

## ***Documento de Trabajo 14***



### ***Elementos para el Debate y la Concertación del Nuevo Régimen Autonómico***

#### ***Pacto Productivo hacia el Desarrollo Económico en Bolivia***

**gtz**



**Programa de Apoyo a la Gestión  
Pública Descentralizada y Lucha  
contra la Pobreza-PADEP**

**2009**

El documento de trabajo *“Pacto Productivo hacia el Desarrollo Económico e Bolivia”* de la serie *Elementos para el Debate y la Concertación del Nuevo Régimen Autonómico* fue elaborado por la consultora Beatriz Muriel, por encargo del Componente Descentralización del Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza de la Cooperación Técnica Alema (GTZ - PADEP).

Este documento, junto a otros estudios, fue elaborado como insumo para el debate con miras a contribuir a la formulación de propuestas para la construcción del nuevo Régimen Autonómico boliviano, en el marco de los acuerdos intergubernamentales entre Bolivia y Alemania.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de GTZ /PADEP.

Propiedad intelectual de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.

## I. INTRODUCCIÓN

Bolivia es considerada como uno de los países más pobres del mundo, lo que ha llevado a la generación de una serie de políticas focalizadas a disminuir la pobreza; buscando esencialmente atenuar las disparidades en educación, salud, servicios básicos y vivienda, dando asistencia a los más pobres. Sin embargo, medidas destinadas a mejorar efectivamente las condiciones económicas de la población, en particular de los ingresos laborales, han sido dispersas y poco efectivas haciendo que, por un lado, se perpetúe el subdesarrollo económico en el país y, por otro lado, se distancie aún más la brecha con los países desarrollados en el tiempo.

En este marco; la dinamización efectiva del aparato productivo, bajo una perspectiva de crecimiento pro-pobre, debería constituirse en la preocupación primordial de la agenda pública buscando crear, entre otros, niveles elevados de capital humano (educación y salud) con enfoque productivo, aceleradas acumulaciones de capital físico, innovaciones tecnológicas, infraestructura productiva y un óptimo uso de los recursos naturales.

Entender los principios y fundamentos de los factores de un crecimiento pro-pobre no es tarea fácil, dada la complejidad del sistema de desarrollo como un todo; que incluye componentes no solamente económicos, sino también políticos, sociales y, sobre todo, culturales. Sin embargo, los varios estudios nacionales e internacionales realizados en el área así como las experiencias vivas de los procesos de desarrollo económico en los países permiten rescatar buenas lecciones para recomendaciones de política. A esto se adiciona que el proceso de descentralización que está viviendo el país puede constituirse en una ventana de oportunidades hacia un apoyo efectivo del Estado en sus diferentes niveles a las actividades productivas.

El siguiente ensayo pretende aportar con las principales ideas en materia de desarrollo económico- concebidas como crecimiento y equidad, a fin de generar líneas de recomendaciones de políticas públicas aplicables en el país bajo un escenario descentralizado, que permitan una discusión base y clave hacia un efectivo desarrollo económico.

El documento parte, en la sección II, de una descripción concisa del contexto teórico-histórico de los principios, fundamentos y factores de entorno que rigen el desarrollo económico en los países. Posteriormente, en la sección III, se analizan las bases teóricas que promueven la participación de los gobiernos locales en el proceso de desarrollo económico de los países. En la sección IV se exponen los principales problemas y desafíos del desarrollo económico en

Bolivia; y, finalmente – en la última sección – se plantean algunas recomendaciones de política.

## **II. CONTEXTO TEÓRICO-HISTÓRICO DEL DESARROLLO ECONÓMICO**

La historia del desarrollo económico moderno data de la segunda mitad del siglo XVIII, con el advenimiento de la Primera Revolución Industrial; cuyas líneas teóricas se desenvuelven posteriormente en un intento de explicar los varios fenómenos que provocaron el rápido crecimiento económico en la época, nunca antes experimentado en el mundo; siendo los países pioneros Inglaterra, Francia, Alemania y, posteriormente, destacándose Estados Unidos y Japón.

El crecimiento económico fue, en la época, regido principalmente por el desarrollo industrial derivado de grandes innovaciones e invenciones que condujeron a grandes transformaciones técnicas y tecnológicas; las que fueron acopladas al capital físico permitiendo un acelerado incremento de la productividad laboral.

Posteriormente, a finales del siglo XIX, se dio inicio a la llamada Segunda Revolución Industrial, donde además de las importantes acumulaciones de capital físico, asociadas a transformaciones tecnológicas tangibles, se experimentaron también grandes innovaciones intangibles, derivadas de mejoras sustanciales en las formas de organización de la producción y del trabajo – como el taylorismo y el fordismo - acelerando nuevamente la productividad laboral de manera importante. Los grandes cambios de este segundo período de desarrollo industrial fueron liderados por Estados Unidos siguiendo de cerca Alemania y, por último, los restantes países europeos (además de Japón). Sin embargo, las dos guerras mundiales ocurridas en la primera mitad del siglo XX tuvieron efectos económicos devastadores en el viejo continente, dejando la supremacía al país norteamericano, aunque Rusia se consolidaría también como una potencia económica derivada principalmente de su tamaño y fuerza bélica.

En las décadas posteriores a la segunda guerra mundial, la recuperación económica de los países permitió nuevos avances tecnológicos, destacándose el cada vez mayor uso de la ciencia y el conocimiento científico como componentes de innovación, con fuertes inversiones en Investigación & Desarrollo así como mejoras continuas en los procesos de administración en un escenario empresarial cada vez más complejo. En este periodo, Japón comenzó a asumir el liderazgo de la llamada Tercera Revolución Industrial; no obstante, el tamaño de su mercado, y las restricciones externas impuestas por los países más desarrollados a los productos japoneses, fueron algunos limitantes de su superaría.

El proceso de crecimiento económico fue seguido por muchos países que se beneficiaron de las grandes invenciones y creaciones tecnológicas (tangibles e intangibles) así como de las experiencias y conocimientos teóricos-prácticos en la materia; sin embargo, las formas adoptadas devinieron de sus propias características socioculturales, formas de poder político y abundancia de recursos, entre otros.

El acelerado proceso de crecimiento económico que vivió el mundo desde mediados del siglo XVIII, sin embargo, no fue necesariamente de la mano con una mejor distribución de los ingresos; aunque en muchos países se experimentó una disminución de la pobreza.

La Primera Revolución Industrial se caracterizó por un proceso de transición de un sistema feudal<sup>2</sup> a otro capitalista; con pocas mejoras de ingresos para la población de menores recursos económicos y, en ciertos casos, peores condiciones de empleo -aunque en un escenario relativamente más libre. Los grupos de poder, sin embargo, fueron cambiando en el tiempo, donde la élite oligarca y rentista (una buena parte terratenientes) fue perdiendo fuerza frente a la nueva clase alta que surgía principalmente de los industriales y comerciantes.

La Segunda Revolución Industrial, en contraste, presentó indicios concretos de una mayor preocupación por la población trabajadora por parte de las élites económicas y políticas; resultado, en buena medida, de los procesos de sindicalización que se derivaban de las corrientes y pensamientos socialistas, mas también del reconocimiento de la necesidad de contar con una mano de obra calificada y además con capacidad de consumo para dinamizar el aparato productivo<sup>3</sup>. Sin embargo, no fue hasta después de la segunda guerra mundial, con el avance de los derechos humanos, que los países se focalizaron en implementar políticas activas para la generación de sociedades más justas y equitativas<sup>4</sup>.

---

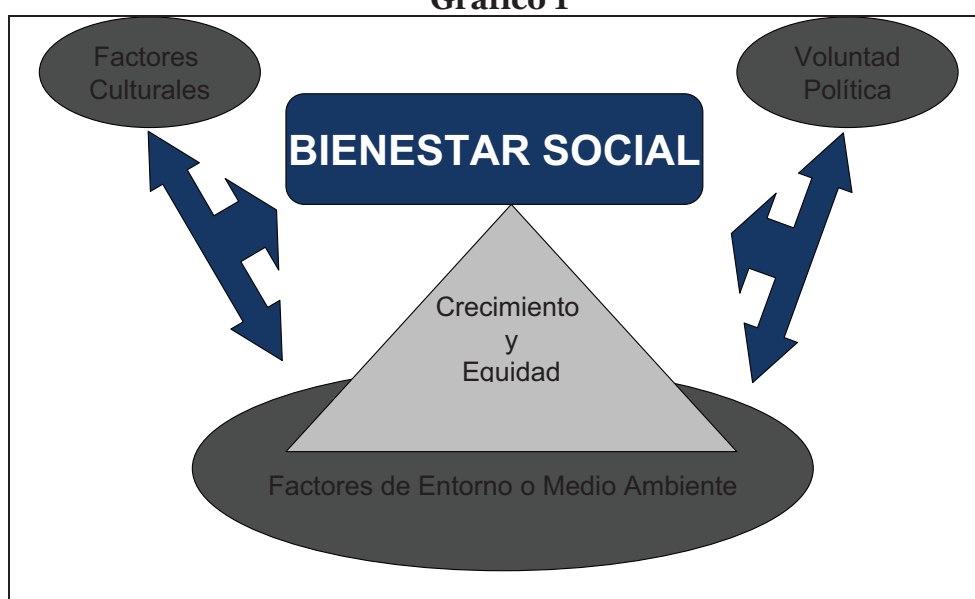
<sup>2</sup> El feudalismo se basaba en la desigualdad legal y económica de los habitantes: Los señores tenían derechos legales y de propiedad sobre la tierra y el predominio de la explotación familiar imponiendo a los campesinos una serie de prestaciones en trabajo y de pago en dinero o en especie. En lo relativo a la dependencia personal, el espectro abarcaba desde siervos hasta hombres libres. En cuanto a la tenencia de tierras, los campesinos podían ser privados totalmente de ellas cuando el feudo así lo dispusiera, o podían llegar a ser propietarios, pagando no solamente varias obligaciones al señor sino también comprándolas. Adicionalmente, muchos feudales decidieron arrendar sus tierras a terceros lo que primó al final de la época feudal.

<sup>3</sup> Dentro del fordismo, por ejemplo, se estipulaba que los trabajadores deberían tener mejores salarios para contar con un mayor consumo, lo que aumentaría la demanda y, desde aquí, la producción.

<sup>4</sup> En Rusia, la revolución de los bolcheviques marcó tendencias socialistas en el desarrollo productivo; sin embargo, las primeras décadas de gobierno del partido implicaron un fuerte sacrificio de la población más pobre a fin de que el país acelere su crecimiento – que se encontraba económicamente atrasado en la época en relación a Europa.

La historia del desarrollo económico moderno ha dejado muchas enseñanzas para el desenvolvimiento de la literatura económica y, al mismo tiempo, se ha alimentado de ella para continuar en su proceso dinámico. A pesar de la diversidad y complejidad de estos procesos en los distintos países, no obstante, es posible esquematizar de manera sencilla las principales lecciones aprendidas mediante conceptos teórico-analíticos que permitan guiar la política y gestión pública; y que pueden ser resumidos en el siguiente Gráfico:

**Gráfico 1**



En primer lugar, es importante señalar que la literatura concibe al desarrollo económico como un medio para alcanzar el fin máximo, **EL BIENESTAR DE LA SOCIEDAD**. Así, por ejemplo, en las palabras Sen (1989) “el perfeccionamiento en las condiciones de vida debe ser claramente un objetivo esencial – si no el esencial – del ejercicio económico, y ese perfeccionamiento es un concepto integral del desarrollo.” A su vez, el bienestar de un individuo – y desde aquí de la sociedad en su conjunto - puede ser evaluado íntegramente a través de las habilidades o “capacidades” que posee para realizar ciertas tareas y del alcance de ciertos niveles de “ser o estar” y de “hacer” (por ejemplo estar bien nutrido, estar libre de cualquier tipo de violencia, etc.)<sup>5</sup>.

El crecimiento económico en este sentido sería el primer componente fundamental del desarrollo económico hacia el Bienestar de la Sociedad, ya que permite la prosperidad material para mejorar las condiciones de vida de la población; induciendo, por un lado, a que las restricciones impuestas por los

<sup>5</sup> El llegar a un nivel de “ser, estar o hacer” presenta ciertamente apreciaciones particulares y subjetivas de cada sociedad e individuo que deberán ser tomadas en cuenta en la implementación de políticas públicas.

niveles de ingreso sean cada vez menores y menos importantes y, por otro, facilitando el desenvolvimiento de las “capacidades” individuales.

La búsqueda de equidad se constituye en el segundo componente fundamental del desarrollo económico; interpretándola aquí – a partir de sus diversos conceptos - como la “igualdad de oportunidades”, donde los individuos pueden desarrollar sus “capacidades” de acuerdo a sus gustos y selecciones, siendo las únicas limitaciones aquellas dadas por sus características innatas o genéticas<sup>6</sup>.

En el Gráfico anterior se observa también dos actores que son igualmente importantes en la historia para promover el desarrollo económico y, desde aquí, el Bienestar Social: Los individuos, con sus características socio-culturales propias; y, la voluntad política del Estado para llevar a cabo sus medidas.

Las características socioculturales de los individuos han jugado un papel fundamental en los procesos de desarrollo económico de los países; ya sea como actores principales del crecimiento económico y/o a partir de demandas constantes por sociedades más equitativas. En este marco se habla también de lo que hoy se conoce como “emprededurismo”, es decir, la actitud de llevar las ideas a oportunidades económicas efectivas, siendo fuentes de innovación y cambio.

La voluntad política, por otro lado, ha permitido la intervención de los Estados en sus economías en, prácticamente, todos los países siendo eficaces; (aunque no eficientes) en varios casos para la generación de un

#### **Relevancia de los Actores sobre el Crecimiento Económico: Algunos Ejemplos**

En lo relativo a las características socioculturales un primer ejemplo es la Primera Revolución Industrial que se inició en Inglaterra como resultado, entre otros, de una mentalidad “liberal”, de sentido práctico e innovador en su población; siendo liberalizada por hombres de clase media en la industria y pequeños agricultores (usualmente de bajos recursos) en el campo. Un segundo ejemplo se presenta en el reciente desarrollo de los países del Este Asiático donde se estipula que la cultura confucionista habría afectado positivamente el comportamiento económico de los agentes; promoviendo el ahorro y la inversión en educación, además de contar con valores grupales que generaron sólidas organizaciones políticas y de negocios y obligaciones mutuas entre gobernantes y gobernados (ver Petri, 1993).

En lo relativo a la voluntad política, un primer ejemplo es Alemania, que fue el principal impulsor del desarrollo industrial a partir del apoyo financiero a grandes empresas y políticas de promoción a los sectores líderes como el transporte y la siderurgia. Un segundo ejemplo es China que, desde 1978, ha implementado políticas hacia la industrialización del país mediante reformas aplicadas de manera gradual, a medida que se obtenían resultados satisfactorios, para atraer inversión extranjera directa y aprovechar su recurso más abundante, mano de obra.

<sup>6</sup> El acceso a los servicios de educación de calidad en todos los niveles, por ejemplo, debería formar parte de las posibles selecciones de cualquier persona, siendo en la práctica limitadas solamente por sus dotaciones de inteligencia o talento.

crecimiento acelerado.

En materia de equidad, como se señaló anteriormente, los nuevos acuerdos mundiales, implementados después de la segunda guerra mundial, condujeron a los Estados a ser los actores principales de la redistribución de la riqueza, principalmente a partir de tributos y regalías, que se dio en buena parte mediante la provisión pública de los diversos servicios sociales.

Finalmente, en el Gráfico se observa que existen factores de entorno o medio ambiente<sup>7</sup> que pueden propiciar el desarrollo económico y, desde aquí, el Bienestar de la Sociedad. Cabe destacar que estos factores se encuentran estrechamente relacionados con los actores principales de los procesos de desarrollo; ya que, en última instancia, serán sus decisiones y actitudes las que propiciarán o no un entorno favorable.

## II.1. Crecimiento Económico<sup>8</sup>

El crecimiento económico - medido como el incremento del PIB *per cápita* en el largo plazo - es esencialmente un fenómeno de oferta; caracterizado a través del proceso productivo y sus transformaciones; donde son básicamente el capital físico, el trabajo (capital humano), el progreso técnico y los recursos naturales sus componentes fundamentales.

**El capital físico** – establecido como el stock de maquinarias, equipamientos y estructuras usadas para producir bienes y servicios - fue considerado por los primeros economistas clásicos como el motor del crecimiento económico; ya que su acumulación expande el producto hoy permitiendo que en el futuro inmediato el ingreso sea más alto y, desde aquí, aumenta la inversión para incrementar nuevamente el capital causando una mayor expansión productiva e ingreso futuro.

**El capital humano**, por otro lado, representa el nivel cualitativo y cuantitativo de salud e instrucción de la población. Índices adecuados de nutrición, tasas de mortalidad infantil bajas y de esperanza de vida al nacer altas, entre otros, reflejan poblaciones más sanas y, por lo tanto, con mayores capacidades de desempeñar tareas y labores. Los años de escolaridad, la capacitación técnica, el entrenamiento, la adquisición de conocimientos adicionales fuera de la escuela, el aprendizaje obtenido de la experiencia laboral, etc., son componentes esenciales que determinan las habilidades de los individuos en el trabajo que desempeñan y en su mejor receptividad frente a nuevas tecnologías de producción.

---

<sup>7</sup> Muchos de ellos son conocidos también como clima de negocios o inversiones.

<sup>8</sup> Esta sección se basa en Muriel y Nina (2003).



Cabe señalar que existe una relación estrecha entre capital físico y humano en el proceso de aceleración del crecimiento; en particular, algunos autores apuntan que no es posible aprovechar el capital humano sin un stock mínimo de capital físico y viceversa; por lo que se hace importante la facilitación de la acumulación de los dos factores de producción conjuntamente.

**El progreso técnico** representa el conocimiento (y evolución) de cómo hacer las cosas. Las técnicas, definidas como formas singulares de elaborar productos particulares, son el resultado de selecciones tomadas cuando la tecnología es aplicada en circunstancias específicas con respecto a las condiciones económicas, físicas y sociales (Evenson y Westphal, 1995).

Las ideas que relacionan el progreso técnico con el crecimiento económico han sido propuestas desde los primeros economistas clásicos. Adam Smith postulaba la relevancia de la división del trabajo como un proceso de producción más eficiente. Posteriormente, Schumpeter observó que los cambios técnicos (nuevas tecnologías, mejoras organizacionales, etc) posibilitaban saltos en los niveles de productividad.

El progreso técnico fue el componente fundamental de las revoluciones industriales; inicialmente ligado al capital físico y últimamente conectado a actividades que se derivan del conocimiento y creatividad intrínsecos al capital humano. En especial se percibe la necesidad de un vasto desarrollo de “capacidades” en los individuos de forma que sea posible responder a la amplia gama de actividades relacionadas con la tecnología; que pueden ser clasificadas en tres grupos: 1) las de producción, que se relacionan con las operaciones de facilidades productivas, envuelven diseño de los productos, administración y marketing, ingeniería, mantenimiento y reparación, etc., 2) las de inversión, que hacen referencia a la expansión de la capacidad existente y al establecimiento de nuevas facilidades de producción, donde se sostiene actividades relacionadas con selección de proyectos, ejecución y extensión de servicios y entrenamiento de mano de obra, entre otros, y 3) las de invención, concernientes con la adaptación, mejora y desarrollo tecnológico (Evenson y Westphal, 1995).

Finalmente, **los recursos naturales** han sido históricamente importantes para el desarrollo de los países. En la Primera Revolución Industrial, el carbón mineral y el hierro en bruto fueron utilizados para la fabricación del hierro forjado y del acero, permitiendo la generación del transporte férreo. En las últimas décadas, el petróleo ha permitido el desarrollo de algunos países del Oriente Medio como Arabia Saudita.

A pesar de la evidencia histórica, sin embargo, muchos estudios empíricos han encontrado una relación negativa entre la abundancia de los recursos naturales y el crecimiento económico; debido a la búsqueda de rentas, las fallas en política, los desincentivos a la educación y la enfermedad holandesa. La búsqueda considera que los recursos naturales son asociados con la generación de grupos de poder que se favorecen de ciertas políticas gubernamentales a expensas de la sociedad en su conjunto. La fallas de políticas se refieren a que la abundancia de recursos puede crear un falso sentido de seguridad, en tiempos de bonanza pueden llevarse a cabo reformas poco recomendables e inconsistentes. Los desincentivos a la educación se dan por que la explotación de los recursos naturales usualmente demanda trabajadores con poca cualificación en comparación con otros sectores económicos como manufacturas y servicios; lo que desestimula la acumulación del capital humano.<sup>9</sup> Por último, la enfermedad holandesa supone que el boom de la producción de algún recurso natural tiende a rezagar la economía a través de las distorsiones que provoca sobre el mercado de trabajo y el tipo de cambio (ver p.e. Sachs y Warner, 1995; y Gylfason, 2000).

Más allá de los resultados empíricos y sus posibles explicaciones, sin embargo, los países abundantes en recursos naturales con suceso económico parecen haber adoptado, explícita e implícitamente, ciertas políticas públicas que permitieron aprovechar los recursos en un contexto más generalizado. Muchas economías, por ejemplo, usaron las rentas de la explotación para acumular el capital humano, físico y social (infraestructura e instituciones), afectando positivamente al crecimiento; otros se preocuparon por desarrollar tecnologías y dotar a los sectores de productos primarios con maquinarias y equipamiento haciéndolos más eficientes y productivos.

Los **factores de entorno o medio ambiente**, por otro lado, serán importantes en la medida en que afecten, directa o indirectamente, a los componentes del crecimiento. Entre los más relevantes se encuentran: Las políticas y la gestión pública, el comercio internacional, el sistema financiero y la estabilidad sociopolítica.

**Las políticas públicas** son las herramientas que viabilizan la voluntad política hacia la efectiva promoción del Bienestar Social; y, en este marco, se constituyen en un primer factor de entorno, base para el desarrollo económico. En primer lugar a partir de las políticas públicas, el Estado puede participar activamente en el crecimiento económico, en áreas como: i) Infraestructura física - carreteras, puertos, etc. - que facilitan y dinamizan las actividades productivas; y, ii) infraestructura y servicios sociales como educación, salud, etc.

---

<sup>9</sup> En algunos casos, sin embargo, el avance tecnológico demanda mano-de-obra capacitada.

que se relacionan directamente con la búsqueda de un “conjunto semejante de oportunidades”.

En segundo lugar, las políticas públicas pueden ser generadas para promover el desarrollo, tales son los casos de: Incentivos al ahorro y acumulación de capital doméstico; apoyo a los sectores económicos más rentables y/o con mayores ventajas comparativas; implementación de reglas claras y atractivas para inversiones domésticas y extranjeras; asistencia técnica; y, soporte al mejoramiento de las instituciones financieras y a la investigación y al desarrollo, entre otros.

Finalmente, las políticas macroeconómicas son importantes en la medida en que afectan los ciclos económicos promoviendo la estabilidad, lo que es deseable y necesario para un crecimiento económico sustentable por varios motivos.<sup>10</sup> Primero, por que permite una mayor certidumbre sobre el rumbo económico, incentivando las inversiones tanto domésticas como extranjeras. Segundo, por que conduce a menores distorsiones en las trayectorias de las variables macroeconómicas, como ser: salarios reales, tasa de intereses, tipo de cambio, etc., afectando positivamente el desempeño de la economía. Tercero, por que facilita la aplicación de políticas que incentivan el desarrollo; ya sea porque los esfuerzos públicos se reacomodan a elaborar medidas relacionadas con el crecimiento, o por que es más probable contar con gastos gubernamentales o exenciones tributarias que inciden directamente en el proceso productivo.

La gestión pública (acompañada de institucionalidad) es, en este contexto, fundamental para llevar a cabo las políticas gubernamentales destinadas a incentivar el proceso productivo así como para facilitararlo. La “buena planificación” se constituye en la base para que la implementación de las diferentes políticas y medidas sean viables y efectivas, en concordancia con adecuados recursos humanos, tecnológicos y físicos. Por otro lado, las tareas operativas relacionadas con las actividades productivas (tramites, permisos, etc.) deben también ser facilitadoras del crecimiento disminuyendo los procesos burocráticos e ineficientes.

**El comercio internacional** y su participación sobre el crecimiento, por otro lado, es un segundo factor de entorno que ha sido debatido desde tiempos de Adam Smith. En su libro, “An Inquiry in to the Nature and Causes of the Wealth of Nations” formuló que el comercio externo es provechoso para los países ya que los excedentes de producción que no tienen demanda interna pueden ser

---

<sup>10</sup> Ames et al. (2000) definen la estabilidad macroeconómica como “una situación donde las relaciones económicas claves se encuentran en balance – como la demanda y la oferta, la balanza de pagos, los ingresos y gastos fiscales y el ahorro y la inversión. Las relaciones, sin embargo, no deben ir en un exacto balance; ya que ciertos niveles de déficit son compatibles con la estabilidad económica en la medida de que sean financiados de una manera sostenible.”

cambiados por otras mercancías necesarias; el libre comercio y la competencia empresarial serían requisitos indispensables para acelerar el desarrollo productivo.

La existencia en las relaciones comerciales entre bienes y servicios radica en las diferencias entre países, lo que posibilita mayores niveles de bienestar por la reasignación más eficiente de los recursos. El concepto de ventajas comparativas valida esta premisa a partir de las diferencias de los precios relativos de bienes semejantes entre países, lo que permite que aquellos productos relativamente más baratos en la economía doméstica, en comparación al resto del mundo, puedan ser exportados. De esta manera, las economías pueden experimentar una mayor renta (en términos de capacidad de compra); reasignando los recursos hacia los sectores más eficientes, ya sea aprovechando los rubros de relativa mayor productividad laboral (conocido como modelo de Ricardo) o de mayor uso de los recursos abundantes (llamado Teorema de Heckscher-Ohlin).

Krugman (1981), por otro lado, muestra que inclusive si los países son semejantes, éstos pueden beneficiarse con la apertura comercial como resultado de las preferencias diversas de los consumidores y las múltiples demandas derivadas; pudiendo generar ganancias en términos de producción y eficiencia, por el aprovechamiento de economías de escala derivado de un mayor tamaño de mercado<sup>11</sup>.

Las ideas señaladas en torno al comercio internacional marcaron las tendencias de pensamiento e investigación en el área. Sin embargo, al relacionarlas con el crecimiento económico lograban explicar solamente dos periodos de tiempo en esta dinámica (antes y después de la apertura comercial); por lo que pesquisas posteriores expusieron premisas adicionales para identificar causalidades adicionales entre exportaciones y crecimiento. En primer lugar, el análisis de la historia económica mostró que las ventajas comparativas podían ser dinámicas en el tiempo, acompañando los cambios de las estructuras productivas de los países. En segundo lugar, algunos estudios observaron que las exportaciones podían, por un lado, promover reinversiones en el sector incorporando nuevas innovaciones tecnológicas y, por otro lado, generar divisas suficientes para importar bienes de capital y de consumo intermedio, tomando ventajas de las técnicas y conocimientos incluidos en éstos para acelerar la producción en otros sectores.

Algunos autores, no obstante, destacan que el aprovechamiento del comercio puede ser efectivo si las economías logran alcanzar un “un umbral mínimo de

---

<sup>11</sup> La mayor producción provoca costos unitarios menores que son traspasados e precios más bajos en un contexto competitivo.

desarrollo”, lo que puede estar asociado a las capacidades institucionales y estructurales mínimas que deben tener los países para promover efectivamente una dinámica económica.

A pesar de que el libre comercio puede promover el crecimiento, sin embargo, se presentan algunas razones teóricas para creer que las políticas comerciales activas pueden, algunas veces, mejorar el desempeño económico. Primero, muchos países desarrollados (como Alemania, Francia y Estados Unidos) y en desarrollo (como Brasil y China) han utilizado restricciones comerciales para incentivar sus propias industrias, con la idea de expandir la producción de manufacturas de forma a abastecer el mercado nacional, creando una sustitución de importaciones. El principal argumento a favor de esta política ha sido la industria naciente; donde los países presentan una ventaja comparativa potencial en la producción de ciertos bienes, mas no pueden competir inicialmente con las ya establecidas en otras economías. Así los Gobiernos apoyan temporalmente las nuevas empresas hasta que puedan enfrentarse a la competencia internacional (Krugman y Obstfeld, 2001).

Otro argumento a favor de las restricciones comerciales se basa en los problemas de economía dual, donde existe un sector moderno (industrial) y otro tradicional (agricultura), siendo la productividad del trabajador mucho mayor en el primer sector que en el segundo y, por lo tanto, los niveles salariales. Así, las restricciones incentivarían la industria moderna haciendo posible transferir trabajo al sector más productivo, mejorando los niveles de ingreso medio e incentivando el crecimiento económico.

Una segunda forma de comercio internacional se relaciona con las transacciones financieras con el resto del mundo. La apertura de los países puede implicar beneficios a través del acceso al mercado internacional de capitales, los que pueden financiar las inversiones y, por lo tanto, aumentar la capacidad productiva más allá del nivel que sería posible solamente con ahorro interno.

En general, la entrada de recursos puede darse a partir de deuda externa e inversión extranjera directa pudiendo incentivar el crecimiento económico. Empíricamente, sin embargo, se observa una relación negativa entre deuda y crecimiento debido a que los créditos externos no necesariamente son destinados a inversiones productivas sino más bien a gastos corrientes (véase Muriel, 1998), y ambigua con relación a la Inversión Extranjera Directa (Carkovic y Levine, 2002).

En general, se postula que deben existir ciertas condiciones en el país receptor para el aprovechamiento de las ventajas de la inversión; entre los más

destacados se encuentran un alto nivel de educación y un mercado financiero desarrollado.

**El sistema financiero** entonces se constituye en otro factor de medio ambiente importante para el crecimiento. Teóricamente, los servicios que proveen los intermediarios financieros, movilizándolo ahorro, facilitando transacciones, evaluando proyectos, etc., son esenciales como formas de innovación tecnológica para facilitar las inversiones y la acumulación del capital (King y Levine, 1993). Adicionalmente, sistemas financieros más democráticos y competitivos, pueden reducir los costos de las inversiones, así como crear mayores facilidades en la captación de recursos para nuevas industrias.

Por último, **la estabilidad sociopolítica** se presenta como un factor de entorno clave para generar certidumbre para las inversiones y promover la gobernabilidad para que las acciones del Gobierno, y reglas de juego, sean consistentes y sostenibles en el tiempo.

## II.2. Equidad

En general, existe un consenso en la literatura de que el crecimiento económico por sí solo no garantiza una mayor equidad en la distribución del ingreso ni viceversa. Una de las razones principales de dicha desconexión es que la concepción moderna de la expansión del producto en el óptimo se relaciona con eficiencia, lo que implica en la mayoría de los casos un resultado concebido como un óptimo de Pareto (no existe la forma de mejorar a alguien sin empeorar a otra persona), lo que no necesariamente conlleva a equidad.

El debate en torno a la relación entre desigualdad y crecimiento se desenvuelve a partir de la hipótesis de Kuznets (1955),<sup>12</sup> que postula que en las primeras etapas de expansión productiva, cuando las rentas son bajas, la distribución del ingreso es relativamente igual, cuando la economía comienza a desarrollarse la desigualdad aumenta conjuntamente hasta llegar a un punto donde la situación se revierte y la distribución del ingreso se torna más equitativa. Es decir, la relación tiene la forma de una U invertida. Esta premisa es evidenciada empíricamente para los Estados Unidos, Inglaterra y Alemania en su proceso de industrialización por el autor; en economías que eran duales y cuya participación de las élites sobre los temas sociales era limitada o favorecía ciertos grupos sociales.

En la actualidad, sin embargo, los Estados pueden intervenir redistribuyendo los ingresos; por ejemplo, aplicando impuestos a las actividades productivas y transfiriendo estos a los sectores más pobres. Este escenario, sin embargo, es

---

<sup>12</sup> Ver, por ejemplo, Stewart (2000).

inevitablemente distorsionador del comportamiento económico y genera ineficiencias, por lo que se deberá ser cuidadoso en la manera como desea promover la equidad y que nivel de eficiencia deberá ser sacrificado, a fin de no caer en una sociedad igualitaria mas pobre.

### **III. CONTEXTO TEÓRICO-HISTÓRICO DEL DESARROLLO ECONÓMICO ECONOMICO LOCAL**

La evolución de la teoría en torno a la descentralización ha conllevado al análisis de la provisión de los diversos servicios sociales y productivos - así como de la problemática socioeconómica - de los Estados desde un enfoque territorial. El Teorema de la Descentralización de Oates, en este sentido señala que los gobiernos locales son más eficientes (o al menos tan eficientes) que el nivel central para proveer bienes y servicios en su jurisdicción cuando las preferencias individuales son heterogéneas; dado que los gobiernos subnacionales conocen más y de mejor manera las necesidades específicas de la población bajo su jurisdicción. Adicionalmente, se genera mayor responsabilidad entre las autoridades locales, ya que es más fácil aplicar medidas de control social o mayores penalidades en la votación frente a alternativas de reelección (Ministerio de Hacienda, 2006).

La visión micro de los problemas sociales, económicos y políticos ha generado un nueva corriente de pensamiento que conjunciona líneas teóricas de desarrollo económico, como el descrito en la sección anterior, desenvolvimiento micro-empresarial, participación social y descentralización, llegando al concepto de “desarrollo económico local”<sup>13</sup>.

En particular, la visión toma como raíz teórica la sobrevivencia exitosa de las pequeñas y medianas empresas (PYMEs), principalmente desde la Segunda Revolución Industrial que se caracterizó por grandes concentraciones de capital a nivel horizontal y vertical, aprovechando las ganancias en términos de economías de escala. En este contexto, sin embargo, las PYMEs tuvieron también un desarrollo debido a varios factores, entre los que se destacan:

- La forma de organización industrial marshalliana que supone un entorno territorial donde las PYMEs de algún sector se aglomeran (formación de clusters) para aprovechar economías externas de escala derivadas de las relaciones de interdependencia que existen entre ellas; promoviendo una provisión especializada, mano obra capacitada e intercambio de experiencias, ideas e innovaciones de manera formal e informal (ver Krugman y Obsfeld, 2001), y

---

<sup>13</sup> Este enfoque está descrito en Albuquerque (2004a) y (2004b).

- La capacidad de adaptación, de flexibilidad, de especialización en productos de calidad para nichos de mercados diferenciados y de establecerse como proveedores para empresas de mayor tamaño (ver Valdaiso y López, 2007).

En este sentido, el desarrollo económico local supone el aprovechamiento de las capacidades, características propias y ventajas comparativas y competitivas de los territorios a partir de la concertación y trabajo conjunto de los actores principales – empresas (usualmente) de pequeño y mediano porte, sociedad y gobiernos territoriales – a fin de promover un mayor Bienestar Social derivado de los mejores ingresos otorgados a los factores de producción (tierra, capital y trabajo) en un escenario de equidad.

La participación de los actores es fundamental en la conceptualización del “desarrollo económico local” lo que le da un mayor carácter social para enfrentar retos económicos comunes. En algunos casos, sin embargo, la oportunidad económica puede abarcar varios municipios, por lo que será necesario identificar las formas de organización y concertación entre los diferentes gobiernos locales a fin de aprovechar esta oportunidad de crecimiento, pudiendo establecer inclusive consorcios entre municipios. Adicionalmente, y dado que el desarrollo productivo no se encuentra necesariamente circunscrito en un territorio, será necesario en muchos casos promover instancias de trabajo y coordinación con los restantes niveles de gobierno.

Al igual que en la sección anterior, las variables de entorno son también tomadas en cuenta, sin embargo, con un enfoque territorial. En particular, las **políticas públicas locales** son fundamentales para actividades tales como la creación de una infraestructura productiva básica y una oferta de servicios de desarrollo empresarial (pudiendo incluir capacitación, asistencia técnica y fondos financieros) que cubra las necesidades territoriales de desarrollo, la adecuación de los marcos legales y jurídicos para la promoción local, el fomento de proyectos de desarrollo científico y tecnológico a nivel territorial y el apoyo a inversiones tangibles e intangibles (como las redes sociales), a fin de lograr la competitividad del territorio en su conjunto. Tales políticas deben ir acompañadas con una óptima **gestión pública** de los gobiernos subnacionales para el fortalecimiento y apoyo a las empresas locales; mediante la generación y consolidación de estrategias que reflejen las capacidades para reconocer la realidad económica, social y cultural del territorio, para el dialogo con la comunidad y para la coordinación y articulación de acciones de desarrollo con otros agentes económicos, sociales y políticos. Adicionalmente, la **estabilidad sociopolítica** asociada con adecuados niveles de institucionalidad y



governabilidad se hacen deseables para no interferir en el despliegue de las iniciativas de desarrollo económico local concertadas por los diferentes actores sociales y económicos.

Las ventajas del enfoque de “desarrollo económico local”, como se trabaja en la actualidad, son varias. En primer lugar, se presenta una priorización de los factores culturales (en este caso territoriales) a partir de personas emprendedoras que tienen intereses propios y compartidos que – junto con otros actores sociales - conforman el capital social de las regiones<sup>14</sup>, así como la voluntad política a través de los gobiernos locales como iniciadores, promotores y facilitadores. En segundo lugar, la visión de desarrollo “desde abajo hacia arriba”, a partir del enfoque descentralizado, supone una mayor democracia y una mejor atención de las demandas de la ciudadanía – en este caso relacionadas con el desarrollo productivo y el empleo en cada ámbito territorial – y se relaciona también con un mejor acercamiento del Estado al bienestar de la sociedad. Finalmente, la participación de los varios actores puede generar mejores niveles de distribución de los ingresos a nivel territorial - no obstante no garantiza equidad intra-territorial.

Las desventajas del enfoque, sin embargo, también son varias. En primer lugar, la perspectiva economicista del desarrollo queda marginada hacia una concertación social, lo que puede incidir negativamente en términos de eficiencia y eficacia (y costos de oportunidad); generando en la práctica bajos niveles de crecimiento económico. En segundo lugar, una buena parte de las empresas que componen los sectores productivos ya cuentan con un bajísimo nivel de descentralización, actividades a nivel empresa, cuya participación en los mercados les demanda algún grado de eficiencia y la selección de su tamaño (ser PYMES o no) se relaciona con decisiones de escala así como limitaciones del entorno. Finalmente, los gobiernos subnacionales pueden en la práctica tener bajas capacidades para promover un liderazgo y coordinación efectiva entre las distintas instancias hacia un “desarrollo económico local” concertado.

#### **IV. PRINCIPALES PROBLEMAS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO EN BOLIVIA**

Históricamente, el crecimiento económico en Bolivia se ha basado en la explotación de materias primas; dejando al margen los procesos de industrialización y generación de valor agregado. Algunas medidas estatales, sin

---

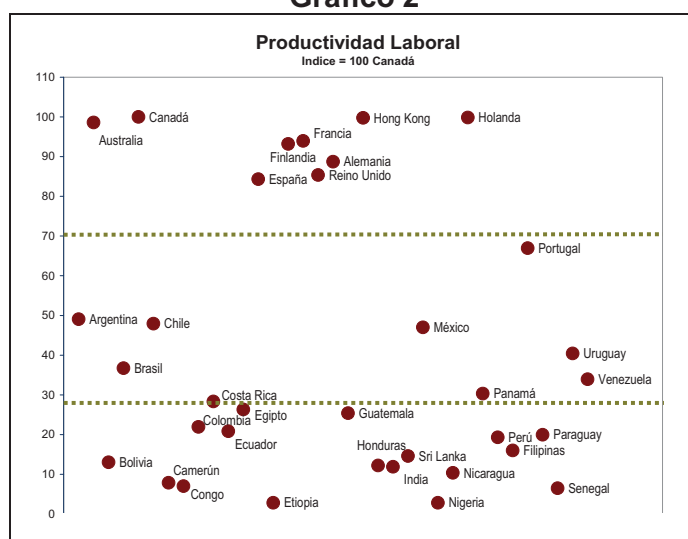
<sup>14</sup> El Capital Social entendido como colaboración social entre los diferentes grupos de personas, y el uso individual de las oportunidades surgidas a partir de estos, por la confianza, las normas efectivas y las redes sociales, lo que promueve acciones colectivas de mutuo beneficio (ver <http://es.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Portada>).

embargo, buscaron contrarrestar estas tendencias - como la sustitución de importaciones en los años setenta y las actuales políticas de promoción al sector empresarial (principalmente micro y pequeño) y exportador. Sin embargo, los varios esfuerzos por dinamizar las actividades productivas no tradicionales han sido en su mayoría dispersos e insuficientes y, adicionalmente, hasta la fecha no se ha contado con una estrategia de desarrollo industrial consistente, coherente e integral.

La importancia del desenvolvimiento industrial radica en que, como se expuso anteriormente, ha representado la base del desarrollo económico moderno, habiendo dinamizado prácticamente todos los países que ahora cuentan con ingresos altos. En particular, la acumulación del capital físico y humano ha permitido importantes aceleramientos del crecimiento y, como consecuencia, de la productividad laboral - medida como el nivel de producción promedio realizado por trabajador - estando asociados al progreso productivo y a la generación de riqueza (en especial de ingresos laborales).

El siguiente Gráfico ejemplifica este punto, mostrando como los países con mayor grado de desarrollo - Canadá, Australia, Holanda, etc. - presentan también los niveles más altos de productividad laboral; siendo cerca de ocho veces mayores comparativamente con las economías de bajo desarrollo (Nicaragua, Camerún, Honduras, Senegal, etc.) en las cuales se incluye Bolivia. Argentina, México, Chile y Brasil, por otro lado, tienen valores intermedios de productividad; consistentes con sus grados de desarrollo económico.

**Gráfico 2**



Fuente: Penn World Tables

Nota: Corresponde al año 2000, productividad laboral = PIB/EMPLEO y es ajustado de acuerdo a las diferencias en los precios internos

Entender el crecimiento económico en su relación con el desempeño productivo es esencial, en especial para el caso de Bolivia, ya que se relaciona directamente con los bajos ingresos laborales y la pobreza. En particular, la productividad laboral se ha mantenido prácticamente estancada durante los últimos 60 años, e inclusive ha sido negativa para algunos sectores intensivos en el uso de mano de obra no-calificada (que es abundante en el país). El Cuadro 1 ejemplifica este punto para el periodo con información (1992-2007) <sup>15</sup>.

**Cuadro 1**  
**Estructura del Empleo Sectorial, Producción y Productividad**  
**Población de 10 o más años de edad**

Ramas de Actividad	Tasa de crecimiento Promedio Anual					
	PIB (precios productor)			Porcentaje en el Empleo (promedio)		
	1992-98	2001-07	1992-07	1992-98	2001-07	1992-07
Agropecuario	3.1%	3.0%	3.1%	39.7%	33.2%	32.1%
Construcción	9.9%	3.0%	3.0%	6.1%	6.4%	7.4%
Comercio y restaurantes	3.4%	3.0%	2.9%	14.2%	19.5%	16.0%
Manufactura	4.3%	4.4%	4.0%	10.8%	11.5%	12.1%
Transporte y comunicaciones	6.6%	3.8%	4.4%	5.5%	5.8%	6.4%
Electricidad, gas y agua	7.6%	3.2%	4.8%	0.3%	0.3%	0.3%
Servicios financieros y a empresas	5.9%	0.2%	3.4%	2.8%	3.3%	3.1%
Minería-Hidrocarburos	4.3%	7.0%	4.5%	2.0%	1.5%	1.9%
Otros servicios	3.3%	3.2%	3.1%	18.6%	18.4%	20.7%
Total PIB (precios productor)	4.5%	3.5%	3.6%	100.0%	100.0%	100.0%
Ramas de Actividad	Incidencia del Empleo			Productividad Laboral		
	1992-98	2001-07	1992-07	1992-98	2001-07	1992-07
Agropecuario	-7.4%	-9.8%	-11.8%	3.7%	4.1%	4.2%
Construcción	9.3%	18.5%	13.5%	4.7%	-4.5%	-2.7%
Comercio y restaurantes	49.1%	9.3%	35.1%	-7.7%	1.5%	-4.1%
Manufactura	17.2%	21.5%	19.1%	-0.9%	-0.9%	-1.0%
Transporte y comunicaciones	8.2%	12.8%	10.2%	1.6%	-2.3%	-0.7%
Electricidad, gas y agua	0.6%	0.5%	0.5%	1.4%	-1.1%	-0.3%
Servicios financieros y a empresas	6.2%	4.2%	5.5%	-1.4%	-3.4%	-2.1%
Minería-Hidrocarburos	-1.8%	2.6%	0.1%	7.4%	1.2%	4.3%
Otros servicios	18.6%	40.4%	27.7%	0.1%	-3.0%	-1.0%
Promedio	100.0%	100.0%	100.0%	1.3%	0.4%	0.5%

Fuente: Muriel y Jemio (2009)

En primer lugar se observa que, durante el período de análisis, los sectores con mejor desempeño económico (mayor crecimiento del PIB) han sido: Electricidad, Gas y Agua (4.8%), Minería-Hidrocarburos (4.5%) y Transporte y

<sup>15</sup> Debido a que las variables – principalmente la productividad laboral – son sensibles a los periodos de expansión y recesión, las tasas de crecimiento corresponden a los años de expansión y, de esta manera, se estaría evaluando los periodos de mejor desempeño de los indicadores.

Comunicaciones (4.4%). En términos generales, estas ramas de actividad han absorbido una buena parte de las inversiones (principalmente extranjeras) y, durante 1992-1998, han experimentado incrementos porcentuales en la productividad laboral mayores al promedio, destacándose Minería-Hidrocarburos (aunque durante 2001-2007 esta tendencia se habría, de alguna manera, revertido).

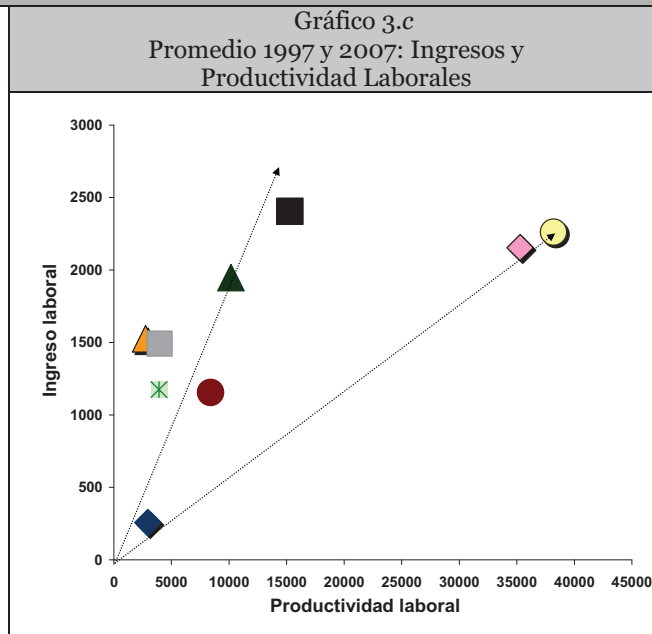
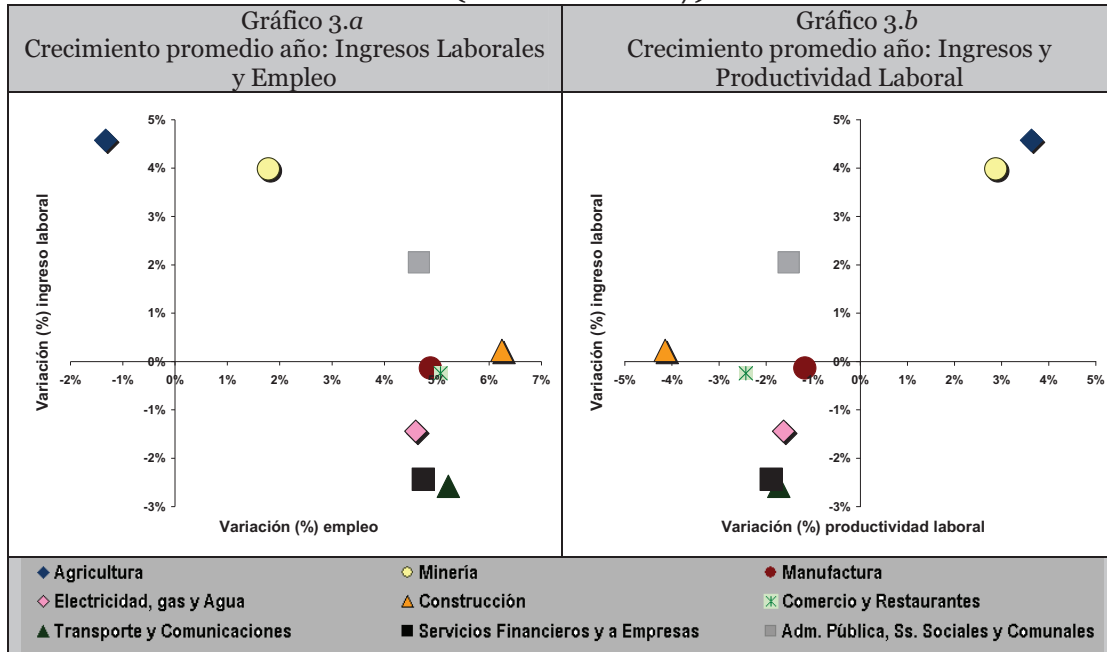
Los sectores con mejor desempeño económico, sin embargo, representan menos del 9% de la población ocupada y su incidencia sobre la generación de empleo es reducida; con excepción de Transporte y Comunicaciones que explica el 10.2% de la generación del trabajo durante 1992-2007, mas que está especialmente asociado al transporte urbano de pequeñas unidades productivas.

El desempeño económico de la industria de manufacturas le sigue en importancia con un 4.0% de crecimiento durante 1992-2007; sin embargo, en todo el período de análisis experimentó variaciones porcentuales negativas de la productividad laboral, lo que puede estar asociado a la generación relativamente importante de empleo durante el período (19.1%) sin una contrapartida relevante de la acumulación de los restantes factores de producción.

Finalmente, cabe notar que el crecimiento del empleo ha estado esencialmente explicado por la absorción del rubro de comercio (que incluye hoteles y restaurantes); que representa en promedio el 16.0% de la población ocupada – usualmente urbana – y explica el 35.1% de la mayor generación de trabajo. Le sigue en importancia Otros Servicios - que incluyen la administración pública, servicios comunales, domésticos y personales – con un participación del 27,7% del crecimiento del empleo, representando el 20.7% de la población ocupada. En ambos casos; la mayor mano de obra ha provocado menores niveles de productividad laboral, destacándose por su bajo desempeño el sector comercio con una tasa negativa anual de 4.1%.

El Gráfico 3 expone la relación de los ingresos laborales con la productividad laboral y el empleo por rama de actividad en el periodo con información disponible. Las estimaciones muestran que, en general, el mayor crecimiento de la población ocupada se asocia al menor crecimiento de los ingresos laborales (ver Gráfico 3.a). En un extremo se encuentra el sector de Construcción, con tasas de variación porcentual promedio año de 6.2% del empleo versus 0.2% del ingreso. En el otro extremo destaca el sector Agropecuario con variaciones de -1.3% en el empleo versus 4.6% en el ingreso. En consecuencia, el Gráfico 3.b muestra que las tasas de crecimiento de los ingresos y productividad laborales se relacionan de manera positiva, resaltando nuevamente en los dos extremos las ramas de Construcción y Agropecuaria.

**Gráfico 3**  
**Ingresos Laborales, Empleo y Productividad a nivel Nacional,**  
**1997-2007**  
**(En Bs. de 2007)**



Fuente: Muriel y Jemio (2009)

En general - con excepción de los servicios de la administración pública, comunales y empresariales - se aprecia que la caída de los ingresos laborales de las actividades está asociada a los sustantivos incrementos en el empleo y decrecimientos en la productividad laboral. En particular las manufacturas

habrían tenido un bajo desempeño no solamente en términos de productividad sino también de ingresos.

El Gráfico 3.c, por otro lado, expone también las disparidades entre los niveles de productividad laboral asociados positivamente a los ingresos (en niveles). En el extremo superior derecho se encuentran los trabajadores de los sectores Minería-Hidrocarburos y Electricidad, Gas y Agua que son, de lejos, más productivas que las restantes actividades, dados los sustantivos usos de capital físico así como de mano de obra calificada. Los restantes sectores componen en conjunto una relación diferente entre las variables por ser relativamente más intensivos en mano de obra; lo que se asociaría también a bajos niveles de capital físico. En especial, resalta el sector agropecuario - que concentra la población pobre rural - cuyo nivel de productividad laboral llega a representar apenas el 8% de aquel estimado para Minería-Hidrocarburos.

En resumen, las reflexiones anteriores muestran que el crecimiento económico en Bolivia no ha estado asociado al desarrollo de las industrias de manufacturas; y, durante las últimas décadas, se ha dinamizado por sectores poco intensivos en mano de obra – muchos de explotación de recursos naturales - con poca generación de empleo e ingresos para la sociedad. En contraste, ramas como comercio y servicios básicos han absorbido la parte más importante de mano de obra sin una acumulación de capital físico o desarrollo tecnológico (tangibles o intangibles) adecuado; lo que ha provocado bajos niveles de productividad laboral e ingresos<sup>16</sup>. Este escenario explica una buena parte de la desigualdad salarial (como apunta el análisis de Muriel y Jemio, 2009) perpetuando los problemas de pobreza e inequidad.

En este contexto, el desenvolvimiento industrial es de especial interés para el caso de Bolivia por que presenta varias ventajas para promover el desarrollo económico por los siguientes motivos: i) Es una actividad intensiva en mano de obra, principalmente no-calificada (que es abundante en el país); ii) es transable, pudiendo aprovechar óptimamente los mercados internacionales dado el reducido mercado interno (pudiendo potencialmente aprovechar economías de escala); iii) es relativamente fácil la incorporación de capital y tecnología al rubro (a diferencia de los sectores de comercio y servicios básicos), y, iv) se concentra en las áreas urbanas, pudiendo constituirse en buenas oportunidades de empleo para los migrantes rurales.

---

<sup>16</sup> Cabe señalar, sin embargo, que estas ramas han absorbido una buena parte de los migrantes campo-ciudad con la posibilidad de que hayan existido mejoras en la calidad de vida para estos grupos poblacionales.

### ***¿Qué explica el bajo desempeño productivo en Bolivia?***

De acuerdo a Orihuela (2004) y Nina von Vacano (2006), los factores más importantes para explicar la baja productividad laboral en Bolivia son:

- Las bajas inversiones en capital físico (que acompañan las mejoras tecnológicas), que no permite - en promedio - aprovechar el capital humano generado,
- El tamaño de la empresa; empresas grandes y medianas son aproximadamente 2 veces más productivas que aquellas micro y pequeñas (aunque en algunos casos esta escala es óptima), y
- La carencia de tecnologías apropiadas.

Los estudios de Muriel y Barja (2006) y Maestrías para el Desarrollo y Fundación para la Producción (2006) muestran, por otro lado, que los problemas sociales y políticos y la “inseguridad jurídica” – perpetuada principalmente en los últimos años - se han constituido en factores altamente adversos sobre las decisiones de invertir; ya que se reflejan en una falta de protección concreta a los derechos de propiedad e inversiones. Adicionalmente, la gestión pública es catalogada también como un factor negativo de gran relevancia (por varias encuestas realizadas a los diversos empresarios); con un Estado que históricamente no ha podido generar un escenario favorable para la inversión y las actividades emprendedoras debido a su débil institucionalidad, excesiva burocracia, escaso apoyo a Investigación, Desarrollo e Innovación, pocos servicios de información para el desarrollo productivo y problemas para articular y coordinar actividades productivas entre los diferentes actores.

Adicionalmente se apunta la persistencia de problemas estructurales como:

- Escaso financiamiento y restricciones a su acceso para proyectos productivos; poco desarrollo de mecanismos alternativos de financiamientos y costos crediticios todavía elevados,
- Bajo ahorro nacional y dificultades para atraer inversiones extranjeras, principalmente para la industria de manufacturas,
- Deficiencias en la infraestructura caminera que se derivan en altos costos de transporte y dificultades en el acceso a mercados nacionales y extranjeros (el desarrollo de la infraestructura caminera no responde a las necesidades productivas; por ejemplo, la red fundamental se ha

incrementado en un 40% desde 1998 sin un impacto importante aparente),

- Competencia desleal, mediante el contrabando, que se libra de varios pagos de tributos, como el Gravamen Arancelario consolidado y el Impuesto al Valor Agregado,
- Falta de capacitación a los trabajadores y educación especializada a satisfacer las necesidades de las empresas (necesidad de mayor educación a nivel gerencial y de una educación hacia la producción; cambiando la mentalidad rentista por una emprendedora, entre otros), y
- Problemas de desarticulación entre los sectores en las acciones y actividades: Estado-Empresa-Academia.

Estos factores corresponden a los componentes de entorno o factores de medio ambiente señalados en el Gráfico 1; que son bases para el aceleramiento del crecimiento económico y la generación de equidad en el país.

## **V. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA HACIA UN PACTO PRODUCTIVO EN TÉRMINOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

La rápida lectura sobre los aspectos teórico-prácticos del desarrollo económico a nivel nacional como local; así como los problemas específicos de Bolivia relativos al desarrollo económico - en términos de crecimiento económico y equidad - permiten observar que los problemas de pobreza y desigualdad en Bolivia están asociados a las diferentes oportunidades de desarrollo productivo; y dar algunas líneas de recomendaciones de políticas hacia un PACTO PRODUCTIVO para la efectiva **Creación de Bases, Oportunidades e Incentivos** por el Estado y Sector Privado; que puedan ser validadas por investigaciones más profundas sobre el tema.

Las Estrategias y políticas recomendadas son:

A corto plazo:

- Realizar pactos de facilitación al sector productivo a través de: i) la generación de una metodología de discusión con los actores relevantes (público – privado, incluyendo los organismos no gubernamentales que trabajan en el área) para el análisis concertado de los cuellos de botella más relevantes en temas de gestión pública, encontrando estrategias para el dialogo inter e intra gubernamental si el caso lo amerita; ii) el establecimiento de compromisos concretos y sencillos (Convenios



Específicos) de los actores involucrados para resolver tales cuellos de botella (problemas prioritarios); y, iii) la definición de programas específicos para hacer efectiva esta resolución de los problemas con tiempos y resultados concretos, y

- Establecimiento de competencias, de manera específica, para el apoyo al sector productivo por nivel de gobierno (Central, Prefecturas y Municipios) a través de: i) una visión de desarrollo económico integral; ii) la delimitación de funciones - quien hace qué - hacia un apoyo más efectivo y eficiente; y, iii) el establecimiento de las líneas de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno.

A mediano plazo:

- Fortalecimiento Institucional en las unidades gubernamentales para trabajar directa o indirectamente (mediante las diversas redes y experiencias existentes en desarrollo empresarial) en el desarrollo industrial de manera integral en temas como financiamiento, innovaciones tecnológicas (tangibles e intangibles), capacitación e información sobre mercados y producción, entre otros,
- Generación de estrategias y procesos de coordinación entre los diferentes actores involucrados,
- Creación de una cultura emprendedora-productiva,
- Creación de incentivos y oportunidades para inversión y emprendimientos productivos, y
- Reordenamiento de la política y gestión de la infraestructura caminera hacia un enfoque productivo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Alburquerque, F. (2004a), “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, *Revista de la CEPAL*: 82-Abril.

Alburquerque, F. (2004b) “Metodología para el Desarrollo Económico Local”, en *Desarrollo Humano Local* (UNDP, ILO eds) University of Havana, Havana, Cuba.

Ames B., W. Brown, S. Devarajan y A. Izquierdo (2000), “Macroeconomic Issues,” PRSP Sourcebook capítulo 6.

Ashton, T.S. (1986), *The Industrial Revolution, 1760-1830*, 2ª Edición, United States of America: Greenwood Press.

Carkovic, M.V y R. Levine (2002), "Does Foreign Direct Investment Accelerate Economic Growth?", U of Minnesota Department of Finance Working Paper.

Evenson, R. y L. E. Westphal (1995), "Technological Change and Technology Strategy," en J. Behrman y T. N. Srinivasan (eds) *Handbook of Development Economics*, volumen IIIA, Elsevier Science B.V., Netherlands.

Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (2006), *Libro Azul Del Desarrollo Económico Local: Directrices Para la Creación de Programas y Proyectos de Desarrollo Económico Local*, La Paz-Bolivia.

Gylfason, T. (2000) "Resources, Agriculture, and Economic Growth in Economies in Transition", CERGE-EI Working Papers wp157, Praga.

Jimenez, E. (1995), "Human and Physical Infraestructure: Investment and Pricing Policies in Developing Countries," en J. Behrman y T. N. Srinivasan (eds) *Handbook of Development Economics*, volumen IIIB, Elsevier Science B.V., Netherlands.

Kiminori, M. (1992), "Agricultural Productivity, Comparative Advantage, en Economic Growth," *Journal of Economic Theory* 58: 317-334.

Krugman P. R. y M. Obstfeld (2001), *Economía Internacional: Teoría y Política*, Quinta Edición, Pearson Educación S.A., Madrid.

Krugman P. R. (1981) 'Intra-industry specialization and the gains from trade'. *Journal of Political Economy* 89, pp. 959-73.

Maestrías para el Desarrollo y Fundación para la Producción (2006), *Propuesta de una Visión Productiva de Bolivia*, La Paz - Bolivia.

Ministerio de Hacienda (2006), *Descentralización Fiscal, Marco Base de Acciones*, La Paz – Bolivia.

Muriel, H. B. (1998), "Dívida Externa e Crescimento Econômico: Um Enfoque Baseado no Orçamento do Governó," Tesis presentada para la obtención del grado Académico de Master en Economía (strictu sensu). Departamento de Economía de la Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Muriel, H. B. y O. Nina B. (2003), “Desarrollo, crecimiento, la distribución del ingreso y movilidad social: una discusión teórica”, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, mimeo.

Muriel, H. B. y G. Barja (2006), “Inserción Internacional en Bolivia: Estrategias, Resultados y Perspectivas”, Maestrías para el Desarrollo, La Paz, Bolivia, mimeo.

Muriel, H. B. y L. C. Jemio (2009), “Mercado Laboral y Reformas en Bolivia”, Maestrías para el Desarrollo, La Paz, Bolivia, mimeo.

Nina, O y P. von Vacano (2006), “Insumos para la Construcción de una Visión Productiva de País”, Maestrías para el Desarrollo y Fundación para la Producción, La Paz, Bolivia, mimeo.

Orihuela, R. (2004), *Contribución diferenciada del Capital Humano al Crecimiento Económico en America Latina, África del Sur del Sahara y Bolivia*, Tesis de Licenciatura, Universidad Católica Boliviana.

Palafox, J. (coordinador) (1999), *Curso de Historia Económica*, 2ª Edición, Valencia: Tirant lo Blanch.

Petri, A. P (1993), *The Lessons of East Asia: Common Foundations of East Asian Success*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Ramey, G. y V. A. Ramey (1994), “Cross-Country Evidence on the Link Between Volatility and Growth,” National Bureau of Economic Research, Working Paper # 4959.

Roel P. V. (1998), *La Tercera Revolución Industrial y la Era del Conocimiento*. 3ª Edición, Peru: Fondo Editorial UNMSM

Sachs, D. J. y W. T. Woo (1997) “Understanding China’s Economic Performance”. National Bureau Economic Research Working Paper 5935.

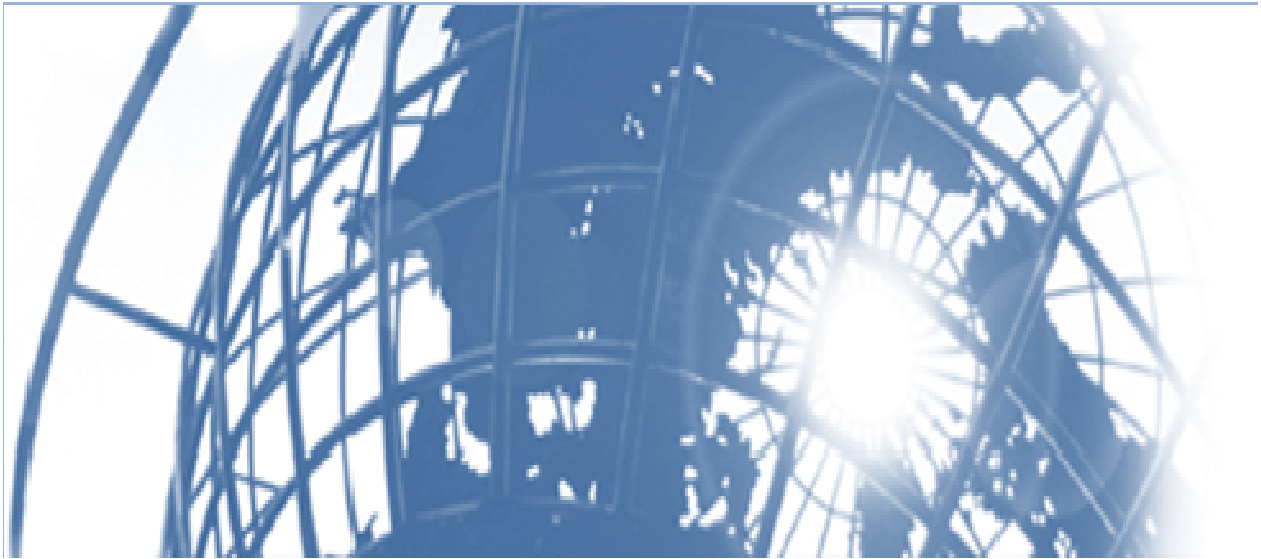
Sachs, D. J. y A. M. Warner (1995) "Natural Resource Abundance and Economic Growth," NBER Working Papers 5398, National Bureau of Economic Research.

Sen, A. (1989), “The Concept of Development,” en H. Chenery y T.N. Srinivasan (eds) *Handbook of Development Economics*, volumen I, Elsevier Science B.V., Netherlands.

Stewart, F. (2000), "Income Distribution and Development," Working Paper #37, QEH.

Valdaliso, J. y S. Lopez (2007), *Historia Económica de la Empresa*, Barcelona: Crítica.

Yifu Lin, J. y J. B. Nugent (1995), "Institutions and Economic Development," en J. Behrman y T. N. Srinivasan (eds) *Handbook of Development Economics*, volumen IIIA, Elsevier Science B.V., Netherlands.



Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

- Cooperación Técnica Alemana -

**Programa de Apoyo a la Gestión Pública  
Descentralizada y Lucha contra la Pobreza  
Componente Reforma de la Estructura Estatal**

Calle Goitia No. 188, Zona Central.  
Casilla 11400  
Tel / Fax +591 (2) 2440511 / 2440478  
La Paz -Bolivia  
[www.padep.org.bo](http://www.padep.org.bo)