes, impuestos directos (Impuesto a las Utilidades) e indirectos (Impuesto al Valor Agregado); y el potenciamiento de YPFB.

En conclusión, cuando había un predominio estatal en el sector, los problemas fueron la dificultad de aislar a YPFB del manejo político y los escasos recursos destinados para las inversiones principalmente de exploración, por lo que se buscó ampliar las inversiones privadas. Cuando predominaba el sector privado, la dificultad básica era cómo mejorar los aportes tributarios de las empresas privadas, lo que implicaba en aumentos de impuestos o procesos de nacionalizaciones. Estos cambios de política se constituyeron en claros ejemplos de inconsistencia temporal de la aplicación de reglas, llevando a resultados subóptimos que impidieron un desarrollo a plenitud del sector de hidrocarburos en Bolivia, afectando el desarrollo socio-económico del país.

Lecciones aprendidas

La siguiente lista agrupa las principales lecciones aprendidas al aplicar políticas sectoriales en este sector, incluyendo los problemas enfrentados.

Necesidad de ampliar los mercados de exportación. La existencia de grandes reservas de hidrocarburos, su composición con predominio del gas, el reducido potencial de consumo doméstico y los crecientes mercados a escala internacional hacen atractivas las exportaciones como medio para mejorar el crecimiento, los ingresos y promover otras industrias. Actualmente, cerca del 80% del gas producido en Bolivia es exportado al Brasil. Se tiene previsto exportar un volumen de 30MMm3/día hasta el año 2019, plazo de vigencia del contrato suscrito.

Brasil tiene intenciones de revisar las condiciones del contrato, sobre todo con respecto a los precios, lo que puede afectar el valor de las exportaciones bolivianas. En este marco, no se cuenta con una estrategia clara de consolidación de mercados de exportación tanto con Brasil y Argentina, como de búsqueda de nuevos mercados potenciales de otros países vecinos (Paraguay) y de Norteamérica (México y Estados Unidos)[30].

Rediseñar las transferencias intergubernamentales. Los mecanismos institucionales de transferencias de recursos deben ser rediseñados para que los ingresos fiscales obtenidos sean dirigidos al desarrollo socio-económico del país en inversiones sociales (educación, salud, saneamiento básico) y de infraestructura. Más del 80% de las reservas de gas natural se encuentran en el departamento de Tarija. Esto significa que una vez que se empiecen a explotar estas reservas se pueden crear importantes desequilibrios en la distribución del ingreso por regalías entre departamentos. Por esto, se deben revisar los criterios de asignación de recursos de los Fondos de Inversión y Desarrollo para minimizar los desequilibrios horizontales y verticales de las transferencias intergubernamentales.

Urgente reducción de la incertidumbre del marco legal e institucional en el sector. Con la realización del referéndum sobre el gas en 2004 y la aprobación de la nueva Ley de Hidrocarburos en 2005, se puso en evidencia que la incertidumbre no se limita a la decisión de si se exporta gas o por dónde se hace, sino también sobre el sistema tributario, la legalidad de los contratos suscritos con las empresas petroleras privadas y la propia nacionalización de la producción. La justificación de la participación del sector privado es que proporciona recursos para las inversiones, liberando al Estado de los riesgos de éstas. Como Bolivia cuenta con un bajo nivel de ahorro nacional y el desarrollo del sector de hidrocarburos demanda elevadas inversiones, es necesario contar con IED para desarrollar el sector en el mediano plazo.

Falta de políticas comunicacionales acerca de los beneficios del desarrollo del sector. Entre los problemas que han incrementado la incertidumbre y polarizado las posiciones se encuentran los deficientes esfuerzos de comunicación y consulta. Estos deben ser fortalecidos por el Gobierno mostrando la racionalidad de las

30 El Gas Natural Licuado (GNL) supone un proceso de compresión de gas mediante refrigeración que convierte el gas en líquido para poder trasladarlo en contenedores que sean transportados en barcos a destino final. Los mercados potenciales son Estados Unidos (California) y México, y el volumen proyectado podría alcanzar 30 MM3D. En Trinidad y Tobago, Nigeria y Rusia se han desarrollado proyectos de GNL con el propósito principal de atender el mercado de Estados Unidos y se encuentra en vías de desarrollo el proyecto de Camisea en el Perú. La proximidad que se ingrese al cumplimiento de los Protocolos de Kyoto para disminuir la contaminación ambiental ha generado un mayor interés en los procesos GNL. Por esta razón existen más de una decena de proyectos de plantas piloto en pleno desarrollo y la operación comercial de tres plantas en el mundo en Sudáfrica, Malasia y Qatar. Este último posee grandes reservas probadas de gas y se ha propuesto convertirse en el centro mundial de conversión de gas a líquidos. En el desarrollo de los proyectos de Qatar se cuenta con la participación tanto de empresas internacionales como de la empresa estatal que proporciona, libre de costo, facilidades de terreno, instalaciones complementarias y provisión de gas a bajos precios.

políticas y justificando los beneficios de la exportación de gas y de la participación del sector privado, con la finalidad de construir consensos para el desarrollo del sector. Se debe mencionar que por razones de orden político e ideológico se ha creado una fuerte resistencia a la participación del sector privado y a la exportación de gas sin industrialización en el país, generando conflictos graves que llegaron a forzar la renuncia del Presidente Sánchez de Lozada en octubre de 2003.

Instrumentos, estrategias y propuestas

Uno de los desafíos que enfrenta Bolivia es cómo lograr que el uso de sus reservas de gas le permita obtener beneficios sostenibles en el tiempo. En este marco en el Cuadro 1 se detallan las políticas propuestas, comentando algunas experiencias de otros países que pueden ser utilizadas como referencia y los objetivos que buscan alcanzar.

Cuadro 1 Políticas sectoriales para los hidrocarburos

Objetivo	Política propuesta
Crear conciencia sobre la importancia de la producción y exportación de gas natural	•Promover campañas de información a la población sobre las ventajas y desventajas de estas actividades. •Difundir los beneficios de las exportaciones del consumo doméstico de los hidrocarburos y de la IED. •Impulsar consensos y políticas de Estado sobre el desarrollo del sector de hidrocarburos.
Establecer un marco legal adecuado para el funcionamiento del sector y la atracción de IED	•Sancionar leyes que logren el equilibrio entre las necesidades de la inversión privada y el Estado. •Asegurar un régimen impositivo justo, seguridad jurídica de los contratos y mecanismos eficientes de resolución de conflictos. •Establecer convenios de estabilidad tributaria entre el Estado y los inversionistas privados, siguiendo el patrón utilizado en Chile. •Promover la participación del sector privado consolidando los papeles de supervisión y fiscalización de YPFB y la Superintendencia de Hidrocarburos, incluyendo el fortalecimiento de la capacidad de sancionar prácticas anticompetitivas. •Facilitar el acceso de usuarios grandes a la infraestructura de transporte. • Limitar la integración vertical y horizontal en el sector.
Fortalecer a las entidades públicas que operan y supervisan el sector	•Definir las competencias del Ministerio de Minería e Hidrocarburos, YPFB y la Superintendencia de Hidrocarburos para evitar la duplicación de esfuerzos, los problemas de competencia institucional y el desperdicio de recursos.
Consolidar los mercados de exportación de Brasil y Argentina	•Garantizar el cumplimiento del acuerdo de exportación de gas suscrito con Brasil. •Generar las condiciones para la construcción del gasoducto del norte argentino.
Diversificar y desarrollar mercados externos de gas natural	•Atraer inversión privada para financiar la infraestructura asociada con la mayor exportación de gas natural y Gas Natural Licuado (GNL). La inversión que se requiere para la construcción del gasoducto requerido en el tramo boliviano es del orden de US$ 400-600 millones. La inversión total necesaria es de US$ 3.500-4.000 millones. •Conceder incentivos tributarios y arancelarios para las importaciones de equipos y materiales. •Otorgar terrenos fiscales en concesión y usufructo.

Continúa

Continuación

Cuadro 1 Políticas sectoriales para los hidrocarburos

Promover la implantación de la tecnología de Gas a Líquidos (GTL) para reducir las importaciones y subsidios al diesel, reducir el déficit fiscal y exportar los excedentes a los países vecinos	•Fomentar el uso de plantas GTL de pequeña escala para sustituir el diesel importado. Para procesar gas natural para la obtención de líquidos, principalmente diesel, la inversión requerida estimada es de US$ 350 millones. •Traspasar los incentivos tributarios que se establecen para la producción de diesel al gas natural. •Conceder incentivos tributarios y otorgar terrenos fiscales en concesión y usufructo.
Añadir valor agregado mediante la instalación de la industria petroquímica	•Utilizar el gas natural para obtener gas natural etano que puede ser procesado para obtener caucho sintético, polietileno, alcohol, insecticidas, funguicidas, plásticos, entre otros. Utilizar el etano y metano extraído del gas natural y convertirlo en etileno, ya que existe un mercado potencial en Brasil, Argentina y Paraguay. Se estima una inversión requerida de US$ 1.000 millones. •Conceder incentivos tributarios y otorgar terrenos fiscales en concesión y usufructo.
Incentivar la construcción de plantas termoeléctricas en las fronteras para así exportar electricidad	•Elaborar proyectos de prefactibilidad para plantas termoeléctricas en las fronteras con el fin de exportar electricidad. •Conceder incentivos tributarios y otorgar terrenos fiscales en concesión y usufructo.
Expandir el mercado doméstico de gas natural y reducir los subsidios que otorga el Estado al GLP y diesel	•Implementar los programas de redes de conexiones domiciliarias, comerciales, industriales y sociales de gas. La inversión para este proyecto se estima entre US$ 220-250 millones. •Promover la utilización de Gas Natural Comprimido (GNC) en vehículos automotores impulsando la reconversión de motores. Partiendo de los corredores más transitados de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz se estima una inversión inicial de US$ 45 millones. El costo de la conversión está entre US$ 600-1.000 dependiendo del tipo de vehículo, y se puede incentivar una conversión masiva determinando precios de GNC inferiores a los de la gasolina y diesel para que se recuperen rápidamente las inversiones. •Conceder incentivos tributarios y otorgar terrenos fiscales en concesión y usufructo. •Contemplar subsidios en las tarifas de distribución de gas natural por redes para los consumidores de menores ingresos, pequeña industria, salud pública, educación fiscal, electrificación rural, turismo y para el gas natural vehicular.
Elevar los ingresos fiscales del sector de hidrocarburos	•Fortalecer las entidades de fiscalización del sector, como la Gerencia de Hidrocarburos del Sistema de Impuestos Nacionales. •Mejorar los mecanismos de control, tanto a nivel de la producción como de los ingresos de las empresas. Capacitar al personal de las instancias gubernamentales utilizando la experiencia internacional. •Reforzar al personal de YPFB en la fiscalización de la producción en boca de pozo.

Continúa

Continuación

Cuadro 1 Políticas sectoriales para los hidrocarburos

Promover la mejor distribución de la riqueza y mejorar la administración de los ingresos fiscales del sector de hidrocarburos	•Diseñar e implementar mecanismos de transferencias de recursos descentralizados utilizando indicadores de población y pobreza. •Utilizar las experiencias de la Política Nacional de Compensación y del Fondo de Compensación Regional que permiten una transferencia compensatoria de recursos utilizando el criterio de regalía per cápita. •Promover asistencia técnica y fortalecimiento institucional a las entidades descentralizadas para que ejecuten más eficientemente sus recursos. •Definir el marco legal y las competencias de las Prefecturas y los Municipios en lo que concierne a la asignación y utilización de los recursos públicos.
Evitar una posible "enfermedad holandesa"	•Implementar fondos de estabilización para evitar que se aprecie el tipo de cambio y se afecten otros sectores transables.

Fuente: Elaboración propia

El potencial de desarrollo del sector con la implementación de estos proyectos, podría implicar que las exportaciones de gas natural se tripliquen a 90 millones de metros cúbicos diarios (MMM3D) por un valor de US$ 2.5 mil millones al año, superiores a las exportaciones totales de Bolivia el 2004, de US$ 2.1 mil millones. Dado el enorme potencial de este sector para la economía boliviana, el planteamiento de una agenda integral de políticas para el mismo se hace indispensable.

Sector agroindustrial: soya

La soya y sus derivados, como la harina, torta y los aceites crudos y refinados, constituyen uno de los sectores más dinámicos de la economía en los últimos años. Como la producción de soya se encuentra concentrada principalmente en el departamento de Santa Cruz, el sector cuenta con una red consolidada de empresas y servicios de apoyo a la producción, haciendo que la agroindustria de la soya represente el principal cluster agroindustrial del país.

La expansión de la producción de soya en los últimos años estuvo ligada a la dotación de tierras vírgenes baratas altamente fértiles, la oferta de mano de obra barata, la existencia de un mercado protegido en la CAN, la expansión de la infraestructura industrial de procesamiento y una carga tributaria relativamente baja. Como se ve en el Gráfico 17, la producción de soya ha crecido de manera vertiginosa en los últimos 10 años, a ritmos mucho mayores –aunque también más volátiles– que el resto de la economía.

El Gráfico 18 muestra cómo el aumento en la producción se ha traducido en un importante incremento en las exportaciones de productos derivados de soya, indicando un aumento en el valor agregado. Los principales mercados se encuentran en los países de la Comunidad Andina (CAN), en particular Colombia y Venezuela, siendo Bolivia el único país de la CAN que se autoabastece y exporta productos oleaginosos.

Gráfico 17

Crecimiento de la economía y de la producción de soya

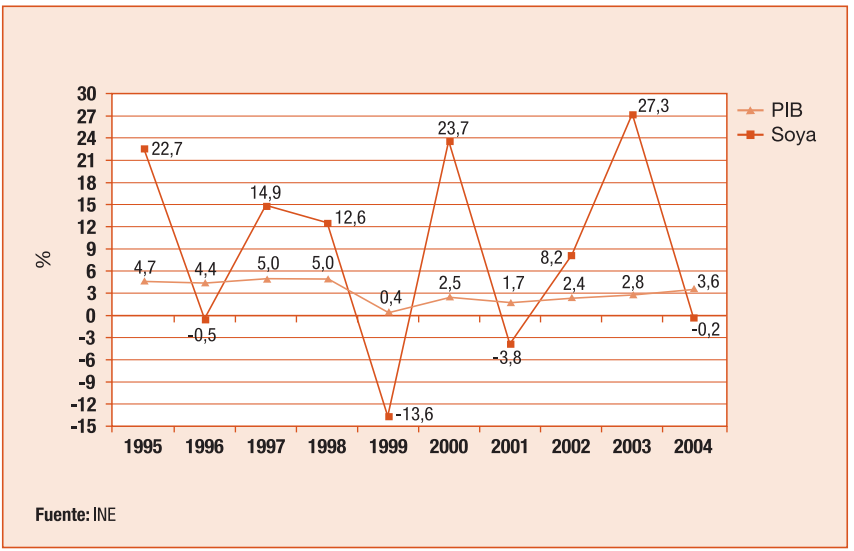
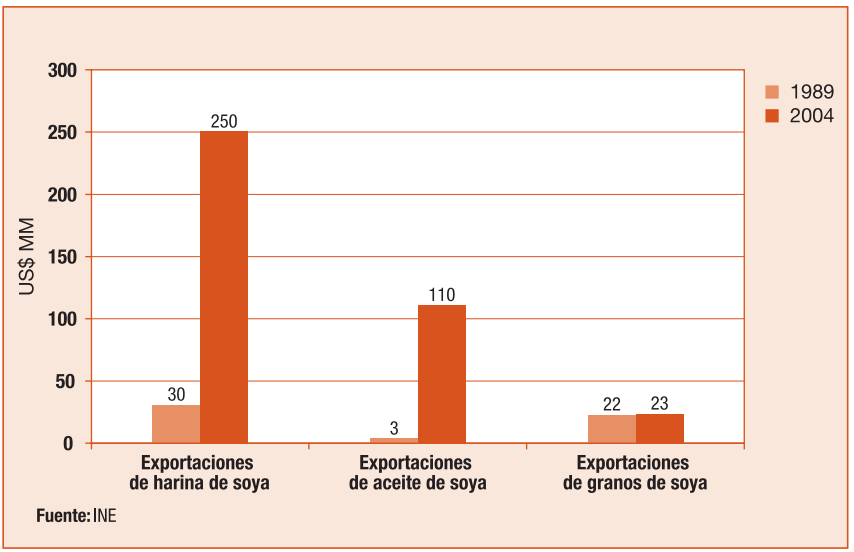


Gráfico 18

Exportaciones de productos de soya



El cultivo de grano de soya se caracteriza por su doble estacionalidad. En el verano (octubre a mayo) se va de la siembra a la cosecha y es la campaña más importante. El invierno (mayo a noviembre) se utiliza inicialmente para producir la semilla que sería empleada en la campaña de verano siguiente, pero la producción se ha incrementado hacia el grano de soya comercial.

En la producción agrícola intervienen más de 14 mil productores, la mayoría de ellos pequeños. El sector industrial se orienta principalmente a la exportación y

atraviesa un proceso de concentración, con un número cada vez menor de empresas y con mayor participación de la IED. Las plantas procesadoras tienen una capacidad de procesamiento de 2 millones de TM por año.

Políticas sectoriales implementadas

Al formar parte de la CAN, Bolivia no paga aranceles al exportar soya y sus derivados a Colombia, Venezuela, Perú o Ecuador, sus principales mercados[31]. Sin embargo, acuerdos bilaterales suscritos por países de la CAN con países del Mercosur, que se encuentran entre los principales productores de soya a escala internacional, han ido reduciendo la ventaja de la soya boliviana en los mercados de la CAN. A pesar de los acuerdos de integración, los países de la CAN aplican medidas para-arancelarias como cupos de importación o licencias previas a las importaciones del aceite de soya, afectando así las exportaciones bolivianas.

Por otro lado, el proyecto de desarrollo de las tierras bajas del este *("lowlands")* estableció líneas de crédito para habilitar una nueva frontera agrícola al este del Río Grande en el departamento de Santa Cruz. Se financió la transferencia de tecnología y la construcción de infraestructura rural en un esfuerzo integral que contó con la participación de los sectores público y privado y el financiamiento internacional. En la inversión pública destinada a la infraestructura caminera se privilegiaron rutas para favorecer la exportación agroindustrial en Santa Cruz, plasmada en el inicio de la construcción del corredor de exportación Santa Cruz-Puerto Suárez en la frontera con Brasil y próximo a la Hidrovía Paraná-Paraguay.

Lecciones aprendidas

La siguiente lista agrupa las principales lecciones aprendidas al aplicar políticas sectoriales en el sector de la soya, incluyendo los problemas enfrentados.

El rendimiento de la producción es bajo. El rendimiento promedio mundial del cultivo de soya es de 2.4 TM/Ha y Bolivia presenta un rendimiento de menos de 2 TM/Ha, lo que refleja la necesidad de mejorar las prácticas productivas para que la exportación de soya y derivados sea más competitiva en los mercados internacionales.

Las inversiones en tecnología son pequeñas. En la etapa agrícola sólo el Centro de Investigación Agrícola Tropical (CIAT) y el Instituto de Investigación Agrícola El Vallecito de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno efectúan actividades de validación y de investigación para la soya. Los centros públicos de investigación operan con presupuestos pequeños y no cuentan con personal capa-

31 A las importaciones de Colombia, Venezuela y Ecuador se les aplica un Arancel Externo Común (A.E.C) del 15%. Perú no aplica el AEC. En situaciones de precios internacionales bajos se aplica a las importaciones un Derecho Variable Adicional dentro del Sistema Andino de Franjas de Precios, el cual es más alto cuanto más bajo el precio internacional y se suma al Arancel Externo Común.

citado. El Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA) cofinancia proyectos de investigación y transferencia de tecnología y cuenta con recursos de agencias de cooperación internacional, entidades privadas y prefecturas departamentales, pero ha presentado dificultades en su fortalecimiento institucional. En el sector privado las iniciativas han sido aisladas y discontinuas, destacándose el proyecto Prosoya financiado por la Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas (Anapo), que se enfoca en la transferencia de tecnologías.

Los costos de transporte son elevados. Las distancias de los centros de producción a los mercados internacionales y las deficiencias en la infraestructura de transporte hacen que los costos sean mayores que en países competidores. Por ejemplo, las exportaciones bolivianas que salen por la Hidrovía Paraná-Paraguay (un 40% del total) hasta el puerto de Rosario en la Argentina tienen un costo de transporte adicional de US$ 30 por TM respecto a la producción argentina. Los costos de transporte también aumentan por la escasez de vagones ferroviarios en periodos pico de exportación, los bloqueos frecuentes de caminos derivados de los conflictos sociales y las dificultades asociadas a la navegabilidad de la Hidrovía Paraná-Paraguay durante todo el año.

El acceso al crédito es difícil. Las tasas de interés para este sector son elevadas siendo alrededor del 11% en dólares al año y pudiendo llegar al 30% para pequeños productores. Se estima que un 60% del capital operativo requerido para la producción de soya proviene del propio sector. Un 80% de los recursos de crédito destinados a los productores son de corto plazo.

Existen atrasos en la devolución de los Certificados de Devolución Impositiva (Cedeim). Como la mayor parte de los insumos y equipos son importados, los atrasos gubernamentales en la devolución de los Cedeim encarece los costos operativos de producción.

Riesgos en la seguridad jurídica de las tierras. Los retrasos en el proceso de saneamiento de tierras impulsado por el INRA y las invasiones de tierra efectuadas por el Movimiento Sin Tierras (MST), crean incertidumbre sobre los derechos de propiedad y afectan las inversiones privadas.

Altos subsidios a la producción en los países desarrollados. En el ámbito internacional, la producción de soya no escapa a las políticas de subsidios que utilizan los países desarrollados para promover su producción agrícola, en especial Estados Unidos y los países de la Unión Europea. En 2003, los agricultores productores de granos de soya en Estados Unidos recibieron un subsidio de US$ 2.1 mil millones, y los de la Unión Europea de US$ 1.6 mil millones. El efecto adverso de estos subsidios sobre la producción boliviana es triple: disminuyen las importaciones por parte de los países que subsidian su producción, se colo-

can los excedentes de producción en los mercados internacionales y se genera una presión hacia la baja en los precios.

Instrumentos, estrategias y propuestas

En el Cuadro 2 se detallan las políticas propuestas para el sector de la soya. Se expresan los objetivos a alcanzar y se comentan algunas experiencias exitosas de otros países que pueden ser utilizadas como referencia.

Cuadro 2 Políticas sectoriales para la soya

Objetivo	Políticas propuestas
Aumentar la competitividad y productividad	•Ejecutar un Plan Integral de Desarrollo de Oleaginosas. •Ejecutar el Acuerdo Boliviano de Competitividad, suscrito de forma consensuada entre el gobierno y el sector privado. •Fortalecer la cadena productiva, mejorando la coordinación institucional entre las instituciones públicas y los gremios privados. •Fomentar la difusión de mejores prácticas productivas y de apoyo entre las empresas productoras extranjeras y nacionales. •Hacer seguimiento a los acuerdos de competitividad firmados. •Promover una regulación efectiva de las estructuras monopólicas en la prestación de servicios de transporte y energía. •Diseñar indicadores de competitividad para hacer seguimiento a los avances en la consolidación de la cadena productiva e implementar programas de asistencia técnica para las empresas de la cadena.
Reducir los costos de transporte	•Mejorar la infraestructura portuaria en la Hidrovía Paraguay–Paraná (Puerto Aguirre–Puerto Busch), enfrentando el tema de dragado del Río Paraguay. Promover acuerdos de navegabilidad en la Hidrovía con Paraguay y Argentina. Terminar la carretera Santa Cruz–Puerto Suárez, acelerando los tramos que cuentan con financiamiento y promoviendo nuevos tramos (Pailón–San José) y caminos secundarios y vecinales. •Promover las concesiones privadas para el mantenimiento de rutas críticas para el acopio, procesamiento y exportación de oleaginosas •Consolidar sistemas de carga para elevados volúmenes, mayores líneas de flete y menores costos y promover alianzas estratégicas con empresas comercializadoras internacionales para aumentar los volúmenes de exportación.
Impulsar la investigación y difusión de tecnología agrícola y adoptar normas internacionales de gestión de calidad	•Fortalecer las instituciones de investigación agrícola, además de la promoción de acuerdos con las universidades públicas y privadas. •Incentivar la incorporación de tecnología de punta, evaluando incentivos tributarios para el diferimiento del pago de aranceles y del Impuesto al Valor Agregado para importaciones de bienes de capital. •Evaluar la utilización de tecnología transgénica y adecuar la normativa legal sobre el tema. •Prestar asistencia técnica para mejorar los sistemas de cultivo (producción con siembra directa), la introducción de nuevas variedades y de fertilizantes que permitan mejores rendimientos. •Fortalecer el Instituto Boliviano de Normas y Calidad (IBNORCA), la Oficina de Certificación de Santa Cruz y promover la capacitación en normas ISO. •Fortalecer el proceso de certificación de soya orgánica, basado en el programa de PROSOYA. Consolidar al Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria (SENASAG).

Continúa

Continuación

Cuadro 2 Políticas sectoriales para la soya

Objetivo	Políticas propuestas
Diversificar la producción y promover la generación de mayor valor agregado	•Promover inversiones para la diversificación de los productos exportables derivados de soya como el biodiesel, desinfectantes, tintas y pinturas. •Promover las exportaciones de aceite refinado de soya. •Combatir el contrabando de aceite de soya de la Argentina y Brasil, fortaleciendo los controles aduaneros de frontera.
Mejorar el acceso al crédito	•Promover entidades especializadas en la canalización de recursos financieros en el área rural. •Canalizar recursos de organismos de cooperación internacional mediante instituciones de segundo piso como el FONDESIF o NAFIBO.
Garantizar la seguridad jurídica y los derechos de propiedad	•Acelerar el proceso de saneamiento de tierras y promulgar una legislación de garantías de bienes reales. •Prevenir la toma de tierras productivas garantizando la aplicación de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria–INRA. •Emitir las normas que promuevan la seguridad jurídica en temas como la tierra y agua.
Promover la neutralidad impositiva de las exportaciones	•Asegurar, agilizar y transparentar el oportuno reintegro tributario a los exportadores mediante los Certificados de Devolución Impositiva (CEDEIM).
Promover la apertura de nuevos mercados y consolidar mercados existentes	•Realizar negociaciones internacionales tanto con los países suramericanos como los del hemisferio norte. •Mejorar la coordinación entre el gobierno y sector privado para asegurar el ingreso preferencial a los mercados andinos. •Fortalecer CEPROBOL, las embajadas y representaciones diplomáticas para promover la producción nacional en el exterior. Elaborar una estrategia de exportación basada en la calidad de los productos, impulsando el acceso a ferias internacionales. •Buscar nichos de mercado demandantes de productos naturales, ofreciendo soya orgánica y sus derivados, partiendo de la exportación de soya orgánica a Japón.
Denunciar las prácticas restrictivas al comercio	•Fortalecer la capacidad negociadora para evitar acciones restrictivas, principalmente aquellas relacionadas con la exportación de aceites refinados, mediante el establecimiento de salvaguardias y sobretasas arancelarias. •Apoyar las iniciativas que defienden la reducción y eliminación de los subsidios agrícolas en las negociaciones internacionales.
Masificar el consumo doméstico de soya	•Crear y poner en funcionamiento un plan de fomento al consumo doméstico de soya, incluyéndola en programas como el desayuno escolar, los subsidios de lactancia, programas de seguridad alimentaria y nutricionales y en la alimentación del Fuerzas Armadas y Policía.

Fuente: Elaboración propia

La experiencia internacional en la aplicación de políticas sectoriales a la soya es ilustrativa de los beneficios que se podrían obtener. Por ejemplo, Brasil ha promovido la producción de soya como parte de su política industrial, tomando en cuenta la creciente demanda por alimentos de proteínas en los países desarrollados y el crecimiento de la demanda de China. Brasil destina elevadas inversiones públicas para la investigación y tecnificación de la producción, construcción

de infraestructura, conformación de cadenas productivas e implementación de políticas fiscales y crediticias especiales para promover el cultivo de soya.

En Argentina la inversión pública puso énfasis en la construcción de carreteras y caminos para transportar la producción del campo a los centros de acopio y procesamiento y a los puertos de exportación. Se destaca también la habilitación de la navegación de la Hidrovía Paraná-Paraguay, realizando inversiones en el dragado, señalización y balizado, permitiendo el acceso de buques de mayor envergadura y reduciendo los costos de transporte. Los productores privados construyeron plantas procesadoras cercanas a los puertos del Paraná, disminuyendo adicionalmente los costos de transporte.

Argentina otorgó especial importancia a sus centros de investigación y desarrollo, y en especial al Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA), siendo el país que probablemente dio mayor impulso a la adaptación de las semillas genéticamente modificadas. El 98% de los cultivos de soya son de productos transgénicos de bajos costos de producción, que unidos al sistema de siembra directa han generado una elevada rentabilidad de los cultivos.

El 85% de la superficie de producción de soya en Paraguay se encuentra en siembra directa mecanizada, con rotación de cultivos, uso de abonos verdes en invierno y semillas de alta calidad, lo que permite preservar el suelo y generar mayores rendimientos al agricultor. En Paraguay, el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) concede préstamos para financiar gastos operativos para la producción, comercialización e inversión de capital, destinado principalmente a pequeños productores.

En Bolivia, el Acuerdo de Competitividad para la Cadena Productiva de Oleaginosas, suscrito en 2002 entre representantes de los sectores público y privado, tiene una visión de 10 años y una matriz de compromisos y acciones comprometidos por los actores para que el complejo oleaginoso duplique sus exportaciones, consolidando sus mercados actuales y acceda a nuevas oportunidades comerciales. En el 2012, Bolivia tendría rendimientos de 3 TM/Ha, con una oferta competitiva diversificada, diferenciada y con valor agregado en por lo menos cinco nuevos productos. Se habrá alcanzado también una mejora en la logística de exportación y en la incorporación de nuevas tecnologías en los eslabones de la cadena, que permitan competir en los mercados sin depender de preferencias arancelarias.

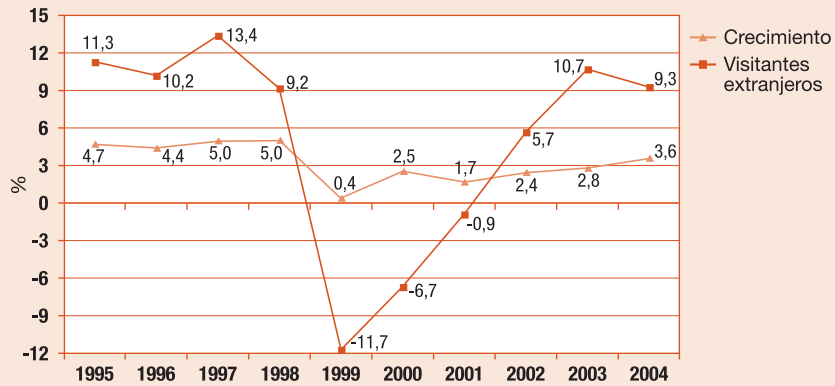
Sector servicios: turismo

La importancia del sector turismo en la economía puede ser medida a través de los ingresos generados por los turistas extranjeros que visitan el país, los cuales

han fluctuado alrededor del 2,1% del PIB y del 11% de las exportaciones totales en los últimos 10 años. En estos años, la llegada de visitantes extranjeros al país creció a un promedio anual de 5,1%, superando al crecimiento de la economía de 3,2% anual, como se ve en el Gráfico 19. La actividad turística fue afectada por la desaceleración de la actividad económica en el periodo 1999 a 2001, el incremento de los conflictos sociales y los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos.

Gráfico 19

Crecimiento de la economía y de la llegada de visitantes extranjeros



Fuente: INE-UDAPE - Viceministerio Turismo

En 2004, el número de turistas extranjeros se incrementó en 9,3% respecto al año anterior, llegando a los 405 mil visitantes que generaron un ingreso estimado de US$ 186 millones. Estas cifras sitúan al turismo como un rubro importante en la generación de divisas necesarias para asegurar la sostenibilidad de la balanza de pagos en el país.

El turismo es una actividad intensiva en mano de obra, al ocupar unas 60.000 personas de manera directa e indirecta. El turismo posee efectos multiplicadores y dinamizadores sobre otros sectores como servicios, alimentos, textiles, artesanías, transporte, comunicaciones y financiero. Estos efectos multiplicadores tienden a beneficiar a los productos y servicios de pequeñas y microempresas, además ayudan en la promoción de mercados en el exterior una vez que los turistas extranjeros retornan a sus países de origen.

Según estadísticas de 2003 del Viceministerio de Turismo, el 63% de los turistas extranjeros que ingresan al país tienen como principal propósito pasar vacaciones, el 11% visita a amigos o familiares, el 7% llega por trabajo, el 6% por

negocios y el 2% ingresa por estudios o congresos y seminarios. Los meses cuando se realizan más viajes vacacionales son julio y agosto, que representan un 20% del total de visitas que ocurren a lo largo del año.

La mayor parte de los visitantes extranjeros (48% del total) que pernoctan en establecimientos de hospedaje provienen de países latinoamericanos. De Europa viene un 31% del total, y en menor extensión son de Norteamérica, Asia, Oceanía y África. Destacan los turistas de los países vecinos a Bolivia, como Perú (14% del total), Argentina (11%), Brasil (7%) y Chile (5%). También se deben mencionar los visitantes extranjeros procedentes de Estados Unidos (11% del total) y de Francia, Alemania e Inglaterra (5% del total cada uno).

Una encuesta realizada para el Viceministerio de Turismo y el Instituto Nacional de Estadística (INE) en 2001 determinó que la estadía promedio de los extranjeros en Bolivia era de 10 días, con un gasto medio diario de US$ 50 ó US$ 500 por estadía. El 27% del gasto del turista se destinaría al hospedaje, 16% a alimentación, 14% al transporte interno, 13% a recreación, 11% a la adquisición de artesanías y 19% se destina a otros gastos, como la compra de ropa, joyería y otros gastos diversos.

Existen varios enfoques que pueden servir para "vender" el turismo en Bolivia, tales como:

•La diversidad de sus recursos naturales, como el Salar de Uyuni, los parques nacionales, el Pantanal, la Amazonía, El Chapare, el Lago Titicaca y la Laguna Colorada, entre otros.

•El hecho que se encuentra entre los países que presentan mayor biodiversidad en el mundo, cuenta con 66 ecosistemas.

•Las estancias de turismo ecológico (Beni) y las rutas turísticas apropiadas para el ecoturismo y turismo de aventura.

•Los más de 30 grupos étnicos originarios con manifestaciones vivas de sus culturas.

•Tiwanaku y los alrededor de 30 mil sitios arqueológicos y 300 sitios paleontológicos.

•Las ciudades coloniales como Sucre y Potosí, así como las iglesias coloniales y misiones jesuíticas del siglo XVIII declaradas Patrimonio Cultural de la Humanidad por la Unesco.

Políticas sectoriales implementadas

El turismo no ha tenido un apoyo sostenido por parte del gobierno boliviano, salvo las excepciones que se mencionan en los párrafos a continuación. En 1993 se identificaron 10 macroregiones[32], denominadas Complejos de Desarrollo Turístico Integral (CDTI), con potencial de ser promocionadas en el mercado internacional. Si bien las acciones para desarrollar y promocionar estos complejos fueron limitadas por la insuficiente asignación de recursos financieros, se comenzó a imponer una visión de desarrollo del sector de más largo plazo, ayudando a priorizar la asignación de los escasos recursos disponibles alrededor del concepto de "Lo Auténtico Aún Existe". Este concepto ha servido de base para la labor de promoción internacional en los mercados de Estados Unidos, Brasil, Chile y Argentina.

La principal legislación que busca incentivar el turismo en Bolivia es la Ley de Promoción y Desarrollo de la Actividad Turística promulgada en abril de 2000. Esta Ley determina las competencias entre los diferentes niveles de Gobierno y los prestadores de servicios turísticos. La Ley también crea a la Promoción Boliviana de Turismo (Probotur), institución pública descentralizada encargada de la promoción integral del turismo, que cuenta con la participación de representantes del sector privado. La Ley contiene exenciones de impuestos a diversas actividades relacionadas con el turismo, incluyendo exenciones a los impuestos de propiedad, aranceles e IVA[33].

Lecciones aprendidas

La siguiente lista agrupa las principales lecciones aprendidas al aplicar políticas sectoriales en el sector del turismo, incluyendo los problemas enfrentados.

Demanda internacional baja. El país no es conocido en los circuitos internacionales de turismo, y existe poca promoción de la oferta turística en los mercados potenciales.

Imagen externa del país en deterioro. La inestabilidad política y los conflictos sociales, con huelgas, movilizaciones y frecuentes bloqueos de caminos, deterioran la imagen externa del país y reducen la posibilidad de una atracción masiva de turistas extranjeros.

32 Estas son: Lago Titicaca, Uyuni, Cordillera Real, Chapare, Chaco, Misiones Jesuíticas, Trinidad, Cachuela Esperanza, Pantanal y Rurrenabaque.

33 Específicamente, la Ley determina que: los bienes inmuebles dedicados exclusivamente a la actividad hotelera tengan un descuento respecto al pago del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI), en la medida que deban ser valuados tomando en cuenta el 50% de la base imponible, por el plazo de 10 años; a efectos de la aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en el sector turismo, se considera como exportación de servicios a la venta de servicios turísticos que efectúen los operadores nacionales a efecto del pago de aranceles.

Infraestructura deficiente. La infraestructura de transporte interna e internacional es deficiente. Las vías de comunicación terrestres tienen poco mantenimiento, son afectadas por condiciones climatológicas a lo largo del año y abarcan sólo una pequeña parte del territorio nacional. Existe un solo corredor carretero asfaltado que une el país con el exterior, y menos del 10% de los tramos carreteros totales están asfaltados. El principal modo de transporte de los turistas hacia el país es aéreo, por el cual llegan un 59% de los visitantes extranjeros, seguido por el transporte en carreteras, utilizado por un 40% de los turistas. La utilización del transporte ferroviario, fluvial o lacustre es marginal.

En este contexto se debe mencionar que el acceso aéreo hacia el país se encuentra limitado básicamente a tres aeropuertos: Viru Viru en Santa Cruz, El Alto en La Paz, y Jorge Wilsterman en Cochabamba. No existe infraestructura aeroportuaria en algunos de los principales sitios turísticos del país, como el Salar de Uyuni. Además, los costos operacionales para el transporte aéreo son elevados en términos de aterrizajes, radio-ayudas y precios de los combustibles. Existe escasa operación de vuelos internacionales y los domésticos a las otras ciudades del interior del país tienen una limitada frecuencia semanal.

Servicios ofrecidos insuficientes. El país carece de recursos humanos capacitados que le permitan competir o complementar a otros países con ofertas turísticas en la región. Bolivia no tiene una imagen turística definida y no existe un posicionamiento de promoción que impulse una demanda turística internacional y nacional. Otra limitante es que los turistas no cuentan con información actualizada sobre la calidad de los servicios que se ofrecen. A su vez, la mayoría de los agentes de turismo privados son de una dimensión relativamente pequeña, con volúmenes de negocio reducidos. Estos se dedican principalmente al turismo "comisionista", obteniendo ingresos a través de las comisiones por venta de pasajes y no a través de programas turísticos promovidos en el exterior.

Además, el Estado carece de recursos financieros para la promoción del turismo en el exterior y el desarrollo del turismo interno. Por otro lado, no existen los servicios de ruta (como restaurantes, estaciones de servicio o asistencia médica), que demanda el turismo receptivo, y la carencia de señalización vial y turística, tanto en caminos como sitios turísticos, limita el aprovechamiento de los recursos turísticos. Otra limitante se constituye la baja cobertura de agua potable, saneamiento básico, energía y comunicaciones en diversas zonas turísticas del país.

Actividad turística concentrada en el eje central del país. El mayor flujo de turismo extranjero y nacional se presenta en el eje central del país (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba), que representan un 83% de los flujos del turismo receptivo y 68% de los flujos de turismo interno.

Capacidad de hospedaje subutilizada e inversiones extranjeras en el sector son reducidas. La capacidad de hospedaje, de acuerdo con los registros del Viceministerio de Turismo para 2003, alcanza a 916 establecimientos entre hoteles, apartahoteles, residenciales, alojamientos y posadas, que poseen un total de más de 19 mil habitaciones. Sin embargo, la ocupación promedio de las habitaciones es de sólo un 34%, donde los apartahoteles y los hoteles tienen mayores índices de ocupación y los residenciales, alojamientos y posadas tienen una ocupación inferior a un tercio de su capacidad.

Por otro lado, la IED en el sector turístico ha sido baja, con excepción del año 2000 cuando superó US$ 30 millones con la apertura de dos hoteles en la ciudad de Santa Cruz. La inversión pública destinada al sector turismo es baja, fluctuando en alrededor de US$ 280 mil al año.

Dificultad operativa para implementar los incentivos propuestos en la Ley de Promoción al Turismo. Esto se debe a que no hubo disposición de los municipios a conceder los diferimientos o exenciones temporales, ni los terrenos municipales en concesiones por mediano plazo, para así promocionar el turismo en sus jurisdicciones.

Políticas propuestas

La política sectorial para promover el turismo en Bolivia debe tomar en cuenta que ésta es una actividad que puede aportar en forma importante al desarrollo sostenible del país, creando empleos directos e indirectos, impulsando otros sectores productivos y de servicios y generando divisas. En el Cuadro 3 se detallan las políticas propuestas junto con los objetivos que buscan alcanzar, posteriormente se comentan algunas experiencias exitosas de otros países que pueden ser utilizadas como referencia.

En América Latina existe amplia evidencia de políticas sectoriales al turismo que han resultado exitosas. Una de ellas es la de Costa Rica, donde el turismo representa un 9% del PIB y genera US$ 700 millones, con más de 800 mil visitas de turistas anuales. Un 70% de los turistas que ingresan a Costa Rica provienen de Estados Unidos, Europa y Canadá. Costa Rica posicionó su imagen de acuerdo a su diversidad ecológica y variedad de recursos ambientales. Además, hace publicidad directa en mercados objetivo, como Estados Unidos por medios escritos y televisivos.

Estudios realizados por el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) indican que un tercio de los turistas que arriban a este país adquieren paquetes turísticos y la mayoría requiere de buenos servicios de información y orientación, infraestructura y señalización de carreteras para poder desplazarse en el país. El ICT tiene un sistema de categorización de establecimientos de hospedaje basado en crite-

Cuadro 3 Políticas sectoriales para el turismo

Objetivos	Políticas propuestas
Promover al país en los circuitos internacionales del turismo	•Aumentar la presencia en ferias y seminarios, contactando empresarios del sector, especialmente mayoristas y periodistas que actúen como intermediarios para dar a conocer el país al turista. •Determinar los mercados objetivo y focalizar el posicionamiento de la imagen del país en estos mercados para aumentar los días y gasto promedio de estadía. •Dar continuidad a programas como "Lo Auténtico Aún Existe", o "Desiertos Blancos, Lagunas de Colores". •Estudiar las diferencias entre turismo receptivo, recreativo, ecológico, histórico y de aventura. •Fortalecer la Promoción Boliviana de Turismo (PROBOTUR) y su coordinación con el Centro de Promoción Bolivia (CEPROBOL) para realizar la promoción turística integral del país. •Impulsar políticas de crecimiento y concertación que reduzcan los conflictos sociales y bloqueos de caminos que afectan la actividad turística y la imagen del país en el exterior.
Mejorar la infraestructura	•Priorizar las inversiones en infraestructura de acceso a los sitios turísticos mediante carreteras, terminales terrestres, aeropuertos y aeródromos. Mejorar o construir aeropuertos en zonas turísticas de elevado potencial como Uyuni, Rurrenabaque, San José de Chiquitos y la ciudad de Sucre.
Mejorar los servicios turísticos y divulgar información	•Capacitar en los sectores público y privado para mejorar la calidad de los servicios turísticos, tomando en cuenta sitios turísticos priorizados y servicios relacionados (migración, aduana). •Apoyar al empresario mediante sistemas de certificación de servicios turísticos, servicios de asistencia técnica a las empresas turísticas y capacitación. •Proveer indicadores de productividad y competitividad para el seguimiento del sector. •Mejorar los servicios de ruta que demanda el turismo receptivo. •Elaborar y difundir calificaciones de los servicios turísticos y los establecimientos de hospedaje. •Incorporar a la comunidad en el desarrollo del turismo. •Consolidar las Organizaciones de Gestión de Destinos. •Establecer vuelos "charter" a Estados Unidos y Europa para atraer más turistas con potencial de gasto más elevado. •Fortalecer las Unidades de Turismo de los Municipios, promover acciones conjuntas a nivel de mancomunidades y apoyar a la conformación de microempresas turísticas en las áreas rurales.
Promover inversiones privadas en el sector	•Mejorar el ambiente económico, político y social que promuevan inversiones privadas conjuntas de capital nacional y extranjero.
Mejorar la infraestructura de los sitios turísticos	•Priorizar las zonas de desarrollo turístico donde puedan llevarse a cabo proyectos integrales para la puesta en marcha de los atractivos turísticos, aumentando la inversión pública destinada al sector. •Invertir en equipamientos para habilitar la infraestructura turística (por ejemplo en museos y centros de cultura), y mejorar los servicios básicos en los centros turísticos, ampliando la cobertura de agua, electricidad, comunicaciones para un adecuado procesamiento de residuos sólidos.

Continúa

Continuación

Cuadro 3 Políticas sectoriales para el turismo

Objetivos	Políticas propuestas
Impulsar el turismo interno	•Sensibilizar a la población sobre el aprovechamiento adecuado de los recursos turísticos. Aprovechar mejor la capacidad instalada de los establecimientos de hospedaje. •Aprovechar el Decreto Supremo que modifica la realización de días feriados a lunes para impulsar el turismo interno.
Reducir la inseguridad ciudadana	•Impulsar los programas de seguridad ciudadana con la participación activa de los Municipios.
Promover una mayor coordinación de los agentes de la cadena de turismo	•Fortalecer los Consejos Nacional y Departamental de Turismo, como instancias de coordinación público-privada. Integrar las propuestas de desarrollo turístico dentro de los Planes de Desarrollo Departamentales (PDD), Planes de Desarrollo Municipales (PDM), en el Desarrollo Económico Local (DEL) y en los clusters turísticos promovidos por el Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC).

Fuente: Elaboración propia

rios norteamericanos. Además existen operadores de turismo para cada segmento del mercado, donde se cuenta con la operación de agencias mayoristas internacionales que venden paquetes en el exterior destacando aquellos segmentos de naturaleza, aventura y riesgo y culturales. El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el ICT son las principales instituciones que ofrecen capacitación a nivel técnico. La información turística de Costa Rica se encuentra al día a través del Internet.

El ICT realiza campañas promocionales para estimular al turismo doméstico, buscando mantener mejores tasas de ocupación en temporada baja, cuando se reduce marcadamente la afluencia de turistas internacionales. Igualmente, existe una cercana asociación entre el sector público y la industria privada. La Reserva del Bosque Nuboso de Monteverde es un ejemplo exitoso de desarrollo sostenible administrada por el sector privado que genera los ingresos suficientes a partir de las tarifas de admisión para cubrir sus gastos de mantenimiento y proveer beneficios económicos directos a los residentes de la localidad alrededor de la reserva. En Costa Rica hay mucha coordinación entre el ICT, la Cámara Nacional de Turismo (Canatur) y las cámaras regionales de turismo.

Las políticas de consolidación de imagen de otros países son exitosas al enfocarse en sitios turísticos, como el caso de las Islas de Galápagos en Ecuador o Cusco y Machu Picchu en Perú. Igualmente, países como Brasil y Venezuela tienen exitosas campañas para estimular el turismo interno aprovechando los días feriados.

La implementación de una política sectorial activa para el sector turismo podría materializarse para que en el plazo de 10 años, los ingresos por turismo receptivo lleguen a los US$ 700 millones anuales y se pase de 60 mil empleos a más de 200 mil empleos directos e indirectos, relacionados con la actividad turística.

Conclusiones

El país tiene que generar empleo y mejorar sus ingresos, debiendo crear las condiciones necesarias para que la economía tenga un rápido crecimiento y éste sea intensivo en mano de obra. Sólo así se podrá mejorar la calidad de vida de la población, reducir la pobreza y la exclusión social. Para lograr este objetivo, las empresas en Bolivia deben hacerse competitivas y el Estado debe ayudar a superar los "cuellos de botella" que afecten y pongan en riesgo la competitividad mediante políticas sectoriales específicas.

La competitividad de las empresas y de los sectores productivos en los mercados internacionales es en realidad el determinante de la competitividad global de un país. No es suficiente la creación de condiciones generales –marco legal e institucional adecuado– para atraer inversiones o aumentar las exportaciones, se requieren de medidas sectoriales específicas.

Debido a las limitaciones de las cuentas fiscales, el dilema entre políticas de estabilización y sectoriales estará presente en el debate sobre la implementación de las políticas gubernamentales en los próximos años. Bolivia parece haber llegado a un punto de "fatiga de las reformas", donde se debate la posibilidad de reversión de algunas reformas y sobre la necesidad de una participación más activa del Estado a través de políticas sectoriales más eficaces.

En este marco, las políticas sectoriales deben ser consistentes con los lineamientos establecidos por las políticas macroeconómicas. Por ejemplo, los recortes de gasto público deben evitar reducir la inversión pública en infraestructura económica o de apoyo a la producción y más bien buscar realizar recortes o evitar la expansión del gasto corriente. El apoyo estatal en términos de crédito debe tomar en cuenta las posibilidades financieras del sector público y un marco adecuado de regulación prudencial. Por otro lado, se deben evitar tipos de cambio sobrevaluados, que afecten las exportaciones. Además, el Estado debería tener una acción más directa en áreas donde el sector privado no invierte o sub-invierte, como la educación, la calidad ambiental y la investigación.

La inversión pública debe priorizar la dotación de infraestructura física, servicios sociales y las inversiones de apoyo a la producción como el soporte para la transferencia de tecnología e innovación y los sistemas de riego. Por otra parte, y tomando en cuenta que, para desarrollar el capital humano se requiere de por lo menos una generación, el entrenamiento y capacitación de la mano de obra debe recibir un énfasis especial.

Las políticas sectoriales deben ser de Estado para tener credibilidad y reducir la incertidumbre de los inversionistas. En ese sentido, deben promover un Estado

eficiente que pueda enfrentar los problemas de fallas de mercado resultantes de la concentración económica, las externalidades y los costos de transacción.

Es importante que se cuenten con instituciones de carácter mixto público-privado para promover la productividad y el uso de tecnología adecuado a la realidad del país. Además, es necesario fortalecer la coordinación entre las diferentes instancias del gobierno central, prefecturas, alcaldías y fondos de inversión y desarrollo, de tal forma que se evite una superposición de funciones en las instancias públicas.

Es necesario mejorar la institucionalidad gubernamental para apoyar el desarrollo al nivel del *cluster*, a partir de una visión y estrategia clara del desarrollo del sector y coordinando con las asociaciones empresariales fortalecidas que representan a los intereses de las empresas. Las políticas sectoriales deben buscar fortalecer los eslabonamientos de las cadenas productivas, integrando un sistema dinámico productivo a escala regional, mejorando la calidad de productos, procesos y recursos humanos y difundiendo información y conocimiento.

Los mercados internacionales de productos primarios son volátiles, por lo que la concentración de las exportaciones en estos productos genera vulnerabilidad a la economía. En este contexto, las políticas deben promover la diversificación de la estructura productiva, la elevación del valor agregado y la competitividad de la producción, como condiciones esenciales para promover un crecimiento acelerado y sostenido donde puedan minimizarse los shocks en los precios de los *"commodities"*.

En este capítulo, se propusieron políticas sectoriales específicas para tres sectores: hidrocarburos, agroindustria de la soya y servicios de turismo. El potencial de desarrollo del sector hidrocarburos podría implicar que las exportaciones de gas natural se tripliquen a 90 MMM3D, generando un valor de US$ 2.5 mil millones al año, superiores a las exportaciones totales de Bolivia en 2004. Respecto a la soya y sus derivados, en 10 años el complejo oleaginoso podría duplicar sus exportaciones, consolidando sus mercados actuales y accediendo a nuevas oportunidades comerciales, aumentando su productividad hasta las 3 TM/Ha, con una oferta competitiva diversificada, diferenciada y con valor agregado en por lo menos cinco nuevos productos. Se podrá alcanzar también una mejora en la logística de exportación y en la incorporación de nuevas tecnologías en los eslabones de la cadena de la soya que permitan competir en los mercados, sin depender de preferencias arancelarias.

La implementación de una política sectorial activa para el sector turismo podría materializarse a que en el plazo de 10 años, los ingresos por turismo receptivo lleguen a US$ 700 millones anuales y se pase de 60 mil empleos a más de 200 mil empleos directos e indirectos relacionados con la actividad turística.

El enorme potencial de algunos sectores clave como los hidrocarburos y la tendencia del Estado a exigir una mayor participación en la generación de las riquezas de Bolivia podrían permitir que el Estado comience a tener la capacidad financiera para poner en práctica algunas de las políticas más necesarias. Sólo resta enfatizar que para obtener resultados positivos, el Estado debe abocarse a la tarea de aumentar la competitividad y así sembrar las bases para el desarrollo futuro del país.

Bibliografía

• Andersen, L. Meza M. (2001). *The Natural Gas Sector in Bolivia: an Overview.* Documento de Trabajo No. 01/01. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas (IISEC). La Paz, Bolivia.

• Antelo, E. (2000). "Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a Partir de 1985". Serie Reformas Económicas. No. 62. CEPAL. Santiago. Mayo.

• Antelo, E., Jemio, L.C. y Requena, B.(1995). "La Competitividad en Bolivia". Análisis Económico. Vol.13: 149-190. UDAPE. Junio. La Paz.

• Aoki, M.; Kim, H.; y Okuno-Fujiwara, M. (1997). *The Role of Government in East Asian Development*. Clarendon Press. Oxford UK.

• Arteta, G., Albornoz, V. (2003). Políticas Sectoriales en Ecuador: Revisando el Pasado y Proyectando al Futuro. Manuscrito. Corporación Andina de Fomento. Noviembre. Caracas.

• Banco Interamericano de Desarrollo (2001). Competitividad: el Motor del Crecimiento. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2001. Washington.

• Boudoin, L. (1990). Capacidad de generación de empleo de la industria manufacturera La industria: Problemas y perspectivas. ILDIS. La Paz.

• Brenes, E., Madrigal, K., y Montenegro, D. (2001). El *Cluster* de la Soya en Bolivia: diagnóstico competitivo y recomendaciones estratégicas. Programa Andino de Competitividad. CAF-CID-CLACDS-INCAE. Septiembre. La Paz.

• Calvo, M. (1996). Transnacionales Petroleras en Bolivia. La Paz.

• Comunidad Andina (2003). Competencia en Aceites y Grasas en la Comunidad Andina. Primer Encuentro de Palma Aceitera. Junio. Lima.

• Corporación Andina de Fomento (2005). Entorno Sectorial-Turismo. No. 13. Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo-Dirección de Estudios Económicos. Mayo. Caracas.

• _____. (2004). Reflexiones para Retomar el Crecimiento – Inserción Internacional, Transformación Productiva e Inclusión Social. Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo-Dirección de Estudios Económicos. Noviembre. Caracas.

• _____. (2003). Construyendo el Dorado – Lecciones del Programa Andino de Competitividad. Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo. Noviembre. Caracas.

• Dupleich,L., Garrón, M., y Selaya, P. (2003) Estructura del Sector Hidrocarburos: 1990-2002. UDAPE. Manuscrito. Abril. La Paz.

• Evia, J. L.; Mercado, A.; Pacheco, N. (2000). "La economía de 1993 a 1997: Las Reformas Estructurales en Bolivia". Temas de la Modernización. Tomo II: 3-60. Fundación Milenio. La Paz.

• Fajnzylber, F. (1990). Industrialización en América Latina: De la caja negra al casillero vacío. CEPAL. Santiago, Chile.

• FLACSO-ILDIS (1986). Empresas Públicas. II Taller de Política Económica. La Paz.

• Garrón, M. (2003). "El Negocio del Gas Natural y Los Impactos Esperados en Bolivia". Análisis Económico. Vol.18: 5-39. UDAPE. Junio. La Paz.

• Guzmán, A. (2001). El Sector Agropecuario Boliviano Frente al ALCA. II Seminario sobre Negociaciones Internacionales sobre Agricultura. Mayo. Buenos Aires.

• ILDIS (1988). Estrategias de Desarrollo y Procesos de Planificación. ILDIS. La Paz.

• Instituto Nacional de Estadística (2005). Anuario Estadístico 2004. Abril. La Paz.

• Jemio, Luis Carlos (2000). Crunch de Crédito en el Sistema Financiero Boliviano. Corporación Andina de Fomento, mimeo.

• Kreidler, A.; Rodríguez, G.; Rocha, A.; Antelo, E. (2004). La Soya Boliviano Hacia el Mercado Libre en las Américas. Bolivia Competitiva en Comercio y Negocios-Chemonics Internacional-USAID. Mayo.

• Krugman, P. (1991). *Geography and Trade. The MIT* Press. Cambridge, Massachusetts.

• Lazarte,J., y Pacheco, N. (1992). Bolivia: Economía y Sociedad 1982-1985. ILDIS. La Paz.

• Loayza,N., Fajnzylber, P., Calderon, C. (2004). *"Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts"*. Documento de Trabajo No. 265. Banco Central de Chile. Santiago. Junio.

• Machicado, C., Delgadillo, C., Urcullo, G., y Lazo, A. (2004). Estructura del Sector Turismo en Bolivia. UDAPE. Diciembre. La Paz.

• Mathieu, H. (1996). *A Nova Política Industrial*. Marco Zero: ILDESFES-FINEP. Octubre. Sao Paulo.

• Meier, G.; Stiglitz, J. (2000). *Frontiers of Development Economics the Future in Perspective*. The World Bank and Oxford University Press. Washington DC.

• Ministerio de Desarrollo Económico (2005). Estrategia Nacional de Productividad y Competitividad. Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad. Enero.

• Miranda, C. (2003). ¿Podemos Exportar Gas Natural?. Fundación Milenio. Diciembre. La Paz.

• _____. (1999). "Del Descubrimiento Petrolífero a la Explosión del Gas". En Bolivia en el Siglo XX – La Formación de la Bolivia Contemporánea. Harvard Club de Bolivia. La Paz.

• Monitor (1997). Construyendo las Ventajas Competitivas de Bolivia. Secretaría Nacional de Industria y Comercio-Ministerio de Desarrollo Económico. La Paz.

• Morales,J.A. y Pacheco, N. (1999). "El Retorno de los Liberales". En Bolivia en el Siglo XX-La Formación de la Bolivia Contemporánea. Harvard Club de Bolivia. La Paz.

• Morales, J.A. (1991). *Bolivia's Tin and Natural Gas crises of 1985-1989.* IISEC-Universidad Católica Boliviana. Agosto. La Paz.

• _____. (1993). *"Bolivian Trade and Development, 1952 – 87"*. In Rudiger Dornbusch, ed. Policymaking in the Open Economy: concepts and case studies in economic performance. pg. 220-251. Oxford University Press. New York.

• _____. (1987). Precios, Salarios y Política Económica Durante la Alta Inflación Boliviana de 1982-1985. ILDIS. La Paz.

• Müller, H. (2003). "El Gas en la Coyuntura Actual". Informe Confidencial. Müller & Asociados. La Paz.

• Müller; H., y Medinaceli, M. (2003). "El Régimen Impositivo en el Sector Hidrocarburífero Boliviano". Informe Confidencial. Müller & Asociados. La Paz.

• Porter, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. The Tree Press. New York.

• Rada, K.; Mendieta, G.; Cossio, H. (2003). Análisis y diseño de Rutas Críticas para Llegar al Registro Único de Empresas. Unidad de Productividad y Competitividad – Programa Andino de Competitividad-CAF. La Paz.

• Rodrik, Dani. 2004. *Industrial Policy for the 21st century*. Harvard University, Kennedy School Faculty Research Working Paper RWP04-047.

• Romero, F.; Zaratti, F. (2002). El gas natural en Bolivia: una visión general. CEPRO-LAI No. 39. La Paz.

• Sánchez, J.; Barahona, J., y Artavia, R. (1996). Turismo en Costa Rica: El Reto de la Competitividad. CLACDS. San Juan. Octubre.

• Sanguinetti, P., y Sallustro, M. (2000). El Mercosur y el sesgo regional de la política comercial: aranceles y barreras no tarifarias. Marzo. Buenos Aires.

• Secretaria Nacional de Turismo (1995). Medición del impacto de la actividad turística en las Economías Regionales de Bolivia (Informe final). La Paz.

• Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (2002). Estado de Situación de la Competitividad en Bolivia. Unidad de Productividad y Competitividad (UPC). La Paz.

• Soto, H. (2001). El Misterio del Capital: Por qué el Capitalismo Triunfa en Occidente y Fracasa en el Resto del Mundo. Edición Comunicaciones El País. Junio. La Paz.

• Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (2004). Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas. Vol. 14. La Paz.

• Urquiola, M., Andersen, L., Antelo, E., Evia, J.L. y Nina, O. (2000). *"Geography and Development in Bolivia: Migration, Urban and Industrial Concentration, Welfare and Convergence: 1950-1992"*. IADB Research Network Working Paper. R-385. April.

• Valencia, P. (1995). El efecto del RITEX en las exportaciones manufactureras. FUNDAPRO. La Paz.

• Velazco, E. (2002). Valoración Sistémica de la Problemática de la Productividad y de la Competitividad en Bolivia. UPC-Matriz de Competitividad. SBPC. Octubre. La Paz.

• Viceministerio de Turismo (2004). Bolivia-Lo Auténtico Aún Existe. Estadísticas de Turismo. Ministerio de Desarrollo Económico. La Paz.

• World Economic Forum (2004). *Global Competitiveness Report.* Executive Summary.

• Ybarnegaray, R. (1992). El Espíritu del Capitalismo y la Agricultura Cruceña. Ediciones CERID. La Paz.

Políticas sectoriales en Colombia: evolución y propuestas

Ricardo Rocha García

Políticas sectoriales en Colombia: evolución y propuestas[1]

Ricardo Rocha García[2]

En Colombia existe la necesidad de impulsar una mayor competitividad de la producción nacional que efectivamente logre dinamizar el crecimiento y la generación de empleo. A pesar que la política económica de los últimos 20 años exhibe algunos logros en términos de crecimiento del comercio, empleo y variedad de los productos exportados, aún hay mucho espacio para que la acción conjunta del Estado y la industria privada logre mejoras sustanciales en términos de productividad y desarrollo tecnológico.

El presente capítulo busca analizar con mayor detalle las potencialidades y limitaciones que ofrecen las políticas sectoriales en Colombia. Para tal fin, se recopilaron instrumentos, estrategias y propuestas de hacedores de políticas y del sector privado, tomando en cuenta los rasgos idiosincrásicos de cada sector y del país en general. Se procedió a analizar la problemática del sector exportador en general y un estudio más profundo de tres sectores productivos: carbón, electrodomésticos y algodón-textil-confecciones.

El ejercicio revela que la formulación de políticas sectoriales efectivas pasa por la profundización de los esquemas de concertación entre los sectores involucrados, con énfasis en la prospectiva, el monitoreo de resultados y la rendición de cuentas. Las políticas horizontales, por su parte, deben procurar el mejoramiento del clima de negocios, facilitando el acceso a la infraestructura, tecnología y capital humano que las fallas de mercado muchas veces les impide obtener de manera adecuada.

El capítulo se encuentra estructurado en tres secciones. En la primera se ilustra la experiencia nacional a través de los Planes de Desarrollo y la comparación de Colombia con otros países. Se reseña la implementación de políticas sectoriales y el balance tanto de sus resultados como de las lecciones aprendidas. La segunda sección se dedica a las propuestas vigentes y su vialidad, sugiriendo políticas

1 Agradezco a Fernando Emerald de la Vicepresidencia Comercial de Bancoldex; Florencia Leal, Directora de la Cámara de la ANDI; Gustavo Toro y Yeili Rangel del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Catalina Collins de Embassy Suites; Camilo Casas de ANALDEX; y a Vladimir Chamat de la Unidad Minero Energética del Ministerio de Minas y Energía por sus entrevistas e informaciones. Agradezco también a Pedro Rojas, Miguel Castilla, Osmel Manzano, Cristina Fernández, Carlos Oliva, un par de comentaristas anónimos y los demás participantes del proyecto. El contenido es de mi responsabilidad exclusiva y no compromete a las entidades mencionadas.

2 Profesor de economía e investigador asociado del CEDE de la Universidad de los Andes, Bogotá. Correo electrónico: *rrocha@uniandes.edu.co*

transversales u horizontales destinadas a corregir fallas de mercado y políticas sectoriales orientadas a la problemática de las exportaciones y de un conjunto de actividades económicas. Finalmente, se ofrecen conclusiones y recomendaciones.

La experiencia colombiana

Para analizar las políticas sectoriales a través de la historia contemporánea colombiana se recurrió a los planes de gobierno de los últimos 40 años. El Cuadro 1 presenta un análisis de los Planes de Desarrollo consignados ante el Congreso al comienzo de cada período presidencial. En ellos están contemplados los programas económicos de cada administración e incluyen diagnóstico, objetivos y las políticas económicas y sociales aplicadas.

Un análisis de los Planes de Desarrollo muestra que las políticas orientadas a la conformación de sectores líderes han existido a lo largo de las últimas cuatro décadas. Durante las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, el foco estuvo mayormente en la formulación de políticas verticales hacia sectores como el agropecuario, la construcción y el turismo, mientras que hacia finales de la década de los ochenta y noventa, se enfatizaron más políticas de carácter horizontal. Sin embargo, esta división temporal de las políticas no está claramente marcada[3], el Cuadro 1 muestra que en Colombia se ha ido pasando gradualmente hacia un sistema donde las políticas sectoriales verticales son complementadas y, a veces, sustituidas por políticas horizontales que beneficien a un mayor grupo de sectores.

A pesar de una aparente continuidad, tanto la institucionalidad como el instrumental de políticas han experimentado significativas transformaciones. De políticas sectoriales con esquemas centralizados e intensivos en costos fiscales, se ha evolucionado hacia mecanismos descentralizados, intensivos en coordinación intergubernamental y una mayor concertación con el sector privado. Este cambio pareciera responder a tres razones fundamentales: las restricciones fiscales que han privilegiado la facilitación y la regulación por sobre los subsidios; los compromisos de proscripción de ayudas a la producción suscritos ante la Organización Mundial de Comercio (OMC); los numerosos casos de ineficiente uso de recursos públicos y la generación de externalidades negativas por parte de ciertas políticas sectoriales.

La mayoría de las políticas sectoriales implementadas en Colombia han sido aplicadas en Asia y América Latina, aunque con importantes diferencias en materia de diseño, magnitud y énfasis. El Cuadro 2 presenta una comparación

3 De hecho, la promoción de exportaciones y de la inversión extranjera, la integración comercial y el acceso al crédito tienen en 1966-1974 una enunciación explícita y una implementación práctica en el decreto 444 de 1967 y en la Ley 5ª de 1974.

Cuadro 1 Políticas sectoriales en los planes de desarrollo

	1966-70	1970-74	1974-78	1978-82	1982-86	1986-90	1990-94	1994-98	1998-02	2002-06
Políticas verticales (según SCN)										
Agropecuario, silvicultura, pesca y caza		X	X					X		X
Explotación de minas y canteras			X	X						
Industria manufacturera										
Construcción		X			X					X
Obras públicas				X						
Comercio										
Turismo										X
Transporte				X			X			
Comunicaciones				X				X		
Sector financiero		X	X				X			
Políticas horizontales										
Crédito dirigido	X	X				X		X		
Promoción de exportaciones	X	X				X	X	X	X	X
Sustitución de importaciones	X	X			X					
Apertura comercial						X	X			
Integración comercial	X						X	X	X	X
Mercado laboral							X			X
Inversión extranjera	X		X				X			
I&D								X	X	X
PyMEs									X	X
Competitividad								X	X	X

Fuente: DNP (1970, 1974, 1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2000). Disponibles en www.dnp.gov.co SCN = Sistema de Cuentas Nacionales

entre las políticas horizontales aplicadas en Colombia con las de las tres mayores economías latinoamericanas (Brasil, México y Argentina) y tres economías asiáticas (Japón, Corea del Sur y Taiwan).

Cuadro 2 Políticas transversales en Colombia y países seleccionados*

	Latinoamérica				Asia		
Financieros	Colombia	México	Brasil	Argentina	Japón	Corea	Taiwan
Crédito subsidiado	X	X	X	X	X	X	X
Agencia de IED	X	X	X	X			X
Incentivos financieros a la I&D	X			X	X		
PyMEs	X		X	X			
Fondo de garantías PyMEs	X			X			
Seguro de exportación	X	X	X	X			
Vínculo sector financiero-sector productivo					X	X	
Comerciales							
Agencia de facilitación de exportaciones	X	X	X	X	X	X	X
Restricciones a las importaciones	X	X	X	X	X	X	X
Acuerdos de integración comercial	X	X	X	X	X	X	X
Fiscales							
Devolución de impuestos a exportadores	X	X	X	X	X	X	X
Incentivos a la importación de BK	X				X	X	
Incentivos fiscales a la FBK	X				X		
Incentivos fiscales a la I&D	X				X		X
Sistemas especiales de importación	X	X	X	X			
Comercializadoras internacionales	X	X	X				
Zonas especiales de exportación	X	X	X				X
Zonas francas	X		X				X
Tecnología							
Subsidios a la I&D	X			X	X	X	
Agencia de normas técnicas	X		X	X			
Agencia de capacitación del trabajo	X	X	X	X			
Agencia de difusión de I&D	X				X		X
Monopsonio de compras de tecnologías					X		

*La X sólo corresponde a su mención en la bibliografía consultada.

Continúa

Continuación

Cuadro 2 Políticas transversales en Colombia y países seleccionados*

	Latinoamérica				Asia		
	Colombia	México	Brasil	Argentina	Japón	Corea	Taiwan
Economías de escala							
Provisión de infraestructura exportadora	X	X			X	X	
Dotación de infraestructura para *clusters*							X
Fomento de cadenas productivas	X	X					
Promoción de *clusters*	X	X	X	X			
Promoción de conglomerados						X	
Compras estatales		X	X	X	X		
Rasgos institucionales							
Signatario de OMC	X	X	X	X	X	X	
Relajamiento de los derechos laborales						X	
Creación de empresas	X	X	X	X	X	X	X
Relajamiento de la promoción de la competencia	X	X	X	X	X	X	
Relajamiento Ley de Propiedad Intelectual	X	X	X	X			X
Concertación de políticas	X	X	X	X	X	X	X
Ministerio de Industria y Comercio	X	X	X	X	X		
Programas de competitividad	X	X	X	X			
Incentivos condicionados a monitoreos de progresos				X	X	X	X

*La X sólo corresponde a su mención en la bibliografía consultada.

Fuente: Garay y otros (1998b), BID (2001), Mincomercio, Bora y otros (2000), Hal Hill (2001), Noland y Pack (2002)

A diferencia de Asia, las políticas sectoriales en Colombia no han fomentado vínculos de propiedad entre los sectores productivo y financiero ni los conglomerados empresariales. En Colombia tampoco ha existido un régimen discriminatorio de compras estatales, de IED dirigida, ni tampoco de relajamiento de los derechos laborales y las libertades civiles con fines sectoriales.

Por otro lado, es evidente que en Asia las políticas sectoriales han estado centradas en instrumentos mucho más específicos, mientras que en Colombia, como en los demás países latinoamericanos, se han implementado un mayor número de políticas, posiblemente, contribuyendo a mayor complejidad burocrática, a un mayor costo fiscal y a que exista una relación menos transparente entre políticas y resultados.

Una evaluación del peso de las políticas sectoriales en la asignación del presupuesto público colombiano se presenta en el Cuadro 3. Las cifras indican que las políticas sectoriales han ido perdiendo relevancia dentro de la agenda de políticas públicas. Esta tendencia tiene pocas probabilidades de ser revertida en virtud de las demandas de programas sociales, la necesidad de atender requerimientos de justicia y seguridad y el creciente servicio de la deuda pública. De hecho, el mismo cuadro indica que de las políticas sectoriales señaladas, el único renglón que ha aumentado su participación en el gasto al año 2003 es el de vivienda, que tiene un alto contenido social. Todos los demás sectores han visto la disminución relativa de los aportes directos del fisco.

Cuadro 3 Gasto del gobierno central en políticas sectoriales como % del PIB (1980-2002)

Finalidad	1980	1990	2003
Agricultura	0,40	0,75	0,22
Industria, comercio y turismo	0,47	0,72	0,12
Vivienda	0,35	0,32	0,45
Infraestructura	1,88	1,20	0,75
Ciencia y tecnología	0,16	0,18	0,03
Total PP.SS.	*3,26*	*3,16*	*1,57*

Fuente: DNP, cálculos propios

Clasificación de las políticas aplicadas en Colombia

Las políticas sectoriales aplicadas en Colombia se podrían catalogar principalmente como cambiarias, comerciales, financieras, fiscales y de inversión. En los párrafos siguientes se explican estas políticas en más detalle.

La política cambiaria colombiana se caracterizó en los años sesenta y setenta por un sistema de devaluación continua, donde el pago de reembolsos diferidos para las exportaciones determinó que, en efecto, funcionase un sistema de cambios múltiples. Durante la vigencia del estatuto cambiario, la discrecionalidad de la devaluación nominal fue un tema central del debate de política económica para aumentar la competitividad[4]. En los años noventa se liberaron la cuenta de capitales y el mercado cambiario y se avanzó hacia un régimen de flotación intervenida con una transición a través de un sistema de bandas cambiarias.

Las reformas introducidas a comienzos de los noventa, orientadas a la mayor apertura de la economía colombiana, disminuyeron la protección arancelaria y su dispersión, así como la mayor parte de las restricciones administrativas al comercio. Antes de 1990 el arancel nominal promedio era de 34,1% y el 60% de las importaciones estaba sujeto al régimen de licencia previa. Dos años después,

4 Véase Banco de la República (1987).

el arancel nominal promedio se había reducido al 11% y se permitió la libre importación. Se trataba de una reforma comercial inspirada en la búsqueda de fuentes de crecimiento a través del comercio exterior y en cerrar el rezago de Colombia frente a la ola de reformas del resto del Hemisferio. Se buscaba también salir del estancamiento industrial, profundizar la diversificación exportadora en un marco de estabilidad macroeconómica[5]. Para 2002 el arancel promediaba el 7% para los US $12 mil millones de importaciones.

Así mismo, Colombia fomentó activamente la apertura de mercados a través de asociaciones con otros países. Se hizo énfasis en la Comunidad Andina (CAN), el Grupo de los 3 (Colombia, México y Venezuela), el Caricom, el Mercado Centroamericano, Chile, el Sistema Generalizado de Preferencias de la Unión Europea (SGP) y el Acuerdo de Preferencias para los Países Andinos por la Lucha contra las Drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés).

En la actualidad se participa en las negociaciones con el Mercosur y se viene negociando un acuerdo bilateral con los Estados Unidos. Para 2002 la economía mantenía un grado de apertura del 27% –peso del comercio externo sobre el producto–, y los flujos de comercio con los países del hemisferio occidental representan el 70% del total.

La banca especializada de desarrollo jugó un papel clave en la política financiera al contar con fondos de redescuento adscritos al Banco de la República, a través de fuentes parafiscales y de la banca multilateral. En la década de los ochenta, tales fondos se hicieron autónomos de la política monetaria, y la banca especializada mostró una precaria sostenibilidad financiera que obligó al cierre o intervención de muchas de estas entidades, consecuencia también de los visibles problemas de selección adversa y riesgo moral que enfrentaban. Actualmente, la banca de desarrollo se financia con emisión de deuda y créditos de la banca multilateral, conservando el mecanismo de redescuento y la oferta de condiciones financieras más favorables que las imperantes en el mercado[6].

La política financiera se ha extendido también hacia el sector agropecuario a través de fondos de financiamiento especiales y del Banco Agrario[7]. Por otro lado,

5 Para un análisis más detallado, véase Hallberg y Takas (2002).

6 En los años 70, Proexpo otorgaba créditos con un subsidio promedio de 2,5%, que en la década siguiente se redujo al 1,1%. Gracias a Bancoldex, en los años noventa este subsidio fue virtualmente eliminado. En la actualidad forman parte de Banca de Desarrollo de segundo piso la FEN (energía), Findeter (turismo), Finagro (agropecuario) y Bancoldex (resto de actividades económicas). El Banco Agrario es la principal institución financiera de primer piso.

7 El Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) tenía una cartera valorada en cerca de US$ 500 millones para 2002, con tratamiento diferenciado de tasas para pequeños productores y proyectos de inversión, así como la condonación del 30% del valor de los créditos para inversión a través del Incentivo de Créditos a la Capitalización Rural. El Banco Agrario, con su red de oficinas a lo largo del país, se encarga de promover el financiamiento al sector agropecuario. Los créditos para pequeños y medianos productores cuentan con el aval del Fondo Nacional de Garantías Agropecuarias.

el gobierno ofrece a través de Segurexpo, seguros de crédito a la exportación, que protegen a los exportadores de riesgos comerciales, políticos y extraordinarios, aunque estos instrumentos hasta ahora han tenido poco alcance[8].

Los incentivos fiscales se han concentrado en la exoneración de impuestos y gravámenes a empresas manufactureras y exportadoras, de acuerdo a criterios predeterminados. Una política importante en los últimos años ha sido el Plan Vallejo, un esquema especial de importación que permite exonerar de gravámenes aduaneros e IVA a las importaciones de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital condicionado a la producción de bienes y servicios de exportación[9].

Otro programa significativo fue el CERT, un título expedido a favor del exportador y aceptado para pagar impuestos, que fue eliminado en cumplimiento de los compromisos ante la OMC. Diseñado en un principio como un subsidio, al final se le consideraba un sustituto imperfecto de un mecanismo de devolución de impuestos indirectos.

Otros aspectos de las políticas sectoriales aplicadas en Colombia incluyeron el establecimiento de las zonas francas, a través de las cuales se realiza entre el 4 y 8% del comercio internacional; la exención del IVA a sociedades con dedicación exclusiva al comercio exterior[10]; y los incentivos tributarios en ciencia y tecnología e innovaciones tecnológicas. El conjunto de éstas es tan variado y discrecional que ayudan a explicar la persistencia del déficit fiscal y ponen en duda su efectividad como instrumentos de política sectorial.

Las más recientes inversiones en infraestructura para promover la competitividad exportadora se han focalizado en la ciudad de Buenaventura (costa del Pacífico) y el departamento del Valle. Las inversiones del Estado y el sector privado en puertos, vías de acceso y vías férreas para estas zonas se materializarán durante los próximos tres años, con montos superiores a los US$ 800 millones.

Otras políticas recientes que se pueden considerar “sectoriales”, incluyen el establecimiento de políticas de competencia y competitividad, siguiendo los parámetros del Foro Económico Mundial; la promoción de cadenas productivas y *clusters*, incluyendo la conformación de comités regionales de comercio exterior; la adaptación de los programas estatales de capacitación de mano de obra a las áreas de tecnología y comercio exterior; el financiamiento de fondos que pro-

8 Entre 1998 y 2002, Segurexpo emitió pólizas por cerca de US$ 10 millones, con una elevada siniestralidad y una cobertura de las exportaciones no tradicionales inferior al 0,5%.

9 Durante el período 1996-2001 se acogieron a este mecanismo el 39% de las exportaciones, realizadas por cerca de 2.000 empresas exportadoras.

10 Las mayores beneficiarias de esta política, denominadas también “Sociedades Comercializadoras Internacionales” (SCI), incluyeron productores de azúcar, confección de textiles y cuero.

muevan la adopción de tecnologías a través de organismos como Fomipyme y Colciencias; y el aporte financiero para el aumento de la productividad en empresas exportadoras.

Resultados

La economía colombiana creció a un promedio de 2,4% anual desde 1991 a 2003, un ritmo menor al 3,4% registrado en promedio entre 1980 y 1990, y muy por debajo de las expectativas que se tenían inicialmente. Así mismo, la productividad total de los factores ha mostrado una desaceleración en su desempeño. Las actividades transables internacionalmente (agropecuario, manufactura y minería) redujeron moderadamente su participación sobre el valor agregado del 37% al 33%, lo cual también fue en contra de las expectativas que se tenían[11]. Parte de la explicación radica en la existencia de mercados internacionales mucho más competidos, gracias a la irrupción de los países asiáticos en productos que Colombia exportaba, y por la homologación de políticas sectoriales de los competidores regionales.

Otra característica del período 1991-2003 fue el progresivo aumento tanto de las importaciones como del peso del gasto público en el PIB. La tasa de crecimiento del gasto público se duplicó con respecto al resto de componentes de la absorción y otro tanto ocurrió con las importaciones frente a las ventas al exterior, como se muestra en el Cuadro 4. En consecuencia, las contribuciones a la tasa de crecimiento pasaron de 78% a 117% para la absorción doméstica, debido a que el gasto público aumentó su explicación del crecimiento de 13% a 49%, en contraste con lo observado en el consumo y las exportaciones. También resulta evidente el abandono del proceso de sustitución de importaciones pasando de una contribución del -4% al -44%, mientras que las exportaciones explicaron un 26% del crecimiento del PIB durante ambos períodos.

Cuadro 4 PIB por el lado de la demanda, crecimiento y contribuciones (1980-2003)

Período	PIB	Cons.	Inv.	G. Púb.	Exp.	Imp.
Tasas de crecimiento (1994 = 100)						
2003 - 1991	2,6%	1,6%	4,7%	8,2%	3,8%	8,0%
1990 - 1980	3,4%	2,8%	1,1%	4,2%	7,4%	1,2%
Contribuciones a la tasa de crecimiento del PIB						
2003 - 1991	100%	41,4%	28,9%	49,0%	25,1%	-44,4%
1990 - 1980	100%	59,0%	5,9%	13,1%	26,2%	-4,2%

Fuente: DANE y DNP. Cálculos propios.

11 De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y cálculos propios.

Desde la introducción de las reformas estructurales, Colombia experimentó un repunte en su productividad durante la primera mitad de los noventa, equivalente al observado durante la década de los setenta. Sin embargo, este desempeño fue seguido de una profunda postración, al registrarse la única tasa negativa de crecimiento económico en 1999 desde que existen estadísticas económicas. Aunque las exportaciones mantuvieron su contribución al PIB, las importaciones se profundizaron, los sectores productores de bienes transables experimentaron un leve retroceso y el sector público y los servicios ganaron espacio.

Lecciones aprendidas

¿Cuántos de los resultados anteriores son atribuibles a la aplicación de políticas sectoriales? En primer lugar, se puede afirmar que aún cuando muchas de las reformas afectaron el funcionamiento de los mercados, la magnitud del gasto en políticas sectoriales no cambió de manera significativa. De modo que en la transformación de la estructura productiva intervinieron otros factores como la política macroeconómica y su relación con el sector externo. Además, no se pueden obviar factores idiosincrásicos que actúan adversamente sobre el entorno, como los elevados niveles de violencia y criminalidad; la relativa lentitud de las reformas de segunda generación; la incertidumbre en las reglas del juego; el desajuste macroeconómico y el rezago relativo en la infraestructura física, tecnología e innovación y capital humano.

En particular, la estabilidad macroeconómica resulta crucial para el desempeño sectorial. Los efectos adversos de la revaluación durante la mayor parte de la década de los noventa neutralizaron el efecto pro-exportador de la desgravación arancelaria. Por otro lado, el entorno institucional es un punto que no se puede soslayar en el caso colombiano. Luego de la reforma constitucional de 1991, el tamaño del Estado creció de manera vertiginosa por las crecientes demandas sociales allí consagradas.

La creciente necesidad de gasto en seguridad y justicia por la inestabilidad derivadas del clima generalizado de violencia, con la consecuente presión sobre el déficit fiscal, hicieron necesarias sucesivas e insuficientes reformas fiscales y un creciente endeudamiento del sector público. Ello necesariamente deterioró el clima de los negocios al introducir incertidumbre sobre las reglas tributarias y sustraer recursos del sistema financiero que podrían haberse destinado a la inversión privada. Por otra parte, la violencia y la incertidumbre fiscal neutralizaron diversos estímulos a la inversión extranjera, como el sistema de concesiones, imponiéndole nuevos y significativos obstáculos.

Aunque existe una creciente preocupación por la evaluación cuantitativa de las políticas sectoriales, aún predominan las referencias a logros cualitativos. En

este sentido, se ha abierto un consenso a favor de las políticas de Estado que trasciendan los cambios de gobierno a favor de la competitividad.

Otra enseñanza que se desprende es que, con políticas sectoriales cada vez más intensivas en esquemas de apoyo empresarial que proclaman las bondades de la descentralización y la concertación, se exige un servicio civil estable y calificado. Esta necesidad se une a la de mecanismos de rendición de cuentas, para que los esfuerzos en coordinación de políticas se traduzcan en resultados visibles. La evolución del crédito bancario ayuda a ilustrar el punto señalado anteriormente. La banca de desarrollo de redescuento, con subsidios nulos o mínimos, fuerte monitoreo y alta capacidad técnica, permitió mantener coberturas y atender segmentos marginados como consecuencia de fallas de mercado. Mientras tanto, la banca de desarrollo de primer piso, con precario monitoreo y calidad de gestión, mostró su inviabilidad financiera y operativa. Se hace evidente que las políticas sectoriales que se guían por criterios de sostenibilidad, eficiencia y mecanismos de mercado han tendido a tener un mejor desempeño.

Ocurre lo contrario con políticas sectoriales que, al no poseer mecanismos de evaluación de desempeño, tienen un impacto cuestionable. Tal es el caso de las elevadas y dispersas protecciones arancelarias previas a la apertura, el de las numerosas exenciones fiscales y el de las políticas sectoriales de promoción y facilitación de exportaciones. En las políticas verticales, los diagnósticos sectoriales de las misiones de expertos de los años setenta dieron paso a los ejercicios de concertación basados en análisis DOFA y de prospectiva[12]. Su principal expresión fue la Política Nacional de la Productividad y la Competitividad; un acierto reconocido para la identificación de políticas sectoriales, pero que luce insuficiente para monitorear, coordinar, priorizar y ejecutar las diferentes instancias productivas y de gestión del Estado.

Las políticas sectoriales son más efectivas cuando actúan en sectores con fallas de mercado. Este es el caso de las exportaciones, donde existe abundante evidencia acerca de la efectividad de los instrumentos tradicionales. A pesar de ello, existe inquietud sobre la efectividad de las políticas que se han implementado recientemente. Sin duda, el reto hacia adelante es lograr una sincronización estratégica entre los instrumentos transversales de las políticas sectoriales y los mercados de destinos de la oferta, incluido el doméstico y los de los principales

12 DOFA (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas, en inglés SWOT) es un tipo de análisis que "sirve para examinar la interacción entre las características particulares de un negocio y el entorno en el cual éste compite. El análisis DOFA tiene múltiples aplicaciones y puede ser usado por todos los niveles de la corporación y en diferentes unidades de análisis tales como producto, mercado, producto-mercado, línea de productos, corporación, empresa, división, unidad estratégica de negocios, etc. Muchas de las conclusiones, obtenidas como resultado del análisis DOFA, se utilizan en el análisis del mercado y en las estrategias de mercadeo que diseñe y que califiquen para ser incorporadas en el plan de negocios." Ver http://ricoverimarketing.americas.tripod.com/RicoveriMarketing/id14.html para mayores detalles.

socios comerciales, sobre todo cuando se encuentran en curso negociaciones de importantes acuerdos internacionales. Mientras, las políticas verticales requieren de una efectiva facilitación por parte del Estado basada en la profundización de los esquemas de concertación creados, con énfasis en la prospectiva, el monitoreo de resultados y la rendición de cuentas.

Análisis de casos, propuestas y posibilidades

La interacción entre los sectores privado y público en torno a las políticas sectoriales se realiza de manera sinuosa y compleja, en medio de una intrincada red institucional con multiplicidad de actores e instancias. El logro de una efectiva coordinación de políticas requiere un fortalecimiento institucional basado en la concertación de su diseño y de transparencia en su ejecución, so pena de adolecer de problemas de acción colectiva con la introducción de distorsiones y pérdidas de bienestar. En el Cuadro 5 se esboza el esquema institucional de las políticas sectoriales en Colombia.

El Cuadro 5 muestra cómo las políticas sectoriales han cambiado de aquellas originadas por actividades de cabildeo por parte de las firmas, conglomerados o asociaciones empresariales, hacia instrumentos más transversales e intensivos en coordinación que en principio ofrecen mayores posibilidades de transparencia y monitoreo. Esta nueva concepción permitiría obviar muchos de los costos de los problemas de acción colectiva, como es el caso de la proliferación de exenciones tributarias[13] y la estructura arancelaria[14].

Por consiguiente, el diseño de las políticas verticales debería profundizar la conformación de instancias regionales y locales de concertación, tales como las implementadas por la Política Nacional de la Productividad y Competitividad. Lo ideal sería que éstas pudieran operar con mayores fortalezas financieras y técnicas donde el diagnóstico, diseño y evaluación tengan un sustento técnico que ofrezca transparencia y rendición de cuentas. Para el caso de las políticas transversales, su objetivo principal debería ser la expansión y el incremento de la competencia, con acceso plano de la totalidad del espectro productivo, donde los tratamientos selectivos correspondan a consideraciones de política sectorial estratégica basados en ejercicios de prospectiva comercial y tecnológica.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, a continuación se procederá a analizar una selección de políticas para las exportaciones y de sectores donde las propuestas hacen referencia tanto a la instrumentación de políticas actuales como a innovaciones que se recopilaron durante la investigación. Cabe destacar

13 Para más sobre este tema, véase Misión de Ingresos Públicos (2002).
14 Scandizzo y Arcos (2002).

Cuadro 5 Esquema institucional de las políticas sectoriales

Ramas de actividad	Participación PIB, 2002 (%)	Nº de gremios empresariales de cobertura nacional en Colombia, 2000	Nombre de instancias gubernamentales de decisión, concertación o consulta	Nombre de instancias gubernamentales de decisión, concertación o consulta transversales (1)	Ministerios
Agropecuario, silvicultura, pesca y caza	14,60%	41	Consejos e Institutos Agrícolas (2)	•Consejo Técnico Asesor de Política y Normatividad Ambiental	Agricultura
Explotación de minas y canteras	4,23%	12		•Comisión Mixta de Comercio Exterior	Minas y Energía
Industria manufacturera	14,38%	35		•Consejo Nacional de Planeación	Comercio, Industria y Turismo
Electricidad, gas y agua	3,27%	37	Instituto Colombiano de Energía Eléctrica	•Consejo Nacional de Política Económica y Social	
Construcción y obras públicas	4,93%	12	Consejo Superior de Vivienda	•Consejo Nacional de Salario	Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Comercio, restaurantes y hoteles	10,98%	25		•Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales	
Transporte, almacenamiento	8,52%	30	Consejo Consultivo del Transporte	•Servicio Nacional de Aprendizaje	Transporte
Comunicaciones	ND	8		•CARCES	Comunicaciones
Sector financiero	17,61%	14		•Convenios de Competitividad	Hacienda y Crédito Público
Servicios comunales, sociales y personales	21,48%	9	Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, Consejo Superior del Subsidio Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.		De la Protección Social y Ministerio de Educación Nacional

(1) Estas instancias afectan a todos los sectores.

(2) Consejo Nacional Agropecuario y Ambiental, Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino, Consejo Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria, Consejo Superior de Adecuación de Tierra, Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, Instituto Colombiano de Reforma Agraria, Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, Instituto Colombiano Agropecuario.

Fuente: Banco de la República, Departamento Administrativo de la Función Pública, Losada Rodrigo "Los Gremios Empresariales en Colombia".

que la selección de sectores no constituye una identificación de sectores ganadores; más bien se utilizan para ilustrar la complejidad que significa la aplicación de políticas sectoriales.

Políticas sectoriales transversales

En esta subsección se hará referencia a las propuestas de política cambiaria, comerciales, financieras y tributarias orientadas al desarrollo de sectores competitivos. El Cuadro 6 presenta un resumen de las propuestas para luego entrar en más detalle.

Cuadro 6 Matriz de propuestas transversales

Política	Propuestas
Cambiaria	•Evitar la apreciación de la tasa de cambio real.
Comercial	•Publicitar la estrategia básica de la negociación del ALCA y del TLC con los Estados Unidos. •Promover un fondo y una banca de inversión para la modernización productiva y de infraestructura.
Financiera	•Ampliar el espectro de garantías del Fondo Nacional de Garantías (FNG) para mejorar el acceso al crédito. •Aminorar las provisiones para la cartera otorgada consultando calificadoras independientes. •Fortalecer los colaterales de SEGUREXPO.
Fiscal	•Desmontar y limitar las exenciones tributarias a un reducido grupo de sectores, sustentado en una rigurosa evaluación de prospecto tecnológico.

Fuente: Elaboración propia

Política cambiaria

Actualmente, la tasa de cambio se fija libremente en el mercado, pero el Banco de la República mantiene la potestad de intervenir. Normalmente en estas circunstancias las preocupaciones cambiarias se enfocarían sobre la volatilidad y el estado de las variables fundamentales de la economía, donde el tipo de cambio nominal es una variable transversal a toda la economía y por consiguiente no tiene una directa utilización como instrumento de política sectorial.

Sin embargo, es bien sabido que la influencia que ejerce el Índice de Tasa de Cambio Real (ITCR) varía de acuerdo a cada sector y plantea la necesidad de profundizar políticas intensivas en fundamentos microeconómicos como precios, costos y productividades, para apuntalar la competitividad sectorial[15]. Se ha encontrado que la elasticidad de las exportaciones no tradicionales al ITCR tiene un valor positivo, siendo una variable relevante en la explicación de la dinámica exportadora. El Gráfico 1 refleja esta relación, donde el repunte de los años

15 Rocha y Sánchez (2000); Mesa *et al* (2000).

recientes obedece fundamentalmente a la apreciación del Euro y de las monedas andinas, y a la consiguiente pérdida de valor del peso colombiano[16].

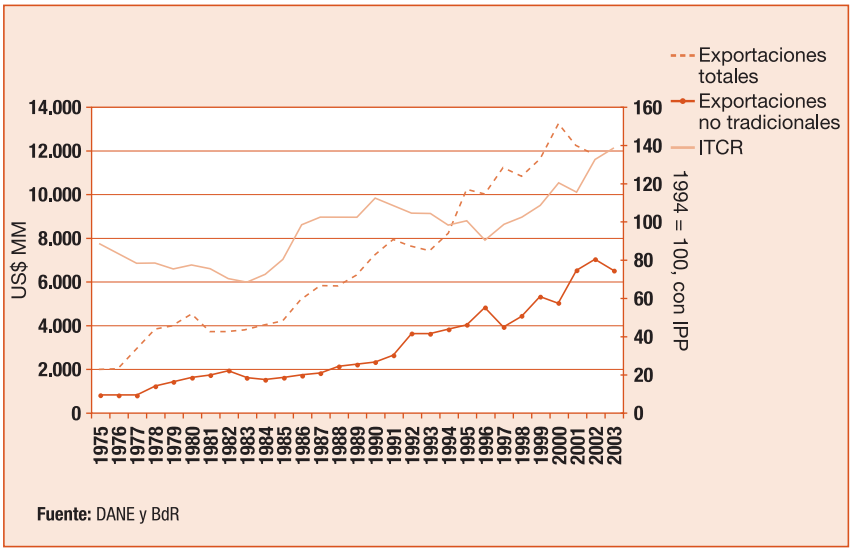


Gráfico 1
Exportaciones totales e ITCR

Política comercial

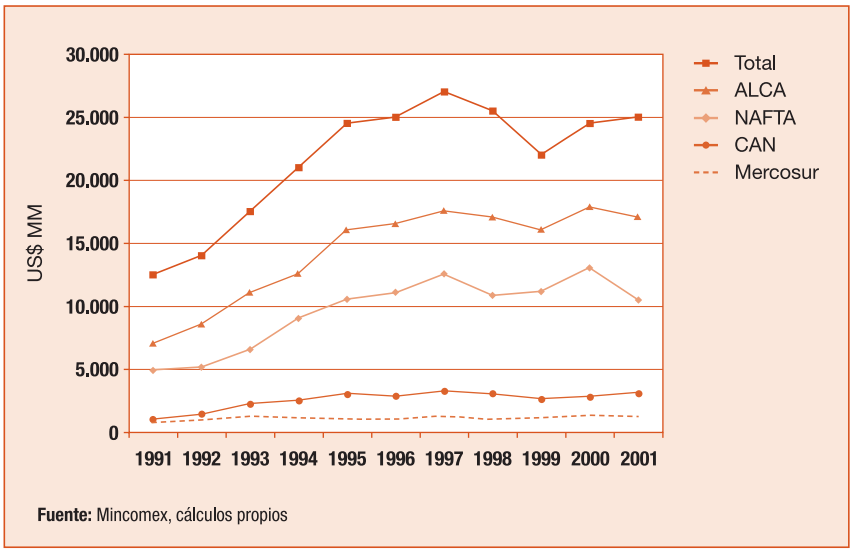
La mayor parte del comercio internacional de Colombia se realiza con los países del hemisferio occidental, donde los principales destinos de los exportadores lo constituyen los Estados Unidos y Venezuela. El Gráfico 2 da una idea de la concentración geográfica del comercio colombiano. De allí que la necesidad de consolidar y profundizar las condiciones de acceso de los productores nacionales a estos mercados resulta un objetivo fundamental dentro de la agenda comercial.

Uno de los indicadores que ayudan a identificar sectores relativamente exitosos en el ámbito internacional es el índice de ventaja comparativa revelada. Este índice mide la exportación de un bien con respecto a las exportaciones totales del país; si esta razón es mayor que la participación de las exportaciones mundiales del bien en términos de las exportaciones totales del mundo, se dice que ese bien posee una ventaja comparativa revelada.

La Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) calculó un índice de ventaja comparativa revelada para 1996 y 2000. Los resultados identifican cinco grupos de productos básicos y 32 de manufacturas, donde se destacaba el café y el azúcar, las flores, los químicos, el papel y el cartón, los productos edi-

16 Greco (2001).

Gráfico 2
Comercio global (X+M)



Fuente: Mincomex, cálculos propios

toriales, productos del caucho, plásticos y manufacturas de cuero[17]. La identificación de estos sectores relativamente exitosos para Colombia debe ser una de las pautas a la hora de negociar acceso a nuevos mercados.

El Gobierno colombiano ha hecho explícita su estrategia de consolidar el acceso al mercado de los Estados Unidos y de América del Sur, negociando un Tratado de Libre de Comercio (TLC) con EEUU, mientras busca simultáneamente preservar la integridad de la CAN y el diálogo con el Mercosur. Lo primero, se abre paso como una prioridad por la importancia del comercio con Estados Unidos y por el hecho de que los productos cubiertos por el ATPDEA con mayores exportaciones tienen encadenamientos débiles con la industria nacional (flores, combustibles, pigmentos, piedras preciosas). Un TLC con los EEUU permitiría ganancias de bienestar equivalentes al 0,8% del PIB, de acuerdo a un modelo de equilibrio general que incorpora información para 66 sectores y 11 países[18], donde los sectores ganadores serían los que se ilustran en el Cuadro 7.

Sin embargo, estimaciones basadas en modelos econométricos de comportamiento estratégico acerca de los efectos sobre las exportaciones colombianas de una desgravación en los mercados de los Estados Unidos y Venezuela, sugieren que pese a su magnitud y riqueza, el mercado norteamericano es también más complejo y competido. Dado que la remoción de barreras arancelarias no se tra-

17 Resultados disponibles en www.anif.org
18 DNP (2003).

Cuadro 7 Sectores ganadores de un Acuerdo Bilateral con EEUU

Sector	Volumen de producción	Volumen de exportaciones	Términos de intercambio	Precios de los bienes Exportados	Precios de los bienes De consumo
Cereales			+	+	-
Aceites, otros cultivos, leche, azúcar	+	+	+	+	-
Otros productos agrícolas			+	+	
Minas y energía			+	+	
Cueros, madera			+	+	-
Alimentos, carne bovina, otras carnes		+	+	+	
Textiles	+	+	+	+	-
Otras manufacturas			+	+	-
Servicios			+	+	

Fuente: DNP

ducirá en una mejora sustancial de los precios relativos, una mayor competitividad vendrá a través de las ganancias de productividad[19].

Otra preocupación constituye el hecho de que, con la excepción de las exportaciones mineras y de banano, el grueso de las ventas colombianas al exterior se realiza desde el interior del país y acusa visibles sobrecostos. Una propuesta que se viene analizando es la constitución de un fondo de reconversión hemisférico, constituido con recursos y garantías de la banca multilateral, que se encargaría de proponerle a la banca de inversión los proyectos de una agenda de modernización.

Política financiera

La política financiera debería procurar mejoras en la información sobre los riesgos inherentes al sistema financiero en Colombia. Estas fallas de información explican los elevados márgenes de intermediación, los plazos cortos, la necesidad de acreditar colaterales y un buen historial de crédito, así como la limitada oferta de servicios financieros no crediticios tales como coberturas de riesgos, seguros, titularización de pasivos y banca de inversión, entre otros.

El acceso al crédito, aproximado a través de la relación de la cartera sobre el PIB, ha experimentado cambios a escala sectorial entre 1980 y 2002. Una sencilla homologación permite apreciar que la agricultura, la construcción y la minería disminuyeron visiblemente su acceso, mientras ocurrió lo contrario con el resto de las actividades, como se evidencia en el Cuadro 8. Esto se debió en parte a las reformas introducidas al sistema financiero en la década de los noventa, cuando se abandonó el esquema especializado.

19 Rocha, Perilla y López (2003).

Cuadro 8 Indicadores sectoriales de acceso al crédito

	Cartera %		Cartera / PIB		
	1980	2002	1980	1988	2002
1. Agropecuario, silvicultura, pesca y caza	0,11	0,04	0,09	0,07	0,04
2. Explotación de minas y canteras	0,01	0,01	0,10	0,02	0,04
3. Industria manufacturera	0,15	0,40	0,13	0,14	0,43
4. Electricidad, gas y agua	0,01	0,05	0,03	0,07	0,22
5. Construcción y obras públicas	0,39	0,05	0,90	1,06	0,17
6. Comercio, restaurantes y hoteles	0,12	0,16	0,14	0,13	0,23
7. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0,00	0,07	0,01	0,01	0,12
8. Sector financiero	0,00	0,10	0,00	ND	0,09
9. Servicios comunales, sociales y personales	0,21	0,12	0,20	0,28	0,08
Producto Interno Bruto	1,00	1,00	0,15	0,18	0,15

Fuente: BdR y Superbancaria. Cálculos propios.

Políticas fiscales

La política fiscal colombiana adolece de un exceso de exenciones tributarias. La proliferación de estas exenciones ha llegado a proporciones que terminan desvirtuando su efectividad como instrumento de política y constituyen una de las explicaciones para la persistencia del déficit fiscal. Se estima que sólo los alivios en impuestos de renta representan 4,7 billones de pesos anuales, que equivalen a 5% del PIB, más del doble de la meta del déficit fiscal[20]. Recientemente el Gobierno Nacional introdujo un calendario de disminución de exenciones al pago de impuesto de renta y patrimonio, pero al mismo tiempo introdujo nuevas para otras once actividades económicas[21]. A esto se le añade un tratamiento diferencial en el IVA para bienes de consumo de primera necesidad[22], así como para fertilizantes, fibra de algodón, caucho natural y maquinaria agrícola y las importacio-

20 Misión de Ingresos Públicos (2002).

21 Las nuevas exenciones son: venta de energía eléctrica generada en recurso eólico, biomasa o residuos agrícolas: 15 años; transporte fluvial en embarcaciones de bajo calado: 15 años; servicios de ecoturismo: 20 años; servicios prestados en nuevos hoteles o en hoteles que se remodelen o amplíen: 30 años; aprovechamiento de nuevas plantaciones forestales incluida guadua, quienes realicen inversiones en nuevos aserríos vinculados y para quienes a la fecha de la ley posean plantaciones de árboles maderables: Indefinido; nuevos contratos de arrendamiento financiero *(leasing)* destinados a vivienda: 10 años; rentas obtenidas en nuevos productos medicinales y software: 10 años; servicios de sísmica: 5 años; utilidad en venta de predios destinados a renovación urbana según Ley 388 de 1.997: máximo 10 años; aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento, como cacao, caucho, cítricos y demás frutales: 14 años a partir de su siembra (palma de aceite: 10 años a partir del inicio de la producción). Ver Ley 788/2002, Ley 812/2003, Ley 18/2003.

22 Los bienes de primera necesidad son: papas frescas, tomates frescos, cebollas frescas, lechugas frescas, hortalizas frescas, plátanos frescos, frutas frescas, cebada, maíz, arroz, pan, bienestarina, sal, panela y carne de animales de las especies bovina, ovina, caprina, porcina (fresca, refrigerada o congelada). También están incluidos los despojos comestibles de animales, carne y despojos comestibles de aves, pescados frescos, refrigerados o congelados, leche y nata (crema), queso fresco y huevos de ave con cáscara.

nes de bienes de capital destinadas a la transformación de materias primas destinadas a la exportación, para productores de bienes excluidos y empresas nuevas[23].

En suma, la estructura tributaria es una larga y nutrida compilación de exitosas acometidas de acción colectiva que finalmente han desvirtuado la finalidad de las políticas sectoriales. Las exenciones fiscales han dado lugar a la extracción de rentas y una explicación de la latente amenaza de desestabilización macroeconómica para los sectores transables. La propuesta de su desmonte y limitación a un reducido grupo de sectores, debería sustentarse en una rigurosa evaluación de su impacto y prospectiva tecnológica, enmarcada dentro de las negociaciones comerciales en curso, así como de la publicidad y promoción de sus resultados.

Políticas sectoriales verticales: el sector exportador

Esta sección se dedica a analizar las políticas transversales a todas las actividades relacionadas con la exportación, así como una selección de cuatro sectores productivos de las 60 agrupaciones de la clasificación de cuentas nacionales[24].

Diagnóstico y perspectivas

Las exportaciones colombianas sostuvieron la tasa de crecimiento gracias al desempeño especialmente de las exportaciones manufactureras. No obstante, no se registró una significativa diversificación en la composición de la oferta exportadora en materia de productos y destinos. Los productos del sector primario continúan predominando, a pesar de la significativa presencia de las exportaciones manufactureras, y el TLCAN y la CAN continúan siendo los principales mercados de destino. Las exportaciones se siguen produciendo principalmente por firmas pequeñas y medianas, establecidas al interior del país y que de forma simultánea atienden el mercado doméstico.

El Cuadro 9 presenta un resumen del desempeño de Colombia en materia de exportaciones. Las exportaciones colombianas crecieron en 5% anualmente entre 1991 y 2003, pasando de US$ 7,2 mil millones a US$ 13,2 mil millones, gracias al desempeño de las exportaciones manufactureras (agroindustria e industria básica) que experimentaron un aumento interanual del 7%. Las materias primas el 60% de las exportaciones, de las cuales dos terceras partes corres-

23 También existen exenciones para las inversiones en regiones afectadas por catástrofes naturales de 1999 (Ley Páez y Ley Quimbaya).

24 Los principales organismos estatales de asistencia al comercio exterior son Proexport, encargado de fomentar las exportaciones, con oficinas en varios lugares del extranjero; Coinvertir, encargada de promover la inversión extranjera; y Bancoldex, con una cartera valorada en cerca de US$ 1.000 millones, destinada fundamentalmente al financiamiento de las líneas de capital de trabajo de actividades económicas diferentes a la agricultura mediante operaciones de redescuento con el sistema financiero local e internacional. En los últimos años, se ha emprendido un esfuerzo de consolidación de las políticas sectoriales financieras en Bancoldex con el fin de aprovechar economías de escala y contener los costos financieros.

Cuadro 9 Exportaciones (US$ millones)

Exportaciones	1991	2003 (1)	Crecimiento interanual 1991-2003	Distribución 2003
TOTAL	7.244.282	13.119.867	5%	100%
Productos primarios	4.857.779	8.646.861	5%	66%
Principales productos	4.389.547	7.530.761	5%	57%
Café	1.336.430	838.620	- 4%	6%
Petróleo	1.137.741	2.684.447	7%	20%
Derivados del petróleo (incluido fuel oil)	322.769	981.576	10%	7%
Carbón	630.189	1.470.151	7%	11%
Ferroníquel	143.480	411.836	9%	3%
Banano	395.811	391.619	0%	3%
Flores	280.320	674.209	8%	5%
Esmeraldas	142.807	82.752	- 4%	1%
Otros agropecuarios	404.880	285.854	- 3%	2%
Camarones	25.483	41.747	4%	0%
Demás agropecuarios	348.483	168.283	- 6%	1%
Productos en franjas de precio	30.914	73.125	7%	1%
Demás mineros	63.352	1.000.766	26%	8%
Industriales	2.329.273	4.504.284	6%	34%
Agroindustriales	279.881	766.116	9%	6%
Azúcar	73.063	250.254	11%	2%
Productos del café	62.219	80.715	2%	1%
Demás agroindustriales	141.295	339.425	8%	3%
Productos en franjas de precio	3.303	98.668	33%	1%
Industria liviana	1.382.740	1.949.001	3%	15%
Confecciones	594.552	677.911	1%	5%
Textiles	150.906	167.553	1%	1%
Editoriales	139.235	129.254	- 1%	1%
Calzado	107.320	28.208	- 11%	0%
Manufacturas de cuero	134.015	46.925	- 8%	0%
Productos de plástico	34.101	238.706	18%	2%
Jabones, cosméticos y otros	22.340	164.500	18%	1%
Demás industria liviana	200.270	497.728	8%	4%
Industria básica	419.804	1.332.369	10%	10%
Metalurgia	73.951	232.651	10%	2%
Química básica	309.431	839.243	9%	6%
Papel	36.422	268.920	18%	2%
Maquinaria y equipo	224.578	373.162	4%	3%
Industria automotriz	22.270	111.955	14%	1%
Demás productos	57.230	ND	ND	0%

(1) Estimado sobre el crecimiento del primer semestre del 2003.

Fuente: Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; datos de DANE-DIAN.

ponden a exportaciones de petróleo y minería intensivas en capital, y el tercio restante corresponde a bienes agrícolas. Las exportaciones manufactureras comprenden el 40% del total y de éstas la mitad corresponde a industria liviana y el resto a la agroindustria y la industria básica.

Institucionalidad

La institucionalidad de las políticas sectoriales hacia la exportación se ha transformado buscando un mayor carácter transversal y coordinación. La orientación reciente de las políticas busca crear instancias de diálogo y coordinación, tanto entre organismos públicos e instancias burocráticas previamente diseminadas, como entre éstas y los sectores privados. Sin embargo, críticas recientes indican que la mera reorganización no es suficiente, y que hace falta una mayor profesionalización de la burocracia para poder alcanzar las metas propuestas, así como generar instancias de diálogo intersectoriales a un mayor nivel.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tiene la función de promover la competitividad y la productividad integrando en adelante las políticas comerciales y sectoriales. Esto exige necesariamente una efectiva coordinación de políticas por el creciente carácter transversal de las políticas sectoriales, concertación con el sector privado (Política Nacional de Productividad y Competitividad) y sincronización con la agenda de proscripción de barreras al comercio de la OMC. Para ello se destina del Presupuesto Nacional un equivalente al 0,2% del PIB anual.

El Ministerio tiene la misión de darle continuidad al Plan Estratégico Exportador, la Política Nacional de la Competitividad y la Productividad, y la Política de Ciencia y Tecnología (Colciencias). En este sentido, tiene a su disposición los instrumentos tradicionales: administración de los incentivos fiscales[25], crédito[26], seguros[27], facilitación de las exportaciones y promoción de la inversión extranjera[28], así como la negociación de acuerdos de integración económica. Adicionalmente, tiene facultades sobre los temas de normas técnicas y calidad, promoción de la competencia y de la propiedad intelectual y derechos de propiedad[29].

Las políticas del sector se diseñan en los consejos de Comercio Exterior, de Asuntos Arancelario y Aduaneros, de Microempresa, de PyMEs, así como en el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, integrados por representantes de las carteras económicas relacionadas. Las instancias de concertación y coordinación de políticas se dan a través de los convenios de com-

25 Por ejemplo, Plan Vallejo, CERT, Zonas Francas, ZEEE.
26 Por ejemplo, la fusión Bancoldex-IFI y el Fondo Nacional de Garantías.
27 Segurexpo es el programa más relevante.
28 Estará a cargo de Proexport-Fiducoldex, así como de Coinvertir.
29 Las Superintendencias de Industria y Comercio y de Sociedades estarán adscritas al Ministerio de Comercio Exterior.

petitividad exportadora; los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior (CARCE), integrados por exportadores importantes de cada una de las regiones, las cámaras de comercio y gremios; los sectores académicos y públicos regionales; y la Red Colombia Compite con 10 redes especializadas, conformadas en las diez áreas definidas de acuerdo a la metodología del Foro Económico Mundial[30].

Las conclusiones de una evaluación de los convenios de competitividad exportadora, realizada por la CAF y Corporación Calidad, identifican como principales beneficios la conformación de espacios para el diálogo a favor de la competitividad, pero revelan debilidades en la respuesta institucional de las agencias del Estado, las empresas, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las universidades para darle alcance a los compromisos programados. Adicionalmente se evidencia la necesidad de establecer metas identificables y verificables, así como la precariedad en la definición de objetivo, diseño de instrumentos y disponibilidad de recursos, aspectos también que se han hecho presentes en las experiencias de los países asiáticos y del hemisferio occidental[31].

Las actuales políticas presentan otras fallas. Por ejemplo, no hay una identificación y publicación de una línea de base para el seguimiento de metas de políticas sectoriales en términos de resultados y utilización de instrumentos. En los convenios abundan los compromisos cualitativos y son poco usuales los metas cuantitativas en los compromisos del sector privado. En este sentido, es necesaria la implementación del monitoreo de resultados condicionado al acceso de los instrumentos disponibles[32].

Políticas financieras

El papel de los intermediarios del sistema financiero en la política de crédito al sector exportador enfrenta varias limitaciones. Estas incluyen la baja internacionalización de las operaciones y el privilegio de la escala y el corto plazo en el otorgamiento de crédito, la mayor rentabilidad de las operaciones con recursos propios, los cupos de acceso restringidos por la regulación prudencial y la precaria utilización de mecanismos de protección y mitigación de riesgos.

El principal objetivo que tiene Bancoldex es lograr un mayor acceso a los usuarios exportadores a las líneas de redescuento, disminuyendo los costos operativos, las primas de riesgo y el tradicional sesgo antiexportador del sistema financiero . Por el contrario, se privilegia la cartera ordinaria a través de mayores márgenes de intermediación, plazos cortos y acreditación de colaterales. Si bien

30 Ellas son: internacionalización, transporte, energía y gas, telecomunicaciones y tecnologías de la información, trabajo, ciencia y tecnología, finanzas, gobierno e instituciones, gerencia y capital humano.

31 CAF (2002).

32 Los compromisos y metas de exportación para el Plan Vallejo, los productos de Proexport, así como los beneficios del Fopyme constituyen ejemplos de programas gubernamentales en los que el acceso a los mismos depende del cumplimiento de ciertas metas.

Bancoldex ha ampliado los plazos máximos de siete a diez años se utilizan plazos inferiores. De otro lado, en Colombia se estima que el margen de intermediación es mayor para la cartera ordinaria con respecto a las líneas de redescuento y que es mucho más barato incurrir directamente en endeudamiento externo, pero a ello sólo tienen acceso las empresas grandes y con IED, de las cuales una minoría es exportadora[33].

La cobertura por riesgo crediticio de las exportaciones no tradicionales por parte de Segurexpo es modesta. El valor amparado no alcanza el 1%. El aumento de la cobertura de Segurexpo enfrenta limitaciones por la desfavorable percepción del riesgo país y el encarecimiento del reaseguro internacional.

El seguro de crédito a la exportación atiende un reducido nicho del mercado, consistente en el comercio basado en facturas cambiarias, mientras que la mayor parte del comercio se realiza con cartas de crédito a través de los bancos comerciales. La crisis cambiaria de Venezuela, en la cual los exportadores colombianos experimentaron un retraso generalizado en los pagos debido al control de cambios y que fue subsanada parcialmente mediante el convenio de pagos recíprocos de la Aladi, pone de manifiesto la necesidad de dotar a las exportaciones de mecanismo de cobertura frente a las diferentes modalidades de riesgo crediticio

Una propuesta para incrementar las coberturas de Segurexpo sería dotarle de un colateral que compense el reducido tamaño del mercado doméstico, conocido como una *call option* y que podría ser concedida por la banca multilateral, cuya viabilidad actuarial y costo tendrían que ser evaluados.

Facilitación de exportaciones e inversión extranjera

La política de promoción de exportaciones está orientada a convertir a Proexport en una agencia facilitadora de exportaciones autofinanciable y tangiblemente eficiente en términos de la calidad de sus servicios, atando el financiamiento al desempeño en el cumplimiento de metas exportadoras específicas.

Dada la estrecha relación entre la necesidad de captar Inversión Extranjera Directa (IED) y promover las exportaciones, se ha sugerido la fusión de Proexport y Coinvertir, la agencia oficial de promoción de inversiones. Un estudio reciente[34] indica que las políticas de promoción de IED se solapan con temas de políticas transversales y de promoción de exportaciones, entre ellas las exportaciones a la región andina, las preferencias comerciales e incentivos a las exportaciones, la estabilidad jurídica y la infraestructura de transporte. Una eventual fusión entre las dos agencias les daría mayor peso jurídico y técnico, a la vez que evitaría la duplicación de esfuerzos por parte del Estado.

33 Rocha y Sánchez (2000).
34 Steiner y Salazar (2002).

Inversión pública focalizada

Dadas las restricciones fiscales que enfrenta Colombia, sería conveniente que la inversión pública estuviese orientada hacia la promoción de las exportaciones, y que estuviese concentrada geográficamente en regiones clave para el desarrollo de las mismas. Por esto el gobierno ha creado las Zonas Económicas Especiales de Exportación (ZEEE), con el fin de designar áreas de prioridad en cuanto a inversiones se refiere.

Por ejemplo, las inversiones públicas en infraestructura se han focalizado en los últimos años sobre la ciudad de Buenaventura. La ciudad es la segunda más importante del Departamento del Valle del Cauca desde el punto de vista económico, así como el principal puerto, centro económico, social y cultural de la costa Pacífica Colombiana. A pesar de su importancia, la ciudad presenta uno de los índices de atraso social más altos del país, en especial en lo que se refiere a las condiciones básicas de calidad de vida. Según las cifras de actualización del censo de 1993, de los 400 mil habitantes de Buenaventura el 11,4% de la población vive en condiciones de miseria y la cobertura de educación básica es de tan sólo una tercera parte de la población.

La inseguridad de la zona y los problemas de orden público en las carreteras de acceso al puerto generan la mayor desventaja con otros puertos de Colombia. La magnitud de las inversiones emprendidas impone limitaciones por el lado de la financiación para replicar este caso a las otras ZEEE previstas, al menos mientras subsistan las dificultades fiscales y el adverso clima de inseguridad. Sin embargo, el potencial de crecimiento de la zona hace pensar que se pueden obtener resultados positivos de este experimento.

Valoración de políticas sectoriales para la exportación

Existe un creciente consenso sobre la necesidad de lograr una efectiva coordinación de políticas a través de la fusión de entidades de promoción y apoyo al sector exportador, permitiendo una mayor efectividad en la utilización de los instrumentos. Esto exige una profunda labor de reconversión y fortalecimiento institucional al interior del sector público pro exportador, en los aspectos operativos, de calificación y remuneración, así como en la implementación de rendición de cuentas.

Este esfuerzo de coordinación se debe hacer extensivo a otras instancias del sector público. Una de ellas es el Ministerio de Hacienda, sobre todo en temas de supervisión bancaria y trámite de incentivos. También se deben incluir las diferentes instancias relacionadas con los convenios de competitividad, cuya capacidad de convocatoria dependerá de las ganancias de credibilidad en el cumplimiento de compromisos. No sobra mencionar la importancia del papel de la política comercial que por su carácter transversal se analizó en la sección ante-

rior, pero cuyas recomendaciones de transparencia y coordinación son plenamente extensivas para la promoción de las exportaciones.

El Cuadro 10 presenta una matriz resumiendo las propuestas de política para el sector exportador.

Cuadro 10 Matriz de propuestas para el sector exportador

Objetivo	Política sectorial propuesta
Integración de políticas comerciales y sectoriales	•Fusión de los Ministerios de Comercio Exterior y del Ministerio de Desarrollo en el Ministerio de Comercio, Industria y Comercio.
Coordinación de políticas	•Política Nacional de la Competitividad y sus cadenas productivas. Acompañarla de una línea de base y de consejos sectoriales (P), metas identificables y recursos.
Transparente interacción con el sector privado y otras instancias del Estado	•Elevar calificación y remuneración del servicio civil (P). Dotar a la PP.SS. de adecuadas instancias de rendición de cuentas, como podría ser el monitoreo de resultados condicionado al acceso a los instrumentos (P).
Mayor acceso al crédito de segundo piso	•Economías de escala en la banca de desarrollo a través de la consolidación de BANCOLDEX-IFI, atacando problemas como la baja internacionalización de las operaciones, el privilegio de la escala, el corto plazo en el otorgamiento de crédito y la precaria utilización de mecanismos de protección y mitigación de riesgos.
Reducción del riesgo de crédito a la exportación i.e. crisis de pagos Venezuela	•Establecer una línea de reaseguro con primas de cobertura de largo plazo (P).
Eliminación del sesgo tributario	•Adoptar un *drawback* (P). Sistematizar el Plan Vallejo (P). Descentralizar las ZF (P). Extender el SCI a productores y proveedores (P). Cancelar derechos pendientes de CERT y exenciones a la importación de bienes de capital.
Facilitación de exportaciones y de IED	•Fusionar Proexport y Coinvertir (P). Atraer inversión exportadora por fuera de la zona ALCA (P).
Infraestructura para las exportaciones articulada a ZEEE	•Promover un fondo y una banca de inversión para la modernización productiva y de infraestructura (P).

(P) Propuesta recogida por el estudio

Fuente: Elaboración propia

Sectores particulares

Para analizar con mayor detalle las potencialidades y limitaciones que ofrecen las políticas sectoriales, tanto transversales como verticales, se procede a una selección de sectores productivos inspirada en la medición de la competitividad y en la prospectiva tecnológica. La primera medición de la competitividad usa el análisis de índices de penetración de importaciones, exportaciones y de IED, de generación de empleo y de multiplicadores de la demanda interna, mientras que para la segunda se trae el ejemplo de un ejercicio de prospectiva realizado para Antioquia.

En el Cuadro 11 se presentan indicadores sectoriales que suelen ser interpretados como una aproximación de las potenciales externalidades, elaborados sobre información estadística agregada. Las tres primeras columnas corresponden a eslabonamientos internos favorables al conjunto de la economía: valor agregado, empleo y el multiplicador de demanda. Los valores de las columnas restantes hacen referencia a la capacidad que tienen los sectores de apropiarse y ser difusores de los beneficios de la internacionalización sobre la competitividad, a través de las exportaciones, las importaciones y la IED.

La industria manufacturera es el sector con mayor participación sobre el valor agregado sectorial –excluyendo impuestos netos e intereses imputados– con un 26% en el período 1991-2003, sólo equiparado por el sector de los servicios comunales, sociales y personales. Sin embargo, el sector manufacturero tiene un índice de eslabonamiento interno de 3,2. En otras palabras, por cada dólar de demanda final la producción de toda la economía se incrementa en ese número de veces. El sector manufacturero también ocupa el segundo puesto en el indicador de vocación exportadora con el 19% de su producción destinado a mercados externos, y ocupa el primero en penetración de importaciones con 39% de su producción. El saldo de IED equivale al 51% de su PIB.

El sector agropecuario tiene un 10% del valor agregado sectorial, con un multiplicador de demanda de 2,9 y una participación en las exportaciones del 28%, pese al bajo nivel de IED y de penetración de importaciones. La minería también ocupa una posición notable, ya que exporta el 75% de su producción y ha recibido IED por el equivalente al 68% de su PIB.

Los demás sectores presentan multiplicadores inferiores al promedio nacional. A pesar de esto, no se puede desconocer su peso en la economía y generación de empleo como ocurre con el comercio y el turismo, así como las demás actividades de los servicios.

La aproximación a la competitividad sectorial que ofrecen los indicadores del Cuadro 11, corresponde a una noción histórica que favorece la búsqueda de externalidades donde ya han sido reveladas. Esta visión es válida[35] y atractiva desde el punto de vista de los hechos, pero que no sustituye la pertinencia del uso de otras metodologías, como los análisis de prospección tecnológica basados en las transformaciones productivas de mediano plazo. Estos pueden ayudar a identificar la búsqueda de externalidades a través de la fabricación de las ventajas competitivas, así como la consulta de la racionalidad y conocimiento empresarial que necesariamente no se reflejan en análisis convencionales.

35 Ver Rodrik (2004).

Cuadro 11 Eslabonamientos sectoriales

Sectores	Eslabonamientos internos			Eslabonamientos externos		
	Dist. del VA (1991-2003)	Dist. empleo urbano (2002)	Multiplicador demanda (2002)	X / Prod (2000)	M / Prod (2000)	Saldo IED / PIB (2002)
1. Agropecuario, silvicultura, pesca y caza	10%	1%	2,88	28%	5%	2%
2. Explotación de minas y canteras	5%	0%	2,20	75%	1%	68%
3. Industria manufacturera	26%	20%	3,19	19%	39%	51%
4. Electricidad, gas y agua	4%	1%	5,12	0%	0%	101%
5. Construcción y obras públicas	4%	5%	1,32	0%	0%	8%
Construcción	2%		0,02	0%	0%	
Obras públicas	2%		0,04	0%	0%	
6. Comercio, restaurantes y hoteles	10%	25%	1,08	0%	0%	16%
Comercio	7%		0,07	0%	0%	
Turismo	3%		0,03	0%	0%	
7. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8%	7%	1,95	6%	6%	46%
Transporte	6%		1,75	6%	6%	
Comunicaciones	2%		0,05	0%	0%	
8. Sector financiero	4%	9%	0,20	0%	0%	25%
9. Servicios comunales, sociales y personales	26%	31%	1,32	0%	1%	4%
Servicios personales	11%		1,75	1%	2%	
Servicios del gobierno	14%		1,00	0%	0%	
Servicios domésticos	0%		0,00	0%	0%	
Total PIB Sectorial	100%	100%	2,37	12%	12%	25%

(1) (1-A)*D=Prod

Fuente: DANE, Coinvertir, cálculos propios.

Recientemente se realizó un ejercicio de prospectiva tecnológica para el departamento de Antioquia[36], replicando la experiencia internacional de países tan disímiles como Corea del Sur, Japón, Irlanda, España y Singapur. En estos países, la identificación de sectores estratégicos para la promoción de la productividad, la educación y la tecnología, sumado a un conjunto heterogéneo de instrumentos y el estrecho vínculo entre el Estado y el sector privado han explicado su éxito competitivo.

Para el caso de Antioquia se identificaron sectores estratégicos para el desarrollo de la región teniendo en cuenta su caracterización económica, estudios de prospectiva económica de 14 países, un inventario de las capacidades regionales en ciencia y tecnología y una encuesta de identificación realizada a expertos, funcionarios, empresarios e investigadores. Se identificaron 15 actividades económicas de la industria y los servicios, donde "el conocimiento es factor de competitividad, potencial de generación de valor, empleo y ampliación del mercado"[37].

De acuerdo con las anteriores consideraciones se seleccionaron tres subsectores económicos que presentan sobresalientes indicadores del Cuadro 11 (esta vez con una desagregación del SCN a 60 dígitos): la cadena algodón-textiles-confecciones, electrodomésticos y el carbón. Las dos primeras coincidieron con la selección industrial realizada por el CTA. Para cada actividad seleccionada se analizan los instrumentos, propuestas de políticas sectoriales en términos de su caracterización productiva y limitaciones a la competitividad, teniendo como objetivo potenciar las externalidades positivas derivadas de la internacionalización (comercio e IED) y de los eslabonamientos internos (demanda y empleo).

De ninguna manera se pretende señalar que dichos sectores sean prioritarios ni ganadores, ni que a su interior se deban implementar políticas sectoriales en particular. En cambio se desea hacer una apretada reflexión sobre los alcances y perspectivas de las políticas sectoriales en Colombia, trayendo a colación la heterogeneidad productiva, los desarrollos institucionales, las opiniones de expertos y estudios existentes. Las secciones siguientes se realizaron basadas en numerosas entrevistas sostenidas con funcionarios oficiales, empresarios, dirigentes gremiales, previa consulta de la bibliografía existente e indicadores relevantes, y su objetivo es evaluar los potenciales beneficios y costos de la aplicación de políticas sectoriales en estos sectores de manera ilustrativa.

36 CTA (2003).

37 Estos sectores son: salud y ciencias de la vida; agroindustria e industrias de alimentos; industrias biotecnológicas; fibras, textiles y confecciones; partes y equipos de transporte; equipos y tecnologías de comunicación y electrónica; servicios de ingeniería y consultoría; industria de software; servicios de telecomunicaciones, maquinaria y equipo; industria farmacéutica; instrumental industrial y científico; industria química; energía eléctrica y agua.

Cadena algodón-textiles-confecciones

El sector algodonero de Colombia ha pasado recientemente por períodos muy difíciles. En los años noventa se eliminaron los incentivos y las protecciones para el sector y el precio internacional del algodón cayó. Las importaciones y el contrabando de textiles determinaron una contracción del área sembrada y la pérdida de más de 100 mil empleos agrícolas. Ello afectó adversamente al cultivo de algodón establecido en la costa atlántica y en departamentos del interior del país, caracterizados por su precario equilibrio social, baja productividad e inadecuada infraestructura productiva. Este es un sector en crisis que se enfrenta a la competencia china en condiciones poco alentadoras. Las estrategias que se plantean en esta subsección son para ilustrar el papel que puede jugar el Estado en facilitar la reconversión de un sector que enfrenta serias amenazas de la competencia de otro país.

El algodón dispone de una política agrícola de sustentación de precios que consulta el precio internacional y el costo equivalente de importación, mejorando la rentabilidad del cultivo pero encareciendo el costo de la materia prima de la industria frente a competidores internacionales[38] que no pagan aranceles[39]. El área cosechada en 2003 superó las 36.000 hectáreas, una recuperación frente a los últimos años, pero inferior a las 139 mil hectáreas de 1991. La industria importa el 70% de sus necesidades de algodón y Colombia es el principal importador de algodón de EEUU en el hemisferio.

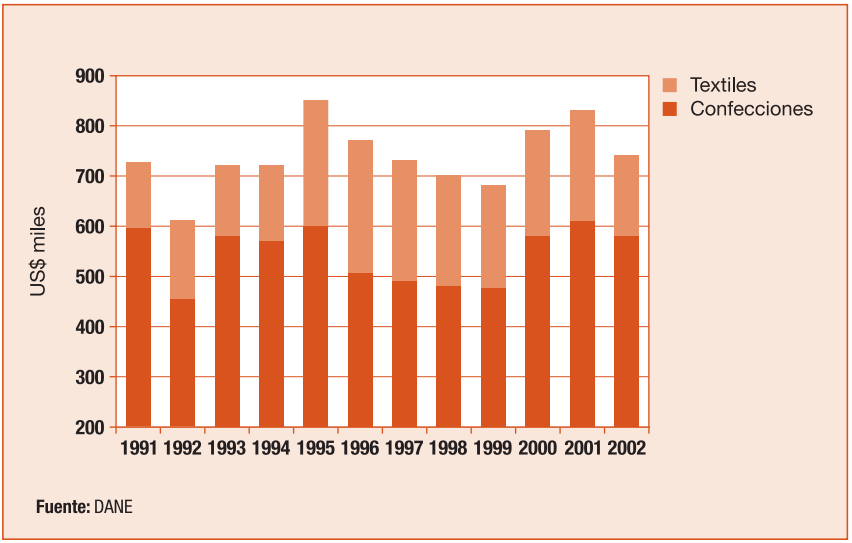
Para el año 2002, las exportaciones del sector textil representaban el 16% de las exportaciones del sector industrial, aunque presentaron una caída de 20% entre 2001 y 2002 pasando de exportar US$ 218 millones a US$ 167 millones. Esto se debe principalmente a la reducción del comercio con Venezuela, el segundo socio comercial de Colombia que durante el primer semestre de 2003 disminuyó su PIB en 18% y de la reducción en las exportaciones hacia Estados Unidos[40]. Las exportaciones de confecciones sumaron US$ 566 millones, como se observa en el Gráfico 3.

38 Países que se autoabastecen, que representan el 98% de la producción mundial y el 75% del consumo de algodón respectivamente: China, Estados Unidos, India, Pakistán, Turquía, Egipto, Uzbekistán, España. Países cuyas importaciones de algodón se hacen a través de acuerdos de libre comercio como Mercosur o el TLCAN incluyen Brasil, México y Chile, los países de mayor importancia por su producción textil en Latinoamérica.

39 ANDI (2003).

40 COINVERTIR (2003c).

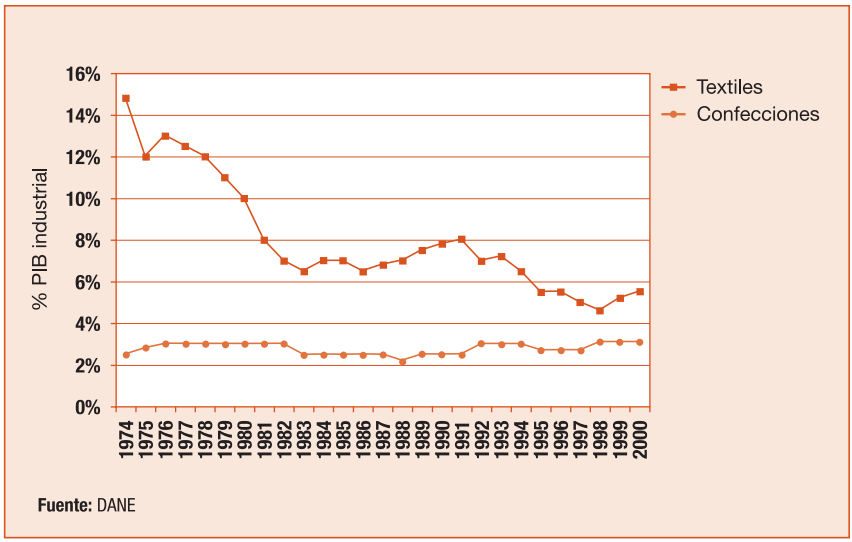
Gráfico 3
Exportaciones de confecciones y textiles



Fuente: DANE

La industria textil y de confecciones se concentra tres ciudades: Medellín, responsable del 50% de la producción nacional; Bogotá con el 36% e Ibagué, que para los últimos años se ha convertido en el tercer centro textil del país como resultado de los incentivos fiscales para la recuperación económica de la región afectada por la tragedia del Nevado del Ruiz. Se estima que hay un total de 533 empresas de las cuales 400 son PyMEs donde se generan 52 mil empleos directos. La industria de fabricación de textiles contribuye con el 7,5% del PIB industrial, mientras que las confecciones participan con el 3,8% del valor agregado de la industria y demandan el 29% de la mano de obra del sector, como lo muestra el Gráfico 4.

Gráfico 4
Industria textil y de confecciones



Fuente: DANE

En los años noventa la industria textil emprendió un costoso proceso de reconversión para corregir el atraso tecnológico. Además, sufría la competencia de las importaciones de contrabando, llevando a la mayoría de las firmas a acogerse a la legislación de protección de quiebras o Ley 550. Las confecciones recientemente se han comportado satisfactoriamente aprovechando la intensidad en la utilización de maquila y mano de obra barata, así como las preferencias arancelarias en el mercado de los Estados Unidos (ATPDEA) que podrían resultar en un incremento del 30%, según estimativos de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI).

Limitaciones a la competitividad

Las regulaciones de precios y la protección arancelaria han hecho que el algodón producido en Colombia sea altamente costoso para la industria textilera. El atraso tecnológico de las firmas textileras hace que la industria sea improductiva a pesar del bajo costo de la mano de obra. Entre los empresarios se plantea la necesidad de profundizar la reconversión mediante cambios institucionales en el mercado financiero y el acceso a crédito de largo plazo.

El acceso al crédito para PyMEs se ha favorecido por las garantías del FNG, aunque el Fomipyme sólo tiene líneas de financiamiento para tecnologías blandas, de tal forma que el crédito para la compra de bienes de capital no encuentra una oferta adecuada en el mercado local. Debido a la crisis afrontada por el sector textilero durante la pasada década las empresas más grandes se han acogido a la protección de la Ley 550, lo que en la práctica significa estar sin el acceso al financiamiento para emprendimientos de reconversión tecnológica.

La competencia de Asia, en particular de China, plantea un importante reto competitivo que debería motivar al sector a adoptar estrategias competitivas como la implantación de sistemas de entregas justo a tiempo y la identificación de nichos en el mercado textil. A partir de enero de 2005 se elimina el sistema de cuotas y se incrementa la competencia de Asia. Desde Shanghai, el tiempo de transporte a los Estados Unidos es de sólo cuatro días adicionales a un embarque desde Cartagena, con la ventaja de tener un servicio diario y no tener sobrecostos por inseguridad. Otro tanto ocurre con la competencia de México, Centroamérica y el Caribe, importantes competidores en el mercado de confecciones de los Estados Unidos y beneficiados por el TLCAN y el CBI. Por otra parte, el contrabando de textiles y confecciones y la falsificación de marcas, constituyen una amenaza en el mercado doméstico y subregional.

Instrumentos, estrategias y propuestas

El cultivo del algodón ha mostrado una mejora significativa en la calidad, como resultado de la implementación del cambio tecnológico impulsado por los Centros Agropecuarios de Desarrollo Tecnológico, CADET. Existe además la

propuesta del establecimiento de un mecanismo *forward* para mejorar la planificación de las siembras y cosechas, considerando que la materia prima puede llegar a representar un 50% de la estructura de costos. Este sistema podría estar acompañado de una eliminación en los aranceles al algodón y el subsidio a la producción[41], pero el cultivo es considerado estratégico desde el punto de vista político y social por la generación de empleo rural en zonas de violencia.

Las preferencias arancelarias favorecen el dinamismo de las exportaciones en la CAN, el G-3, Chile, ALADI y la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y abren posibilidades a la IED en empresas colombianas maquiladoras y exportadoras de paquete completo (origen nacional), con la perspectiva de llegar a generar cerca de 300 mil empleos.

La promoción es realizada conjuntamente por las propias firmas exportadoras, firmas especializadas y por Proexport, a través de ferias de exposición de insumos, tecnologías y moda[42]. Estas actividades se complementan con la labor de Proexport a través de su portafolio de servicios transversales que incluyen el posicionamiento de la marca colombiana, la adopción de tecnología y el acercamiento a grandes compradores[43].

Con el fin de aprovechar los beneficios otorgados por el ATPDEA, se está desarrollando una doble estrategia de preparación de los empresarios para el mercado de Estados Unidos y la realización de actividades comerciales que faciliten nuevos negocios para el país. También se ha promovido la conformación de *clusters* de textiles-confecciones en la zona cafetera y de ropa interior femenina de Antioquia para promocionar la competitividad regional y sectorial.

En el tema de capacitación y de investigación y desarrollo, el SENA en Medellín y Bogotá disponen de Centros de Desarrollo Tecnológico. Sin embargo, textileros y confeccionistas argumentan que se ha ofrecido una respuesta insuficiente a las demandas de capacitación, y agregan que sería más eficiente permitirle a la industria destinar los recursos de las contribuciones parafiscales al SENA, directamente a sus propios programas de capacitación. También se ha sugerido recurrir a la cooperación internacional para implementar programas de vinculación de expertos *seniors*, pero la iniciativa no ha tenido mayor receptividad por parte

41 ANDI (2003b).

42 Colombiatex es una feria exposición de insumos y maquinaria para la confección que reúne aproximadamente un promedio de 350 expositores anualmente en Medellín desde 1989. Inexmoda, que adelanta trabajo de investigación y divulgación de modas, también realiza un evento ferial especializado denominado Colombiamoda que reúne anualmente casi 400 expositores en Medellín.

43 En materia de promoción se ha propuesto replicar la exitosa iniciativa de promover la marca del país a lo Texbrasil, donde también se sabe que simultáneamente la política sectorial impulsó un programa de modernización tecnológica. Proexport ha hecho la promoción de paquete completo: los insumos hacen parte de la oferta de bienes finales, organizando misiones a Colombia de compañías como GAP, Old Navy, JC Penney, K-Mart, La Senza y Cricket.

de las firmas, en parte por los elevados niveles de inseguridad del país como su reticencia a asumir sus costos.

El Cuadro 12 ofrece un resumen de las propuestas de política sectorial para ayudar al sector algodón-textil-confecciones para adaptarse a las graves amenazas que enfrenta.

Cuadro 12 Matriz de PP.SS. para la cadena algodón-textil-confecciones

Objetivo	Propuesta
Acceso a EEUU	•Lograr acceso permanente a los EEUU en las negociaciones del ATPDEA, ALCA y TLC. Enfrentar deficiencias en infraestructura de transporte frente al Asia.
Competitividad	•Promover cultivo del algodón a través de contratos a futuro, desmonte de aranceles y subsidios a la producción (P).
Acceso al crédito	•Ampliar cobertura del FNG (P). Promover un fondo y una banca de inversión para la modernización productiva y de infraestructura (P). Facilitar el acceso al crédito a empresas acogidas a las Ley 550 (P).
Competitividad	•Fomentar la capacitación propia y facilitación de exportaciones (P).

(P) Propuesta recogida por el estudio

Fuente: Elaboración propia

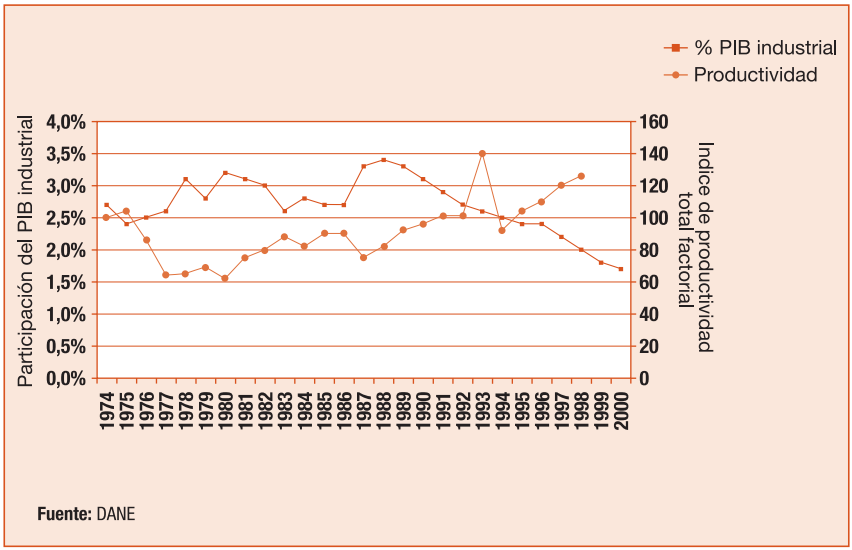
Manufactura de artefactos electrodomésticos

La participación de la producción de artefactos electrodomésticos en el PIB industrial es de 2,1%. Este sector también contribuye con el 1% de las ventas y el 4,6% de la inversión neta del total de la industria. La participación del sector en el empleo total de la industria manufacturera corresponde aproximadamente a un 3,6%, o 23.440 personas[44]. En el año 2002 las exportaciones totales registraron un valor US$ 75 millones, destinadas mayormente a Venezuela, Ecuador, Centro América y el Caribe[45].

Las principales firmas de la industria se encuentran establecidas en el interior del país y en su mayoría tienen más de treinta años de operaciones. A pesar que su participación sobre el PIB industrial ha disminuido del 2,1% a 1,4%, han sobrevivido el proceso de apertura económica gracias al progreso en productividad, como lo muestra el Gráfico 5. Muchas firmas se vieron forzadas a cerrar frente a la competencia externa y al contrabando. Por ejemplo, en la manufactura de línea marrón (televisores, equipos de sonido) queda únicamente una empresa. Pero las que lograron mantenerse eran precisamente las más productivas.

44 Según la Encuesta Anual Manufacturera publicada por el DANE.
45 ANDI (2003a).

Gráfico 5
Industria de artefactos domésticos



La inversión extranjera está presente en sólo una de las diez principales firmas de este subsector industrial. Las firmas más antiguas tienen una integración horizontal del componente doméstico. En la actualidad la producción ha homologado la normatividad internacional de consumo de energía y de protección al medio ambiente. Las exportaciones están orientadas a la CAN y la competencia se origina en la producción de Brasil, México y Asia. En el mercado doméstico existe la posibilidad de desarrollar líneas de producción en gas doméstico (cocinas y calentadores), vinculados a los programas de vivienda de interés social.

Limitaciones a la competitividad

La política comercial ha sido percibida como adversa, al menos por los resultados observados. Las negociaciones de los acuerdos comerciales con Chile y el G-3, dieron lugar a protecciones arancelarias negativas en términos efectivos[46] durante casi toda la década, como se muestra en el cuadro 13. La desgravación de las importaciones de insumos dio como resultado que las importaciones de productos terminados resultaran más baratas que las elaboradas domésticamente. Este hecho sólo fue finalmente corregido con el diferimiento arancelario facilitado a través del Decreto 630 del año 2001 y 1851 del año 2003.

46 Una protección negativa en términos efectivos generalmente –mas no siempre- implica que las empresas están pagando aranceles por la importación de bienes intermedios, y que al producir bienes finales éstas empresas tienen poca protección del extranjero comparada con el arancel pagado.

Cuadro 13 Aranceles efectivos de electrodomésticos seleccionados

Producto	Frente a México	Frente a Chile
Cocinas a gas	-8,4%	-11,5%
Hornos a gas	-12,5%	-17,2%
Neveras 1 puerta	-17,4%	-22,3%
Neveras 2 puertas	-15,6%	-20,1%
Hornos eléctricos	-8,3%	-11,9%
Cocinas eléctricas	-4,7%	-7,6%
Calentadores de paso	-27,2%	-32,4%

Fuente: ANDI

Los empresarios del sector frecuentemente perciben que el Estado no los protege de la competencia extranjera, ni les facilita el acceso a mercados foráneos. Se señala la demorada implementación de las exenciones arancelarias para la importación de bienes de capital al momento de su trámite. También se argumenta que las exigencias en los certificados de origen para acceder a preferencias arancelarias y en la acreditación de normas técnicas, no guarda correspondencia con su equivalente en los países competidores, lo cual ha afectado adversamente a los proyectos de exportación. Por otro lado, alegan que no hay suficiente protección ante una crisis temporal de cesación de pagos, y los esquemas de protección y saneamiento financiero en los procesos de quiebra no son efectivos.

La intensidad del contrabando ha sido una preocupación latente de la industria local, a pesar de los esfuerzos por parte de la DIAN y la policía aduanera. En la práctica los centros comerciales especializados en contrabando "San Andresitos" siguen operando activamente en todo el país. Al igual como ocurre con textiles y confecciones, el contrabando constituye una falla en el funcionamiento de los mercados producto de la informalidad de la economía y del narcotráfico, y como tal una amenaza real a la competitividad del sector.

Finalmente, se debe señalar que las firmas existentes atienden un mercado segmentado por las cadenas de distribución, donde la especialización por nichos y la inercia de la integración horizontal no ofrecen muchos atractivos a la conformación de *clusters* tecnológicos, al aprovechamiento de economías de escala y al empleo de redes de subcontratación, como tampoco para la IED. En el tema de capacitación de la mano de obra, las empresas del sector señalan que la oferta del SENA y Proexport resulta inadecuada para sus necesidades debido a la inflexibilidad de los programas de capacitación y de promoción de exportaciones, especialmente cuando se trata de firmas con elevados estándares tecnológicos y complejas estrategias de comercialización.

Instrumentos, estrategias y propuestas

La política tributaria y arancelaria resulta prioritaria en la agenda de este sector. La ANDI estima anualmente el costo fiscal para la industria en US$ 4 millones, pero la viabilidad de las exportaciones permitió el pago de US$ 12 millones de impuestos. Los resultados de las negociaciones del G-3 y el TLC con Chile imponen la necesidad de negociar los Acuerdos Comerciales (ALCA-CAN-Mercosur), prestando especial atención al contenido arancelario. Una eventual negociación bilateral con EEUU es una importante oportunidad para el sector, siempre y cuando se desgraven de manera inmediata los insumos importados, lo que mejoraría la competitividad de los productos finales y de exportación.

En el tema de normalización y certificación se recomienda que la elaboración de Normas Técnicas Colombianas se realice conforme al Código de Conducta de la OMC, con una reglamentación ágil y efectiva en su observación. También se plantea la necesidad de establecer alianzas estratégicas entre proveedores y productores finales, para obtener una reducción de costos de las materias primas a través de la Red Colombiana de Centros de Subcontratación. La reactivación de la demanda de electrodomésticos, un programa de servicio de postventa y la promoción de proyectos de vivienda de interés social con la dotación básica de artefactos domésticos son otras iniciativas que ayudarían al sector.

Otra preocupación del empresariado es la eficiencia del control del contrabando, a través de precios mínimos de importación para controlar la subfacturación. Esto plantearía la necesidad de establecer convenios de transparencia con las casas matrices[47]. De todas maneras, una gran interrogante para la competitividad del sector la constituye la estructura de la industria, muy al contrario de lo que ofrece la exitosa experiencia de México en los años noventa donde la industria buscó economías de escala, se abrió a la IED, invirtió en I&D y se reubicó cerca del principal mercado de exportación[48].

El gobierno debe considerar las inquietudes del gremio, pero también debe reconocer que la apertura a la inversión y la transferencia tecnológica son mayores incentivos a la productividad que la protección de la industria a través de políticas arancelarias y normativas. El cuadro 14 presenta el resumen de las propuestas de política sectorial para este sector.

47 Paradójicamente, en varios casos marcas de electrodomésticos que entraban de contrabando en el pasado y pautaban publicidad en el país, son las mismas que ahora compiten legalmente con la producción nacional.

48 Carrillo *et al* (1998).

Cuadro 14 Matriz de PP.SS. para la industria de artefactos domésticos

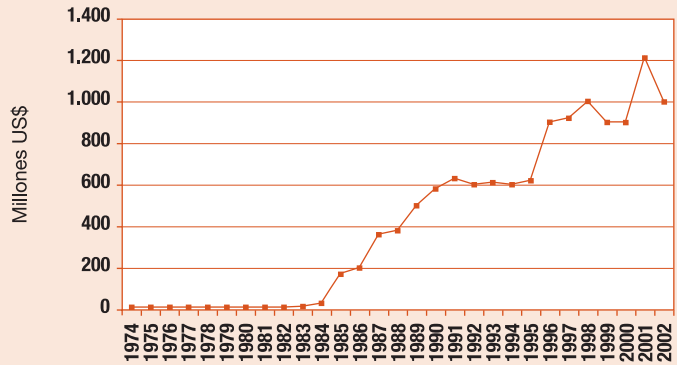
Objetivo	Propuesta
Mercado andino	•Impedir protecciones negativas en la negociación del TLC y ALCA (P). De lo contrario se replicarían las consecuencias del G3.
Reducción del sesgo tributario	•Lograr diferimiento arancelario para importaciones de insumos (P).
Incentivos a la inversión	•Alcanzar exenciones a las importaciones de bienes de capital, eliminando la ineficiencia e incertidumbre en el trámite del Ministerio de Hacienda.
Promoción de la competencia	•Aprobar reglamentos técnicos y certificados de origen buscando la reciprocidad.
Competitividad	•Capacitación y facilitación de exportaciones, flexibilizando las propuestas del SENA y PROEXPORT (P). •Afianzar la Política Nacional de la Productividad y Competitividad y convenio de competitividad.
Mercado interno	•Luchar contra el contrabando mediante convenios de transparencia con las casas matrices.
Economías de escala	•Implementar cadenas de subcontratación y promoción de IED (P).

(P) Propuesta recogida por el estudio

Fuente: Elaboración propia

Sector del carbón

Colombia dispone de las mayores reservas de carbón bituminoso de alta calidad y combustión limpia en Latinoamérica. La producción de carbón térmico ocupa el cuarto lugar a escala mundial y el 85% de la producción se exporta, totalizando 39 millones de toneladas y valorado en US$ 990 millones en 2002. El carbón es el segundo producto de exportación colombiano y su crecimiento en los últimos 20 años ha sido importante, como lo muestra el Gráfico 6. El principal destino es Europa con un 55% y le sigue los Estados Unidos con 30%. Las exportaciones crecieron a más de US$ 1.200 millones en el 2003. Hacia el futuro las perspectivas de crecimiento están fincadas en la demanda del ALCA y la cuenca del Pacífico.



Fuente: DANE, cálculos propios

Gráfico 6
Exportaciones de carbón

Las exportaciones se realizan mediante compañías con inversión extranjera, tales como Exxon, Drummond, Glencore, Amcoal y Río Tinto, entre otras. Se trata de un sector intensivo en capital donde el número de trabajadores es alrededor de 25 mil, de los cuales un porcentaje significativo (50%-60%) sólo tiene la educación básica primaria.

Las mayores reservas de carbón del país se encuentran en los departamentos de la Guajira y del Cesar. En el departamento de la Guajira, la mina a cielo abierto de El Cerrejón contiene unas reservas estimadas en 1 mil millones de toneladas. En el año 2001, varias compañías extranjeras obtuvieron en subasta pública una licencia de 25 años para explorar y explotar la formación carbonífera Patilla, localizada cerca de Cerrejón Norte.

Las perspectivas de producción para los yacimientos de Patilla y Cerrejón hacen esperar un incremento de 43,4 millones de toneladas en 2001 a 65 millones en 2005. Las minas ubicadas en el departamento del Cesar, tienen una producción cercana a los 12 millones de toneladas anuales y se destina al abastecimiento de los sectores energético y metalúrgico[49].

Limitaciones a la competitividad

A pesar de las favorables perspectivas para la producción y exportación de carbón son varias las limitaciones que enfrenta este sector. El mercado mundial de carbón es intensamente competitivo no sólo en calidad, sino en los costos de operación de las minas y la logística de transporte. El incremento en la producción de los campos mineros del litoral Atlántico coparía la capacidad ferroviaria y desde ya se estudian varias alternativas, como utilizar horarios nocturnos e inclusive un tendido ferroviario paralelo.

Los elevados costos de transportar carbón del interior del país hacia los puertos inhiben su explotación. Se estima que estos puede representar entre US$ 6 y US$ 8 la tonelada, cuando ella puede costar US$ 80. De allí la importancia del proyecto de habilitación de los corredores férreos de Cundinamarca, la habilitación de puentes fronterizos y del corredor del Río Magdalena, entre otros.

Las soluciones a los costos de transporte enfrentan una limitación en la inseguridad. A pesar de las acciones especiales desplegadas por el Ministerio de Defensa para brindar protección, siguen latentes las amenazas de extorsión y ataques terroristas a la infraestructura y al personal de las compañías, debido al accionar de guerrilla y grupos paramilitares.

El caso de la explotación del yacimiento de La Loma en el departamento del Cesar ilustra la complejidad del problema. Allí, Drummon Coal construyó barra-

49 COINVERTIR (2003a).

cas para el ejército y subsidia sus gastos de alimentación y transporte, y éste a su vez ofrece protección a las instalaciones y los empleados. Recientemente se ha radicado una demanda en una corte de los Estados Unidos por presunta colaboración con grupos paramilitares[50], acusación que la firma ha negado, pero que refleja el entorno adverso para la inversión.

Los trámites y procedimientos administrativos relacionados con la minería son demasiados numerosos y demorados. A pesar de que esfuerzos como el nuevo Código de Minas redujo el trámite completo de un permiso de explotación de 12 años a menos de 4 años, éste sigue siendo elevado en términos internacionales[51]. Por otro lado, existe un precario acceso al crédito y a la tecnología para las PyMEs. Los intermediarios del sistema financiero no encuentran atractiva la utilización de la banca de fomento, fundamentalmente por los plazos, los riesgos operativos del negocio y la precariedad de sus títulos de propiedad. Por otra parte, las economías de escala y los costos de transporte representan una barrera importante a la entrada.

Instrumentos, estrategias y propuestas

El Ministerio de Minas y Energía es la entidad estatal encargada del planeamiento, la ejecución y el control de las políticas sectoriales relacionadas con la producción de carbón[52]. Para llevarlas a cabo, se ha establecido una legislación que promueve la inversión privada, tanto nacional como extranjera, para la explotación de yacimientos mediante contratos de exploración y explotación. Con el fin de garantizar estabilidad en las condiciones contractuales en las que se formaliza la inversión en los sectores mineros se expidió en 2001 un nuevo Código de Minas. Allí se dio una ampliación de los periodos de los permisos de explotación 5 a 45 y 50 años.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo Minero se desarrollan temas como el Potencial Geológico, el Marco Legal Institucional, el Entorno Social y Económico y la Información Sectorial. Todas estas políticas están encaminadas a vigorizar la promoción, planificación y el control sobre la actividad carbonífera y energética, con el fin de estimular las diferentes fuentes de inversión privada (nacional y extranjera).

Por otra parte, dentro del Plan Energético Nacional se recomienda incentivar la inversión en generación térmica con carbón para garantizar seguridad y diversidad en el abastecimiento de la demanda de energía eléctrica. El fin de todas estas políticas es lograr que este subsector minero sea competitivo[53].

50 El Tiempo, página 1-12, 6 de octubre de 2003. “Drummond, demandada en Alabama por muerte de sindicalistas en Colombia”.

51 Del Corral (2001).

52 Lo primero lo realiza a través de la Unidad de Planeamiento Minero Energético, UPEM; la titularidad, administración y promoción está a cargo de la Empresa Nacional Minera Ltda., MINERCOL; y el encargado de la obtención de información geológica es el INGEOMINAS.

53 Ministerio de Minas y Energía (2001).

Las políticas sectoriales de la minería comprenden un conjunto de acciones prioritarias para 2002-2006 que tienen un costo de US$ 34,5 millones. Estas incluyen, entre otras: fortalecimiento del programa de exploración básica; modernización y el mejoramiento en la transparencia y eficiencia institucional del sector; promoción de la inversión extranjera, cooperación internacional y la consolidación de alianzas estratégicas regionales; revisión y actualización del proyecto de Ley de Inversión Minera y la actualización del régimen de regalías; formulación de estudios para la ampliación de la infraestructura portuaria y de transporte y para hacerla internacionalmente competitiva; formulación de una política minero ambiental conjuntamente con el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; reestructuración de Minercol extendida al resto de entidades del sector; articulación de la política de seguridad con la actividad minera, así como con los programas regionales de desarrollo; y política social que atienda la población pobre. El cuadro 15 presenta un resumen de estos planteamientos.

Varias de las propuestas señaladas merecen más discusión. Para el fomento del mercado doméstico, como alternativa a las exportaciones y para incrementar el empleo, se propone una sobretasa en las tarifas internas de electricidad para las plantas de generación con carbón que sería pagada por todos los usuarios, regulados y no regulados del sistema eléctrico. Para fomentar el mercado externo, se propone la implementación de cadenas productivas como la del Carbón del Altiplano Cundiboyacense a partir de un diagnóstico de la producción, comercialización, consumo y los costos de transporte, mediante la facilitación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Se propone también el fortalecimiento de Fenalcarbón, la agremiación de las PyMEs de las zonas del interior, como interlocutor institucional. Tampoco se debe olvidar que los procesos de negociación de integración en curso –especialmente el TLC con EEUU– son una vía para las exportaciones a un mercado cuya demanda por importaciones ya es abastecido en un 19% por Colombia y donde la desgravación del carbón y el coque a partir del 2005 será positiva para las exportaciones en el hemisferio[54].

Las políticas sectoriales del carbón buscan mejorar el entorno competitivo para la IED, las exportaciones y la generación de regalías fiscales, a través de mayor transparencia en la información y eficiencia en la regulación. Para mejorar el acceso para las PyMEs, se propone una política de normalización de derechos de propiedad y la articulación de cadenas de competitividad.

54 UPME (2003).

Cuadro 15 Matriz de propuestas de PP.SS. para el carbón

Objetivo	Propuestas transversales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo Minero 2002-2006	Duración	Costo fiscal (US$ Mill.)
Fortalecer el programa de exploración básica del territorio nacional	•Recopilar información disponible y difundirla. Cobertura de 120.000 kms2 con estudios de identificación de nuevos prospectos. Integrar la información a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.	2003-2006	25,1
Implementar y consolidar el Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO) (Información sectorial)	•Realizar diseño físico, recolección de información y descentralización.	2003-2005	1,6
Aumentar la eficiencia de la autoridad minera	•Reestructurar el sector minero estatal. Simplificación de trámites y procedimientos administrativos. Actualización del Catastro Minero.	2002-2006	2,1
Legalizar la minería de hecho	•Establecer un programa en 270 minas.	2003-2005	3,2
Articular la normativa relacionada con la actividad minera	•Establecer mesas de trabajo con los Ministerios involucrados como Mincomercio, Hacienda, Ambiente, Interior.	ND	ND
Ampliar la infraestructura de transporte y portuaria para el sector minero y operarla a costos internacionales	•Realizar estudios de alcance, viabilidad técnica, económica y ambiental de los proyectos requeridos. Estudios de las posibles fuentes y mecanismos de financiación, con énfasis en la vinculación de capital privado.	2002-2006	1,3
Diseñar e impulsar cadenas productivas	•Evaluar su factibilidad en regiones mineras con conflictos sociales y en reservas especiales. Proyectos de asociaciones comunitarias, economía solidaria y PyMEs.	2002-2006	1,4
Sostenibilidad ambiental de la minería	•Fortalecer Centros Minero-Ambientales. Programas de evaluación ambiental y de mecanismo de desarrollo limpio.	ND	ND
Aumento de las exportaciones y del uso interno	•Priorizar las negociaciones del ALCA y el TLC. Establecimiento de una siderúrgica en La Guajira que utilizaría carbón local y materias primas de Brasil y Venezuela. Sobretasa en las tarifas internas de electricidad para las plantas generadoras que usan carbón.	ND	ND
Fortalecimiento institucional	•Apoyar a Fenalcarbon, la agremiación de las PyMEs de las zonas del interior, que tienen sobrecostos de transporte, dificultades de exceso a crédito, IED y tecnología.	ND	ND

(P) Propuesta recogida por el estudio; ND: No disponible

Fuente: UPME (2003); se uso la TCRM promedio de 2003.

Las políticas para el sector carbonífero son particulares ya que requieren un énfasis en su coordinación con otras políticas públicas como la de seguridad democrática y la política ambiental, cosa que no sucede con los demás sectores. Se espera que el aprovechamiento de las ganancias en eficiencia administrativa producto de esa coordinación sea mayor en este sector.

Conclusiones

En Colombia desde los años noventa se ha hecho un esfuerzo por lograr la descentralización de las políticas sectoriales, enfatizando la coordinación, regulación y concertación, dejando sin mayores posibilidades a las políticas centralizadas, intensivas en subsidios y protecciones. El desempeño sectorial revela que las exportaciones mantuvieron su contribución al PIB, a pesar de un ligero retroceso en algunos sectores. Esto especialmente, luego de haber sorteado momentos adversos de revaluación, crisis financieras, sucesivas perturbaciones externas, violencia interna y persistente incertidumbre fiscal.

Las políticas sectoriales que se guían por criterios de sostenibilidad, eficiencia y mecanismos de mercado han tenido un mejor desempeño. Ocurre lo contrario con aquellas que, sin mecanismos de evaluación de desempeño, han tenido un impacto cuestionable. Los diagnósticos sectoriales de las misiones de expertos de los años setenta dieron paso a la Política Nacional de la Productividad y la Competitividad, un acierto reconocido para la identificación de políticas pero que luce insuficiente para monitorear, coordinar, priorizar y ejecutarlas.

Respecto a las condiciones inmediatas para las políticas sectoriales en Colombia, las mediciones del entorno para la competitividad favorecen las capacidades empresariales sobre la calidad del entorno macroeconómico, institucional y tecnológico. En el mediano plazo, la puesta en marcha de incentivos a la producción y medidas proteccionistas se verán limitadas por los compromisos suscritos en materia de integración comercial y restricciones fiscales existentes.

Por esto, las políticas sectoriales deben procurar remover fallas de mercado, resultando necesarias políticas transversales que promuevan la innovación, el acceso y la transparencia de la información y una mayor certidumbre contractual. La adversidad del entorno empresarial se debería compensar con políticas favorables a la innovación tecnológica, como pueden ser un mejor acceso al comercio internacional y a los flujos de IED, así como el establecimiento de un marco regulatorio favorable a la capacitación y la investigación.

Las políticas sectoriales verticales deben transitar a la búsqueda de un efectivo y provechoso vínculo con la academia para acortar la brecha entre los requerimien-

tos y destrezas laborales que requiere el mercado y lo que posee la oferta educativa y de capacitación. Vincular las agendas nacionales y locales, con la promoción de una relación público-privada basada en la transparencia y la concertación puede ser un objetivo loable, pero nada obvio desde el punto de vista de su implementación, dada la diversidad sectorial y la compleja institucionalidad. Por consiguiente las políticas horizontales deben hacer hincapié en la coordinación y las políticas verticales en la concertación de esfuerzos microeconómicos y regionales.

En la formulación de políticas para las exportaciones, se hace evidente una notable preocupación por una efectiva coordinación que permita integrar de forma efectiva a los instrumentos disponibles. La política de promoción a las exportaciones debe privilegiar la cultura exportadora, la concertación del sector privado, medidas de corte transversal y las negociaciones de acuerdos internacionales.

Las prioridades para la cadena algodón-textil-confecciones se encuentran en las negociaciones comerciales cuyos resultados determinarán las posibilidades de futuro crecimiento. Se sugiere mejorar el acceso del sector al crédito, la promoción de la competitividad exportadora basada en la reducción de los costos de la materia prima, la actualización tecnológica, la innovación de modas y la inserción al mercado de EEUU. Es importante, además, fomentar el control al contrabando y la promoción de la eficiencia productiva en el mercado doméstico, así como la implementación de estrategias competitivas intensivas en logística de transporte e inventarios para hacerle frente a la competencia de Centroamérica y Asia.

Las políticas de promoción del sector de los artefactos electrodomésticos se han concentrado en temas tributarios, normas técnicas, ambientales y trámites de comercio exterior, reportando una débil respuesta institucional en medio de un desfavorable entorno para la competitividad nacional. Se deberán abordar iniciativas definitivas en el largo plazo, en aspectos críticos como tecnología, IED y economías de aglomeración que han resultado cruciales para otros países.

Las políticas hacia el carbón plantean mejorar el entorno competitivo para la IED, las exportaciones y la generación de regalías fiscales a través de mayor transparencia en la información y eficiencia en la regulación. El acceso a las PyMEs se propone haciendo una evaluación técnica de las alternativas para la reducción de costos de transporte, una política de normalización de derechos de propiedad y la articulación de cadenas de competitividad. Aquí existe un particular énfasis en la coordinación con otras políticas públicas como la de seguridad democrática y la política ambiental para mejorar el entorno para la operación del negocio y la IED. Ello permitirá aprovechar las ganancias logradas en eficiencia administrativa y productiva. Se destaca como positivo el sustento técnico y de concertación de los ejercicios de prospectiva para el diseño de la política sectorial.

Unas políticas sectoriales intensivas en esquemas de apoyo empresarial que proclaman las bondades de la descentralización y la concertación requieren un servicio civil estable y calificado, así como mecanismos de rendición de cuentas para que los esfuerzos en coordinación de políticas se traduzcan en resultados visibles especialmente cuando existen importantes limitaciones fiscales.

El diseño de las políticas verticales deberá profundizar la conformación de instancias regionales y locales de concertación, tales como las implementadas por la Política Nacional de la Productividad y Competitividad, pero dotándolos con mayores fortalezas financieras y técnicas. El establecimiento de esquemas de apoyo para empresas jóvenes, donde el diagnóstico, diseño y evaluación de las políticas sectoriales tengan un sustento técnico que ofrezca transparencia y oportunidades de rendición de cuentas, sería altamente beneficioso.

En materia de políticas de entorno, se hace énfasis en la necesidad de mejorar la estabilidad macroeconómica e institucional, tener una visión de largo plazo haciendo uso de los esfuerzos de prospectiva de la transformación estructural, hacer efectiva la coordinación de políticas y garantizar la difusión de información y darle transparencia en su instrumentación. En estos temas se debe reconocer los significativos progresos observados en Colombia, aunque distan de lo necesario para apuntalar la competitividad en términos internacionales.

Un aspecto fundamental constituye el dotar a las políticas de adecuadas instancias de rendición de cuentas, como podría ser el monitoreo de resultados condicionado al acceso a los instrumentos. Ejemplos de maneras exitosas en que se han implementado mecanismos similares lo constituyen los compromisos y metas de exportación para el Plan Vallejo, los productos de Proexport, así como los beneficios del Fopyme. Actualmente en los Convenios Sectoriales abundan los compromisos cualitativos y son poco usuales las metas cuantitativas en los compromisos del sector privado.

Existe un creciente consenso en la necesidad de lograr una efectiva coordinación de políticas a través de la fusión de entidades de promoción y apoyo al sector exportador. Ello debe permitir una utilización de los instrumentos más integral y efectiva. Esta iniciativa exige una profunda labor de reconversión y fortalecimiento institucional al interior del sector público, en los aspectos operativos, de calificación y remuneración, así como en la introducción de esquemas de rendición de cuentas.

Una línea de base para el seguimiento de metas de las políticas sectoriales, por estar relacionada directamente con el sector productivo, podría estar planteada como una función de producción. Esta función de producción contaría con indicadores de insumo y producto a fin de proporcionar una imagen más completa

del proceso productivo y de cómo ciertas actividades (indicadores de proceso) son fundamentales en la medición de porqué se alcanzan o no ciertas metas sectoriales (indicadores de resultado).

En otras palabras se brindarían mecanismos de medición relacionados con los procesos productivo y comercial. Una medida similar a esta, conjuntamente con el fortalecimiento técnico de foros donde hacedores de políticas y sector privado concierten y evalúen políticas sectoriales, sería muy útil a la hora de evaluar el cumplimiento de las metas.

Bibliografía

• ANDI (2003a). Cámara de Electrodomésticos. Disponible en www.andi.com.co

• ANDI (2003b). Propuesta para el establecimiento de una política de estado orientada al fortalecimiento de la cadena algodón-fibras-textiles-confecciones. Presentada al Ministro de Agricultura. Marzo 11. Mimeo

• Agudelo, M. (2003). Efectos de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos. Julio 16. Disponible en www.dnp.gov.co

• Banco de la República (2003). Informe de la Junta Directiva al Congreso. Julio. Disponible en www.banrep.gov.co

• Banco de la República (1987). Colombia 20 años del régimen de cambios y de comercio exterior. Bogotá.

• Banco Interamericano de Desarrollo (2001). Competitividad, el motor del crecimiento. Progreso económico y social de América Latina, informe 2001.

• Bora, Bijit, P.J. Lloyd and M. Pangestu (2000). *"Industrial Policy and the WTO"*, Policy Issues in International Trade and Commodities Series NO. 6, UNCTAD. http://r0.unctad.org/p166/modules2001/mod3/industrial%20policy.pdf

• Borjas G. y O. L. Acosta (2001). Reforma a la educación en Colombia. Documento de la Misión Alesina. Disponible en www.fedesarrollo.org

• Brander, J. (1995). *"Strategic Trade Policy"* capítulo 27 del Handbook of International Economics, Vol. III. Editado por G. Grossman y K. Rogoff. Elsevier Science.

• CAF (2002). "Análisis de los convenios de competitividad exportadora". Diciembre. Disponible en www.caf.org

• Carrasquilla A. y M.A. Arbeláez (2000). "La política financiera entre 1998 y 2000: su impacto sobre las entidades de crédito" Documento CEDE. No. 9. Disponible en www.uniandes.edu.co

• Carrillo, J., M. Mortimore y J. Estrada (1998). "El impacto de las empresas trasnacionales en la reestructuración industrial de México, el caso de las industrias de autopartes y televisores". Disponible en www.eclac.org

• Chenery, H. (1959). Interindustry Economics. John Wiley & Sons. New York.

• Cohen A. y F. Gunter, editores (1992). *The Colombian Economy: Issues of Trade and Development, Foreword by Rodolfo Segovia*. Westview Press, Boulder, Colorado.

• COINVERTIR (2003a). Política Sectorial, Sector Carbón. Disponible en www.coinvertir.org

• COINVERTIR (2003b). Política Sectorial, Sector Textiles. Disponible en www.coinvertir.org

• COINVERTIR (2003c). Política Sectorial, Sector Turismo. Disponible en www.coinvertir.org

• CTA (2003). "Construcción de la agenda de innovación científica y tecnológica para Medellín y Antioquia. Las actividades claves para la Antioquia del futuro" Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia, Abril. Disponible en www.cta.org.co

• DANE (2000). Encuesta Anual Manufacturera. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Bogotá.

• Del Corral, G. (2001). "Competitividad del sector minero colombiano" Ministerio de Minas y Energía, UPME. Mimeo.

• DNP (1978). Plan de Integración Económica. Disponible en www.dnp.gov.co

• DNP (1982). Cambio con equidad. Disponible en www.dnp.gov.co

• DNP (1986). Paln de economía social. Disponible en www.dnp.gov.co

• DNP (1990). La revolución pacífica Disponible en www.dnp.gov.co

• DNP (1994). El salto social. Disponible en www.dnp.gov.co

• DNP (1998). Cambio para construir la paz. Disponible en www.dnp.gov.co

• DNP (2000). Sector Minero. Unidad de Infraestructura y Energía. Documento Sectorial. Disponible en www.dnp.gov.co

• DNP (2002). Hacia un Estado Comunitario. Disponible en www.dnp.gov.co

• DNP (2003). "Balance macroeconómico para el 2002 y perspectivas para el 2003" Archivos de Economía, No 216, Enero 22. Disponible en www.dnp.gov.co

• Garay L.J., L.F Quintero, J.A.Villamil, J.Tovar, A. Fatat, S.Gómez, , E. Restrepo y b. Yemail (1998). Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996. Editores DNP, Colciencias, Presidencia, Mincomex, Minhacienda y Proexport. Junio.

• Garay L.J compilador (1998b). Argentina, Brasil, México, Venezuela: apertura y estructura productiva. Editores DNP, Colciencias, Presidencia, Mincomex, Minhacienda y Proexport. Junio.

• Gaviria, A. y J. Núñez (2003). *"Evaluating the impact of SENA in earnings and employment"* en Archivos de Economía No 220 de abril 1. Disponible en www.dnp.gov.co

• GRECO (2001). "Exportaciones no tradicionales de Colombia" borrador del capítulo 4 del libro Crecimiento económico colombiano en el siglo XX. Disponible en www.banrep.gov.co

• Grossman, G.M. (1986). *"Strategic Export Promotion a Critic"* en Krugman, P. (1986) Strategic Trade Policy and The New International Economies, The MIT Press, Cambridge.

• Hallberg K. and W. Takacs (1992). *Trade Reform in Colombia: 1990-94" in The Colombian Economy: Issues of Trade and Development,* edited by Alvin Cohen and Frank R. Gunter. Foreword by Rodolfo Segovia. Westview Press, Boulder, Colorado.

• Johnson, C. (1984). *"The idea of industrial policy"*, en The Industrial Policy Debate, San Francisco, ICS Press.

• Hill, Hal (2001). *"Technology and Innovation in Developing East Asia: an Interpretative Survey"*, Australia South Asia Research Center Working Paper. http://rspas.anu.edu.au/economics/publish/papers/wp2001/hal_hill%20text.pdf

• Jhonson, C. (1984). *"The idea of industrial policy"*, en The industrial Policy Debate, San Francisco, ICS Press.

• Krugman, P. (1994). *"Competitiveness: A Dangerous Obsesión"* Foreing Affairs Volume 73 No.2 , March/April.

• Lieberman I and J. Hanna (1992). *"Colombia :Industrial Restructuring and Modernization"* in The Colombian Economy: Issues of Trade and Development, edited by Alvin and Frank R. Gunter. Foreword by Rodolfo Segovia. Westview Press, Boulder, Colorado.

• Lozada, R. (2000). "Los gremios empresariales en Colombia" Universidad Javeriana. Mimeo.

• Lozano, I. y C. Aristizabal (2003). "Déficit público y desempeño económico en los 90: el caso colombiano" Mimeo.

• Mincomex (2002). Política Nacional para la Productividad y la Competitividad. Marzo. Disponible en www.mincomex.gov.co

• Ministerio de Minas y Energía (2001). Escenarios y Estrategias: minería y energía. Unidad de Planeación Minero Energética UPME. Revista No.8

• Noland, Marcus and Howard Pack (2002). *"Industrial Policies and Growth: Lessons from International Experience"*, Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles, ed. N. Loayza and R. Soto, Central Bank of Chile.
http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/8d6661f6799ea8a48525673900537f95/b53bb10da7c10ea685256cb80060072b/$FILE/_f9pnmoobecgj50ob3dc_.pdf

• Núñez J. y C. Medina (2001). *"The impact of the Public and Private Job Training in Colombia"* Documento CEDE No 16, enero 31.

• Misión de ingreso público (2002). Disponible en www.fedesarrollo.org

• Pedraza, E. (2003). "Un análisis de la relación entre inversión extranjera y comercio exterior en la economía colombiana" en Archivos de Economía No 221, abril 15. Disponible en www.dnp.gov.co

• Perdomo A. (2002). "Inversión pública sectorial y crecimiento económico, una aproximación desde la metodología VAR" Archivos de economía. No 208, octubre 7. Disponible en www.dnp.gov.co

• Pombo C. (1999). "Productividad industrial en Colombia: una aplicación de números índices" en Revista de economía del Rosario. Vol. 2 No. 1 junio.

• Rocha R. y S. Sánchez (2000). "Exportaciones no tradicionales en Colombia obstáculos estructurales y patrones de inserción en los 90" en Exportaciones Colombianas en la apertura. Ricardo Rocha y Marcelo Olarreaga, compiladores. Instituto de Banco Mundial y Universidad del Rosario editores.

• Rocha R. y S. Sánchez (2002). "Una nota para el diálogo sobre la competitividad". Mimeo.

• Rocha R., J. Perilla y R. López (2002). "Una aproximación de la política comercial estratégica para el ingreso de Colombia al ALCA" *Archivos de Economía*, Documento 214 de diciembre. Disponible en www.dnp.gov.co

• Rodríguez, J. J. Perilla y J. Reyes (2004). "Cálculo del PIB potencial en Colombia: 1970-2003" *Archivos de Economía*, julio. Disponible en www.dnp.gov.co

• Rodrik, D. (2002) "Development strategies for the next century", Harvard University, February. Mimeo.

• Rodrik, D. (2004) "*Industrial Policy for the Twenty-First Century"*, Harvard University John F. Kennedy School of Government, Faculty Research Working Paper No. RWP04-047. Disponible en http://ssrn.com/abstract=617544.

• Scandizzo S. y X. Arcos (2002). "El AEC en la Comunidad Andina". Memorando de políticas públicas No 17. Mimeo.

• UNCTAD (2003). *Trade and Development Report*, 2003. Disponible en www.unctad.org

• Universidad Externado (2003). Boletín del observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social No. 5. Bogotá, mayo.

• UPME (2003). "El sector minero en las negociaciones comerciales del ALCA" Boletín mensual minero energético, No 46, octubre.

Políticas sectoriales en Ecuador: revisar el pasado y proyectar al futuro

Gustavo Arteta
Vicente Albornoz

Políticas sectoriales en Ecuador: revisar el pasado y proyectar al futuro[1]

Gustavo Arteta – Vicente Albornoz[2]

En la academia existe una controversia no resuelta sobre los vicios y virtudes de las políticas sectoriales[3]. Las variadas experiencias históricas de las políticas en distintos países han hecho difícil llegar a conclusiones terminantes inmunes de sesgos ideológicos. El desacuerdo se replica en el ámbito político y de hacedores de políticas públicas. En Ecuador, la discusión de los últimos años ha sido justamente un interminable vaivén de criterios parciales alimentados por la alta volatilidad política y económica que han relegado a las políticas sectoriales a un segundo plano. Salvo aislados esfuerzos, las políticas de estabilización macroeconómica han dominado la atención de los académicos y políticos. Más aún, la incapacidad de lograr equilibrios macroeconómicos en los últimos 20 años impidió el inicio o el fiel desarrollo del potencial de cualquier política sectorial.

En este capítulo se evalúa la implantación de políticas sectoriales dirigidas a aumentar la competitividad de algún sector con la finalidad de incrementar su actividad económica. Se extraen de las experiencias de éxito y fracaso, lecciones de los elementos económicos, institucionales y legales que contribuyeron al desempeño de los sectores.

La primera sección revisa brevemente las experiencias de las diferentes políticas utilizadas en Ecuador para evaluar el impacto que éstas han tenido. Las lecciones obtenidas sirven de base para determinar si las políticas sectoriales tienen sentido o no, dadas las condiciones del país. La segunda sección analiza las condiciones iniciales en las que podrían sembrarse nuevas políticas sectoriales para determinar su viabilidad. La tercera sección sugiere algunos criterios para priorizar el tipo de falla de mercado a atacar dentro de un objetivo central que debería fijarse. Se tratan algunos casos de políticas horizontales seguido de dos casos de políticas sectoriales puntuales puestos como ejemplo, uno analizando el sector

1 Agradecemos el apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF) por el financiamiento otorgado para la realización de este trabajo. Gracias a los comentarios de Fidel Jaramillo, Carlos Oliva, Luis Castilla, Osmel Manzano y Xavier Arcos el estudio fue fortalecido. Agradecemos al lector independiente cuyas observaciones pulieron la última versión del trabajo. Finalmente, agradecemos a Simón Padilla por el apoyo de investigación. Cualquier omisión o error es de nuestra responsabilidad.

2 Gustavo Arteta es director académico de la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES). Vicente Albornoz es director general de CORDES. Correos electrónicos: *gustavo@gustavoarteta.com* y *vicente@cordes.org.ec*

3 Se denominan políticas sectoriales aquellas políticas públicas explícitamente adoptadas con el fin de alterar la producción de bienes o servicios, favoreciendo a algún sector o actividad económica específica. (Oliva, 2005).

turístico y otro analizando varios productos de exportación no tradicional. Al final del capítulo se ofrecen conclusiones y recomendaciones.

Experiencia de Ecuador con las políticas sectoriales

En la historia económica ecuatoriana han habido variadas versiones de políticas sectoriales. Éstas para la industria empezaron con la Ley de Fomento Industrial de 1957, fortaleciéndose con la creación de la Junta Nacional de Planificación en 1962 y con el ingreso de Ecuador al Pacto Andino en 1966. Las políticas alcanzaron su mayor vigor cuando el Estado dispuso de abundantes recursos provenientes del petróleo a partir de 1973.

El caso de política sectorial de mayor trascendencia anterior al fomento industrial de 1957 fue el del banano. El gobierno de Galo Plaza (1948-1952) introdujo una gama de políticas de apoyo al sector que fueron exitosas: políticas crediticias, cambiarias y de promoción que permitieron que Ecuador pasara de ser un productor marginal en 1948, a ser el mayor exportador mundial de banano en 1954, como se explica en el Recuadro 1.

Recuadro 1 El banano: Una historia exitosa

Entre 1948 y 1954, Ecuador pasó de ser un productor marginal a ser el mayor exportador de banano en el mundo. Si bien el entorno internacional fue muy positivo, el país desarrolló una clara política de fomento a la producción bananera que demostró ser muy exitosa. No sólo en términos estrictamente económicos, sino también por sus efectos en la modernización del país y la redistribución del ingreso.

El entorno internacional en 1948 era positivo para iniciar la producción bananera en Ecuador. Las plantaciones de América Central y el Caribe, que habían sido las proveedoras del mercado norteamericano durante la primera mitad del siglo, estaban siendo afectadas por el "mal de Panamá" y, gracias a la expansión económica de la posguerra, existía una creciente demanda de fruta en los Estados Unidos, Japón y Europa. El precio promedio del racimo de banano ecuatoriano pasaría de 9,53 sucres en 1948 a 18,46 en 1952, de acuerdo con la CEPAL.

Entre 1948 y 1952, Galo Plaza fue presidente del Ecuador. En muchos aspectos fue un mandatario atípico: descendiente de una aristocrática familia de la Sierra, había estudiado agricultura en los Estados Unidos, tenía buenos contactos en ese país y conocía de las capacidades y limitaciones de ese sector. En 1948 recibió una visita de altos funcionarios de la United Fruit en la cual se discutió la gran capacidad de producción bananera de Ecuador. Ante eso, Plaza, en sus propias palabras, "se empeñó en impulsar el cultivo del banano" (Velasco 1983, p. 193).

El gobierno creó la "Comisión de Orientación y Crédito para el Banano" a través de la que asignó 15 millones de sucres a los productores (equivalente al 5% de los depósitos bancarios en 1948 o

Continúa

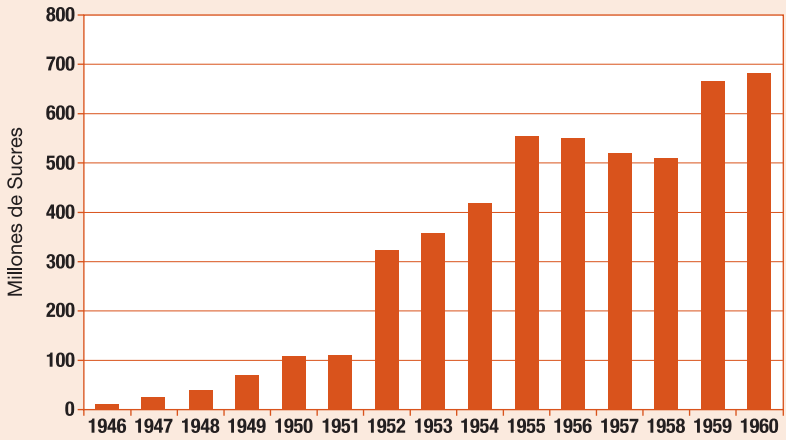
Continuación

unos US$ 4.500.000 en 2003). Al mismo tiempo algunas empresas internacionales establecieron sus propias plantaciones y concedieron facilidades crediticias a productores locales. El crédito se dirigió intencionalmente a los pequeños productores: 15 millones de sucres concedidos por el gobierno llegaron a 922 productores bananeros. Ningún préstamo fue superior a S./ 50.000 y el 77% fueron inferiores a S./ 20.000, equivalentes a US$ 15.000 y US$ 6.000 en valores actuales, respectivamente (CEPAL 1954, p. 77 y 170).

En noviembre de 1950 se devaluó la moneda, de 13 a 15 sucres por dólar. Ciertos autores señalan que esta devaluación fue para otorgarle más competitividad al banano. Esta aseveración es consistente con las cifras, pues desde 1941 la balanza comercial había sido positiva, excepto en 1949. Incluso en ese mismo año (1950) la balanza comercial mostró el mayor saldo positivo desde que existen estadísticas confiables de comercio exterior (1927). A todas estas políticas de fomento "formales" se debería sumar el nombramiento durante los años 60 de importantes productores bananeros como diplomáticos en varios países compradores de la fruta. En 1953, el Banco Central adoptó una resolución que permitía a los bananeros vender 33% de sus divisas en el mercado libre, constituyendo una devaluación de facto sólo para el banano, ya que el resto de productos debían regirse al tipo de cambio oficial.

Desde el punto de vista estrictamente económico, las políticas de fomento fueron muy exitosas. Entre 1948 y 1955 las exportaciones de banano crecieron en 1.390%, como se ve en el gráfico. En ese mismo periodo, la participación de las exportaciones bananeras en el total pasó de 5,5% a 41%.

Exportación de banano en Ecuador



Fuente: Banco Central del Ecuador

Continúa

Continuación

El "boom bananero", como se conoce a la época aquí descrita, tuvo múltiples efectos positivos más allá de lo puramente económico. Dado que la mayoría de los productores eran medianos y pequeños, se logró una mejoría en la distribución del ingreso. Por otro lado, se avanzó en la monetización de las relaciones laborales agrícolas. Finalmente, la expansión bananera permitió al país salir de una grave crisis que se había iniciado a mediados de los años 20 con los problemas de producción de cacao y le dio a Ecuador un periodo de estabilidad política que duraría hasta mediados de los años 60.

Las políticas de apoyo al sector dejaron una huella innegable hasta el presente. Las exportaciones bananeras representan aproximadamente 3% de PIB (en promedio) y un tercio de las exportaciones totales que hacen a Ecuador.

Los siguientes elementos hicieron del banano un éxito: 1) el entorno internacional favorable; 2) las instituciones encargadas de promoverlo, que no estaban capturadas por ningún grupo que se podía beneficiar de esas políticas; y 3) la competencia internacional a la que siempre estuvieron sujetos los productores de banano.

En los años setenta, gracias a los recursos petroleros, el Estado pudo reforzar las políticas de desarrollo industrial. El gobierno dictatorial de entonces eliminó una serie de tributos e incrementó los niveles disponibles de crédito sectorial a través del Banco Nacional de Fomento (BNF) y la Corporación Financiera Nacional. El tamaño del Estado también creció: de 35 agencias e instituciones estatales en 1965, se pasó a 163 en 1976.

El conjunto de estas políticas creó un sinnúmero de distorsiones que deterioraron la competitividad de la economía a la vez que provocaron un grave desorden fiscal con un insostenible aumento de la deuda externa. Los problemas acumulados llegaron a su límite cuando se agotaron las dos fuentes de financiamiento mencionadas (endeudamiento externo y petróleo) y, ante el fracaso del anhelado desarrollo económico, tampoco crecieron los ingresos tributarios[4].

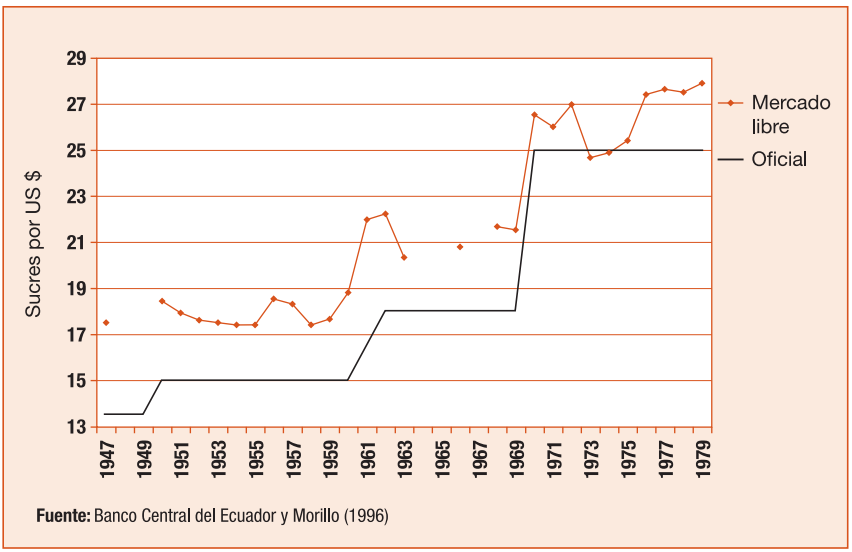
Hacia fines de los ochenta, empezaron las tendencias aperturistas que exigían desmantelar muchas de las instituciones y políticas que habían regido las anteriores décadas. La nueva dirección favorecía a las exportaciones. Se enfatizó la desgravación arancelaria, la simplificación de la tramitología de las exportaciones y la participación en el esquema de arancel externo común en el sub-

4 Como un ejemplo de los costos que representaron las políticas sectoriales de fomento industrial se puede citar las reducciones tributarias que representaron los Certificados de Abono tributario (CAT). Entre 1970 y 1981, esas reducciones representaron una subvención anual superior a los 2.000 millones de sucres. "En 1982, esta subvención correspondía al 45% del valor de las inversiones totales de la industria y al 24% del volumen exportado de productos industriales, descontando el petróleo" (Abril 1990, p. 28).

mercado de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) entre Ecuador, Colombia y Venezuela. Finalmente, en los últimos años ha crecido el impulso por construir políticas sectoriales de apoyo a la competitividad.

Políticas comerciales y cambiarias

Tanto las políticas de promoción del banano de los años cincuenta como las de fomento industrial recibieron apoyo mediante la aplicación de políticas cambiarias pro-exportadoras. En el caso del banano, la competitividad del producto estuvo asociada a devaluaciones sin motivación específica. En cuanto al fomento industrial, la política cambiaria siempre buscó beneficiar la importación de materias primas clasificadas por la Ley de Fomento Industrial. Como se ve en el Gráfico 1, el tipo de cambio del mercado libre casi siempre fue superior al de intervención, el cual se mantuvo sobrevaluado. Estas políticas fueron revertidas a partir de 1993.



Fuente: Banco Central del Ecuador y Morillo (1996)

Gráfico 1
Diferencia entre el tipo de cambio oficial y de mercado libre

Por otro lado, se extendieron amplias restricciones al comercio, las mismas que persistieron hasta principios de los años noventa. El objetivo de los elevados aranceles para la importación era fomentar el consumo de bienes nacionales para proteger al productor interno. Asimismo, existía una serie de barreras no arancelarias como cuotas o prohibiciones a la importación y mecanismos de licencias y permisos altamente complejos que desmotivaban las importaciones[5].

5 El arancel nominal promedio era de cerca de 60% y la protección efectiva se aproximaba al 90%.

La aplicación de estas políticas fue consistente y constante desde 1964 hasta 1985, con un modesto éxito. Las políticas cambiarias y comerciales producían problemas de balanza de pagos de manera casi cíclica por los desfases con las realidades del mercado que se acumulaban de tiempo en tiempo, provocando múltiples intervenciones cambiarias, crediticias y de restricciones de importaciones. Sin embargo, esto no motivó un cambio en el rumbo de las políticas sino hasta el final.

A principios de los años noventa, gran parte del tejido de políticas proteccionistas fue desmantelado. Los aranceles, los permisos y la tramitología fueron paulatinamente reducidos. A esta liberalización se le atribuye buena parte del incremento en el número y variedad de ítems exportados, de menos de 200 en 1989 a más de 1.300 en 1993 y a 1.733 en la actualidad. Estos se beneficiaron del menor costo de importar bienes de capital e intermedios.

Políticas de crédito

En Ecuador se han aplicado permanentemente dos tipos de políticas sectoriales de carácter financiero: el crédito público directo, aplicado en el contexto del modelo de sustitución de importaciones, y los mecanismos de banca de segundo piso.

El crédito público directo ha utilizado diferentes instrumentos de crédito dirigido, tasas de interés inferiores a las del mercado, condonaciones (explícitas o implícitas) y estatizaciones de deudas privadas por medio de las diferentes instituciones financieras estatales. Pero desde principios de los años noventa, coincidiendo con el giro del modelo de sustitución de importaciones a uno de apertura, el fomento de las exportaciones alteró parcialmente estas políticas crediticias. Los bancos de fomento fueron restringidos en sus presupuestos y la Corporación Financiera Nacional (CFN) pasó a ser sólo banca de segundo piso enfocada en los negocios exportadores. Con el apoyo de estas políticas y otros factores –como la importante devaluación real de fines de los años ochenta y comienzos de los años noventa–, las exportaciones no tradicionales crecieron de 8% del total en 1990 al 30% en el año 2002.

Aparte del último periodo, donde las facilidades de crédito tuvieron algún impacto neto positivo, el crédito público ha generado ingentes costos fiscales, ya sea por condonaciones o por la necesidad de hacer reiteradas capitalizaciones de los bancos para cubrir las pérdidas por el subsidio en la tasa de interés.

Políticas de subsidios e incentivos fiscales

Los incentivos fiscales han sido un instrumento reiteradamente utilizado como políticas sectoriales en Ecuador. Éstos han tomado dos formas: una como subsidios y otra como incentivos tributarios.

La política que arrancó en 1957 contenía múltiples incentivos que fueron ampliándose durante los años posteriores[6]. A partir de 1965 se exoneró del impuesto a las ventas y depreciación acelerada de activos a ciertas ramas o industrias instaladas en determinadas regiones. Se concedieron subsidios como los Certificados de Abono Tributario (CAT) que eran reembolsos sobre el valor FOB de las exportaciones. A partir de 1971, las inversiones industriales (en ciertas ramas o regiones) fueron deducibles del impuesto a la renta hasta en 50%. A partir de 1973, todos los incentivos, especialmente el crédito subsidiado, se intensificaron gracias a los abundantes recursos fiscales provenientes de las exportaciones petroleras. Los subsidios cayeron de manera importante a partir de 1982 debido a la crisis de la deuda y casi todas las exenciones fueron derogadas entre 1986 y 1989. Quedan hasta ahora, aunque en menor grado, subsidios en materia de tarifas de servicios públicos en telefonía, energía y otros.

El conjunto de estas políticas de incentivos produjo varios resultados parcialmente positivos que, sin embargo, parecen ser anulados por los costos heredados. La proliferación de buscadores y protectores de rentas, la creación de monopolios industriales y las graves distorsiones a la estructura tributaria son parte del legado de estas políticas. Las amplias exoneraciones tributarias destruyeron la cultura tributaria, y la sociedad entera se vio absorbida por una especie de adicción a los ingresos petroleros. En los últimos años este mal se ha empezado a combatir con la creación de una autoridad tributaria autónoma reforzada por reformas que han permitido reducir la evasión y aumentar la base impositiva.

Políticas para promover la competitividad

En los últimos años ha crecido el impulso por construir una política para promover la competitividad. En 1998 se creó la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI), una entidad privada con fondos propios cuyo nombre expresa su objetivo. En el año 2000, representantes del sector privado y del gobierno consensuaron la Agenda Nacional de Competitividad. En el 2001, se creó el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) a cargo de una variedad de funciones que buscan implementar la agenda de competitividad, entre ellas la promoción de reformas de política y el estudio de condiciones de mercado y tecnológicas en los diferentes sectores.

Lo más destacable de estas iniciativas es que están participando tanto el sector público como el privado y el académico. Esta unión de participantes es única en la experiencia de las políticas sectoriales porque ninguno ha logrado imponer sus intereses como en muchos casos del pasado. Lamentablemente, no se pueden

6 Por ejemplo, el sector público debía proveerse primordialmente de bienes nacionales. Esto implicaba subsidios indirectos implícitos mediante el "racionamiento de contratos". Así, aunque un proveedor internacional pudiese ofrecer un bien o servicio en mejores condiciones, el proveedor (o productor) local tenía preferencia.

evaluar todavía los resultados de este esfuerzo porque poco se ha hecho en la práctica. Sin embargo, hasta el momento las intenciones y dirección general de las políticas apuntan a consolidar un ambiente propicio para aplicar políticas sectoriales específicas que ayuden a impulsar a algunos sectores importantes.

Evaluación

Los objetivos declarados de las políticas sectoriales de los años 60 y 70 eran fomentar el crecimiento de la producción y de las exportaciones industriales, generar empleo en ese sector, ampliar el uso de recursos domésticos y lograr una mayor generación neta de divisas. De estos objetivos los dos primeros se cumplieron, mientras que los siguientes tres no se lograron cumplir. El Recuadro 2 muestra un resumen de los objetivos de política y sus logros.

Recuadro 2 Los objetivos declarados de las políticas sectoriales de los años 60 y 70 y sus resultados

1. Crecimiento de la producción industrial: sí se cumplió.

a) Entre 1960-1972, el PIB creció al 5,4% anual y la producción industrial al 5,9%, ambos por encima del crecimiento poblacional.

b) Entre 1972-1981 creció al 9,5% coincidiendo con el aumento de la demanda gracias a la producción petrolera.

c) Entre 1981-1986 descendió -1,2% anual coincidiendo con la contracción de la economía por la crisis de la deuda.

2. Crecimiento de las exportaciones industriales (objetivo sobre todo a partir de 1964): sí se cumplió.

a) Entre 1964-1986, las exportaciones industriales crecieron 15,6% frente a un crecimiento de 12,6% de las exportaciones totales.

b) Entre 1972-1981, que son los años de mayores incentivos, la diferencia fue aún mayor: 34,3% vs. 25,5%.

3. Generación de empleo en el sector: no se cumplió.

a) Entre 1962-1982, la PEA industrial crece 1,6% anual, mientras que la PEA total creció 2,3% anual. Desgraciadamente no existen datos exclusivos de "empleo", pues el cálculo se basa en la información de los censos nacionales de cada año. Esto lleva a una distorsión que consideramos menor–, pues en la PEA total están incluidos los desempleados y los trabajadores nuevos, mientras que en la PEA industrial están incluidos los desempleados cuyo último trabajo fue en el sector industrial.

b) Parece importante considerar las leyes laborales que creaban incentivos contrarios a este objetivo. Ya a comienzos de los años 50, la CEPAL señalaba que la legislación laboral ecuatoriana estaba alejada de la realidad del país y podía desincentivar la creación de empleo (CEPAL 1954, p. 15-16). Las reformas posteriores sólo aumentaron los beneficios laborales, al menos, hasta los cambios ocurridos a inicios de la década de los noventa.

Continúa

Continuación

4. Uso de recursos domésticos: no se cumplió.

a) Crece la dependencia de materias primas importadas para la industria. En 1982, cuando el sucre se devaluó por primera vez en 11 años, las importaciones de bienes de consumo y de capital se redujeron de manera importante, al contrario de las importaciones de materias primas industriales que casi no variaron (Abril 1990, p. 17-19).

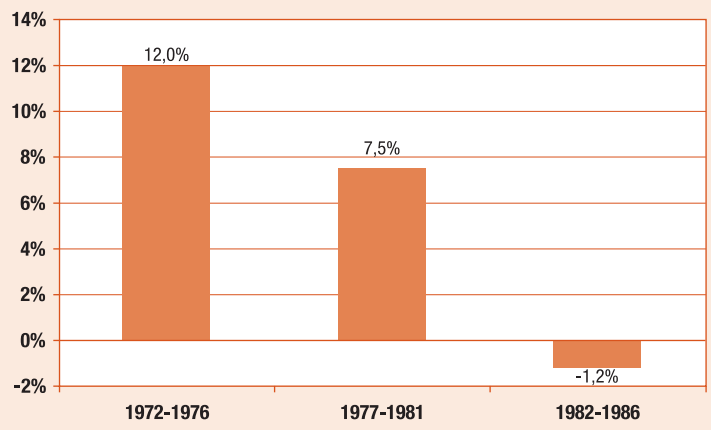
5. Generación neta de divisas (mayor grado de autosuficiencia): no se cumplió.

a) La balanza comercial neta del sector industrial (exportaciones de bienes industriales menos importación de materias primas y bienes de capital para el sector) fue negativa casi todos los años entre 1964-1986.

b) Esta balanza comercial empeoró durante el periodo de mayores incentivos (72-82), al pasar de -10.128 a -27.156 millones de sucres en 1975.

Las políticas sectoriales industriales fueron consistentes y constantes entre 1964 y 1985. Frente a esa estabilidad, el crecimiento del sector industrial y el cumplimiento de los objetivos señalados en el párrafo anterior fueron muy variables. El Gráfico 2 muestra el importante crecimiento del sector industrial en los años 1972-1976, relacionado con la expansión del PIB gracias al petróleo. Por otro lado, la caída de la producción industrial entre 1982 y 1986 se explicaría más por la contracción de la economía nacional a raíz de la crisis de la deuda.

Quizás la única política que está –de alguna manera– relacionada con el éxito de la industria es el Pacto Andino. El ingreso del Ecuador al Pacto en 1969 ayuda a explicar la expansión del sector industrial entre ese año y 1973, como lo reseña



Fuente: Banco Central del Ecuador

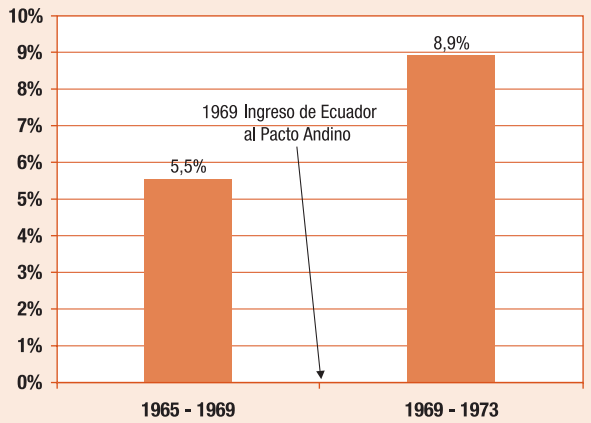
Gráfico 2

Crecimiento anual de la producción industrial por periodo

el Gráfico 3. El conflicto armado con Perú en 1981 y la crisis de la deuda de 1982 limitaron el nivel de comercio de Ecuador con el resto del Pacto Andino, y esos eventos coincidieron con la caída del PIB industrial a partir de 1982 y con la contracción económica que sufrió Ecuador desde ese mismo año.

Gráfico 3

Efecto del ingreso de Ecuador al Pacto Andino: Crecimiento anual promedio del sector industrial



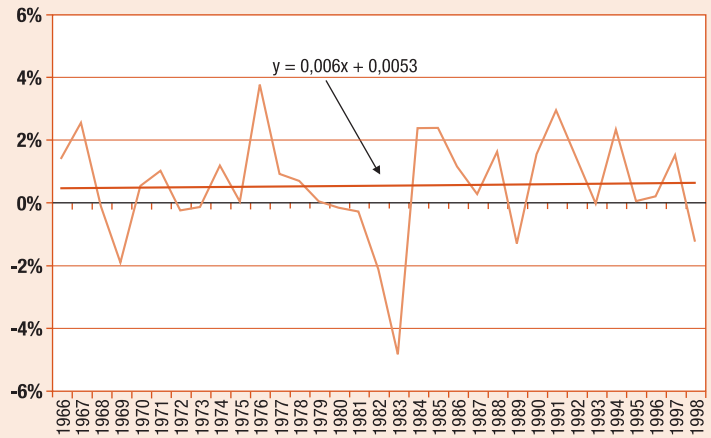
Fuente: Banco Central del Ecuador

Aunque no tuvieron muchos efectos positivos, las políticas sectoriales tuvieron varios costos para el país. En primer lugar, significaron un importante costo fiscal por las exenciones tributarias, además de la evasión que puede haberse dado por el abuso de estas ventajas. Las políticas sectoriales industriales causaron costos a los consumidores, quienes terminaban pagando por los altos aranceles de muchos bienes de consumo. La política de mantener artificialmente bajas las tasas de interés distorsionó el desarrollo del sistema financiero y significó un desincentivo para el ahorro nacional. El aumento en el gasto público y la disminución de impuestos aumentaron la dependencia del financiamiento extranjero y fue uno de los causantes del alto endeudamiento externo del país, el cual llegó a más de 80% del PIB a fines de los ochenta. El sector primario no petrolero fue explícitamente relegado, generando altos costos de oportunidad por las inversiones no realizadas. Finalmente, se crearon instituciones y procedimientos permisivos con amplia discrecionalidad donde las decisiones se tomaban de manera centralizada.

Desde 1965 a 1998 el conjunto de políticas no parece haber logrado incrementar la Productividad Total de Factores (PTF) al nivel agregado. El crecimiento del la PTF en este periodo ha sido igual a cero[7]. Esto sería evidencia indirecta de

7 Arteta (2000).

que las políticas sectoriales de los años setenta no alteraron la eficiencia de la producción en el país como se muestra en el Gráfico 4.



Fuente: Arteta (2000)

Gráfico 4
Crecimiento de la productividad total de factores en Ecuador (1966-1998)

El aporte de la PTF al crecimiento del Valor Agregado Industrial (VAI) entre 1965 y 1997 fue de 96%, como se observa en el Cuadro 1. Sin embargo, este porcentaje esconde grandes periodos de impacto positivo y negativo que producen una desviación estándar de 186%, lo que hace que el aporte de la productividad al crecimiento del VAI haya sido indistinto a cero desde el punto de vista estadístico[8].

Cuadro 1 **Productividad en el sector manufactura e industria**

Periodo	Tasa de crecimiento anual				Contribución de cada componente		
	VA	Trabajo	Capital	PTF	Trabajo	Capital	PTF
1966-1970	5,5	6,3	7,3	-1,1	80,6%	39,5%	-20,1%
1970-1975	11,6	9,3	6,5	3,2	55,9%	16,8%	27,3%
1975-1980	8,4	20,1	16,8	-10,7	166,9%	59,8%	-126,7%
1980-1985	1,5	-12,3	5,7	8,4	-561,9%	111,0%	550,8%
1985-1990	-3,1	2,9	6,8	-7,2	-65,7%	-65,9%	231,7%
1990-1995	3	1	3	1,4	23,1%	30,5%	46,4%
1995-1997	11,2	2,9	4,2	7,9	18,3%	11,4%	70,3%

Notas: Se asume una participación del capital de 0,3 y la del trabajo de 0,70. La categoría de "Trabajo" refleja el crecimiento en el número de empleados. "Capital" representa la tasa de crecimiento del *stock* de capital del sector. "PTF" indica la tasa de crecimiento de la productividad total de factores del sector, como es interpretado el residuo de Solow.

Fuente: Los datos originales son del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y del Banco Central del Ecuador. El cuadro fue tomado de Arteta (2000).

8 El valor del *t-test* es de 0,5.

Al final de los años sesenta, cuando se empezaron a implementar las políticas sectoriales bajo el Pacto Andino, 81% del crecimiento provino de los aumentos en la mano de obra industrial, mientras que la PTF contribuyó negativamente con la tasa de crecimiento del VAI. Entre 1970 y 1975 la PTF contribuyó positivamente con el alto crecimiento del producto industrial. Entre los años 1975 y 1980, la PTF cayó drásticamente, pero entre 1980 y 1985 aportó positivamente al crecimiento del producto industrial. En el siguiente quinquenio, el crecimiento de la PTF fue nuevamente negativo.

La tendencia básicamente negativa de la PTF fue invertida en los noventa, cuando pasó a ser positiva y creciente. Una posible explicación para el cambio de tendencia es la liberalización comercial significativa que tuvo lugar a principios de la década[9]. Si bien no es posible hacer una correlación estadística de la PTF y la apertura comercial, de una observación indirecta surge la hipótesis de que la mayor competencia extranjera exigió mejorar la competitividad y permitió la importación de capital amplificador de productividad.

El proceso de apertura empezó en 1989 y culminó a principios de 1993. Inicialmente, se observó una aceleración en la inversión y en la acumulación de capital lo cual se vio reflejado en que la contribución tanto del capital como de la PTF fueran más o menos similares. Posteriormente, a mediados y finales de la década, el aporte de la productividad contribuyó con la mayor parte del crecimiento del VAI. Entre 1990 y 1997 el VAI tuvo un crecimiento anual del 3,3%, mayor que el 2,9% del PIB total. La diferencia es aun más pronunciada después de 1995 cuando el sector de industria creció a un ritmo tres veces mayor que el PIB[10].

Resumen de las experiencias

El conjunto de estrategias de desarrollo antes resumidas no muestra resultados alentadores claros. Aunque se ha progresado mucho en múltiples campos sociales, el PIB *per cápita* real en 2002 es más o menos igual al de 1975, al igual que el nivel de pobreza. No por esto necesariamente se puede concluir que todas las

9 El proceso implicó la creación de un sistema de arancel externo común entre Ecuador, Colombia y Venezuela. Los aranceles fueron eliminados para el comercio entre estos países con sólo unos 30 ítems gravados.

10 Detrás de este surgimiento del sector industrial durante los años noventa se produjo un relativo auge de las exportaciones de una serie de productos manufacturados y semi manufacturados que van desde enlatados hasta automóviles. Consideramos que este paralelismo de tendencias constituye una consecuencia de la apertura comercial que, revirtiendo el proteccionismo de las décadas anteriores, permitió el ingreso de materias primas y de capital importado y generó un mejoramiento de la tecnología. El subsector que explica la mayor parte del crecimiento de la industria es el de textiles, vestido e industrias de cuero, así como los productos minerales no metálicos y las industrias de metales básicos (Arteta, 2000). Estos mismos sectores han gozado de un crecimiento robusto en sus exportaciones, tanto hacia el mercado de la CAN como al resto del mundo. El proceso también fue facilitado por la aplicación de políticas sectoriales de crédito a través de la banca estatal de segundo piso, el mejor manejo macroeconómico y la creación de expectativas de reformas estructurales hacia la modernización. Sin embargo, la modernización nunca se materializó y la estabilización fue interrumpida en 1995 con el conflicto bélico con Perú.

políticas sectoriales hayan fracasado siempre, siendo el banano el ejemplo del sector más exitoso. Uno de los problemas permanentes ha sido la alta inestabilidad económica y política que ha complicado la formación de consensos básicos y la construcción de instituciones inmunes a las presiones políticas o influencia de grupos de poder.

En el actual régimen de dolarización, existe el reconocimiento general de que amplias reformas económicas e institucionales son más necesarias que nunca. De igual manera, la necesidad de generar un permanente flujo de divisas que provean de medio circulante y de liquidez financiera, da lugar al redoblado interés de impulsar las exportaciones e inversión extranjera. No obstante, el debate está estancado entre la cola de impulsadores de las políticas propugnadas por el Consenso de Washington que no fueron aplicadas o fueron sólo parcialmente implementadas, y aquellos que añoran muchas de las políticas intervencionistas de fomento a la industria nacional de los años cincuenta. Ninguno de los frentes ha logrado convencer al otro, ni han encontrado un punto intermedio.

Viabilidad de las políticas sectoriales

De los amplios estudios sobre las políticas sectoriales basados primordialmente en las variadas experiencias, se pueden extraer las condiciones que influyen en las probabilidades de éxito o fracaso de las políticas. En primer lugar, se ha formado un relativo consenso que las condiciones iniciales o el entorno es tan importante como el diseño mismo de las políticas. Por esto, antes de centrar la atención en las propuestas a aplicarse, dedicamos esta sección a la evaluación del entorno económico, político e institucional que enmarcaría a dichas políticas.

Los factores económicos fundamentales

Luego de batallar con tasas de crecimiento económico bajas, años de alta inflación crónica y repetidas crisis monetarias, cambiarias y de endeudamiento, Ecuador optó por desechar su moneda y el control de su política monetaria. En marzo de 2000, adoptó al dólar norteamericano como la moneda de curso legal y apostó por la dolarización para romper el estancamiento económico de los últimos veinte años. Esta política radical ha alterado parcialmente algunos de los antiguos mecanismos estructurales e institucionales que crearon una suerte de "ingrata aritmética monetarista", en la que un casi permanente desorden en la política fiscal en las últimas dos décadas llevó a que el Banco Central imprimiese dinero generando inflación de manera crónica.

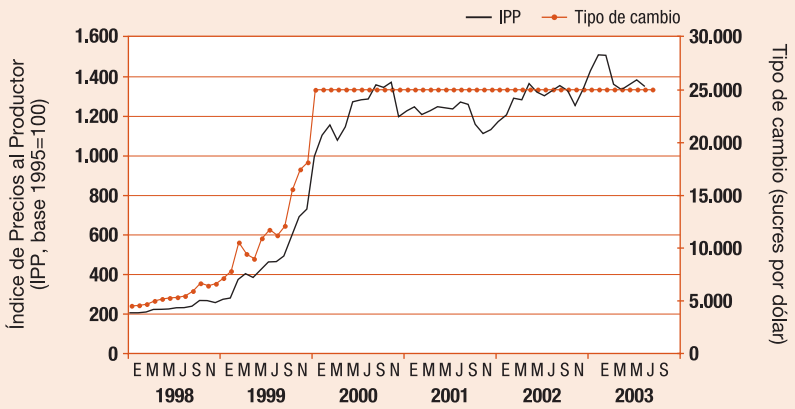
Hasta el año 1999, el gobierno había acarreado déficit en 21 de los 30 años anteriores, acumulando una significativa deuda pública que supera el 100% del PIB y que ha sido incumplida en tres ocasiones desde 1980. En tanto, las enormes reservas de petróleo del país han permanecido sub-explotadas e importantes reformas no se han llevado a cabo, dejando que los fenómenos naturales y el precio del petróleo determinen el desempeño económico y las finanzas públicas, que aún dependen en alrededor del 35% de los ingresos generados por la exportación de petróleo.

Estos factores han hecho muy difícil la aplicación de cualquier política sectorial. La acumulación de problemas y la insatisfacción ciudadana en el nivel de desarrollo ha llevado a bruscas soluciones políticas y de políticas económicas en los últimos tres años. Algunas de éstas, como la dolarización, han creado nuevos retos mientras resuelven problemas estructurales.

Antes de adoptar la dolarización en el año 2000, el país vivió la peor crisis bancaria y monetaria de su historia, de la cual algunos sectores todavía no se recuperan plenamente. El PIB en dólares se contrajo un 30% y no superó su nivel de precrisis hasta 2002. La emisión monetaria y la depreciación del sucre el año anterior a la crisis causaron grandes desequilibrios en los precios relativos. Esto indujo a la aceleración de la inflación, que llegó en septiembre de 2000 a un máximo histórico de 108% anual. Desde esa fecha, la inflación ha descendido al 2% anual en diciembre de 2004.

En los primeros años de dolarización, la conjunción del tipo de cambio fijo y alta inflación causaron una importante apreciación del tipo de cambio real o TCR. El TCR promedio llegó a ser en febrero de 2003 17% inferior[11] al promedio de 1990 a 1998. Sin embargo, en los últimos 24 meses se ha revertido esa tendencia gracias a la baja inflación ecuatoriana comparada con la de los socios comerciales y la depreciación del dólar frente al euro, lo que ha permitido una recuperación del TCR del 11%. En todo caso, la economía ahora convive con altos costos de producción, especialmente en los bienes y servicios no transables cuyo continuo incremento de precios explica más del 90% de la tasa de inflación. En algunos círculos se asigna toda la culpa de esta pérdida de competitividad a la dolarización. Pero el Gráfico 5 muestra claramente que si bien la dolarización parece haber influido en algo con los altos costos, más de dos tercios del nivel de los altos costos se deben al proceso de devaluación entre enero de 1999 y febrero de 2000.

11 De acuerdo a la construcción del TCR, depreciaciones son expresadas por incrementos en el índice y apreciaciones por decrecimientos.



Fuente: INEC, cálculos propios

Gráfico 5
Costos de producción

Los altos costos de producción provienen en gran medida de los costos de los servicios básicos, los cuales han aportado 3,6 veces más a la inflación de costos que ningún otro rubro. Estos servicios, que incluyen electricidad, gas, agua y minerales, son producidos casi exclusivamente por el Estado. Una tarea pendiente es la corrección de las erradas políticas estatales que inducen a los altos costos de energía, comunicaciones, transportes y otros servicios[12].

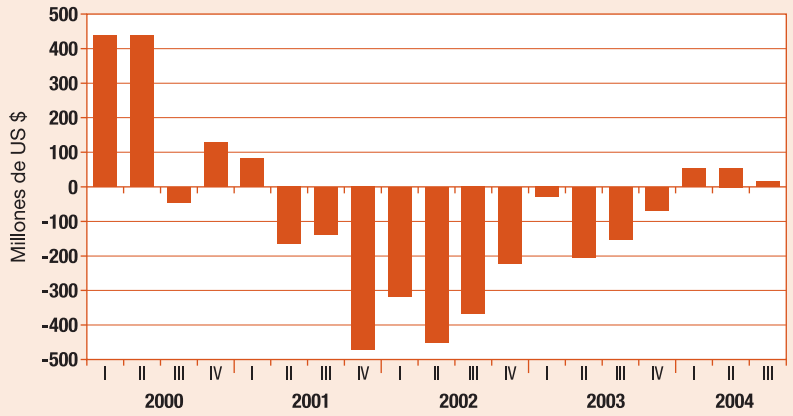
La dolarización ha cumplido su función de eliminar la inflación, la misma que había sido una fuente permanente de la inestabilidad en el pasado afectando el desempeño de cualquier política sectorial. La estabilidad de precios está permitiendo que el mercado empiece a funcionar mediante las correctas señales que los precios estables emiten. Esta nueva realidad puede colaborar los esfuerzos de ejecución de políticas sectoriales, reduciendo el riesgo de que éstas den lugar a rentas monopólicas.

La dinámica de la balanza de pagos será un importante factor en los años siguientes. La dolarización exige un permanente flujo de divisas para sostener el crecimiento económico. Pero el influjo debe ser de fuentes estables para evitar crisis financieras. Durante los primeros tres años de dolarización la cuenta corriente de la balanza de pagos sufrió un notable deterioro, como se observa en el Gráfico 6. Esto se debió a la combinación de un tipo de cambio real apreciado al importante aumento de la demanda agregada, y a un desmedido creci-

12 La alta inflación es preocupante dado que los costos ya son superiores a los países vecinos. Por ejemplo, el costo de la electricidad promedio es de 10 centavos de US dólar comparado con el promedio de la región inferior a 8 centavos. El flete en los aeropuertos ecuatorianos es entre 40% y 60% más alto con relación a Colombia. (MICIP y ONUDI, 2004)

Gráfico 6

Resultado en cuenta corriente



Fuente: Banco Central del Ecuador y cálculos propios

miento de las importaciones[13]. Por otro lado, las transferencias de los emigrantes ecuatorianos se han mantenido en los últimos tres años en niveles cercanos al 6% del PIB, las cuales ayudan a reducir el desequilibrio externo del país.

Un aspecto *positivo* de estos déficit es que fueron financiados en más de un 100% por inversión extranjera directa, la cual ha crecido sustancialmente. La construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), el mayor proyecto en el sector petrolero en más de 20 años, también ha abierto la posibilidad de duplicar la exportación del crudo en los próximos años. Ya en operaciones, el OCP en su primer año (2004) ayudó a convertir los déficit en superávit.

Una limitante para las políticas sectoriales es el todavía alto nivel de la deuda pública que alcanza el 48% del PIB. A pesar de que en los últimos cuatro años la deuda externa ha caído del 83% del PIB en 1999 al 37% en 2004, la deuda interna se mantiene en 11% del PIB. A futuro, habrá que también considerar una deuda aun no consolidada con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que se estima podría ser de 3 a 8% del PIB.

El gobierno también afronta un alto grado de rigidez fiscal. En un año típico, más del 89% del gasto estatal está predestinado al pago de la deuda pública (27%), preasignaciones de impuestos (14%), salarios (24%) y a otros gastos fijos. Combinado con la volatilidad de los ingresos petroleros se revela una debilidad estructural fiscal que complica el diseño de políticas sectoriales. El campo para otorgar subsidios o incentivos tributarios es muy limitado por las conse-

13 Estas últimas fueron fuertemente afectadas por las importaciones relacionadas con la construcción del nuevo Oleoducto de Crudos Pesados.

cuencias de posible desestabilización fiscal que podría incitar, a pesar de los importantes avances en ese ámbito[14].

El sector financiero se ha recuperado de la crisis de 1999, pero aún queda un trecho por recorrer. El coeficiente de intermediación (depósitos bancarios/PIB) a diciembre 2004 fue de 24%, lo que todavía es inferior al 27% observado antes de la crisis. La relativa escasez de depósitos, sumada a factores como el riesgo país y a varios impuestos sobre el crédito, han mantenido a las tasas de interés activas en niveles superiores al 14% para clientes no corporativos y al 10% para las empresas grandes[15].

El sector financiero ecuatoriano está encallado en un equilibrio de Nash: la desconfianza del público con la banca, de ésta con los depositantes y deudores, de las entidades estatales con los bancos y de todos con las políticas estatales de regulación y supervisión, mantienen al sector en un equilibrio de no cooperación. El público no deposita dinero y los bancos no prestan y mantienen excesivas reservas en el exterior por la ausencia de mecanismos de auxilio de corto plazo como el de un prestamista de última instancia. En consecuencia, no hay suficiente liquidez y el costo del dinero se mantiene demasiado alto. Este ambiente de desconfianza constituye una falla de mercado que podría ser atacada con políticas sectoriales.

Sector público institucional

Una de las mayores trabas que tiene Ecuador para el buen desarrollo de toda política económica es la debilidad de sus instituciones, tanto privadas como públicas y tanto formales como informales. La experiencia en Asia ha demostrado que un tejido adecuado de instituciones es indispensable para el éxito de políticas públicas y de las sectoriales en particular. Pero a su vez, el ámbito de lo que comprende la institucionalidad sobrepasa los conceptos comunes de las instituciones, como las organizaciones formales de la democracia o del Estado. La institucionalidad de una economía también depende de las organizaciones informales (Barnard, 1938), las mismas que vitalizan a las formales (Williamson, 1987)[16].

14 La presión fiscal, incluyendo las contribuciones al seguro social, pasó de 8% del PIB en 1998 a 14% en 2004 debido a mejoras institucionales en el Servicio de Rentas Internas y algunas reformas legales.

15 Las altas tasas se deben a tres factores principalmente. Uno es la existencia de unos tributos y tasas de contribución que gravan la intermediación financiera. Los tributos generan pocos recursos fiscales pero en cambio se estima que aumentan entre uno a tres puntos porcentuales la tasa de interés. En segundo lugar, las tasas de interés y el *spread* entre las tasas activas y pasivas reflejan ineficiencia en la operación de los bancos privados. Esto podría ser corregido con acciones privadas, vía mayor competencia que podría venir de bancos internacionales o un impulso en el mercado de valores. Finalmente, la alta inflación que prevaleció hasta 2003 también contribuía a las elevadas tasas de interés.

16 Las instituciones informales facilitan las comunicaciones, promueven cohesión y sirven para proteger la integridad personal, el respeto de uno mismo frente a los efectos desintegradores de las instituciones formales.

En el ámbito político, uno de los mayores problemas que ha impedido el desarrollo económico es la incapacidad que ha tenido el sistema democrático ecuatoriano de articular las demandas de la sociedad y darles respuestas oportunas y eficaces[17]. El sistema no ha facilitado la formación de consensos ni la negociación de acuerdos que permitan el desarrollo de las políticas sectoriales. Más aún, los mecanismos e instituciones que deberían facilitar la resolución de problemas están generalmente bloqueados por los grupos de interés y el fraccionamiento social y político.

La inestabilidad política es uno de los mayores problemas de gobernabilidad del Ecuador[18]. En los últimos 20 años, la duración promedio de los ministros de Finanzas y de Petróleo fue de menos de un año, y en los últimos cinco años la estancia promedio es de 188 días. En este mismo periodo el país ha tenido cinco presidentes. Esta inestabilidad política contaminó a la economía, y en especial a la conducción económica. La volatilidad de los hacedores de políticas y la ausencia de consensos impidieron el desarrollo de un programa de largo plazo que le permitiera alcanzar y mantener la estabilidad macroeconómica e impulsar el crecimiento. De igual manera, la inestabilidad ha generado similar variabilidad en las principales normas legales –es decir en las reglas de juego–, dificultando la implementación de políticas estables en el tiempo[19].

El sector privado ha tenido que trabajar en un caótico marco político que ha contaminado a las principales instituciones de regulación, supervisión y acción estatal. Grupos de interés y sindicatos públicos han capturado casi todas las instituciones del Estado, siendo éstas débiles e ineficaces[20].

En el ámbito de instituciones creadas para corregir un problema de mercados financieros incompletos como la Corporación Financiera Nacional (CFN), el problema ha sido uno de incentivos internos y de administración eficaz que responda a los objetivos de las políticas de crédito[21]. Una de las debilidades de la

17 Arteta y Hurtado (2004).

18 Otros problemas y causas de la gobernabilidad son: fragmentación del sistema de partidos, enfrentamiento de poderes, prácticas populistas, carácter conflictivo de la vida pública, intervención militar, predominio de intereses particulares, politización de la justicia e insuficiente legitimidad social de las instituciones públicas. Ver Arteta y Hurtado (2004).

19 Por ejemplo, entre 1999 y 2002 se implementaron siete reformas tributarias.

20 De los muchos casos que pueden citarse vale señalar la crisis bancaria de los años 1999-2000, que le costaron al Estado más de 4.000 millones de dólares. Esta crisis, en parte causada porque el Superintendente de Bancos por no cumplir con sus funciones de supervisión y más bien encubrir delitos bancarios, en complicidad con otras autoridades. El mayor banco que quebró durante la crisis fue el Banco del Progreso. Según la Superintendencia de Bancos, la relación de solvencia de ese banco en abril de 1999 era 5,87%, mientras que dos auditorias externas independientes calcularon que ese mismo índice para marzo y mayo del mismo año era -232,6% y -241,3%, respectivamente (Jaramillo, 1999). El superintendente de Bancos, Jorge Egas Peña, había sido abogado del Banco del Progreso hasta unos pocos meses antes.

21 Como señala O. Williamson, manteniendo constante a la tecnología, tres cosas pueden ocurrir cuando una transacción es transferida del ámbito del mercado a una estructura de propiedad unificada (institución): la propiedad cambia, los incentivos cambian o la estructura de gobernabilidad interna cambia.

institución ha sido su vulnerabilidad a los antojos del gobierno de turno. A falta de políticas sectoriales consistentes en el tiempo para financiar sectores puntuales, los créditos no siempre han terminado en las manos correctas. En otros casos, el gobierno ha utilizado a la CFN como una licuadora de deudas de sectores privados políticamente poderosos[22].

La constitución de compañías en Ecuador requiere la contratación de un abogado que puede cobrar entre US$ 200 y US$ 500. Los trámites incluyen como mínimo la aprobación de una razón social ante la Superintendencia de Compañías, la apertura de una cuenta de banco con el aporte del capital, la aprobación de los proyectos de minuta por parte de la misma Superintendencia, la presentación y aprobación de numerosos informes previos que dependerán de la razón social aprobada, la afiliación a la correspondiente asociación gremial, la inscripción en el Registro Mercantil y en el Registro Único de Contribuyentes. La totalidad de los trámites varía dependiendo del tipo de compañía, pero se calcula que en promedio los procedimientos tardan unos 46 días[23].

En el caso de las exportaciones, los trámites incluyen la expedición y aprobación de numerosos documentos de exportación, detallando la mercancía a exportar y sus costos, entre otros[24]. El procedimiento administrativo comprende el trámite bancario y el procedimiento aduanero, cada uno de los cuales contiene numerosos pasos a seguir y requiere la presentación de varias copias de diferentes documentos como las facturas comerciales y los documentos de transporte.

La presentación de los documentos dependerá a su vez de si la exportación se realiza vía aérea, marítima o terrestre. Además de esto, el procedimiento de cobro generalmente involucra trámites bancarios, incluyendo cartas de crédito, así como el pago de impuestos y la recepción de certificados de aportación. Los trámites especiales pueden incluir desde precios mínimos para ciertos productos agrícolas, como la obtención de licencias y certificados de exportación para otros rubros. También pueden ser requeridos los certificados de libre venta en el país, certificados sanitarios, certificados de origen, certificado de elegibilidad de cuotas, contratos para la exportación de energía eléctrica, o la factura o visa consular.

---

22 Cuando las instituciones financieras públicas han sido capturadas por grupos de poder o por partidos políticos, éstos las han utilizado para su beneficio económico o para proselitismo político. Basta ver que entre 1995 y 1998, el estatal "Banco Nacional de Fomento" (entidad especializada en créditos agrícolas y para la pequeña industria) condonó en cuatro ocasiones partes de sus créditos al sector privado. Como un ejemplo extremo véase también la "Ley de reestructuración de deudas pendientes de pagar con el Banco Nacional de Fomento", publicada en el Registro Oficial del 2.1.1998, #227.

23 Basado en Coronel & Pérez Abogados (2002), así como las Leyes de Federación de Abogados, de Compañías, de Propiedad Intelectual, de Tránsito y Transportes Terrestres, de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, de Desarrollo Turístico y de Registro Único de Contribuyentes, entre otras.

24 Basado en Granja (2002).

Quizás la principal falla del Estado en Ecuador es la inexistencia de un buen marco legal y de justicia[25]. El desarrollo económico depende determinantemente de la fortaleza de los mecanismos que garantizan el derecho y control sobre la propiedad. En este sentido, la existencia de justos y eficaces mecanismos de resolución de conflictos sobre la propiedad ha sido deficiente en el país.

Sector privado

Muchas empresas en Ecuador demuestran grandes debilidades de organización interna y administración. La gobernabilidad corporativa es casi inexistente debido a la predominancia de las empresas familiares. El temor de abrirse al público en los mercados de valores por falta de información, transparencia, tecnología o economías de escala, limita la capitalización de las empresas quedando sujetas sólo a los costosos créditos bancarios. Muchas veces estas fallas de mercado son responsables de la informalidad de las pequeñas y microempresas.

Un reto que afronta el país en lidiar con la debilidad de las instituciones formales es también la existencia de débiles instituciones informales, problema llamado en otros ámbitos "déficit de capital social"[26]. El funcionamiento de las instituciones depende de su diseño y de la correcta estructuración de los contratos explícitos e implícitos internos que minimicen los costos de transacción. Pero también depende de quienes las dirigen e integran y de los ciudadanos que conforman una sociedad política, por lo que también cuentan los valores culturales que guían la conducta de las personas y forman la base de las "instituciones informales." Según Hurtado (1999), este tipo de "capital social" es altamente deficiente en Ecuador lo que conduce a la débil institucionalidad, volatilidad política y escasa formación de compromisos políticos de largo plazo[27].

De todo esto, cabe concluir que para mejorar las instituciones formales que faciliten el diseño e implementación de políticas estatales será necesario no sólo poner atención a sus diseños institucionales y legales, sino también perseverar en la construcción de instituciones informales.

Fallas de mercado

Las empresas ecuatorianas enfrentan numerosas fallas de mercado adicionales a las mencionadas anteriormente. El problema del polizón es severo y los costos de negociación para solucionar problemas de bienes comunes son muy altos, impidiendo que se encuentren soluciones efectivas. Los gremios empresariales

25 El argumento es tan básico como antiguo. Adam Smith dejó muy claro que en una economía de mercado la acumulación de riqueza (i.e., desarrollo económico) depende determinantemente de la capacidad de defender la propiedad privada.
26 De Tocqueville (2000), Harrison (1989).
27 Hurtado (1994), p. 107-121; Hurtado (2001), p. 121-128; Hurtado (1999).

no logran unirse para efectivamente resolver problemas tecnológicos, de investigación o promoción del sector.

Dos ejemplos de esta limitación para resolver problemas gremiales son claros en el sector floricultor y camaronero. A pesar del gran desarrollo que han tenido las rosas ecuatorianas en el mundo por su alta calidad, el gremio de las flores ha sido incapaz de convocar a los productores para desarrollar e implementar una estrategia de mercadeo que logre diferenciar la rosa ecuatoriana de misma manera que Colombia, por ejemplo, lo ha hecho con el café.

Por su parte, el sector camaronero sufrió la pérdida del 80% de la producción a causa del virus de la mancha blanca en 1998. A pesar de ello, el gremio no ha podido introducir disciplina entre sus miembros para evitar el uso de larvas de camarón silvestre contaminado. Si bien aquí también persisten problemas de financiación de laboratorios para criar larvas libres del virus, el problema podría haber sido controlado con mayor eficacia si existiera mejor cooperación entre los productores. En varios de estos aspectos, las políticas sectoriales podrían jugar un papel importante para facilitar la resolución de problemas de bienes comunes y de manejo de externalidades y de información.

Otra falla de mercado predominante en el país es el poder de mercado. Según el *Global Competitiveness Report* de 2002-2003[28], Ecuador se encuentra en el puesto 78 de 80 países analizados respecto al grado de competencia interna. Los monopolios y oligopolios en el país están presentes en casi todos los sectores, más aun en sectores clave como transporte, energía y comunicaciones. No existen en el país entidades, ni regulaciones antimonopolios.

Muchos de los mayores monopolios o son estatales, como el caso de la energía, o son patrocinados por el Estado mediante protecciones arancelarias o permisos de operación, precios controlados y subsidios[29]. Las políticas sectoriales deberían ayudar a fomentar la competencia, para lo cual hay amplio espacio en el cual progresar.

Para concluir, consideramos que las políticas sectoriales se benefician enormemente cuando son ejecutadas por instituciones fuertes y protegidas de potencial captura de actores buscadores de rentas. Las condiciones generales en términos de inflación, manejo fiscal y creación de una cultura impositiva son, excepcio-

28 Schwab y Porter 2003, p. 623

29 Por ejemplo, tres empresas públicas proveen servicio de telefonía fija en mercados segregados. Mediante ley, el Estado autoriza a que una sola empresa provea instrucción para conducir automóviles. La ley autoriza discriminar precios entre ecuatorianos y extranjeros. Distribuidores de varios productos, como el gas de uso doméstico, tienen márgenes de ganancia garantizados. Los altos aranceles gravados sobre la importación de vehículos han conducido a una ventaja inmensa para las marcas de General Motors ensambladas en el país, cuya participación de mercado es mayor a cualquier otro país en el mundo.

nalmente, favorables para la aplicación de políticas sectoriales. No obstante, en el corto plazo el sector público ecuatoriano tiene grandes limitaciones presupuestarias e institucionales.

Las políticas sectoriales que podrían aplicarse a bajo costo y con alto beneficio potencial son posibles. Si las políticas son aplicadas mediante las instituciones existentes, los programas pueden ser capturados por grupos buscadores de rentas o politizados. El reto es establecer procesos y procedimientos que minimicen ese riesgo en la mayoría de casos[30].

Sugerencias para la aplicación de políticas sectoriales

La creación de empleo y el crecimiento económico requiere avanzar por dos caminos. El primero consiste en la aplicación de políticas transversales u horizontales que permitan mejorar la competitividad del país en su conjunto. En gran parte, éstas buscarían atacar lo que arriba hemos descrito como "fallas del Estado". El segundo es la aplicación de políticas sectoriales que permitan el aumento en la actividad exportadora con valor agregado.

La selección de las exportaciones como un segundo objetivo proviene, en primer lugar, del reconocimiento de las limitaciones de economías de escala del mercado ecuatoriano que hace difícil a las empresas ser competitivas. En segundo lugar, sin abandonar las raíces agrícolas y de producción de materias primas, se busca promover la generación de valor agregado por su mayor potencial multiplicador de generación de riqueza y empleo. Más aun, un objetivo corolario sería justamente apoyar la creación de valor sobre aquellas áreas de natural competencia ecuatoriana como la agrícola. Finalmente, el país requiere de la generación de divisas para sostener su economía dolarizada.

Políticas sectoriales horizontales

La primera política horizontal es la simplificación de la compleja tramitología que enfrentan los productores en el país. La segunda consiste en la generación de confianza en el sector financiero para dinamizar la intermediación. La tercera comprende políticas de crédito dirigido que minimicen el costo que podría afrontar el Estado, al tiempo que fomenten los préstamos hacia los sectores escogidos. Finalmente, resumimos algunas de las reformas que deberían hacerse en el manejo de las empresas del sector público. Al final de esta sección, incluimos una sistematización de las políticas horizontales.

30 En las últimas tres décadas, varios países asiáticos construyeron innovadores sistemas y procedimientos donde –utilizando mecanismos competitivos de licitación e información transparente, entre otros–, lograron minimizar la discrecionalidad, el riesgo de captura y la injusticia en la aplicación de políticas sectoriales

Simplificación de trámites burocráticos

La política a seguirse debe ser la simplificación de los trámites que generan costos de transacción e incertidumbre a las empresas, inversionistas y trabajadores ecuatorianos. Uno de los trámites más engorrosos es el de la creación de nuevas empresas. Se sugiere encargar al Consejo Nacional de Modernización (CONAM) la elaboración de propuestas concretas de simplificación. Entre las alternativas a considerarse se encuentran el cruce de información tributaria y bancaria, de registros de propiedad, asociaciones gremiales, aduanas y otras para elaborar formularios únicos electrónicos que estarían a disposición en tiempo real a todas las instituciones involucradas en el proceso de creación de empresas. Así se podrían eliminar muchos de los pasos de revisión por errores o para demorar los trámites creando incentivos para coimas y/o informalidad.

En algunas áreas se debe considerar la tercerización implícita o explícita de algunos procesos. Por ejemplo, es posible suplantar los permisos de salud del registro sanitario por un mecanismo expedito de aprobación de productos que tengan la aprobación del *Food and Drug Administration* (FDA) de Estados Unidos o de la Unión Europea. Se podría establecer un sistema de resolución de conflictos cuando haya diferencias entre las dos agencias. Algo similar ya está siendo aplicado en el caso de la aviación, donde las normas que se aplican localmente son en gran medida las que el *Federal Aviation Administration* (FAA) de EEUU recomienda.

En lo referente a tributos, el Servicio de Rentas Internas tiene elaborado desde hace un par de años el proyecto de ley para la creación del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE), que busca simplificar los trámites tributarios para los informales con el objetivo de avanzar hacia la formalización de estos grupos. Este proyecto nunca ha recibido el apoyo necesario de la Presidencia de la República para ser aprobado por el Congreso Nacional. Nos parece que el apoyo político del Ejecutivo es importante y debería buscarse el momento oportuno para presentarlo al Congreso como una ley urgente y presionar por su aprobación.

Políticas para dinamizar el sector financiero

El sector financiero requiere que se innove un mecanismo sustitutivo al de prestamista de última instancia de un banco central tradicional, y que sea apropiado para una economía dolarizada. La solución podría venir, en primer lugar, en volver a analizar el origen de los bancos centrales –ser un banco para bancos– para luego readecuar el esquema actual de banco emisor de moneda donde el gobierno tiene mucha incidencia. Una nueva arquitectura financiera que implique resolver los problemas de ineficiencia e inseguridad en el sistema es necesaria para reconstruir confianza en el mismo. Sin esto será difícil que sean sostenibles

las políticas sectoriales, ya que existiendo desconfianza para ahorrar e invertir, aquellas que impliquen financiamiento externo o ayuda estatal contribuirían al reciclaje de las salidas de capitales y no la mayor intermediación financiera.

Esta nueva arquitectura debe ir acompañada por regulación más exigente sobre la información de los deudores. La experiencia de los años noventa, donde la CFN (como banca de segundo piso) entregó dinero a los bancos privados quienes a su vez otorgaron créditos a empresas para proyectos inadecuadamente respaldados o transparentes, contribuyó a cuantiosas deudas incobrables por la dudosa quiebra de empresas mientras se observaron grandes salidas de capitales.

Entre las alternativas que deben considerarse está la exigencia del cruce de información tributaria y bancaria, haciendo obligatoria la presentación de declaraciones del impuesto a la renta para obtener y mantener créditos con la banca. El desempeño de los últimos cinco años del Servicio de Rentas Internas (SRI) y el avance en la regulación financiera e implementación en la Superintendencia de Bancos serían el ancla para realizar una reforma integral de la Superintendencia de Compañías que facilite el sistema informático sugerido.

Políticas de crédito dirigido

A raíz de la crisis financiera de 1999, las regulaciones bancarias sobre provisiones a los créditos concedidos se han vuelto muy estrictas. Una de las razones por las que los bancos no prestan a ciertos sectores es porque las provisiones requeridas restan toda la rentabilidad a esos préstamos. Esta limitante es más fuerte en el caso de los sectores altamente rentables pero con alto nivel de riesgo como, por ejemplo, el sector camaronero.

Existen dos posibles soluciones para el limitante que representan las provisiones bancarias: derogarlas o utilizar recursos del Estado para cubrirlas. La derogatoria de las regulaciones sobre provisiones sería contraproducente, pues erosionaría aún más la convaleciente confianza que tiene el público con los bancos privados. Por otro lado, la cobertura de estas provisiones con recursos estatales permitiría mantener la fortaleza del sistema al mismo tiempo que eliminaría los incentivos a no conceder créditos a los sectores que no tienen una calificación A.

Actualmente, los bancos ecuatorianos mantienen cerca del 25% de sus recursos en depósitos altamente líquidos en bancos estadounidenses. Aunque parte de estos recursos se mantienen líquidos por precaución ante la inexistencia de un prestamista de última instancia en una economía dolarizada, también pesa la falta de incentivos para conceder créditos.

Bajo las regulaciones actualmente vigentes, las provisiones para un crédito para un cliente de categoría B es el 5% del monto prestado. En esta categoría están,

por ejemplo, todas las empresas florícolas. La idea central de las políticas sectoriales planteada es que el Estado cubra esas provisiones. Cuando el crédito se pague, la provisión puede revertirse y los recursos volver al Estado. La pérdida para el gobierno ocurriría si, por cualquier razón, el crédito no llegara a pagarse. En este caso, el banco privado asumiría toda la pérdida, excepto por lo cubierto por provisiones. Dado que la gran mayoría de las pérdidas serían asumidas por el banco prestamista, creemos que esta política sectorial no crearía un problema serio de riesgo moral en el comportamiento de los bancos. Esta propuesta podría comenzar aplicándose a los sectores exportadores de alto valor agregado.

Otras políticas públicas

Algunas de las reformas adicionales más urgentes están en la política microeconómica del gobierno. Dentro de esta política se incluye la fijación de precios de las empresas públicas y su manejo. Los precios de los servicios públicos como electricidad y teléfonos contienen varios subsidios cruzados y directos, siendo el caso más extremo el subsidio al agua potable que proviene de las tarifas telefónicas. El gobierno debe reducir esas distorsiones estableciendo tarifas reales, más cercanas a los costos marginales[31]. Algunas de estas medidas requerirían en el corto plazo un simple decreto presidencial, mientras que para otras habría que reformar algunas normas.

El manejo de esas empresas públicas debe despolitizarse. La única manera de hacerlo parece ser la adjudicación de su administración a empresas privadas. Varios gobiernos han intentado empujar esto, sin embargo, ninguno ha logrado crear los consensos necesarios para concretarlo. Ante las limitaciones políticas para privatizar algunas empresas, los gobiernos locales de las ciudades grandes han avanzado exitosamente al entregar en concesión algunos servicios públicos. También por razones de economías de escala, desmonopolización local y de diversificación, sería recomendable aumentar la integración regional (CAN) en todos los aspectos de infraestructura vial, comunicaciones y energía. El Cuadro 2 contiene un resumen de las políticas horizontales que sugerimos.

Políticas sectoriales verticales

Esta sección propone políticas específicas para seis sectores. Primero se presentan los criterios que nos llevaron a seleccionarlos, para luego entrar en las políticas concretas para el turismo y para las exportaciones con alto valor agregado, dentro de las que se resaltan cinco sectores.

31 Inclusive en el caso de querer subsidiar alguna actividad por razones políticas (en el buen sentido) y sociales, las subvenciones deberían ser trasparentes y cuantificables

Cuadro 2 **Sistematización de las políticas horizontales**

Problema	Objetivo	Política propuesta
•Los trámites en la administración pública son complejos, poco transparentes y lentos.	•Aligerar tramitología, reduciendo el número de pasos para: (i) establecer empresas; (ii) obtener permisos; (iii) otros similares.	•Encargar al CONAM la coordinación de la reducción de trámites. •Unificar formularios en uno electrónico, compartido por la Superintendencia de Compañías, Servicio de Rentas Internas, Superintendencia de Bancos, Registro de la Propiedad, municipios, aduanas y gremios. •Suplantar los permisos de salud del Registro Sanitario por un mecanismo expedito de aprobación de productos que tengan la aprobación del FDA o de la Unión Europea. •Establecer un sistema de resolución de conflictos cuando haya diferencias entre los dos. Tercerizar las pruebas de los productos nacionales nuevos.
•Desconfianza en el sector bancario.	•Incrementar la liquidez, bajar las tasas de interés y reducir el racionamiento de crédito.	•Revisar la red de seguridad financiera. Innovar un nuevo sistema de prestamista de última instancia. •Establecer un sistema de banca central que esté al servicio de los bancos. •Mejorar sistemas de información compartida para el análisis de riesgos.
•Escasez de crédito debido a las estrictas regulaciones de la Superintendencia de Bancos.	•Superar esa escasez sin debilitar el sistema bancario ni empeorar la desconfianza hacia el sistema.	•Posibilitar la cobertura por parte del Estado de las provisiones de crédito, para así reducir los desincentivos de crédito hacia sectores que presentan cierto riesgo.
•Distorsiones en los precios relativos.	•Eliminar subsidios cruzados y directos en materia de tarifas de servicios públicos en telefonía, energía y otros.	•Modernizar estos sectores bajo control estatal, establecer tarifas reales.
•Tamaño del mercado ecuatoriano es pequeño y poco interconectado con el mercado andino.	•Mejorar la integración física entre los países andinos.	•Promover y desarrollar proyectos de infraestructura vial y otras de carácter regional andino para lograr ahorros por economías de escala, diversificación de riesgos, atraer inversionistas grandes y otros.
•Servicios municipales son de mala calidad y de altos costos.	•Reducir el costo de los servicios básicos locales (la recolección de basura, agua potable y otros).	•Buscar que el gobierno central tenga mecanismos de incentivos para que los municipios y ayuntamientos resuelvan sus inmensos problemas de evaluaciones de predios y actualización de catastros. Se deben adelantar proyectos de actualización de catastros a la par de una reforma tributaria municipal.

Fuente: Elaboración propia

Criterios de selección

Habiendo determinado que las condiciones mínimas para realizar políticas sectoriales están presentes en Ecuador, un desafío del presente estudio es cómo identificar los sectores o actividades que serían el objeto de su aplicación. Para ello, se debe priorizar –sobre la base del objetivo trazado anteriormente– a sectores particulares donde las políticas podrían tener un mayor efecto positivo sobre el crecimiento basado en la exportación de productos o servicios con valor agregado.

Esta tarea también requiere un análisis de la problemática sectorial para identificar las fallas del mercado y del Estado que no permiten que el sector "despegue" por sí solo. Por ejemplo, no tendría mucho sentido promover la competitividad en un sector monopolizado ya que cualquier beneficio aumentaría la rentabilidad con pocos beneficios al resto de la sociedad. Se debe optar por aquellas fallas de mercado que son más fáciles de amedrentar con políticas sectoriales, ponderando su impacto en términos de costo y beneficio. La selección de qué falla de mercado atacar es una opción del hacedor de política. Lo importante es que en la elección se considere el impacto de la medida correctiva y su costo, y que la política seleccionada sea la manera más efectiva y directa de enfrentar la falla sin crear distorsiones adicionales[32].

Por todo lo anterior, se debería apuntar a aquellos sectores donde las condiciones iniciales son menos adversas. En este trabajo identificamos sectores que ya han demostrado gran potencial porque han experimentado altas tasas de crecimiento en el pasado y en los que una mayor explotación está siendo limitada por la existencia de alguna falla de mercado. Asimismo, en estos sectores es más factible que las políticas sectoriales sean sólo necesarias por poco tiempo y no se requieran de programas perpetuos.

Los dos casos que consideramos como ejemplo en este avance del estudio son: el turismo y el sector exportador no tradicional. No hemos escogido estos como "sectores ganadores". Más bien los presentamos como ejemplos de cómo se debe proceder para determinar una política sectorial adecuada. Al final de las políticas propuestas para cada sector, hemos incluido una tabla que las sistematiza tomando el formato utilizado por Oliva (2004).

---

32 Un ejemplo de políticas que tienen altos costos no deseados son aquellas políticas que busquen cubrir riesgos no contemplados por aseguradoras privadas. Por ejemplo, uno de los instrumentos de cobertura de riesgo para la producción agrícola más eficaces en el mundo es asegurarle al productor un precio de venta predecible. Esto cubre la posible oscilación entre sub y sobreoferta causada por factores exógenos como el clima. Este mecanismo, tremendamente efectivo y popular en todos los países desarrollados, sin embargo, requiere permanentes gastos fiscales para administrar los inventarios de producción excedente. Más aun, la tendencia mundial plasmada en los Tratados de Libre Comercio es disminuir la utilización de este tipo de mecanismos, lo que haría difícil encontrar apoyo financiero para iniciar programas nuevos. Finalmente, las operaciones de estos programas requieren una institucionalidad especializada que típicamente termina siendo capturada por los grandes productores agrícolas y luego se convierten en grupos de interés poderosos políticamente que trabajan arduamente para proteger sus rentas provenientes de los programas estatales.

Primer sector-ejemplo: turismo

Ecuador cuenta con grandes atractivos turísticos sobre todo en cuanto a recursos naturales se refiere. En un territorio relativamente pequeño, comparado con el resto de los países de América del Sur, se puede encontrar una de las mayores concentraciones de biodiversidad en el mundo. Cada una de sus cuatro regiones ha dado lugar a miles de especies de flora y fauna que vive en 26 áreas protegidas por el Estado. Galápagos constituye un ecosistema único y su posicionamiento en el mercado externo es sólido pero se restringe a su entorno, por lo que la demanda turística se estructura alrededor del producto y no del país.

El aporte del sector turístico en el PIB total ha sido en promedio 4,4% en la década pasada, según información del Ministerio de Turismo. En el año 2001, el PIB turístico fue de US$ 1.038,2 millones, lo que corresponde al 4,9% del PIB total y al 22,2% de las exportaciones totales nacionales. El número total de turistas que ingresaron al país en el año 2002 fue de 624 mil, según la Organización Mundial del Turismo, ubicando al país entre los menos visitados de América del Sur, que es a su vez una de las regiones con menos afluencia turística en el mundo.

Para la elaboración del Plan de Competitividad Turística del Ecuador[33], se realizaron encuestas a 556 turistas que ingresaron al país en el año 2000. El 59% de los entrevistados fueron hombres de edades entre 16 y 60 años. El 45% de los turistas dijeron ser solteros y el 29% casados. Un 46% tiene un grado universitario, mientras que un 25% tiene estudios de postgrado. El 41% de los viajeros ingresaron al país para pasar vacaciones, el 22% por cuestiones de negocios y el 19% para visitar amigos o familiares.

Los meses en los que se realizan más viajes vacacionales son junio, julio y agosto (16%, 21% y 16%, respectivamente). Los visitantes que atraviesan las fronteras terrestres viajan más en agosto y septiembre, mientras que quienes llegan por vía aérea viajan más en junio, julio y agosto. En los viajes de negocios la distribución mensual es uniforme, aunque se concentra levemente en agosto y septiembre.

El 59% de las personas entrevistadas mostraron un gasto diario de 50 dólares o menos, mientras que un 16% reportó gastar entre 51 y 100 dólares. El 25% restante gasta más de 250 dólares diarios, por lo que el promedio general alcanza los 109 dólares diarios. Los visitantes destinan la mayor parte de su gasto en alojamiento y alimentación. El 53% de los turistas entrevistados destinan menos del 10% de su gasto para compras y el 51% destina este mismo 10% a recreación. El 50% gasta menos del 10% de su gasto de viaje en *tours*.

33 Elaborado por el Ministerio de Turismo con el apoyo de la Organización Mundial de Turismo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2001.

Según datos sobre establecimientos de alojamiento registrados en el Ministerio de Turismo, el país dispuso en el año 2000 de una capacidad instalada de 42.727 habitaciones, repartidas en todo el territorio. Pichincha tiene primacía sobre las demás provincias, con 388 establecimientos hoteleros y en segundo lugar Guayas con 366. El 31% de turistas fueron colombianos, el 25% norteamericanos, el 6% peruanos y el 20% europeos, en su mayoría provenientes de Alemania y Francia y Gran Bretaña.

Problemática del sector

El principal problema al que se enfrenta la actividad del turismo en Ecuador es una baja demanda internacional, reflejada en el reducido número de turistas que ingresan al país anualmente. Las políticas sectoriales dirigidas a esta actividad deberían tener como objetivo principal la creación de demanda para el producto ecuatoriano. Es importante, para esto, identificar las principales causas por las cuales no se ha desarrollado tal demanda.

Una de las causas es la imagen de inestabilidad política y social, violencia, corrupción y delincuencia que se le atribuye al país en el entorno internacional. Si bien estos son problemas coyunturales que afectan a la mayoría de países en desarrollo, se han vuelto estereotipos para algunas sociedades latinoamericanas.

La corrupción tiene también incidencia en el campo del turismo debido a que no existe ningún tipo de seguridad para el turista en el posible caso que deba acudir ante las autoridades nacionales durante su estancia. Además, atenta directamente contra la inversión extranjera turística, ya que no existe seguridad jurídica ni estabilidad política.

La violencia y la delincuencia perjudican también a la actividad. Incluso en las guías turísticas internacionales se incluyen recomendaciones acerca de los peligros existentes en el país y tratan de prevenir a los viajeros sobre las posibles dificultades que podrían encontrar y cómo enfrentarlas. Para la demanda europea, asiática o norteamericana, esta imagen de país inseguro es definitivamente adversa, lo que dificulta el posicionamiento de nuevos productos turísticos ecuatorianos en esos mercados.

Otro gran problema para la actividad es la falta de infraestructura tanto pública como privada. Las vías de comunicación terrestres, puertos y aeropuertos se encuentran en mal estado o cumplen apenas con las normas básicas de seguridad y abarcan muy poco del territorio nacional. La calidad de los aeropuertos hace que algunas aerolíneas muestren reticencia de ingresar al país, con lo que la

oferta de vuelos se reduce[34]. Los medios de transporte que se utilizan en el país tampoco son adecuados y no satisfacen los requerimientos básicos de los turistas extranjeros con mayor poder adquisitivo. Tampoco existen servicios de ruta (paraderos, restaurantes, estaciones de servicio) que cumplan con las expectativas de un turismo de gran escala. Incluso la infraestructura hotelera, aparte de su importante desarrollo en las ciudades de Quito y Guayaquil, no estaría en capacidad de satisfacer una demanda turística más exigente[35].

Ecuador no tiene una imagen turística definida, salvo por Galápagos que tiene un posicionamiento en el mercado mundial debido a sus propias y únicas características. No ha existido una correcta promoción del producto ecuatoriano que impulse y cree una demanda turística internacional y nacional. No existe tampoco una segmentación del mercado turístico en la cual se ofrezcan productos para satisfacer distintos requerimientos de los visitantes.

Los hoteles no cuentan con calificaciones de calidad (estrellas) otorgadas por una autoridad independiente. Los turistas, por lo tanto, deben confiar en la "auto calificación" de cada hotel. Esta falta de información es dañina para el mercado turístico.

Instrumentos, estrategias y propuestas

Cualquier política sectorial dirigida al turismo deberá tener como objetivo la creación de demanda. La creación de un Fondo de Promoción Turística del Ecuador es quizás uno de los pocos puntos positivos de la nueva "Ley de Turismo" aprobada en diciembre 2002[36]. El poco tiempo de vigencia de la ley no permite juzgar los resultados de la labor del fondo, que se estima que tendrá un presupuesto de 2 millones de dólares al año sobre la base de un impuesto sobre los pasajes aéreos vendidos en Ecuador. El otro punto positivo de la nueva Ley es la creación del marco jurídico para la entrega de calificaciones a los establecimientos turísticos. La inestabilidad administrativa desde la aprobación de la Ley (en los ocho meses posteriores ha habido tres Ministros de Turismo) ha impedido que este punto se implemente.

34 Algunos operadores turísticos encuentran que la oferta de vuelos a precios económicos entre Europa y Ecuador es escasa. Aunque esta oferta podría responder a una baja demanda, también puede ser el resultado de una falta de coordinación entre operadores turísticos locales pequeños y líneas aéreas.

35 Una queja de empresarios hoteleros es la "tasa de servicios" que, sin ser un impuesto, aumenta en 10% el precio de los bienes que venden los hoteles y restaurantes. Ese porcentaje debe ser distribuido entre los empleados del establecimiento que ganan menos de dos salarios básicos. La queja de los empresarios consiste en que el cliente siente que debe pagar un impuesto de 22% sobre el precio del menú, al sumarse el 12% del IVA.

36 La nueva Ley de Turismo cuenta con una serie de incentivos tributarios muy similares a los contenían las leyes de fomento industrial de los años 70. Creemos que este es el camino equivocado para apoyar al sector y que más bien se está dando paso a la mala utilización de esas ventajas para la evasión tributaria. Quizás esta Ley de Turismo sea un buen ejemplo de cuan ineficientes pueden ser las políticas sectoriales cuando se diseñan por instituciones capturadas por los mismos grupos de interés que pueden beneficiarse de ellas –no hay que olvidar que la Ministra de Turismo en el periodo en que se discutió la Ley en el Congreso era la heredera de la mayor cadena hotelera del país.

Se propone una segmentación del mercado en: turismo de negocios, turismo cultural, turismo de naturaleza y turismo de playa. La mejor imagen que debería promoverse para el caso del Ecuador es la que corresponde al turismo de naturaleza, identificado en el país como ecoturismo. Galápagos es ya una clara imagen de un producto de gran calidad como oferta de naturaleza, cuyo crecimiento está fuertemente condicionado por criterios de capacidad de carga. Esto despierta enorme interés internacional de parte de las ONGs y grupos conservacionistas.

Una alternativa con un interesante futuro en Ecuador es el llamado "etno-turismo", que consiste en visitar comunidades indígenas y compartir parte de su vida diaria. La mayor debilidad de los empresarios que podrían prestar este servicio es el acceso a créditos y a la capacitación, pues en muchos casos se trata de comunidades indígenas alejadas de las ciudades y, por lo tanto, distantes de las instituciones de crédito.

El crédito dirigido podría enfocarse en este tipo de proyectos, pero condicionándolo a exigencias de capacitación de los futuros empresarios. De esta manera se estarían cubriendo dos fallas de mercado: el acceso a crédito y el acceso a educación. Para las empresas de etno-turismo, se podrían utilizar los recursos estatales no sólo para cubrir las provisiones de los bancos que concedan créditos, sino también para cubrir los costos administrativos adicionales por servir a clientes pequeños en áreas relativamente alejadas. La ventaja de estos subsidios directos es que no distorsionarían el mercado de crédito y, al contrario, solucionarían fallas del mercado.

El gobierno podría directamente intermediar entre los pequeños operarios turísticos y las líneas aéreas para establecer vuelos *"charter"* o hacer más predecible la demanda de vuelos, sobre todo entre Europa y Ecuador. Una posible solución es que se coordine las conexiones aéreas hacia el área andina, de manera que se pueda aprovechar mejor la oferta existente. Esta sería un área en la que podrían actuar los organismos regionales, suministrando la institucionalidad necesaria para la coordinación entre las autoridades de control aéreo y de fomento turístico. También podría rendir frutos en ente sentido el promover encuentros de empresarios turísticos de los diferentes países andinos, para así facilitar la cooperación entre ellos, siempre enfocándose hacia la búsqueda de economías de escala en el transporte de turistas del hemisferio norte.

La hospitalidad y la facilitación de trámites (aduanas, migración) son parte esencial para el desarrollo del turismo. El espíritu amable y cooperador de los individuos que interviene en esos y otros trámites, y la hospitalidad de la población hacia el turista son elementos que pueden determinar la buena o mala calidad del producto ofrecido. Para esto es necesario un programa de educación y capacitación profesional que genere un cambio de actitud y una toma de conciencia de

las autoridades, funcionarios y de todos aquellos que de una u otra manera interactúen con el turista.

Con respecto al tema de la delincuencia, se destaca y apoya el esfuerzo para conformar la Policía Turística en varias provincias del país. Esta idea surgió en Quito, y su formación contempló además la preparación de los vigilantes en temas de información y asistencia al viajero. Igualmente, una posición que se encuentra en debate es la incorporación de los militares al tema de vigilancia urbana, en carreteras, playas y áreas protegidas. El Cuadro 3 contiene el resumen de nuestras propuestas para este sector.

Cuadro 3 Sistematización de las políticas sugeridas para el turismo

Objetivo	Política propuesta
Difundir información acerca de la calidad de los servicios hoteleros existentes.	•Marco jurídico para la entrega de calificaciones a los establecimientos turísticos (estrellas).
Acabar con el ambiente de inseguridad económica y jurídica percibido por los inversionistas internacionales.	•Eliminación de los incentivos tributarios que forman parte de la nueva Ley de Turismo.
Apoyar el proceso de descentralización propuesto en el Plan Nacional de Competitividad.	•Crear Sistema de información de mercados mediante centrales de inteligencia e información regionales.
Fomentar una imagen turística de país y de cada uno de los distintos productos.	•Realizar segmentación: turismo de negocios, turismo cultural, turismo de naturaleza y turismo de playa.
Reducir los altos impuestos que se deben pagar en establecimientos turísticos.	•Eliminación de la "tasa de servicio" que aumenta el precio del producto final.
Mejorar la disposición de los bancos a prestar al sector.	•Cobertura estatal de las provisiones a los créditos turísticos.
Incrementar las líneas de crédito dirigidas a pequeñas empresas turísticas.	•Cobertura estatal de las provisiones a los créditos turísticos y subsidios directos que cubran los costos administrativos adicionales por servir a empresas pequeñas o remotas.
Mejorar la coordinación entre operadores turísticos locales y líneas aéreas.	•Intermediación directa del gobierno entre pequeños operarios turísticos y líneas aéreas internacionales.
Desarrollar una mejor imagen turística del país y de los distintos servicios ofrecidos.	•Programa de educación y capacitación profesional a funcionarios y empleados que se desarrollen en actividades turísticas.
Atacar la inseguridad y la delincuencia que afectan directamente al turismo.	•Conformación de la Policía Turística en varias ciudades del país e incorporación de los militares a la vigilancia de carreteras y áreas protegidas, a cargo de los municipios.
Promocionar el desarrollo del turismo en el área andina.	•Organización de encuentros de empresarios turísticos de los países andinos para establecer programas de cooperación.

Fuente: Elaboración propia

Segundo sector-ejemplo: exportaciones no tradicionales

El comportamiento de la oferta exportable ecuatoriana durante la última década ha sido muy dinámico. Incluso en los años de la crisis económica (1999-2000), las exportaciones registraron razonables tasas de crecimiento positivas. Un cambio importante que se produjo frente a décadas pasadas es que las exportaciones no petroleras fueron constantemente superiores a las petroleras, inclusive en el año 2000, cuando el precio del barril de petróleo superó los 25 dólares. Sin embargo, el petróleo continúa siendo el principal producto de exportación nacional, con una tendencia creciente en 2004 debido al aumento en la producción permitida por la mayor capacidad de transporte del OCP.

Las exportaciones tradicionales[37] perdieron importancia en este periodo, como se evidencia en el Cuadro 4, mientras que las no tradicionales en cambio pasaron del 8% al 22%. Dentro de este grupo se destacan los enlatados de pescado y las flores naturales cuya participación supera a los derivados de petróleo en los dos últimos años analizados. Es de notar que la industria nacional continúa dependiendo de recursos naturales renovables. La tasa de crecimiento promedio anual de las exportaciones totales en el periodo 1991-2004 fue de 7,8%: las exportaciones tradicionales crecieron al 1% promedio anual, las petroleras al 10,5% y las no tradicionales al 17%. Sin embargo, si realizamos el mismo análisis para el periodo 2000-2004, las exportaciones totales lograron un crecimiento de 4,4% promedio anual[38].

Los productos que registraron mayores crecimientos en sus exportaciones en los últimos cinco años fueron los extractos y aceites vegetales, que alcanzaron una tasa de 41,6% promedio anual, el cacao y sus elaborados 39,3%, los otros elaborados del mar[39] 38% y el petróleo crudo 29,2%. Por otro lado, aquellos que sufrieron las mayores reducciones fueron el camarón -23,9%, el café y sus elaborados -19,2%, las maderas terciadas y prensadas -10,7% y el abacá con el -9,4%.

En cuanto a los principales destinos de las exportaciones ecuatorianas en el año 2002, se puede apreciar que el 69% del total de la oferta permaneció en el continente americano, destacándose Estados Unidos, que como se observa en el Cuadro 5 concentra el 39% de las exportaciones totales nacionales. Este país agrupó principalmente productos minerales (46% del total exportado), donde se encuentra incluido el petróleo y los bienes primarios agrícolas (41% del total).

37 Se entiende como exportaciones tradicionales no petroleras: banano y plátano; café, cacao y sus elaborados; camarón, atún y pescado.

38 Se distingue aquí el resurgimiento de la actividad petrolera, cuyas exportaciones crecieron al 27,9% frente al 8,1% de las exportaciones no tradicionales y al decrecimiento en -8% de las exportaciones tradicionales.

39 No incluyen los enlatados ni la harina de pescado.

Cuadro 4 **Exportaciones por grupos de productos (US$ MM - FOB)**

	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Millones de dólares							
Petroleras	**1.152**	**1.530**	**2.442**	**1.900**	**2.055**	**2.607**	**4.234**
Tradicionales	**1.481**	**1.996**	**1.302**	**1.364**	**1.481**	**1.685**	**1.642**
Banano y plátano	720	857	821	865	969	1.099	1.022
Café y elaborados	110	244	46	44	42	63	81
Camarón	491	673	285	281	253	276	318
Cacao y elaborados	113	133	77	87	129	159	152
Atún y pescado	47	89	72	87	88	88	68
No tradicionales	**218**	**855**	**1.182**	**1.415**	**1.500**	**1.747**	**1.677**
Flores naturales	19	84	195	238	290	295	329
Jugos y conservas de frutas	5	24	63	58	55	82	81
Enlatados de pescado	30	121	235	272	346	392	330
Químicos y fármacos	15	44	61	68	72	88	84
Vehículos	2	64	67	100	53	114	36
TOTAL EXPORTACIONES	**2.851**	**4.381**	**4.927**	**4.678**	**5.036**	**6.039**	**7.553**
Estructura porcentual							
Petroleras	40,4	34,9	49,6	40,6	40,8	43,2	56,1
Tradicionales	51,9	45,6	26,4	29,2	29,4	27,9	21,7
No tradicionales	7,7	19,5	24,0	30,2	29,8	28,9	22,2

Fuente: Banco Central del Ecuador

La Comunidad Andina concentró el 16% de las exportaciones totales ecuatorianas del año 2002, y constituye el segundo mercado más importante para nuestras ventas. Se destacan en este mercado las máquinas y vehículos (75% del total exportado), los químicos y el plástico (72%) y los textiles y demás tocados (61%). Estos países son los principales receptores de los productos industrializados.

El sector exportador ecuatoriano, si bien ha mostrado gran dinámica y un cierto grado de industrialización en la década pasada, aun continúa dependiendo de productos primarios o que requieren de gran cantidad de recursos naturales como materias primas. Productos como el banano, café, cacao y petróleo son muy susceptibles a las variaciones en sus precios internacionales y generan muy poco valor agregado nacional. La riqueza se concentra en unos pocos sectores, la misma que no crece más que por aumentos en los volúmenes o en los precios. Es necesario entonces tratar de producir y exportar bienes que incluyan mayor

Cuadro 5 **Exportaciones por grupos de productos y destinos en 2002 (%)**

Destinos	Total	Primarios agrícolas	Industria de alimentos	Minerales (petróleo)	Químicos/ plástico	Textiles/ tocados	Máquinas/ vehículos	Otras mercancías
América	**68,9**	**50,0**	**60,0**	**82,6**	**98,6**	**86,1**	**95,6**	**84,3**
América del Norte	40,2	42,5	29,7	46,3	8,0	17,5	16,6	35,9
EEUU	39,3	41,4	27,6	46,3	4,7	14,7	15,7	31,6
América Central y Caribe	10,5	0,5	5,1	21,7	11,7	3,1	1,8	8,1
América del Sur	18,2	7,0	25,2	14,6	78,9	65,6	77,2	40,3
Comunidad Andina	16,0	4,6	19,8	14,2	72,0	60,9	74,9	37,7
Mercosur	0,7	0,4	2,0	0,2	4,2	2,3	2,0	0,1
Europa	**20,8**	**43,8**	**35,7**	**0,0**	**0,6**	**11,6**	**1,3**	9,4
Unión Europea	15,8	29,7	34,8	0,0	0,6	11,6	1,0	9,3
Resto de Europa	5,0	14,1	0,9	0,0	0,0	0,1	0,3	0,1
Asia	**8,8**	**5,3**	**3,7**	**15,3**	**0,5**	**1,5**	**2,7**	**2,7**
África	**0,1**	**0,1**	**0,2**	**0,0**	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**0,1**
Otros	**1,4**	**0,9**	**0,5**	**2,1**	**0,1**	**0,5**	**0,2**	**3,5**

Fuente: Banco Central del Ecuador y cálculos propios

valor agregado, y trabajar en la diversificación de los mercados de destino para tratar de disminuir la altísima dependencia en dos mercados.

Productos con potencial: oportunidades y problemas a resolver

Los productos potenciales que hemos podido identificar de acuerdo a su evolución en el periodo 1997-2002 son:

•Las flores frescas, que alcanzaron una tasa de crecimiento promedio anual de 17,3%.

•Los enlatados de pescado, con un crecimiento del 13,1% anual.

•Los artículos de confitería, con un crecimiento del 12,4% anual.

•Los jugos y conservas de frutas, con un crecimiento del 0,8% anual.

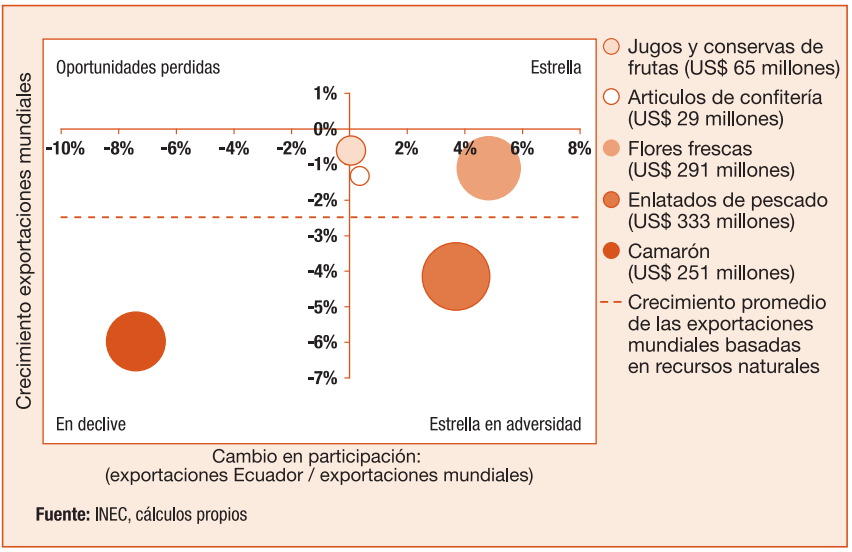
Además incluimos al camarón que, pese a los serios problemas externos que ha debido afrontar en los últimos años, se puede considerar como un producto potencial que puede iniciar una fase de recuperación. Todos estos productos,

cuya producción se basa en recursos naturales son altamente tecnificados, incorporan valor agregado interno y su costo aumenta con su calidad, cuidado y productividad. Los salarios de las personas que se dedican a estas actividades son hasta tres veces mayores a los de aquellas netamente agrícolas, según la opinión de expertos consultados.

El Gráfico 7 representa en el eje vertical las tasas de crecimiento de las exportaciones mundiales de cada uno de los productos escogidos en el periodo 1997-2002. Estas son negativas en todos los casos, como consecuencia de la recesión que afecta al consumo mundial de bienes de baja tecnología basados en recursos naturales. En el eje horizontal se presenta el cambio de la participación de las exportaciones ecuatorianas en el total de ventas mundiales de cada producto. Estos valores son positivos con excepción del camarón, lo que evidencia una buena dinámica de los productos ecuatorianos en el mercado mundial. La línea horizontal corresponde a la tasa de decrecimiento promedio de las exportaciones mundiales de bienes de baja tecnología basados en recursos naturales, y el tamaño de la burbuja corresponde al monto exportado en el año 2002.

Gráfico 7

Análisis de potencialidad de la industria ecuatoriana



Fuente: INEC, cálculos propios

Las exportaciones mundiales de flores frescas han registrado una caída de 1,1% promedio anual entre 1997 y 2002. Sin embargo, esta caída es inferior a la del promedio de las exportaciones mundiales de bienes basados en recursos naturales (-2,6%) causada en gran medida por la crisis económica en Rusia. Ecuador ha ganado participación en el mercado mundial del producto pasando de 3,5% en 1997 a 9,8% en 2002, año en que las exportaciones alcanzaron los US$ 291

millones[40]. Si bien este producto no se encuentra en el cuadrante que corresponde a los productos "estrella" (superior derecho), se puede observar un cierto potencial, puesto que crece sobre el promedio de los bienes de baja tecnología basados en recursos naturales y el producto ecuatoriano gana participación en un mercado mundial que se reduce. Además, tanto Rusia como Estados Unidos han vuelto a aumentar su demanda permitiendo incrementos de más del 10% en 2004. Conforme se fortalezca Rusia y China empiece a incrementar su demanda, como se espera, las perspectivas para el sector son bastante alentadoras.

Las exportaciones mundiales de enlatados de pescado cayeron en 4,1% promedio anual entre 1997 y 2002, situándose por debajo del crecimiento promedio de las exportaciones de bienes basados en recursos naturales. Sin embargo, puesto que se trata de un bien de consumo masivo y debido a la recesión mundial que afecta al consumo de los mismos, la ganancia de participación en el mercado mundial de las exportaciones ecuatorianas se traduce en un comportamiento dinámico que lo califica como producto potencial, aunque se sitúe entre los productos calificados como "estrella en adversidad" (cuadrante inferior derecho).

Las exportaciones ecuatorianas también dependen mucho del acceso al mercado norteamericano el cual hoy ha sido limitado porque ese país no extendió preferencias arancelarias en el ATPDEA. Se espera que este problema sea superado tras la adopción de un Tratado de Libre Comercio (TLC), hoy en negociación. Los productores locales avizoran un potencial de crecimiento sustancial, pudiendo en el corto plazo aumentar las exportaciones en no menos del 30%.

Los jugos y conservas de frutas y los artículos de confitería se encuentran en un caso similar al de las flores frescas, pero con incrementos marginales en su participación de mercado. Su importancia en las exportaciones totales nacionales es bastante inferior a las de los otros productos analizados, alcanzando en 2002 valores de US$ 72 y US$ 35 millones, respectivamente. Se trata de bienes de consumo masivo que registraron reducciones inferiores a las del promedio de bienes basados en recursos naturales, por lo que constituyen oportunidades para el desarrollo de la oferta exportable ecuatoriana. El comercio mundial supera los US$ 13.000 millones en 2004, con un crecimiento del 20% con respecto al año anterior.

Finalmente, el caso del camarón es más problemático ya que se encuentra en el cuadrante que corresponde a los productos "en declive" (inferior izquierdo), es decir, en el cual decrecieron las exportaciones mundiales del producto y disminuyó la importancia de las exportaciones ecuatorianas en el total mundial. Sin embargo, se trata de US$ 253 millones que representan el 8,5% del total de exportaciones no petroleras en 2002. Consideramos que la dramática caída en las

40 En el 2004 fueron de $329 millones.

ventas de camarón se debió a factores exógenos, en especial la recesión mundial en 2001 y 2002. Esta tendencia parece haber sido superada dado que en los dos años posteriores el crecimiento de la demanda mundial fue de 9% y 15%, respectivamente. Así, se espera que el mercado mundial de casi US$ 10.000 millones anuales continúe creciendo a no menos de 5% anual, según la información emitida por la *Economist Intelligence Unit*.

Flores frescas

En este grupo se destacan las rosas que constituyeron el 75,2% (US$ 251 millones) del total de flores exportado por el país en 2002. Su principal mercado de destino fueron los Estados Unidos que concentraron el 62,3% del total del producto en 1997 y el 63,1% en 2002. Japón ha concentrado cerca del 5% de las ventas de este producto en el periodo, alcanzando los US$ 12,3 millones en 2002. Un mercado interesante para las rosas es Italia, que pasa de concentrar el 4,3% de las ventas del producto en 1997 a 9,5% en 2002, convirtiéndose en el segundo mercado en importancia.

Entre 1997 y 2002 Ecuador ocupó el tercer puesto entre los principales exportadores mundiales de flores frescas[41], luego de Holanda que concentró el 57,2% de las ventas y de Colombia que obtuvo el 16,1%. El principal importador mundial fue Alemania (21,9%), seguido de Estados Unidos (18,4%), Reino Unido (13,1%) y Holanda (10,1%). Las importaciones holandesas de flores frescas representaron el 19,7% de sus exportaciones. Este país constituye el principal reexportador mundial del producto, agregando una gran cantidad de valor interno a sus exportaciones. Italia y Japón, destinos importantes para nuestras exportaciones de flores ocupan el puesto 8 y 6 entre los principales importadores mundiales. Se debería tratar de diversificar los mercados de destino de la flor ecuatoriana mediante una mayor promoción basada en la calidad del producto y no en el precio que, en el nuevo sistema de dolarización, constituye la principal ventaja para nuestros competidores directos.

Enlatados de pescado

El 58,4% de las exportaciones nacionales de enlatados de pescado fueron de atún, y pasaron de US$ 80,5 millones en 1997 a US$ 194,6 millones en 2002. La dependencia en cuanto a mercados de destino fue mucho menor en 1997 cuando el 21,7% del producto se dirigió al Reino Unido, el 16,1% a Chile y el 11,8% a Colombia. Estados Unidos concentró apenas 4,2% de las ventas, es decir, US$ 3,3 millones. Esta situación cambió en 2002, cuando el 51,4% de las exportaciones ecuatorianas de atún enlatado se dirigieron a Estados Unidos (US$ 110,1 millones) y el 6,6% a Colombia. Esta gran dependencia puede ser

41 No se puede realizar el análisis mundial únicamente para las rosas, debido a que no existe el detalle de desagregación arancelario requerido en la información internacional.

riesgosa para el futuro de la industria nacional, por lo que se debería trabajar en la diversificación de mercados y de productos específicos[42]. Además, este producto aún no forma parte de la Ley de Preferencias Andinas (ATPDEA), siendo Ecuador el segundo principal abastecedor del mercado norteamericano en 2002.

Ecuador ocupó el tercer puesto en el mundo entre los principales exportadores mundiales de atún enlatado entre 1997 y 2002, concentrando en promedio el 6,8% del total de las ventas, luego de Holanda (40,3%) y de España (11,5%). El principal importador mundial de atún enlatado fue Estados Unidos que concentró 20% de las compras, seguido de Francia (14%) y el Reino Unido (12,9%). Francia es un reexportador del producto, pero sus importaciones fueron tres veces mayores que sus exportaciones, por lo que es también uno de los principales consumidores mundiales. Colombia ocupó el puesto 13 entre los principales importadores del producto.

Jugos y conservas de frutas

Dentro de este grupo destacan en Ecuador el jugo de maracuyá, que representó el 35,5% de las ventas totales del sector en 2002 y los palmitos (33,7%). Holanda y Estados Unidos son los principales mercados de destino de las exportaciones ecuatorianas de jugo de maracuyá, aunque los dos disminuyeron su participación en el total de ventas pasando del 89,9% en 1997 al 70,4% en 2002. En cuanto a los palmitos, Francia ha sido el principal destino de nuestras ventas, concentrando 45,6% de ellas en 1997 y 52,5% en 2002. El segundo mercado de destino en 1997 fue Argentina, pero sufrió una terrible caída producto de la crisis por la que atravesó el país. En 2002, Estados Unidos se convirtió en el segundo mercado de destino, concentrando el 17,8% de las ventas ecuatorianas de palmito.

No se puede realizar un análisis del comercio mundial del jugo de maracuyá, ya que al igual que para las rosas sólo se posee información acerca de la partida arancelaria que corresponde al jugo de otras frutas. Las exportaciones ecuatorianas de esta partida ocuparon el puesto 6 en el mundo, representando el 4,6% del total, luego de Estados Unidos, Alemania, Holanda, Italia y Austria. Puesto que cerca del 98% de las ventas ecuatorianas de esta partida corresponde a jugo de maracuyá, y que los principales exportadores mundiales no exportan esta fruta, concluimos que el país constituye el principal abastecedor mundial del producto.

A partir de 2001, Ecuador se convierte en el primer abastecedor mundial de palmitos concentrando el 39,7% del total de ventas, superando a Costa Rica (34,2%). Los principales importadores mundiales de palmito fueron Francia que

42 Tales como el atún enlatado en aceite de girasol, la ensalada de atún, el atún con alcaparras, con champiñones, con aceitunas, con tomate, con otros vegetales, etc.

concentró el 34,4% de las compras, Argentina (28,4%) y Estados Unidos (10,4%) en el periodo 1997-2002. Ecuador constituye el segundo abastecedor del mercado francés, luego de Costa Rica. Esto evidencia las mejores condiciones comerciales del país centroamericano en cuanto a la distribución del producto en Europa.

Artículos de confitería

El principal producto exportado por Ecuador dentro de este grupo son los chicles y gomas de mascar que representaron el 42,6% del total. El principal mercado de destino de este producto ha sido Colombia que concentró el 42,2% de las exportaciones en 1997 y el 45,1% en 2002, seguido de Perú, cuya importancia cae de 38,8% en 1997 a 15,3% en 2002, producto de la emigración de las industrias ecuatorianas hacia este país. México es un caso interesante ya que no recibía exportaciones ecuatorianas de chicles en 1997 y concentra el 11,7% de estas en 2002, convirtiéndose en el tercer mercado de destino.

El primer exportador mundial de chicles en el periodo 1997-2002 fue Turquía que concentró el 11,7% de las ventas, seguido de Canadá y México que constituye uno de los mercados de destino importantes para las ventas ecuatorianas. Ecuador ocupó el puesto 22 en el mundo alcanzando el 1%. El principal importador mundial del producto fue Estados Unidos que concentró el 20,7% de las compras, provenientes sobretodo de México, seguido de Alemania (9,2%). Colombia, principal destino de nuestras exportaciones se ubica en el puesto 23 entre los principales importadores mundiales, constituyendo un mercado natural para el producto ecuatoriano, debido únicamente a su ubicación y a las preferencias arancelarias andinas.

Camarón

El principal mercado de destino de las exportaciones ecuatorianas de camarón ha sido siempre Estados Unidos, concentrando el 62,3% de las ventas en 1997 y el 63,1% en 2002. Italia, España, Francia y Japón constituyeron otros destinos importantes para el producto ecuatoriano. La impresionante caída de US$ 885,2 millones en 1997 a US$ 251,2 millones en 2002 se debe a la enfermedad de la mancha blanca que afectó a los cultivos ecuatorianos y a la falta de medidas oportunas para controlar la plaga.

El principal exportador mundial de camarón en el periodo 1997-2002 fue Tailandia que concentró en promedio el 20,2% de las ventas. En 1997 Ecuador ocupó el segundo lugar en el mundo (11,9%) seguido de Indonesia (11,8%). En 2002 Ecuador ocupó el quinto puesto concentrando el 5% de las ventas totales, pese a los graves problemas que afectaron a la industria. Los principales importadores mundiales del producto fueron Estados Unidos que concentró el 32,4% de las compras y Japón (29,8%), quienes constituyen consumidores netos del producto ya que no registraron exportaciones.

Este producto es considerado estratégico para el desarrollo de la oferta exportable ecuatoriana ya que el país tiene potencial para convertirse en el principal exportador mundial. Sin embargo, es necesaria una mayor tecnificación de la producción e incorporación de nuevos instrumentos para el control de plagas.

En los últimos años, el sector camaronero en Ecuador ha mostrado signos de recuperación tras la aparición del virus de la mancha blanca. La adopción de mejor tecnología y control de la producción ha sido lenta debido a problemas de financiamiento, entre otros. Sin embargo, tanto en 2003 como en 2004 el crecimiento de las exportaciones ecuatorianas ha sido robusto. En 2004, las exportaciones crecieron al 15%, superando el crecimiento de las importaciones mundiales del 13%. El sector tiene capacidad de recuperar la primera posición de mercado que tuvo hace seis años cuando las exportaciones superaron los US$ 900 millones con un continuo esfuerzo de aplicación de mejores controles de producción. Las políticas sectoriales que apoyen al sector ayudando a resolver los problemas de organización, crédito e investigación biológica podrían generar grandes réditos.

Instrumentos, estrategias y propuestas

Algunas de las políticas sectoriales que proponemos para las exportaciones no tradicionales son transversales y otras verticales. Iniciamos con las primeras para luego sistematizar las políticas sectoriales verticales para cada sector seleccionado.

Las políticas sectoriales dirigidas al sector exportador deben fomentar una correcta coordinación institucional entre los distintos organismos públicos y privados tales como el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca (MICIP); el Banco Central del Ecuador (BCE); el Sistema Nacional de Aduanas; CORPEI; COMEXI; FEDEXPOR; el Concejo Nacional de Competitividad (CNC) y una serie de organizaciones gremiales que tienen como objetivo el fomento de las actividades de exportación[43] [44].

---

43 El MICIP constituye el organismo que encabeza la ejecución de propuestas y políticas en materia de comercio exterior e inversiones, lidera las negociaciones comerciales internacionales y mantiene el control y evaluación de los distintos organismos gubernamentales que tienen como objetivo la promoción de la oferta exportable nacional. El COMEXI tiene como funciones determinar las políticas de comercio exterior y desarrollo de regímenes especiales, expedir las normas para la ejecución de las políticas, establecer los lineamientos para el plan estratégico de promoción de exportaciones, establecer directrices y plazos de aranceles y normas de valor. CORPEI se encarga de la promoción no financiera, es decir, con el financiamiento de las unidades productivas en áreas de información, capacitación, asistencia técnica, desarrollo de mercados y diversificación de la oferta exportable mediante la promoción.

44 FEDEXPOR agrupa a los productores y exportadores ecuatorianos y tiene como objetivo la elaboración de proyectos para actualizar y mejorar el marco jurídico e institucional referente a la promoción y generación de oferta exportable. Actualmente se encuentra trabajando en la nueva Ley de Aduanas, en las resoluciones sobre Tarifas de Carga Aérea, descentralización del Servicio de Registro Sanitario y evaluación de la Ley Marco de Comercio Exterior y la Inversión. Existen además un sin número de asociaciones gremiales como Expoflores, la Corporación Nacional de Bananeros, la Asociación de Industriales Textiles, la Asociación de Atuneros y otras, que tienen como el fomento de la oferta exportable de cada sector.

Actualmente el país está trabajando en la modernización del Sistema Nacional de Aduanas con el objetivo de facilitar los trámites de exportación e importación mediante una reingeniería de procesos y capacitación de los funcionarios. Se debe atacar la corrupción en la institución para que mejore la competitividad de las industrias y disminuyan los desincentivos de los exportadores. La elaboración de políticas sectoriales debería realizarse en conjunto ya que involucra a todas las entidades antes citadas.

Del análisis realizado en la sección anterior podemos identificar algunos problemas específicos a cada sector. Por ejemplo, en las flores, uno de los mayores inconvenientes es el no contar con adecuados instrumentos y recursos para aumentar y mejorar el mercadeo. En el caso de los elaborados de pescado se basa más en competitividad productiva y acceso a mercados. Los productos de jugos y conservas parecen sufrir de problemas de economías de escala más que otros sectores, aunque también tienen problemas de financiamiento y organización gremial. El camarón, un producto que ya ha demostrado resultados positivos, requiere facilidades de financiamiento, apoyo de investigación y control intra-sector para controlar la contaminación y las enfermedades. Se deben además realizar estudios específicos que identifiquen las causas de su desarrollo y posibles oportunidades dentro de las nuevas condiciones mundiales de comercio.

Se requiere de información detallada y actualizada que permita a los exportadores identificar oportunidades en cuanto a productos y mercados de destino dinámicos a escala nacional y mundial. Debería existir un sistema de información comercial donde se registren los valores exportados e importados en el país y el mundo, los precios y requerimientos para exportar o importar en distintos mercados, además de los resultados de diagnósticos e investigaciones específicas que tengan como objetivo el desarrollo de nuevas oportunidades comerciales y nuevas prácticas tecnológicas para cada uno de los sectores. El Estado podría ayudar a superar las trabas que impiden que las mismas empresas establezcan estos sistemas informativos.

La incursión en ferias internacionales es importante para establecer contactos y conocer nuevos mercados. Se deben buscar nuevos canales de distribución al interior de los actuales países de destino donde se puedan obtener mayores beneficios económicos, así como tratar de establecer alianzas estratégicas mutuamente benéficas con empresas internacionales que requieran de materia prima, a cambio de la comercialización del producto nacional en sus países.

En Ecuador ha sido escaso el apoyo, tanto del sector público como del privado, a la investigación y al acceso a nuevas tecnologías para la industria. Es necesaria una política que fomente la investigación mediante la utilización de las instituciones existentes tales como universidades y laboratorios y el refuerzo de los vínculos de éstas con la industria privada. El objetivo de las instituciones debe ser la formación y capacitación de grupos especializados en distintas áreas del proceso productivo, además del desarrollo de nuevas tecnologías eficientes y de bajo costo que respondan a las necesidades propias del sector. Se deben buscar alternativas de autogestión para la investigación, mediante el desarrollo de proyectos coordinados que sean rentables y programas de transferencia tecnológica y capacitación empresarial.

Como ya se señaló en la sección referida al turismo, los bancos ecuatorianos disponen de una buena cantidad de recursos ociosos que se mantiene en depósitos líquidos en bancos estadounidenses. Quizás la razón principal para mantener esos depósitos fuera del país sea la cautela ante la inexistencia de un prestamista de última instancia, pero también debe pesar la falta de sectores a los que los bancos pueden prestar sin incurrir en altas provisiones. Por esto creemos, que si el Estado puede cubrir esas provisiones para los préstamos a los sectores que merezcan fomentarse, se estaría facilitando la concesión de créditos dirigidos.

Esta política de fomentar créditos a través de cubrir provisiones es especialmente importante para el sector del camarón, que actualmente es considerado como de riesgo. La Superintendencia de Bancos lo ha calificado en categoría C, por lo que, bajo la situación actual es muy difícil que el sector bancario privado llegue a concederle créditos. Creemos que la política propuesta puede mejorar sensiblemente la situación.

El Cuadro 6 presenta un resumen de las propuestas para el sector de camarón y enlatados de pescado. Mientras que el Cuadro 7 presenta un resumen de las propuestas para el sector de las flores frescas y el Cuadro 8 presenta un resumen de las propuestas para el sector de jugos y conservas de frutas.

Cuadro 6 **Sistematización de las políticas propuestas para el camarón y enlatados de pescado**

Objetivo	Política propuesta
Fomentar el crédito hacia el sector.	•Cobertura estatal de las provisiones para préstamos a este sector, especialmente importante para camarón.
Contar con un marco legal acorde con la situación actual y las perspectivas de desarrollo.	•Elaboración de la nueva Ley de Pesca y sus reglamentos.
Mejorar el Sistema Nacional de Aduanas, para agilizar el proceso de exportación e importación.	•Reingeniería de aplicación de procesos y trámites. Revisión completa de los mismos y capacitación a los funcionarios.
Establecer las bases para la explotación sustentable de los recursos pesqueros.	•Preparación de diagnósticos y desarrollo de información actualizada para definir estrategias, planes y programas de explotación.
Fomentar la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías o adaptar tecnologías desarrolladas en otros países.	•Creación de programas para transferencia tecnológica y fortalecimiento de la Escuela Técnica de Pesquería (ESTEPE) para que realice capacitación en áreas prioritarias.
Adoptar normas internacionales de gestión de calidad (HACCP, ISO) y establecer estructuras de acreditación necesarias para que las empresas adopten medidas ambientales.	•Capacitación en las normas HACCP e ISO, elaboración de manuales de procesos de calidad. •Evaluación permanente de las plantas procesadoras y control de calidad de los productos elaborados
Prevenir y controlar posibles impactos ambientales negativos de las actividades productivas.	•Cursos de capacitación ambiental e incentivos económicos y de imagen para las empresas que realicen las mejores prácticas.
Diversificar variedades de productos y mercados de exportación.	•Estudios producto/mercado, desarrollo de un Plan de Promoción Sectorial para el fomento de las exportaciones.

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 7 Sistematización de las políticas propuestas para flores frescas

Objetivo	Política propuesta
Promocionar el producto ecuatoriano en el mercado internacional.	•Estrategia de promoción y mercadeo basada en la calidad del producto no en el precio. Presencia en ferias internacionales. Buscar nuevas empresas distribuidoras.
Fomentar el apoyo y la solidaridad entre empresarios dedicados a la misma actividad productiva.	•Alianzas estratégicas entre empresas exportadoras nacionales con el fin de que se incrementen los volúmenes comercializados.
Reducir la dependencia de la compra de patentes extranjeras que encarecen el producto final.	•Investigación tecnológica para el desarrollo de nuevas variedades de productos con patentes nacionales e internacionales.
Reducir los altos costos de transporte y flete frente a los competidores directos.	•Consolidación de sistemas de carga de gran volumen, mayores líneas de flete y menores precios.
Mejorar los beneficios económicos mejorando el posicionamiento en la cadena de producción y distribución.	•Establecimiento de comercializadoras propias ecuatorianas en los países de destino de las exportaciones.
Controlar posibles impactos ambientales que perjudicarían la imagen del producto ecuatoriano en el exterior.	•Establecimiento de programas de certificación ambiental.
Promocionar el producto nacional e incrementar la rentabilidad de la actividad productiva.	•Posicionarse en el mercado internacional con marca propia.

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 8 Sistematización de las políticas propuestas para jugos y conservas de frutas

Objetivo	Política propuesta
Aumentar los beneficios económicos de la actividad productiva.	•Mejora de las condiciones de distribución del producto en el extranjero. Lograr la inserción de productos ecuatorianos en grandes cadenas de supermercados y tiendas de consumo.
Unificar bajo un mismo objetivo las prácticas individuales de fomento a las exportaciones del sector.	•Coordinación institucional entre organismos públicos, privados, gremios y empresas exportadoras.
Mejorar la competitividad de las empresas mediante la difusión de las mejores oportunidades comerciales.	•Creación de sistemas regionales de información comercial que tengan a disposición de los empresarios: valores y volúmenes comercializados, precios y requerimientos de exportación en el Ecuador y el mundo.
Promoción del sector ecuatoriano en los mercados internacionales.	•Creación de una marca nacional que sea reconocida internacionalmente.
Mejorar el sistema de distribución vigente con las empresas extranjeras.	•Alianzas estratégicas con empresas que requieren materias primas a cambio de la comercialización de productos ecuatorianos en sus mercados.
Mejor articulación entre las empresas que forman parte de la cadena del producto.	•Establecimiento de programas de asistencia técnica para la modernización de las empresas que forman la cadena productiva, especialmente aquellas proveedoras de materia prima.
Fomentar la investigación y la difusión de las mejores tecnologías.	•Incentivos para la investigación y el desarrollo de nuevos procesos tecnológicos. Se debería trabajar en el desarrollo interno de nuevos procesos de empacado que no dependan de maquinaria e insumos extranjeros.

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

Este trabajo busca aportar al encuentro de un punto intermedio entre los que propugnan las políticas de liberalización y apertura, y aquellos que añoran las políticas intervencionistas del modelo de sustitución de importaciones. Hemos revisado las experiencias ecuatorianas con las políticas sectoriales y los resultados identificados no son alentadores. Sin embargo, existen excepciones como la exitosa experiencia del banano en los años cincuenta.

Observamos que un problema común que han afrontado las políticas sectoriales ha sido la alta inestabilidad económica y política que ha complicado la formación de consensos básicos y la construcción de instituciones inmunes a las presiones políticas o influencia de grupos de poder. Con ello, desde el diseño hasta la aplicación de las políticas se han visto comprometidas.

Tanto de la experiencia como de los amplios estudios internacionales se extraen las condiciones que influyen en las probabilidades de éxito o fracaso de las políticas sectoriales. En primer lugar, consideramos que aplicar políticas sectoriales tiene sentido, siempre y cuando éstas sean ejecutadas por instituciones fuertes y protegidas de potencial captura política.

En segundo lugar, las condiciones macro generales son altamente favorables en estos momentos. En especial, la estabilidad de precios transparenta las señales del mercado y revela las ineficiencias de la economía ecuatoriana, pero a su vez, abre la puerta para identificar con más claridad las fallas del mercado que pueden ser corregidas.

En tercer lugar, el manejo fiscal errático y deficitario está siendo revertido. Los avances estructurales en la cobranza de impuestos y generación de superávit vislumbran la posibilidad de que gobiernos realicen políticas fiscales más eficaces para resolver los problemas socioeconómicos. No obstante, en el corto plazo el sector público ecuatoriano tiene un presupuesto demasiado restringido para aplicar políticas sectoriales con gran costo fiscal, sea vía subsidios o descuentos tributarios sustanciales.

Se identifica entonces la viabilidad para diseñar e implementar políticas de bajo costo y alto beneficio potencial, a pesar de que permanece el riesgo de que si son aplicadas mediante las instituciones existentes los programas puedan ser capturados. El reto es establecer procesos y procedimientos que minimicen ese riesgo en la mayoría de casos.

Entre las políticas horizontales propuestas ocupa un lugar importante la de simplificar la compleja tramitología que enfrentan los productores, para de esta manera reducir el tiempo dedicado a trámites engorrosos y limitar la corrupción. Ofrecemos varias sugerencias para generar nuevamente confianza y dinamizar el sector financiero. Proponemos políticas horizontales de crédito dirigido que minimicen el costo que podría afrontar el Estado, al tiempo de fomentar los préstamos hacia los sectores escogidos. Finalmente, analizamos algunas de las reformas que deberían hacerse en el manejo de las empresas del sector público para así poder reducir los costos de producción.

Ecuador tiene un importante potencial en el área turística, pero la captura de las instituciones que definen las políticas para el sector y las fallas de mercado conducen a una baja demanda mundial y pobre oferta nacional de calidad. Formulamos varias políticas para mitigar estos problemas que giran alrededor de la promoción y el mejoramiento de la información para el turista.

En el caso de las exportaciones no tradicionales identificamos algunos productos con potencial de crecimiento y amplio impacto como las flores frescas, los enlatados de pescado, los artículos de confitería, los jugos y conservas de frutas y el camarón. Para resolver algunos de los problemas identificados en estos productos proponemos políticas tanto horizontales como verticales.

Las exportaciones no tradicionales requieren una correcta coordinación institucional entre los distintos organismos públicos y privados. Entre otras, se formula un sistema de información comercial que permita al sector empresarial identificar mejor las oportunidades y amenazas, mejores sistemas de certificación de calidad, campañas de promoción internacional, fomento de la investigación, transferencia de tecnología, crédito, entre otros.

Cabe finalizar reconociendo que este trabajo abarca un tema de álgida discusión. El análisis nos llevó a concluir que la aplicación de estas políticas en Ecuador puede ser viable debido a que ciertas condiciones favorables están presentes hoy. No obstante, muchas otras condiciones negativas siguen presentes. En especial, las instituciones formales e informales son débiles y susceptibles a ser capturadas por grupos de intereses. También reconocemos que en el proceso de cubrir múltiples aspectos, otros pueden haber quedado omitidos. Por ello, el estudio debe ser a la vez considerado como una invitación para volver a discutir y evaluar las políticas sectoriales que pueden ofrecer, como lo han hecho en Ecuador y muchos países, instrumentos para generar crecimiento económico y mejorar la distribución de la riqueza mediante la creación de empleo.

Bibliografía

• Abril, Galo y Urriola, Rafael (1990), Incentivos de Fomento Industrial en Ecuador: 1972-1986. CEPLAES, Quito, Ecuador.

• Arteta, Gustavo (2000), "Crecimiento de la productividad total de factores en Ecuador: su ausencia explica el estancamiento". Tendencias Económicas, Financieras y Políticas, CORDES, primer semestre.

• Arteta, Gustavo y Hurtado, Osvaldo (2002), *"Ecuador Political Economy: The Quandary of Governance and Economic Development"*. Paper sponsored by CEPAL and Ford Foundation for Project Political Economy of the Andean Region, ECLAC, May.

• Arteta, Gustavo (2000), "Crecimiento de la productividad total de factores en Ecuador: su ausencia explica el estancamiento". Tendencias Económicas, Financieras y Políticas. CORDES, primer semestre.

• Ayala Mora, Enrique (1990), Nueva Historia del Ecuador. Corporación Editora Nacional Grijalbo, Quito, Ecuador.

• Buchanan, James (1965), *"An economic theory of clubs"*. Economic 33, 1-14.

• CEPAL (1954), El Desarrollo Económico del Ecuador. México, N.U.

• CEPAL (2002), Balance preliminar de las economías. Publicaciones Naciones Unidas, Santiago, Chile.

• Coase, Ronald (1960), *"The problem of social cost"*, Journal of Law and Economics. October, p. 1-44.

• Coronel & Pérez Abogados (2002), Propuesta e Implementación de Recomendaciones para el Mejoramiento del Proceso de Constitución de Sociedades en Ecuador. MICIP, Quito, Ecuador.

• De Toqueville, Alexis (2000), *Democracy in America*, Bantam Classic and Loveswept. Reeditado de (Vol.1 1835, Vol. II, 1840).

• Fisher, Sabine (1983), Estado, clases e industria. Editorial El Conejo, Quito, Ecuador.

• Granja, Marco A. (2002), Compendio de requisitos y trámites de exportación. Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca (MICIP), Quito, Ecuador.

• Harrison, Lawrence (1989), El Subdesarrollo está en la Mente. Limusa, México.

• Hurtado Osvaldo (2001), "Cultura y desarrollo", Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia. Rolando Franco compilador, Siglo XXI, México.

• Hurtado Osvaldo (1999), Deberes y responsabilidades para ser buenos ecuatorianos. CORDES, Quito.

• Hurtado Osvaldo (1994), "Cultura política". Léxico Político Ecuatoriano, ILDIS, Quito, 1994.

• Jaramillo, Esteban (1999), "Drásticos cambios en el sistema financiero". Tendencias Económicas Financieras y Políticas, segundo semestre: Pág. 29-36.

• Morrillo, Jaime (1996), Economía Monetaria en Ecuador. Quito, Ecuador. Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad (MICIP) y Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). (2004) Informe de Competitividad Industrial del Ecuador, Quito, Ecuador.

• Oliva, Carlos (2005), Manuscrito. Corporación Andina de Fomento.

• Pigou, A.C. (1932), *The Economics of Welfare*. Mac Millan, Londres, Reino Unido.

• Porter, Michael E. y Schwab, Klaus (2003), *The Global Competitiveness Report 2002-2003*. World Economic Forum, New York, Estados Unidos.

• *Rodrik*, D. (2000), *Development Strategies for the Next Century*. Mimeo, Harvard University. http://ksghome.harvard.edu/~.drodrik.academic.ksg/devstrat.pdf.

• Samaniego Ponce, Pablo (1993), Situación de la Industria Ecuatoriana en los 80. INSOTEC, Quito, Ecuador.

• Tullock, Gordon (1990), *Rent Seeking:* A Survey. New Holland Press, Amsterdam, Holanda.

• Urriola, Rafael comp. (1988), Políticas de Industrialización en América Latina. ILDIS, CEPLAES, Quito, Ecuador.

• Velasco, Fernando (1983), Ecuador: Subdesarrollo y Dependencia. Editorial El Conejo, Quito, Ecuador.

• Williamson, Oliver E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*. The Free Press, Estados Unidos.

• World Bank (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*

Viabilidad de políticas sectoriales en Perú

Carlos Oliva

Viabilidad de políticas sectoriales en Perú[1]

Carlos Oliva[2]

El papel del Estado en la economía peruana ha sido una constante en la discusión sobre cómo impulsar el desarrollo. La ausencia de consensos sobre temas cruciales en los últimos cuarenta años, en los que se han explorado una amplia gama de políticas más o menos estatistas, ha derivado en una economía endeble, vulnerable y pobre. Los resultados económicos y sociales son desalentadores: el PIB real *per cápita* de 2003 es similar al de 1970 y a principios del siglo XXI más de la mitad de la población es pobre.

En el marco de la inestabilidad descrita, Perú ha experimentado con las denominadas políticas sectoriales, definidas como aquellas políticas públicas explícitamente adoptadas con el fin de alterar la producción de bienes o servicios, favoreciendo a algún sector o actividad económica específica[3]. Aunque la experiencia internacional revela algunos casos exitosos de la aplicación de estas políticas, como en el sudeste asiático, en general éstas no han resultado beneficiosas para Perú. Naturalmente esto no implica de antemano que, dadas las condiciones adecuadas, las políticas sectoriales no puedan tener un impacto positivo sobre la economía peruana. Para estudiar ello, se requiere no sólo conocer con cierta precisión lo que pudo haber pasado con las experiencias fallidas, sino además saber qué tipo de política tendría posibilidad de éxito en las circunstancias actuales.

En la siguiente sección se hace un rápido repaso de las políticas sectoriales aplicadas, resaltando los factores de éxito o fracaso. Más adelante se identifican algunas políticas que podrían tener un impacto positivo en la economía peruana, no sin antes realizar un breve análisis sobre el entorno con la finalidad de evaluar si las condiciones pudiesen estar dadas para el éxito de las mismas.

1 Agradezco los comentarios y sugerencias de Bartolomé Ríos, Fidel Jaramillo, Osmel Manzano y del resto del equipo de trabajo de este libro. Agradezco especialmente a la Corporación Andina de Fomento (CAF) por el financiamiento de este trabajo. Las ideas y los errores expresados son de la responsabilidad exclusiva del autor.

2 Socio de Governa, empresa consultora. Correo electrónico: *coliva@governa.com.pe.*

3 Una variación del concepto de las políticas sectoriales son las "políticas industriales", las cuales tienen el mismo objetivo pero se circunscriben a actividades industriales, confundiéndose a veces ambas definiciones debido al sesgo hacia la promoción de la industrialización. En este informe se prefiere el concepto de políticas sectoriales debido a que las políticas pueden abarcar la promoción de la agricultura o el turismo, por ejemplo.

Experiencias de la aplicación de políticas sectoriales

Las políticas sectoriales más importantes aplicadas en Perú durante las últimas décadas se clasifican en cuatro grandes grupos: políticas comerciales y cambiarias; inversión pública para la promoción de ciertas zonas o sectores; políticas de financiación, con crédito dirigido y tasas de interés subsidiadas para actividades específicas; e incentivos tributarios para zonas, actividades y sectores particulares.

Políticas comerciales y cambiarias

Perú ha experimentado en las últimas décadas con variados sistemas comerciales y cambiarios con resultados mixtos. Hasta finales de la década de los ochenta el país contaba con elevados aranceles para la importación con la finalidad de proteger al productor interno[4]. Existía una serie de barreras para-arancelarias como cuotas o prohibiciones que restringían severamente la importación, así como un sistema cambiario intervenido e inestable producto de distintos regímenes (fijo, reptante, múltiple) y, en general, una moneda nacional sobrevaluada con el fin de controlar la inflación pero con efectos negativos sobre el sector exportador. En la práctica, estas políticas tuvieron un efecto inicial positivo en términos de un mayor crecimiento económico, pero al mismo tiempo generaron distorsiones que a la postre pasaron la factura[5].

Las políticas de protección industrial encarecieron los precios de las importaciones y de los bienes no transables, viéndose afectado el precio relativo de las exportaciones que dependía principalmente de los precios internacionales y del tipo de cambio artificialmente apreciado. La incapacidad para generar reservas y un endeudamiento externo imprudente debilitaron al sector externo. A pesar de la recuperación de los precios de las exportaciones a finales de la década de los setenta, Perú sufrió una crisis de balanza de pagos a principios de la siguiente década de la cual no se salió sino hasta diez años después, cuando se cambia radicalmente el modelo económico.

La liberalización comercial iniciada en 1991, acompañada de otras políticas de mercado consistentes, tuvo un impacto positivo en cuanto a crecimiento y disminución de la pobreza. El PIB real *per cápita* creció en un 44% entre 1990 y 1997 y la pobreza se redujo del 53,4% en 1994 al 50,4% en 1997. Por su parte, se estableció una política cambiaria que reflejaba las condiciones del mercado,

4 Entre 1960 y 1990, el arancel promedio en Perú fue del 60%. La tímida liberalización de inicios de la década de los ochenta redujo ese promedio a 40%, para después alcanzar el 70% hacia finales de aquella década. Ver FMI (2001).

5 Aunque el comportamiento económico no puede únicamente atribuirse a este tipo de políticas, las mismas son un buen referente del sesgo de los modelos seguidos. El PIB de Perú creció a un promedio del 4,5% anual entre 1951 y 1988, mientras que cayó en un promedio anual de 5,3% entre 1989 y 1992.

la cual eliminó en gran parte los costos de mantener un tipo de cambio artificial y aumentó las expectativas de inversión.

Lo rescatable de estas experiencias en términos de políticas sectoriales es el aprendizaje de que un mismo instrumento (i.e. políticas comerciales o cambiarias) puede tener efectos prácticamente opuestos: cuando la orientación fue hacia el mercado y hacia la reducción de distorsiones, y cuando estuvo acompañada de otras reformas en la misma dirección, éste último con resultados favorables para el país.

Inversión pública

La inversión pública ha sido frecuentemente un instrumento de política sectorial. La experiencia peruana revela resultados poco eficientes cuando la inversión pública se dirigió directamente hacia procesos productivos. En la actualidad la estrechez fiscal ha reducido esta variable marcadamente[6].

El modelo de sustitución de importaciones se implantó junto con la decisión del Estado de escoger sectores dinámicos y así promover su desarrollo. De este modo, el Estado se reservó la producción en áreas consideradas estratégicas como el acero, el petróleo, la química básica y todos los servicios públicos, además de intervenir en la producción minera, pesquera y de transporte, así como en la distribución y comercialización de productos básicos.

El resultado es que la inversión pública no ha sido eficiente y en muchas ocasiones se ha utilizado como instrumento de política para favorecer a regiones o sectores productivos particulares. La inversión pública en infraestructura ha sido tradicionalmente baja y se ha traducido en el escaso desarrollo de puertos, aeropuertos, carreteras, infraestructura eléctrica y de telecomunicaciones[7]. Mas aún, una parte significativa de los recursos propios y del endeudamiento externo se utilizó en grandes proyectos con escaso beneficio económico y social.

Una muestra de ello son los proyectos hidráulicos del Instituto Nacional de Desarrollo. Desde principios de la década de los setenta el Estado ha destinado alrededor de US$ 3.375 millones en costos de inversión para desarrollar diez proyectos hidráulicos en la costa[8]. Ninguno de estos proyectos ha sido termina-

6 La inversión pública promedió un 6% del PIB entre 1951 y 1988. A partir de entonces empieza a disminuir gradualmente hasta llegar a cifras inferiores al 3% del PIB desde 2000 y a sólo un 1,9% del PIB en 2003.

7 Las causas de este problema se discuten en Oliva (2003) y tienen que ver con una estructura presupuestaria deficiente y con la ausencia de planeamiento estratégico de mediano y largo plazo.

8 Cálculos realizados en 1993 ya revelaban la magnitud de las inversiones. Entre 1983 y 1992, la inversión en los proyectos hidráulicos de la costa acumulaba US$ 2.612 millones corrientes y US$ 4.448 millones en dólares de 1993. Si a ello se suma el costo de oportunidad del capital, la inversión podía haber llegado a los US$ 22.800 millones en dólares de 1993, equivalente al 27% del PIB de aquel año.

do, requiriéndose para ello aún otros US$ 4.000 millones que, al ritmo presupuestario actual, implicarían 121 años de inversión pública[9].

El costo promedio por hectárea de las nuevas inversiones supera los US$ 12.000 (incluyendo hasta la habilitación de tierras), cifra que hace imposible cualquier negocio rentable ya que existen tierras en la costa con costos promedio por hectárea entre US$ 3.500 y US$ 4.000. Por ejemplo, la utilización de agua en el proyecto Chinecas ha aumentado de 19 mil m3/ha/año en 1972 a 48 mil m3/ha/año para el 2002, ya que éste y otros proyectos han tenido que eliminar áreas de cultivo debido a problemas de drenaje o salinización producto del mal manejo del recurso.

Otro de los grandes proyectos es el de Majes, en el cual se han invertido US$ 843 millones y sólo se ha ejecutado el 41% en más de 25 años. Bajo este proyecto se incorporaron unas 15.000 hectáreas a la producción y se mejoraron otras 5.000 con riego, cuando la idea original contemplaba la incorporación de más de 50.000 hectáreas. En la actualidad, el costo por hectárea supera los US$ 39.000 y en el 80% de las tierras se siembra alfalfa.

Todos estos ejemplos son el fiel reflejo de una inversión pública con escaso rendimiento que ha ocasionado costos que todavía se están pagando, manifestando la poca capacidad del Estado para implementar sus propias políticas sectoriales. El planeamiento y la programación de la inversión pública han sido deficientes, como lo demuestra la inversión inconclusa y subdimensionada, por no haberse utilizado criterios rigurosos de evaluación económica y financiera.

Crédito dirigido

La utilización de crédito dirigido a través de la banca pública ha sido un elemento que ayuda a explicar el éxito de los países del sudeste asiático y en la actualidad, a pesar de sus problemas, es clave para explicar el espectacular crecimiento de la economía china. Sin embargo, la experiencia de este instrumento en Perú ha sido contraproducente.

La banca estatal jugó un papel importante hasta finales de la década de los ochenta, cuando existían bancos especialmente dirigidos a sectores particulares como el industrial o el agropecuario. Estos brindaban tasas de interés y plazos subsidiados con respecto a otros sectores. Uno de los casos referenciales de estas políticas fue el del Banco Agrario (BA), creado en 1931 y cuya experiencia contiene elementos que bien describen lo ocurrido con otros bancos de fomento público, como explica Valdivia (1995).

9 La información proviene de la Oficina de Inversión Pública del MEF, e incluye los proyectos Puyango-Tumbes, Chira-Piura, Olmos-Tinajones, Jequetepeque-Zaña, Chavimochic, Chinecas, Tambo-Ccaracocha, Majes-Siguas, Pasto Grande y Tacna.

Desde principios de la década de los sesenta el BA prácticamente se convirtió en la única fuente de financiamiento para la actividad agropecuaria, aplicando una política de tasas de interés subsidiadas. El manejo del BA fue poco técnico en un sector que requería mecanismos innovadores de crédito y selección debido a las peculiaridades de la actividad. Como resultado, el BA desplazó a la banca comercial en la financiación de actividades en la costa[10], zona que representaba un mercado menos volátil y más rentable y contaba con productores de mayores ingresos y más integrados al mercado[11]. La mayor cantidad de recursos se destinaba al sostenimiento de la actividad agrícola[12], y cada vez menos recursos para la capitalización y comercialización, lo cual atentaba contra la sostenibilidad de los créditos ya que financiaban principalmente gasto corriente. Así mismo, hubo una gran injerencia política tanto en la asignación de créditos como en las condonaciones de los mismos.

Estos factores originaron que la cartera no se recuperase con facilidad lo que, unido a las tasas de interés subsidiadas, incitó a que el gobierno financiase al BA a través del Banco Central. Se creó así un riesgo moral ya que el *bail-out* era prácticamente explícito. La sustitución de la banca comercial por el BA y la concentración del crédito en unas pocas explotaciones agropecuarias fueron claros indicios de que no se estaban solucionando las fallas del mercado.

La ausencia de datos desagregados y la existencia de condonaciones recurrentes dificultan un análisis más detallado. No obstante, es evidente que los resultados fueron adversos ya que, no sólo no se cumplió con los objetivos previstos en términos de financiamiento productivo, sino que el manejo inadecuado originó una emisión monetaria significativa que fue uno de los causantes de la hiperinflación de finales de la década de los años ochenta. El BA se desactivó en 1991[13].

Incentivos tributarios

Los incentivos tributarios han sido un instrumento muy utilizado en Perú, aplicándose de diferentes maneras (exoneraciones, reintegros, zonas especiales) y con variaciones marcadas entre sí. Los resultados han sido decepcionantes en

10 La banca comercial pasó de financiar un 68% del crédito al sector en 1955 a sólo un 5% en 1980.

11 La concentración de recursos era notable ya que alrededor del 60% de los créditos se destinaron a la costa durante 1970-1985, porcentaje que cayó al 35% en 1990; al tiempo que hacia 1984 se verificaba que sólo el 7,5% de las explotaciones agropecuarias obtuvieron un crédito, de las que el 88% provenía del BA. Los montos tampoco eran desdeñables ya que representaron un promedio del 23% del PIB agropecuario entre 1976 y 1989.

12 La proporción de la cartera de crédito destinada al mantenimiento de inversiones ya efectuadas pasó de un 73% en 1970 a un 98,9% en 1990, por lo que los recursos no estaban siendo utilizados para nuevas inversiones.

13 La actual administración ha creado una nueva fuente de financiación para el sector, el denominado Banco Agropecuario. Su inicio ha sido poco dinámico por lo que aún no existen suficientes datos como para realizar una evaluación.

cuanto a la inversión o la igualdad, y se crearon distorsiones que afectaron la eficiencia económica favoreciendo a grupos que no eran los beneficiarios esperados. La simpleza y neutralidad de la administración tributaria sufrió grandes daños.

En el país son comunes las exoneraciones tributarias. Un caso particular es la Amazonía, en cuya ley se extienden los beneficios para promover el desarrollo regional en la cuenca del río Amazonas, pero con una aplicación laxa y sin delimitaciones precisas que hacen que se beneficie a más de la mitad del área nacional[14]. Un estudio del FMI (2000) señala que las exoneraciones a la Amazonía equivalen a un punto porcentual del PIB[15]. En el Marco Macroeconómico Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de 2003 se calculaba que el monto que se ha dejado de recaudar gracias a las exoneraciones ese año alcanzó los S/.4.048 millones, mientras que Apoyo (2003), utilizando una metodología alternativa, estima que las exoneraciones equivalen a S/.2.572 millones producto de un total de 208 beneficios.

El estudio de Apoyo concluye que las exoneraciones tributarias no han servido para los fines que justificaron su creación. En la agricultura no se registran efectos positivos en términos de mayores inversiones, productividad o condiciones de vida. Mientras que en la Amazonía no hay evidencia de mejores remuneraciones o menores precios al consumidor (salvo la gasolina), detectándose incluso un efecto perverso sobre la equidad. No obstante, los costos fiscales sí son evidentes y significativos, no sólo en función de los recursos dejados de recaudar, sino por el aumento en la evasión y elusión y las complicaciones generadas a la administración tributaria.

Por otra parte, desde 1969 hasta finales de la década de los ochenta se utilizó el denominado Certificado de Reintegro Tributario para las Exportaciones No Tradicionales (CERTEX) como mecanismo para aumentar la competitividad de las manufacturas y compensarlas del sesgo antiexportador de la política comercial vigente. Tanto los productos beneficiados con el CERTEX como sus tasas sufrieron diversos cambios durante su existencia, lo cual dificulta el análisis de su efectividad como instrumento de política[16]. Si bien muchas empresas se bene-

14 Las exoneraciones abarcan el Impuesto General a las Ventas o IVA (IGV), el impuesto a la renta de personas jurídicas y el impuesto selectivo al consumo de combustibles.

15 Dicho estudio calcula que el PIB exonerado bajo el régimen de la Amazonía es 7,5% del PIB total.

16 Entre 1969 y 1975 se varió constantemente el número de productos favorecidos y la tasa de reintegro dependía de la evaluación que realizaba el gobierno para cada producto y empresa, constituyéndose en un sistema administrativo complejo y discrecional. Entre 1976 y 1990 el CERTEX tomó una mayor importancia como estrategia de desarrollo y se siguió aumentando y, eventualmente, disminuyendo el número de productos y además las tasas de reintegro, siempre de manera discrecional.

ficiaron de este sistema y las exportaciones no tradicionales aumentaron, no existe consenso sobre el tamaño del costo fiscal neto de esta política[17].

Un caso adicional de incentivo tributario es el de los Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios (Ceticos), creado en 1996 con el objeto de generar polos de desarrollo implantando plataformas de servicios de comercio internacional. Bajo este régimen se conceden beneficios tributarios para empresas que operen en zonas predeterminadas. Se crearon los Ceticos de Ilo, Matarani, Tacna, Paita y Loreto, aunque sólo funcionan los cuatro primeros. Estos centros actúan como zonas francas, ya que las empresas no pagan aranceles o impuestos indirectos, además se las exonera del pago de impuestos nacionales y municipales por espacio de 15 años.

A pesar de que la idea de crear economías de aglomeración mediante el fomento de polos de desarrollo es en sí válida, la experiencia sugiere que los Ceticos no han aumentado las exportaciones significativamente, ni han generado polos importantes de desarrollo. Un estudio de Apoyo (2003) revela que sólo han promovido la importación de autos usados, observándose que de 22 empresas instaladas en los Ceticos de Ilo, Matarani y Paita, 18 se dedican al negocio de los vehículos usados, dos al almacenaje, uno a la industria alimenticia y una al procesamiento agroindustrial[18].

Lecciones aprendidas

Antes de extraer conclusiones específicas sobre las experiencias de la aplicación de políticas sectoriales en Perú, conviene señalar que el desempeño de las mismas estuvo influenciado además por factores del entorno. Perú ha experimentado desequilibrios fiscales estructurales, una tasa de inversión privada relativamente baja y además cuenta con instituciones poco consolidadas y volátiles. En la próxima sección se profundiza sobre este entorno que definitivamente influye sobre el éxito de las políticas sectoriales. No obstante, en muchas ocasiones este entorno desfavorable ha sido un efecto y no necesariamente una causa de la aplicación de políticas inadecuadas.

Una primera conclusión es que, el balance de las políticas sectoriales aplicadas por el Estado indica que éstas han sido ineficientes y no sólo no han alcanzado

17 En algunos años el monto del CERTEX equivalía hasta un 40% de los ingresos tributarios, pero también por otra parte había un efecto positivo sobre la producción y la recaudación arancelaria que habría que haberse evaluado para calcular el efecto neto de la política. Así mismo, existía claramente un efecto distributivo ya que, relativamente pocas empresas financiadas por el fisco se beneficiaron.

18 En 2002 se modificó el Ceticos de Tacna creándose la Zofratacna con un régimen especial más permisible el cual no ha servido para alcanzar los objetivos señalados. Esa zona sólo destina un 6% de las ventas al extranjero y la Zofratacna también se ha dedicado mayoritariamente a la importación de vehículos usados y a actividades relacionadas como la reparación y acondicionamiento de esos vehículos.

los resultados esperados, sino que incluso han generado serios desequilibrios macro y microeconómicos. Conceptos interesantes que en otros países han podido funcionar, como los créditos dirigidos en el sudeste asiático o los incentivos para las exportaciones del caso chileno, en Perú resultaron perjudiciales ya sea por un mal diseño o por una implementación deficiente[19].

Así mismo, se perciben inconsistencias producto de la ausencia de un plan global de desarrollo o de objetivos claros. Por ejemplo, el sector agropecuario fue uno de los grandes perjudicados por las políticas de sustitución de importaciones y el proteccionismo, pero por otro lado fue el supuesto beneficiario de grandes proyectos de inversión pública y de ingentes sumas de crédito subsidiado. Esa característica de intentar corregir una distorsión con otra también fue evidente en el caso del CERTEX, o cuando se prefiere dar exoneraciones tributarias a una zona naturalmente desintegrada como la Amazonía, en lugar de invertir en infraestructura para integrar a dicha zona (i.e. carreteras). En ese sentido, el Estado peruano intentó jugar al papel del "dictador benevolente" ajustando los precios y recursos de una manera dirigida y artificial, sin contar con la capacidad gerencial ni el consenso político y social para hacerlo de manera efectiva.

A pesar de ello, los instrumentos de política utilizados se asemejan a instrumentos utilizados con relativo éxito en otras partes del mundo, como se observa al revisar la experiencia asiática en el capítulo introductorio de este capítulo. Las fallas de política en Perú parecieran provenir más bien de un diseño y de una implementación erradas, toda vez que sufrieron cambios en el tiempo y no contaron con los consensos políticos y sociales que aseguraran su permanencia.

Estas fallas de diseño e implementación han resultado principalmente de deficiencias en la capacidad del sector público para aplicar políticas sectoriales innovadoras y efectivas, ligadas a criterios objetivos de desempeño. Las políticas mencionadas estuvieron influenciadas por grupos de presión y por los vaivenes políticos de corto plazo, y no formaron parte ni de una política de Estado ni de lo propuesto durante las respectivas campañas presidenciales. Las políticas sectoriales que se formulan en este capítulo procuran corregir algunas de estas fallas.

19 Estas afirmaciones podrían llevar a una confusión conceptual. Existe el prejuicio de relacionar a las políticas sectoriales con proteccionismo o con una intervención "excesiva" del Estado. En realidad, las políticas sectoriales abarcan mucho más, ya que el Estado cuenta con distintos instrumentos para influir sobre el uso y la asignación de recursos en la economía. La liberalización comercial o la inversión en ciencia y tecnología en agricultura, son ejemplos de políticas sectoriales en el sentido que la primera modifica los precios relativos a favor de las exportaciones, mientras que la segunda promueve la inversión en un sector particular.

Marco para las políticas sectoriales

El recuento de la primera sección permite concluir que, en un análisis de largo plazo, los desequilibrios económicos han sido una constante en el país. Este hecho atenta contra el éxito de las políticas sectoriales porque la inestabilidad e incertidumbre generada por los desequilibrios producen desconfianza sobre la permanencia de las políticas. En un análisis más coyuntural, la evaluación de las variables fundamentales en Perú requiere atención especial, toda vez que las cifras macroeconómicas recientes, aparentemente saludables, pueden estar ocultando problemas estructurales.

En el sector real, si bien el crecimiento entre 2002-2004 es uno de los más altos de la región, todavía se cuenta con tasas de inversión y de ahorro relativamente bajas[20]. Existe además una dependencia marcada de los flujos de capitales externos, toda vez que tradicionalmente los períodos de aceleración de la inversión privada fueron financiados en gran parte con ahorro externo.

En el área fiscal, el déficit del sector público no financiero se ha ubicado en menos del 2% del PIB en 2003 y 2004, por debajo del promedio histórico, aunque aún la presión tributaria (12,9% en 2003) es relativamente baja comparada con el promedio de la región (14,7%). El ahorro público es inferior al 1% del PIB y el balance primario es cercano a cero, con un coeficiente de deuda pública equivalente al 47% del PIB o a casi cuatro años de impuestos. Aunque existe espacio para mejorar, en general, se considera que Perú es, de los cinco países andinos, el que presenta mejores indicadores de sostenibilidad fiscal[21].

En cuanto al sector externo, el país cuenta con un acervo importante de reservas internacionales que superan un año de importaciones, hecho en parte explicado por la dolarización de la economía. No obstante, la cuenta corriente ha sido tradicionalmente deficitaria como reflejo del escaso dinamismo de las exportaciones y de la insuficiencia del ahorro interno. Los períodos de crecimiento acelerado normalmente han sido acompañados de mayores déficit en la cuenta corriente, y no como producto de un crecimiento marcado de las exportaciones, las cuales en 2003 representaron un 14,8% del PIB, uno de los porcentajes más bajos de la región[22]. Por su parte, el sector financiero cuenta con

20 La inversión privada no ha superado un 20% del PIB e históricamente ha evidenciado un comportamiento inestable, mientras que el ahorro nacional muestra una tendencia decreciente desde 1950. Por su lado, la composición del PIB no ha mostrado variaciones significativas durante la última década (1994-2003), pudiendo resaltarse el aumento en la participación del subsector de minería metálica (2,3 puntos porcentuales del PIB) y la disminución de la del sector manufacturero (1,9 puntos del PIB).

21 Para un tratamiento exhaustivo de este tema, ver Ríos (2004).

22 Aunque las exportaciones se duplicaron nominalmente en los últimos nueve años, éstas aún son equivalentes a su valor real per cápita de hace 25 años. No obstante, debe reconocerse el aumento marcado de las exportaciones en 2004 (estimado en 36,7%), debido tanto a mejores precios internacionales de nuestros principales productos (que aumentaron en un 17,3%) como a aumentos en los volúmenes exportados (16,6%), principalmente en el sector agrario.

coeficientes de intermediación y liquidez algo bajos aunque aceptables y con un sistema de supervisión adecuado, aunque la pronunciada dolarización de la economía tiene implícito el riesgo cambiario[23].

La política monetaria se ha manejado prudentemente en los últimos años, habiéndose aumentado la autonomía del Banco Central y prohibido la financiación al sector público. En cuanto a los precios, la inflación ha sido derrotada, las tasas de interés aún son relativamente altas aunque con tendencia a la disminución[24] y el tipo de cambio es relativamente estable y predecible. Finalmente, cabe mencionar que Perú sufre de una infraestructura productiva deteriorada e insuficiente que profundiza las disparidades regionales, eleva los costos de transacción y dificulta las comunicaciones[25]. A pesar de ello, durante la década pasada se lograron importantes avances en la infraestructura eléctrica y de telecomunicaciones, áreas que fueron privatizadas.

Instituciones, reglas de juego e inseguridad jurídica

La debilidad de las instituciones en Perú se refleja, entre otros aspectos, en una gran variabilidad de las reglas de juego y en la inseguridad jurídica. Históricamente, las políticas económicas no han sido estables, ni siquiera al interior de un mismo gobierno o, en ciertas ocasiones, bajo el mandato de un mismo ministro. La ausencia de políticas de Estado acordadas conjuntamente con los empresarios y la sociedad en general, ha originado esta volatilidad que daña las perspectivas de inversión puesto que genera una percepción de desconfianza.

Los hechos avalan estas afirmaciones[26]. Por ejemplo, el régimen de indemnizaciones para los despidos arbitrarios cambió cuatro veces entre 1986 y 1996 y en los últimos tres años se ha variado cuatro veces la legislación con respecto a la compensación por tiempo de servicios. Así mismo, la política tributaria es discrecional ya que puede alterarse mediante Decretos Supremos. La política arancelaria ha variado en repetidas veces afectando la estructura de costos de las empresas; sólo entre abril de 2001 y abril de 2002 se produjeron seis cambios en la estructura y tasas.

En cuanto a la inseguridad jurídica, ésta no sólo afecta a la inversión privada, sino que además resta competitividad a las empresas al constituirse muchas

23 Este evento es poco probable en las circunstancias actuales. No obstante, hay que reconocer que mientras dos terceras partes de la liquidez y tres cuartas partes de los créditos son en dólares, la mayor parte de la población gana en soles.

24 La tasa de interés real activa para los préstamos en moneda nacional se ha situado durante los últimos once años en el orden del 27% anual, mientras que los de moneda extranjera promediaron un 12,9%.

25 BID (2001) calcula que Perú se encuentra en el puesto 21 entre 24 países en cuanto al nivel de desarrollo de la infraestructura, y que su nivel es 50% inferior al que corresponde de acuerdo a su PIB *per cápita*. IPE (2002) calcula que se necesita cerca de US$ 18.200 millones en diez años para contar con una infraestructura competitiva con respecto a Chile y Colombia, suponiendo que no hay cambios tecnológicos.

26 Véase Oliva (2003) para más detalles.

veces en un costo de transacción que implica un uso ineficiente de recursos. Esta inseguridad surge tanto de una deficiente protección jurídica de los acreedores y los deudores, como de la escasa eficiencia y solvencia del Poder Judicial.

No obstante, se rescatan algunos logros importantes. Por un lado, los organismos reguladores de servicios públicos y financieros se han fortalecido y, aunque todavía son susceptibles a interferencias políticas, han demostrado una relativa independencia y eficiencia. También se notan avances institucionales en la defensa de los derechos del consumidor (Indecopi) y la persona (Defensoría del Pueblo), aunque éstas tampoco están exentas de interferencias externas y deben aún consolidarse como organismos autónomos y eficaces.

El sector privado

El papel que juega el sector privado en la economía peruana es importante pero insuficiente[27], debido en gran parte a hechos mencionados anteriormente como la dependencia del capital extranjero para acelerar la inversión, la ausencia de infraestructura adecuada o la inestabilidad de las instituciones y las reglas del juego. Como consecuencia de estos y otros factores, la competitividad de las empresas peruanas no se compara favorablemente con la de países vecinos[28].

En este contexto, un par de características predominantes del sector privado peruano son la informalidad y las microempresas, existiendo una estrecha relación entre ambas ya que se estima que la mayoría de las microempresas no se rigen estrictamente por las normas del sector formal de la economía[29]. Una gran parte de la economía peruana no forma parte del mercado formal lo cual, entre otros perjuicios, limita el acceso a los mercados de capitales y perjudica la recaudación tributaria[30]. Schneider (2002) estima que el sector informal de la economía peruana comprende el 60% del PNB, sólo superada en la región andina por Bolivia. Por su parte, De Soto (2000) estima que la proporción de la población económicamente activa empleada en el sector informal supera en Perú el 50%.

27 La inversión privada ha representado el 80% de la inversión bruta fija en los últimos años, pero ésta a su vez ha promediado sólo un 21% del PIB. Desafortunadamente no existen estimaciones confiables de la productividad de la inversión en Perú.

28 Ver Oliva (2003) para un diagnóstico amplio sobre los obstáculos para la competitividad en Perú.

29 Un estudio del INEI, "Evolución de los determinantes del empleo en las micro y pequeñas empresas 1995-1998", estima que el 33,8% de las micro y pequeñas empresas no paga ningún beneficio laboral, y que sólo el 0,3% cumple con la totalidad de los beneficios laborales. El INEI calcula que el 76% del personal ocupado en 1997 trabajaba en micro o pequeñas empresas.

30 Estudios recientes ubican al Perú como la sexta economía con mayor grado de informalidad en el mundo, y la segunda en América Latina, después de Bolivia.

Capital humano

Existe cierto consenso para afirmar que el capital humano en Perú no está debidamente preparado para enfrentar exitosamente la globalización y potencialmente pone en riesgo la implantación de políticas sectoriales. Parte de la explicación radica en la baja calidad de la educación pública. En efecto, a pesar de que cuenta con datos de cobertura y escolaridad por encima del promedio regional, el rendimiento se ubica muy por debajo del promedio de acuerdo a las pruebas estándares recurrentemente aplicadas, avalando la idea de que el problema de la educación pública tiene que ver con la calidad[31]. En el mismo sentido, la falta de calidad explicaría la baja productividad del promedio de los trabajadores educados. Además, esta baja calidad repercute en una pobre remuneración al factor trabajo y afecta las posibilidades de inversión y crecimiento.

Sin embargo, también es cierto que la falta de continuidad en el dinamismo de la economía y el predominio de la informalidad ocasionan que muchos trabajadores se encuentren realizando tareas muy por debajo de su potencialidad. El mercado laboral es relativamente inflexible y existen barreras para la contratación debido a los denominados sobrecostos laborales[32]. Es posible inferir que existe un margen para aprovechar mejor los recursos humanos si se flexibilizara el mercado de trabajo, pero también hay un techo como resultado de la escasa calidad de la educación y de personal calificado. Debido a su importancia, el sector educativo requiere urgentemente de políticas apropiadas o, en todo caso, se necesita que las políticas sectoriales en otras áreas incluyan algún componente educativo específico.

Fallas del mercado

Las fallas de mercado en Perú son notorias en muchos aspectos y se reflejan principalmente en la falta de acceso a los mercados y de información. Por ejemplo, la mayoría de empresas nacionales presentan problemas de acceso al crédito, particularmente el de largo plazo. Se calcula que sólo el 7,2% de las pequeñas y micro empresas (77% de las empresas) tiene acceso al crédito formal[33]. BID (2001) calcula que el crédito al sector privado debería ser un 172% mayor al actual, si se toma en cuenta el nivel de ingresos del país. Como resultado, el costo de un crédito para una empresa pequeña puede ser hasta más del doble que el de la empresa grande en términos de tasa de interés. A su vez, los mercados de capitales están poco desarrollados y no son una fuente de financiación alternativa para las pequeñas y micro empresas.

31 Véase Oliva (2003).

32 Los sobrecostos podrían representar más del doble de la remuneración neta, e incluyen entre otros las indemnizaciones, gratificaciones, vacaciones, aportes a la seguridad social, impuesto de solidaridad, etc. Estos costos adicionales son proporcionalmente de los más altos en América Latina. Véase Oliva (2003).

33 De acuerdo a Portocarrero (1999).

Otro tema clave en el que se manifiesta una falla del mercado es en lo relativo a la información relevante para el sector agrícola. Más allá de la antes mencionada dificultad para obtener información financiera que afecta el acceso al crédito para los pequeños agricultores, los sistemas de información sobre plagas y enfermedades no están debidamente desarrollados y no cuentan con una cobertura adecuada. Así mismo, la información sobre precios agrícolas en tiempo real está prácticamente concentrada para los grandes agricultores y, en general, la tecnología moderna no está al alcance de los pequeños agricultores.

Valoración y perspectivas

A manera de resumen de los cinco aspectos analizados en Perú, se concluye que el principal elemento del entorno que podría afectar la eventual implementación de políticas sectoriales es el estado de las instituciones y las reglas de juego. La debilidad, variabilidad y volatilidad de las mismas han afectado el planeamiento de largo plazo y las oportunidades de inversión privada[34]. Este tema resulta alarmante ya que la posibilidad de aplicar políticas sectoriales exitosas se vería minada por la falta de confianza sobre la permanencia de las mismas. Por otra parte, las variables fundamentales se encuentran relativamente alineadas, aunque persisten serias deficiencias estructurales en términos de inversión privada y ahorro público, lo cual aumenta la vulnerabilidad de la economía.

Como se explicó, el capital humano, en general, no está debidamente calificado para las necesidades cambiantes de un mundo globalizado, el sector privado nacional está compuesto principalmente por pequeñas y medianas empresas en las que predomina la informalidad. Las fallas del mercado se manifiestan principalmente en las dificultades de acceso al mercado de crédito, en la ausencia de información completa para los pequeños productores agrícolas o en las rigideces en el mercado laboral. Las políticas sectoriales tienen que considerar estas restricciones. Estas condiciones de por sí abren las puertas para una posible intervención dirigida por el Estado con el fin de superar estos obstáculos.

El gobierno actual ha dado un paso importante al promover un instrumento que podría servir para superar algunos de estos obstáculos: la firma del Acuerdo Nacional (AN) en julio de 2002, en el cual se especifican cuatro grandes objetivos[35], 22 compromisos específicos y 29 políticas de Estado que han sido refrendadas por sectores representativos del país. Destacan en el contexto de este informe las políticas de Estado relacionadas con la afirmación de la economía de

34 Aunque de una forma casi anecdótica, la inestabilidad de las reglas de juego y del sistema jurídico son temas que aparecieron de manera recurrente durante las entrevistas a empresarios realizadas para la elaboración de este informe.

35 Los cuatro objetivos son: democracia y estado de derecho, equidad y justicia social, competitividad y un Estado eficiente, transparente y descentralizado. Véase www.acuerdonacional.gob.pe.

mercado[36], la búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica, el desarrollo de la ciencia y tecnología, el avance de la infraestructura y el acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad. La consecución del AN mejoraría el entorno económico y social permitiendo la inclusión de políticas de Estado y, por lo tanto, facilitaría la implementación de políticas sectoriales bien diseñadas y efectivamente implantadas. Lamentablemente, los resultados iniciales del AN no colman las expectativas señaladas y existe el riesgo de desvirtuar el instrumento debido, principalmente, a la falta de compromiso político para instaurar esos acuerdos.

Por último, es necesario ubicar el debate sobre las políticas sectoriales en el contexto actual de Perú. Las reformas iniciadas en los años noventa no han generado un crecimiento sostenido sino más bien una "reprimarización" de la economía, toda vez que los sectores agrícola y minero aumentaron su participación en el PIB. Como respuesta al insuficiente dinamismo de la economía y los escasos logros para mitigar la pobreza, una vez más se debate el papel del Estado en la economía. Es en el contexto de este debate donde el diseño de políticas sectoriales dinámicas y exitosas en el marco de las reformas implementadas juega un papel primordial.

Los criterios para la aplicación efectiva de políticas sectoriales

La experiencia peruana y la coyuntura actual permiten definir por lo menos tres criterios consistentes con una economía de mercado que podrían utilizarse como referencia para llevar a cabo políticas sectoriales en cualquier sector. Estos son:

•**Entorno:** una política sectorial efectiva debe tomar en cuenta las condiciones del entorno, analizando en particular cómo éstas pueden mejorar o por lo menos "impermeabilizarse" de la debilidad institucional.

•**Subsidiariedad:** las políticas sectoriales efectivas tienden a incluir al sector privado en su diseño y permiten que participe en su implementación, buscando el beneficio mutuo de ambos sectores.

•**Fallas de mercado:** una política sectorial eficaz debe evitar corregir distorsiones del mercado con otras distorsiones supuestamente compensatorias, y buscar reducir el tamaño de la original sin compensarla ciegamente.

36 Específicamente, con este objetivo el Estado: garantizará la estabilidad de las instituciones y las reglas de juego; promoverá la competitividad del país, el planeamiento estratégico concertado y las políticas de desarrollo sectorial en los niveles nacional, regional y local; estimulará la inversión privada; fomentará el desarrollo de la infraestructura; evitará el abuso de posiciones dominantes y prácticas restrictivas de la libre competencia y propiciará la participación de organizaciones de consumidores en todo el territorio; fomentará la igualdad de oportunidades que tiendan a la adecuada distribución del ingreso; y propiciará el fortalecimiento del aparato productivo nacional a través de la inversión en las capacidades humanas y el capital fijo.

Resulta adecuado definir como objetivo central de las políticas sectoriales el aumento de la competitividad de las empresas. En teoría, una mayor competitividad redundará en un mayor crecimiento económico, mayor retribución a los factores de producción, mejores salarios, mayor empleo y menos pobreza y desigualdad. Así mismo, el concepto de competitividad de por sí implica mayor productividad y hace esos avances sostenibles[37].

De cualquier manera, las mejoras en la competitividad por sí solas no son una panacea. En efecto, la experiencia internacional ha demostrado que una mejora en la competitividad es una condición necesaria, aunque no suficiente, para pasar a una siguiente etapa de desarrollo[38]. Por último, el diseño e implementación de las políticas sectoriales deberían enmarcarse dentro del Acuerdo Nacional, en otras palabras, deben ser consideradas una política de Estado.

En la siguiente subsección se proponen políticas sectoriales específicas para Perú. En la primera parte se analizará la conveniencia de las mismas tomando en cuenta las más utilizadas o representativas, ejercicio que dará como resultado las propuestas de las denominadas políticas transversales. En la segunda parte se estudiarán políticas sectoriales aplicadas a una muestra de tres sectores. Al final se presentan las principales conclusiones.

Políticas sectoriales transversales

Políticas comerciales y cambiarias

La política comercial, si bien mantiene un proteccionismo bajo, ha sido sujeta a repetidos cambios en los últimos años. En particular, la política arancelaria ha variado constantemente afectando la estructura de costos de las empresas y sus proyecciones[39]. Por otra parte, aún persisten diversos niveles arancelarios que

37 La competitividad se define como la productividad aplicada a insertarse exitosamente en los mercados globalizados. Ser más competitivos es entonces ser más productivos al interior de la empresa, además ser capaces de colocar los productos en los mercados, sean nacionales o internacionales.

38 Los casos de los Estados Unidos con el desarrollo del transporte en el siglo XIX, o de algunos países del sudeste asiático con las exportaciones, son ejemplos de cómo una mayor competitividad en sectores clave fue bien aprovechada para aumentar los ingresos y la calidad de vida de la población. En otro extremo hay casos como el de Argentina, país que registró el crecimiento de la productividad total de factores más alto de la región entre 1990 y 1999 (Banco Mundial, 2002), pero que pocos años después experimentó una de las crisis económicas y sociales más profundas de su historia, cuando el modelo económico no pudo resistir los choques externos ni el manejo interno poco prudente. Ello no descalifica la búsqueda de una mayor competitividad, sino que refuerza la idea de que se necesitan elementos complementarios para extraer todos los beneficios.

39 Sólo entre abril de 2001 y abril de 2002 se produjeron seis cambios importantes en la estructura y tasas arancelarias. Esta evidencia no sólo es reciente. Entre febrero de 1991 y julio de 1992 se registraron cuatro variaciones significativas a la política arancelaria dentro del esfuerzo de unificación, y entre enero de 1993 y marzo de 1998, cuando se profundiza la reforma, se realizaron otras cinco modificaciones a la estructura arancelaria. La inestabilidad también ha alcanzado, por supuesto, a las medidas para-arancelarias. Por ejemplo, entre 1989 y 1990 se registraron 14 modificaciones del universo arancelario con acceso al dólar del mercado único de cambios (véase Abusada *et.al*., 2001).

protegen a determinados productos y sobretasas para algunos bienes agrícolas, definidos sin criterios técnicos ni de probado impacto sobre los beneficiarios. El eterno dilema del arancel más alto, entre una protección para el productor y el encarecimiento para el consumidor, no se ha resuelto con el análisis de costo/beneficio para la sociedad sino más bien con criterios políticos.

Se propone elevar la política comercial al seno del Acuerdo Nacional y pactar por la estabilidad de la misma, especificando un cronograma orientado hacia la reducción de la dispersión arancelaria y el desmantelamiento de sobretasas. Un cronograma prefijado y gradual permitiría la adecuación de los productores hacia productos más rentables o en todo caso hacia la búsqueda de mejoras en la competitividad. El Estado tendría un papel para facilitar dicha transición mediante información sobre cultivos alternativos o asistencia técnica para adaptar tecnologías de avanzada.

Con relación a la política cambiaria, no es conveniente introducir cambios ya que, por primera vez en muchos años se ha logrado un tipo de cambio relativamente estable y predecible, y el mercado cambiario no presenta fallas. La intervención del Banco Central en la denominada flotación sucia es aceptada por los agentes y ha sido un catalítico para la estabilidad, por lo que la discusión sobre la subvaluación o sobrevaluación de la moneda no es un tema que preocupe mayormente a los interesados, quienes prefieren dicha estabilidad. De cualquier manera, hay que señalar que el tipo de cambio real efectivo calculado por el Banco Central presenta exactamente el mismo índice para 1995, 2000 y 2003, lo cual expresa una relativa estabilidad y variaciones en torno a un mismo valor.

Inversión pública

Como se verá en la sección siguiente, la dotación de infraestructura adecuada es un tema recurrente a casi todos los sectores en los que se podría aplicar políticas sectoriales. Aún más, el concepto de subsidiariedad es relevante ya que existe un papel para el sector privado en la provisión de infraestructura, pero ésta en ocasiones no es rentable debido a problemas como, por ejemplo, la escasez o insuficiencia de la demanda.

En efecto, la inversión en infraestructura ha sido tradicionalmente baja y de mala calidad lo cual ha originado un escaso desarrollo de puertos, aeropuertos, carreteras, infraestructura eléctrica y telecomunicaciones. La escasa inversión pública ha generado, por ejemplo, un rezago importante en infraestructura con respecto a Chile. Por ejemplo, en el sector transporte (vial y puertos) la inversión pública total chilena es casi el doble que la peruana, mientras que la total

chilena en ese sector (incluyendo a la inversión privada), es cinco veces mayor que la peruana[40].

Una de las causas principales de este rezago es que la inversión pública ha sido la principal variable de ajuste ante la fragilidad fiscal, la cual en sí representa un problema estructural en Perú. Durante los últimos treinta años, el ahorro corriente del sector público no financiero ha promediado sólo un 0,5% del PIB, lo que implica que prácticamente no quedan recursos para invertir. La inversión pública se ha financiado mayormente con endeudamiento, por lo que es importante contar con una inversión pública de calidad y con proyectos socialmente rentables. Es indudable que la cosolidación de la posición fiscal le daría más espacio a la inversión.

Dado que, siguiendo el criterio de la subsidiariedad, la inversión pública debe ser sumamente selectiva y concentrarse en aquellos casos en los que el sector privado no puede suplir las necesidades, se hace necesario consolidar acuerdos políticos para promover decididamente los esquemas de concesiones de infraestructura. La inversión pública debe enfocarse en hacer rentables y atractivas dichas concesiones basándose en un plan multianual, un banco de proyectos operativo con metas especificadas. Ese plan de inversión pública focalizada debe ir acompañado de la remoción de barreras o el fomento de la demanda mediante otros instrumentos, así como de un apropiado control ambiental. En otras palabras, es necesaria una sociedad entre el sector público y privado para generar oportunidades de concesiones rentables y que se traduzcan en una mejora de la infraestructura productiva[41].

Por último, hay que definir por completo las competencias y responsabilidades subnacionales en el marco del proceso de descentralización. En este sentido, el gobierno central no debe dejar de proporcionar la asistencia técnica y el apoyo necesarios para que los gobiernos subnacionales puedan desarrollar sus propios planes de desarrollo.

Crédito dirigido

La oferta de crédito dirigida a ciertos sectores o agentes siempre se ha justificado por las imperfecciones del mercado que dificultan su acceso. Si bien el crédito dirigido ha sido utilizado con éxito en los países del sudeste asiático, en Perú tradicionalmente se implementó de manera discrecional utilizando criterios políticos y no técnicos, tal como se mencionó anteriormente. Una política sectorial

40 Oliva (2003).

41 El tema de las privatizaciones, necesario especialmente en algunos proyectos eléctricos, resulta poco viable en Perú en estos momentos debido a la falta de apoyo político y ciudadano, por ello no se desarrolla con mayor detalle en este informe.

basada en el crédito dirigido debe tener como principal objetivo superar la falla del mercado, facilitando el crédito a aquellos sectores que normalmente no pueden acceder al mismo debido a las asimetrías en la información.

Dada las experiencias anteriores tanto en Perú como en países donde fueron exitosas, se concluye que el crédito dirigido debe basarse en argumentos técnicos y no políticos. Se recomienda que cualquier iniciativa de crédito dirigido sea consultada con los gremios empresariales y que las características del diseño se publiquen con antelación para conocimiento público. Dicha publicación debe detallar de manera clara los beneficiarios esperados, las condiciones de los créditos y la rentabilidad económica y social anticipada, además de metas anuales de colocaciones y cobros que se actualizarían mensualmente.

Un segundo elemento a considerar tiene que ver con el criterio de subsidiariedad. La intervención del Estado como oferente de crédito se justifica únicamente cuando la actividad privada no es capaz de brindar el servicio. Una herramienta en este sentido es la utilización de la banca de segundo piso. Bajo este esquema, el Estado provee de recursos a la banca privada para que ésta los preste a un grupo o sector pre-identificado. La subsiguiente reducción de costos a la banca es un incentivo para que participe[42]. El criterio de asignación debe fomentar la competencia e incluir premios y castigos, tal como lo sugiere la experiencia del sudeste asiático.

En este sentido, una alternativa interesante es lograr la financiación de la banca multilateral para crear estos fondos, toda vez que ella no sólo cuenta con la experiencia de haber armado esquemas similares en otros países, sino que además se constituye en otro nivel de control para verificar que los recursos se están utilizando de la manera preestablecida. En el caso particular de Perú, se recomienda que el recién creado Banco Agropecuario actúe bajo estos parámetros y que se busque financiación multilateral para aumentar la oferta de recursos.

Es importante que la tasa de interés no se fije artificialmente, sino sobre la base del costo de los recursos. En muchas ocasiones, el incentivo a reducir las tasas surge del hecho de que los beneficiarios son aparentemente personas de bajos recursos. En aquellos casos, valga anotar que la experiencia del Banco Agrario reveló que los pobres no son necesariamente los beneficiarios. El hecho de tratar de corregir una distorsión –falta de acceso a crédito– con otra distorsión –tasa de interés artificialmente baja– no ha brindado buenos resultados en Perú ni en otros países.

42 El esquema debe ir acompañado de un reglamento operativo en el cual se expliciten claramente las condiciones de los créditos (plazos, costos) así como los criterios de calificación de los beneficiarios. La publicación del reglamento y el control de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), reducirían la posibilidad de utilización política de los créditos.

Lo primero que el hacedor de política debe preguntarse es si conviene otorgar créditos a sujetos que sólo serían viables con una tasa de interés baja. En caso que la respuesta sea afirmativa, por razones más allá de las económicas, lo recomendable sería otorgar un subsidio de una manera transparente y de así compensar el efecto riqueza sin tocar la tasa de interés. Este tipo de esquema se puede aplicar, por ejemplo, para los créditos hipotecarios o incluso para la agricultura. Nuevamente, la banca multilateral es relativamente experta en diseñar esquemas de este tipo.

Finalmente, debe tratarse el problema de la asimetría de la información. En Perú se ha avanzado en este sentido con la presencia de las empresas verificadoras de crédito, pero el problema es más complejo. Gran parte de los agentes que no tienen acceso al crédito presentan el problema de colaterales o garantías más que de falta de pago. En tal sentido, temas como el registro de la propiedad, la titulación de activos, las imperfecciones del mercado de garantías, la informalidad y la seguridad jurídica, afectan directamente la evaluación del sujeto de crédito[43]. La solución a estos problemas debe ser una parte integral y complementaria de cualquier esquema de crédito dirigido que se piense implementar.

Incentivos tributarios

A pesar de que los incentivos tributarios han sido una manera costosa e ineficaz de aplicar políticas sectoriales, Perú puede conseguir la manera de utilizarlos de forma más efectiva.

En términos generales, el sistema debe tender hacia el desmantelamiento de las exoneraciones tributarias, las cuales no sólo complican a la administración tributaria sino que además generan distorsiones que favorecen a ciertos grupos de poder o de interés y perjudican a la sociedad como un todo. Dichas exoneraciones ya han sido identificadas en varios estudios como el de Apoyo (2003) y el MEF (2003).

En un primer momento, la eliminación de ciertas exoneraciones puede compensarse parcialmente con subsidios directos, siempre y cuando exista sustento técnico para identificar de manera transparente a los beneficiarios. Por su parte, y como se señala más adelante, los reintegros a las exportaciones son una práctica común en el comercio internacional y deberían mantenerse, sujetos a ciertas mejoras administrativas y simplificación de trámites.

Por otro lado, sería conveniente que la política tributaria se elevase al diálogo del Acuerdo Nacional con la finalidad de pactar una suerte de estabilidad tributaria

43 Esta problemática se desarrolla con más detalle en Oliva (2003).

por un número prudente de años. Temas como los rangos de las tasas impositivas así como los elementos que validarían su alteración podrían ser tratados y se podría llegar a lineamientos generales.

El cuadro 1 presenta una matriz de las propuestas transversales presentadas.

Cuadro 1 Matriz de propuestas transversales

Política Sectorial	Propuestas
Política comercial y cambiaria	•Elevar la política comercial al seno del Acuerdo Nacional y pactar por la estabilidad de la misma, especificando un cronograma orientado hacia la reducción de la dispersión arancelaria y el desmantelamiento de sobretasas.
Inversión pública	•Mejorar la posición fiscal mediante la reducción de la evasión y las exoneraciones tributarias y un control del gasto público corriente. •Promover los esquemas de concesiones de infraestructura. •Definir las competencias y responsabilidades subnacionales en el marco del proceso de descentralización.
Crédito dirigido	•Basar la conveniencia del crédito dirigido sobre la base de argumentos técnicos. •Analizar la alternativa de la banca de segundo piso, preferentemente con apoyo multilateral. •Otorgar subsidios transparentes en caso que sean necesarios para poder compensar el efecto riqueza sin tocar la tasa de interés. •Atacar los temas de registro de la propiedad, titulación de activos, imperfecciones del mercado de garantías, la informalidad y la seguridad jurídica.
Incentivos tributarios	•Desmantelar las exoneraciones tributarias. •Elevar al diálogo del Acuerdo Nacional la política tributaria con la finalidad de pactar una suerte de estabilidad tributaria por un número prudente de años.

Fuente: Elaboración propia

Análisis de casos en sectores: políticas sectoriales específicas

En esta sección se pretende identificar tres sectores en los que la aplicación de políticas sectoriales podría tener un efecto positivo sobre la competitividad, basándose en los objetivos del Acuerdo Nacional y en la realidad de Perú. En ese sentido, se descarta la idea de estar "escogiendo ganadores", toda vez que se están seleccionando sectores particulares para el análisis como estudios de caso.

En primer lugar, el sector exportador es un potencial beneficiario de políticas sectoriales. Las exportaciones peruanas representaban sólo un 15% del PIB en 2003 y, en términos reales *per cápita*, son las menores de la región (US$ 284 en 2002) y tienen el mismo valor que las de hace 25 años. La necesidad de aumen-

tar las exportaciones surge por dos hechos: la cuenta corriente de la balanza de pagos ha sido tradicionalmente negativa y los episodios de aceleración del crecimiento han estado ligados a aumentos en el ahorro externo. Mayores exportaciones permitirían reducir la dependencia y la vulnerabilidad externa, especialmente, si se toma en cuenta que la apertura comercial parece ser un proceso difícil de revertir. Además, un aumento de las exportaciones generaría mayores ingresos y empleo, particularmente, si se dinamizan las exportaciones no tradicionales.

La actividad agrícola también podría ser beneficiada con políticas sectoriales. En Perú la actividad agropecuaria es una de las menos productivas toda vez que concentra al 32% de la población económicamente activa, pero es responsable por sólo un 8% del PIB. Esta actividad presenta muchas fallas o imperfecciones del mercado tales como barreras de acceso al crédito y asimetría de información. Aumentar la competitividad del sector no sólo redundaría en mejores ingresos sino que, debido al interesante potencial agroindustrial y agro exportador, podrían generarse empleos y divisas para el país.

Por último, resulta interesante estudiar la conveniencia de políticas sectoriales en el turismo, sector que es capaz de generar no sólo divisas sino también empleo relativamente poco calificado, ayudando así a reducir la brecha de desigualdad. El desarrollo de este sector se enmarca dentro del nuevo modelo de descentralización que se ha empezado a implantar a partir de 2003 con la creación de gobiernos regionales ávidos por impulsar polos de desarrollo en sus regiones. El potencial en el caso peruano es notable debido a la rica historia incaica y preincaica, así como a la variedad de climas y zonas geográficas que presentan alternativas interesantes para distintos tipos de turismo[44].

El sector exportador

Como se observa en el Cuadro 2, las exportaciones peruanas siguen siendo dominadas por los minerales y metales, sectores intensivos en capital y que no tienen un gran valor agregado. Esta situación también prevalecía en 1970, a pesar de un tímido aumento en las exportaciones de productos industriales desde aquella época. Las exportaciones de manufacturas representaron el 21% de las exportaciones totales en el año 2000, comparado con el promedio de América Latina de 58%[45], un porcentaje menor al de países como Colombia o Bolivia.

44 La elección de estos sectores ha sido algo arbitraria, por lo que no se descarta la selección de otros sectores para un análisis posterior. Por ejemplo, el análisis del sector textil también resultaría interesante a la luz de los acuerdos comerciales, las aparentes ventajas comparativas en Perú, la caída en los precios internacionales y la amenaza de las exportaciones chinas.

45 Banco Mundial (2002).

Cuadro 2 Composición de las exportaciones en América Latina, 1999

País	Materia prima agrícola	Alimentos	Combustibles	Metales y minerales	Productos industriales
Argentina	2,1	49,6	12,0	3,5	31,6
Bolivia	3,9	26,2	5,6	23,2	40,8
Brasil	4,5	28,9	0,8	9,9	54,1
Chile	9,0	28,5	0,4	42,9	17,3
Colombia	5,1	23,8	39,9	0,7	30,5
Costa Rica	2,5	28,6	0,4	0,5	68,0
Ecuador	5,1	53,1	32,8	0,1	8,9
El Salvador	0,6	42,1	4,7	2,5	50,1
Guatemala	4,0	57,7	3,5	0,7	34,1
Honduras	4,8	61,6	0,5	1,1	31,9
México	0,6	5,4	7,1	1,5	85,2
Nicaragua	2,2	87,7	0,8	0,4	8,6
Panamá	0,8	71,9	9,1	1,7	16,6
Paraguay	14,1	70,2	0,1	0,3	15,2
Perú (1999)	2,9	30,4	5,3	40,2	21,2
Perú (1970)	5,9	43,5	0,7	48,3	1,4
Trinidad y Tobago	0,1	8,3	54,1	0,3	37,2
Uruguay	9,3	51,3	0,6	0,4	38,3
Venezuela	0,2	2,6	81,4	4,0	11,7

Fuente: CID-Competitividad y Crecimiento Económico en los Países Andinos y en América Latina. 2002

La mayor parte del comercio peruano se realiza con los Estados Unidos, país tradicionalmente responsable por cerca del 30% del comercio de bienes. La renovación de las preferencias arancelarias (ATPDEA por sus siglas en inglés) en 2002 y las perspectivas de un acuerdo bilateral están aumentando la importancia de los Estados Unidos en el comercio peruano. Por su parte, los países de la Comunidad Andina reciben menos del 8% de las exportaciones peruanas a pesar de décadas de esfuerzos por expandir el comercio andino. En términos gruesos, casi la mitad del comercio se realiza con países de América, un 30% con Europa y un 20% con Asia, lo cual demuestra la diversificación geográfica de las exportaciones peruanas.

La composición productiva y del recurso humano en el Perú se refleja en la composición de las exportaciones no tradicionales, ya que predominan las basadas en recursos naturales y las intensivas en mano de obra, como se observa en el Cuadro 3 (ver págs. 306 - 307). Las proyecciones en el mediano plazo tenderían

a explotar las ventajas comparativas y a seguir expandiendo este tipo de exportación, similar a lo aplicado en Chile. Aún no existen los elementos para una transición hacia productos de alta tecnología, por ejemplo, como en el caso de Costa Rica o de los países del sudeste asiático.

Políticas actuales y su problemática

En la actualidad, sobresalen entre las políticas hacia el sector dos beneficios tributarios que buscan favorecer a los exportadores. Por un lado, el *drawback*, cuya finalidad es restituir a los pequeños exportadores el costo de los aranceles pagados por la importación de materias primas, insumos, productos intermedios o partes y piezas incorporados en la producción de bienes exportados[46]. El segundo es la devolución, por parte de la Superintendencia Nacional de Tributos (SUNAT) del Impuesto General a las Ventas (IGV) pagado durante el proceso de producción del bien exportado.

Los beneficios tributarios presentan ciertos problemas de diseño e implementación. No se requiere un mínimo de material importado para solicitar el *drawback* y la devolución en sí es un proceso complejo para los exportadores. La Superintendencia de Aduanas realiza inspecciones que, en el decir de exportadores entrevistados, son demasiado meticulosas ya que revisan no sólo la existencia del componente importado, sino además la estructura de costos y los flujogramas de procesos de las empresas, pudiendo originar pérdidas de tiempo que retrasen la devolución. Además, el hecho de que el beneficio aplica así se haya utilizado una parte mínima importada, pone en duda la necesidad de gastar tiempo y recursos en la verificación.

Algo similar sucede con la devolución del IGV, cuyo trámite se complica particularmente cuando las empresas no sólo exportan sino que además venden en el mercado nacional. La revisión exacta de las facturas relacionadas con la exportación exige un nivel de orden que pocas empresas tienen, demorándose así los trámites. A veces los montos involucrados y los trámites requeridos hacen que las empresas acumulen sus solicitudes por dos o tres meses, pero resulta que en esos casos la devolución no se hace sobre el total acumulado sino sobre una parte correspondiente al mes de presentación de la solicitud. Detalles como éstos crean malestar en el exportador, quien siente que está financiando al Estado.

La principal, pero ciertamente no la única, entidad pública encargada de la promoción de las exportaciones es la Comisión para la Promoción de Exportaciones (PROMPEX) creada en 1996 y dependiente del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur). Se calcula que existen por lo menos 24 instituciones

46 La participación del producto importado no puede exceder el 50% del valor del producto, y no existen mínimos. El monto de la restitución es la suma que resulte de aplicar la tasa de 5% al valor FOB de exportación, sin considerar las comisiones y cualquier otro gasto deducible.

Cuadro 3 **Perú: Exportaciones por grupo de producto (en millones de US$)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
I. Productos tradicionales	2.317,6	3.162,4	3.989,7	4.213,3	4.704,5	3,711,8	4.141,8	4.821,3	4.730,3	5.368,6	6.267,1
Pesqueros	580,5	779,8	786,9	908,8	1.125,9	409,9	600,9	954,7	926,2	892,3	821,3
Agrícolas	83,1	246,9	345,9	297,1	471,7	322,7	282,1	248,9	207,5	216,2	223,1
Mineros	1.472,5	1.970,8	2.615,7	2.654,4	2.730,5	2.746,7	3.008,0	3.216,2	3.205,3	3.809,0	4.597,1
Petróleo y derivados	181,5	164,9	241,2	353,0	376,4	232,5	250,8	401,5	391,3	451,1	625,6
II. Productos no tradicionales	1.016,3	1.214,7	1.445,0	1.589,7	2.046,5	1.967,0	1.876,4	2.043,6	2.182,6	2.256,2	2.601,7
Agropecuarios	186,8	225,9	275,4	323,3	339,9	302,2	405,7	394,1	436,7	549,8	620,8
Pesqueros	137,2	200,7	223,7	212,0	277,5	224,9	190,3	176,8	197,0	163,8	204,0
Textiles	324,3	395,8	440,7	454,5	572,6	533,6	575,4	700,7	664,2	676,7	819,0
Maderas y papeles y sus manufacturas	17,2	26,4	31,4	32,8	56,2	68,7	100,9	123,0	142,1	177,1	172,0
Químicos	74,3	102,0	133,0	167,2	207,3	196,8	194,8	212,3	246,6	255,9	310,7
Minerales no metálicos	25,1	29,4	30,0	37,4	51,4	51,6	51,4	46,7	57,7	68,0	73,3
Sidero-metalúrgicos y joyería	190,6	179,3	256,9	267,7	363,4	355,0	254,5	264,8	242,5	222,4	261,1
Metalmecánicos	42,2	39,7	40,0	48,7	56,8	105,0	76,3	96,4	160,0	109,6	96,5
Otros 1/	18,6	15,5	13,9	46,1	121,4	129,2	27,1	28,8	35,8	32,9	44,3
III. Otros 2/	50,4	47,8	57,8	74,4	73,5	78,0	69,1	85,9	112,6	98,1	116,8
IV. Total exportaciones	3.384,3	4.424,9	5.492,5	5.877,4	6.824,5	5.756,8	6.087,3	6.950,8	7.025,5	7.722,9	8.985,6
Estructura porcentual (%)											
Pesqueros	17,2	17,6	14,3	15,5	16,5	7,1	9,9	13,7	13,2	11,6	9,1
Agrícolas	2,5	5,6	6,3	5,1	6,9	5,6	4,6	3,6	3,0	2,8	2,5
Mineros	43,5	44,5	47,6	45,2	40,0	47,7	49,4	46,3	45,6	49,3	51,2
Petróleo y derivados	5,4	3,7	4,4	6,0	5,5	4,0	4,1	5,8	5,6	5,8	7,0

Continúa

Tradicionales	68,6	71,4	72,6	71,8	68,9	64,4	68,0	69,4	67,4	69,5	69,8
No tradicionales	30,0	27,5	26,3	27,0	30,0	34,2	30,8	29,4	31,1	29,2	29,0
Otros	1,4	1,1	1,1	1,2	1,1	1,4	1,2	1,2	1,5	1,3	1,2
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

1/ Incluye pieles, cueros, artesanías principalmente.

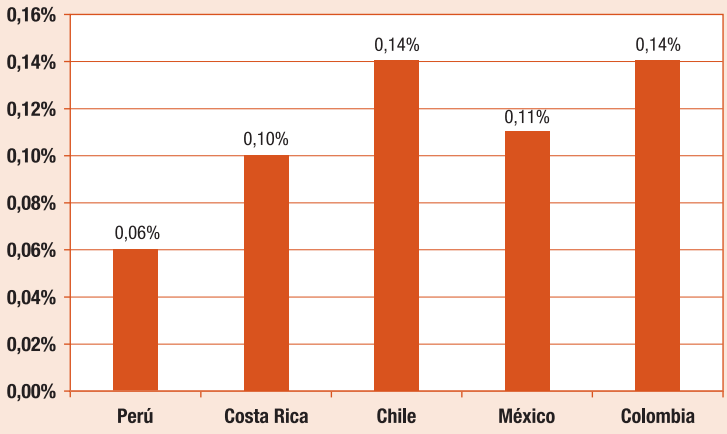
2/ Comprende la venta de combustibles y alimentos a naves extranjeras y la reparación de bienes de capital.

Fuente: BCR, SUNAT y empresas.

públicas y privadas relacionadas con la promoción comercial[47]. A diferencia de otros países, el presupuesto del organismo promotor de las exportaciones es sumamente bajo, como se muestra en el Gráfico 1, lo que probablemente le impide desarrollar y aplicar políticas agresivas de promoción de una manera constante[48]. Así mismo, la actividad exportadora no se ha difundido, existiendo un desconocimiento generalizado sobre los procesos, requisitos e información necesarios para dedicarse a la misma, particularmente para las pequeñas y medianas empresas.

Gráfico 1

Presupuesto dedicado a la promoción de exportaciones



Fuente: Fuentes oficiales

No existen bancos especializados en el crédito para las empresas exportadoras, por lo que los problemas de acceso y costos que estas empresas puedan enfrentar son los mismos que los que cualquier otra empresa nacional. El instrumento que sí existe pero que es poco utilizado es el Seguro de Crédito para las Exportaciones, manejado por bancos privados y que cubre el riesgo de insolvencia.

Otro problema grave que enfrentan los exportadores peruanos es la ausencia de infraestructura complementaria y la insuficiente atracción de capitales mediante privatizaciones y concesiones. Estos factores naturalmente afectan a los exportadores al tener que enfrentar, por ejemplo, la ausencia de carreteras buenas que faciliten el transporte de las mercancías dentro del país o servicios logísticos

47 Banco Mundial. Operación de préstamo "Programa Nacional de Competitividad en el Perú".

48 Por ejemplo, no se nota un liderazgo del sector público para promover la certificación de calidad de exportaciones agríco las para la iniciativa EUREPGAP de la Comunidad Europea, a pesar de que muchos compradores europeos lo exigen desde enero de 2003.

relativamente caros[49]. Los puertos peruanos están entre los más caros del mundo, estimándose que el costo de movilizar bienes representa un 40% del costo total del producto, comparado con la media de la región del 20%[50]. El promedio internacional de demora en muelles en la región es de 20 horas, mientras que en el Callao la demora en muelles promedia las 29 horas. Esta ineficiencia es producto de la falta de inversión y mantenimiento de los puertos[51]. La edad promedio de la flota del transporte de carga es de 15 años y sólo el 10% cuenta con servicios de tratamiento de temperaturas, vital para la exportación de ciertos productos perecibles[52].

La organización IATA califica a los aeropuertos peruanos en el nivel D en horas de poca congestión y en el nivel F en horas de mayor flujo, lo que significa que no cuentan con las condiciones para mantener estándares adecuados en periodos de congestión. Esto es particularmente relevante ya que se calcula que el 28% de las exportaciones se realizan por vía aérea, el porcentaje más elevado de entre una muestra de siete países de América del Sur[53].

Las carreteras en Perú representan costos operativos cercanos a los del promedio de la región andina, pero los avances que se habían hecho en los últimos años no han sido suficientes para establecer una red vial adecuada[54]. Entre las causas que impiden mejoras en la provisión de servicios de carreteras cabe mencionar una inversión insuficiente[55]. Otras de las causas del pobre desarrollo vial son las debilidades institucionales como la escasa planificación y la descoordinación inter e intrasectorial, entre otras[56].

Un problema adicional que enfrentan los exportadores es el de los documentos exigidos para exportar. En toda exportación se deben incluir los siguientes documentos: factura comercial, lista de empaque o *packing list*, certificado fitosanitario, certificado de calidad, certificado de origen, orden de embarque, declaración única de aduanas y el conocimiento de embarque. Aunque dependiendo del caso algunos requisitos se pueden obviar, este proceso implica tramitar docu-

49 De acuerdo al Banco Mundial, los costos logísticos en Perú representan aproximadamente el 31% de los ingresos, comparado con 15% de Chile ó 9% de los países de la OCDE.

50 De acuerdo a Apoyo S.A.

51 En los últimos años se ha hecho necesario aumentar el calado del puerto del Callao y la modernización de los terminales, los más recientes de los cuales, San Martín e Ilo, fueron construidos en 1970.

52 Banco Mundial (2002).

53 Véase Bonifaz, González-Vigil y Urrunaga, “Logistics and markets: overcoming the challenges of a difficult geography”, en Latin American Competitiveness Report (2001). Datos para 1998.

54 Según datos del MTC para 1999, a pesar de los avances durante la década pasada, sólo el 49,5% de la red nacional y el 8% de la red departamental estaban asfaltados, encontrándose en buen estado únicamente el 36% y el 55% de las mismas, respectivamente.

55 El Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) invirtió un promedio anual de 0,6% del PBI en transporte en el período 1991-99, versus el 1% -2% recomendado por el Banco Mundial.

56 Véase BID (2002). “Diagnóstico del sector transporte en el Perú”. Documento interno.

mentos con entidades tan disímiles como el Ministerio de Agricultura o las Cámaras de Comercio, quienes manejan sus propios plazos[57].

Finalmente, cabe señalar que el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur) ha preparado recientemente un Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX), en el cual se resume la problemática del sector y se proponen estrategias. Aunque no se profundiza mucho sobre los temas especificados y no se priorizan los obstáculos a la exportación. El PENX representa una buena síntesis de los problemas que aquejan al sector exportador, los cuales se resumen en el Cuadro 4.

Cuadro 4 PENX: Problemática del sector exportador

Tema	Problema	Causas
Oferta exportable	Oferta poco diversificada, con volúmenes reducidos y de bajo valor agregado.	(i) Bajo nivel de inversión; (ii) desconocimiento de los mercados; (iii) insuficiente innovación tecnológica; (iv) escasa oferta de servicios educativos orientados a la cadena exportadora; (v) escaso desarrollo de cadenas productivas; (vi) ausencia de políticas de desarrollo regional;(vii) escaso desarrollo de sistemas de normalización y certificación de calidad eficientes.
Mercados de destino	Ausencia de estrategias coordinadas que comprometan a los sectores público y privado a identificar, priorizar, diversificar y consolidar mercados de destino.	(i) Escasa inversión en desarrollo de información especializada y en promoción comercial; (ii) deficiente formación en gestión de mercado internacional; (iii) poca coordinación en negociaciones comerciales; (iv) insuficiente apoyo político a las propuestas técnicas.
Facilitación del comercio exterior	El marco legal dificulta la aplicación de mecanismos eficaces de facilitación del comercio exterior y la consolidación de mercados competitivos con mejores condiciones de acceso.	(i) Escasa coordinación entre los operadores de comercio exterior y los funcionarios públicos en la elaboración de dispositivos legales; (ii) el Estado tiene prioridades que muchas veces relegan las posibilidades de desarrollo del comercio; (iii) trámites y procedimientos administrativos engorrosos; (iv) marco legal no ofrece condiciones óptimas de competencia y acceso a los servicios de distribución física de mercancías.
Cultura exportadora	La cultura exportadora es incipiente, aislada, no organizada, muy variable, cortoplacista y poco promotora de la competitividad.	(i) Oferta educativa no contribuye a una cultura exportadora; (ii) limitado uso de buenas prácticas comerciales exportadoras; (iii) no existen planes, ni políticas de Estado de promoción del comercio que sean duraderos y coordinados; (iv) limitada difusión de mensajes y experiencias que ayuden a construir una sólida cultura exportadora; (v) limitada voluntad de asociación.

Fuente: Plan Estratégico Nacional Exportador, 2003. MINCETUR

57 Naturalmente, muchos de estos requisitos y trámites son perfectamente válidos. Incluso las revisiones minuciosas en los casos de los beneficios tributarios se justifican debido a la cantidad de casos de fraude experimentados en años anteriores. No obstante, la celeridad en los procesos también es necesaria.

Instrumentos, estrategias y propuestas

La naturaleza y problemática del sector exportador permiten deducir que los dos grandes temas son los obstáculos para la inversión y la necesidad de mejorar la implementación de las políticas sectoriales existentes en materia de beneficios tributarios. La mayor justificación para emprender las políticas sectoriales es que muchos países han adoptado políticas para favorecer al sector, mayormente dentro del marco de los acuerdos de la OMC, por lo que el no utilizar políticas sectoriales para las exportaciones representaría una desventaja para el país. Este hecho es equivalente a una falla de mercado, ya que el acceso al mismo no es igual para todos los participantes del comercio.

Los volúmenes exportados se verán beneficiados en la medida en que se logre una mayor integración geográfica dentro del país. Gran parte de la riqueza natural peruana, que representa una clara ventaja comparativa, se encuentra en la sierra y la selva. Sin embargo, los costos de transporte hasta la costa son elevadísimos en parte como resultado de la ausencia de vías de comunicación eficientes. El planeamiento de la inversión pública nacional y regional tomando en cuenta focos clave de producción, y utilizando el instrumento de las concesiones para llevarla a cabo, redundaría favorablemente en la reducción de costos y el aumento de volúmenes exportables[58].

En particular, resulta clave modernizar el puerto del Callao y concesionar puertos replicando el éxito relativo alcanzado con la concesión del puerto de Matarani en términos de menores costos y una mayor eficiencia en el transporte de la carga.

En cuanto a la política arancelaria, como se mencionó anteriormente debería llegarse a un acuerdo nacional para mantenerla incólume por varios años y, en la medida de lo posible, adoptar un arancel plano que no genere distorsiones. En Perú, la dispersión arancelaria se ha promovido principalmente por motivos políticos que generan constantes reclamos de los sectores que se sienten desprotegidos y rentas nada despreciables para los favorecidos. Un arancel preferentemente plano y bajo no sólo genera pocas distorsiones, sino que además evita la selección de ganadores que en Perú ha tenido una muy mala imagen y resultados.

Se propone mantener tanto el *drawback* como la devolución del IGV, pero revisando los procesos con la finalidad de agilizar los trámites y la ejecución de las devoluciones. La sensación es que se ha pasado de un extremo de inspecciones laxas que permitían el fraude, a otro extremo de revisiones minuciosas que

58 Resulta interesante el caso señalado por algunos exportadores de productos cuyo precio se fija internacionalmente, quienes manifiestan que si no fuera por los incentivos tributarios, el negocio no sería rentable debido a lo elevado de los costos de transporte y logística.

demoran los procesos. La búsqueda del punto medio es necesaria para poder contar con políticas eficientes.

Así mismo, podría explorarse la posibilidad de simplificar aún más los trámites de devoluciones cuando se trata de exportaciones no tradicionales, mecanismo que funciona por ejemplo en Chile. Debe evaluarse la posibilidad de reemplazar el *drawback* por un mecanismo directo de exención de aranceles para los exportadores, tal como lo aplica México, o por un crédito fiscal automático que eliminaría la tramitología. Debe estudiarse también sustituir la devolución *ex-post* por un mecanismo de beneficios *ex-ante* que favorezca al exportador. En estos casos, la posibilidad de fraude se minimizaría con una verificación muestral ex-post y con penalidades graves.

Otro mecanismo que funciona relativamente bien en Chile es el Fondo de Garantías para el Pequeño Empresario (Fogape), el cual se subasta entre las instituciones financieras elegibles y sirve para garantizar créditos de pequeños empresarios que no cuentan con garantías suficientes para presentar a las instituciones financieras en la financiación de sus créditos. Este es un terreno poco explorado en Perú, por lo que se propone evaluar alternativas que faciliten los procesos de pago del comercio internacional sin la necesidad de recurrir a tasas subsidiadas o créditos preferenciales y que se basen en el principio de subsidiariedad. Los bancos multilaterales y algunos EXIMBANK han financiado el capital semilla para este tipo de fondos en otros países.

La tarea de PROMPEX es encomiable, pero también requiere modernizar y actualizar continuamente los servicios prestados, para lo cual probablemente se necesiten recursos adicionales. No obstante, antes de pensar en mayores presupuestos resultaría conveniente implantar un esquema transparente de gestión por resultados en esta entidad, de manera que cualquier eventual incremento de recursos se justifique sobre la base de metas alcanzadas. La participación del sector privado exportador en las decisiones de PROMPEX también es otra opción a estudiar.

Un tema adicional surge de la presencia de cadenas productivas dirigidas a la exportación o *clusters*. En Perú se están realizando estas iniciativas destacando por ejemplo las cadenas del algodón y camélidos (véase el Recuadro 1), existiendo además un gran potencial en el norte peruano[59]. En estos casos, el papel del Estado debería ser el de coordinador. El Estado puede incidir sobre temas específicos a la cadena –como facilitando el transporte, por ejemplo– así como colaborando con la diseminación de casos exitosos, catalizando el encuentro de los distintos actores, facilitando los trámites o promoviendo la inversión nacio-

59 Véase López (2003).

nal y extranjera alrededor de la cadena. La gran ventaja del apoyo a los *clusters* es que no se seleccionan sectores productivos ganadores, sino que se sostienen ideas o iniciativas privadas existentes, sea cual fuere el rubro o sector.

Recuadro 1 Dos estudios de caso de cadenas productivas: camélidos y algodón

Camélidos. Esta agroindustria en Perú es característica de las zonas alto andinas donde predominan las comunidades campesinas indígenas pobres, caracterizadas por producir en pequeñas unidades agrícolas aisladas del mercado, por la alta heterogeneidad de los bienes producidos, por el empleo de técnicas tradicionales y por el bajo nivel tecnológico. Perú es el principal productor de fibra de alpaca en el mundo, la especie más importante en términos económicos, con cerca del 80% de la oferta mundial.

El *cluster* de la alpaca se concentra en los departamentos de Puno, Cusco y Arequipa, siendo esta última ciudad el centro principal de la industria de hilados y textiles de alpaca. Los principales componentes del cluster lo forman la cadena productiva principal, con un gran número de pequeños y medianos productores en la fase ganadera y de esquila y grandes y medianas empresas en la fase de hilado y elaboración de prendas tejidas de forma industrial para la exportación; las cadenas productivas derivadas, relacionadas con el consumo de carne de alpaca, las pieles y la exportación de camélidos en pie; y las empresas y organizaciones de apoyo, iniciativas de investigación hacia el desarrollo genético con resultados limitados.

La producción de fibra está limitada por tres graves obstáculos: la pequeña escala de producción que impide la capitalización óptima y las posibilidades de aplicar técnicas que aumente la calidad de la fibra de alpaca; los problemas de sanidad animal; y la falta de un manejo racional de los pastos naturales. Existe una oferta excesivamente atomizada mientras que la demanda está reducida a muy pocos agentes económicos, lo cual crea marcadas asimetrías en la influencia que unos y otros tienen sobre el mercado.

El reto actual reside en materializar el potencial del *cluster* de la alpaca para el desarrollo rural de Perú, de forma tal que alcance un nivel superior de competitividad internacional.

Algodón. Su cultivo conformó por muchas décadas, junto con el azúcar y el café, el grupo de los principales cultivos tradicionales de exportación de Perú. Su importancia ha decaído desde representar más del 60% de las exportaciones agropecuarias a mediados del siglo pasado hasta un 1% en el año 2000. Sin embargo, existen condiciones favorables para promover el resurgimiento del cluster del algodón.

Entre éstas, destacan: todavía se conserva un valioso conocimiento colectivo sobre el cultivo del algodón en muchas comunidades rurales y entre muchos empresarios agrícolas; la buena calidad de las variedades de algodón peruano; y la existencia de una industria textil con un nivel

Continúa

Continuación

Recuadro 1 Dos estudios de caso de cadenas productivas: camélidos y algodón

de competitividad considerable, que actualmente se ve obligada a importar grandes volúmenes de materia prima.

La cadena principal de formación de valor en el cluster del algodón va desde la producción agrícola hasta la fabricación y comercialización de textiles de algodón. No todo el algodón producido pasa por esa cadena, pues una parte es exportada como algodón en fibra. Las cadenas derivadas de menor importancia son la industria del aceite de semilla de algodón y la de alimentos balanceados para animales que utilizan la torta de semilla de algodón como materia prima.

En la cadena de valor principal se distinguen las fases de producción de algodón en rama, el desmote, la exportación del algodón en fibra, la industria de hilados, la industria de tejidos de algodón, la industria de prendas de vestir y finalmente la comercialización de hilados, tejidos y prendas de vestir en el mercado nacional y el extranjero. Las industrias y servicios de apoyo del cluster abarcan a las empresas que proveen bienes y servicios especializados, las instituciones de capacitación de profesionales y técnicos, las entidades públicas y privadas que realizan actividades científicas y tecnológicas relacionadas y las entidades financieras.

Los puntos críticos a resolver para incrementar la competitividad del cluster del algodón residen en el replanteamiento de la investigación sobre algodón, la adopción de mejoras tecnológicas mediante el cultivo del algodón híbrido y de algodón tangüis con sistema de riego tecnificado, la agrupación de los pequeños agricultores para aprovechar economías a escala y comercialización grupal, la financiación de la actividad agrícola, la creación de un centro de capacitación y la mejora de condiciones en los mercados externos a través de la negociación para la reducción de los aranceles aplicados a los textiles peruanos y la eliminación de subsidios a los productores extranjeros de algodón.

Fuente: CAF, varios estudios. www.caf.com

Finalmente, las perspectivas de lograr un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos plantean una serie de retos. No sólo se requerirá implementar un conjunto de normas y procedimientos que permitan mayores niveles de eficiencia de las instituciones públicas involucradas, sino que será fundamental que las empresas privadas se adecuen al nuevo entorno arancelario y desarrollen estrategias “ofensivas” para mejorar el acceso a mercados estadounidenses y “defensivas” para protegerse de la mayor competencia de bienes importados.

Las políticas sectoriales propuestas no representan mayores costos para el fisco, toda vez que se trata principalmente de mejoras en la gestión y procedimientos de los organismos públicos involucrados. La adopción de un arancel plano no tendría mayores costos fiscales en vista de que, el promedio arancelario ya es relativamente bajo y la utilización del mecanismo de concesiones aliviaría la

presión fiscal. El aumento proyectado en las exportaciones, como resultado principalmente del acuerdo ATPDEA o de perspectivas de acuerdos bilaterales con Estados Unidos o la Comunidad Europea, se vería reforzado con las mejoras de gestión pública y con la posible inclusión de algún mecanismo de garantías. Finalmente, estas propuestas son consistentes con el marco de la OMC.

El Estado ha invertido grandes esfuerzos en crear una amplia agenda pro-exportadora, como se evidencia en el Plan Estratégico Nacional de Exportaciones resumido en el Recuadro 2. Una característica positiva de este esfuerzo es el establecimiento de instancias de cooperación semi permanentes entre las autoridades nacionales, locales y la empresa privada, pero existe el riesgo de que la presentación de innumerables propuestas impida la focalización y el establecimiento de prioridades. Aunque es demasiado temprano para un análisis objetivo de los logros y fallas de estos programas, su orientación pareciera ser la correcta.

Recuadro 2 Plan Estratégico Nacional de Exportaciones (PENX)

En marzo del 2003 el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur) elaboró el denominado Plan Estratégico Nacional de Exportaciones (PENX), agenda conjunta del sector público y privada trazada hasta 2013 a fin de lograr sostenibilidad de una oferta exportable más diversificada y competitiva, facilitar su comercio y sembrar la cultura exportadora en Perú.

A mediados de 2005 se contaba con planes culminados o en proceso de elaboración para mejorar la capacidad exportadora en los siguientes sectores o cadenas productivas: Agropecuario-Agroindustrial, Artesanía, Forestal-Maderable, Joyería-Orfebrería, Pesca-Acuicultura, Servicios Intensivos en Capital Humano y Textil-Confecciones, Químico, Cuero y Calzado y Metalmecánica- Sidero Metalúrgico.

Como parte del compromiso con el sector exportador fueron creados el Programa de Financiamiento Integral para el Sector Exportador para capital de trabajo, inversiones y comercio exterior; el Fondo de Capital Privado de Empresas para pequeñas y medianas empresas exportadoras; y el Certificado de Calidad de las Empresas de Joyería y Orfebrería. Además, se consolidó el Seguro de Crédito al Exportador, se emitió el reglamento de la Ley de Puertos para modernizarlos, se certificaron los puertos, se mejoró el régimen de “drawback” y se reactivó el sector vitivinícola. Otro resultado del PENX es la creación de la Comisión de Productos Bandera que planteará, a través de Comités Especiales de los Productos seleccionados, programas de promoción, investigación y desarrollo, o de comercialización para los productos identificados.

Paralelamente, se han elaborado planes estratégicos regionales (PERX), para integrar el desarrollo de los sectores identificados como de alto potencial dentro de los planes estratégicos de cada región del país. Durante 2004 se culminaron los PERX de Áncash, Arequipa, Cajamarca, Ica, La Libertad, Lambayeque, Loreto y Piura, estando próximo a entregarse el de

Continúa

Continuación

Recuadro 2 Plan Estratégico Nacional de Exportaciones (PENX)

Tacna. Para 2005, Mincetur ha logrado que la Unión Europea, USAID, el BID, ONUDI, el BM y la Cooperación Suiza apoyen con fondos y cooperación técnica para la implementación del PENX y de los PERX.

Gracias al PENX y a su estructura organizativa y de permanente consulta público-privado, Perú resultó beneficiado por la Unión Europea con una donación de 10 millones de euros para su implementación. El resultado objetivo de la puesta en marcha de los planes operativos del PENX es el incremento de las partidas de exportación y un mayor acceso de empresas a la actividad. Por ello, más de 1.000 nuevos productos se han logrado exportar en 2004, correspondiendo en su mayor parte a sectores para los que existe un plan operativo y las zonas que cuentan con un PERX. Igualmente, la facilitación del comercio está motivando a las PyMEs a mirar a la exportación como una actividad rentable, además de provocar un cambio paulatino en el servicio que deben prestar las entidades públicas vinculadas a la exportación. Esa ampliación de la oferta exportable es fundamentalmente una demostración de lo que la iniciativa y laboriosidad de medianos y pequeños empresarios puede lograr si se definen e implementan estrategias correctas y articuladas.

Fuente: Mincetur

El Cuadro 5 presenta una matriz de propuestas para el sector exportador.

La actividad agrícola[60]

Perú cuenta con sólo 7,6 millones de hectáreas aptas para cultivos agrícolas (6% de la superficie total), 17,9 millones con aptitud para pastos (14% de la superficie total) y 48,7 millones con aptitud forestal (38% de la superficie total). El sector agrícola es proclive a sufrir los efectos perniciosos de fenómenos naturales y ha experimentado caídas dramáticas como las de 1983 y 1998, consecuencia del Fenómeno del Niño. Por otra parte, los grandes complejos agroindustriales y agro exportadores se ubican mayormente en los 53 valles de la costa, mientras que el 70% de las tierras de la sierra se cultivan bajo secano, es decir, dependen de las lluvias.

El sector se caracteriza por su alto grado de atomización, resultado principalmente de la Reforma Agraria de finales de la década de los sesenta. Actualmente, se calcula que el 24% de las unidades agropecuarias cuenta con menos de una hectárea y el 55% con menos de 3 hectáreas. A nivel nacional se tiene un tamaño promedio de la unidad agrícola de 3,13 hectáreas, siendo en la costa algo mayor a 3,5 hectáreas y en la sierra 2,35 hectáreas. Una tipología del sector ha sido preparada por la Asociación de Empresarios Agrarios y se resume en el Cuadro 6.

60 Basado principalmente en BID (2001) y Ministerio de Agricultura *www.minag.gob.pe/cgi-bin/home.cgi*

Cuadro 5 Matriz de propuestas por sectores: sector exportador

Objetivo	Políticas propuestas	Comentario
Facilitar la integración vial	•Promover las concesiones y acompañarlas por inversión pública focalizada.	Podría haber dificultades de implementación porque el tema se ha politizado. Se requiere pedagogía gubernamental (CND) dirigida a los ciudadanos y las autoridades regionales y municipales.
Eliminar distorsiones de precios relativos	•Adecuar la política comercial hacia un arancel plano.	Se requiere decisión política y cambio legal. Es necesario que se perciba al nuevo esquema como estable. Serviría intentar implementarlo a través del Acuerdo Nacional.
Simplificación administrativa	•Agilizar el proceso de devolución del *drawback* y el IGV. Mayor fiscalización ex-post, con penalidades graves para los infractores.	Requiere un simple cambio de procedimientos.
Facilitar garantías para los pequeños exportadores	•Crear un fondo que se subaste entre las instituciones financieras elegibles y sirva para garantizar créditos de pequeños empresarios que no cuentan con garantías suficientes para la financiación de sus créditos.	Realizar estudio detallado que especifique la manera de funcionamiento y criterios de elegibilidad. Evaluar experiencia de los organismos multilaterales y EXIMBANKs de otros países.
Mejorar la institucionalidad pública exportadora	•Incluir a PROMPEX en un esquema de presupuesto por resultados.	Ampliar el concepto de los "convenios de gestión" atándolos aún más al presupuesto, con premios y castigos.
Promover cadenas productivas	•Sistematizar las experiencias y diseminar la lecciones aprendidas y la facilitación de negocios.	Inspiraría al sector privado haciéndole conocer las ventajas de la experiencia nacional e internacional de los *clusters*.

Fuente: Elaboración propia

Junto con el resto de la economía, el sector agropecuario experimentó reformas estructurales trascendentales desde inicios de la década pasada. Como parte de las reformas se liberalizaron los precios de alimentos, se desarticularon las empresas estatales de comercialización de bienes e insumos agrícolas, se redujeron los derechos de importación a los bienes agrícolas[61], se desactivó el Banco Agrario y se crearon cajas rurales de ahorro y crédito para financiar actividades productivas en la sierra y selva. También se avanzó en materia de derechos de propiedad sobre recursos naturales, aunque no ha sido posible alcanzar mercados desarrollados de tierras y aguas.

Así mismo, se derogó la Ley de Reforma Agraria, se estableció la libre comercialización de tierras agrícolas y se inició un programa de titulación y registro de

61 El 52% de los productos agropecuarios tiene un arancel *ad-valorem* CIF de 12% y el 34% un arancel *ad-valorem* CIF de 20% +5% de sobretasa, la cual se implementó como una medida de protección adicional. Estos dos niveles arancelarios representan el 86% de todo el ámbito, lo cual indica que la dispersión arancelaria es mínima, a pesar de las diferentes tasas arancelarias vigentes (Ministerio de Agricultura, 2003).

Cuadro 6 Tipología de la agricultura en Perú

Tipo de agricultura	Características
Agricultura de exportación no tradicional	Compromete alrededor de 45.000 hectáreas. Es conducida por medianos propietarios y empresas agroindustriales, básicamente ubicados en la costa. Tienen acceso a crédito bancario y se concentran principalmente en la producción de frutales, espárragos, cebolla blanca y marigold. Es una agricultura de gran inversión que responde por la exportación sectorial, pero confronta grandes retos tecnológicos.
Agricultura extensiva	Comprende 1.200.000 hectáreas de cultivos tradicionales como el arroz, algodón, caña, maíz amarillo duro, maíz amiláceo, papa, yuca, entre otros. Su principal problema es la baja productividad. La mayor parte de este estrato está constituido por pequeñas propiedades de los "herederos" de la reforma agraria. Su acceso a crédito bancario es limitado pero se financian generalmente a través de los "habilitadores" y de los vendedores de insumos. Es el sector más importante de la agricultura peruana, por ello es muy conveniente mejorar su productividad resolviendo entre otros de sus problemas, la falta de tecnología apropiada.
Agricultura de mercado interno	Ocupa unas 200.000 hectáreas representadas por pequeños agricultores tradicionales enfocados en productos como quinua, kiwicha, pijuayo, sauco, charqui y plantas medicinales. En este sector se encuentra el recurso forestal (INIA, 2002).
Agricultura de subsistencia	Es de extrema pobreza y se ubica en tierras marginales de la costa, sierra y selva peruana ocupadas por comunidades y minifundistas. Comprende mayoritariamente unidades agrarias menores de 0,5 hectáreas. Los agricultores que conforman este grupo están dedicados a la producción de cultivos andinos y nativos, básicamente para autoconsumo y sus ingresos provienen de actividades fuera de su unidad de producción y del apoyo directo del Estado a través de programas sociales.

Fuente: Ministerio de Agricultura

la propiedad rural. En materia de agua, aún no se han otorgado claros derechos de propiedad, lo mismo que sobre los recursos forestales. El sector agrícola también recibe un tratamiento diferenciado en materia tributaria, existiendo hacia 2003 por lo menos diez exoneraciones o gastos tributarios cuyos detalles además varían o se prorrogan constantemente[62].

La importancia de la histórica tradición agrícola peruana no se ha traducido en la composición del PIB ni en la de las exportaciones, aunque el auge reciente de ciertas exportaciones agrícolas han hecho que su participación dentro de las exportaciones totales suba de un 5,7% en 2000 a un 6,9% en 2003. La balanza comercial agropecuaria es tradicionalmente deficitaria, a diferencia de lo que

62 Desde 1996 se estableció una tasa impositiva del 15% (en lugar del 30%) para el cálculo del impuesto a la renta, se permitió la depreciación acelerada (20%) para inversiones nuevas, se incorporó la devolución anticipada del IGV y del Impuesto de Promoción Municipal (IPM), se exoneró al sector del pago del impuesto extraordinario a los activos netos y se estableció un porcentaje menor para la aportación al seguro social. Adicionalmente, existe una lista de productos agropecuarios exonerados del IGV. Los pequeños agricultores (con ventas anuales inferiores a las 50 unidades impositivas tributarias UIT) están exonerados del pago de IGV, del IPM y del impuesto a la renta. También se ha aplicado leyes de condonación y reprogramación de deudas tributarias para empresas agrarias y agroindustriales. Por otra parte, en 2003 se creó el régimen de documentos cancelatorios del Tesoro Público mediante el cual el Estado asume los costos fiscales por la venta o importación de ciertos insumos agrícolas.

ocurre en Chile o Colombia, países que cuentan con recursos naturales no muy distintos a los del Perú. En términos generales, se cuenta con un sector poco moderno que se refleja en una productividad laboral baja. Como se observa en el Cuadro 7, en 1998 la productividad laboral de la actividad agrícola era inferior a la de 1972 y a la vez la menor entre todos los sectores productivos.

Cuadro 7 Perú: Evolución de la productividad del trabajo 1961-1998 (Índice 1998=100 y US$ de 1999)

Ramas de actividad	1961	1972	1981	1993	1998	1998 (US$)
Agricultura	73,8	103,0	94,5	105,7	100,0	2.080
Minería	54,8	92,8	100,6	99,0	100,0	42.175
Industria	108,1	162,8	181,7	115,2	100,0	7.799
Electricidad	41,5	105,4	98,5	134,3	100,0	21.613
Construcción	124,5	122,0	147,8	118,6	100,0	6.971
Comercio	0,0	345,6	295,6	132,0	100,0	2.699
Servicios	265,8	215,0	166,5	134,4	100,0	3.980
Promedio PEA ocupada	120,8	172,1	172,2	120,6	100,0	3.967

Fuente: Cálculos propios basado en INEI (2000), "Sectores de trabajo, productividad y dinámica ocupacional"

El rendimiento al nivel de producto muestra una gran heterogeneidad. En el caso de la papa, el maíz amarillo y el trigo, los rendimientos agrícolas de Perú se encuentran entre los más bajos a nivel mundial, mientras que para los productos exportables los rendimientos se sitúan entre los primeros, registrándose incluso el primer lugar en la producción de espárragos frescos y el sexto puesto en la producción de mango de acuerdo a datos de la FAO.

Problemática del sector

Es evidente que gran parte de las actividades agrícolas de la sierra y la selva no están adecuadamente integradas a los mercados nacionales o internacionales. La ausencia de vías de comunicación genera elevados costos de transporte que en ocasiones se traducen en hechos insólitos, como aquel de llevar un producto a Lima en ocasiones resulte mayor que enviarlo de Lima al Asia. Así mismo, el tamaño promedio de las unidades agrarias es muy pequeño y eso impide el aprovechamiento de economías de escala y de volúmenes de producción estándar significativos.

Un estudio de Apoyo (2003) concluye que los beneficios tributarios agrícolas no sólo cuestan cerca de US$ 138 millones anuales, sino que además no tienen un impacto significativo en los niveles de producción o productividad ni en una reducción de la pobreza de los agricultores. El único segmento que aumentó su

productividad en los últimos años ha sido el de agro exportación (mangos, palta, páprika, cítricos, uva de mesa y banano orgánico), pero no debido a los beneficios tributarios sino a un cambio en la cultura exportadora y a la adopción de tecnología adecuada.

Por su lado, la exoneración a los pequeños agricultores en cierta forma ha desincentivado el incremento en la escala de producción y excluido a los pequeños agricultores de los sistemas formales de comercialización, en tanto no generan escudo fiscal al siguiente eslabón de la cadena comercial.

Los créditos al sector provistos por el sistema financiero formal han aumentado paulatinamente, financiados en gran parte por la Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide) que actúa como banca de segundo piso. Sin embargo, los montos de los créditos aún resultan insuficientes, toda vez que en 2003 representaban alrededor del 13% del PIB agropecuario. Del total de créditos, alrededor del 90% proviene de la banca comercial privada; no obstante, ésta sólo destina un 3,2% de su cartera de crédito al sector agropecuario. Las fuentes alternativas de financiación son los intermediarios informales institucionalizados (cajas, empresas, ONG, etc.) o no institucionalizados (usureros, agiotistas, etc.), así como programas especiales del Ministerio de Agricultura.

Existen problemas de comercialización agrícola que se manifiestan en altos porcentajes de la producción que no se destina al mercado, ausencia de estandarización de la producción y abusos de posiciones de dominio en la comercialización. En efecto, los intermediarios cuentan con un mayor acceso a liquidez y están mejor organizados que los productores, lo cual les permite apropiarse de una parte importante de los márgenes. Desde otro punto de vista, la falta de acceso a una infraestructura vial adecuada, a sistemas de información de mercados, centros de acopio y mercados mayoristas son trabas para que el productor eleve su participación en los márgenes.

La Oficina de Información Agraria del Ministerio de Agricultura es la encargada de suministrar información relevante sobre precios, áreas sembradas y cosechadas o rendimientos. A pesar de haberse avanzado en este sentido, aún existen problemas relacionados con la veracidad, oportunidad y pertinencia de la información debido a la ausencia de sistemas de verificación y corrección.

Así mismo, el acceso a la información por parte de los productores no es óptimo, debido a la ausencia de canales eficientes de diseminación en zonas alejadas donde no hay Internet y en ocasiones debido a la displicencia de las oficinas regionales y departamentales. Estos problemas de información se traducen en que la mayoría de agricultores decida sembrar lo que siempre ha sembrado (39% en la costa, 72% en la sierra y 54% en la selva, de acuerdo al III Censo Nacional Agrario).

En otras palabras, pocos agricultores incorporan en sus decisiones de producción y comercialización una información oportuna sobre precios o áreas sembradas que reflejen las condiciones actuales y futuras del mercado. Sólo un 4% de los productores a escala nacional declara sembrar sobre la base del precio de la campaña anterior. Esta problemática ocasiona una asignación poco eficiente de recursos entre los diversos productos agrícolas. Igualmente, las políticas en materia de investigación y tecnología no han sido consistentes y en general se nota un escaso desarrollo tecnológico que se traduce en la baja productividad global del sector[63].

La sanidad es responsabilidad del Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa), entidad que ha mejorado últimamente y que goza de reconocimiento nacional e internacional. Se cuenta con un sistema de gestión efectivo en términos de planificación, ejecución y seguimiento y existen sistemas incipientes de vigilancia sanitaria que ya utilizan herramientas modernas, tales como GPS y otros sistemas de información geográfica. No obstante, la carencia de recursos y de equipo técnico adecuado ha obstaculizado la implementación de un plan nacional de sanidad.

Así mismo, la construcción de la infraestructura de laboratorios y puestos de control ha sufrido retrasos considerables, lo que ha incidido fuertemente en los niveles de ejecución de programas como el de la mosca de la fruta. Finalmente, hay problemas de cobertura toda vez que tampoco existe un sistema ágil, preciso y oportuno de verificación de plagas y enfermedades agrícolas en todo el país.

El sector agrícola experimenta una problemática compleja basada en cuestiones históricas y estructurales así como en intervenciones equivocadas por parte del sector público. Este informe no pretende detallar dicha problemática, sino más bien rescatar algunos temas cruciales que podrían justificar la acción de políticas sectoriales[64].

63 La entidad pública descentralizada encargada de la investigación y extensión es el Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA). El INIA cuenta con un insuficiente nivel de capital humano técnico y que en muchos casos se ha limitado a implantar programas de provisión de semilla como instrumento de transferencia tecnológica que en ocasiones ha originado la sobreproducción de cultivos como el arroz y la papa. De acuerdo al III Censo Nacional Agropecuario el 79% de las unidades agropecuarias del país consideran necesaria la asistencia técnica para mejorar su producción. Sin embargo, solamente el 9% de los productores, que manejan el 17% de la superficie agropecuaria total, recibió este servicio. Por otra parte, algunos productos como el maíz o el arroz, por ejemplo, registran rendimientos heterogéneos no sólo por zonas geográficas sino también al interior de los distritos, lo cual revela una adopción e implantación desigual de la tecnología.

64 Entre los otros problemas no desarrollados en este informe pueden mencionarse: la regularización de la propiedad que impide la consolidación de un mercado de tierras, a pesar de los avances con la ley de tierras de 1995 (libre comercialización) y del proyecto especial de titulación de tierras y catastro rural; y las bajas tarifas de agua que impiden cubrir

Instrumentos, estrategias y propuestas

Al formular políticas para el sector agrícola, es importante recordar la situación global de este mercado. Los mercados internacionales se encuentran profundamente subsidiados, mientras que por otro lado los mercados internos experimentan problemas de información asimétrica y dificultades para el acceso al capital y al desarrollo de tecnología. Sin embargo, las políticas sectoriales para la agricultura no buscan la eliminación de la liberalización emprendida en los años noventa, sino por el contrario busca complementar las reformas con medidas que ayuden a resolver los problemas señalados. No obstante, es necesario recalcar que históricamente la intervención estatal en Perú, con paradigmas como la Reforma Agraria y el Banco Agrario, ha tenido resultados negativos sobre la competitividad del sector y de la economía en general.

Las políticas sectoriales agrícolas deben partir también de un acuerdo o consenso social. ¿Es el sector agrícola tan importante para el desarrollo del país como para justificar políticas especiales? Ésta es una pregunta básica que debe responderse y acordarse antes de empezar a diseñar políticas sectoriales, ya que la sostenibilidad de las políticas es tan importante como el diseño e implementación de las mismas. En este sentido, dentro del objetivo de la competitividad, la vigésimo tercera política de Estado del Acuerdo Nacional se refiere a las políticas de desarrollo agrario y rural mencionando que, dentro del papel subsidiario y regulador que le cabe al Estado en el marco constitucional, se "promoverá la rentabilidad y la expansión del mercado de las actividades agrarias, impulsando su competitividad con vocación exportadora"[65].

Aceptándose el apoyo sostenido al sector, la cantidad de distorsiones evidentes en este mercado hace necesaria la elaboración de un plan global de desarrollo agrícola. Las políticas sectoriales agrícolas deben tomar en cuenta la problemática de los agricultores pequeños y medianos, atacando las fallas de mercado de manera integral. Este grupo representa la mayoría de productores quienes por lo general son los más perjudicados por las distorsiones del mercado, y cuyo desarrollo redundará favorablemente sobre la reducción de la pobreza y la distribución del ingreso nacional.

65 Los objetivos específicos incluidos en el Acuerdo Nacional son: apoyar la expansión de la frontera agrícola y el incremento de la producción agraria y acuícola, poniendo especial énfasis en la productividad, la promoción de exportaciones con creciente valor agregado y defendiendo el mercado interno de las importaciones subsidiadas; desarrollar la infraestructura de riegos, los sistemas de regulación y distribución de agua, mejora de suelos, así como promover los servicios de transporte, electrificación, comunicaciones, almacenaje y conservación de productos agrarios; articular el desarrollo de ciudades intermedias que, con la mejora de la infraestructura rural, motiven la inversión privada e incentiven la creación de oportunidades de trabajo; apoyar la modernización del agro y la agroindustria, fomentando la investigación genética, el desarrollo tecnológico y la extensión de conocimientos técnicos; formular políticas nacionales y regionales de incentivo a la actividad agrícola, procurando su rentabilidad; y propiciar un sistema de información agraria eficiente que permita a los agricultores la elección de alternativas económicas adecuadas y la elaboración de planes indicativos nacionales, regionales y locales.

El concepto de un plan global de desarrollo agrario tiene que partir de las condiciones macro para después diseñar políticas más específicas. En tal sentido, se considera que la inversión en infraestructura de transporte resulta clave para integrar a los productores de la sierra y selva peruana a los grandes mercados, generando así condiciones para aumentar la inversión privada en esas zonas. Dicha inversión debe financiarse en buena parte con esquemas de concesiones, además debe considerar la posibilidad de conexiones mediante medios multimodales (tierra, río, etc.).

Paralelamente, es necesario profundizar las reformas en términos de propiedad de las tierras y de los derechos y costos del recurso hídrico, con la finalidad de promover la inversión privada y atraer el capital necesario para desarrollar el sector. Ello también redundaría en un incentivo para ampliar el tamaño promedio de las unidades agrícolas, esfuerzo que debe acompañarse con medidas para promover las asociaciones.

Se propone que la piedra angular de las políticas sectoriales agrícolas sea el desarrollo de la investigación y difusión tecnológica, no sólo por el nivel de atraso relativo en esta área sino porque estos elementos están directamente relacionados con la productividad y la competitividad. Resulta evidente la urgencia de vincular la capacidad y los esfuerzos de investigación de las universidades u otras organizaciones del sector privado con las necesidades y requerimientos de los productores agrícolas[66].

Es importante rescatar el papel del INIA no sólo como investigador sino además como fuente de información y difusor de soluciones para problemas de sanidad y plagas. Por ejemplo, el hecho de que el INIA concluya que el mango o la palta son productos propicios para brindar altos rendimientos en Perú, debe ser de conocimiento general y servir para orientar a la inversión privada, quien por su cuenta conocerá que esos productos poseen una demanda casi infinita y que, en el caso de la palta, deben cumplir con requisitos sanitarios adicionales para entrar al mercado de Estados Unidos. De este modo, la demanda nacional y el entorno mundial serían los que definan las actividades de investigación que se llevarían a cabo de manera prioritaria. En tal sentido, el Estado debe servir como catalizador, coordinando las actividades de investigación públicas y privadas con los beneficiarios e incluso, en casos concretos, financiando la investigación.

Así, podría evaluarse la posibilidad de implementar mecanismos de crédito fiscal, depreciación acelerada o contrapartidas públicas para promover la investi-

66 Actualmente se está ejecutando la segunda fase de un programa en esta línea, financiado por el Banco Mundial. El proyecto de Innovación y Competitividad del Agro Peruano (Incagro) tiene componentes de planes y políticas, un fondo de tecnología agraria y un fondo de servicios estratégicos. La evaluación de este programa debe servir como referente para impulsar políticas en esta dirección.

gación científica y tecnológica. El papel catalítico del Estado puede replicarse en el caso de la información referente a las "mejores prácticas", para sobre esa base diseñar un mecanismo de diseminación y difusión de las mismas. La heterogeneidad observada en términos de cultivos en zonas similares pero con distintos rendimientos, explicada por la adopción de técnicas especiales, puede reducirse con un plan de difusión activo por parte del gobierno.

Es necesario difundir la información relacionada con precios y mercados por un lado y la que tiene que ver con sanidad (plagas, enfermedades, etc.) por el otro. Se propone entonces evaluar la adopción de un sistema de información basado en la telefonía, de manera tal que los productores puedan suministrar información clave (existencia de plagas, por ejemplo) a través del teléfono automatizado que sirva también de acceso a información en tiempo real sobre precios. El mecanismo telefónico es de más fácil acceso y representa menores costos que un sistema por Internet, el cual es bastante difícil de concretar en el corto plazo no sólo debido a la ausencia de computadoras sino también de fluido eléctrico en muchas zonas rurales[67]. La mejora en el acceso a la información y al crédito permitirá además reducir los márgenes de comercialización en favor del productor, esfuerzos que podrían complementarse con la promoción de mercados mayoristas en varios puntos del país y de la bolsa de productos actualmente operativa.

Como se mencionó anteriormente, la evidencia no indica que los costos fiscales de los diferentes subsidios sean justificados por sus beneficios, por lo que debe analizarse seriamente la posibilidad de eliminar algunos gastos tributarios. El estudio de Apoyo (2003) propone el desmantelamiento gradual de algunos beneficios tributarios con el cual se lograrían ahorros estimados en S/. 400 millones anuales[68]. La eliminación de los beneficios para los pequeños productores podría generar un incentivo para promover asociaciones de mayor tamaño y aprovechar así las economías de escala.

En el mismo sentido, también es conveniente reducir o eliminar las sobretasas existentes que distorsionan los precios relativos de una manera artificial. La protección de determinados productos y no de los productores, no incentiva la reconversión productiva y termina generalmente con el uso ineficiente de los recursos. Por ejemplo, la protección al arroz incita a producirlo en la costa, una zona de características más bien desérticas y no se ha demostrado que esta polí-

67 Un sistema piloto de este tipo de utiliza con éxito en el valle de Cañete. La expansión de esta alternativa requiere coordinar los esfuerzos con el ente encargado de la telefonía rural (FITEL) y un nivel mínimo de utilización de los servicios, lo cual es una ventaja adicional con respecto al uso del Internet.

68 Entre las propuestas del estudio están la eliminación del IGV para los agricultores cuyas ventas no exceden los 50 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), la revisión de la lista de productos exonerados del IGV, la conversión de los documentos cancelatorios del Tesoro Público en un subsidio directo para los agricultores más pobres y, al cabo de cuatro años, la eliminación de la preferencia del impuesto a la renta.

tica favorezca a los agricultores más pobres. La propuesta consiste en centrar el apoyo en subsidios directos y transparentes para los productores con el fin de disminuir los efectos perniciosos de distorsiones generadas en el mercado mundial, a cambio de lo cual se desmantelaría el sistema de sobretasas.

Por otro lado, los esfuerzos para mejorar el acceso al financiamiento de las actividades agrícolas tienen que ir de la mano no sólo de mayor disponibilidad de recursos, sino de una estructura que incluya mejoras en el registro de la propiedad (colateral o garantía) y una central de riesgos, así como el desarrollo paralelo de instrumentos poco utilizados en Perú, tales como seguros contra inclemencias climáticas reasegurables en el exterior, créditos post cosecha *(warrant)* o la titularización. A priori, el Estado debería crear el clima para que el sector privado provea todos estos servicios.

No obstante, la coyuntura actual podría justificar una presencia más activa por parte del Estado, fomentando las actividades de Cofide o del Banco Agropecuario como banco de segundo piso para "fondear" los créditos o cofinanciando los seguros, por ejemplo. En este sentido, se recomienda utilizar la amplia experiencia de la banca multilateral no sólo para financiar los créditos, sino especialmente para diseñar un esquema que incorpore las lecciones aprendidas en otros países y las adecue a la realidad peruana.

Paralelamente, pueden promoverse las abundantes experiencias exitosas de los microcréditos para los pequeños agricultores basadas en un conocimiento privilegiado del cliente y en la flexibilidad para la exigencia de garantías. En este sentido, se propone realizar un esfuerzo por ordenar y formalizar el sistema vigente, de manera tal que se fomente el aumento de la capitalización de las entidades crediticias (cajas rurales, cajas municipales) y se mejore su supervisión para darle mayor credibilidad al sistema[69].

Las políticas sectoriales propuestas involucran no sólo mejoras en la gestión pública, sino además requieren recursos específicos para implantar medidas como la inversión en ciencia y tecnología, la diseminación de información a través de un sistema telefónico y la aplicación de subsidios directos. Dada la estrechez de las finanzas públicas, lo recomendable sería destinar los recursos ahorrados con la eliminación de las exenciones tributarias para financiar estas acciones[70]. Por otra parte, la financiación mediante una banca de segundo piso invo-

69 Es necesario también incluir en el análisis la difícil situación por la que atraviesan muchos agricultores que mantienen deudas con el sistema financiero y corren el peligro de perder sus propiedades, lo cual revela que el crédito no debe ser indiscriminado.

70 Los recursos estimados van desde unos S/. 440 millones anuales según Apoyo (2003), a más de S/.1.700 millones según cálculos de la SUNAT presentados en ese mismo informe.

lucra recursos iniciales que pueden conseguirse de fuentes multilaterales, pero que se repagarían conforme se establezca un sistema de créditos. En resumen, se estaría hablando de una reorientación de recursos más que de un aumento absoluto de los mismos.

Tanto el reciente auge de la agro exportación como la posibilidad de firmar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos merecen algunas reflexiones. Por una parte, el aumento de la agro exportación (uvas de mesa, paltas, páprika, espárragos, entre otros) revela un gran potencial para seguir invirtiendo y explorando mercados externos, al contarse con una demanda externa relativamente elástica y con tierras aún no utilizadas estimadas en 950.000 hectáreas. Este auge se ha logrado sin mayor intervención estatal, por lo que la implantación de políticas sectoriales adecuadas podría generar aún mayores inversiones del sector privado, como en mejores carreteras y puertos, promoción de cadenas productivas, etc.

Por otra parte, un TLC con EEUU podría perjudicar a productos poco competitivos como el algodón o el trigo, que sufrirían consecuencias graves si no logran modernizarse para luchar contra los productos subsidiados del exterior o con la mayor competitividad de los EEUU. La esperada desgravación gradual (en 10 ó 12 años) de estos productos debe ser aprovechada para la modernización o recomposición de los cultivos, con el decidido apoyo del gobierno.

La gran cantidad de distorsiones internas y mundiales de los mercados agrícolas sirve de justificación para la intervención estatal. No obstante, es necesario tener en cuenta que las distorsiones rara vez se corrigen con otras distorsiones, y en Perú se ha experimentado constantemente con mecanismos que en la práctica han tenido resultados funestos. En este sentido, es conveniente diseñar una estrategia global para el sector que tenga en consideración la problemática completa y las experiencias fallidas, manejándose una visión conjunta con instrumentos adecuados. Sólo una política global que abarque los principales aspectos de la problemática del sector y que mantenga instancias de diálogo permanente con los diferentes actores del ámbito privado tendrá posibilidades de éxito[71].

En el Cuadro 8 se presenta una matriz de propuestas para el sector agrícola.

71 También es necesario señalar que el gobierno ha realizado un esfuerzo por elaborar un plan estratégico sectorial multianual para el sector de la agricultura, el cual está disponible en la dirección electrónica: http://*www.portalagrario.gob.pe/politica.shtml*. Como sucede con la mayoría de estudios de este tipo, el diagnóstico y la identificación de objetivos son bastante buenos y apropiados, pero el análisis carece de políticas específicas (el cómo).

Cuadro 8 Matriz de propuestas por sectores: sector agrícola

Objetivo	Políticas propuestas	Comentario
Acordar un plan global para el sector	•Elaborar un plan exhaustivo de desarrollo agrícola acordado con los principales actores, Partiendo del Acuerdo Nacional.	Debería perfeccionarse el plan estratégico sectorial multianual actual, incluyendo propuestas concretas, acuerdos comprehensivos y un plan de difusión.
Acercar al productor a los mercados	•Promover las concesiones y acompañarlas de inversión pública focalizada que contemple conexión inter-modal.	Posibles dificultades políticas. Necesidad de difundir los beneficios como mejores precios para el productor y menores costos para el consumidor.
Aumentar la inversión en el sector	•Acelerar el proceso de registro y titulación y resolver el problema de la propiedad del agua.	Habría que realizar o sistematizar los estudios técnicos que propongan los cambios legales necesarios.
Invertir en ciencia y tecnología	•Fortalecer el INIA y coordinar las acciones de investigadores privados con las demandas agrícolas.	Este tema es crucial. Requiere recursos adicionales que podrían obtenerse de reducción de beneficios tributarios.
Mejorar los sistemas de información	•Crear un sistema basado en la telefonía que actualice información sobre precios, etc. y permita ingresar información relevante (por ejemplo, plagas).	Es más probable que las comunidades rurales cuenten con servicios de telefonía que de Internet. El sistema tendría un doble beneficio ya que brinda y registra información.
Reducir o eliminar los beneficios tributarios	•Eliminar exoneración del IGV a pequeños agricultores, revisar la lista de productos exonerados del IGV, convertir los documentos cancelatorios en un subsidio directo para los agricultores más pobres y eliminar la preferencia del impuesto a la renta.	Posibles dificultades políticas. Se requiere decisión del gobierno y el convencimiento de que este tipo de políticas no ha favorecido a los más pobres. Ahorro potencial ayudaría a financiar otros proyectos agrícolas. La eliminación de beneficios a pequeños propietarios favorece la asociación y el aprovechamiento de economías a escala.
Reducir distorsiones de precios relativos	•Desmantelar las sobretasas arancelarias y reemplazarlas por subsidios directos y transparentes para los productores.	Renuencia política. El Estado debe difundir los diversos estudios que demuestran que las sobretasas no favorecen a los pobres y que incentivan el uso ineficiente de recursos.
Aumentar la financiación	•Aumentar oferta de fondos mediante la banca de segundo piso, apoyada con organismos multilaterales. Ordenar y formalizar el sistema de micro-créditos para fomentar el aumento de la capitalización de las entidades crediticias (cajas) y mejorar su supervisión para incrementar la credibilidad al sistema.	Estos esfuerzos deben acompañarse de mejoras en el registro y titulación de propiedades, mejoras de centrales de riesgo y el desarrollo paralelo de instrumentos poco utilizados como seguros contra inclemencias climáticas que pueden además reasegurarse en el exterior, créditos post-cosecha (*warrant*) o la titularización. La presencia de organismos multilaterales reduce el riesgo de injerencia política.
Reducir márgenes de comercialización	•Promocionar cadenas productivas. •Diseminar y fomentar la replicación del ejemplo del algodón o la uva.	Incorporando al productor a la cadena de valor se le beneficiará con una mayor retribución al reducirse la renta comercializadora.

Fuente: Elaboración propia

El turismo

Perú cuenta con grandes atractivos turísticos naturales que no han sido históricamente aprovechados de una manera productiva ni sustentable. Los ingresos registrados en la balanza de pagos por turismo se incrementaron sustancialmente desde que disminuyó la acción terrorista, y se ubican en el rango de los US$ 800-US$ 900 millones desde hace seis años, mientras que en 2003 se estimaba que el turismo nacional interno generaba poco más de US$ 240 millones al año.

De acuerdo a información disponible de PromPerú (2002)[72], el 64% de los turistas extranjeros fueron hombres, el 59% adultos jóvenes y el 57% solteros. El 28% de los turistas residen en Europa, el 23% en Estados unidos y el 19% en Chile. La mitad de ellos obtuvo información sobre Perú por amigos o familiares y el 42% por guías turísticas. Un 71% de los turistas (mayormente europeos) vino de vacaciones y preferían establecimientos de tres estrellas o menos, mientras que un 14% (mayormente sudamericanos) viajó de negocios tendiendo a hospedarse en hoteles de cuatro o cinco estrellas. Por último, se estima que el gasto *per cápita* por estadía asciende a los US$ 713; mientras un 74% de turistas recomendaría el viaje, un 24% mostró reticencias debido principalmente a la inseguridad y delincuencia.

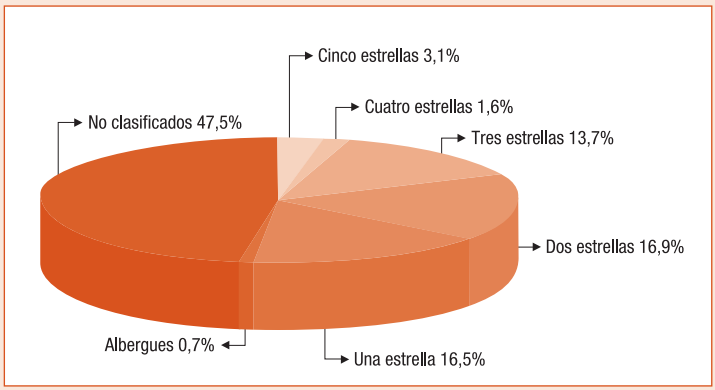
En lo que respecta al turismo interno, la mayor parte se concentra durante los cinco o seis fines de semana "largos" de cada año. De acuerdo a las cifras del año 2002, hubo entre 1 y 2 millones de viajeros durante cada evento, que significaron un flujo de recursos de entre US$ 19 millones y US$ 97 millones en cada período.

La información sobre el perfil del turista extranjero es consistente con la oferta del sector, la cual está sesgada hacia el turista de medianos o bajos recursos. En 2001, se calculaba que la oferta de habitaciones alcanzaba las 110.598, repartidas mayoritariamente en establecimientos no categorizados o en hoteles de mediana a baja calidad, como se demuestra en el Gráfico 2.

El gasto tributario también es notorio en el sector turístico, existiendo 11 beneficios para el sector[73]. En particular, la Ley sobre Modificaciones de Disposiciones Tributarias para el Desarrollo de la Actividad Turística de 1998 exonera el pago del impuesto general a las ventas a los servicios de hospedaje y alimentación usados por turistas extranjeros, y del impuesto predial y del impuesto extraordinario a los activos netos a las empresas de hospedaje que inicien o amplíen sus operaciones antes del 31 de diciembre de 2003.

72 La institucionalidad del sector tiene como responsable al Mincetur, contándose además con PromPerú, un organismo público descentralizado adscrito a ese ministerio, y con la Cámara Nacional de Turismo, Canatur.

73 Apoyo (2003).



Fuente: Mincetur

Gráfico 2
Distribución de la oferta hotelera de Perú por calidad

Problemática del sector

A diferencia de los casos analizados anteriormente, en los que el sesgo exportador implica contar con una demanda relativamente elástica, en el sector turístico gran parte de los esfuerzos consiste en "crear la demanda."

Uno de los temas que más restringe el crecimiento de la demanda del sector tiene que ver con la delincuencia y la inseguridad ciudadana. Este hecho ha sido identificado por un porcentaje importante (24%) de turistas extranjeros como el principal problema enfrentado durante el viaje, lo cual tiene un efecto multiplicador significativo ya que la mayoría de turistas deciden sus opciones de viaje por amigos o familiares.

Por otra parte, el crecimiento del sector también se ve obstaculizado por la insuficiencia de medios de transporte adecuados. La baja calidad de las carreteras encarece en términos monetarios y de tiempo la circulación al interior del país. Por ejemplo, en tiempos moderados la única manera de llegar al Cusco, el principal atractivo turístico del país, es por avión. Estos costos también son altos cuando se trata de los destinos de la selva.

Las líneas aéreas que vienen a Perú del extranjero tienen una capacidad relativamente baja y deben pasar necesariamente por Lima antes de ir a otro destino nacional. Los sitios Web del Mincetur y PromPerú muestra datos desactualizados y no cuentan con enlaces útiles a toda la oferta de servicios disponibles. Tampoco existe en estos sitios una clara diferenciación entre los gustos de los diferentes tipos de turistas.

La heterogeneidad de la oferta turística significa una complicación. Existen numerosos atractivos turísticos que no cuentan con instalaciones propias para recibir cantidades importantes de personas con un nivel mínimo de comodidad. La oferta está muy concentrada en los atractivos tradicionales, lo que presenta una limitación para la extensión del número de días y personas que viajan.

Los recursos naturales del Perú son bastante similares a los existentes en los países vecinos, quienes también realizan esfuerzos por promover su turismo. No obstante, más allá del destino del Cusco y Machu Picchu que por sí mismos crean la diferencia, no existe un esfuerzo sistemático por diferenciar los atractivos del país de los de otras naciones andinas. Por ejemplo, no queda claro por qué un turista interesado en ecoturismo debe ir a Perú y no a Ecuador o Costa Rica, o por qué alguien interesado en tener un contacto con comunidades andinas no preferiría ir a Bolivia. Existe una carencia de mercadeo que haga particularmente interesante Perú como destino, para lo cual es necesario añadir un valor agregado (confianza, seguridad, comodidad, etc.) que lo distinga de otros países que cuenten con atractivos naturales similares.

Instrumentos, estrategias y propuestas

A diferencia de los casos anteriores, el sector turístico no tiene una presencia clara en el Acuerdo Nacional, salvo menciones aisladas a fomentar un turismo ambientalmente sostenible y a promover el ecoturismo como alternativa para mitigar la interdicción. Ello puede ser resultado de la relativa simplicidad al momento de pensar en políticas sectoriales relacionadas con el turismo.

Un primer tema que hace atractivo el proponer políticas para el turismo es la relativa facilidad de fijarse una meta realista en cuanto al número de turistas esperado. A pesar de esto, durante la década pasada se promovió la idea de llegar a los 2 millones de turistas, sin tener en cuenta las restricciones en la capacidad de los vuelos internacionales que hacían dicha meta difícil de alcanzar. La fijación de metas que a su vez sean realistas es una primera tarea que requiere de estudios técnicos y no sesgados.

El aumento del turismo extranjero necesariamente tiene que partir de una adecuada promoción en el exterior. Perú ha intentado esta estrategia por años, sin resultados significativos. Cualquier estrategia debe involucrar tanto a las embajadas y consulados como a las capacidades del Internet con funciones de mercadeo. Así mismo, esa estrategia debe distinguir a Perú de otros destinos cercanos que pudieran ofrecer atractivos similares y además diferenciar claramente entre los servicios brindados u ofrecidos a los distintos tipos de turistas, analizando si en realidad el país requiere seguir enfocándose en el turista de medianos o bajos ingresos. Eventualmente, puede pensarse en atar una parte de los presupuestos de organismos como embajadas o como PromPerú a la obtención de resultados concretos.

También es necesario atacar la escasez de recursos humanos especializados en el negocio y con una orientación de buen trato y calidad del servicio. Es necesario evaluar la calidad de los programas de hotelería y turismo que se ofrecen en el país, y diseminar el concepto de turismo sustentable que evite la depredación de los recursos naturales y del patrimonio cultural.

Una idea interesante es la creación de la figura de un "Defensor del Turista" *(ombdusman)* responsable de defender los derechos de los turistas, que cuente con amplios poderes para establecer sanciones y que sea debidamente fiscalizado, quizás bajo un esquema de "convenios de gestión." Las quejas sobre el mal servicio o la inseguridad son frecuentes y existe la percepción de que no se hace nada al respecto.

Deben ampliarse los acuerdos con otros países para evitar la obtención de visas para viajar a Perú. Esta iniciativa existe con algunos países andinos vecinos y se ha ampliado a Brasil. El potencial de esta propuesta se verá aumentado cuando se negocien mayores vuelos hacia otros destinos internos, tal como lo está haciendo el gobierno actual con Brasil[74]. Este tipo de iniciativas debe acompañarse además de inversiones en los aeropuertos con la finalidad de facilitar el flujo turístico y de ampliar las rutas haciéndolas menos dependientes del paso por Lima. Para ello, el mecanismo de concesiones debe seguir fomentándose tal como se hizo con el aeropuerto internacional de Lima, incluyendo en los contratos metas específicas de inversión y resultados. Es probable que estas iniciativas involucren directamente a las regiones, puesto que ellas podrían ser las encargadas de manejar los aeropuertos, tema que tiene mucho sentido en un proceso de descentralización[75].

Finalmente, no existe una evaluación precisa que analice el impacto de los beneficios tributarios sobre la inversión en el sector, lo cual genera una línea futura para la investigación. Los costos fiscales no parecen ser demasiado altos, pero se requiere un análisis más detallado para conocer si la inversión está aumentando gracias a ellos[76].

74 Por ejemplo, la posibilidad de la ruta Cusco-Sao Paulo a precios muy por debajo de los actuales para Lima-Sao Paulo, puede hacerse realidad gracias a la negociación y al contacto con una línea de vuelos *charter*.

75 Podría plantearse que el Estado negocie paquetes turísticos internos con una variedad de operadores a escala nacional y que se los ofrezca a los empleados públicos como una alternativa al pago de vacaciones o de alguna gratificación. Así, los empleados que se acojan a esta modalidad pagarían sus vacaciones a un menor precio, y los operadores turísticos ofrecerían paquetes a menores costos incentivados por el mayor volumen y por una mayor competencia entre ellos. El costo para el Estado sería el mismo, ya que en lugar de pagarle al empleado su sueldo adicional (o parte de éste) se lo estaría pagando al operador turístico. El efecto sobre un mayor flujo turístico interno podría ser apreciable.

76 Una primera hipótesis, aún no sustentada, es que se pueden mantener, o incluso aumentar los beneficios de la depreciación acelerada que causan menos problemas a la administración tributaria y a cambio eliminar las exoneraciones al pago del IGV o del impuesto a la renta, que generan más distorsiones y se prestan para la elusión o evasión.

En el Cuadro 9 se presenta una matriz de propuestas para el sector turismo.

Cuadro 9 Matriz de propuestas por sectores: sector turismo

Objetivo	Políticas propuestas	Comentario
Definir objetivos realistas	•Realizar estudios que analicen la oferta y la demanda para llegar a una meta realista de turismo receptivo, por zonas geográficas.	Este tipo de información es clave para las decisiones de inversión privada.
Promover el turismo en el exterior	•Involucrar activamente a las embajadas y consulados en la promoción turística. Plantear presupuesto por resultados.	No existe una estrategia de promoción turística constante en el exterior. Hay que aprovechar los activos del Perú en otros países.
Inversión en capital humano	•Revisar las carreras y cursos vinculados con el turismo que se ofrecen en la actualidad. Incorporar la idea del turismo sustentable y enfatizar la planificación.	El Estado podría orientar sobre el tipo de cursos que se necesitan de acuerdo a la demanda y oferta mundiales. Podría abrirse la puerta para la inversión privada en capacitación turística.
Defender los derechos del turista	•Crear la figura del ombdusman del turista con facultades para imponer penalidades.	Es necesario evitar los atropellos que aún son reportados por las encuestas, existiendo la sensación de que no se hace nada por remediarlos.
Fortalecer los gobiernos regionales	•Definir las funciones de los gobiernos regionales en materia turística.	Esta definición debe contemplar la coordinación con PROMPERÚ para evitar duplicaciones.
Facilitar el libre flujo de turistas	•Eliminar requerimientos de visas para la mayor cantidad de países.	Ampliar el concepto de libre flujo de capitales a las personas para impulsar la demanda turística.
Aumentar frecuencia de rutas	•Llegar a acuerdos comerciales con aerolíneas y países para promover rutas a precios razonables.	Expandir el ejemplo del acuerdo con Brasil para la ruta Cusco-Sao Paulo.
Promover el turismo como compensación	•Implementar un plan voluntario de pago de vacaciones de empleados con paquetes turísticos nacionales previamente negociados.	Se beneficiaría el empleado al conseguir un paquete a un mejor precio, el empresario turístico al verse aumentada su demanda y el gobierno al promover el gasto y fomentar la reactivación.
Modificar los incentivos tributarios	•Eliminar la mayor parte de los incentivos tributarios y compensarlos con una mayor depreciación acelerada.	Es más fácil aplicar y fiscalizar la depreciación acelerada que las exoneraciones al IGV o similares.

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

A lo largo de los últimos años Perú ha experimentado con distintas políticas sectoriales que buscaron favorecer principalmente a los sectores exportador, agrícola e industrial. Los instrumentos también han sido diversos. Así, vemos como con instrumentos de política comercial los resultados han sido opuestos entre sí: una mayor protección generó un crecimiento insostenible y una falta de competitividad de las empresas nacionales, mientras que la apertura comercial ocasionó un crecimiento sólido y una mayor competitividad, aunque aún insuficientes.

La inversión pública ha demostrado ser ineficiente durante las últimas décadas, financiando proyectos mal planteados y con escaso retorno económico y social. Los instrumentos de financiación de la banca especializada y los créditos subsidiados redundaron en un desperdicio de recursos y en el fracaso, generando a su vez desequilibrios monetarios que desencadenaron en una hiperinflación. Por su lado, los beneficios tributarios tampoco han podido repercutir positivamente en la inversión, competitividad o distribución del ingreso y, por el contrario, han complicado a la administración tributaria y no han permitido un aumento significativo en la recaudación.

La experiencia desfavorable de las políticas sectoriales en Perú no descalifica al instrumento, sino que genera el reto de diseñar e implementar políticas con respaldo técnico que sean exitosas. Para esto, es necesario que los que formulan las políticas acuerden metas de antemano y que la permanencia de las políticas en el tiempo esté sujeta al cumplimiento de dichas metas. Los actores tendrán que interiorizar que las políticas sectoriales no son sólo sinónimas de crédito barato o subsidios indiscriminados, sino que existe un espectro muy amplio para accionar en función a intereses nacionales sin la necesidad de introducir distorsiones en la economía.

Los lineamientos metodológicos para el diseño de políticas parten de acordar un objetivo central (la competitividad) y emplear por lo menos tres criterios para el diseño (entorno, subsidiariedad y fallas de mercado), que son consistentes con los preceptos de una economía de mercado. La ventaja de contar con esta metodología radica en que facilita la evaluación de cualquier política propuesta, elemento importante toda vez que la intención de este informe no es desarrollar todas las políticas viables para determinado sector, sino presentar algunas de las más importantes.

El análisis realizado justifica tanto la utilización de instrumentos como la implementación de políticas sectoriales consistentes con los acuerdos internacionales suscritos e incluso sustentados en el Acuerdo Nacional. Las políticas propuestas están adecuadas a la realidad peruana y no requieren de mayores cambios lega-

les –con la excepción de los cambios tributarios–, ni de otros procedimientos que puedan demorar su implantación.

De todas las políticas sectoriales presentadas, quizá la que podría encontrar mayor dificultad para su implementación por las condiciones del entorno es la relacionada con las concesiones. Este es un tema recurrente a lo largo del análisis de cada sector, pero que se encuentra bastante politizado, por lo que se requiere de una participación gubernamental más activa en cuanto a la diseminación de los beneficios potenciales, tanto a los ciudadanos como a las autoridades de los gobiernos regionales y municipales, haciéndolos partícipes directos de esos beneficios.

Se ha evaluado que los costos estimados de las políticas sectoriales para los sectores exportador y de turismo no involucran mayores egresos, sino mejoras en la gestión por parte del Estado, por lo que su viabilidad no encuentra mayores obstáculos más allá de la reticencia al cambio. El caso de la agricultura es algo distinto ya que además de mejoras en la gestión, algunas políticas sectoriales propuestas sí requieren de recursos adicionales, los cuales se obtendrían por vía de la eliminación de las exoneraciones tributarias.

Una presencia focalizada del Estado redundaría en beneficios importantes en términos de competitividad. Las políticas propuestas no implican el retorno a la excesiva injerencia estatal y podrían implementarse, de manera relativamente rápida y simultánea, toda vez que significan principalmente mejoras en la gestión pública y la reorientación de recursos.

La superación de la inestabilidad y debilidad institucional sería el catalítico perfecto para lograr el éxito de las políticas. En ese sentido, es necesario recuperar el concepto de las políticas de Estado y embarcar al país en una senda de acuerdos de largo plazo con un fin común.

Bibliografía

• Abusada, R., Fritz Du Bois, Eduardo Morón, José Valderrama (2000). "La Reforma Incompleta". Instituto Peruano de Economía, 2000.

• Apoyo (2003). "Análisis de las exoneraciones e incentivos tributarios y propuesta de estrategia para su eliminación". Apoyo Consultoría. Lima.

• Banco Mundial (2002). *"Closing the Gap in Education and Technology"*. Washington, D.C.

• BID (2001A). "Competitividad: El Motor del Crecimiento". Informe de Progreso Económico y Social. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.

• BID (2001B). "Un programa de promoción de la competitividad y el empleo rural". Documento de trabajo preparado por GRADE. Banco Interamericano de Desarrollo. Región 3. Washington, DC.

• De Soto, Hernando (2000). *"The Mystery of Capital: Why Capitalism triumphs in the West and Fails Everywhere Else"*. Basic Books. New York, NY.

• IPE (2002). "Estado actual de la infraestructura de servicios públicos. Estimación de la brecha de inversión". Instituto Peruano de Economía. Lima.

• FMI (2000). "Perú: Racionalización del Sistema Tributario". Documento de uso restringido. Departamento de Finanzas, Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.

• INEI (2000). "Sectores de trabajo, productividad y dinámica ocupacional", Instituto Nacional de Estadísticas e Informática. Lima.

• López, C. (2003). "Redes empresariales. Experiencias de la región andina". MINKA, pequeña y micro empresa. Perú.

• MEF (2003). Marco Macroeconómico Multianual 2003-2005. Ministerio de Economía y Finanzas. Perú. *http://www.mef.gob.pe/aef/public/MMM.htm*

• Oliva (2003). "Obstáculos para el aumento de la competitividad en el Perú". Documento preparado para la CAF.
http://www.caf.com/attach/4/default/ObstaculosCompetitividadPerú-CAF.pdf

• Portocarrero, F. (1999). “Las microfinanzas en el Perú: experiencias y perspectivas”. Universidad del Pacífico. Lima, Noviembre.

• ProInversión (2002). “Encuestas de opiniones de inversionistas”. Lima.

• PromPerú (2002). Perfil del turista extranjero 2001. Comisión de Promoción del Perú. Lima.

• Ríos, Bartolomé (2004). “Perú: ¿Camino a la sostenibilidad fiscal?”. En Sostenibilidad fiscal en la región andina: Políticas e Instituciones. Fidel Jaramillo, Miguel Castilla y Osmel Manzano, editores. Corporación Andina de Fomento, Caracas.

• Schneider, Friederich (2002). “Size and measurement of the Informal economy in 110 *Countries around the World*”. Mimeo, University of Linz, Austria.

• Valdivia, M. (1995). “Del Banco Agrario a las Cajas Rurales: pautas para la construcción de un nuevo sistema financiero rural”. Notas para el Debate 13. GRADE. Lima.

Políticas sectoriales en Venezuela: historia y propuestas

Gladis Genua
Armando Barrios Ross

Políticas sectoriales en Venezuela: historia y propuestas[1]

Gladis Genua – Armando Barrios Ross[2]

La evolución de las políticas sectoriales en Venezuela durante el siglo XX estuvo apoyada en el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones, o ISI. En los años sesenta y setenta, con la mejora en los términos de intercambio de los hidrocarburos, se expandió esta política al abarcar la inversión pública para el desarrollo de las llamadas industrias básicas[3]. Esa estrategia se financió vía endeudamiento externo y otros mecanismos de intervención estatal en el sector financiero.

En los años ochenta, al caer los precios del petróleo y agotarse las posibilidades de financiamiento exterior, esta política se volvió insostenible desde el punto de vista fiscal. Esto último, aunado a la escasa rendición de cuentas y los pocos logros de todos los beneficios fiscales y financieros otorgados llevó al descrédito de las políticas sectoriales. Los elementos que conllevaron a este fracaso son los que este estudio aspira considerar a la hora de plantear las propuestas que aquí se recomiendan.

El estudio está organizado en dos secciones. En la primera, se examinan las principales políticas sectoriales aplicadas, tanto durante la vigencia del modelo ISI como en el periodo más reciente de liberalización. En ésta se hacen algunas consideraciones sobre su impacto y se identifican las principales lecciones que se derivan de esas experiencias. En la segunda parte, se formula un conjunto de políticas sectoriales, divididas en dos categorías: políticas para el sector exportador y políticas de corte sectorial. Para estas últimas, se seleccionó un grupo de sectores (petroquímica, química, y telecomunicaciones), con el propósito de ilustrar las ventajas y dificultades que supondría su implementación.

Experiencia en la aplicación de políticas sectoriales

A finales de la década de los setenta, y gracias a los altos precios del petróleo, el Estado era el principal productor nacional. La propiedad pública de las principales empresas productoras de aquellos bienes en los que Venezuela poseía ven-

1 Agradecemos a la Corporación Andina de Fomento (CAF) por la oportunidad de realizar este trabajo. Las opiniones y omisiones son de la responsabilidad de los autores y no comprometen a ninguna institución mencionada.

2 Consultor y Profesor de Políticas Públicas del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), respectivamente. Correos electrónicos: *ggenua@cantv.net y abarrios@iesa.edu.ve.*

3 Las industrias básicas eran la eléctrica, siderúrgica, petroquímica y la cadena del aluminio.

tajas comparativas, y por ende capacidad exportadora, le otorgó al Estado venezolano un poder económico fundamental.

Una segunda etapa, de liberalización comercial, se inició a finales de los ochenta y abarcó fundamentalmente la década de los noventa. En este lapso se procuró reducir la participación del Estado en la actividad económica, asignándole un rol subsidiario de orientador, promotor y regulador. En 1989 se inició un proceso de reforma y apertura, concebido como un programa integral con tres componentes fundamentales: ajuste macroeconómico, reformas estructurales y programas sociales compensatorios.

Las políticas de ajuste macroeconómico comprendieron la unificación y flotación del tipo de cambio, la liberación de precios y de tasas de interés, así como la renegociación de la deuda externa. Las reformas estructurales estaban referidas a las áreas de tributación, financiera, comercial y a la reforma del Estado, las cuales no pudieron ser instrumentadas a cabalidad por la crisis política que se produjo a partir de 1992. Esta crisis, combinada con la bancaria del año 1994, condujo incluso al retroceso en algunas de las políticas de ajuste macroeconómico y financieras, suprimiéndose la liberalización de precios y del tipo de cambio, pero sin alterar el curso de las reformas comerciales y la política internacional.

La fase actual de las políticas sectoriales en Venezuela está enmarcada en el enfoque de desarrollo endógeno, cuyo énfasis en el área política y social reduce el ámbito de política económica a un híbrido entre la continuación de las políticas adoptadas en el proceso de liberalización comercial –debido a los compromisos internacionales previamente adquiridos– y una progresiva re-estatización de la actividad económica. Por una parte, se mantienen los niveles de competencia internacional en el mercado, y por la otra, el Estado toma nuevamente el control de las principales actividades económicas y centraliza tanto las decisiones públicas como los programas de inversión.

Política comercial

El esquema de sustitución de importaciones implementado en el periodo 1960-1988 tenía el fin de abaratar los costos de producción para la industria nacional. La estructura arancelaria contemplaba aranceles *ad valorem* y específicos. Los primeros abarcaron más de 40 tramos arancelarios y un promedio simple de 37%, mientras que los segundos afectaron a más de 840 partidas arancelarias y su equivalente *ad valorem* alcanzaba hasta un 940%. Además de estas medidas, el 40% de los productos estaba sujeto a prohibiciones y licencias previas[4].

4 Viana, H. (2001).

La reforma comercial de los noventa permitió simplificar la estructura arancelaria y para-arancelaria. De hecho, el promedio simple del arancel *ad valorem* se redujo a un 12%, con una estructura establecida de manera comunitaria entre los países miembros de la Comunidad Andina (CAN) en cuatro tramos[5], tomando en cuenta los grados de elaboración de los bienes. La rebaja arancelaria no se extendió hasta el sector agrícola –en el que prevalecieron los niveles arancelarios altos, las franjas de precios y las licencias de importación–, ni al sector automotor –en el que el nivel de aranceles se mantuvo en el orden del 35%.

La política económica incluyó también un componente de promoción de exportaciones. Se creó el Instituto de Comercio Exterior (ICE), organismo encargado de realizar los estudios y hacer las recomendaciones de política comercial y de promoción de exportaciones. En 1996 se creó el Banco de Comercio Exterior, con funciones de promoción y financiamiento de las exportaciones. Por otra parte, se promulgó la Ley de Incentivos a la Exportación, mediante la cual se instrumentó un crédito fiscal para exportaciones con valor agregado nacional superior al 30%. Igualmente, se crearon políticas de crédito fiscal para la promoción de las exportaciones[6].

A pesar de estos esfuerzos, las únicas empresas con actividad exportadora continuaron siendo prácticamente las industrias petrolera y petroquímica, así como las empresas básicas de hierro, acero y aluminio. Otras exportaciones no tradicionales, como aquellas del sector automotor, también registraron algún desarrollo, pero éste fue comparativamente marginal en su capacidad para generar divisas. El Cuadro 1 muestra la evolución de las exportaciones no tradicionales, y ordena los primeros 20 productos de acuerdo a su participación porcentual en las exportaciones no tradicionales[7].

Estos resultados pueden ser explicados por la concentración de los esfuerzos en apoyar al exportador, más que en la generación de oferta exportable nueva. Los instrumentos de promoción se basaron en el otorgamiento de crédito *post* embarque en condiciones especiales, incentivos fiscales para los despachos al exterior

5 En 1995 los tramos arancelarios acordados eran 5, 10, 15 y 20%. En el 2002 se cambiaron a 0, 5, 10 y 20%.

6 Además de estas medidas, se eliminó el crédito fiscal para los bienes manufacturados manteniéndose solamente para los bienes agrícolas, y se instrumentaron los denominados Regímenes Aduaneros Especiales (RAES). Dentro de éstos, cabe destacar el Régimen de Admisión Temporal para el Perfeccionamiento Activo (ATPA), mediante el cual los exportadores pueden suspender el pago de los impuestos de importación de los insumos necesarios para producir el bien que será exportado y el Régimen de Devolución de Impuestos de Importación (conocido como *draw back*), diseñado para devolver los impuestos de importación de materias primas e insumos utilizados en productos que han sido exportados mediante un Certificado de Reintegro Tributario. Además se procedió a la promulgación de la Ley de Zonas Francas de Venezuela. También se estableció el Fondo de Financiamiento de las Exportaciones (Finexpo) encargado de asistir financieramente a los exportadores.

7 En Venezuela se define normalmente a las exportaciones no tradicionales como todas aquellas no relacionadas con el petróleo y sus derivados.

Cuadro 1 Exportaciones no tradicionales (por sección y capítulos)
Primeros 20 productos

Sección	Capítulo	Descripción	Participación 1985	Participación 1996
15	76	Aluminio y manufacturas de aluminio	37,90%	19,95%
15	72	Fundición, hierro y acero	22,40%	16,50%
17	87	Vehículos: automóviles, tractores, ciclos y otros	0,80%	8,67%
6	29	Productos químicos orgánicos	0,40%	6,76%
7	39	Materias plásticas y manufacturas	2,30%	4,86%
5	25	Sal, azufre, tierras y piedras - yesos, cales y cemento	3,70%	2,85%
14	71	Perlas, piedras preciosas y otras	1,00%	2,75%
5	27	Combustibles minerales, aceites y productos derivados	-	2,54%
10	48	Papel y cartón: manufacturas de pasta de celulosa	1,60%	2,44%
6	28	Productos químicos inorgánicos	7,10%	2,21%
15	73	Manufacturas de fundición de hierro o acero	1,20%	2,18%
4	24	Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	0,90%	2,07%
4	22	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagres	0,04%	1,67%
1	03	Peces vivos	5,10%	1,62%
16	85	Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes	0,70%	1,53%
13	70	Vidrio y manufacturas de vidrio	0,11%	1,48%
6	38	Productos diversos de las industrias químicas	0,96%	1,41%
7	40	Caucho y manufactura de caucho	0,02%	1,27%
16	84	Reactores nucleares, calderas, máquinas y otros aparatos	1,01%	0,98%
2	09	Café, té, yerba mate y especias	1,98%	0,95%

Fuente: Oficina Central de Estadística e informática - OCEI (ahora Instituto Nacional de Estadísticas / INE), cálculos propios

y la apertura de mercados de destino mediante las negociaciones de acuerdos comerciales. Ello generó que los sectores que pudieron aprovechar los estímulos y alcanzar mayores niveles de exportación fueran aquellos que por sus ventajas comparativas contaban con el potencial exportador, necesario para incursionar en los mercados internacionales y que, en cierta medida, ya estaban exportando.

La política comercial del modelo de sustitución de importaciones se fundamentó en el denominado regionalismo cerrado, es decir, Venezuela se integraba al resto de los países latinoamericanos en tratados de integración cerrados frente a terceros países. En el marco de la incorporación al Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino, la apertura de los mercados de los países miembros fue coordinada. Se diseñaron

e instrumentaron los denominados Programas Industriales[8], mediante los cuales los gobiernos de los cinco países andinos buscaban promover una complementación industrial de sus productores, todo ello con el fin de expandir sus ventas al mercado subregional sin causar alteraciones al interior de cada uno de ellos.

Luego de la liberalización comercial, se adoptó un esquema de regionalismo abierto, según el cual mientras se profundizaba en los esquemas de integración subregional el país llevaba a cabo acciones para insertarse en los esquemas extra regionales y multilaterales. Venezuela se adhirió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, luego la Organización Mundial del Comercio-OMC), lo cual se tradujo en la modernización de los instrumentos de comercio internacional, como la legislación *antidumping* y de libre competencia, los subsidios, incentivos a las exportaciones y los mecanismos regulatorios en materia de precios y tipo de cambio.

Actualmente, Venezuela mantiene este esquema de relaciones participando paralelamente en la profundización de la integración andina, y en la negociación entre el bloque andino y el bloque del Mercosur para formar una zona de libre comercio. El gobierno persigue también la creación de una unidad suramericana que pueda contrarrestar el poder económico y político de los Estados Unidos en el hemisferio[9]. En ese sentido, ha optado por no participar activamente en las negociaciones del ALCA y se vislumbra que, de llegarse a un acuerdo hemisférico, Venezuela no lo suscribirá. A la vez, existe una importante orientación hacia la consecución de tratados y convenios con países consumidores de petróleo, destinados a establecer alianzas estratégicas entre empresas energéticas y acuerdos de intercambio de petróleo por alimentos, entre otros.

Política cambiaria

La política cambiaria de Venezuela ha estado signada por la volatilidad y la vulnerabilidad a las fluctuaciones en el mercado petrolero mundial. Periodos en que el bolívar ha estado sobrevaluado –relacionados en su gran parte con momentos de anclaje y/o control cambiario–, permitieron abaratar costos de importación. En momentos de depresión en los precios internacionales del petróleo, la política cambiaria se fundamentó en la necesidad de equilibrar las cuentas fiscales y externas mediante devaluaciones sucesivas del tipo de cambio.

8 Ejemplos de ello son los programas metalmecánico, petroquímico y automotriz, en los que los países andinos acordaban cierta especialización productiva que permitiera compartir el mercado sin tener que competir entre sí.

9 Si bien inicialmente Venezuela participó activamente de las negociaciones hacia el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la participación actual ha estado signada por la crítica que el gobierno ha hecho a los objetivos que se han planteado en el texto del Acuerdo. El gobierno enfatiza la necesidad de otorgarle un enfoque más social al proceso, mediante el respeto a la soberanía de los países y la creación de las herramientas necesarias para que los países pequeños o menos desarrollados puedan aprovechar los beneficios del proceso de integración.

Siendo el Estado quien controla la principal fuente de ingresos de divisas y, por ende, su repercusión en las políticas cambiaria y fiscal se genera una caracterización de la economía venezolana que la diferencia del resto de países andinos y latinoamericanos. En otras palabras, el elemento cambiario en el contexto venezolano debe ser considerado como el centro del análisis para la definición de políticas de índole productiva.

En 1989 se instrumentó una política cambiaria que pretendía contar con un tipo de cambio competitivo. Esto duró poco, ya que las crisis política y financiera de mediados de los años noventa generaron fugas masivas de capitales que marcaron un regreso a los mecanismos de control de cambio. En 1996 un nuevo programa de reforma y estabilización se puso en marcha, se liberalizó el mercado cambiario manteniendo la intervención por parte del Banco Central, pero desde 2001 ha revertido nuevamente en un mercado controlado de divisas.

Actualmente Venezuela mantiene un régimen de control de cambio, en el que se fija una tasa de cambio oficial y una comisión que define listas prioritarias de importación, mecanismos de solicitud, otorgamiento de las divisas y montos autorizados. Existe un mercado paralelo de divisas, pero se están concretando medidas legislativas para penalizar las transacciones efectuadas en dicho mercado por encima de determinados montos.

Política fiscal y orientación del gasto público

El principal consumidor e inversionista en Venezuela ha sido siempre el Estado, gracias a la capacidad de compra que los ingresos provenientes de la exportación petrolera le generan. Por tanto, la demanda agregada interna se comporta de la misma forma que el consumo y la inversión pública.

La política fiscal se fundamentó hasta finales de los años ochenta en el decreto "Compre Venezolano", mediante el cual el Estado privilegiaba la producción nacional por encima de la importada. No obstante, el proceso de liberalización económica de principios de los noventa derogó este decreto, y se instrumentó un programa de formación de proveedores vinculados a la principal industria estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA). Esto permitió construir una base de empresas ligadas al sector de servicios petroleros de calidad internacional. En la actualidad se ha instrumentado un programa denominado "Misión Compras", basado en un decreto sobre licitaciones públicas promulgado en 2000, cuyo objetivo es aprovechar la capacidad de compra del Estado para promover la industria nacional[10].

10 Los organismos públicos deben hacer sus compras de bienes y contratación de servicios a proveedores locales, a quienes se les concede un margen de preferencia con base en el valor agregado de su oferta. Adicionalmente, se establece que un 20% de las compras a proveedores locales debe estar dirigido a asociaciones cooperativas.

La política de inversión pública también abarcó la creación de numerosas empresas estatales y de organismos orientados a promover la creación de empresas nacionales, mediante el otorgamiento de facilidades crediticias y asistencia técnica[11]. Muchas de estas empresas fueron privatizadas en los años noventa, incluyendo la empresa de telefonía básica, la línea aérea bandera y la empresa básica productora de hierro y acero, además de varias empresas pequeñas como hoteles y empresas turísticas que el Estado había heredado por insolvencia en el pago del financiamiento público otorgado. En los actuales momentos se vive un renacer de la concepción del Estado-empresario que abarca los sectores aeronáuticos, manufactureros y de distribución y venta de alimentos, entre otros.

El elevado poder adquisitivo del Estado, conjuntamente con la sobrevaluación de la moneda que desincentiva las exportaciones y el reducido tamaño del mercado interno, han hecho que las decisiones de los industriales privados estén altamente influenciadas por el Estado. Los controles de precios, de cambio, de tasas de interés, autorizaciones de inversiones, establecimiento de condiciones de empleo, así como la instrumentación de todos los mecanismos controladores de política comercial, evidenciaron este patrón.

El modelo de liberalización comercial concibió la estrategia de promoción industrial como un programa de reconversión industrial, fundamentada en la promoción de la calidad, productividad y competitividad. Se instrumentaron programas de asistencia técnica y financiera de tipo horizontal, se fortalecieron los instrumentos para la protección contra la competencia desleal, se diseñaron proyectos de modernización de las aduanas y de lucha contra los ilícitos, se instrumentaron programas de desarrollo de proveedores y se implementaron políticas dirigidas a las pequeñas y medianas empresas, así como la promoción de los mecanismos de competencia al interior del mercado nacional. En 1990, se fundó Conapri, la entidad público-privada, encargada de la promoción de inversiones extranjeras. En 1991 se promulgó la primera legislación antimonopolio de la historia venezolana, y al año siguiente se fundaron tanto la agencia de promoción de la competencia como la agencia *antidumping*.

Gracias al proceso de liberalización comercial y la reorientación de la política industrial, las exportaciones de bienes manufacturados al mercado andino se incrementaron. Adicionalmente, las empresas vinculadas al sector de servicios petroleros que resultaron del programa de proveedores de PDVSA, exportaron con éxito sus servicios al mercado centroamericano amparados en el Acuerdo San José.

11 Los más importantes de éstos fueron la Corporación Venezolana de Fomento (CVF) y la Corporación para la Pequeña y Mediana Industria (Corpoindustria). Las empresas y organizaciones no gubernamentales creadas gracias a estas políticas estaban signadas por la protección del mercado y el apoyo estatal a sus actividades, por lo tanto se constituyeron en organizaciones altamente dependientes de la política económica imperante y en empresas con relativamente baja capacidad de competencia.

La política actual de desarrollo endógeno, aún no se ha traducido en importantes cambios en la política comercial debido a la rigidez de los compromisos internacionales previamente asumidos[12]. Se han ampliado las instituciones financieras orientadas al financiamiento de actividades productivas y proyectos de infraestructura pública y privada. El Fondo de Inversiones de Venezuela es ahora el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES), orientado a otorgar recursos para el financiamiento de proyectos de desarrollo productivo y agrario. En materia de estrategias sectoriales, se mantiene la política automotriz y agrícola[13]. Por último, se han implementado mecanismos de estímulo fiscal a la inversión productiva en áreas deprimidas del país[14].

Evaluación del impacto de las diferentes políticas

El crecimiento a largo plazo del PIB venezolano fue constante hasta la primera crisis petrolera de los años ochenta. A partir de ese momento, ha seguido un comportamiento cíclico vinculado con las exportaciones petroleras, como se muestra en el Gráfico 1.

A pesar de que el Estado dispuso de altos ingresos para la promoción industrial, la participación de la industria manufacturera en la generación del PIB venezolano ha sido reducida, manteniéndose alrededor del 13%-16% desde 1950 hasta finales de los noventa. Este porcentaje es menor al de la mayoría de los países latinoamericanos, como se aprecia en el Cuadro 2.

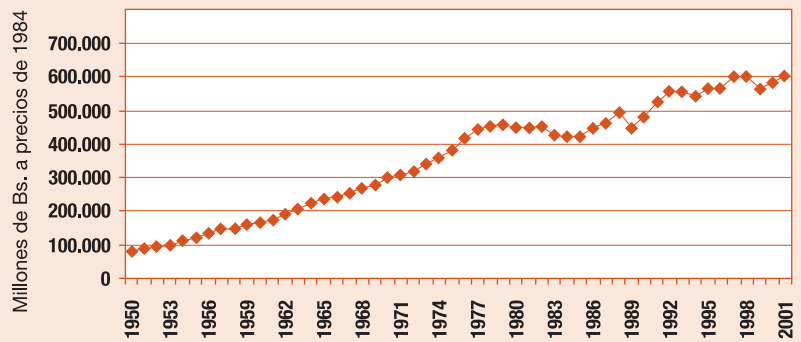
Las políticas cambiaria y comercial adoptadas, incluso en el periodo de liberalización económica, orientaron la asignación de recursos a favor de los no transables y en detrimento de la actividad exportadora. El anclaje cambiario, implementado para abaratar costos de importación a la industria nacional o como instrumento de combate a la inflación, aunado a los continuos controles de cambio instaurados, se conjugaron para que la tasa de cambio real efectiva se mantuviese gran parte del tiempo sobrevaluada y, por ende, actuara en detrimento de la

12 Sin embargo, se nota cierta discrecionalidad del Estado en la instrumentación de los mecanismos comerciales y en el cumplimiento de compromisos internacionales. Por ejemplo, la emisión de licencias de importación para productos agropecuarios se maneja con criterios de compensar los déficit de producción nacional, pero las compras públicas de alimentos se hacen con exoneración de aranceles e Impuesto al Valor Agregado a los bienes importados.

13 En materia de asistencia financiera al sector agrícola, el Fondo de Crédito Agropecuario (FCA) y el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario (ICAP) fueron reemplazados por el Fondo Nacional de Desarrollo Agrícola, Pecuario, Pesquero, Forestal y Afines (Fondapfa) y se promulgó una nueva Ley de Tierras. El Fondapfa otorga créditos para la producción agrícola a tasas preferenciales, canalizándolas a través de la banca comercial y sujetas a la aprobación del Ministerio de Agricultura y Tierras como ente responsable de la política de desarrollo agrícola.

14 Ver Organización Mundial del Comercio, examen de las políticas comerciales, Venezuela. WT/TPR/108. Se estableció una rebaja del 10% al impuesto sobre la renta para aquellas pequeñas y medianas empresas manufactureras que efectúen inversiones productivas en los cinco años siguientes, contados a partir de septiembre de 2000, condicionadas a la obligación de estar ubicadas en cinco estados del país considerados deprimidos (Amazonas, Apure, Delta Amacuro, Sucre y Trujillo), así como a su localización en 36 parques industriales en otros 17 estados venezolanos.

Gráfico 1
Producto
Interno Bruto



Fuente: Banco Central de Venezuela

Cuadro 2 Evolución de la participación del sector manufacturero (puntos porcentuales del PIB total)

País	1980	1985	1990	1995	1999
Argentina	28,9	29,6	nd	17,2	17,0
Bolivia	nd	nd	17,0	16,7	14,6
Brasil	33,7	35,9	22,6	21,2	19,1
Chile	nd	15,7	18,5	19,3	18,2
Colombia	23,3	21,4	19,9	14,8	12,5
Costa Rica	18,6	22,1	19,4	20,2	27,3
Ecuador	8,8	16,3	19,4	21,1	21,3
El Salvador	16,5	17,8	21,7	22,3	23,2
Honduras	15,0	14,5	16,3	17,8	19,6
México	22,2	nd	18,5	19,1	19,3
Nicaragua	25,6	nd	16,6	16,3	14,4
Panamá	10,7	12,0	9,5	8,8	7,7
Paraguay	16,5	16,2	17,3	15,6	13,6
Perú	20,2	24,3	27,0	15,4	14,8
República Dominicana	15,9	20,2	13,5	nd	nd
Uruguay	25,9	nd	24,8	19,7	16,7
Venezuela	16,2	nd	18,7	17,1	13,1

Fuente: CEPAL

competitividad de la industria venezolana. Esto además propició la necesidad, ante depresiones del mercado petrolero y situaciones de incertidumbre y desconfianza, de realizar maxidevaluaciones para salvaguardar las reservas internacionales, lo cual se tradujo en inflación y recesión.

La estructura al interior de la industria manufacturera también se ha mantenido estable, como se aprecia en el Cuadro 3. Los sectores preponderantes a lo largo del periodo analizado son alimentos y sustancias químicas y derivados de petróleo, seguidos por las ramas vinculadas con el sector de metales básicos.

Cuadro 3 Producto Interno Bruto de la industria manufacturera

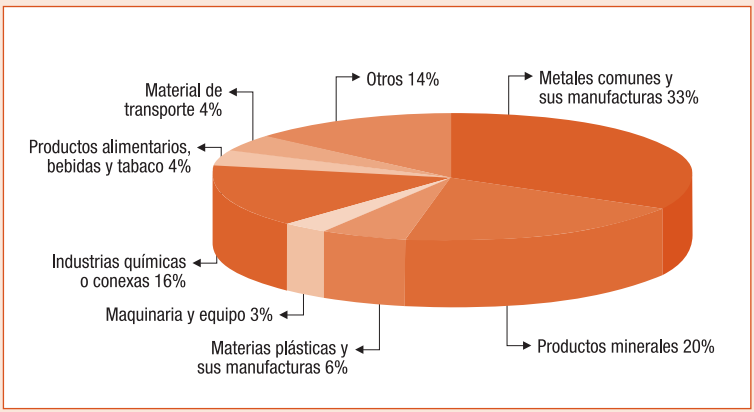
	1970	1980	1990	1998
Alimentos, bebidas y tabaco	36%	37%	21%	27%
Textiles, confección y calzado	13%	9%	7%	4%
Maderas, muebles y enseres	3%	2%	2%	2%
Papel y editoriales	7%	7%	4%	4%
Sustancias químicas	9%	10%	37%	28%
Caucho y plástico	4%	3%	3%	4%
Minerales no metálicos	7%	7%	4%	8%
Hierro y acero	6%	5%	4%	7%
Aluminio	1%	4%	5%	4%
Metalmecánico	9%	9%	9%	9%
Material de Transporte	5%	5%	1%	2%
Otros	1%	1%	1%	1%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: BCV

En cuanto a las exportaciones, las ventas al exterior distintas al petróleo han crecido y están compuestas en una mayor proporción por productos químicos, siderúrgicos y alimentos, reflejando las ventajas comparativas venezolanas. Esto se muestra en el Gráfico 2.

Los sectores exportadores tienen una diferencia entre protección nominal y efectiva menor al resto, denotando una influencia mayor de los aranceles en su estructura de costos, reduciéndoles el margen de maniobra y desincentivando la asignación de recursos hacia los mismos. El Gráfico 3 muestra que estos mismos sectores son los que presentan mayor productividad, lo que indica que hay una correlación entre ser exportador, tener alta productividad y bajas distorsiones arancelarias[15].

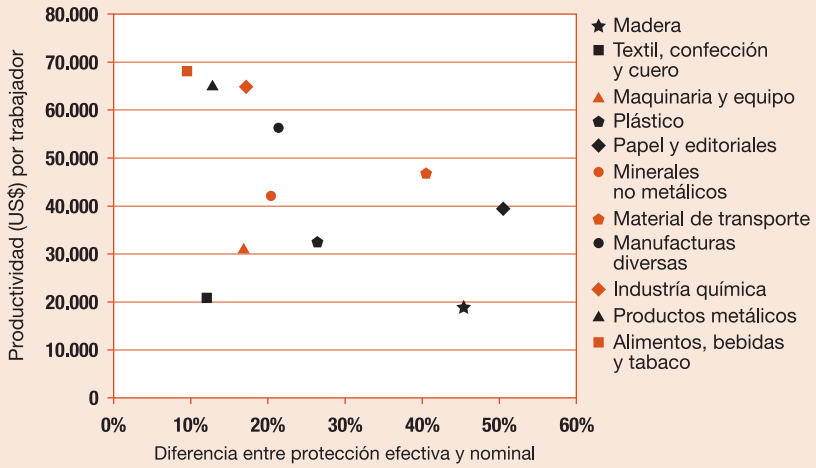
15 Si bien estos sectores están vinculados a las ventajas comparativas de Venezuela, es importante acotar que sus resultados también están vinculados al desempeño empresarial que han tenido. En un estudio de capacidad tecnológica de la industria venezolana realizado por Viana y Cervilla (1998), el sector químico resalta por ser, junto con el de las industrias básicas, uno de los que más invierte en la búsqueda de información, y es el que más aprovecha la asistencia técnica como vía de aprendizaje tecnológico.



Fuente: Banco Central de Venezuela

Gráfico 2

Exportaciones no petroleras por secciones del arancel (2001)



Fuente: OCEI y cálculos propios

Gráfico 3

Productividad vs. protección efectiva y nominal

La productividad del activo fijo de la industria manufacturera creció en promedio entre 1990 y 1999 en un 6%, por debajo de la productividad laboral que se incrementó en un 43% en promedio. El Cuadro 4 muestra los índices de productividad laboral y del capital con respecto al promedio de la industria. Los sectores que lograron tener una productividad, tanto laboral como de capital, superior a la media manufacturera fueron las industrias productoras de tabaco, productos químicos, plástico y metales básicos.

A pesar de los esfuerzos del Estado por crear instituciones destinadas al financiamiento de la actividad productiva y de exportación, los resultados no han sido los esperados en cuanto a desempeño productivo e incremento de exportaciones. Muchos de los créditos a la producción han terminado siendo recuperados a través del traspaso de la propiedad de las empresas al Estado, y los créditos a la

Cuadro 4 Productividad laboral y de capital

Productividad laboral (VA/PO)	Agrupación industrial	Productividad del capital (VA/AF)
0,82	Alimentos	1,34
1,09	Bebidas	0,72
6,08	Tabaco	3,72
0,22	Textil	0,47
0,21	Vestuario	0,94
0,18	Cueros y pieles	1,30
0,24	Calzado	1,08
1,78	Madera y corcho	0,78
0,16	Muebles y accesorios	0,64
6,16	Papel y celulosa	0,42
4,23	Artes gráficas	0,99
1,68	Sustancias químicas industriales	0,38
1,62	Otros productos químicos	2,59
11,10	Refinerías de petróleo	1,30
0,57	Derivados de petróleo y carbón	0,99
0,52	Cauchos y sus productos	0,50
4,78	Fabricación de productos plásticos NEP	0,75
2,97	Artículos de barro, loza y porcelana	0,37
7,33	Vidrio y sus productos	0,45
0,65	Otros productos de minerales no metálicos	0,43
1,63	Industrias básicas de hierro y acero	2,63
0,85	Industrias básicas de metales no ferrosos	0,44
0,33	Productos metálicos	0,74
3,17	Construcción maquinaria excp eléctrica	0,64
0,49	Maquinaria y equipo eléctrico	1,11
0,69	Material de transporte	0,82
0,58	Equipo científico N.E.P. fotográfico y óptico	1,04
0,29	Otras industrias manufactureras	1,13
1,00	Promedio industrias	1,00

Fuente: Oficina Central de Estadística e informática - OCEI (ahora Instituto Nacional de Estadísticas / INE), cálculos propios

exportación han sido engorrosos y poco efectivos. De acuerdo a entrevistas realizadas las grandes empresas, que son de manera preponderante las exportadoras, prefieren usar líneas de crédito internacional o recursos propios para sus operaciones de comercio exterior. Los créditos a la pequeña y mediana empresa exportadora no han prestado atención financiera a las etapas previas a la exportación como tal, sino que han financiado la venta del producto exportable en sí[16].

Lecciones aprendidas

Pese a que se han intentado instrumentar distintos enfoques de desarrollo económico, la estructura productiva y comercial del país no ha cambiado en forma sustantiva. Si bien en algunos periodos se adelantaron políticas sectoriales que buscaron generar condiciones favorables de desarrollo para determinados sectores o tipos de empresas, los beneficiados no presentan un comportamiento sobresaliente. Esto es notorio en el caso de las PyMEs, las cuales enfrentan los mayores problemas de acceso al financiamiento y presentan un bajísimo desempeño exportador, a pesar de haber sido beneficiarias de numerosos programas de promoción industrial y de facilidades crediticias.

Los sectores que han logrado sobresalir son aquellos que poseen ventajas en costos, especialmente aquellos asociados a la disponibilidad de recursos naturales, y aquellos que han diseñado estrategias empresariales destinadas a incrementar su competitividad con orientación exportadora.

No es la falta de políticas sectoriales la que pareciera ser la causa de los escasos resultados de desarrollo productivo en Venezuela, sino la ausencia de condiciones necesarias para su efectiva instrumentación y aprovechamiento. Han faltado mecanismos de seguimiento y evaluación sistemática de los programas instrumentados. En general, los programas han sido extendidos en algunos casos y variados en otros, sin conocer cuáles de sus elementos presentaron fallas y cuáles podían replicarse.

La preponderancia de un sector petrolero con mayor nivel de productividad y competitividad que el resto de la economía, genera un ambiente macroeconómico de elevada volatilidad y sobrevaloración de la moneda nacional. El sector privado tiene una participación secundaria en la economía venezolana, dada la fuerte presencia del Estado en las actividades económicas donde el país tiene mayores ventajas. El sector privado ha logrado desarrollarse en aquellas áreas donde

16 Por otra parte, no existen datos que permitan identificar los resultados obtenidos de los sacrificios fiscales derivados de los incentivos de tipo tributario (regímenes aduaneros especiales, zonas francas, etc.), por lo cual no es posible saber si se alcanzaron con ellos los objetivos planteados. Ésta es ciertamente una lección que habrá que asimilar a la hora de reformular las políticas sectoriales.

la búsqueda de mercados internacionales y de alianzas estratégicas con socios internacionales se convirtió en la palanca de desarrollo[17].

Adicionalmente, la seria carencia de inversión en infraestructura y servicios públicos que permitieran crear una plataforma competitiva para las empresas venezolanas sigue siendo un problema estructural. A pesar de que la elevada inversión en infraestructura en la segunda mitad del Siglo XX hace que en Venezuela las carreteras, puertos y aeropuertos sean más avanzados o con mayor cobertura que el promedio de la región, también es cierto que el país se ha quedado rezagado en los últimos años en cuanto a inversión y mantenimiento.

No es suficiente proveer de asistencia técnica y financiamiento a los sectores productivos si, por otra parte, las empresas deben incurrir en altos costos para llegar a los mercados. La falta de una plataforma para la competitividad explica en parte el hecho, de que los únicos sectores que pueden sortear tales dificultades son aquellos que poseen una ventaja relativa en costos o posean los recursos financieros para sortear esos costos.

Marco para las políticas sectoriales

Es común señalar que el ritmo de la actividad económica venezolana y los saldos de sus principales cuentas macroeconómicas dependen sensiblemente de lo que suceda en los mercados petroleros internacionales. Sin embargo, en los últimos años los indicadores petroleros positivos han venido acompañados de preocupantes contracciones en el nivel de actividad económica, creciente desempleo, deterioro de las cuentas fiscales, reducción de la intermediación financiera, pérdidas sostenidas de los salarios reales e inflación de dos dígitos[18].

El balance del sector fiscal ha sido recurrentemente negativo, y el peso del endeudamiento público interno ha ido creciendo rápidamente en los últimos años. Este último ha pasado del orden del 3,8% del PIB en 1998 a más del 11% en el 2002. Las dificultades que ha enfrentado el gobierno actual para lograr la colocación de los instrumentos de deuda interna mantienen las tasas activas en niveles de cercanos al 40%. Los márgenes de intermediación financiera han disminuido considerablemente en más de una década, y el acceso al crédito por parte del sector privado sigue siendo difícil. La inflación ha venido disminuyendo en el periodo 2003-2005, pero sigue en niveles de dos dígitos sin perspectivas de que se reduzca a uno solo.

17 Tal es el caso del sector alimentos y la industria química básica que encontraron en los países vecinos mercados alternativos al doméstico.

18 La cuenta corriente de la balanza de pagos tuvo un superávit de US$ 7,7 mil millones en el 2002, pero el saldo global de la balanza de pagos tuvo un déficit de US$ 4,3 mil millones. Esto se debió principalmente a una mezcla de salidas de capital nacional e internacional, reducción de la entrada de inversión extranjera, mayor servicio de la deuda externa y menores ingresos de turistas provenientes del exterior.

Se espera que esta combinación de endeudamiento interno y alta inflación genere una nueva ronda de cargas tributarias sobre los contribuyentes para intentar solventar el déficit fiscal. Afortunadamente para las autoridades fiscales, la presión tributaria sobre la actividad no petrolera sigue siendo reducida (9-10% del PIB), por lo que existe un margen de maniobra en ese sentido. Estos elementos financieros y tributarios se han ido convirtiendo en un problema estructural para las finanzas públicas del país, convergiendo en torno al encarecimiento del costo de operación en la economía venezolana para las empresas establecidas y el resto de los agentes económicos.

Instituciones y estabilidad de las políticas públicas

En Venezuela se registra una importante inestabilidad de las reglas del juego económico. Casos específicos de ello pueden observarse en diferentes expresiones. Por ejemplo, en la última década, el Código Orgánico Tributario ha sido reformado en cuatro oportunidades. Desde 1999, el IVA ha registrado un par de modificaciones sustantivas (tasas, base imponible, exenciones y exoneraciones), y se ha introducido en dos ocasiones el Impuesto al Débito Bancario.

Una reforma sustantiva del régimen laboral aprobada por el Congreso en 1997 ha sido abiertamente desconocida por las autoridades, mientras que la Asamblea Nacional actual incurrió en una prolongada mora legislativa para aprobar por mandato constitucional un régimen alternativo de protección de los derechos laborales. Por último, la aprobación de la Constitución de 1999 no ha estado acompañada de una legislación suficiente que se adapte a sus postulados, lo cual ha generado incertidumbre jurídica.

La inestabilidad también es considerable en la orientación de las políticas públicas. En sólo 14 años la economía venezolana ha estado expuesta a políticas económicas que van desde una orientación pro mercado (1989-93), pasando por políticas de heterodoxia (1994-96), vuelta a una política favorable a los mercados (1996-98) y regreso a la heterodoxia en la actualidad. La política cambiaria ha sido una de las áreas más afectadas por esos cambios, pasando por regímenes de flotación libre, controles de cambio con tasas diferenciales, sistemas de banda cambiaria y, ahora, un sistema de control de cambios. Esto último es particularmente importante por su incidencia sobre el sector externo de la economía, al cual se le imprime volatilidad adicional a través del precio relativo de las divisas[19].

En los últimos años se ha puesto en duda el compromiso del Estado en la defensa de los derechos de propiedad. La mayoría de las denuncias ante el Poder

19 Algo similar puede decirse de la política monetaria con la cual Venezuela experimentó durante ese breve número de años con regímenes de tasas de interés libres y controladas, los cuales han introducido importantes distorsiones en las decisiones de inversión de las personas y empresas que operan en el mercado doméstico.

Judicial de personas cuyos derechos de propiedad han sido afectados no han prosperado hasta el presente. Esto hace consistente la percepción generalizada del sector privado sobre la falta de credibilidad del Poder Judicial, el cual se visualiza como ineficaz y escasamente autónomo en sus decisiones.

La política de desmedro de los derechos de propiedad impide que los mercados funcionen de manera transparente. Cada cierto tiempo se introducen en la economía medidas gubernamentales de control de precios, que terminan redundando en una escasez de bienes de primera necesidad, desmejorando la calidad de los productos y distorsionando los precios relativos.

Frente a todas estas prácticas reseñadas, es positivo rescatar un conjunto de experiencias relativamente exitosas. Éstas abarcan la promoción y el resguardo de la competencia, la política *antidumping*, la protección de derechos intelectuales y la regulación de los principales servicios públicos. En todas esas actividades se ha registrado un desarrollo institucional muy superior al característico en el sector público venezolano, medido en términos de aprobación de legislación, doctrina administrativa y funcionamiento de las agencias reguladoras.

Fallas de mercado

Una de las principales fallas de mercado a la que se enfrenta la industria venezolana es la escasa información sobre recursos humanos disponibles, ofertas de insumos y bienes y servicios de producción doméstica, entre otras. No existen servicios de amplio alcance y auto-organización para el suministro de información a los consumidores de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado local. Esto debilita la capacidad de negociación de estos agentes económicos en el mercado, cuyos oferentes pueden eventualmente explotar estas asimetrías informativas.

Por su parte, el sector financiero privado en el país ofrece pocas opciones para el financiamiento y aseguramiento de actividades económicas no convencionales como las microempresas y el sector informal. El grueso de la actividad crediticia se concentra en los negocios corporativos y en el financiamiento al consumo a través de tarjetas de crédito y préstamos personales de corto plazo. Una gran mayoría de la población no tiene acceso a seguros de salud ni pensiones, limitándose apenas a lo provisto por un sistema de seguridad social que atiende a menos del 40% de la población económicamente activa.

Además, se registran carencias importantes de provisión privada de servicios de educación, atención en salud, transporte urbano y red de seguridad social. Todos estos factores encarecen los costos de transacción para la economía venezolana. En materia de

infraestructura, si bien es cierto que en las dos últimas décadas se ha registrado una tendencia a su desatención[20], es un hecho que Venezuela sigue disfrutando hoy de las ventajas de una significativa inversión en esta materia realizada durante los años setenta[21].

Condiciones para el sector privado

A la luz de los indicadores de competitividad publicados por el *World Competitiveness Report* (2002), Venezuela perdió cinco puntos en su posicionamiento en materia de eficiencia de negocios en apenas un año, pasando del puesto 23 al 28 entre los países con poblaciones mayores de 20 millones de habitantes. De acuerdo a un estudio de amplia escala desarrollado por Conapri (2002), la incertidumbre relativa a las políticas económicas aparece como el principal factor percibido por empresarios y ejecutivos como inhibidor de la inversión en el sector privado, la cual es hoy cinco veces, en promedio, menor que en los años setenta. En efecto, en los últimos años se ha reducido considerablemente tanto la inversión nacional como la extranjera[22].

Así mismo han sido escasas nuevas inversiones privadas en sectores de servicios públicos como el eléctrico y agua. Los analistas predicen severos problemas de *déficit* de abastecimiento en esos dos sectores para los próximos años inmediatos. Esto impacta directamente en los costos de las empresas e incidirá en su capacidad para competir en un mercado crecientemente globalizado.

Condiciones del capital humano

Venezuela registra un nivel de años promedio de escolaridad por habitante (7,5 años) que no se corresponde con su ingreso *per cápita*. Esto es consecuencia principalmente de los bajos niveles de cobertura y baja calidad del sistema educativo. De acuerdo a cifras manejadas por el Acuerdo Social (2002), apenas el 16% de quienes ingresan al sistema escolar logran llegar al último año de educación secundaria, 40% de los maestros y profesores no poseen un título universitario, 60% de las escuelas carecen de director y los centros educativos sufren de una dotación insuficiente de materiales didácticos y de espacios apropiados para dictar clases.

Según estimaciones del estudio mencionado, alrededor de la mitad de las personas que se incorporan a la oferta de trabajo (unas 400 mil personas al año) lo hacen en calidad de desertores escolares. A esa presión creciente sobre el mercado de trabajo se agrega el aumento de la tasa de participación femenina en la

20 Los gastos de infraestructura son altamente sensibles a recortes del presupuesto fiscal. Ver Penfold y Puente (2000).

21 Singer y Lombardi (2002) dan cuenta de una extensa red vial superior a 95 mil kilómetros de carreteras, trece puertos, más de cien aeropuertos, una densidad telefónica de más de once líneas por cada cien habitantes y un parque eléctrico con capacidad revelada de exportación a los países vecinos.

22 Según SIEX (2002), las únicas inversiones extranjeras de importancia registradas en los últimos años están concentradas en el sector de telecomunicaciones y, en menor medida, en hidrocarburos y manufactura.

fuerza laboral en los últimos años, la cual pasó de 37% en el periodo 1989-1993 a 46% en el lapso 1996-2000.

Aunado a ello, se registran problemas de elevados costos laborales que terminan reduciendo aún más la demanda de trabajo por parte de las empresas venezolanas. En promedio, según Alayón y Daza (2002), por cada bolívar que una empresa paga por salario corriente a sus trabajadores, debe destinar en promedio unos 70 céntimos adicionales a cubrir otros costos laborales. Esta medida intervencionista termina generando efectos perversos de distinta naturaleza, tales como una reducción de la capacidad de generar nuevas plazas de trabajo por parte de las empresas y una contracción del salario disponible finalmente para el trabajador. Esto le resta dinamismo al mercado de trabajo, impidiendo que se generen empleos al ritmo de la incorporación de nuevos oferentes al mercado.

Todo esto ha conducido a un incremento significativo de la informalidad en el mercado laboral, que absorbe más del 50% de la población económicamente activa. Esos trabajadores devengan en promedio 40% menos que los empleados en el sector formal, lo cual reduce notablemente el poder adquisitivo en la economía, limitando el tamaño actual del mercado y sus posibilidades de expansión.

Lecciones generales derivadas de las condiciones iniciales

La significativa variabilidad a la que está expuesto el ambiente de negocios en Venezuela se ha manifestado en modificaciones reiteradas, tanto en las principales políticas económicas como en el marco regulatorio que concierne a áreas como la tributaria y laboral. Esto influye notablemente tanto en los niveles de incertidumbre de las decisiones de inversión a largo plazo, como en la formación de recursos humanos calificados y las inversiones en activos fijos. Existe también una percepción generalizada sobre la falta de transparencia y lentitud injustificada en los procesos judiciales, acompañada de importantes vacíos legales en ciertas áreas. Esto incrementa los costos de transacción en la economía y encarece consecuentemente cada esfuerzo desarrollado por los diversos agentes económicos.

El Estado venezolano no ha avanzado en los procesos de privatización de muchas actividades, y aún hoy permanece rezagado respecto a muchos de sus pares latinoamericanos por la existencia de empresas públicas en los sectores de hierro, aluminio, petroquímica, hotelería y servicios turísticos, instituciones financieras no especializadas y transporte aéreo, entre otros. Aunque esto ha limitado la inversión privada, es justo reconocer que la presencia del Estado en esas actividades ha respondido también a fracasos financieros y de gestión de empresas privadas que han tenido que entregar estas empresas como parte de su proceso de quiebra.

A la propiedad estatal de numerosas empresas se añade el fenómeno de los llamados "incentivos débiles" que permean la gestión de empresas sin derechos residuales de propiedad, los cuales reducen los esfuerzos por un mejor desempeño competitivo[23]. Hoy en día resulta bastante clara la presencia de ese fenómeno entre la mayoría de las empresas públicas de Venezuela. Esto le imprime una gran incertidumbre a la actividad económica, y desincentiva el desarrollo de compromisos a largo plazo. Una de las consecuencias de esto es la sostenida tendencia a la reducción de la inversión privada en Venezuela durante más de dos décadas y la escasa integración vertical de los eslabones productivos en el sector manufacturero doméstico.

Una de las mayores debilidades de la economía venezolana es que la calificación de los recursos humanos es muy dispar. Por una parte, existió una enorme inversión realizada en la profesionalización de individuos a través de la educación universitaria pública y gratuita y programas de becas y créditos educativos de la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho. Por otra parte, Venezuela ha registrado en décadas recientes una creciente deserción escolar y un abandono de la formación de cuadros técnicos intermedios, especializados en áreas como mecánica, electricidad, electrónica, diseño industrial, entre otras, que forman parte esencial del buen funcionamiento operativo de diversas actividades económicas.

Otra limitación al desarrollo productivo es la poca información de distinta naturaleza que resulta esencial para las decisiones de los agentes económicos. Si bien es cierto que deberían existir incentivos económicos suficientes para que el sector privado provea esos "bienes", es un hecho que en el caso venezolano no se ha desarrollado suficientemente dicha tendencia.

Las condiciones de negocios de Venezuela requieren enfoques novedosos para la necesaria renovación de la infraestructura, la desregulación del mercado laboral, la regulación prudencial del sistema financiero y la promoción de la inversión nacional y extranjera. Todos estos temas serán expandidos en las siguientes secciones.

En el Cuadro 5 se presentan las recomendaciones generales, dirigidas a atender al mejoramiento de las condiciones iniciales, a efectos de crear un clima propicio para desarrollar actividades competitivas en la economía venezolana.

23 La gerencia en algunas empresas públicas no petroleras no se ha enfocado en la consecución de objetivos empresariales como productividad, competitividad y exportación, sino que los incentivos han sido para que éstas sirvan objetivos clientelares y de generación de rentas.

Cuadro 5 **Recomendaciones generales para desarrollar actividades competitivas en la economía venezolana**

Problema a atender	Objetivo(s) de política	Acciones propuestas	Responsables	Horizonte temporal	Intensidad de restricciones
Incertidumbre monetaria y fiscal e inestabilidad macroeconómica	•Estabilidad monetaria y fiscal. •Crecimiento macroeconómico sostenido.	•Políticas monetarias centradas en estabilidad de precios. •Políticas fiscales que promuevan disciplina financiera y presupuestaria. •Mecanismos no-discrecionales de estabilización del ingreso fiscal.	•Autoridades económicas (MF, MPD, BCV).	Corto, mediano y largo plazo	Mediana
Política comercial y cambiaria inestable y distorsionante	•Asignación eficiente de recursos de acuerdo a precios relativos. •Estabilidad y certidumbre económica.	•Estructura de aranceles relativamente bajas y eliminación de sobre tasas explícitas e implícitas. •Reducida dispersión arancelaria. •Minimización de permisos, licencias, etc. •Tipo de cambio único y de equilibrio real efectivo. •Intervención preanunciada y limitada del BCV en el mercado cambiario.	•Autoridades económicas (MF, MPD, BCV, MPC). •Administración aduanera.	Corto, mediano y largo plazo	Mediana-baja
Política de inversión pública y de infraestructura descoordinada	•Asignación eficiente de recursos en áreas complementarias al sector privado. •Promoción del desarrollo de mercados incompletos.	•Programa nacional de inversiones públicas y privadas en infraestructura. •Aplicación de regímenes de concesión para la operación y la administración de infraestructuras básicas ya desarrolladas. •Desregulación de algunos de esos servicios, especialmente en cuanto a trámites para usuarios y nuevos inversionistas. •Intensificación de los procesos de descentralización de competencias en vialidad, puertos, aeropuertos, servicios de agua y saneamiento, distribución de electricidad, etc. •Privatización definitiva de algunas infraestructuras originalmente de propiedad pública.	•Ministerios responsables (MINFRA, MEM, MARNR, MRI). •Agencias reguladoras. •Legisladores. •Autoridades fiscales (MF, Onapre). •Gobernaciones y Alcaldías.	Mediano y largo plazo	Medianas-altas

Inapropiada política de incentivos fiscales a la actividad económica	•Provisión de incentivos fiscales acotados temporalmente y sujetos a rendición de cuentas sobre desempeño competitivo de los beneficiarios.	•Rediseño de rebajas fiscales por nuevas inversiones. •Deducción de gastos en I&D y en ciertas actividades vinculadas a la exportación, incluyendo reintegros tributarios. •Minimización de exenciones y exoneraciones tributarias. •Aplicación de subsidios directos y focalizados, de aplicación transparente y con rendición de cuentas.Fortalecimiento de la administración tributaria y reducción de los costos de cumplimiento para el contribuyente. •Pactos de estabilidad tributaria para el contribuyente.	•Ministerio de Finanzas Seniat. •Ministerios sectoriales (MPC, MAT, MEM). •Gremios y empresas.	Corto, mediano y largo plazo	Mediana-baja
Mecanismos de financiamiento para empresas subóptimas	•Provisión de fondos acotados temporal mente y sujetos a rendición de cuentas sobre desempeño competitivo de los beneficiarios para actividades de difícil acceso.	•Rediseño de mecanismos de financiamiento existentes (banca de segundo piso, rendición de cuentas de administradores y beneficiarios, tasas cercanas a las prevalecientes en el mercado, exención sólo parcial de garantías, etc.). •Establecimiento de criterios explícitos para el otorgamiento y control de esos créditos por parte de las instituciones financieras privadas. •Fortalecimiento de capacidades de regulación de las agencias públicas que supervisan y controlan al sector financiero (Sudeban, Superintendencia de Seguros, etc.)	•Ministerio de Finanzas. •Superintendencias de bancos y seguros. Bancos y otras instituciones financieras.Gremios y empresas.	Corto, mediano y largo plazo	Baja-mediana
Poca promoción de pequeñas y medianas empresas	•Provisión de fondos acotados temporal-mente y sujetos a rendición de cuentas sobre desempeño competitivo de los beneficiarios.	•Rediseño de mecanismos existentes de financiamiento y aseguramiento a las PYME. •Fortalecimiento de capacidades de promoción de agencias públicas y privadas que conceden préstamos a las PYME.	•Ministerio de Finanzas. •Ministerios sectoriales (MPC, MAT). •Instituciones financieras. •Gremios y empresas.	Corto, mediano y largo plazo	Baja-mediana

Continúa

Continuación

Cuadro 5 Recomendaciones generales para desarrollar actividades competitivas en la economía venezolana

Problema a atender	Objetivo(s) de política	Acciones propuestas	Responsables	Horizonte temporal	Intensidad de restricciones
Inestabilidad institucional	•Garantizar los derechos de propiedad.	•Legislación que proteja derechos de propiedad e intercambio económico. •Poder judicial efectivo e independiente. •Administración pública orientada al desempeño y la atención al cliente-ciudadano.	•Autoridades económicas (MF, MPD, BCV). •Legisladores. •Poder Judicial. •Administración pública.	Mediano y largo plazo	Muy alta
Fallas en el mercado de formación de capital humano	•Provisión de educación a la población de acuerdo a los requerimientos del mercado laboral.	•Priorización presupuestaria del gasto en educación primaria y técnica. •Programa de créditos educativos para carreras técnicas y gerenciales. •Tercerización de la prestación de servicios educativos en áreas técnicas y profesionales.	•Ministerio de Educación. •Legisladores. •Fundayacucho. •Organizaciones de formación técnica.	Corto, mediano y largo plazo	Mediana
Deficiente información estratégica para las empresas	•Proveer información estratégica para mejorar el desarrollo competitivo de las empresas localizadas en territorio venezolano.	•Desarrollo de sistemas de información comercial. •Difusión a bajo costo sobre tendencias del mercado y oportunidades de negocios.	•MEM. •Cancillería. •Gremios. •Empresas.	Corto, mediano y largo plazo	Baja-mediana
Desvinculación de la política exterior con la política económica	•Desarrollo de los consulados como espacios de inteligencia comercial y de promoción de ventajas competitivas	•Asignación de responsabilidades de promoción económica a los consulados. •Formación en promoción de negocios de los funcionarios de cancillería.	•Cancillería. •Ministerios sectoriales. •Gremios. •Empresas.	Corto, mediano y largo plazo	Baja-mediana

Fallas en la política de competencia	•Promover la competencia en el mercado. •Enfrentar prácticas anticompetitivas. •Monitorear los efectos de una posible mayor concentración.	•Legislación sobre competencia. •Fortalecimiento de sus órganos de decisión y control.	•Legisladores. •Agencia de promoción-regulación. •Tribunales. •Gremios. •Empresas.	Corto, mediano y largo plazo	Baja-mediana
Fallas en la política regulatoria	•Protección de derechos de propiedad intelectual. •Protección de la competencia leal en el comercio internacional. •Protección de derechos del consumidor. •Licitaciones públicas transparentes. •Otras responsabilidades de regulación del Estado. •Incorporación de los usuarios en monitoreo.	•Legislación sobre esas regulaciones. •Fortalecimiento de sus órganos de decisión y control.	•Legisladores. •Agencia de regulación. •Tribunales. •Gremios •Empresas.	Corto, mediano y largo plazo	Baja-mediana
Deficiente política de promoción de la inversión extranjera	•Promoción de acciones tradicionales y no convencionales de IED.	•Legislación flexible sobre IED. •Fortalecimiento de la agencia de promoción de inversiones extranjeras (SIEX). •Apertura frente a acciones tales como asociaciones de riesgo compartido, aportes en especie como contribuciones tecnológicas, entre otras.	•Legisladores. •Ministerios sectoriales. Agencia de •IED (SIEX). •Empresas.	Corto, mediano y largo plazo	Baja-mediana

Fuente: Elaboración propia

Rasgos esenciales de las "buenas" políticas sectoriales

Antes de proceder a formular políticas sectoriales horizontales y verticales, es necesario definir un objetivo prioritario de las mismas. En ese sentido, coincidimos con el planteamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (2003) y con los demás autores de este capítulo, en el sentido de que la prioridad de las políticas sectoriales debe ser el aumento de la competitividad del país a través de la implementación de medidas que aumenten la productividad y faciliten el desarrollo tecnológico.

El repaso a la experiencia venezolana permite identificar algunas características básicas que deben cumplir las políticas sectoriales para poder ser exitosas. Estas son:

•Las políticas sectoriales deben contar con los requerimientos organizativos y de recursos (humanos, financieros, materiales) para hacerse efectivas y creíbles, de modo tal que el mejor diseño no sea exitoso por dificultades de implementación.

•Es necesario que las políticas sectoriales cuenten con incentivos basados en desempeño y se incluyan indicadores apropiados. Debería ser posible su evaluación con mediana y transparente objetividad, identificando su impacto y los espacios para su corrección.

•El país debe contar con reglas de juego que promuevan la disciplina fiscal y monetario-financiera en la conducta tanto de las autoridades como de los afectados por las políticas económicas. Debe protegerse los derechos de propiedad mediante legislación sencilla y transparente, respaldada por un Poder Judicial independiente y una administración pública orientada al desempeño.

•La intervención gubernamental debe tratar de identificar y proveer externalidades positivas, bienes públicos y la información requerida para un funcionamiento más transparente y fluido de los mecanismos del mercado. En esta dirección es esencial un conjunto de instituciones, al margen de los vaivenes políticos, que se dediquen a estos temas.

Considerando todos estos elementos, fueron escogidos tres ámbitos de la actividad económica venezolana, con el propósito de ilustrar cómo aplicarían los atributos y visión estratégica de las políticas sectoriales previamente presentados. Cabe destacar que no se pretende seleccionar sectores ganadores, más bien ilustrar la viabilidad y pertinencia de aplicar políticas sectoriales en estos casos. Los sectores analizados incluyen:

•Exportador en general.
•Industria petroquímica y química.
•Telecomunicaciones.

Políticas horizontales propuestas para el sector exportador

En Venezuela las políticas de apoyo al sector exportador han tenido una concepción altamente vinculada, por una parte, a la necesidad de compensar al exportador por los altos costos que le generan la política comercial de corte proteccionista y el sesgo antiexportador, y por otra, de ofrecerle mercados alternativos a sus productos. Por esto, se fundamenta en mecanismos de estímulo fiscal, crediticio y de asistencia promocional que básicamente se ocupan de apoyar la última etapa del proceso de comercialización internacional. En este sentido, las políticas de promoción no son integrales al no propiciar la creación de condiciones competitivas de base.

Se propone modificar la concepción estratégica de la política de exportaciones con el objeto de convertirla en un ancla fundamental del resto de las estrategias económicas. Las políticas cambiaria, comercial, de estímulo a la inversión y de inversión pública deben converger hacia el objetivo último de hacer más competitiva a la industria nacional y fortalecer su orientación exportadora. Este objetivo puede ser alcanzado mediante el fomento de la competencia en el mercado interno y la reducción de los costos de transacción para los agentes económicos.

Para mantener elevados niveles de competencia en el mercado interno, proponemos tres líneas de acción: la reducción de las barreras al comercio, el desarrollo de programas de compensación y la profundización de la promoción de exportaciones. La reducción de los costos de transacción implica atacar los problemas de infraestructura, procedimientos burocráticos y calidad de los recursos humanos.

Reducción de las barreras al comercio

La reducción de las barreras al comercio implica eliminar el sesgo antiexportador de la política comercial. La estructura arancelaria actual otorga una protección elevada a bienes intermedios de reducido nivel de transformación, que lejos de fortalecer su condición competitiva se traduce en altos costos para el sector exportador de productos finales. Ello lleva a recurrir a incentivos fiscales que permitan atenuar los efectos de la protección sobre los costos de producción de los bienes exportables. La simplificación de la estructura arancelaria, reduciendo su nivel de dispersión propiciará una protección efectiva sana, una mayor competencia y permitirá eliminar los incentivos fiscales que hasta los momentos han mostrado escasos resultados.

Desarrollo de programas de compensación

Los riesgos de una mayor competencia generalmente están vinculados a procesos de reorganización industrial que conllevan costos sociales muy elevados para cualquier país en desarrollo. Por ello se hace necesario acompañar la reducción de los niveles de protección con programas de reconversión industrial que permitan a los sectores perdedores reorientar sus actividades, y al sector laboral desplazado reinsertarse en la actividad productiva.

Profundización de la promoción de exportaciones

Los mecanismos de apoyo a la exportación deben ser concebidos de forma distinta a la actual. No se trata solamente de proveer recursos y facilidades para asistencia a ferias y misiones, sino de estar en capacidad de financiar inversiones intangibles previas a la exportación. Éstos incluyen por ejemplo, estudios de mercado, estudios de adecuación de productos y procesos a los estándares exigidos por el mercado de destino de la exportación y estudios de mecanismos de comercialización y mercadeo en el mercado de destino seleccionado.

Infraestructura

El Estado debe focalizar sus competencias y recursos en el fortalecimiento de la infraestructura que sirve de apoyo a la actividad productiva y exportadora. Ello implica no sólo construir las vías de comunicación necesarias para hacer eficiente y poco costoso el traslado de los bienes, sino además generar las condiciones adecuadas para el ejercicio del comercio internacional. Esto ocurre al fortalecer y modernizar la infraestructura portuaria y aeroportuaria de carga y generar los estímulos necesarios para la generación de un sector transporte y comercializador eficiente y competitivo. Dadas las restricciones presupuestarias que enfrenta el Estado es imperativo que se abra la inversión en infraestructura al sector privado, proporcionando seguridad jurídica y condiciones favorables para su participación.

Procedimientos burocráticos

La reducción en los costos de transacción vinculados a la actividad exportadora también ocurre al disminuir los trámites y procedimientos innecesarios para el proceso, mejorando los mecanismos de tránsito aduanero internacional mediante su automatización y agilización, definiendo estándares técnicos y de calidad de orden internacional y fortaleciendo los mecanismos de control del cumplimiento de los mismos.

Recursos humanos

Son relevantes además, las estrategias de desarrollo de los sectores de soporte para la competitividad, como la capacitación del recurso humano y la seguridad. El enfoque educativo del Estado debería tender hacia la educación básica, media y técnica, por lo que un reordenamiento presupuestario hacia estas áreas es nece-

sario. Por otra parte, se requiere crear los incentivos necesarios para que las empresas se sientan motivadas a hacer inversiones en investigación y desarrollo, al igual que en formación de capital humano.

A pesar de la existencia de organismos como el INCE, con una larga trayectoria de programas de capacitación para el empleo, los objetivos de éstos se han desvirtuado en los últimos años. Algunas de las características de instituciones de capacitación exitosas, como el Conalep de México o el SENCE de Chile, son:

•Estructura organizacional nacional autónoma.
•Operación descentralizada.
•Fuertes relaciones con la industria.
•Instructores con experiencia en la industria y cursos modulares.
•Rebajas impositivas a las empresas que contraten graduandos y pasantes de los institutos.

Sería conveniente que tanto el INCE como los demás institutos de capacitación públicos y privados retomen esta senda. Así mismo, hace falta actualizar la legislación que permita el establecimiento de un mayor número de institutos de capacitación privados que puedan competir y complementar con el sistema estatal.

Viabilidad de las políticas para el sector exportador

Para que las políticas de promoción de las exportaciones sean viables, se debe adelantar soluciones a los problemas del entorno que afecten la competitividad nacional. Éstos incluyen la estabilidad macroeconómica, la fluidez del mercado cambiario, la provisión de asistencia técnica y apoyo en materia de productividad y calidad, la aplicación de normas técnicas y estándares internacionales y, muy especialmente, todas aquellas propuestas vinculadas a la reducción de los costos de transacción.

Los incentivos tributarios o arancelarios y los créditos dirigidos están diseñados para compensar los altos costos de transacción e inducir una mejora en la competitividad, pero su aplicación parte de la concepción errada de que existe un sector exportador al que hay que compensar. Los niveles de competitividad de la industria venezolana no petrolera requiere apoyo que tomen en cuenta su poca vocación exportadora actual y que atienda las necesidades que los sectores productivos poseen en etapas previas a la exportación.

Las políticas que más efecto tendrían sobre la inversión extranjera son aquellas que garanticen la estabilidad macroeconómica y la seguridad jurídica, lo cual necesariamente pasa por mejorar la autonomía de los poderes públicos y la administración de justicia. La inversión pública, por su parte, debe orientarse a la ejecución de obras de infraestructura que sirvan de apoyo a las exportaciones.

Las dificultades presupuestarias del Gobierno Central para acometer proyectos de modernización de carreteras, puertos y aeropuertos, conlleva a la necesidad de profundizar la descentralización y adelantar procesos de concesión a entes privados especializados, para lo cual se debe adecuar el marco legal[24].

Las autoridades regionales o gobiernos locales deberían proponerse la tarea de fortalecer sus redes logísticas de apoyo a la internacionalización, por tanto, se debe proveer de las competencias y suficiente independencia política y financiera a las autoridades regionales.

Por último, es necesario involucrar a los gobiernos tanto regionales como locales, y fortalecer las alianzas público-privadas a fin de que todos los actores posean objetivos alineados. La conformación de conglomerados de pequeñas y medianas empresas y de parques logísticos de apoyo a las empresas de cualquier sector y tamaño en el interior del país, así como los proyectos de fortalecimiento de zonas fronterizas, son tareas que deben ser acometidas a escala regional y municipal con la participación de capitales privados. Por su parte, la alineación del sector público y el privado hará que las acciones se tomen de manera conjunta y se avance más rápidamente hacia el logro del objetivo deseado.

El Cuadro 6 muestra la síntesis de las líneas de acción sugeridas para la promoción de las exportaciones.

Políticas sectoriales: caso de las industrias petroquímica y química

El sector químico y petroquímico representa alrededor del 1,6% del PIB total y un 2,2% del sector no petrolero. El sector aporta entre un 11% y 12% del valor agregado del sector manufacturero y ha llegado a emplear hasta 27 mil quinientas personas. Es uno de los sectores lideres de las exportaciones no tradicionales de la nación, generando divisas para el país en un orden superior a los US$ 1.000 millones.

El desarrollo de esta industria ha estado vinculado a dos sectores estratégicos aguas arriba de la economía venezolana: la industria petrolera y la industria del gas natural. Como se apreciará más adelante, el sector también opera en conexión estrecha con un amplio ámbito de sectores aguas abajo, tanto en el sector manufacturero como en el agrícola. Este conjunto de atributos nos permiten seleccionar a la industria petroquímica y química como una actividad apropiada para ilustrar la aplicación de las políticas sectoriales cuyos rasgos generales hemos esbozado en páginas anteriores.

24 Es de resaltar que la mayoría de los aeropuertos del país no cuentan con zonas para manejo de mercancías.

Cuadro 6 **Líneas de acción sugeridas para la promoción de las exportaciones**

Problema a atender	Objetivo(s) de política	Acciones propuestas	Responsables	Horizonte temporal	Restricciones
Altas barreras al comercio internacional	•Mantener elevados niveles de competencia y reducir los costos de las transacciones internacionales.	•Simplificación estructura arancelaria. •Reducción de medidas de protección en frontera. •Negociación acuerdos económicos internacionales.	•Gabinete económico. •Ministerios (MPC, MAT, MRE,MF). •Gremios y empresas. •Importadores. •Organismos comunitarios.	Mediano y largo plazo	•Manejo comunitario del arancel. •Situación de escaso nivel de competitividad de las empresas nacionales. •Presión de los sectores perdedores.
Ausencia de programas de compensación ante una apertura al comercio exterior	•Contribuir a que los sectores desplazados por la competencia reorienten sus actividades y el sector laboral vinculado se reinserte en el mercado laboral.	•Programas de reconversión industrial. •Programas de reentrenamiento laboral. •Mecanismos de defensa y protección contra la competencia desleal.	•Gabinete económico . •Ministerios sectoriales (MPC, MT). •Gremios y empresas.	Mediano plazo	•Escasez de recursos públicos. •Fallas de gobierno para implementación de programas. •Presión de los sectores perdedores.
Altos costos de transacción para empresas	•Facilitar las transacciones internacionales y reducir su costo.	•Inversión en infraestructura de apoyo a la actividad productiva y exportadora. •Reducción de trámites y procedimientos innecesarios. •Automatización de los mecanismos de tránsito internacional. •Definición de estándares técnicos y de calidad de orden internacional. •Fortalecer mecanismos de control de fraude.	•Gabinete económico. •Ministerios sectoriales (MPC, MF,MINFRA). •Gremios y empresas. •Exportadores y empresas aduaneras. •Bancoex.	Mediano y largo plazo	•Escasez de recursos del Estado. •Escaso nivel de descentralización de las actividades de comercio internacional. •Rechazo a la figura de concesiones y privatización. •Riesgo país.

Continúa

Continuación

Cuadro 6 **Líneas de acción sugeridas para la promoción de las exportaciones**

Problema a atender	Objetivo(s) de política	Acciones propuestas	Responsables	Horizonte temporal	Restricciones
Fallas de coordinación entre los actores del sector exportador	•Promover la cooperación entre actores del sector para su encuentro y deliberación permanentes.	•Establecer mecanismos institucionales de concertación y coordinación público-privados.	•Gabinete económico. •Exportadores. •Ministerios sectoriales (MPC). •Gremios y empresas.	Corto y mediano plazo	•Situación política. •Crisis económica. •Deterioro institucional.
Deficiente política de promoción de exportaciones	•Profundizar la promoción de exportaciones.	•Mejorar mecanismos tradicionales de promoción de exportaciones ligando su continuidad a la obtención de resultados predeterminados. •Apoyo crediticio para inversiones en intangibles (estudios de mercado, estudios de adecuación de procesos y productos, estudios de comercialización mercadeo, etc).	•Gabinete económico. •Ministerios sectoriales (MRE, MPC). •Gremios y empresas. •Exportadores. •Bancoex.	Corto, mediano y largo plazo	•Mercado de divisas controlado. •Mercado interno deprimido. •Riesgo país. •Sector exportador poco desarrollado. •Fallas gubernamentales para implementación de programas.

Fuente: Elaboración propia

El sector está constituido por tres grandes ramas industriales, concentrado geográficamente en el eje centro-occidental del país:

•La química básica, representada por diversos segmentos de productos tales como las oleofinas, las resinas termoplásticas, los petroquímicos básicos y los fertilizantes. Allí predomina la presencia de empresas públicas[25] y compañías mixtas con importante participación pública[26], aunque también encontramos empresas privadas como PetPack y Estizulia. Sus distintos segmentos de productos conectan directamente con diversos eslabones sectoriales aguas abajo tales como manufacturas plásticas, resinas, pinturas, solventes y actividades agrícolas.

•La química intermedia, representada por diversos segmentos de productos tales como fibras, productos orgánicos e inorgánicos. Participan variadas empresas extranjeras y nacionales privadas que destinan sus productos a un amplio espectro de eslabones sectoriales aguas abajo tales como detergentes, cosméticos, alimentos, cauchos y la industria textil.

•La química final, representada por diversos segmentos de productos tales como las resinas auxiliares y plastificantes, las especialidades químicas y los productos finales. En esta rama predominan las empresas extranjeras, incluidas algunas destacadas trasnacionales de la industria, que ofrecen productos finales e insumos para actividades tan variadas como pinturas, pegamentos, fibras de vidrio, cosméticos, detergentes, papelería, calzado, artes gráficas, textiles y empaques.

Esta industria ha registrado en años recientes un declive importante en sus principales indicadores. Así, en el lapso 1998-2002 se registraron reducciones en el número de establecimientos (de 365 a 300), en el número de personas ocupadas (de 27,5 mil a 21 mil) y en el valor bruto de las ventas, que pasaron de US$ 3.011 millones a US$ 2.341 millones.

El moderado crecimiento de las exportaciones durante ese periodo no ha sido suficiente para contrarrestar la contracción significativa de las ventas en el mercado doméstico, particularmente las de productos químicos intermedios y finales cuyas ventas se han reducido prácticamente a la mitad. Esto ha dado lugar a cierto retroceso en la capacidad utilizada del sector petroquímico del 80% al 75%. En los segmentos de química intermedia y final esa capacidad utilizada ha llegado a sus niveles más bajos de los últimos años para ubicarse en 45%.

No obstante lo anterior, existen posibilidades de desarrollar cadenas productivas asociadas a las ventajas comparativas reveladas de Venezuela en muchos de los

25 Pequiven y Cavim son las más importantes.
26 Destacan Propilven, Polinter y Olefinas del Zulia.

insumos de base de diversos segmentos de esta industria, gracias al aprovechamiento de la dotación y al bajo costo relativo del gas, la electricidad y el combustible. Eso explica en alguna medida el flujo y variedad de exportaciones (alrededor de 480 productos) a los países de la Comunidad Andina, el Grupo de los Tres (G-3) y del Mercosur, quienes aparte de los Estados Unidos y la Unión Europea, constituyen los principales clientes comerciales de las empresas que operan en Venezuela.

La organización gremial que agrupa a las empresas del sector ha identificado las principales ventajas comparativas y competitivas de esta industria[27]. Estas incluyen el acceso a materias primas esenciales (petróleo y gas natural) a través de gasoductos, complejos de gas licuado y refinerías; la ubicación geográfica privilegiada para el acceso a los mercados; la infraestructura y los servicios disponibles a bajo costo relativo[28]; recursos humanos calificados y potencial de asimilación de tecnologías.

Los actuales proyectos de expansión y desarrollo del negocio incluyen a los productos derivados del gas[29] y los productos provenientes de corrientes de refinerías[30]. Se trata de productos de mayor valor agregado que el promedio generado por la industria actualmente. Se espera que muchos de estos proyectos destinen una porción importante de su producción a los mercados internacionales, y que incrementen el grado de integración vertical y de interacción horizontal en la industria, redundando en ahorros de costos debidos a economías de escala y alcance.

Recomendaciones de política sectorial

Además de proveer el entorno macroeconómico e institucional necesario para la operación estable del sector, el punto de partida para la promoción de la competitividad debe ser el desarrollo de una estrategia de integración industrial a las cadenas de este negocio que operan a escala internacional. Dos hechos marcan las tendencias mundiales en este sector:

•Una especialización creciente en la industria química y petroquímica que se traduce en la división internacional del trabajo entre países desarrollados y en desarrollo a partir de ventajas tecnológicas dinámicas, en la cual los primeros van concentrando sus nuevos negocios hacia especialidades químicas con alto grado de diferenciación de esos productos. Mientras que los países en desarrollo van quedando a cargo de los llamados *"commodities"* de la industria.

27 Ver Asoquim (2002).
28 Incluyen puertos y terminales químicos, agua, electricidad y combustibles.
29 Fertilizantes nitrogenados, oleofinas y sus derivados, y los derivados de metanol.
30 Alifáticos, propileno grado polímero, parafinas lineales, negro de humo, aceites, solventes y lubricantes.

•Una presencia creciente de las empresas transnacionales del sector, no sólo como productoras para los mercados internos sino también como exportadoras hacia otros mercados donde cuentan con importantes relaciones previamente establecidas.

En algunos países latinoamericanos como Argentina y, en menor medida, Brasil esto ha dado lugar a un desplazamiento de los productores internos originales, bien sea por la entrada de esos nuevos competidores, por fusiones y adquisiciones de las compañías establecidas o mediante alianzas estratégicas. Inevitablemente esto ha incrementado los grados de concentración en el sector en esos países, lo cual debe servir de llamado para fortalecer la función de las agencias promotoras y reguladoras de la competencia en los mercados como nuestras naciones sin impedir la transferencia tecnológica y la búsqueda de economías de escala.

Venezuela puede ofrecer las ventajas competitivas descritas previamente como complemento a los recursos financieros, tecnológicos y de acceso a mercados que ofrecen las empresas transnacionales del sector. Incorporarse en las cadenas de producción y comercio global puede entonces generar los beneficios que se identifican más adelante.

Naturalmente para que la mayoría de esas ventajas esperadas de la inserción internacional sean posibles, consideramos que los actores públicos y privados deben actuar de forma concertada para atraer inversionistas extranjeros y hacer posible convertirnos en un socio de interés para esas corporaciones de operación a escala global. Esto supone desarrollar una labor sistemática y sostenida de promoción de proyectos concretos, donde pueda demostrarse a esos potenciales inversionistas la rentabilidad atractiva de desarrollar esos negocios en Venezuela. El Estado tiene un rol decisivo que cumplir en esta materia, aprovechando su capacidad de convocatoria y legitimidad de coordinación[31].

Todo esto requiere la apertura de las autoridades gubernamentales a nuevas modalidades de inversión extranjera que no siempre se ajustan a los patrones convencionales. Esto supone avanzar de una cultura burocrática orientada a los resultados y menos al cumplimiento de procedimientos rígidamente preestablecidos. En síntesis, prepararse para promover estas inversiones y ponerse al servicio de su materialización requiere tanto legislación abierta como agencias de promoción de la inversión extranjera, que faciliten su entrada y establecimiento en la economía venezolana.

También se necesita apoyo para labores como investigación sobre posibles socios y mercados, además de esfuerzos considerables de promoción general del

31 Es pertinente observar que las ventajas no siempre tienen que conjugarse con las empresas transnacionales tradicionales, sino que en ocasiones pueden ser ofrecidas, por ejemplo, por firmas especializadas de ingeniería que aportan sus desarrollos de productos y procesos a segmentos donde el país ya puede contar en alguna medida con las otras ventajas.

país como oportunidad para hacer negocios. Con respecto al primer tipo, sería útil crear fondos de financiamiento a actividades tales como los estudios de factibilidad y de preinversión, así como investigaciones de mercado de amplio alcance, a diferencia de los tradicionales y poco útiles perfiles de mercado que han prevalecido en los "sistemas de información comercial" de nuestros organismos de promoción de exportaciones[32].

Otro elemento en la estrategia de desarrollo de esta industria es la renovación y reconversión de las empresas ubicadas en los eslabones aguas abajo del sector, las cuales registran obsolescencia tecnológica en sus procesos de producción debido a su antigüedad. Sería necesario aumentar las escalas de muchos de los transformadores del sector, quienes siguen operando con plantas que no reúnen hoy las escalas mínimas eficientes para operar de manera provechosa[33].

Las empresas pertenecientes a los eslabones aguas abajo del sector deben también introducir técnicas gerenciales que propicien la eficiencia y una mayor productividad factorial, tales como los sistemas de calidad total y los "*balance score cards*". El apoyo del Estado para facilitar la reconversión de esas empresas debe considerar las opiniones de los empresarios y trabajadores con el fin de que las mejoras sean aprovechadas al máximo, y se adapten a las necesidades tanto de las productoras aguas arriba como de los clientes potenciales[34].

Naturalmente todas esas acciones deben ser complementadas con la conformación de equipos técnicos especializados que permitan evaluar la conveniencia de las posibles asociaciones estratégicas, incluidas aquellas que se han hecho comunes con la globalización de esta industria: acuerdos de intercambio de líneas productivas, licenciamiento cruzado de tecnologías, contratos de suministro de largo plazo, y acuerdos comerciales y tecnológicos de riesgo compartido. El Estado debe crear facilidades administrativas e incentivos de distinta naturaleza para el desarrollo de estas asociaciones, cuyas actividades deben ser ampliamente difundidas para que sirvan de lección a los demás agentes económicos que actúan en la industria petroquímica y química del país.

32 Esto no implica necesariamente reproducir la experiencia de creación de nuevas burocracias para desarrollar esas tareas, sino que las mismas pueden ser manejadas a través de organizaciones del sector privado que se beneficien de su realización, pero a un costo más bajo que el mantenimiento de esas burocracias. Las organizaciones gremiales pueden ser naturales espacios para desarrollar esas actividades, recibiendo financiamiento, tanto del sector público como de sus miembros.

33 Así, por ejemplo, es común en el sector hacer referencia a esos rezagos marcados en muchas de las empresas agrupadas alrededor del subsector del plástico.

34 Algunas modalidades que han funcionado en otros países incluyen los centros de mejoramiento tecnológico, programas de estandarización y mejoramiento de la calidad, mecanismos de interacción permanente con proveedores y clientes para mejorar la capacidad de respuesta a sus necesidades, mecanismos de adquisición conjunta de insumos y tecnologías, investigación conjunta de mercados, entre otras.

Viabilidad, secuencia y beneficios de la estrategia sectorial

Los riesgos y costos de esta estrategia están vinculados a los costos "políticos" de la reestructuración de organizaciones existentes. Dos preguntas pasan a ser relevantes entonces: ¿están los diversos actores económicos y autoridades administrativas dispuestos a dar esos pasos como muestra de su compromiso creíble con el desarrollo del sector? y ¿qué elementos pueden condicionar la viabilidad de esta estrategia?

Para responder a estas interrogantes debemos pasar a hacer algunas consideraciones sobre la economía política, que conduzca a la implementación de una propuesta de políticas sectoriales como la sugerida en este estudio. Es conveniente comenzar haciendo una distinción entre los tipos de empresas que operan en este sector. Como se señaló al inicio de esta sección, la composición general de esta industria es heterogénea en términos de tamaño, variedad de productos y estructura propietaria. Las estrategias cooperativas son más factibles cuando el número de empresas involucradas es reducido, los bienes ofrecidos son relativamente homogéneos y existe cierta uniformidad en las estrategias corporativas de los actores participantes en un mercado relevante.

Considerando esto, concluimos que las estrategias cooperativas serán más factibles en las ramas petroquímicas y de química básica, y menos factibles en los eslabones aguas debajo de la cadena de negocios[35]. Además de ser más factibles desde el punto de vista organizacional, las ganancias de la cooperación aguas arriba podrían eventualmente servir de efecto-demostración sobre las empresas de los eslabones subsiguientes, incentivando mayores esfuerzos por hacerse competitivas.

La integración vertical y horizontal de la industria petroquímica y química amerita inversiones cuantiosas en infraestructura para la recepción de insumos y para la distribución de sus productos. Esto incluye gasoductos, tuberías, puertos de carga e infraestructura de transporte, entre otros. Naturalmente esas inversiones tendrían que ser mucho mayores y su peso sobre los costos unitarios superior cuando las cadenas productivas relacionadas están innecesariamente dispersas geográficamente. En este sector, es importante que se desarrolle un programa subregional de desarrollo de *clusters* para elevar su probabilidad de éxito competitivo.

El Cuadro 7 presenta la síntesis de nuestras propuestas para los sectores manufactureros, las cuales provienen de nuestras apreciaciones acerca de las industrias química y petroquímica.

35 En los eslabones aguas abajo encontramos un número considerablemente mayor de empresas participantes, una mayor variedad de productos y condiciones de comercialización, además de una historia de menor integración vertical e interacción horizontal entre los agentes económicos.

Cuadro 7 **Propuestas para los sectores manufactureros**

Problema a atender	Objetivo(s) de política	Acciones propuestas	Responsables	Horizonte temporal	Intensidad de restricciones
Fallas de coordinación entre los actores de los sectores manufactureros	•Promover la cooperación, encuentro y deliberación permanentes.	•Convocatoria institucional del Estado a las empresas del sector para realizar diagnósticos, estrategias y acciones mediante la creación de las instancias necesarias.	•Gabinete económico. •Ministerios sectoriales (MEM, MPC, MAT). •Gremios y empresas. •Proveedores.	Corto, mediano y largo plazo	Mediana-alta
Falta de socios estratégicos industriales.	•Construir alianzas estratégicas en la industria que faciliten la inserción en las cadenas globales del sector en sus distintos eslabones y complementos (producción, I&D, comercialización, insumos no disponibles).	•Promoción de negocios en el exterior •Negociaciones con potenciales socios para proyectos formulados y de "fácil" formulación.	•Gabinete económico •Ministerio sectoriales (MPC, MEM, MAT). •Banca de inversión. •Gremios y empresas. •Proveedores.	Corto, mediano y largo plazo	Alta-mediana
Deficiencias institucionales para la aplicación de políticas sectoriales	•Mejoramiento de la calidad de las políticas sectoriales	•Definición de estándares y mejores prácticas, así como instrumentación de mecanismos de seguimiento y evaluación al desempeño del sector.	•Gabinete económico. •Ministerio sectoriales (MPC, MEM, MAT). •Contraloría General	Corto, mediano y largo plazo	Mediana-baja
Poca integración aguas abajo	•Transformación tecnológica, gerencial y de los trabajadores del sector para fortalecer la estrategia de integración horizontal y vertical.	•Diagnósticos y desarrollo de estrategias de reconversión sectorial. •Formación del capital humano en las empresas.	•Ministerio sectoriales (MEM, MPC, MAT). •Gremios y empresas. •Proveedores. •Instituciones financieras. •Trabajadores.	Corto, mediano y largo plazo	Mediana-alta
Poca promoción de *clusters* regionales/locales	•Desarrollo de economías de alcance y de red, de acuerdo a patrones de ventaja comparativa dinámica.	•Desarrollo de estrategias de desarrollo de cadenas productivas concentradas en zonas competitivas.	•Ministerio sectoriales (MEM, MPC, MAT). •Gremios y empresas. •Proveedores e instituciones financieras. •Gobiernos regionales y locales	Corto, mediano y largo plazo	Mediana-alta

Fuente: Elaboración propia

Políticas sectoriales: caso del sector de telecomunicaciones

El sector de las telecomunicaciones representa alrededor de 4% del PIB, siendo la actividad económica formal de mayor expansión en el periodo 1993-2001 con un crecimiento interanual promedio del 13%. Durante el lapso 1998-2001, esta actividad absorbió alrededor de US$ 1.000 millones anuales de inversión. Por su carácter de actividad intensiva en capital, la industria de telecomunicaciones no constituye una fuente significativa de empleos. Sin embargo, durante estos últimos años de volatilidad, la estabilidad relativa del sector ha contribuido a suavizar los graves problemas de desempleo que confronta actualmente la población.

Dicho sector, con sus diversos servicios, constituye hoy en día un pilar fundamental de cualquier sociedad moderna al facilitar las comunicaciones y ahorrar considerables costos de transacción en las actividades económicas. Es prácticamente imposible concebir el desarrollo de la economía sin un desarrollo paralelo de las telecomunicaciones. Este sector está en la base de un insumo fundamental de cualquier estrategia competitiva: la información para la toma de decisiones en el mercado y al interior de las empresas. Su expansión genera ganancias de bienestar y eficiencia debido a las externalidades de red. Por estos motivos, lo hemos seleccionado para ilustrar cómo podrían aplicarse los lineamientos de política sectorial esbozados en las páginas anteriores.

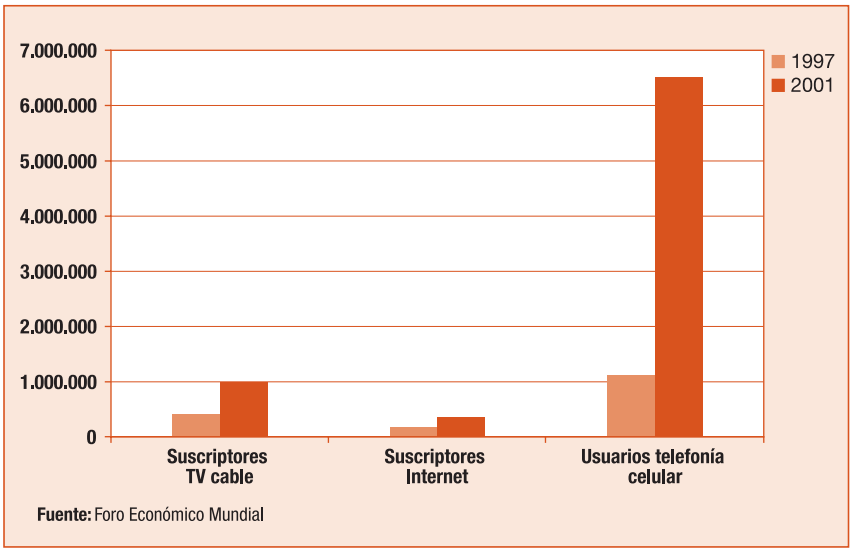
Además presta una variedad amplia de servicios que representan sus segmentos de mercado y donde operan una gran variedad de empresas locales e internacionales: telefonía fija local (cinco empresas), telefonía pública (cinco empresas), telefonía móvil (cinco empresas), larga distancia nacional (siete empresas), larga distancia internacional (10 empresas), Internet (18 empresas), transporte de datos (14 empresas), difusión por suscripción (cinco empresas), radiomensajes (cuatro empresas), radio-determinación (cuatro empresas) y radio comunicaciones móviles terrestres (siete empresas).

El sector ha registrado una expansión notable en su cobertura en todas sus actividades, como se señala en el Gráfico 4. En éste se destaca la televisión por cable, que pasó de 400 mil suscriptores en 1997 a 977 mil en 2001, con una penetración por hogares que se aproxima al 20%. El número de suscriptores a servicios de celulares ha pasado de 1,1 millones en 1997 a unos 6,5 millones en el 2002[36].

36 Todos estos indicadores han sufrido ligeros retrocesos durante el año 2003, debido a la severa crisis económica del país.

Gráfico 4

Número de usuarios del sector telecomunicaciones por categoría



Fuente: Foro Económico Mundial

El Cuadro 8 presenta un conjunto de indicadores publicados por el Foro Económico Mundial (2002-2003) sobre telecomunicaciones en diversos países. Ahí encontramos que Venezuela registra un nivel de competitividad "promedio" en una muestra de 80 países desarrollados y en desarrollo[37].

Cuadro 8 **Indicadores de competitividad en telecomunicaciones para Venezuela**

Indicador	Posición (de 80)	Valor
Número de líneas telefónicas	57	107,8 líneas por cada mil habitantes
Número de líneas telefónicas por empleado	51	136,6 líneas por cada mil empleados
Número teléfonos móviles	36	217 por cada mil habitantes
Número de aparatos de fax	44	3,05 por cada mil habitantes
Facilidad para obtener una nueva línea telefónica	54	-
Acceso de Internet en las escuelas	69	-
Número de aparatos de televisión	61	185 por cada mil habitantes
Número de radios	64	294 por cada mil habitantes
Percepción sobre la intensidad de la competencia en el sector	26	-

Fuente: Foro Económico Mundial (2002-2003)

37 Estas posiciones en el *ranking* internacional de competitividad constituyen retrocesos relativos respecto a lo que fue una tendencia sostenida a mejorar la posición del sector de telecomunicaciones en Venezuela respecto a la evolución mundial en la mayoría de esos indicadores. La Cámara Venezolana de Empresas de Telecomunicaciones (2003) atribuye esto a la disminución en el ritmo de inversión de las compañías privadas del sector en la economía venezolana, la imposibilidad de fijar tarifas por servicios acordes con el aumento de los costos de los mismos y el aumento de los impuestos a las telecomunicaciones en una proporción que no se corresponde con su menor nivel de actividad mercantil.

Recomendaciones de política sectorial

Los objetivos que deben enfrentar las autoridades competentes en este sector son diversos. Éstos incluyen:

•Brindar flexibilidad a las empresas para adaptarse a los rápidos cambios tecnológicos en la industria.

•Monitorear la conducta de esas empresas en el mercado para impedir prácticas adversas a la competencia.

•Crear un clima propicio para la inversión y la expansión eficiente de esas empresas privadas.

Al menos desde una perspectiva normativa, en general, Venezuela se ha puesto relativamente a tono con las tendencias internacionales de organización y desarrollo del sector de las telecomunicaciones, especialmente como consecuencia de la aprobación de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones en 2000. El sector cuenta con un Plan Nacional de Telecomunicaciones que contempla las líneas maestras para su desarrollo.

Por esto lo principal para esta industria es el fortalecimiento de la capacidad técnica reguladora del Estado. Suscribimos la concepción de esos dos documentos en cuanto al rol primordial que debe concederse al sector privado en la prestación de estos servicios, dejando al Estado las responsabilidades fundamentales de rectoría, regulación, monitoreo y financiamiento compartido de algunas actividades.

A su vez, esas funciones del sector público están correctamente distribuidas entre el Ministerio de Infraestructura (rectoría, financiamiento) y la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (regulación y monitoreo), siguiendo una tendencia que prevalece al nivel mundial en donde se separan institucionalmente las competencias de rectoría y regulación.

Durante sus primeros años de funcionamiento, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) contó con un grado de autonomía administrativa relativamente elevada, avalada además por una independencia financiera relativa que le concedía la propia legislación en la materia. Esto dio lugar a un desempeño más profesional que político, generando buena legislación y doctrina administrativa y a la vez interviniendo de forma pertinente en las actividades del sector. Conatel también jugó hasta el año 2001 un importante papel en la promoción de inversiones en la industria, manejando con aparente transparencia los procesos de concesión y habilitación de empresas y servicios. Pero en años más recientes, como consecuencia del enrarecimiento del clima político en el país, se

ha registrado una cierta tendencia a utilizar ese organismo técnico con propósitos no siempre apegados a su esperada autonomía administrativa[38].

Una recomendación evidente que se desprende de estos hechos es que se requiere rescatar el carácter estrictamente técnico de Conatel. Para ello es necesario fortalecer los mecanismos a través de los cuales se eligen los directivos y autoridades de ese organismo, blindándolo a su vez de capturas inapropiadas por parte de los grupos de interés en el sector. Esto supone un delicado equilibrio entre la participación de los agentes económicos sujetos de las decisiones de la agencia y la independencia que ésta debe mantener para que su actuación pública sea percibida como transparente.

Las recomendaciones que uno encuentra comúnmente en la literatura sobre esta materia[39] apuntan hacia la reorientación de la acción reguladora desde una práctica concentrada en monitoreo y controles como la que prevalece hoy en Venezuela hacia una promoción a una mayor competencia en la industria, procurando lograr el equilibrio entre la competitividad y rentabilidad de las empresas del sector con la protección de los intereses de los usuarios y compradores intermedios de sus servicios. Esa competencia no debe limitarse a la dimensión horizontal de la industria, sino que debe permear todos los espacios de la cadena vertical de las actividades del sector, particularmente, atendiendo los retos que acompañan las transacciones de interconexión[40].

Para que todo lo anterior sea posible es necesario atraer cuantiosa inversión nacional y extranjera al sector de las telecomunicaciones. La política de desarrollo del sector debe necesariamente estar condicionada a mayores logros en materia de cobertura y calidad de los servicios. Se recomienda así mismo el uso estratégico de figuras financieras y de soporte tecnológico contempladas en la legislación venezolana, tales como el Fondo de Servicio Universal y del Fondo de Investigación y Desarrollo de las Telecomunicaciones.

El objetivo final en esta industria debiera ser la obtención de aumentos sostenidos en productividad que puedan traducirse luego en tarifas bajas, expansión rentable de la cobertura y mejoras en la calidad de los servicios. Ahora bien, para que esto suceda tiene que haber tanto una política de tarifas razonables por parte de las autoridades del sector, como un esfuerzo para incrementar la eficiencia operativa por parte de las empresas. Los detalles se la propuesta se especifican a continuación.

La estrategia propuesta

El conjunto de políticas específicamente sectoriales que se presentaron anterior-

38 Particularmente, para usarlo como mecanismo de disuasión frente a algunos medios de comunicación masivos.

39 Ver Guash y Spiller (1999).

40 Venezuela no ha estado exenta de los problemas que enfrentan las agencias reguladoras para asegurar la libre interconexión, por lo que es imperativo fortalecer las regulaciones relativas al acceso a las redes.

mente va a nutrir nuestra recomendación de una estrategia general para un sector como el de telecomunicaciones. Los siguientes son los lineamientos estratégicos:

Fortalecimiento y expansión de la infraestructura de telecomunicaciones. Se sugieren las siguientes acciones de política:

•Programas de promoción de inversiones en el sector.

•Incentivos fiscales para nuevas inversiones y servicios ofrecidos por las empresas de telecomunicaciones, temporalmente acotados y sujetos a metas negociadas con las autoridades del sector.

•Negociación y desarrollo de programas concertados con las autoridades para la expansión de la red de servicios, incluyendo acuerdos creíbles relativos a tarifas, calidades de servicio, plan de mejoras continuas y zonas de cobertura.

Cooperación y apoyo sistemático al sector para la producción y comercialización de bienes y servicios y la formación de capital humano. Se sugieren las siguientes acciones de política:

•Desarrollo de diagnósticos de necesidades informáticas y de telecomunicaciones para las organizaciones solicitantes.

•Formulación de planes-modelo de fortalecimiento informático y de telecomunicaciones para distintos tipos de actividades que fortalecen ventajas competitivas.

•Creación de mecanismos de financiamiento de la infraestructura informática y de telecomunicaciones para las organizaciones solicitantes (i.e. fondos rotatorios).

•Aplicación de incentivos fiscales para empresas de telecomunicaciones organizaciones contratantes de sus servicios.

•Constitución de un centro de investigación aplicada para el desarrollo de las capacidades informáticas y de telecomunicaciones.

Fortalecimiento de las capacidades de formulación e implementación de políticas y regulaciones. Se sugieren las siguientes acciones de política:

•Desarrollo de capacidades de formulación, implementación y evaluación de políticas para el sector de las telecomunicaciones en el Ministerio de Infraestructura.

•Fortalecimiento de la autonomía de actuación de Conatel, rescatando su carácter estrictamente técnico como órgano regulador.

•Desarrollo de mecanismos de consulta permanente entre Conatel, Procompetencia e Indecu, para evitar prácticas anticompetitivas, abuso de posición de dominio y violación de los derechos de los usuarios.

•Ampliar el alcance de las licencias de concesión a la máxima variedad posible de servicios para reducir barreras de entrada y promover la competencia.

•Fortalecer la normativa y mecanismos de control sobre derechos de propiedad, para evitar que haya violación de espacios radioeléctricos, incorporando a los propios beneficiarios de esos espacios concedidos en la regulación sobre el sector.

Establecimiento de una política de tarifas razonables. Se sugieren las siguientes acciones de política:

•Política de tarifas que incentiven el uso eficiente de los servicios por parte de los suscriptores. Usualmente esto implica una tarifa con dos componentes: una parte fija de acceso común y otra variable asociada al uso de la red.

•Sustituir el convencional método de fijación de tarifas por tasa de retorno por el enfoque de *"price cap"*, en el cual se fijan topes superiores a los servicios regulados. Este tipo de enfoque incentiva a los proveedores a aumentar su productividad.

•Evitar privilegiar criterios distributivos, haciendo que los subsidios cruzados sean explícitos, focalizados y continuamente supervisados en sus efectos.

Viabilidad y secuencia de la estrategia propuesta

La estrategia propuesta será viable dependiendo de cómo se afronten las siguientes fuentes de restricciones: condiciones iniciales del país para su desarrollo, condiciones internacionales del sector y economía política asociada a su diseño e implementación.

El entorno macroeconómico desfavorable, la ausencia de un poder judicial independiente y la alta sensibilidad a las decisiones gubernamentales debilitan las perspectivas de inversión y las expectativas de las empresas sobre la posibilidad de ejercer sus derechos frente a los reguladores del sector. Por el contrario, el elevado desarrollo, tanto del sector privado como del capital humano, parecen actuar a favor de la propuesta esbozada.

La creciente globalización en la organización industrial del sector y la innovación continua de los productos facilitan la viabilidad de la estrategia. Las normas internacionales sobre servicios establecidas progresivamente por la OMC favorecerán el desarrollo de capacidades efectivas de rectoría y regulación de las autoridades nacionales en un futuro no lejano, brindándole mayor viabilidad a la estrategia.

Con respecto a los grupos de interés, encontramos una gran fragmentación y variedad de jugadores en el mercado de las telecomunicaciones. La estrategia sugerida en este estudio apunta en la dirección de un juego ganar-ganar al igual que el grueso de sus políticas, en el sentido que es favorable prácticamente a la totalidad de los agentes económicos que actúan en ese mercado. Es difícil encontrar grupos organizados y con acceso a la toma de decisiones que se oponga al fortalecimiento y expansión de la red de telecomunicaciones, y a la mayor interacción entre las empresas de telecomunicaciones y el resto de la sociedad venezolana.

En cuanto a la fijación de tarifas razonables podrían existir conflictos entre consumidores y empresas, o entre las empresas y los actores políticos. Una posible respuesta a esa oposición sería el gradualismo en los incrementos de las tarifas requeridos para llevarlos a niveles eficientes y un esquema transparente de subsidios a la demanda de esos servicios. Por otro lado, la ampliación del empleo podría verse dificultada por disputas con los sindicatos. Es importante que en el diseño de políticas para el sector participen todos estos grupos y se identifiquen potenciales focos de conflicto con anticipación para poder superarlos.

El principal desafío que enfrentan los reguladores es en relación con las interconexiones a la infraestructura de telecomunicaciones. El reto está en cómo establecer una estructura de fácil acceso a las redes para permitir la competencia. Hay un balance que se debe buscar entre la eliminación de barreras a la entrada y la recuperación de las inversiones de los propietarios de la infraestructura. Se aspira también que se generen las ganancias de eficiencia que implica la no duplicación de inversiones en esa infraestructura. En ausencia de posibilidades de ponerse de acuerdo entre las partes por vías más concertadas, incluyendo al propio órgano regulador, debe estar siempre abierta la opción creíble de ordenar la separación vertical de las operaciones de las empresas establecidas.

La enumeración de las cuatro grandes líneas estratégicas anteriores y sus principales acciones de política revelan nuestra preferencia en cuanto a la secuencia de la implementación: expansión y fortalecimiento de la red de telecomunicaciones; aumento en la competitividad de otros sectores a través de un mayor acceso a la red; fortalecimiento de la capacidad reguladora del Estado para evitar prácticas lesivas a la competencia y el abuso de posición de dominio; y la aplicación de tarifas que hagan factible la sostenibilidad financiera y operativa de las empresas del sector.

El Cuadro 9 muestra una serie de recomendaciones para el sector telecomunicaciones. Estas recomendaciones son extensibles a todo el sector de servicios, especialmente aquellos que utilizan infraestructura en red como electricidad, agua y gas.

Cuadro 9 Recomendaciones al sector telecomunicaciones, extensibles a electricidad, agua y gas

Problema a atender	Objetivo(s) de política	Acciones propuestas	Responsables	Horizonte temporal	Intensidad de restricciones
Fallas en las capacidades de procesamiento de información y de comunicación	•Promover la cooperación y apoyo sistemático del sector de las telecomunicaciones para las actividades de producción-comercialización de bienes y servicios, así como de formación de capital humano.	•Desarrollo de diagnósticos de necesidades informáticas y de telecomunicaciones. •Formulación de planes-modelo de fortalecimiento informático y de telecomunicaciones para distintos tipos de actividades que fortalecen ventajas competitivas. •Creación de mecanismos de financiamiento de la infraestructura informática y de telecomunicaciones para las organizaciones solicitantes (fondos rotatorios). •Aplicación de incentivos fiscales para empresas de telecomunicaciones y las organizaciones contratantes de sus servicios. •Constitución de un centro de investigación aplicada para el desarrollo de las capacidades informáticas y de telecomunicaciones.	•Ministerio sectorial responsable (MINFRA, MEM, MARNR). •Agencias reguladoras (CONATEL, Fundaelec, etc.). •Ministerio de Finanzas. •Empresas y proveedores. •Centros de investigación y consultoras.	Corto, mediano y largo plazo	Muy alta
Red de telecomunicaciones subdesarrollada	•Fortalecimiento de la infraestructura de telecomunicaciones.	•Programas de promoción de inversiones en el sector. •Incentivos fiscales para nuevas inversiones y servicios ofrecidos por las empresas de telecomunicaciones, temporalmente acotados y sujetos a metas negociadas con las autoridades del sector (MINFRA, CONATEL). •Negociación y desarrollo de programas concertados con las autoridades del sector para la expansión de la red de servicios de cada empresa de telecomunicaciones, incluyendo acuerdos creíbles relativos a tarifas, calidades de servicio, plan de mejoras continuas, zonas de cobertura, entre otros aspectos relevantes.	•Ministerio sectorial responsable (MINFRA, MEM, MARNR). •Agencias reguladoras (CONATEL, Fundaelec, etc.). •Ministerio de Finanzas. •Empresas.	Corto, mediano y largo plazo	Mediana-alta

Debilidad de la política regulatoria.	•Fortalecimiento de la política regulatoria para promover la eficiencia y transparencia en su funcionamiento.	•Desarrollo de capacidades estratégicas, de formulación, implementación y evaluación de políticas en MINFRA. •Fortalecimiento de la autonomía de actuación de CONATEL, rescatando su carácter estrictamente técnico. •Desarrollo de mecanismos de consulta permanente entre CONATEL, Procompetencia e INDECU. •Ampliar el alcance de las licencias de concesión a la máxima variedad posible. •Fortalecer la normativa y mecanismos de control sobre derechos de propiedad, para evitar que haya violación de espacios radio eléctricos (interferencias), incorporando a los propios beneficiarios de esos espacios concedidos en la regulación sobre el sector.	•Ministerio sectorial responsable (MINFRA, MEM, MARNR). •Agencias reguladoras (CONATEL, Fundaelec, etc.). •Procompetencia e INDECU. Empresas. •Contratistas de servicios y usuarios.	Corto, mediano y largo plazo	Mediana-alta
Deficiente estructura tarifaria	•Establecer una política de tarifas razonables que garanticen la sostenibilidad en el tiempo del funcionamiento y expansión del sector de telecomunicaciones, sin sacrificar la provisión eficiente de servicios al resto de las actividades económicas.	•Fijación de tarifas que incentiven el uso eficiente de los servicios por parte de los suscriptores. •Sustituir el convencional método de fijación de tarifas por tasa de retorno por el enfoque de *"price cap"*. •Evitar privilegiar criterios distributivos, haciendo que los subsidios cruzados sean explícitos, focalizados y continuamente supervisados en sus efectos.	•Ministerio sectorial responsable (MINFRA, MEM, MARNR). •Agencias reguladoras (CONATEL, Fundaelec, etc.). •Procompetencia e INDECU. •Empresas.	Corto, mediano y largo plazo	Mediana-alta

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

Este estudio ha enfatizado que el éxito de las políticas sectoriales está condicionado por dos grandes modalidades de factores: las condiciones iniciales con las que arranca un país para el momento de su aplicación, y el conjunto de restricciones asociadas a la organización industrial del sector, incluyendo el desarrollo de su "entorno" internacional.

Para hacer frente a esas dos modalidades se han presentado un conjunto de recomendaciones para alcanzar una mayor competitividad. Algunas de ellas van dirigidas a mejorar la calidad de las condiciones iniciales y de los "fundamentos" para el funcionamiento de la economía. Otras responden a nuestra apreciación sobre las acciones colectivas que vale la pena emprender para hacer más competitivas a ciertas actividades económicas. Estas incluyen estrategias como el fortalecimiento de las capacidades reguladoras apalancadoras de un ambiente procompetitivo, o una mayor integración intra e intersectorial de las actividades de la economía.

Los principales factores condicionantes de la competitividad sectorial identificados en este estudio incluyen el entorno económico, la estabilidad en las reglas del juego, la inversión en capital humano, el establecimiento efectivo de mecanismos de consulta entre Estado y empresas, el fortalecimiento de la capacidad reguladora del Estado y el establecimiento de políticas ligadas a la obtención de objetivos claros y establecidos previamente.

El Estado venezolano está en condiciones de promover activamente el desarrollo de sectores específicos que tienen el potencial de cambiar radicalmente la economía. Para hacer esto de manera efectiva tiene que trabajar con el sector privado y concertar políticas que eviten los numerosos vicios del pasado, evitando el clientelismo político y sujetando la continuidad de las mismas a la obtención de resultados previamente acordados. Sólo mediante el trabajo conjunto de todos los actores involucrados podrá Venezuela atacar los problemas que aquejan a sus sectores productivos y evolucionar hacia una economía diversificada.

Bibliografía

• Alayón, Angel; César Carballo; Abelardo Daza y Victorino Márquez (2002). El Costo de la Regulación Laboral y de las Decisiones Judiciales en Venezuela. Publicado por Consejo Nacional de Promoción de Inversiones (Conapri) y la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Caracas.

• Asoquim (2003). Cifras del Sector Químico. Documento de la Asociación de la Industria Química. Caracas.

• BID (2003). Competitividad: Motor del Crecimiento. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo Washington DC.

• Banco Mundial (1998). El Programa Restante para la Reforma Comercial en Venezuela. Informe No. 17983. Washington DC.

• Casetel (2002). Tendencias y Perspectivas del Sector de Telecomunicaciones en la Economía Nacional. Documento de la Cámara Venezolana de Empresas de Telecomunicaciones. Caracas.

• Conapri (2001). Revisando el costo Venezuela: Opciones de política para mejorar la competitividad. Consejo Nacional de Promoción de Inversiones. Caracas.

• Conindustria: Encuestas de Coyuntura Industrial. Varios años. Caracas.

• Corrales, Werner (2001). Una Política Industrial y Comercial para insertarse en la Economía Global: Reflexiones desde una perspectiva de desarrollo para Venezuela. Presentación en el Congreso Internacional de Conindustria 2001. Caracas.

• Edwards, Sebastián (1994). *Trade and Industrial Policy Reform in Latin America*. Working Paper No. 4772. National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.

• Esqueda, Paul (Coordinador) (s/f): Estudio de la competitividad de los sectores conexos nacionales de la industria petrolera venezolana. Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). Caracas.

• Estache, Antonio; M. Manacorda and T. Valletti (2002). *Telecomunication Reforms, Access Regulation and Internet Adoption in Latin America*. Policy Research Working Paper 2802. The World Bank. Washington DC.

• Foro Económico Mundial (2003). Informe Global de Competitividad. Oxford University Press. Cambridge.

• Foro Económico Mundial (2002). Informe Global de Competitividad. Oxford University Press. Cambridge.

• Genua, Gladis (2000). La OMC y la formulación de Políticas Comerciales en Venezuela. En La OMC como espacio normativo. Luis Tineo y Julia Barragán (Compiladores). Publicado por la Asociación Venezolana de Derecho y Economía. Caracas.

• Guash, J.L. and P. Spiller (1999). *Managing the Regulatory Process*. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington DC.

• Hasenclever, Lía; A.López y J. De Oliveira (s/f): Impacto del Mercosur sobre la dinámica del sector petroquímico. Buenos Aires.

• Ley Orgánica de Telecomunicaciones. G.O. 36.970. República Bolivariana de Venezuela. Junio de 2000.

• Melo, Alberto (2001). *Industrial Policy in Latin America and the Caribbean at the Turn of the Century*. Interamerican Development Bank. Washington DC.

• Mortimore, Michael; J.L. Bonifaz and J.L. Duarte (1997). La Competitividad internacional: Un análisis de las experiencias de Asia en Desarrollo y América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

• Nelson, Richard and Howard Pack (1998). *The Asian Miracle and Modern Growth Theory*. Policy Research Working Paper 1881. The World Bank. Washington DC.

• Noland, Marcus and Howard Pack (2002). *Industrial Policies and Growth: Lessons from international experience*. En Economic Growth. Edited by Norman Loayza and Raimundo Soto. Banco Central de Chile. Santiago de Chile.

• OECD (2002). *Global Industry Reestructuring*. Directorate for Science, Technology and Industry. Paris.

• OECD (1998). *Policies for Industrial Development and Competitiveness*. Directorate for Science, Technology and Industry. Document DSTI/IND/FINAL. Paris 97)/28/.

• OECD (1998). *Industrial Performance and Competitiveness in an Era of Globalisation and Technological Change*. Directorate for Science, Technology and Industry. Document DSTI/IND(97)/23/FINAL. Paris.

• Oliva, Carlos (2003). Reinventando las Políticas Sectoriales: Un análisis transversal. Borrador de Trabajo. Corporación Andina de Fomento. Caracas.

• ONUDI (2002). Informe sobre el Desarrollo Industrial correspondiente a 2002/2003: Competir mediante la innovación y el aprendizaje. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. Viena

• OMC (2000). Órgano de Examen de las Políticas Comerciales: Venezuela. En *www.wto.org.* Informe de la Secretaría. Organización Mundial del Comercio. Ginebra.

• OMC (2000). Órgano de Examen de las Políticas Comerciales: Venezuela. En *www.wto.org.* Informe del Gobierno. Organización Mundial del Comercio. Ginebra.

• OMC (1996). Órgano de Examen de las Políticas Comerciales: Venezuela. En *www.wto.org.* Organización Mundial del Comercio. Ginebra.

• Penfold, Michael y José M. Puente (2000). Los Mitos del Gasto Social en Venezuela. En Debates IESA, No. 2, octubre 2000. Caracas.

• Scheel, Carlos (2001). *National Innovation Systems in Latin America*. Working Paper. Monterrey.

• Tirole, Jean (1994). The Internal Organization of Government. Oxford Economic Papers. Oxford University Press.

• Viana, Horacio (2001). La Economía Venezolana: Desempeño Industrial y capacidad tecnológica. Fuentes de las ventajas competitivas. Programa de Estudio La Industria de América Latina ante la Globalización Económica. Bogotá.

• Viana, Horacio; María A. Cervilla y José Malavé (2000). Efectos de la apertura y la reforma económica en el comportamiento y estructura de la industria: El caso de Venezuela durante el periodo 1985-1994. Paper presentado en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Estudios de Administración (BALAS). Caracas.

• World Bank (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington DC. Oxford University Press.

• World Bank (1991). *Venezuela: Industrial Sector Report*.

Este libro se terminó
de imprimir en noviembre de 2005
Caracas – Venezuela.
La presente edición consta
de 1.000 ejemplares