

Políticas para el crecimiento, el empleo y la reducción de la pobreza*

Dadas las restricciones fiscales sobre el sector público, el sector privado tiene la clave para el futuro crecimiento. Sin un sector creciente, el crecimiento seguirá estancado.

La primera prioridad para los hacedores de política es establecer las condiciones necesarias para el crecimiento del sector privado en Bolivia.

Las condiciones necesarias para el crecimiento del sector privado en Bolivia, que tiene dos componentes:

- *Reducir la incertidumbre:* la constante inestabilidad política, los disturbios sociales y el ambiente de incertidumbre son las restricciones más limitantes y significativas, que enfrenta el país para la inversión y el crecimiento. Aunque está más allá del ámbito de este informe, es necesario afirmar que atender estos problemas requerirá un fuerte liderazgo político, capaz de alcanzar un grado de consenso entre la población. También es crucial iniciar procesos vinculantes para resolver las disputas de inversión relacionadas con la Ley de Hidrocarburos y Aguas del Illimani, en términos que los bolivianos y los inversionistas internacionales perciban como justos.

- *Mantener la estabilidad macroeconómica:* Mantener una relativa esta-



Foto: Von Torris

bilidad en los precios, el tipo de cambio y las tasas de interés es esencial para el crecimiento y esto requiere a cambio una sólida gestión fiscal. La Revisión del gasto público ofrece recomendaciones específicas y de largo plazo para reducir los gastos públicos, para aumentar los ingresos y, por tanto, para alcanzar el equilibrio fiscal. Algunas de estas medidas ya están vigentes, pero se requiere mayor acción para poner las cuentas públicas en un camino sostenible de largo plazo y mantener los niveles de la deuda manejables. Sin embargo, estas condiciones necesarias no son suficientes por sí mismas para gene-

rar los niveles de inversión y productividad y, en consecuencia, tampoco de crecimiento económico, creación de empleo y reducción de la pobreza que busca Bolivia. Para lograr esto, el país necesita retomar la agenda de reformas que comenzó, pero no continuó, en los ochenta y noventa.

Los hacedores de política deberían implementar reformas para: (i) mejorar el ambiente de inversión, aumentar la productividad e inversión; y (ii) fortalecer las políticas comerciales e integrarse más en los mercados mundiales.

* Posición y recomendaciones del Banco Mundial sobre las políticas de crecimiento y pobreza.



Transporte de carga y pasajeros en el Valle rural de Cochabamba. Foto: A. Tardío

MEJORAR EL AMBIENTE DE INVERSIÓN PARA AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD

El Gobierno ha progresado en algunas áreas; pero, en general, el ambiente de inversión se está deteriorando. El Informe *Bolivia: Restricciones microeconómicas y oportunidades para mayor crecimiento* (2001) contiene un amplio paquete de recomendaciones para mejorar el ambiente de inversión. Anteriores administraciones han avanzado en una cantidad de reas, pero se necesita mayor progreso. Varias de las recomendaciones pueden ser abordadas en el corto plazo, mientras que otras requieren un gobierno con mayor respaldo público y condiciones políticas y sociales más estables para implementarlas.

Mejorar el ambiente regulatorio. La carga regulatoria que enfrentan las empresas que operan en Bolivia es muy alta. En los años recientes se han hecho algunas mejoras, incluyendo la descentralización del registro comercial (antes todas las empresas tenían que ir a La Paz) y una reducción del 10 por ciento en el tiempo requerido para registrar un negocio. Pero con un promedio de 59 días, aún toma demasiado tiempo establecer un negocio en Bolivia. Asimismo, cerrar una empresa es extremadamente difícil y costoso.

La independencia regulatoria también es un problema, con alta rotación e interferencia política. El gobierno debería tomar medidas para revertir estas tendencias, contratando reguladores permanentes y asegurando que sean independientes del control político y que tengan personal profesional competente. Eliminar

estos obstáculos es una tarea que el gobierno puede abordar en el corto plazo.

Introducir las bases legales para un ambiente moderno de negocios. Dado el actual ambiente de fragmentación y conflicto político, no es el tiempo para una agenda legislativa amplia. Sin embargo, Bolivia no puede competir efectivamente mientras no desarrolle un marco legal propicio para la actividad del sector privado.

Temas clave que necesitan atención.

- *Ley del Trabajo.* La Ley del Trabajo existente impone grandes costos no salariales a los empleadores y desalienta la creación del empleo por parte de las empresas formales; ello hace que Bolivia no sea competitiva con otros países. A pesar de la dificultad de abordar este aspecto en el escenario actual, la Ley necesita ser modernizada dentro de las líneas de la buena práctica internacional para alentar la creación del empleo, protegiendo al mismo tiempo los legítimos intereses de los trabajadores.
- *Ley de Quiebra.* La Ley de Quiebra debería permitir una salida más rápida de las empresas que no han tenido éxito, y permitir que los acreedores tomen la posesión de los activos dados en garantía eficientemente.
- *Derechos de Propiedad Intelectual.* Como base para negociar un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, Bolivia debería tener una ley en línea con la buena práctica internacional en términos de cumplimiento de patentes y derechos de autor.
- *Fortalecer los derechos de propie-*

dad, el estado de derecho y las instituciones. Un débil cumplimiento de los derechos de propiedad, con un sistema imprevisible referido al estado de derecho, es una mayor restricción limitante para el crecimiento. Un mayor respeto de la ley de parte del Gobierno requiere voluntad política y un ambiente político de apoyo, aunque podrían ser posibles algunas medidas gubernamentales para crear confianza. Mantener los caminos transitables para el comercio y evitar la confiscación ilegal de tierras serían unos de los primeros pasos visibles y simbólicos.

- *Monitorear los indicadores del ambiente de inversión.* El equipo económico del gobierno debería monitorear, con relación a otros países, indicadores clave asociados con el ambiente de inversión. Luego de recopilar una lista de indicadores, el gobierno debería asignar responsabilidades y metas específicas de mejora en

el Gabinete. Estos esfuerzos, así como las medidas que se están tomando para mejorar los indicadores, deberían ser de dominio público.

FORTALECER POLÍTICAS COMERCIALES E INTEGRARSE MÁS EN LOS MERCADOS MUNDIALES

Dado el pequeño mercado doméstico de Bolivia, el éxito del crecimiento económico dependerá de expandir completamente las exportaciones y de integrarse en la economía global. El país tiene un gran potencial de exportación a través de sus recursos naturales, del sector agrícola y de la abundante mano de obra.

- *Desarrollar una estrategia amplia para abrir mercados de exportación para los productos bolivianos.* Siguiendo la exitosa creación de una región de libre comercio, el enfoque actual de la política de-

bería ser ganar y mantener acceso a mercados clave para los productos bolivianos. Varias políticas pueden ayudar a alcanzar esta meta:

- Entrar en negociaciones con los Estados Unidos y otros países andinos para un Tratado de Libre Comercio que garantice un continuo acceso a estos mercados, aún después de que expiren las actuales preferencias comerciales de la ATPDEA.
- Con la participación del sector privado, negociar barreras no arancelarias más bajas (eliminación de precios referenciales y licenciamiento no automático, por ejemplo) con socios comerciales preferenciales en la región andina, en el Mercosur y en Chile y México.
- Adherirse a las actividades de promoción de los miembros del Mercosur que ya tienen un mecanismo conjunto para este propósito.
- Poner a punto CEPROBOL, y considerar la entrega de la gestión de CEPROBOL al sector privado con objetivos claros y con resultados de responsabilidad.
- *Fortalecer las instituciones e instrumentos comerciales.* En el futuro cercano, el gobierno debería tomar varias medidas para incentivar a los exportadores:
- Promover el régimen de impor-

Mercado Chasquipampa, La Paz. Si bien Bolivia pertenece a varios mercados internacionales, aun no esta plenamente integrado, Los pequeños productores tienen poco o ningún acceso al Mercado internacional.



Foto: Von Torris



Paisaje altiplánico Foto: Von Torris

tación temporaria (RITEX) entre los exportadores, optimizando procedimientos costosos y onerosos.

- Simplificar el sistema de devolución de aranceles e impuestos internos (IVA e ICE) para los exportadores.
- Reducir los retrasos —como establece la Ley— para emitir los instrumentos de devolución tributaria (CEDEIMs).
- Fortalecer la infraestructura básica y las instituciones para el control de estándares y calidad:
- La organización principal (el Sistema Nacional para Normalización, Metrología, Certificación, Acreditación y la Gestión de la Calidad, SNMAC) no ha recibido la prioridad debida. Las prácticas de calidad en el comercio internacional hacen necesario que el SNMAC sea regulado por una Ley y no por un mero Decreto Supremo, como en la actualidad.

- Reactivar el Consejo Nacional para el Control de la Calidad (CONACAL), presidido por el Ministro de Desarrollo Económico.
- Las barreras técnicas al comercio conllevan una significativa amenaza para las exportaciones bolivianas, particularmente las no tradicionales
- El CONACAL debería ser un foro principal para temas relacionados con la gestión de la calidad para productos de exportación.
- Combatir el contrabando. Definir y ejecutar una política nacional anticontrabando, con la participación de todas las instituciones relevantes de los sectores público y privado.

Los elementos podrían incluir:

- Continuar el programa orientado a fortalecer el Control Operativo Aduanero (COA), proveyen-

do mayor personal, capacitación apropiada y tecnología de punta en comunicaciones y rastreo.

- Fortalecer los procesos de reforma en la nueva Administración Boliviana de Aduanas (ANB) y en el Servicio de Impuestos Internos (SIN), para racionalizar la facilitación comercial y controlar el contrabando, así como estudiar la factibilidad de fusionar ambas instituciones.
- Eliminar la restricción legal que prohíbe que la ANB persiga a los comerciantes minoristas de bienes de contrabando.
- Promover la cooperación con la administración aduanera en países vecinos, inicialmente para intercambiar información oficial de importaciones y exportaciones, y más tarde establecer una infraestructura fronteriza conjunta.