

BOLETÍN ESPECIAL

20 / 05 / 2015

CONVERSATORIO N° 1: DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA

CONTENIDO

I. Introducción	01
II. Diagnóstico	03
III. Panelistas	05
IV. Preguntas e Intercambio de Opiniones	05
La Informalidad	05
Las Empresas Públicas	05
La Sostenibilidad de las Empresas Privadas	06
Complejos Productivos y Políticas Públicas	06

Para sugerencias y comentarios escribanos a:
udapro@produccion.gob.bo

I. Introducción

El día 16 de abril de horas 9:30 a 11:45 se llevó a cabo el conversatorio “**La industria: problemas y políticas**” auspiciado por UDAPRO con el propósito de intercambiar opiniones sobre los principales problemas que aquejan a la industria manufacturera y las políticas que podrían implementarse.

En este evento participaron como invitados el consultor Ernesto Sheriff, para presentar el diagnóstico del sector y como panelistas Rodolfo Eróstegui, Benjamín

Grossman y Enrique Velasco para plantear problemáticas y propuestas desde el sector privado. La introducción estuvo a cargo de Gary Montaña, asesor de despacho y la moderación fue realizada por Rodney Pereira, consultor de UDAPRO. Asistieron a este evento 15 personas representantes de las diferentes instancias del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. A continuación se resumen las participaciones de los distintos panelistas.

II. Diagnóstico

Ernesto Sheriff : Bolivia tiene una economía básicamente agropecuaria, todos los complejos parten ya sea de lo agrícola o pecuario. Tenemos una economía agroindustrial, sensible a los shocks externos. El aporte industrial en los últimos sesenta años ha estado en el rango del 13 - 17%. La industria manufacturera está compuesta en más del 50% por industrias de alimentos y bebidas, este patrón sigue desde los años 60s a 80s, y aparentemente no ha cambiado.

La industria (3,8%) ha crecido más que el promedio de la economía (3%) en este periodo (1950 a 2013) pero es más inestable; del 2006 en adelante ha crecido en 1,5% más que en los periodos anteriores, sin embargo, ese desempeño prácticamente ha seguido el mismo comportamiento del resto de la economía. El sector no tiene un carácter contra cíclico en este aspecto.

El principal problema para la industria es la productividad de los factores: no solo la productividad del obrero, sino se incluyen la baja capacidad empresarial, el bajo dinamismo empresarial. ¿Cómo se puede aumentar la productividad? Para ello se propone innovación tecnológica y de capital humano.

Los aportes del diagnóstico:

Existe escasa vinculación de largo plazo de la industria con los sectores extractivos. Históricamente la expansión de la explotación de los recursos naturales no tiene vínculos sólidos con el sector o no existen. Si se expande la minería, hidrocarburos o el sector agrícola no se garantiza que se expanda la industria, sin embargo a nivel regional sí existe una mayor interrelación, por ejemplo si la minería crece en Potosí esperaríamos un crecimiento por lo menos débil de la industria en este departamento. En el

caso de la agroindustria, como ejemplo en Santa Cruz, una expansión de la producción de soya no garantiza la expansión de la industria del departamento, a pesar de que 30% del PIB depende de la soya. Pero si se cae, la actividad se ralentiza mucho.

Tenemos un país poco vinculado, industrias que no se compran entre sí, regiones que no se compran entre sí, la acción del Estado es vital para crear vínculos donde no existen.

El dominio de los alimentos y bebidas, se da también en todos los complejos productivos que tiene una base agropecuaria: lácteos, quinua, soya, trigo. Hay que partir del hecho que somos un país que está dominado por este tipo de industria, que ha tenido una participación creciente en el aspecto industrial.

Estos complejos, ¿son sensibles a sus precios relativos? Si vemos los alimentos su evolución de largo plazo no está guiada por sus precios relativos, tampoco la metal-mecánica, en cambio los complejos que sí son sensibles son textiles, cueros y madera. En ese sentido ¿Bolivia debería devaluar su moneda para fomentar las exportaciones? Primero hay que preguntarse qué sectores son sensibles. Hay industrias sensibles al tipo de cambio como los textiles, cueros y madera, si el tipo de cambio real

II. Panelistas

Panelista Benjamín Grossman: El proceso de industrialización del Plan Bohan se desarrolla entre los años 40's y 80's, y gracias a este proceso tenemos industria ahora: Las empresas Piles, azúcar de Guabirá, los proyectos de oriente integrado, fue un esfuerzo histórico e importante, como base de discusión y modelo de largo plazo. Se integraron regiones, gente, se contó con la migración y que hoy en día se expresa con la mayor participación de Santa Cruz en el PIB.

La visión del Plan era la explotación de recursos agrícolas, y a mi parecer esa es la vocación boliviana, es la única respuesta posible. La cadena de la soya está relacionada con otras como el aceite, la carne, el pollo, huevo. Por otro lado, si analizamos con mayor detalle las importaciones legales de alimentos uno de los grandes componentes sigue siendo el trigo, que es también importante para muchas industrias como panadería, pastas y otras.

ha perjudicado a alguna de estas industria debemos buscar un factor no cambiario para compensar esta pérdida.

Los principales problemas que destaca el diagnóstico son:

- La calidad de empleo es deficiente.
- El cuidado ambiental es secundario, por ejemplo en curtiembres de cuero.
- Economía poco diversificada y con reducida innovación en todas las industrias.
- El bajo desarrollo de capital humano se traduce en baja productividad y desarrollo empresarial insuficiente.
- La participación en el PIB es baja.
- Existe heterogeneidad tecnológica, la MyPE utiliza maquinaria hechiza y copiada.
- Ausencia de derramamiento entre sectores.
- Baja eficacia de las políticas públicas. Muchos sectores no ven eficaz las capacitaciones y el trabajo de la política del sector.
- Redes industriales con otros países es insuficiente
- Bajo aprovechamiento del mercado fronterizo que es del mismo tamaño de la economía boliviana, nos rodean 8 millones de habitantes y la presencia boliviana es circunstancial
- El mercado ya no es pequeño, es de 10 millones de habitantes el mismo que tenía Chile en el momento de su expansión.

A través del Plan Bohan se descubrió que era necesario diversificar la economía boliviana, mediante la explotación de recursos renovables en el oriente boliviano, ha sido un plan histórico. Por tanto hacer industria no es solo hacer fábricas sin estrategia sino un plan organizado y coordinado.

Respecto al mercado yo creo que somos un mercado limitado para las tecnologías existentes. Somos un mercado atractivo para MyPEs y para el contrabando, que es el gran problema que tenemos en el país. Entran productos como arroz, azúcar, harina de Argentina y Brasil sin control, y si ese comportamiento se mantiene por más de un mes de seguro muchas industrias van a cerrar. Somos una industria débil y sensible a esos cambios.

Los mercados de exportación son una de las soluciones mientras no se tenga esta visión planificada, vamos a tener un diseño de industrias frágiles y pequeñas, la

orientación debe ser hacia mercados de exportación. Como ejemplo ENATEX estaba diseñada para la exportación, y su capacidad rebasa la demanda que pueda tener en el mercado interno.

Panelista Rodolfo Eróstegui: En materia de industria hace muchos años que se proponía la industrialización para el largo plazo, ese tiempo se ha cumplido y para esta época ya deberíamos tener un perfil de economía industrializada, sin embargo a pesar de los planes y programas resulta que la industria representa entre un 13% al 17% del PIB. A qué se debe esta situación; el industrial apuesta por el país coloca, su dinero para comprar maquinarias y todo lo que requiere la industria, se diferencia del empresario comercial que tiene menos costos, solo abre una oficina, contrata una secretaria, conexión a internet y empieza a importar, a este tipo de empresario solo le interesa ganar dinero.

El empresario que ha puesto su empresa no puede sacar fácilmente su maquinaria, sus tornillos y llevárselos a otro país. Es importante que se sepa que el empresario industrial tiene otro perfil, empieza con muy poco y se desarrolla incorporando tecnología, por ejemplo en el sector quinero las empresas han incorporado nueva tecnología gradualmente y en asociación con instituciones de investigación y desarrollo tecnológico.

La actividad industrial se ve afectada por los diferentes impuestos que tiene que pagar y esto afecta su estructura de costos. Por ejemplo si se decide poner una fábrica, ésta empieza a funcionar en dos años y mientras se instala tiene que pagar impuestos, en otros países las nuevas empresas están sujetas a un programa de exención de impuestos lo que no sucede en el país, por el contrario a quienes tienen que ser formales se los ajusta, inclusive se los acosa. Esto pasa tanto para la gran, mediana y pequeña empresa. En tal sentido es necesario revisar la política impositiva a fin de favorecer el desarrollo de la industria.

La industria es la más afectada por los costos laborales a pesar de que es la que más demanda mano de obra. Cuando los aportes patronales crecen, los empresarios se encuentran en dificultades, pero no pueden cerrar sus empresas ni despedir trabajadores ya que, la mano de obra que dispone es específica para la maquinaria que utiliza. Los costos laborales desde el 2002 a esta parte

subieron en alrededor del 32% al 47% esta situación afecta en particular a las pequeñas empresas que no pueden continuar trabajando con costos tan altos mientras que las grandes empresas tienen capacidad innovadora y pueden reorganizar sus procesos para enfrentar este aumento de costos.

En Bolivia la industria está conformada en su mayoría por pequeñas y medianas empresas que no pueden reestructurar sus procesos y por consiguiente no pueden resolver el problema de los costos laborales porque al despedir trabajadores paralizan su producción y al no generar ingreso no pueden cubrir sus deudas, situación que los obliga a continuar trabajando.

Panelista Enrique Velasco: Desde muchos años atrás, existe la preocupación por la industrialización pero muy poco se ha avanzado en este tema, a finales de los años ochenta se consideraba que la mejor política era no tener una política industrial, posteriormente en los años noventa para el desarrollo industrial se propusieron cuatro áreas de intervención: la ampliación de mercados, elevar la productividad, mejorar la competitividad y contar con una visión sobre el desarrollo del país. Hoy en día solo se mide la industrialización por su aporte al PIB, todo el debate se centra en el crecimiento pero esto no cambia la realidad. Es necesario preguntarnos por qué queremos la industrialización, aspecto que está relacionado con el desarrollo productivo y la economía plural que deben ser el punto de partida para proponer las acciones a realizarse para resolver los problemas estructurales de la economía y este es un debate que aún no existe.

Para justificar una industria debe existir demanda y especializarse en función de lo que el mercado requiere, en los últimos años se piensa que se puede vender lo que se produzca y esto no es cierto, hay muchas empresas que no son viables por que no producen lo que los mercados demandan. Los incentivos en la actualidad no son a la producción que genera valor agregado sino a la sobrevivencia, la política pública respecto a los mercados es de desentendimiento. Actualmente en el mercado se encuentra todo lo que se produce en el mundo y todo está subvencionado debido a que el tipo de cambio esta fijo, determinando que muchas industrias dejen de producir ante la competencia de productos del exterior en un mercado interno de reducido tamaño.

03

BOLETÍN ESPECIAL

Póngase en contacto con nosotros

DIRECCIÓN DE ANÁLISIS PRODUCTIVO

Av. Mariscal Santa Cruz
Edf. Centro de Comunicaciones,
Piso 20

Teléfonos: 2124235 al 39
interno 380 - 2124251

<http://udapro.produccion.gob.bo>

Escribanos a :
udapro@produccion.gob.bo

En la composición de la oferta agregada se observa una creciente participación de las importaciones que desplaza a la producción nacional, los gobiernos han estado interesados en controlar la inflación con importaciones baratas. Ante esta situación, se debe definir si lo que se requiere es promover la industria o controlar la inflación.

En los últimos 40 años todo lo que se ha realizado, a pesar de los discursos industrializadores, es anti productivo y anti industrial, se fomentan industrias al amparo de ciertas ventajas competitivas de un momento, pero no se generan condiciones para el diseño de un aparato productivo con ventajas competitivas de largo plazo. Las políticas públicas están promoviendo la vinculación con el sector primario exportador. Actualmente la industrialización se reduce a generar muchos proyectos que solo resultan en elefantes blancos que al perder alguna ventaja competitiva están destinados a desaparecer. Los complejos productivos están relacionados con la agricultura pero no se conoce como se seleccionaron, en algún momento se propuso que cada departamento debería tener su cadena productiva, cabe mencionar que un país con políticas claras solo tiene uno o dos complejos apoyados por el Estado.

Mientras se mantenga el extractivismo es difícil imaginar una industria alternativa donde el valor agregado, el empleo y la distribución sea el aporte de este sector, es en este marco que se deben considerar tres aspectos de importancia para promover el sector productivo:

1. **El tema impositivo** que se encuentra sesgado en contra de los sectores productivos, los impuestos afectan

la capacidad adquisitiva del trabajador dado que reducen sus ingresos y por otro lado también afectan al productor que debe pagar muchos y elevados impuestos mientras que los productos que ingresan al país pagan menos impuestos. El tema impositivo es importante para los nuevos emprendimientos, en Bolivia los incentivos se dan para el comerciante y no para el productor.

2. **Cómo se concibe el desarrollo productivo en el marco de las autonomías.** Este tema no se ha discutido hasta ahora, una señal positiva fue que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional todas las competencias a nivel departamental y municipal en el tema productivo ya que la Ley de autonomías decidía a nombre de los departamentos y municipios el tema productivo, esto es bueno porque da espacio para que los departamentos y municipios empiecen a abordar estos temas, sin embargo cuando se analizan estatutos y cartas orgánicas no se toma en cuenta el tema productivo. Lo más grave es que cuando se habla de generar ingresos propios desde las autonomías lo primero que se dice desde el nivel central es que cobren impuestos y en este caso los más agredidos serán nuevamente los industriales.

3. **La importancia de tener una visión productiva del país,** seguimos pensando que se puede manejar el tema industrial con políticas nacionales sin darnos cuenta que la industria se genera en cada calle, en cada barrio. Esta visión debe establecerse desde lo local promoviendo unidades económicas que estén apoyadas con una estrategia departamental y que respondan a objetivos de carácter nacional.

III. Preguntas e Intercambio de Opiniones

Concluida las intervenciones se sugirieron a modo de preguntas conocer las opiniones de los panelistas sobre la participación del Estado en la economía, el sector informal, la sostenibilidad de las empresas del sector in-

dustrial, los complejos productivos y las políticas para el sector. A continuación se resumen las intervenciones referidas a los temas planteados.

La Informalidad

Ernesto Sheriff: La informalidad en Bolivia se ha vuelto un tema optativo, el Estado ha subsidiado el contrabando, se ha estimulado un crecimiento en las MyPEs que han nacido por necesidad; un industrial pequeño tiene la informalidad como opción, no creen que sea bueno pagar impuestos. La informalidad ha sido internalizada, las

políticas se han diseñado bajo el supuesto de que van a seguir siendo informales. Para las MyPEs dejar de ser informal implica llevarlos a condiciones en las que pierden mientras que un emprendimiento mediano no tiene esta opción.

Solo el 27% de la población accede al menos a un derecho laboral de 6 derechos que existen. La rotación de personal es alta y los operarios que se quedan no son los más calificados. La informalidad se ha traspasado hasta esos niveles. En el ámbito de la informalidad es difícil lograr la asociatividad pues la desconfianza prima, ni siquiera los industriales pueden traer una maquinaria entre todos. Esos programas de apoyar la asociatividad no han funcionado en un enfoque de pobreza y desconfianza. Una deuda no puede ser tomada entre 5 o 6 personas.

Rodolfo Eróstegui: El sector informal está compitiendo en los sectores donde la economía tiene asentada sus esperanzas y posibilidades, en alimentos, ropa, calzados, cueros. Este sector comercializa productos importados legal e ilegalmente a precios bajos, ante esta situación los empresarios tienen que bajar los precios para competir con los informales pero esto no sucede con los salarios que tienen una tendencia a subir por acción directa del Estado. En este contexto de aumentos salariales y baja o regulación de precios resulta insostenible las actividades industriales por lo que es necesario crear una instancia como un Comité de Desarrollo Industrial que reúna a todas las instancias públicas tomadoras de decisión para afrontar estos problemas.

Las Empresas Públicas

Ernesto Sheriff: El refuerzo de las empresas públicas es necesario para cerrar huecos en la cadena, promover el empleo y regular precios. Se debe impulsar las empresas públicas, aunque exista miedo desde el sector privado. **La evidencia internacional nos señala que las empresas públicas regionales están mejor que las privadas.** Las empresas públicas nacionales ya han excedido su periodo de maduración hay unas que están operando, otras que hacen producción de prueba, que obviamente en vez de estimular al complejo, lo retrasan.

Rodolfo Eróstegui: Las empresas públicas son necesarias pero el Estado no debería participar donde ya existen empresas, se tiene que re-priorizar los sectores estratégicos. Por ejemplo en textiles no deberían existir empresas públicas, ya que en la confección hay miles de pequeñas empresas, pero si en las fases de hilandería y producción de telas o en la química, lo importante es que las empresas públicas no compitan con los pequeños productores y

Enrique Velasco: Respecto a los trabajadores por cuenta propia, si bien tienen una capacidad de creatividad y esfuerzo, esto no se aprovecha para promover la economía plural. Hay cosas que son muy claras, en algún momento se alababa las características de la pequeña empresa pero en la actualidad no se puede hacer todo en la pequeña empresa, se requiere algún grado de especialización y división del trabajo que ya no se presenta en la microempresa tradicional. Por lo tanto se debe establecer los incentivos que se darán a los distintos tipos de emprendedores, entre los cuales se pueden clasificar a los emprendedores por vocación que están preparados para afrontar cualquier problema y están guiados por su logro y no por la rentabilidad, estos emprendedores no siempre van a tener un impacto económico, pero aquellos que se buscan el lucro y el logro deben ser incentivados. En el otro extremo están los emprendedores que están obligados a hacerlo y que alguna vez pueden transitar hacia los emprendedores por vocación, constituyen la mayor parte de los trabajadores por cuenta propia y reflejan la incapacidad de la economía de darles un empleo. Luego, se debe distinguir con quienes se está trabajando, el cuentapropismo forzado requiere políticas sociales y los emprendedores por lucro requieren políticas de corte competitivo, no se puede aplicar la misma política en todos los casos.

se busquen sectores estratégicos que apoyen el desarrollo de otras industrias.

Enrique Velasco: Si bien se requiere un Estado fuerte que promueva el desarrollo es necesario que se defina el tipo de intervención. Se tiene la idea de que el boliviano no tiene aptitudes y requiere un Estado que le diga lo que tiene que hacer, en realidad hay capacidad emprendedora pero esta inhibida por la actitud del Estado. Lo primero que se debe hacer es no limitar la capacidad emprendedora y empezar a ver cómo el Estado puede facilitar ese tipo de iniciativas. La Constitución Política del Estado da espacios al sector público pero claramente dice que la responsabilidad de crear valor agregado y empleo es del sector privado. No se discute la participación del Estado, lo que se discute es la calidad de esta participación, que debe acompañar a los objetivos estratégicos de un programa de industrialización.

05

BOLETÍN ESPECIAL

Póngase en contacto con nosotros

DIRECCIÓN DE ANÁLISIS PRODUCTIVO

Av. Mariscal Santa Cruz

Edf. Centro de Comunicaciones, Piso 20

Teléfonos: 2124235 al 39

interno 380 - 2124251

<http://udapro.produccion.gob.bo>

Escribanos a :

udapro@produccion.gob.bo

La Sostenibilidad de las Empresas Privadas

Rodolfo Eróstegui: ¿Porque siguen existiendo las empresas? El empresario emprendedor cae en **la trampa de la industria**, porque cuando empieza a producir requiere financiamiento, para lo cual necesita garantías y luego, cuando bajan sus ventas, recurre al banco y nuevamente hipoteca su casa y otros bienes, situación que los obliga a continuar trabajando para pagar el crédito. Esto es la trampa del industrial que no puede cerrar su fábrica por todas las dificultades que esto implica.

Los empresarios están con problemas no solo económicos últimamente surgen otro tipo de problemas como el de los sindicatos que proponen la propiedad del puesto de trabajo, consideran que la categoría ocupacional está vinculada con la persona aspecto que conduce a excesos que ahogan más a los empresarios. En este momento hay un endurecimiento de los sindicatos que con sus demandas no solo aumentan los costos sino que además se endurece la relación laboral. Para superar esta situación es necesaria la discusión de la política industrial entre el Ministerio de Trabajo, Desarrollo Productivo y

Economía Plural, Servicio Nacional de Impuestos, la Aduana Nacional entre otros.

Benjamín Grossman: En la industria manufacturera existen 403 mil ocupados, de estos 226.000 son informales (56%) y 186.000 formales. Es el mayor sector informal sin contar los sectores de transporte y comercio. Si remontamos a finales de los años 30-40 tenemos las primeras inversiones privadas como la Cervecería, Forno y otras que ya son historia, las que han sobrevivido son alimentos y bebidas, así como no metálicos: cemento y cerámica. Actualmente el sector no tiene acceso a algunos insumos que son prohibidos por la Ley 1008, además tener dificultades en la importación de insumos básicos y afrontar trámites burocráticos lo cual repercute en sus costos y no permite la utilización de la capacidad instalada.

En gestiones anteriores se premiaba a los insumos bolivianos y la contratación de mano de obra, ahora hay una mayor carga social, más problemas, se ha dado vuelta a la historia. Ahora el mensaje parece ser: No industria para Bolivia.

Complejos Productivos Y Políticas Publicas

Ernesto Sheriff: Es importante que las políticas que ya están en marcha tengan un horizonte de largo plazo: El uso del concepto de “Complejos Productivos” ha tenido más un componente ideológico que técnico. Ha habido más orden en el aspecto técnico para identificar estos complejos, el criterio no ha sido solo la participación en el PIB o el número de empleos creados, sino se ha identificado a través de varios factores: Soberanía alimentaria, encadenamiento entre sectores: trigo ha surgido como un tema con bastante trabajo por hacer. En la década de los 90 por cada dos de hectáreas de soya venía una de trigo, esa esperanza de que la soya está ligada al trigo ha hecho de que se apoye su incremento pero ya se ha separado. Hoy se produce 10 hectáreas de soya y 1 de trigo.

No existe un gabinete productivo, la planificación del desarrollo debería venir del Ministerio de Planificación, pero política de largo plazo no ha existido. El Ministerio de Desarrollo Productivo ha dedicado esfuerzos en el

corto plazo a la lucha contra la inflación, la subida de precios de la leche, la carne, ha distorsionado la matriz de acciones de la acción pública y muchos complejos están coordinados pero condicionados al corto plazo: Leche, carnes, maíz, azúcar. El corto plazo ha sido la bisagra para que estos complejos coordinen con el Gobierno.

Enrique Velasco: Los clústers en el país no se ha generado por parte de un grupo de emprendedores privados que aportan a alguno de los sectores productivos y requieren del apoyo del Estado, más bien fue el Estado quien decidió la creación de los complejos productivos sin considerar en muchos casos las condiciones del mercado interno e internacional en términos de su competitividad y una visión de largo plazo estratégica, estos complejos por el contrario se generaron en base a intereses coyunturales de corto plazo. Entonces habrá que preguntarse en qué medida estos complejos son realmente prioridades estratégicas para el país.