

Estudio de Caso N° 5

INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACION ENTRE LA TEORIA Y LA PRACTICA

Patricia Noda Videa

Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por la autora para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Andrew W. Mellon de Estados Unidos.

Julio 1996



Universidad de Chile

Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: mgpp@dii.uchile.cl

Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>

Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

Las políticas públicas pueden ser conceptualizadas simplícidamente como una cadena con diferentes eslabonamientos o etapas: la formulación, la implantación y el impacto o resultados. En cada uno de estos eslabones, se encuentran agentes económicos: los tecnócratas, los burócratas y los empresarios privados.

Optar por una política pública en el primer eslabón es parte de un proceso muy complejo de toma de decisiones, puesto que se afectan a todos los agentes, a todo un país. En la formulación específica de políticas de promoción a las exportaciones no tradicionales, se observan dos espectros de decisiones. Por un lado, la alternativa de intervenir o no en el comercio exterior. Por otro, las modalidades u opciones.

¿De qué depende que se opte por la «intervención» o por la «no intervención»? ¿De qué depende que se adopte un proceso «selectivo» o uno «general» de promoción de exportaciones? Existen muchos factores técnicos, políticos y administrativos que inciden en la elección de las diferentes opciones, pero, en este trabajo, se muestra la evidencia empírica de que uno de los factores determinantes es la «percepción» que tienen los tecnócratas sobre cómo son y actúan los demás agentes de la cadena de las políticas públicas. Es decir la «percepción» sobre el accionar de los burócratas y los empresarios privados. Esta «percepción» se traduce en última instancia en relaciones de «confianza» o «desconfianza» entre los diferentes actores.

Luego de que se toman las decisiones sobre la forma o modalidad de promocionar las exportaciones, los tecnócratas esperan ex-ante obtener determinados resultados e impactos, pero ... ¿Se obtienen estos resultados ex-post?

De la evaluación de tres políticas de incentivos, el Régimen de Incentivos y Fomento a las Exportaciones No Tradicionales (RIFENT), el Certificado de Reintegro Arancelario (CRA) y el Certificado de Devolución de Impuestos (CEDEIM), surgen al menos dos lecciones concretas: la primera, que una misma política de «texto» aplicada en diferentes contextos produce distinto impacto; la segunda, que a menudo políticas que aparentan bien diseñadas ex-ante dan pésimos resultados ex-post.

Existe, entonces, una brecha entre la teoría y la práctica. ¿Qué factores la abren o cierran? La consideración de algunos fenómenos no económicos, como las interrelaciones sociales, permite acotar la predictibilidad de las políticas comerciales en particular y de las políticas públicas en general. Nuestra evaluación muestra un resultado común: en los tres casos las exportaciones no tradicionales respondieron positivamente a los incentivos, pero sus efectos fueron diferentes en cuanto a la consolidación del crecimiento en el largo plazo, las características de las exportaciones impulsadas, la eficiencia en el uso de recursos, el grado de corrupción y la eficacia de los procedimientos administrativos. La mayoría de los factores que incidieron en esta diferencia provienen, curiosamente, del ámbito político: la fortaleza o debilidad del Estado, la voluntad política, la incorporación de empresarios privados y agentes operativos estatales en la formulación de la medida, la coherencia estatal y, sobre todo, las relaciones regulares y retroalimentadoras entre el sector público y el sector privado.

I. INTRODUCCION

Existe un tema en la discusión de teoría económica que tiene una larga trayectoria de debates y confrontaciones de toda índole. A nivel internacional el debate se ha dado en todos los espacios: en foros multilaterales, entre países y hasta entre continentes. A nivel nacional, la polémica ha suscitado cambios en las relaciones entre el Estado y el sector privado, entre los trabajadores y los empresarios, entre los teóricos y los pragmáticos.

Las medidas adoptadas sobre el tema en cuestión han provocado efectos en todos los planos que se traducen desde rupturas de acuerdos de integración y déficit fiscales hasta incrementos en las tasas de crecimiento del producto y en los indicadores del quantum del empleo productivo. A escala microeconómica puede determinar el establecimiento de nuevas empresas o la quiebra de las ya existentes, incremento o disminución de salarios o la llegada y salida de inversiones extranjeras. Tiene relación con todas las variables económicas relevantes: inversión, tipo de cambio, empleo y precios.

Esta política de tanta polémica, que tiene a tantos actores involucrados, tan diversas implicaciones, tan dispersas aplicaciones, es la promoción de exportaciones a través de los subsidios a las exportaciones.

Todos los países sin excepción aplicaron en alguna etapa de su historia subsidios para fomentar el comercio exterior. En algunos casos tuvo rotundos éxitos, en otros estrepitosos fracasos. En Bolivia han existido ambos extremos.

¿Cómo promover efectivamente las exportaciones? ¿Qué es lo que determina que estas políticas funcionen en algunos casos y en otros no? Hay muchas argumentaciones y especulaciones al respecto, pero mientras este debate tiene lugar en un tiempo y en un espacio indeterminado, lo evidente, es que Bolivia se va quedando atrás en la carrera comercial .

¿Qué hacer frente a esta dramática situación? Presentar otra escena: Un lugar ... Bolivia. Un tema ... la historia de tres mecanismos de incentivos a las exportaciones en Bolivia. Los actores ... los teóricos del comercio internacional y los pragmáticos, el sector privado y el sector público. Qué se espera para el final del estudio... determinar los procesos, el contexto, los instrumentos, las situaciones y confrontaciones que determinaron los efectos erráticos o acertados de los diversos paquetes de políticas.

1. EL CONTEXTO: LOS SEVEROS MARCOS DE LA REALIDAD

Bolivia, en los últimos diez años, ha alcanzado grandes progresos en las áreas de estabilización de precios, de disciplina fiscal y avance en la liberalización de los mercados más importantes como son el mercado cambiario y el mercado financiero. Pero el problema central de la economía boliviana radica y ha radicado siempre en poder iniciar un proceso de crecimiento acelerado y sostenido, para lo cual uno de los caminos más viables parece ser el desarrollo de las exportaciones no tradicionales.

¿Por qué las exportaciones? Porque un país con reducido mercado interno, endeudamiento externo equivalente al 60% y un servicio de la deuda de 3.3% del Producto Interno Bruto, balanza de pagos¹ y déficit fiscal sostenible (a corto plazo) con el flujo de recursos externos e importaciones crecientes, *no tiene otra alternativa que la de impulsar a las exportaciones para viabilizar su economía.*

¿Por qué las exportaciones no tradicionales? En primer lugar, porque para poder tener éxito en la inserción internacional hay que tomar uno de los siguientes caminos: exportar productos a más bajo costo y/o exportar productos diferenciados, y parece ser que en las exportaciones se podrían cristalizar cualquiera de las dos alternativas.

En segundo lugar, porque las exportaciones no tradicionales a partir de 1985 se caracterizan por un marcado crecimiento, llegando a pasar de 16.3% de participación en las exportaciones totales en 1980 a más del 50.0 % en 1994, a tasas de crecimiento aceleradas como del 100.0% en 1994.

En tercer lugar, porque la estructura de las exportaciones no tradicionales ha ido modificándose con el incremento de los productos elaborados y semielaborados en sustitución de los productos primarios, lo que se traduciría en ingresos estables por exportaciones.

Y por último, porque las exportaciones han demostrado tener un comportamiento favorable cuando el gobierno ha implementado políticas activas de promoción de exportaciones.

¹ *La balanza comercial en los últimos diez años acumuló un déficit similar al doble de la deuda externa boliviana; tan solo seis de los últimos quince años registraron superávit y en los últimos años los niveles negativos han sido alarmantes.*

2. ENTONCES, SE TRATA DE PROMOVER LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES ... PERO ¿CÓMO?

En las políticas de promoción de exportaciones existen dos preguntas centrales: *¿Qué* debe hacer el Estado? y *¿Cómo* lo debe hacer?. La primera de estas preguntas corresponde a los *aspectos técnicos* y en la actualidad se le asignaría un nombre: el «Rol del Estado en el Comercio Exterior». La segunda tiene relación con los *aspectos políticos* y *administrativos* y define los procesos que se adoptan para formular, implementar y concretar las políticas comerciales.

El presente trabajo no pretende responder a la primera pregunta, es decir, resolver la típica discusión de si el Estado debe intervenir o no en la promoción de las exportaciones. En este debate es mucho lo escrito y poco lo avanzado en cuanto al logro de consenso.

El objetivo del presente trabajo responde más bien a mostrar comparativamente la conjugación de los aspectos técnicos con los aspectos políticos y administrativos en tres regímenes de promoción de exportaciones. En otras palabras, la interrelación del *qué* con el *cómo*.

¿Porqué es importante esta interrelación? Existen experiencias internacionales en la promoción de exportaciones que demuestran que una misma «política de texto» aplicada en diferentes países ha producido diferentes resultados y además existen evidencias de que políticas que simulan estar bien diseñadas ex-ante frecuentemente terminan en pésimos resultados². Esto se traduce en una aseveración: existe una brecha entre la teoría y la práctica.

¿Qué factores abren o cierran esta brecha? La hipótesis que presenta el siguiente trabajo es que la consideración de los fenómenos políticos, a través del análisis de la calidad de las interrelaciones sociales de los agentes económicos, es uno de los factores que permiten acotar la predictibilidad de las políticas comerciales en particular y de las políticas públicas en general.

² Rodrik, Dani, "Taking Trade Policy Seriously", Universidad de Columbia, 1993.

El trabajo muestra en una dimensión lineal el *eslabonamiento* de las políticas de subsidio entre la formulación, la implementación y el impacto de las medidas, pero lo central del análisis radica en que existen factores que atraviesan verticalmente esta dimensión lineal y que estos factores tienen directa relación con los elementos políticos, es decir el encadenamiento entre los agentes involucrados en las políticas respectivas.

Por ejemplo, en Bolivia desde 1977 -año en el que se implementa el primer sistema de incentivos a las exportaciones no tradicionales-, se intentaron diversas políticas de incentivos arancelarios, tributarios y compensatorios.

Tres de estas políticas son el Régimen de Incentivo y Fomento a las Exportaciones no Tradicionales (RIFENT) de aplicación entre 1977 y 1985, el Certificado de Reintegro Arancelario (CRA) vigente entre 1987 y 1990 y el Certificado de Devolución de Impuestos (CEDEIM) vigente desde 1993. El estudio de estos tres esquemas de incentivos llaman la atención porque incrementaron considerablemente el valor exportado, logrando los objetivos de las medidas (es decir la efectividad de las políticas), pero con diferentes resultados de largo plazo de las medidas³ y en la eficiencia en el uso de los recursos fiscales.

¿Cuáles son los factores que hicieron la diferencia? En este trabajo se atribuye el diferencial a los diversos procesos de *concepción y conceptualización* de los instrumentos de política y a la diferente *incorporación y encadenamiento* de los agentes económicos en la formulación de políticas de subsidios.

3. A VUELO DE PÁJARO: LA SECUENCIA DEL ESTUDIO

En la formulación específica de políticas de subsidios a las exportaciones, se observan dos espectros de decisiones:

³ Es muy importante señalar que mientras las políticas lograban incrementar los valores de exportaciones no tradicionales notablemente, los gobiernos nunca estaban de acuerdo con los resultados secundarios de las medidas: abuso del mecanismo, la calidad de las relaciones con el sector privado, las características operativas de los sistemas tales como la duración de los trámites, el tiempo transcurrido entre la solicitud y el reintegro monetario, etc. Esto provocó que estos incentivos tengan muchas modificaciones en "el camino". En total se dictaron 3 leyes, 28 Decretos supremos e innumerables Resoluciones Ministeriales sobre estas medidas en los últimos 17 años (Noda, 1993).

- En primer lugar se tienen dos alternativas: intervenir o no intervenir en el comercio exterior (Es el *qué* debe hacer el Estado).
- En segundo lugar se tienen las modalidades u opciones. En el caso de decidirse por la intervención, las modalidades posibles son: subsidiar selectiva o generalizadamente a las exportaciones. En el caso de la no intervención, las modalidades son: la no intervención total o la no intervención hasta la «neutralidad». (Es el *cómo* lo debe hacer)

¿De qué depende que los formuladores de políticas opten por una u otra modalidad? La evidencia empírica muestra que uno de los factores determinantes es la «percepción» de los tecnócratas sobre la «capacidad administrativa» de la burocracia y sobre el grado de «autonomía» estatal de los intereses privados. Es decir la «percepción» sobre el curso que seguirá la política por los siguientes eslabones de la cadena (implementación e impacto) y sobre el accionar de los demás agentes.

Un ejemplo aclara la idea: si se decide dar un subsidio a las exportaciones y se percibe que no existe capacidad técnica en las instituciones que administran las solicitudes de reintegros fiscales se optará por diseñar un mecanismo simplificado para adecuarlo al sistema operativo existente. Lo mismo ocurre si los formuladores de políticas «perciben» que existe rentismo privado y captura de los funcionarios públicos.

Los tecnócratas optan por determinadas modalidades para otorgar subsidios a las exportaciones porque esperan tener determinados resultados tales como: impulso a las exportaciones en el corto y largo plazo, simpleza administrativa, promoción de la inversión productiva, entre otros.

La contrastación de estos resultados esperados basados en la elección de un esquema de incentivos y los efectivamente obtenidos es la esencia del presente estudio de caso. Para este fin se analizan tres regímenes de incentivos fiscales a las exportaciones en Bolivia desde tres puntos de vista: el técnico, el político y el administrativo. Para ello, se definen los procesos que siguen las políticas públicas como una cadena con tres eslabones: la formulación, la implementación y la respuesta de los destinatarios de las medidas.

Primero veremos el encadenamiento de las políticas públicas partiendo de la formulación de las medidas. Los actores son los tecnócratas del sector público, y el análisis comporta dos niveles: intrafase (dentro la misma tecnocracia) e interfase (las relaciones de los tecnócratas con los actores de las demás etapas de la cadena). En este último, el debate se focaliza en la «percepción» sobre las características intrínsecas de los otros agentes -la burocracia estatal en la aplicación de las medidas, y el sector empresarial en su fase de impacto- por parte de quienes deciden las políticas públicas.

Describiremos brevemente los tres mecanismos que son objeto del estudio, y en tercer lugar contrastaremos sus modalidades con los resultados obtenidos. Concluimos con las lecciones y conclusiones sobre los procesos dinámicos intrafase y con el análisis de las aproximaciones políticas, las interrelaciones y la coordinación de los agentes.

4. ¿CUÁL ES EL APORTE DEL ESTUDIO DE CASO?

Nuestro aporte se orienta hacia dos sentidos:

- La evaluación de tres regímenes de incentivos como pauta para la formulación e implantación de políticas impositivas y de compensación. Ello es atingente pues, finalizada la Ronda Uruguay, sus acuerdos plantean modificaciones en las legislaciones y en la institucionalidad de la mayoría de los países miembros, en especial de los países en desarrollo. Una de ellas se refiere a los regímenes de devolución de impuestos y aranceles. Bolivia deberá revisar su actual modalidad de reintegro. En este rediseño de la estrategia de promoción exportadora se pueden adoptar diversos lineamientos: políticas «neutras», políticas «activas» de promoción, o carencia de política, con el consiguiente sesgo antiexportador que implicaría la política arancelaria.
- La construcción de una metodología de análisis que puede ser útil como ejercicio de interpretación de la economía política de la formulación de las políticas públicas⁴.

⁴ *Bolivia es de los pocos países que aún puede decidir "autónomamente" la dirección de sus políticas comerciales, pues su ingreso per cápita menor a US\$ 1.000 la incluye en la lista de los países no sujetos a la normatividad del GATT sobre subsidios a las exportaciones. Al salir de esa lista deberá adecuarse a las reglamentaciones sobre subsidios del GATT, aunque existen ciertas áreas grises en las que siempre es posible obtener alguna flexibilidad (zonas de menor desarrollo relativo, zonas deprimidas, etc.).*

II. EL PRINCIPIO DE LA CADENA... LA FORMULACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS

1. EL DESENCANTO DE LO TEÓRICO

«Osvaldo Arteaga es un economista graduado con honores de Bradley University en Illinois, EE.UU y obtuvo un post-título en Economía en The American University recibiendo honrosa distinción a su tesis de grado «El éxito de la liberalización económica: El caso de Bolivia». En 1987, y luego de nueve años de estudios en el exterior, había retornado a Bolivia con nuevos ímpetus para trabajar en el país y aplicar todo el bagaje de conocimientos adquiridos.

A la semana de haber arribado a Bolivia, ya se encontraba trabajando en el Ministerio de Industria y Comercio. Tenía todavía frescas en su memoria las enseñanzas sobre la virtudes del liberalismo y de la economía de mercado y se sentía en un «laboratorio» en el que se habían podido poner en práctica muchos conceptos como la detención de la hiperinflación y la apertura económica. Estos «experimentos» luego del éxito obtenido habían sido incluidos en textos clásicos de macroeconomía y los resultados de las medidas coincidían con los predecido por los teóricos «neoclásicos».

A los dos meses de trabajo, muchas cosas habían cambiado su prematuro optimismo. Además de «redescubrir» una nueva Bolivia (con los obstáculos tradicionales del subdesarrollo), comenzó a notar la diferencia entre una economía de mercado y una pseudo economía de mercado. Se fue dando cuenta de los costos del ajuste. Bastaba con caminar por las calles y observar los mineros relocalizados, los campesinos mendigando por las calles (mostrando un raro contraste entre sus vestimentas coloridas típicas y los edificios sombríos de la modernidad) y los muchos trabajadores informales ambulantes que ofrecían diferentes oficios con alegóricos letreros colgados en el cuello. Todos habían sido afectados por el ajuste: los amigos de Osvaldo eran en su mayoría empresarios desesperados frente a la inminente quiebra de sus empresas.

En 1993 y luego del descenso de las exportaciones no tradicionales por dos años consecutivos, el gobierno de Bolivia decidió conformar una Comisión interinstitucional que formularía un plan para impulsar al

debilitado sector exportador. Osvaldo tenía varias imágenes, ideas y contradicciones que pasaban como flashes por su mente y que sostenían batallas internas cuando debatía las posibilidades de acción. La primera: las enseñanzas de textos (Bhagwati, Krugman, McCulloch) sobre la no conveniencia de la intervención estatal a través de promociones «activas» de exportaciones por la ineficacia del Estado para lograr el «bien común». La segunda: la experiencia de los países asiáticos que era comentada a todos los niveles como ejemplo de políticas micro-meso-macro (etc.) económicas y sociales. Estos países habían subsidiado las exportaciones no tradicionales «selectivamente» pero Osvaldo, conociendo ahora como funcionaban las cosas en Bolivia «desconfiaba» de la eficiencia en la administración de mecanismos discrecionales por dos cosas: creía conocer cómo funcionaba la burocracia estatal y creía conocer a los empresarios bolivianos, que en el pasado abusaron del CRA (subsidio del 10%) exportando grandes valores ficticiamente. La tercera de estas imágenes era una un gráfico que mostraba la tendencia del crecimiento económico: el estancamiento era evidente.

Además, Osvaldo, al estar en un puesto de bastante poder de decisión estaba bombardeado de reuniones con diferentes personalidades de la economía boliviana que le presentaban la gama de matices que tenía el problema: Finanzas le recordaba los graves desajustes fiscales por los que había pasado la economía y la fragilidad del equilibrio macro, el Ministro de Industria le recordaba la misión de impulsar el crecimiento económico a través de las exportaciones, los empresarios privados le exigían una oportunidad para «reinsertarse» en el mercado internacional a través de un subsidio como impulso inicial.

Luego de pasar por todas estas imágenes, añoraba los días en las clases de política económica de su educación universitaria ... era tan fácil resolver y predecir todo en los gráficos clásicos del comercio internacional... Un nuevo «experimento» iba a ser puesto en práctica para fomentar las exportaciones no tradicionales. ¿Qué resultados tendría?...»

2. LATECNOCRACIA COMO UN ESTRATO ESPECIAL

A la par que el Estado ha cambiado de acuerdo a las diferentes corrientes económicas que se adoptan, los debates de la coyuntura han incorporado cada vez más elementos técnicos, que han desplazado casi en su totalidad otros tópicos procedentes del análisis social y político. A esta orientación tecnócrata del discurso sobre la crisis se añade el hecho de la visibilidad creciente de los cuadros tecnocráticos que participan en el debate, quienes lanzan sus propias consideraciones sobre cómo- hacer-las-cosas ⁵.

Cada país, cada sector, cada organización, tiene grupos de elite tecnocrática con una «forma de ser», de «actuar», de «inserción». Es posible realizar el análisis de la tecnocracia desde sus características intrínsecas como un cuerpo especial en la sociedad *fuera de la burocracia estatal*, o realizar el análisis como una tecnocracia incorporada *dentro del propio Estado*.

Para los fines del presente estudio, se adoptará la primera de estas dos posiciones. El motivo es que a medida que el Estado neoliberal ha logrado una posición casi monopólica dentro de los modelos económicos, otros fenómenos han avanzado en forma paralela provocando una desarticulación de la tecnocracia o de los formuladores de políticas públicas del resto del cuerpo burocrático del Estado, algunos de ellos dados por: la fuerte tendencia a realizar estudios en universidades extranjeras y en países que tienen un ethos cultural diferente al del país de origen; la existencia de un «doble» sector público conformado por cúpulas profesionales pagadas con sueldos que sobrepasan los del sector privado y provenientes de organismos internacionales, gobiernos extranjeros o de programas de servicio civil y otros que serían la burocracia «en sí» que figuran en las planillas del Tesoro General de la Nación, con sueldos de supervivencia y con las características típicas y ya muy difundidas del aparato público; la existencia de lazos de partidos políticos (y por tanto de redes cerradas) en los puestos altamente cotizados como lo son los de «policy making»; y por último y el más importante el que las políticas públicas han sido elaboradas en gran medida por asesores internacionales que intervienen en la fase de diseño, y casi nunca permanecen a realizar el seguimiento de la implantación, implementación y resultados de las políticas.

⁵ *Tecno- burocracia y Democracia en Venezuela, Isabel Licha, Caracas- Venezuela, 1990.*

Esta dualidad de servidores públicos es muy evidente en el área de políticas macroeconómicas en Bolivia, donde se han conformado «estratos organizados de intelectuales» que deciden tecno-racionalmente los rumbos que seguirá el Estado moderno y se hace aún más patente en el área del comercio exterior, donde los flujos de recursos para el ajuste macroeconómico han encontrado un buen epicentro.

3. LAS «PERCEPCIONES» DE LA ELITE TECNOCRÁTICA

Dado un determinado modelo económico que ha adoptado un país, y las restricciones de índole macroeconómica, es decir dadas las *alternativas*, los tecnócratas deberán seleccionar y decidir las *opciones* o modalidades operativas que se adoptarán para traducir lo conceptual en algo procedimental. ¿Cómo se seleccionan y se deciden estas opciones o modalidades?

En el caso específico de las políticas de promoción de exportaciones, la evidencia empírica actual muestra que se modulan las alternativas con las capacidades reales de implementación y con los posibles resultados de las medidas dados el contexto histórico, social y cultural.

Es así que en esta fase de la formulación, lo netamente técnico es cruzado horizontalmente por otros factores: uno de ellos proviene del ámbito político y dice relación con las «percepciones» de los tecnócratas sobre la burocracia y sobre los destinatarios de las medidas. Estas «percepciones» de los tecnócratas son **«cómo piensan que son y actúan»** los otros agentes que participan en los siguientes eslabones de las políticas públicas.

¿Cuáles son estas percepciones? Esta tecnocracia disociada del resto de la burocracia estatal puede adoptar dos posiciones subyacentes en la concepción de las políticas públicas: **«confianza»** o **«desconfianza»** frente a la *capacidad administrativa del Estado* y frente a la correcta *acción de los agentes sociales afectados (positiva o negativamente) por las medidas*.

Ambas posiciones de «confianza» o «desconfianza» (asumidas en base a las percepciones) frente a la *burocracia estatal* y al *sector privado*, son asumidas en

base a la información disponible y las interrelaciones sostenidas con sujetos pertenecientes a alguno de los dos grupos. Esta variedad de primeras «percepciones» (primeras por la dinamicidad de las mismas) da lugar a igual gama de diseños de políticas comerciales posibles.

En el eslabonamiento de las políticas comerciales, tenemos que las «percepciones» de los tecnócratas sobre la «capacidad administrativa» de la burocracia estatal son dependientes y están íntimamente relacionadas con el «estereotipo empresarial» presente en la economía. Por lo que estos dos posibles escenarios de «confianza» o «desconfianza» son frente a la burocracia estatal y frente al sector empresarial, y juntos se denominarán en el presente estudio *capacidad estatal*. Esta capacidad estatal involucra dos aspectos: capacidad administrativa y autonomía del Estado.

4. LA «CONFIANZA» Y LA «DESCONFIANZA» COMO ELEMENTOS DE DECISIÓN DE POLÍTICAS

La evidencia empírica en Bolivia muestra que efectivamente la «percepción» sobre la capacidad estatal ha sido determinante en las políticas adoptadas en la promoción de exportaciones⁶. Para el análisis de las experiencias, se las categorizará como el cruce entre dos dimensiones.

La primera dimensión, cómo se describió en la Sección I, tiene relación con el *qué* hacer y se resume en la intervención o la no intervención en la promoción de exportaciones⁷ y se la presenta horizontalmente en el Cuadro N°1.

La segunda representada verticalmente, tiene relación con el *cómo* hacerlo y en el presente trabajo se presentan dos opciones: con confianza o con desconfianza.

⁶ Esta evidencia también se ha dado en otros países latinoamericanos como es el caso de países de Chile, Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú. Ver: Junta del Acuerdo de Cartagena; "Armonización de incentivos tributarios a las exportaciones", junio de 1993. Documentos de Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia.

⁷ Como se dijo en la primera parte, el presente trabajo no pretende argumentar los argumentos a favor o en contra de la intervención estatal en la promoción activa de las exportaciones, sino presentar los procesos de encadenamiento de las políticas públicas.

La conjugación del *qué* con el *cómo* da lugar a que los formuladores de políticas opten por una de las cuatro alternativas de incentivos fiscales existentes: subsidios selectivos, subsidios generalizados, devolución de impuestos y un laissez faire en el comercio exterior.

CUADRO 1: REGIMENES DE INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES

	INTERVENCION	NO INTERVENCION
CONFIANZA	Subsidios Selectivos (1)	Devolución de Impuestos (3)
DESCONFIANZA	Subsidios Simplificados (2)	Laissez faire (4)

5. LA CONFIANZA Y LA DESCONFIANZA EN UN ESTADO INTERVENTOR

Estas posiciones están ubicadas en las casillas (1) y (2) del cuadro y corresponden al otorgamiento de subsidios a las exportaciones. Los subsidios directos, de acuerdo a la normatividad internacional vigente⁸ son ventajas otorgadas por los gobiernos u otros organismos públicos, directa o indirectamente, a través de otra empresas o entidades públicas, mixtas o privadas, con respecto a la producción destinada al mercado doméstico⁹ (Para más detalle ver Anexo N° 1).

Si se opta por intervenir a través de subsidios a las exportaciones y los tecnócratas «confían» en la capacidad estatal en la promoción activa de las exportaciones (Casilla N° 1) entonces la decisión es otorgar subsidios selectivamente. La selectividad es por tipo de producto, por grado de industrialización o manufacturación, por valor agregado añadido, por regiones, etc. En este sentido, es posible el diseño de mecanismos dirigidos al fomento de productos con características «deseables» en los bienes de exportación.

En este tipo de políticas se parte del principio de que el Estado puede administrar las políticas de incentivos de una forma transparente y racional, es decir que se percibe una buena capacidad administrativa y un alto grado de autonomía estatal.

Los subsidios selectivos son complejos en su administración y es necesaria capacidad técnica en los agentes estatales para determinar si los productos cumplen o no con los requisitos para hacerse acreedores de los reintegros monetarios (Por ejemplo cuanto valor agregado se ha añadido en cada fase del proceso productivo). Como es obvio, estos procedimientos implican una alta discrecionalidad de los agentes estatales y requieren un estricto control por parte del aparato burocrático, para evitar que se aproveche el mecanismo en beneficio de determinados grupos empresariales.

Por el contrario, cuando se trata de un Estado interventor deseoso de propiciar las condiciones para un mayor desarrollo del sector exportador y se «desconfía» en la capacidad del Estado de operativizar correctamente las políticas (Casilla N° 2), se diseñan

⁸ *Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), decisión 330, octubre de 1992.*

⁹ *El Código de Subsidios del GATT y los artículos VI, XVI y XXIII, contienen las diversas disposiciones relativas al uso de las subvenciones.*

mecanismos simplificados porque las características que se le atribuyen a la burocracia estatal son de ineficiente, ineficaz y, peor aún, de ser susceptible de favorecer a determinados grupos de interés.

6. LA CONFIANZA Y LA DESCONFIANZA EN LA NO-INTERVENCIÓN¹⁰

Si se decide por la no intervención en la promoción de exportaciones, se oscila en dos rangos que también dependen de las «percepciones» de los formuladores sobre las capacidades operativas del Estado. Estos dos rangos son hacia la no intervención radical y total o a la intervención pero solo hasta proporcionar la neutralidad a las exportaciones, es decir la eliminación de sesgos antiexportadores.

Si se «confía» en la capacidad del Estado para eliminar los sesgos antiexportadores (Casilla N° 3), entonces se opta por otorgar la «neutralidad» en la promoción de las exportaciones. Una de las formas de otorgar neutralidad es a través de la «neutralidad impositiva» y se diseñan mecanismos de devolución de impuestos y aranceles que devuelvan el componente tributario «efectivamente incorporado» en los bienes y servicios de exportación por importaciones de materias primas y de bienes de capital utilizados en la elaboración de productos destinados a la exportación. Es decir es la aplicación del concepto de no exportar impuestos con el fin de evitar la doble tributación (en el país de origen y en el país destino).

Si se aplica una devolución afinada y rigurosa, los procedimientos pertinentes exigen una máxima capacidad administrativa estatal por la complejidad de su diseño e implantación. Esta complejidad crea un espacio importante para la discrecionalidad de los funcionarios tributarios y exige a los empresarios sistemas de contabilidad muy detallados¹¹.

Por ejemplo, en la partida arancelaria NABANDINA 42020100 Artículos de Cuero, se debe detallar cada uno de los insumos utilizados, la procedencia de cada uno ellos (importación directa o indirecta, mercado nacional, mercados con acuerdos de integración) y el grado o porcentaje de transformación del insumo en producto final.

¹⁰ *La misma posición de no-intervención implica (para algunos teóricos) una desconfianza sobre la efectividad del accionar del Estado para llegar al bien-común (Krugman, 1984).*

¹¹ *Las resoluciones adoptadas en la Ronda Uruguay apuntarían en este sentido.*

Luego se realiza el cálculo del pago de los impuestos internos al consumo y de los aranceles de importación y se realiza la devolución respectiva.

Si se «desconfía» totalmente en la eficiencia (Casilla N° 4), conveniencia y efectividad de las intervenciones estatales, entonces opera un «laissez faire» en las políticas de comercio exterior con el argumento de que cualquier desviación del libre comercio distorsiona la economía (Krugman 1984). Se elimina cualquier instrumento que afecta al libre comercio, sean estos subsidios, aranceles o barreras no arancelarias.

Se distinguen tres tipos de argumentos. En un primer nivel teórico, los modelos teóricos sugieren que el libre comercio evita las pérdidas de eficiencia asociadas con la protección. En un segundo nivel, muchos economistas creen que el libre comercio produce ganancias adicionales a través de la eliminación de distorsiones en la producción y el consumo. Finalmente, incluso entre los economistas que creen que el libre comercio no es una política perfecta, hay muchos que creen que el libre comercio es generalmente mejor que ninguna otra política que un gobierno pueda seguir. (Krugman y Obsfeld, 1987)

7. ¿QUÉ RESULTADOS SE ESPERAN EN CADA UNO DE ESTOS CUADRANTES?

Los formuladores o tecnócratas, al optar por estas modalidades esperan obtener determinados resultados luego de implementar los diferentes regímenes de promoción a las exportaciones.

CUADRO 2: ALGUNOS DE LOS RESULTADOS QUE SE ESPERAN EN CADA UNO DE LOS REGIMENES

	INTERVENCION	NO INTERVENCION
CONFIANZA	Subsidios Selectivos - Incentivar exportaciones "deseables". - El manejo eficiente y transparente de los subsidios.	Devolución de Impuestos - Otorgar condiciones neutrales a las exportaciones.
DESCONFIANZA	Subsidios simplificados - El crecimiento de las exportaciones. - Simpleza y agilidad administrativa.	Laissez faire - La exportación de las empresas más eficientes.

Luego de que las políticas son puestas en práctica, ¿Se obtienen estos resultados?

III. TRES EXPERIENCIAS EN BOLIVIA

1. EL VAIVÉN DE LAS REGLAS DEL JUEGO

Habían pasado casi dos décadas desde que Juan Quispe había decidido dedicarse a las actividades que se suelen llamar «microempresarias». Hace veinte años era un simple artesano que trabajaba con los tejidos típicos del altiplano boliviano. Un día, a finales de la década de los setenta, alguien le habló de las ventajas de vender sus productos al exterior. El gobierno había decidido dar un regalo en dinero (inexplicablemente para Juan) a las personas que conseguían vender sus productos a otros países. Luego de establecer algunos contactos (casi fortuitos) con importadores extranjeros, decidió invertir en una pequeña industria textil que registró como «Textiles Andinos» y para ello consiguió financiamiento de un banco dando de garantía la única propiedad inmueble que poseía y que había sido traspasada por generaciones en su familia de origen aymara.

Luego de esta decisión, las cosas se hacían cada vez más complejas para Juan. En una primera instancia le ofrecieron 25% sobre el valor de exportación, pero este monto sólo le fue entregado seis meses después de su primera exportación. Tres años más tarde, llegó la hiperinflación y con ella una crisis que la industria de Juan resistió heroicamente entre muchas otras que eran despedazadas por el raro hiperdinamismo que se había apoderado de la economía. Con el vencimiento del plazo del crédito había perdido sus posesiones y solo le quedaba un comprador de los diez que tenía en el auge de los gloriosos setenta.

En 1985, Juan fue partícipe del llamado «milagro económico» y la consecuente estabilidad de la economía boliviana. Con estos vientos auspiciosos, se instituyó un nuevo sistema para esta empresa. Se daba el 10% sobre el valor FOB de exportación. Juan consiguió nuevos socios que luego desertaron; la razón: los dos años siguientes se rebajó el subsidio de 10% a 6%. Al año siguiente a 4%. Dos años más tarde Juan sólo recibía 2%.

Juan se debatía entre los ingresos y los costos a duras penas. No podía incrementar sus ventas porque sus antiguos mercados fueron copados con productos procedentes de países cercanos: Perú, México, Colombia y algunos otros más. Mirando los últimos años, Juan solo sabía una cosa: no entendía la economía. (¿Quién la entiende?).

2. 1977 Y EL RIFENT: UN AÑO Y UN ORIGEN

En 1977, Bolivia vivió un auge económico por los altos ingresos nacionales provenientes de la exportación de productos tradicionales. El Estado era del tipo interventor, con claros rasgos empresariales adoptados tras la crisis de mediados de siglo. Después del fracaso de la estrategia de sustitución de importaciones, un gobierno dictatorial decidió impulsar las exportaciones no provenientes del sector público. Es el primer esfuerzo por incentivar las exportaciones no tradicionales. En agosto de 1977 se aprueba el Régimen de Incentivos Fiscales a las Exportaciones No Tradicionales (RIFENT), que contemplaba tres tipos de incentivos: tributarios, arancelarios y compensatorios.

El primero exoneraba al producto de impuestos a la exportación y a las ventas. En cuanto a aranceles, se establecía la exoneración previa del arancel o su devolución posterior. En tercer lugar, permitía aplicar hasta un 30% de compensación sobre el valor FOB de exportación a través del Certificado de Reintegro Tributario para las Exportaciones (CERTEX). Los criterios eran: grado de elaboración, insumo nacional directo incorporado, procedencia de zonas deprimidas del país o constituir productos nuevos de exportación.

Este mecanismo corresponde a la categoría de subsidios selectivos a las exportaciones.

3. UNA SEGUNDA TENTATIVA: 1987 - 1989

En 1985, un equipo neoliberal asume el gobierno, efectuando una redefinición del Estado y gozando de la exitosa estabilización de la economía. Las principales reformas -mayor disciplina fiscal, apertura del comercio, liberalización financiera y privatización- tendían a modernizar el Estado. En cuanto a reformas comerciales, se rebajó el arancel unilateralmente hasta un 10% sobre el valor CIF de exportación, y se ligó el crecimiento de la economía al crecimiento de las exportaciones mediante dos medidas: la devolución del IVA y un subsidio directo de 10% sobre el valor de exportación.

La Ley 843 de mayo de 1986 instituye la devolución a los exportadores del IVA por compras o insumos en el mercado interno, y establece el Certificado de Notas de Crédito Negociable (CENOCREN) para la devolución del IVA incorporado en el producto exportado. Se establece un límite del 10% sobre el valor total de la exportación para este sistema.

Respecto a los incentivos aduaneros, en julio de 1987 se establece el Certificado de Reintegro Arancelario (CRA), como compensación a los gravámenes arancelarios pagados por concepto de aranceles de importación de insumos incorporados en el producto exportado; el CRA se otorgaba en dos niveles: 5% para exportaciones tradicionales, y 10% para las no tradicionales.

Este mecanismo corresponde a un subsidio simplificado y generalizado a las exportaciones no tradicionales.

4. UNA TERCERA TENTATIVA: 1993 - 1995

Ser y qué ser: ¿Estado paternalista y subsidiador o Estado regulador y de mercado?

Eliminado el paternalista CRA, ¿qué papel debía asumir el Estado para promover las exportaciones? Mientras en otros ámbitos el Estado seguía la tendencia mundial del Estado Regulador, en el comercio exterior y tras diez años de estancamiento económico era evidente que se requería de una nueva intervención.

El gobierno debía considerar dos cosas: a) que ya dos veces las políticas de subsidios no habían logrado consolidar el incremento de las exportaciones y que los exportadores privados habían abusado de los mecanismos establecidos, y b) que a partir de la eliminación del CRA se instituyó un sistema de *draw-back* de niveles fijos de devolución (2 y 4% sobre el valor FOB) y las exportaciones presentaron una tendencia descendente desde entonces.

El 16 de abril de 1993 se promulga la Ley de Desarrollo y Tratamiento Impositivo de las Exportaciones, que garantiza la devolución de impuestos indirectos y aranceles a los exportadores, respetando el principio de neutralidad impositiva; para ello se establece la devolución del IVA, del impuesto a las transacciones (IT), del impuesto al consumo específico (ICE) y del gravamen aduanero consolidado (GAC).

5. EL MONTAJE: LOS MECANISMOS OPERATIVOS

Respecto a los impuestos internos al consumo, el IVA era reintegrado a los exportadores por un monto igual al impuesto incorporado en el costo de las mercancías exportadas. Se solicita la devolución sólo en caso de que el «crédito fiscal» del mes sea mayor al «débito fiscal», con un límite de 13% del valor FOB de exportación. La devolución se realiza a través de un Certificado de Devolución Impositiva (CEDEIM) que engloba la devolución por todos los impuestos internos al consumo y aranceles.

La devolución del IT la reciben los exportadores respecto del monto pagado en la adquisición de insumos y bienes incorporados en la mercancías de exportación. El reintegro será por el monto resultante de aplicar la alícuota sobre el valor FOB de exportación para las exportaciones menores -inferiores a US\$ 5 millones y que constituyen el 25% del total de exportaciones no tradicionales-; para las exportaciones mayores -partidas arancelarias mayores a US\$ 5 millones, el 75% de las exportaciones no tradicionales- se aplicará la alícuota sobre el 70% del valor FOB de exportación.

Del ICE se establece el reintegro para todos los insumos que intervinieron en el proceso de producción, previa presentación de la nota fiscal.

El GAC se devuelve por los montos efectivamente pagados por los exportadores o por terceras personas por concepto de gravámenes aduaneros derivados de la importación de mercancías y servicios del universo arancelario, incorporados en el costo de las mercancías exportadas.

El reintegro automático del GAC tiene dos niveles fijos de 2% y 4% sobre el valor FOB de exportación, de acuerdo a los valores de exportación alcanzados por las partidas arancelarias.

Este mecanismo se aproxima a la modalidad de devolución de impuestos a las exportaciones.

CUADRO 3: TRES PAQUETES DE INCENTIVOS

ROL ASUMIDO POR EL ESTADO	TIPO DE INCENTIVO	PERIODO	ARANCEL VIGENTE	MONTO DE LA COMPENSACION (POR ARANCELES)
INTERVENCION Empresarial y paternalista	RIFENT	1977 a 1985	10 - 15%	0 - 30%
INTERVENCION Promotor del desarrollo	CRA	1987 a 1991	16 - 20%	10%
NO INTERVENCION Neutral	CEDEIM	1993 a 1995	10%	2 - 4%

6. EL RIFENT, EL CRA Y EL CEDEIM

He aquí las diferentes políticas de fomento a las exportaciones aplicadas en Bolivia desde 1977.

El RIFENT corresponde a un Estado interventor en un escenario de confianza: se seleccionaron los productos a promocionar y se otorgaron subsidios diferenciados.

El CRA nace también de un Estado interventor, pero en un escenario de desconfianza. Se duda de que la selectividad funcione con autonomía estatal y eficiencia administrativa, y se otorga un subsidio generalizado. El CEDEIM opta por la neutralidad impositiva; en base a matrices insumo-producto obtiene los coeficientes de reintegro, los promedia y se fijan rangos de devolución por grupos de partidas arancelarias. Se establece un sistema de devolución «determinativo» para las empresas que consideren que los reintegros son inferiores a los correspondientes a sus exportaciones.

La elección de cada una de estas políticas implicó asumir posiciones de confianza o desconfianza en la capacidad estatal. ¿Cuáles fueron los costos y beneficios de cada una de las casillas? El estudio en detalle de los tres sistemas buscará una respuesta.

IV. AL FINAL DE LA CADENA DE LAS POLITICAS PUBLICAS... LOS RESULTADOS

1. DE LA CORRUPCIÓN, EL RENTISMO, LA CAPTURA Y OTROS PECADOS

Tal vez se quedó dormido un rato. Si lo hizo, al despertar seguía sentado en su escritorio con la cara en las manos. No había logrado conciliar el sueño en la última semana. Su vida estaba hecha pedazos. Letras pendientes por el pago de la vivienda (si es que podía llamarse así), la compra de material escolar por el inicio de clases, el delicado estado de salud de uno de sus hijos eran sólo algunos de los hitos de su duro calvario.

Llevaba tres meses trabajando en la Dirección General de Impuestos Internos, gracias a la recomendación de un tío político que había trabajado en la «campana». El sueldo era muy bajo, pero al menos era un sueldo. El no podía aspirar a mucho: sólo dos años de Auditoría en la Universidad Mayor de San Andrés. La necesidad económica lo empujó a abandonar la carrera.

Sonó el teléfono. Era su tío político, quien le dijo que atendiera personalmente a un empresario muy destacado; el pariente recalcó que se trataba de alguien muy importante en el ámbito político y empresarial.

Se incorporó pensando que le asustaba la idea de reunirse con alguien de ese calibre. El sólo recibía las solicitudes de devolución de impuestos para las exportaciones, y sus contactos eran «tramitadores», auditores frustrados como él. Sus pensamientos deambulaban entre la incertidumbre de la reunión y sus eternos problemas económicos y familiares.

Llegó la hora del encuentro y se presentó la persona anunciada, quien llevó todo el peso de la conversación. Dijo su nombre, mencionó al tío, le presentó solicitudes de devolución de impuestos por grandes montos y, por último, le pasó un cheque a su nombre por un monto considerable.

Una vez solo, revisó los documentos de inmediato. La partida arancelaria por la que solicitaban reintegro no correspondía a la partida que figuraba en la hoja de verificación de aduanas. Comprendió el motivo del cheque.

Se sintió indignado. Levantó el teléfono y pensó en decir que ... con él se habían equivocado, que ... tenía sus principios, que ... tenía miedo. Pero miraba el cheque a su nombre y pensaba que ... tenía tres pagos vencidos, que ... su hijo no podía seguir asistiendo a la escuela sin material,

que ... su sueldo era muy bajo para todo el trabajo que realizaba, que ... si no aceptaba, podía perder el empleo.

Colgó el auricular¹².

2. ¿QUÉ SE ESPERABA Y QUÉ SE LOGRÓ?

Hemos construido un enfoque de los procesos de formulación de políticas de incentivos a las exportaciones en donde se asume que los tecnócratas, al diseñarlas de acuerdo a sus «percepciones», esperan determinados resultados y comportamientos de los agentes involucrados. Asimismo hemos descrito las características técnicas de los tres incentivos fiscales a las exportaciones no tradicionales, situando a cada uno en las opciones de formulación de las políticas públicas (confianza y desconfianza). Ahora contrastaremos los resultados esperados con los obtenidos.

Es obvio que, si se confía, existe un riesgo de sobreestimación de las capacidades estatales, tal como la desconfianza supone la posible subestimación de dichas capacidades (además del sacrificio de rigurosidad teórica por las atrofias estatales).

Presentaremos los resultados en dos niveles: a) resultados numéricos de la aplicación de las medidas¹³. b) La respuesta de la burocracia estatal y del sector privado frente a la confianza o desconfianza depositadas en ellos.

3. EL RIFENT: LA PRIMERA PRUEBA DE LA CAPACIDAD DEL ESTADO

El RIFENT -que corresponde a un Estado interventor que genera confianza en su desempeño- fue concebido pensando en incentivos que impulsaran el crecimiento de las exportaciones industriales posteriores al proceso de sustitución de importaciones. Se

¹² *La historia es ficticia, dadas las dificultades de realizar entrevistas sobre corrupción real; se busca ejemplificar la existencia y la conjugación de factores como la nominación de funcionarios públicos por afinidad política o nepotismo, la vulnerabilidad a la "captura" a raíz de los bajos salarios y el grado de capacitación de la burocracia estatal.*

¹³ *No pretendo atribuir el crecimiento de las exportaciones sólo a los esquemas de incentivos, pero sin duda éstos explican las fluctuaciones en los valores de exportación. En Bolivia existen al menos dos trabajos que muestran con instrumental econométrico los determinantes de las exportaciones y la relevancia de cada uno de ellos. Ver UDAPE, 1993, y Antezana, 1993.*

trataba de incentivos selectivos de acuerdo a características que se consideraban «deseables» como fuente de ingresos para el país.

Con todo, los resultados fueron ambiguos e inestables en el tiempo.

El RIFENT fue formulado por los tecnócratas de entonces como un claro subsidio al sector exportador. Cabe resaltar que el diseño de políticas comerciales -y probablemente de todas las políticas públicas- tiende a una mayor «confianza» en la labor del gobierno cuando el régimen es dictatorial, pues se supone una mayor rectitud de los responsables.

Se confió en la capacidad del Estado para manejar un esquema de promoción de exportaciones discrecional, diferenciado y selectivo.

A. Lo esperado y lo obtenido

En los casi 10 años de vigencia del RIFENT, las exportaciones tuvieron una trayectoria impredecible y fluctuante entre auges insospechados y bajas abismales. ¿Por qué?

Pueden distinguirse dos tendencias: entre 1977 y 1980 las exportaciones presentaron elevadas tasas de crecimiento. Pero entre 1980 y 1984 descienden vertiginosamente, entre otros factores por un atraso cambiario del 50% que permitía compensar con el CERT sólo la mitad de la pérdida de competitividad internacional o del poder adquisitivo interno, por los desórdenes en la economía boliviana de entonces y por la inestabilidad de los incentivos fiscales¹⁴.

Entre 1980 y 1984 las exportaciones pasaron de US\$ 150 millones a menos de US\$ 30 millones, con una tasa de decrecimiento acumulada del 77% con respecto a 1980. Aun cuando existían incentivos fiscales considerables, la hiperinflación convirtió los CERTEX en documentos sin valor (la compensación se otorgaba en moneda nacional).

La «selectividad» de los productos, por su parte, se dirigió a incentivar los productos que incorporaban mayor valor agregado, los de zonas deprimidas y los de mayor incorporación de insumos nacionales. La selectividad fue fructífera mientras el mecanismo era realmente de compensación.

¹⁴ Entre 1982 y 1985, por el atraso cambiario del dólar oficial y la brecha con el paralelo, que llegó a una relación de 15 a 1.

El RIFENT logró su objetivo de diversificación de las exportaciones. Por un lado, descendió el volumen de algunas exportaciones tradicionales dentro de las no tradicionales (café, azúcar, algodón, cueros, ganado); en el mejor de los casos permanecieron iguales (artesanías, goma), y las que incrementaron relativamente su valor de exportación fueron exportaciones de nuevos rubros.

El RIFENT fue anulado en 1986 por su incompatibilidad con la prioridad del gobierno de estabilizar la economía por la hiperinflación, y con la profunda reforma tributaria iniciada ese año. Antes de la hiperinflación el mecanismo funcionó como una compensación monetaria, logrando impulsar las exportaciones, pero con modificaciones de toda índole: los porcentajes sobre el valor de exportación variaban por lo menos dos veces al año, porque no existía consenso sobre qué productos incentivar, con qué tasas y bajo qué modalidades administrativas. Dos veces se dio marcha atrás en las modificaciones; la ineficiencia de los cambios mostró las discrepancias de los tecnócratas sobre las características técnicas de los mecanismos.

Además, y aunque no hay estudios sobre el grado de abuso por parte del sector privado, se sospecha que existieron, aunque no en grandes proporciones: de lo contrario se habrían denunciado, como muchos otros abusos del régimen dictatorial, administrador del mecanismo en sus primeros años de aplicación. En los años siguientes, como las compensaciones eran ínfimas por la pérdida de valor de la moneda nacional en la que se otorgaban los reintegros, no existían motivos para realizar fraudes fiscales.

B. Las lecciones del diseño del mecanismo

a) El principal error: falta de flexibilidad

El instrumento estaba diseñado para funcionar en un marco de estabilidad económica, y no pudo adecuarse a los altos índices inflacionarios.

b) Una segunda lección: la coherencia y la voluntad política

Se puede deducir que lo que faltó para un verdadero impulso a las exportaciones no tradicionales fue la coherencia con el resto de las políticas macroeconómicas. La mejor

política de promoción y un sector privado con empuje y ganas no son suficientes para el éxito en los mercados internacionales. Es necesario un contexto macroeconómico estable y la voluntad política para llevar a término las medidas.

En el caso del RIFENT, los primeros años de implantación tuvieron el efecto esperado, tanto en la diversificación como en el aumento total del valor de exportaciones no tradicionales; después, y a medida que la estabilidad inflacionaria se priorizaba por sobre el crecimiento económico, se agotó todo esfuerzo de promoción.

c) Tercera lección: confianza según las características del gobierno

Los efectos anteriores han sido descritos por varios autores y por otras experiencias (UNCTAD, 1993; Banco Mundial, 1991). Subsiste un punto para la reflexión: los costos de asumir una posición de «confianza» y otorgar subsidios selectivos podrían derivar en corrupción pública y rentismo privado.

No fue así en el caso del RIFENT: el sector privado reaccionó de diversa manera según su percepción sobre la fortaleza o debilidad del gobierno para aplicar las sanciones a los detractores. En el primer período, el empresariado percibió una mayor autoridad de los administradores públicos, por lo que sólo se dieron casos aislados de abuso del sistema¹⁵. Todos los gobiernos que se sucedieron después fueron considerados «débiles», pero como las compensaciones eran mínimas no había acicate para el rentismo.

4. EL CRA: ¿LA DESCONFIANZA CORRIGE LAS FALLAS?

Tras la crisis de mediados de los 80 asumió un nuevo gobierno, el que obtuvo éxitos macroeconómicos en todas las áreas: estabilización de precios, disciplina fiscal y monetaria, estabilidad cambiaria. Ahora el desafío era impulsar el crecimiento económico.

¹⁵ *Un ejemplo es la exportación de manufacturas de oro. Los productos manufacturados recibían las mayores compensaciones y estaban exentos de todas las regalías (impuestos a las exportaciones). Los empresarios utilizaron el RIFENT para la exportación de manufacturas artesanales de oro macizo. Exportaban grandes volúmenes de oro sin pagar regalías y además obtenían reintegros adicionales. Los productos eran fundidos en los países importadores.*

Como ya se vio, bajo un esquema neoliberal el Estado siguió pensando que debía intervenir para propiciar el ansiado crecimiento económico, pero ahora -tras un período de caos- se «desconfiaba» de la capacidad administrativa del Estado. Así, se decidió un subsidio uniforme del 10% sobre el valor FOB de exportación.

Los tecnócratas pensaron que un subsidio *flat* de 10% evitaría la discrecionalidad de los burócratas y con ello los fraudes fiscales, las alianzas con privados y los sobornos. No fue así: el mecanismo se convirtió en una ganga para los exportadores inescrupulosos¹⁶. El rentismo no desapareció con las reglas uniformes.

Por su parte, los agentes del Estado reafirmaron la negación de una racionalidad colectiva, demostrando que los intereses privados actúan en desmedro del beneficio social.

A. Lo esperado y lo obtenido

Sin duda el CRA tuvo un efecto directo: el vigoroso impulso a las exportaciones no tradicionales. Estas se incrementaron hasta alcanzar en 1990 un valor exportado récord (aproximadamente, US\$ 300 millones). En 1989 y 1990 se triplicó el valor exportado, con tasas de crecimiento de alrededor del 90% respecto al período anterior.

El CRA también logró diversificar las partidas de exportación: de menos de 100 partidas en 1985 a cerca de 250 en 1991. Nuevas empresas (150) ingresaron a los mercados internacionales, totalizando 480 exportadoras de productos no tradicionales.

Pero, a partir de marzo de 1991, cuando se reduce el CRA a un sistema de draw-back (con niveles de 2% y 4% sobre el valor FOB), las exportaciones exhiben un marcado descenso, también causado por los desastres climáticos y la caída de los precios internacionales.

¹⁶ *Uno de sus escasos efectos fue la promoción del turismo del ganado vacuno del oriente boliviano. En efecto, los ganaderos de la frontera con Brasil cruzaban las cabezas de ganado como exportaciones ficticias y luego retornaban con ellas. Un ganadero "exportó" en un mismo día el mismo ganado seis veces: cruzaba la frontera con el ganado, obtenía las pólizas de exportación respectivas y retornaba al país por algún punto no controlado de la frontera; repitió el proceso las veces que quiso.*

El bolsillo del país: el impacto macroeconómico

El CRA también experimentó modificaciones. La primera, en marzo de 1988, anuló el CRA para la minería. La segunda, en agosto de 1990, rebajó la tasa de devolución de 10% a 6%, y la tercera lo reemplazó por un mecanismo de devolución de aranceles bajo la modalidad draw-back. Todos los cambios aludían a una misma razón: el gasto fiscal, que en 1991 llegó a representar más de US\$ 26 millones (cerca de un 9% de las exportaciones no tradicionales de 1991).

B. Las lecciones del CRA

a) Pecado N° 1: exitismo prematuro

A dos años del establecimiento del CRA la evaluación del gobierno era de un milagro en la inserción internacional. Pero los niveles de devolución se fueron reduciendo por el elevado gasto fiscal y con ellos los valores de exportación (aunque no hasta los niveles previos); es decir, el CRA no logró establecer una base productiva consolidada para las exportaciones. El exitismo crea un círculo vicioso que retroalimenta el descenso de las exportaciones. ¿Por qué? Porque con un incentivo las exportaciones más «fáciles» -básicamente, *commodities*- son las que incrementan su valor de exportación; agotados estos productos, se empieza a exportar otros de maduración más lenta. Los empresarios, al notar que las exportaciones no crecen tanto, piensan que algo anda mal y revisan sus inversiones y operaciones futuras.

b) El «efecto perverso» de las políticas públicas

Se sabe que en muchos casos las políticas públicas provocan resultados contrarios a los deseados. Este fenómeno se reflejó en el CRA.

Sus formuladores fijaron una tarifa uniforme por dos motivos: evitar la discrecionalidad y con ello la defraudación fiscal, y crear un mecanismo expedito para la promoción de exportaciones. Nada de eso se logró. Este esquema no llegó nunca a ser «ágil» ni «transparente». De nada sirvió la desconfianza en este caso, porque igualmente

se abusó del mecanismo, y mucho más que con el subsidio selectivo y discrecional anterior.

Respecto a las facilidades administrativas, un sistema simplificado con un costo tan alto produjo una verdadera lluvia de solicitudes de devolución, con el consiguiente retardo de los procedimientos para hacerla efectiva, por los desajustes fiscales causados. Hoy, a cuatro años de la supresión del mecanismo, aún existen solicitudes pendientes. Al ir disminuyendo el porcentaje del CRA, cada vez menos empresas solicitaban los reintegros a causa de los tortuosos trámites administrativos, que podían acabar con la paciencia de cualquiera.

c) Carencia de señales claras

Los mecanismos deben estatuir las condiciones temporales de su vigencia, para que los actores puedan planear sus acciones futuras.

En este caso no se emitieron señales claras para que los empresarios percibieran una regla estable para sus decisiones de inversión y de proyección de utilidades. Por eso abusaron como de una fuente «caída del cielo» para acumular ingresos. Las modificaciones, que reflejaban el debate abierto entre equilibrio fiscal y promoción de exportaciones, hicieron que el CRA siempre se percibiera como muy transitorio.

d) Confianza con gobiernos fuertes, si dan pruebas de su fortaleza

El MNR, gobierno que dictó el CRA, era percibido como «fuerte» pues, junto con enfrentar exitosamente la crisis económica, se mostraba «duro» en el proceso de ajuste.

¿Por qué, si los exportadores percibían un gobierno fuerte, abusaron del mecanismo? Porque nunca se investigó (y menos penalizó) a quienes se aprovecharon: el gobierno estaba más preocupado en reducir el costo fiscal mediante una disminución del coeficiente de aplicación que a través de un mayor control del mecanismo; además, se pensaba que la simplicidad del sistema bastaba para evitar distorsiones.

Así, al detectar la inexistencia de un control, el sector privado se dedicó a un abuso masivo que derivó en la supresión del CRA.

e) Falta de priorización, coherencia y continuidad de los objetivos

La incoherencia de promover las exportaciones para luego modificar las reglas del juego por necesidades presupuestarias hizo que los empresarios no vieran las políticas dirigidas al sector exportador como muy favorables a sus intereses, por lo que las inversiones privadas de ese período correspondieron en general a productos primarios o semimanufacturados, de bajas necesidades de inversión.

f) Autonomía del Estado y del sector privado

La confianza de los tecnócratas garantizó la autonomía estatal. El mecanismo era general, no se detectaba mezcla de intereses privados y públicos, y era imposible presionar por valores de reintegro mayores.

Esta autonomía al favoritismo y la discrecionalidad del Estado era real; la corrupción del mecanismo se dio por incapacidad técnica para comprobar la exportación efectiva de los productos (para lo que hubiera bastado un aviso de conformidad en destino).

g) Y... poca capacidad técnica para encarar la complicidad del sector privado

La complicidad de la acción privada cuando se trata de rentas monetarias es un factor insoslayable. En 1993, se trató de realizar auditorías externas a empresas sospechosas de haber abusado del CRA; la respectiva licitación pública se declaró desierta. La mayoría, si no todas, de las agencias especializadas tenían como principales clientes a empresas que habían solicitado el CRA.

C. El CEDEIM: un éxito fugaz

El CEDEIM fue formulado bajo el concepto de un Estado «neutro» que decidió eliminar el sesgo antiexportador de la «exportación de impuestos». Era un sistema integrado de devolución de los impuestos internos al consumo y de los aranceles pagados en los insumos incorporados en el proceso de producción. Corresponde a un Estado no interventor, con confianza en la capacidad estatal.

D. Sus resultados

El CEDEIM fue establecido en una ley. Su diseño era eminentemente técnico, con todo el rigor que aconsejan los textos.

Hasta la promulgación de la ley, todos concordaban en otorgar la neutralidad impositiva a las exportaciones. Los problemas se presentaron al elaborar las modalidades administrativas de funcionamiento.

Los tecnócratas se dividieron en dos grupos: los de Hacienda y la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE), que pensaban que el mecanismo debía utilizarse estrictamente para devolver el componente impositivo incorporado en los productos de exportación, y los de Industria y Comercio, que querían usar la ley para otorgar subsidios encubiertos¹⁷. Respecto a la neutralidad impositiva «perfecta», pensaban que no era viable administrativamente.

Tras numerosas discusiones se acordó que la única forma eficiente suponía dos condiciones: un sacrificio del rigor teórico, y que el grado de ese sacrificio surgiera de un proceso de negociación entre todos los involucrados.

Hacienda entendió que mecanismos muy complejos implicaban una capacidad administrativa cuya ampliación podría anular los beneficios deseados. Industria también cedió en sus propósitos. Se optó por otorgar devolución de impuestos pero con

¹⁷ *Con los años, la devolución de impuestos se ha convertido en una forma de subsidios encubiertos a las exportaciones, principalmente por la dificultad de evaluar las políticas de los socios comerciales y porque el GATT se ve imposibilitado de condenar estas prácticas sobrecompensatorias. Así, muchos países latinoamericanos otorgan subsidios con el nombre de "reintegros arancelarios".*

componentes reducidos de subsidios, los que perseguían la sencillez administrativa antes que la sobrecompensación de los sesgos antiexportadores.

Para la devolución del IVA y del ICE (impuesto al consumo específico) se diseñaron procedimientos efectivamente neutros, que devolvían los impuestos internos pagados en el proceso productivo. En el caso del Impuesto a las Transacciones (IT) y del Gravamen Aduanero Consolidado (GAC), los procedimientos implicaron un sacrificio teórico para adecuar la medida a la capacidad administrativa estatal, pero esa desviación de la neutralidad se sustentaba en un estudio técnico de matrices insumo-producto que cuantificaban los montos. No se previeron sistemas generalizados de devolución como en el CRA, pero sí niveles promedio según los componentes impositivos incorporados que las matrices indicaron.

El sacrificio teórico estuvo dentro de los márgenes aceptables para Hacienda y para la normativa internacional¹⁸.

El sector privado también hizo su parte

Eliminado el CRA por el abuso de algunos, el propio sector privado tenía interés en un control más riguroso que en el pasado.

Además, por primera vez los empresarios de todas las regiones del país se movilizaron para incorporar equipos técnicos que debatieran y presentaran sus demandas ante las autoridades.

Por último, entendieron que los subsidios desproporcionados de antaño no podían durar por el alto costo que representaban, por lo que optaron por la demanda de estabilidad de las reglas del juego a cambio de menores tasas de compensación.

E. Lo esperado y lo obtenido

Analizando la estructura de las exportaciones totales se observa que desde 1984 las exportaciones no tradicionales han ganado participación frente a las exportaciones mineras

¹⁸ Ver anexo 3 para el funcionamiento de la devolución del IVA, y anexo 4 y 5 para ejemplos de desviación de la neutralidad.

y de hidrocarburos. En 10 años han aumentado su participación 10 veces: de un 4% en 1984 a más del 40% en 1994. Asimismo han triplicado su valor exportado, de US\$ 150 a 456 millones, alcanzando en 1994 un récord histórico.

En 1990 los productos primarios representaban el 42% del total. Entre 1993 y 1994, ya vigente el CEDEIM, los productos primarios representan el 14%, y el resto corresponde a los productos elaborados (37%) y semielaborados (49%). Es decir, este sistema incentiva la exportación de productos con algún grado de elaboración.

a) *Los beneficios entre las empresas grandes y las chicas*

Los resultados parecen confirmar la experiencia internacional, que señala que el beneficio de las concesiones depende bastante de los ingresos de la rentabilidad exportadora: «... esas concesiones proporcionan mayores beneficios a las compañías acreditadas con importantes cifras de exportación que a las recién establecidas en el sector, cuyos beneficios probablemente sean escasos durante los años iniciales (...) no obstante, *la eficacia de esas concesiones para estimular un incremento adicional de las exportaciones puede ser mayor en el caso de los nuevos exportadores...*»¹⁹.

Este parece haber sido el caso del CEDEIM: aunque sus mayores usuarios son empresas grandes y consolidadas en Bolivia y aunque las principales exportaciones crecieron, cada vez es mayor el número de partidas arancelarias con destino a la exportación, y éstas incrementaron sus exportaciones más aceleradamente que las empresas grandes²⁰.

b) *El decreto de madrugada: un intento de modificación del CEDEIM*

Durante dos años, entre 1993 y 1994, el mecanismo funcionó mejor que todos los precedentes. Los trámites era ágiles, las exportaciones crecieron sustancialmente, se realizaban evaluaciones periódicas inter-agentes acomodando el mecanismo de acuerdo a su desempeño, y las relaciones se tornaron continuas y respetuosas.

¹⁹ UNCTAD, 1993.

²⁰ Ver para mayores detalles: Noda, Patricia, *Incentivos a las exportaciones no tradicionales*, Universidad Católica Boliviana. Economía, 189.

El autocontrol de los empresarios fue algo inédito e inesperado. La experiencia de subsidios previos eliminados por el abuso condujo a que las cámaras de comercio y gremios privados propusieran investigaciones cuando se sospechaba alguna irregularidad. Tal fue el caso del oro, la soya, las manufacturas de madera, etc., donde los propios empresarios propusieron una fiscalización más rigurosa.

Varios factores incidieron en este buen comportamiento, pero lo central es que se establecieron los cimientos de relaciones de verdadera confianza *entre todos los agentes*.

Los empresarios se sintieron parte del proceso modernizador; percibieron señales claras de que el gobierno tenía interés en promocionar las exportaciones, y realizaron así inversiones a largo plazo -la inversión privada se elevó ese año más de un 100%-²¹; además, reconocieron las restricciones del gobierno para otorgar reintegros más elevados y aceptaron los coeficientes negociados.

Los burócratas estatales también se sintieron parte del proceso. Intervinieron en la elaboración de los decretos que regulaban las modalidades de devolución de impuestos, e incorporaron allí sus sugerencias sobre cómo agilizar los trámites y cómo realizar auditorías a los empresarios privados.

Puede parecer que estemos sobredimensionando el impacto de las relaciones mutuas en el éxito del mecanismo. Veamos qué pasó con el CEDEIM.

En 1994, nuevas autoridades asumieron la Secretaría de Industria y Comercio y la Secretaría de Finanzas, y se realizó una reforma tributaria, por lo que decidieron alterar las modalidades de devolución para adecuarlas a las nuevas reglas. El cambio fue sustancial. Las modificaciones apuntaron al respeto a la «neutralidad impositiva», eliminando los procesos de negociación y de concertación ya experimentados. Desde entonces, el mecanismo dejó de funcionar.

De enero a julio de 1995, los trámites de devolución de impuestos se paralizaron, y hoy funcionan deficientemente. ¿Los motivos? Los mismos errores del pasado.

²¹ *La inversión privada, Ministerio de Exportaciones y Competitividad Económica, 1993.*

En primer lugar, las nuevas modalidades de incentivo fueron promulgadas en un decreto supremo de un día para otro -el «decreto de madrugada»-, sin que nadie fuera de los tecnócratas supiera de su advenimiento.

Los exportadores reaccionaron airadamente; su movilización y la amplia cobertura periodística consiguiente fueron fruto²², en primer lugar, de que se habían acostumbrado a una nueva forma de relación con el sector público y sentían esta nueva medida como «un golpe por la espalda»; en segundo lugar, se sintieron defraudados porque ya habían percibido que el gobierno estaba tomando en serio la necesidad de reglas del juego estables para los empresarios.

En vista de las protestas, el «decreto de madrugada» se derogó sin haber entrado nunca en vigencia, y el gobierno decidió reelaborarlo de forma concertada.

El nuevo CEDEIM fue una suerte de «diálogo de sordos» donde los agentes, por el deterioro de las relaciones, ya no aceptaban el punto de vista de los demás. Se negociaba por posiciones -un juego de suma cero- y no buscando otras opciones. Finalmente, se retornó al antiguo CEDEIM pero con tasas de devolución menores y otras modificaciones. Al contrario de la primera vez, el mecanismo tardó mucho tiempo en funcionar eficientemente. La relación entre tecnócratas, burócratas y empresarios privados se deterioró y dentro del propio gobierno se estableció un duelo implícito entre Finanzas e Industria, que no hizo más que desorientar al empresariado.

Las exportaciones siguen creciendo²³ en el corto plazo, pero, cuando se trata de planificar operaciones futuras, los empresarios adoptan una posición de «sentarse y esperar»²⁴.

²² Estas afirmaciones provienen de una entrevista realizada a Marcos Iberkleid, miembro destacado del directorio de la Cámara Nacional de Exportadores.

²³ Las que presentan altas tasas de crecimiento corresponden a productos primarios (principalmente soya), las menos riesgosas y las que requieren menos inversión.

²⁴ Esta afirmación se apoya en pocas observaciones, pero de bastante relevancia. Se realizaron encuestas a dos de las seis mayores empresas de exportaciones no tradicionales: Moda Express y DIMA S.A.

F. Las lecciones

En los tiempos de gloria: antes del intento de modificación

La lección más importante aquí es la de formular políticas con confianza, pero previendo las posibles fallas de la capacidad estatal y compartiendo responsabilidades con el sector privado. El CEDEIM otorgó subsidios al sector privado y discrecionalidad a los funcionarios para su administración²⁵, pero «confió» después de haber tomado medidas para remediar las posibles debilidades del sistema.

Esta es una diferencia crucial entre el CRA y el CEDEIM. El primero adoptó una posición de desconfianza y reglamentó fijando una regla uniforme para evitar las falencias del sistema. El CEDEIM, en su primera etapa, reglamentó desde la confianza atacando los problemas en su origen. Además, el sector privado intervino en la formulación y aplicación del mecanismo, por lo que se sentía en parte responsable de sus resultados.

G. ¿Cómo se atacaron los problemas?

a) Capacidad administrativa

Se capacitó a personal a nivel nacional, y en algunos casos se otorgaron incrementos salariales para despertar una motivación.

También se desconfiaba de la fiscalización del mecanismo, por lo que se decidió licitar al sector privado las actividades de auditoría. Los recursos de la licitación de auditorías nunca llegaron, y el propio sector público -a través de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y el Sistema de Ventanilla Única para las Exportaciones (SIVEX)- se hizo cargo de los procedimientos de manejo y control del CEDEIM: contra lo pronosticado, el proceso funcionó eficazmente.

A veces se tiende a subestimar la capacidad de aprendizaje de la burocracia pública. Además, las tareas de alta complejidad pueden ser realizadas si existe una política de «inserción» y acoplamiento de las funciones y objetivos del gobierno con las de los funcionarios públicos (ver más adelante).

²⁵ *Dicha discrecionalidad otorgada se describe en los Anexos.*

b) Autonomía del Estado

Por los antecedentes de abuso no se pensó en reglas fijas, sino en un punto intermedio entre lo rígido y lo discrecional. Puesto que es más fácil capturar a pocos funcionarios que a muchos, se conformó una comisión multiinstitucional que decidía los aspectos discrecionales.

Al detectar intereses privados poderosos y peligrosos, se decidió establecer auditorías a los sospechosos. Aunque éstas no se concretaron, la publicación de la licitación y el silencio tras su fracaso indujeron a muchos a pensar que sí se habían realizado.

c) Sector público y privado sentados en la misma mesa y no frente a frente

Otro factor que contribuyó a una confianza mutua fue el intento de «ponerse uno en el lugar del otro». Así, las sucesivas negociaciones pudieron avanzar en la identificación de los mecanismos cercanos al óptimo para la promoción de exportaciones.

A la inversa, la formulación vertical del CRA y el RIFENT no contempló consultas a otros agentes sobre la viabilidad y conveniencia de dichas medidas.

En las negociaciones del CEDEIM se consultó a ejecutores de políticas a todos los niveles: directores, jefes de departamento, funcionarios administrativos, etc. Ello, por las funciones contrapuestas en la DGII y la Secretaría Nacional de Industria y Comercio: La primera amplía los recursos del Tesoro; la segunda los reduce.

La idea era incorporar en los «recaudadores» la noción de que, si se producía más, se recaudaría más. Era la primera vez que se iba más allá del simple diseño de políticas por una cúpula tecnócrata que decidía el futuro del ámbito económico.

Por otro lado, cuando detectaban trabas administrativas, estas reuniones interinstitucionales las presentaban a las comisiones multipartitas y, como estaban presentes todos los involucrados, se tomaban las medidas necesarias sin necesidad de sufrir el retardo tradicional de las normas legales.

Los empresarios privados de todas las escalas intervinieron activamente y tecnificaron sus equipos institucionales. De allí surgió la idea de regularizar este tipo de interacciones,

conformándose el Consejo Nacional de Comercio Exterior, en el que se deciden todas las políticas comerciales.

d) Flexibilidad, cuándo y para qué

Mucha flexibilidad confunde a los privados al momento de proyectar sus utilidades. Poca flexibilidad impide corregir los mecanismos «en el camino», retroalimentadas las fallas mediante las relaciones interagentes. ¿Donde está el punto de equilibrio? Encontrarlo es tarea de los encuentros multisectoriales, donde cada institución presenta sus posiciones y se llega a un acuerdo.

En el caso del CEDEIM se otorgó flexibilidad en los procedimientos de determinación de coeficientes y control y evaluación; una flexibilidad administrada por numerosas instituciones, que dificultaba el abuso del mecanismo.

H. Tras el «decreto de madrugada»

Las consecuencias de las malas relaciones interagentes

Los funcionarios estatales deben aprender que vivimos una época de consenso. Ya no es posible diseñar una política verticalmente, sobre todo en áreas en las que los interesados han sido previamente incorporados y consultados.

La apresurada derogación de un decreto supremo que nunca entró en vigencia hizo al gobierno perder credibilidad frente al sector privado y a los propios administradores públicos, lo que nos enseña que existe una responsabilidad en las autoridades de turno de conservar la confianza sustentada en antecedentes de interrelaciones pasadas. Es muy difícil recuperar esa confianza.

Este mecanismo había funcionado mejor que ningún otro durante dos años, y hoy se encuentra casi paralizado. Y la diferencia no se refiere a los diferentes coeficientes de devolución, sino a la forma de concepción de las diferentes medidas.

V. CONCLUSIONES Y UNA REFLEXION

Cuando se habla de políticas comerciales se hace alusión a tres etapas y tres grupos de agentes económicos: la formulación y por lo tanto los tecnócratas del comercio internacional; la aplicación y con ello los administradores del Estado; y los impactos y resultados, que en última instancia dependen de los privados.

Aquí se analizaron las políticas de incentivos a las exportaciones en estas diferentes fases y la interacción de los agentes involucrados en tres regímenes. Con este fin se presentó una sistematización de la toma de decisiones de los formuladores de políticas al momento de decidir las modalidades para promocionar las exportaciones.

La elección de las opciones ha dependido, en la práctica, del escenario en el que operan los formuladores de políticas: confianza o desconfianza ante la capacidad administrativa estatal y ante su autonomía de presiones políticas y corporativas.

La tendencia mundial y el desencanto de los modelos intervencionistas parece indicar que nos movemos hacia modelos de desconfianza. Recientemente se ha tendido al desarrollo de modelos teóricos como el de inconsistencia dinámica de las políticas, el de las irreversibilidades e histéresis y el de búsqueda de rentas.

Estos modelos en general recomiendan reglas uniformes y simples, antes que selectivas y diferenciadas; no delegar mucha discrecionalidad a los burócratas; contemplar reglas o salvaguardias para evitar los cambios, y evitar incorporar al sector privado en la toma de decisiones de políticas públicas (porque sólo existen «intereses privados»).

Sin embargo, las conclusiones del presente estudio de caso indican lo contrario.

Aunque en Bolivia cada una de las modalidades de incentivos incrementó los valores de exportación, otros factores «secundarios» las diferenciaron: consolidación en el largo plazo de los volúmenes de exportación, eficiencia administrativa, correcta utilización de los mecanismos, eficiencia en el costo fiscal y promoción de la inversión en el largo plazo.

El régimen que obtuvo los mejores resultados «secundarios» fue aquel que otorgó mayor diferenciación, mayor discrecionalidad a los funcionarios públicos, mayor flexibilidad y la incorporación de todos los agentes en la creación de los incentivos. Veámoslo:

1. UNIFORMIDAD Y SELECTIVIDAD

La experiencia del RIFENT y el CEDEIM muestran que es posible una mayor selectividad de los productos a promocionar siempre y cuando se ataquen previamente los problemas que podrían ocasionar un mal uso del mecanismo. El CRA -diseñado bajo el concepto de uniformidad- fue el régimen que registró mayores índices de corrupción.

2. DISCRECIONALIDAD

La experiencia del RIFENT y el CEDEIM muestra que si se incorpora a los funcionarios estatales en la fase de formulación, si se los involucra con los objetivos de las medidas, si se les otorgan los incentivos salariales adecuados, es posible obtener buenos resultados.

3. FLEXIBILIDAD

La experiencia del RIFENT hace patente la necesidad de un diseño dúctil, capaz de adecuarse a los cambios del entorno nacional e internacional, aun cuando esa flexibilidad pueda provocar cierta incertidumbre al sector privado. Debe buscarse un nivel de flexibilidad de equilibrio donde los instrumentos puedan ser corregidos en un marco de estabilidad básico para que los exportadores puedan planificar sus operaciones en el largo plazo. Un consejo mixto podría determinar los espacios de flexibilidad, como en el caso del CEDEIM.

4. LA INCORPORACIÓN DE LOS OTROS AGENTES EN EL DISEÑO DE LAS MEDIDAS

En Bolivia, los debates teóricos y las resoluciones se limitaron generalmente al plano de los tecnócratas del sector público; pocas veces se realizaron consultas y negociaciones con los ganadores y perdedores de las medidas, y menos aún con los directos responsables de la aplicación de las políticas.

De estos cuatro factores se deducen algunos denominadores comunes:

A. En primer lugar, se aconseja actuar con confianza sólo si se han atacado las posibles fallas y los espacios de abuso del mecanismo. Se debe aprender a formular políticas que ataquen los problemas en su origen, sin postergarlos para las reglamentaciones. No deben crearse y eliminarse mecanismos porque algunos abusan de sus beneficios. La tendencia debe ser atacar las causas reales que permiten ese tipo de actitudes. Por ejemplo:

- Si los exportadores cambian de partida arancelaria «artificialmente» para obtener mayores reintegros, se pueden limitar los dígitos de las partidas en la reglamentación, o permitir que un Consejo bipartita determine qué partidas deben o no realizar el salto de niveles.
- Si el problema es la comprobación de las solicitudes, debe reforzarse la capacidad técnica y mejorar el sistema.
- Si el problema es la verificación en aduanas, se puede reforzar la institucionalidad a través de mayor gasto público o de una licitación de servicios al sector privado.

B. En segundo lugar, estos cuatro factores deben acompañarse de capacidad administrativa y autonomía estatal para triunfar en la promoción de las exportaciones.

C. A ello se añaden algunos elementos procedentes de las lecciones de la tercera parte:

- La voluntad política
- La coherencia en los objetivos de gobierno
- La emisión de señales claras y transparentes
- El sector público al lado del privado y no frente a frente
- La transmisión mediante señales creíbles del grado de autoridad
- Y sobre todo, las relaciones retroalimentadoras e iterativas

Como estas recomendaciones, existen muchas otras que indican hacia donde deben avanzar las políticas de inserción internacional. Hay pautas sobre cómo deben ser los incentivos: acotados, con límites en el tiempo, desviarse un poco de la neutralidad y

hacerlo selectivamente, compensar los sesgos antiexportadores específicos de la protección, etc.²⁶

Y una cosa sigue siendo obvia: para evitar la exportación de impuestos, y para incursionar en los mercados internacionales, es necesario devolver impuestos a las exportaciones.

Las posibles modalidades para adecuarse a la Ronda Uruguay son muy complejas (arancel cero para los insumos, regímenes de internación temporal, regímenes determinativos, etc.) y los resultados de cada una son ambiguos. Como hemos visto, hay una forma de disminuir la brecha entre lo que se espera en la teoría y lo que se obtiene en la práctica, que es la consideración de factores no económicos.

5. UNA ÚLTIMA REFLEXIÓN

La elite tecnocrática, que funciona como un satélite estatal por las diferencias salariales, de capacitación, de temporalidad, de hábitos culturales, etc., ha adoptado alternativas de intervención o de no intervención de acuerdo a la macroeconomía, a las disposiciones internacionales, a las decisiones de los acuerdos de integración, etc. Pero en el momento de decidir las modalidades específicas, se ha movido alternativamente entre los escenarios de confianza y los de desconfianza. Esta intermitencia parece lógica: tras los abusos se tiende a reducir los espacios de flexibilidad y discrecionalidad de los mecanismos.

Pero, yendo más allá de este primer movimiento, en Bolivia existe un desplazamiento más de fondo, y dice relación con que a medida que se avanza en modelos de promoción de exportaciones y dada la nueva normativa internacional de la Ronda Uruguay, se está produciendo una rotación secuencial hacia un *laisser-faire* en las políticas de incentivos a las exportaciones. Ampliando esta idea vemos que primero se partió con el RIFENT con intervención y confianza, luego se pasó al CRA con la misma intervención pero ya con desconfianza; el CEDEIM, aunque implica un retorno a un escenario de confianza,

²⁶ CEPAL, 1994.

opta por la no intervención; la última tendencia -reflejada en el «decreto de madrugada»- son hacia la no intervención total.

El avanzar hacia un *laissez-faire* en el comercio internacional puede ser o no lo óptimo, dependiendo de cada país y de los contextos. Cada gobierno debe decidir si adscribe o no a la Ronda Uruguay. Aun así existe una cuestión de fondo que es necesario destacar.

A medida que nos alejamos de modelos paternalistas en el comercio exterior (aranceles, licencias, cupos, subsidios, tipo de cambio, etc.) se deterioran las relaciones sector público-sector privado empresarial. Ello no sorprende puesto que se eliminan los beneficios a los empresarios; pero no es un efecto deseable, porque hay muchos desafíos que deben enfrentar juntos si ambos desean cumplir sus objetivos: los gobiernos, mayor crecimiento económico y mayor inserción internacional; y los empresarios privados, mayor producción, mayores exportaciones y mayores utilidades.

Los espacios de trabajo conjunto (como el desarrollo tecnológico) se han ampliado con la Ronda Uruguay: deben modificarse la institucionalidad y las condiciones vigentes, el control de calidad y normalización, los trámites de exportación (fito y zoosanitarios, sellos verdes, antidumping, etc.).

Se presentan tres desafíos complejos -y probablemente contrapuestos- para los formuladores de políticas comerciales: avanzar hacia una mayor inserción internacional, mantener positivas relaciones público-privadas y adecuarse a la normativa de la Ronda Uruguay, lo que implica dismantelar los enclaves intervencionistas persistentes.

VI. ANEXOS

1. SUBSIDIOS A LA EXPORTACION

De acuerdo al D.S. del Pacto Andino, se consideran subsidios a la exportación de naturaleza tributaria y los derivados de regímenes aduaneros, entre otros, los siguientes:

- La exención, devolución o aplazamiento total o parcial de los impuestos directos o de las cotizaciones de seguridad social que paguen o deban pagar las personas naturales o jurídicas, en tanto dichas ventajas se concedan específicamente en función de las exportaciones.
- La concesión, para el cálculo de la base sobre la cual se aplican los impuestos directos, de deducciones especiales directamente relacionadas con las exportaciones o los resultados obtenidos en ellas, superiores a las concedidas respecto de la producción destinada al mercado doméstico.
- La exención, devolución o aplazamiento total o parcial de los impuestos indirectos sobre la producción y distribución de productos exportados, incluidos los impuestos indirectos sobre los insumos, por una cuantía que exceda a los impuestos percibidos sobre la producción y distribución de productos similares cuando se venden en el mercado doméstico. Pueden también ser objeto de exención, devolución o aplazamiento la totalidad de los impuestos sobre los insumos consumidos en la producción del producto exportado.

En el caso de los impuestos especiales o selectivos al consumo que graven los insumos, el monto del reintegro se determina de acuerdo con su incidencia real en el costo de producción de los bienes de exportación.

- La devolución, exención, suspensión o aplazamiento total o parcial de los gravámenes a la importación de materias primas, insumos y bienes intermedios que formen parte de las mercancías de exportación, cuya cuantía exceda a los montos efectivamente percibidos o que corresponda percibir.

2. ANALISIS DE LA NEUTRALIDAD IMPOSITIVA EN LA DEVOLUCION DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

He aquí dos ejemplos para analizar la devolución del IVA (13% en Bolivia):

A. El primero muestra cómo funciona la devolución para dos empresas exportadoras que incorporan diferentes porcentajes de valor agregado (utilidades, servicios, etc). La empresa A incorpora 50% de valor agregado; la empresa B, 100% de valor agregado. Ambas adquieren insumos por US\$ 100.000 (Cuadro 1).

CUADRO 1: DEVOLUCION DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (EN US\$)

	EMPRESA A	EMPRESA B
Compra de mat. prima e insumo (sin 13%)	100.000 87.000	100.000 87.000
Valor agregado y otros	43.500	87.000
Valor de exportación		
Devolución IVA (13% sobre el valor FOB)	16.965	22.620
Crédito fiscal	13.000	13.000
SALDO	3.965	9.620

Ambas empresas lograron acumular créditos fiscales inferiores al límite del 13% sobre el valor FOB, por lo que el monto de devolución será el crédito fiscal y no el «techo del IVA».

Se trata sin duda de una devolución plena de impuestos, pues les reintegran exactamente el valor que pagaron por impuestos en la adquisición de sus insumos. La empresa A recupera 9,96% sobre el valor FOB, y la segunda recupera 7,47%. Comparándolas, vemos que el sistema actual incentiva una mayor incorporación de valor agregado, pues así se eleva el monto potencial o «techo del IVA».

Tenemos²⁷:

$$P = CIN + CIM + VA$$

donde:

P = precio del producto de exportación

CIN = Consumo intermedio nacional

CIM = Consumo intermedio importado

VA = Remuneraciones, impuestos, excedente bruto de explotación

Si el valor de la exportación es la suma del CIN y el CIM y del valor agregado, entonces es correcto que los exportadores soliciten porcentajes sobre el valor FOB de exportación menores al 13% (solicitar el techo del IVA significaría que el valor de exportación del producto no tiene utilidades ni uso de otros factores no sujetos al IVA o a su devolución, y que sólo se compone de compras de insumos).

B. No obstante, podría pasar que el reintegro sea igual o superior al límite del 13% sobre el FOB de exportación. Veamos el ejemplo de otras 3 empresas (Cuadro 2):

- La empresa C es una comercializadora cuya utilidad se encuentra en el monto de reintegro de la devolución de impuestos. Incorpora 15% de valor agregado.
- La empresa D compró maquinaria y equipo e incorporó valor agregado por 50%.
- La empresa E realizó inventarios (stocks) de materias primas e insumos, y solicita reintegro por materias primas e insumos que no han sido incorporados en las mercancías exportadas. Incorporó valor agregado por 50%.

La empresa C, que añadió 15% de valor agregado, no tiene saldo a favor ni en contra, es decir, el techo del IVA es exactamente igual al crédito fiscal acumulado. Por tanto se le reintegra exactamente lo que pagó por concepto de IVA en la compra de sus insumos. Este podría ser el caso de un comercializador que compra el producto y lo exporta al mismo precio que lo obtuvo, obteniendo de utilidad el 13% de la devolución del impuesto pagado.

²⁷ Ecuación simplificada para el análisis.

La empresa D adquirió maquinaria y equipo por valor de US\$ 100.000. El precio del producto exportado no incluye la totalidad del valor de la maquinaria, por lo que el exportador acumula un crédito mayor al techo del IVA. Como la devolución es el mínimo entre el crédito fiscal y el techo del IVA, se devolverá al exportador el valor máximo de devolución, el «techo del IVA». Este exportador arrastrará el saldo del crédito fiscal al próximo mes.

La empresa E compró insumos por valor de US\$ 100.000, utilizando sólo el 50% de ellos en el producto de exportación. Solicita devolución por el total de la compra de los insumos y obtiene, al igual que en el caso previo, un saldo a su favor mayor que el límite de devolución.

CUADRO 2: DEVOLUCION DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (EN US\$)

	EMPRESA C	EMPRESA D	EMPRESA E
Compra de mat. prima e insumo (sin 13%)	100.000 87.000	100.000 87.000	100.000 87.000
Stock de materias primas (50%)			43.500
Compra de equipo y maquinaria Sin 13%	100.000 87.000		
Valor agregado y otros	13.000	43.500	21.750
Valor de exportación	100.000	130.500	62.250
Devolución IVA (13% sobre valor FOR)	13.000	16.965	8.482
Crédito fiscal	13.000	26.000	13.000
SALDO	0	-9.035	-4.518

Las empresas A, B y C representan casos en los que se otorga el reintegro por concepto del IVA bajo el principio de neutralidad impositiva. Los casos D y E presentarían distorsiones: el primero, porque la devolución de impuestos a la maquinaria debería estar en relación al gasto en consumo del bien de capital, a la depreciación. Pero como el crédito-débito fiscal tiene un límite de 13% sobre el valor FOB, la devolución se realiza de acuerdo a las cantidades producidas y exportadas en cuotas mensuales, pudiendo parecerse a un método de depreciación. Se puede afirmar, por tanto, que el sistema de

devolución del IVA constituye un sistema neutro de devolución de impuestos, pero esta neutralidad depende del control de las autoridades pertinentes.

3. ANALISIS DE LA NO NEUTRALIDAD DE LA DEVOLUCION DEL IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES (IT)

El IT es un impuesto en cascada, lo que significa que el precio final del bien exportado tiene un efecto acumulado de contribuciones por IT. La tasa del impuesto a las transacciones es de 2% sobre toda transacción de bienes y servicios, excluidas las importaciones.

En el precio del producto hay dos tipos de efectos causados por el pago del IT: los efectos directos por el 2% de la compra de insumos y bienes incorporados en el producto final, y los efectos indirectos generados por el efecto en cascada. Veamos un ejemplo de cada uno en la fabricación de la partida arancelaria de libros²⁸. El ejemplo muestra la producción de libros en dos fases: la fabricación del papel y la de los libros propiamente tales.

CUADRO 3: DEVOLUCION POR IT MENOR A LO EFECTIVAMENTE PAGADO

FASE 1: PAPEL		
DETALLE	VALOR	
Consumo intermedio importado	1.001.660	
Consumo intermedio nacional	2.493.552	
Total consumo intermedio	3.495.212	
Otros (remuneraciones, impuestos, etc.)	1.093.302	
INSUMO TOTAL	4.588.514	
DETALLE	%	VALOR
Ventas mercado interno	67	4.588.514
Ventas mercado externo	33	0
Otros ingresos		0
Total ingresos	100	4.588.514
Variaciones de existencias		0
PRODUCCION		4.588.514

IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES PAGADO:	
CONCEPTO	DEVOLUCION
IT pagado:	
- consumo intermedio nacional	2.493.552
- total IT pagado por insumos de las ventas externas	49.871

²⁸ Los datos del Formulario Unico Económico fueron modificados para simplificar este ejercicio.

FASE 2: LIBROS

DETALLE	VALOR	
Consumo intermedio importado	870.534	
Consumo intermedio nacional	4.588.514	
Total consumo intermedio	5.459.048	
Otros (remuneraciones, impuestos, etc.)	70.000	
INSUMO TOTAL	5.529.048	
DETALLE	%	VALOR
Ventas mercado interno	0	0
Ventas mercado externo	100	5.529.048
Otros ingresos		0
Total ingresos	100	5.529.048
Variaciones de existencias		0
PRODUCCION		5.529.048

IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES PAGADO:

CONCEPTO	DEVOLUCION
IT pagado:	
- consumo intermedio nacional	4.588.514
- total IT pagado por insumos de las ventas externas	91.770

DEVOLUCION DEL IT FASE 1 Y FASE 2

CONCEPTO	DEVOLUCION
IT pagado:	
- Fase 1	49.871
- Fase 2	91.770
TOTAL	141.641
IT reintegrado:	
- Ventas externa *2%	110.580
DIFERENCIA	31.061

La empresa X que fabrica el papel utiliza insumos nacionales por un valor de 2.493.552 bs; el impuesto pagado por este consumo intermedio es de 49.871 bs.

Suponiendo que vende toda su producción a una empresa Y dedicada a imprimir libros, entonces el precio del producto contiene un componente impositivo derivado de la compra de insumos por la empresa productora de papel.

La empresa Y paga el 2% por la compra del papel para la fabricación de libros. Entonces, el precio del producto final contendrá los dos efectos: el efecto indirecto, por la compra de los insumos para el papel que pago la empresa X -pero lo traslada en el precio-, y el efecto directo por la compra del papel que pagó la empresa Y. La suma de ambos efectos da un total de 141.641 bs., de los cuales 49.871 corresponde al IT pagado por la empresa X y 91.770 bs. pagados por la empresa Y.

Si esta última exporta toda su producción, la devolución bajo el CEDEIM será de 110.580 bs., lo que representa el 2% del valor de exportación. Pero lo efectivamente pagado por esta empresa fueron 141.641 bs., que corresponden a un 2,56% sobre el valor de exportación, En este caso se está creando un sesgo antiexportador, por el no reintegro de 0,56% sobre las exportaciones.

El precio del producto, por integrar componentes impositivos, pierde competitividad.

4. ANALISIS DE LA NEUTRALIDAD DEL GRAVAMEN ADUANERO CONSOLIDADO

El GAC, al igual que el IT, tiene un efecto directo y uno indirecto.

El directo lo dan las importaciones directas realizadas por la empresa exportadora. Los efectos indirectos corresponden a insumos importados por terceras personas que la exportadora adquirió en el mercado interno, e insumos nacionales adquiridos en el mercado interno para cuya elaboración se utilizaron insumos importados.

Determinaremos tales efectos del GAC con el mismo ejemplo utilizado para la explicación del efecto en cascada del IT.

CUADRO 4: DEVOLUCION POR GAC MENOR A LO EFECTIVAMENTE PAGADO

FASE 1: PAPEL

DETALLE	VALOR	
Consumo intermedio importado	1.001.660	
Consumo intermedio nacional	2.493.552	
Total consumo intermedio	3.495.212	
Otros (remuneraciones, impuestos, etc.)	1.093.302	
INSUMO TOTAL	4.588.514	
DETALLE	%	VALOR
Ventas mercado interno	67	4.588.514
Ventas mercado externo	33	0
Otros ingresos		0
Total ingresos	100	4.588.514
Variaciones de existencias		0
PRODUCCION		4.588.514

GRAVAMEN ADUANERO CONSOLIDADO PAGADO:

CONCEPTO	MONTO
GAC pagado:	
- consumo intermedio importado	2.001.660
- total GAC pagado por insumos	200.166

FASE 2: LIBROS

DETALLE	VALOR	
Consumo intermedio importado	870.534	
Consumo intermedio nacional	4.588.514	
Total consumo intermedio	5.459.048	
Otros (remuneraciones, impuestos, etc.)	70.000	
INSUMO TOTAL	5.529.048	
DETALLE	%	VALOR
Ventas mercado interno	0	0
Ventas mercado externo	100	5.529.048
Otros ingresos		0
Total ingresos	100	5.529.048
Variaciones de existencias		0
PRODUCCION		5.529.048

GRAVAMEN ADUANERO CONSOLIDADO PAGADO:

CONCEPTO	MONTO
GAC pagado:	
- consumo intermedio importado	870.534
- total GAC pagado por insumos	87.053

DEVOLUCION DEL GAC FASE 1 Y FASE 2

CONCEPTO	DEVOLUCION
GAC pagado:	
- Fase 1	200.166
- Fase 2	87.053
TOTAL	287.219
GAC reintegrado:	
- Ventas externa *4%	221.162
DIFERENCIA	31.061

En la fase 1, el consumo intermedio importado fue de 2.001.660 bs., por lo que el GAC pagado por tales insumos es de 200.166 bs. Si la empresa vende toda su producción a una empresa fabricante de libros, el precio de los insumos para la fase 2 ya incluye un componente arancelario trasladado al producto final (efecto indirecto). A su vez, la empresa exportadora importa en la fase 2 otros bienes, pagando aranceles por 87.023 bs.

La suma del GAC pagado en ambas fases da 287.219 bolívares pagados, el 5,2% del valor FOB de exportación, mientras que la devolución corresponde sólo al 4% de ese valor.

Por consiguiente, la devolución por el GAC no es neutral impositivamente, pues unas veces otorga subsidios y otras crea sesgos antiexportadores; eventualmente podría llegar a ser neutral. Al contrario del IT, este sistema de devolución incentiva el uso de insumos nacionales, y, al igual que el IVA y el IT, fomenta la incorporación de mayor valor agregado.

VII. BIBLIOGRAFIA

- ALADI (1995), *Incentivos a las exportaciones en los países miembros*.
- ANINAT DEL SOLAR, AUGUSTO (1987), *Bases centrales de una legislación sobre prácticas desleales provenientes del exterior: dumping y subvenciones a las exportaciones*, La Paz, Bolivia.
- ANTEZANA, OSVALDO (1993), *La magia de las exportaciones*, La Paz.
- BALASSA, BELA (1978), *Export incentives and export performance in developing countries: a comparative analysis*, Weltwirtschaftliches archiv.
- BHAGWATI, JAGDISH N. (1971), «The generalized theory of distortions and welfare», en Bhagwatiy otros (eds.), *Trade, balance of payments and growth*, Amsterdam.
- BERLINSKI, JULIO (1986), *Notas sobre política comercial externa y promoción de exportaciones en Bolivia*, La Paz.
- CAMARA NAC. DE EXPORTADORES DE BOLIVIA (1993), *Comportamiento y perspectiva de las exportaciones no tradicionales bolivianas*, La Paz.
- (1992), *Las exportaciones. ¿Por qué caen?*, La Paz.
- CENTRO DE FORMACION PARA LA INTEGRACION REGIONAL (1993), *La integración comercial y su dimensión aduanera: opciones de políticas públicas y requerimientos de gestión*, Montevideo.
- CEPAL (1994), *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. Santiago de Chile.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS Y EL DESARROLLO (1993), *Medidas e incentivos para mejorar la competitividad de los sectores con potencial de exportación en los países en desarrollo: Datos y lecciones extraídos de la experiencia*, Ginebra.
- FONTAINE, F. (1993), *Evaluación social de proyectos*, Chile.
- GATT (1993), *Trade Policy Review Mechanism: Bolivia*, Ginebra.
- GONZÁLEZ, HUGO, *Los incentivos tributarios para la promoción de exportaciones no tradicionales en América Latina*, OEA.
- ICADEX (1991), *La importancia de las políticas económicas en el proceso del desarrollo nacional*, Santa Cruz, Bolivia.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS (1993), *Competitividad de las empresas manufactureras exportadoras de Bolivia*. La Paz.
- (1990), Formulario Económico Unico, La Paz.
- JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA (1993), *Armonización de incentivos tributarios a las exportaciones*.
- Decisión 330, Ley 1489, D.S. 23574, D.S. 21660, Ley 843, y todas las otras normas legales mencionadas.
- KRUGMAN, PAUL (1993), «The narrow and broad argument for free trade», *American Economic Review*.
- LOZA, GABRIEL (1991), *Bolivia: inserción internacional y desarrollo de exportaciones*, La Paz.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO (1990), *Análisis de la exención de impuestos a las exportaciones*, La Paz.
- (1990-1991-1992), *Estadísticas de exportación*, La Paz.
- (1989), *Evaluación de la incidencia de los insumos importados en un bien final de exportación*, La Paz.
- MULLER & ASOCIADOS (1993), *Estadísticas socioeconómicas 1993*. La Paz.
- NUEVA SOCIEDAD (1994), *Comercio, Estado y estrategias de desarrollo*, Caracas.
- RODRIK, DANI (1993), *Taking trade policy seriously*, U. de Columbia, Nueva York.
- SECRETARÍA NACIONAL DE INDUSTRIA Y COMERCIO (1994), *Guía del exportador*, La Paz.
- UNIDAD DE ANALISIS DE POLITICA ECONOMICA (UDAPE) (1994), *Dossier de información de estadísticas económicas de Bolivia*, La Paz.
- (1993), *Determinantes de las exportaciones en Bolivia*, La Paz.

Entrevistas

MARCOS IBERKLEID, Director de la Cámara de Exportadores de Bolivia, 3 de agosto de 1995.

ROBERTO CAMACHO, Gerente General de ZOFRADESA, ex-Subsecretario de Exportaciones de Bolivia, 30 de julio de 1995.

FERNANDO CAMPERO, Presidente del Banco Boliviano Americano, ex-Ministro de Exportaciones y Competitividad Económica de Bolivia, 25 de julio de 1995.

JAVIER CASTELLANOS, Gerente de DIMA S.A., Bolivia, 25 de julio de 1995.

JUAN QUISPE, Gerente de Textiles Andina, Bolivia. Entrevistas realizadas en agosto de 1993.