

PERFIL DE PRÉSTAMO DE INNOVACIÓN

BOLIVIA

18 DE AGOSTO DE 2003

Título del proyecto:	Programa de Apoyo al Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad		
Número del proyecto:	BO-0220		
Equipo de Proyecto:	Flora M. Painter (RE1/FI1), Jefe; Emilio Sawada (RE1/FI1), Jefe Alterno; Sylvia Dohnert (RE1/FI1); Gastón Astesiano (RE1/FI1); Karen Pienknagura (RE1/FI1); Rafael Acevedo (RE1/FI1); Eddy Linares (COF/CBO); Dana Martin (LEG); Neile Quintero (RE1/OD1); Pablo Angelleli (SDS); y María Margarita Orozco (RE1/FI1).		
Prestatario:	República de Bolivia		
Organismo Ejecutor:	Ministerio de Desarrollo Económico (MDE), a través de la Unidad de Productividad y Competitividad (UPC)		
Plan de financiamien- to:	BID (FOE):	US\$	10,0 millones
	Local:	US\$	<u>2,5 millones</u>
	Total:	US\$	12,5 millones
Fechas tentativas:	Misión de Análisis	III trimestre 2003	
	Comité de Préstamos	IV trimestre 2003	
	Directorio	IV trimestre 2003	
PTI/SEQ:	No califica.		

I. ANTECEDENTES

A. El contexto económico y de competitividad en Bolivia

- 1.1 A pesar de que a mediados de los ochenta Bolivia adoptó con relativo éxito un programa de ajuste estructural que le permitió más de 15 años de estabilidad macroeconómica caracterizada por bajos índices de inflación, una tasa de cambio relativamente estable, y un manejo contenido del déficit fiscal, a lo largo de estos mismos años Bolivia registró muy bajos niveles de crecimiento, apenas suficientes para compensar el crecimiento poblacional. Adicionalmente, a pesar de las reformas comerciales que implicó este programa de ajuste, las exportaciones bolivianas sólo se incrementaron y diversificaron modestamente. En particular, Bolivia no ha podido aprovechar cabalmente el acceso preferencial que durante más de una década ha tenido a los mercados más importantes del mundo, como por ejemplo al mercado europeo a través del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) y al mercado americano a través del *Andean Trade Preferences and Drug Eradication Act* (ATPDEA), el cual extiende hasta fines del 2006 las preferen-

cias arancelarias que Estados Unidos venía otorgando a Bolivia y a otros países andinos en compensación por sus esfuerzos en la erradicación de las drogas.

- 1.2 Distintos análisis sobre el desempeño de la economía boliviana y en particular, de sus exportaciones, coinciden en señalar que la situación descrita se debe a factores internos, principalmente a la falta de productividad y competitividad de la economía. En efecto, las comparaciones internacionales de competitividad reportadas por el *World Economic*

Cuadro 1. Bolivia-Ranking de Competitividad 2002
(Total 80 países)

	2002
<i>Indice de Competitividad/Crecimiento</i>	78
Tecnología	77
Instituciones Públicas	69
Ambiente Macroeconómico	76
<i>Indice Competitividad/ Factores Microeconómicos</i>	79
Operaciones y Estrategias de las firmas	79
Calidad del Ambiente de Negocios	78

Fuente: *Global Competitiveness Report 2002-2003*

Forum (WEF) resaltan la complejidad del problema de competitividad de la economía boliviana. En una medición de factores que van desde el ambiente macroeconómico hasta la calidad de las instituciones públicas y de la gestión empresarial, Bolivia ocupa cerca del último lugar (ver Cuadro 1).

B. Principales desafíos y carácter innovador del Programa

- 1.3 Aumentar la competitividad de la economía boliviana requiere de acciones tanto en el ámbito de las instituciones públicas como en el de las privadas. Desde el ámbito público, el desarrollo competitivo del país se ve obstaculizado por debilidades institucionales que entran en el entorno de negocios, como son un sistema judicial débil, un sistema tributario oneroso, un sistema financiero dolarizado con pocos incentivos para financiar al sector empresarial, procedimientos burocráticos que promueven la informalidad, leyes laborales inflexibles, y una deficiente infraestructura física, tecnológica, educacional y de apoyo al sector empresarial. Por otra parte, en el ámbito del sector privado, el desarrollo competitivo de las empresas bolivianas está limitado por sus pequeñas escalas de producción, debilidades en la gestión empresarial, estructuras cerradas de capital, y muy bajos niveles de inversión en capacitación laboral, tecnología e innovación.
- 1.4 Dado el abrumador déficit fiscal que enfrenta el actual gobierno,¹ y el bajo crecimiento del sector productivo en los últimos años,² los recursos con los que cuenta Bolivia para tomar acciones en apoyo a la competitividad son escasos. Por esto, es necesario priorizar la inversión pública y privada a aquellas actividades que tengan el mayor impacto sobre la productividad. ¿Cómo definir estas prioridades? ¿Cómo coordinar el conjunto de acciones necesarias en todos los ámbitos para construir niveles más altos de competitividad? Sobre la base de la experiencia exi-

¹ El déficit fiscal alcanzó el 8,7% del PIB en el año 2002, en gran parte debido a la reforma del sistema de pensiones.

² Las ventas de las empresas han caído en hasta 40% entre diciembre del 2001 y mayo del 2003.

tosa de otros países, la propia experiencia boliviana, y la de otros programas del Banco, se piensa que un esquema de concertación entre el sector público y privado que pueda establecer una visión país y un mapa para lograrla es indispensable para construir una economía competitiva y promover un crecimiento sostenible.

- 1.5 En el 2001, con el objeto de llevar adelante una política de fomento de la competitividad, el gobierno boliviano inició la construcción de un esquema de articulación y concertación público-privado que denominó el Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC)³. Desde entonces, el SBPC ha avanzado en algunos aspectos importantes que incluyen: i) la conformación de una Unidad de Productividad y Competitividad (UPC) dentro del Ministerio de Desarrollo Económico, encargada de los aspectos técnicos de análisis, coordinación y seguimiento de las políticas de competitividad; ii) la priorización de 22 áreas de trabajo para mejorar la competitividad; iii) la identificación de 14 cadenas productivas con potencial exportador; y iv) el desarrollo de acuerdos de competitividad entre el sector privado y público para impulsar el despliegue de *clusters* productivos en sectores como la quinua y las oleaginosas. No obstante estos y otros importantes avances, la construcción de un sistema de fomento y apoyo a la competitividad es una tarea de largo plazo que requiere los esfuerzos de administraciones consecutivas y el desarrollo de capacidades institucionales a distintos niveles.
- 1.6 La fragilidad económica y política que caracteriza a la Bolivia de hoy amenaza la continuidad de los esfuerzos por colocar a la competitividad como política prioritaria del Estado y favorecer el fortalecimiento del SBPC. Es por eso que la acción de apoyo del Banco a la competitividad y al SBPC es particularmente importante en estos momentos. La presente operación, que complementa al Programa Sectorial de Apoyo a la Competitividad (BO-0219), pretende utilizar el mecanismo de los préstamos de innovación para apoyar la construcción de las capacidades del SBPC y su consolidación como instrumento indispensable para el fomento de la competitividad, en un momento crítico de su desarrollo.
- 1.7 Este Programa se enmarca dentro de dos de los objetivos de los préstamos de innovación: i) el de apoyar la construcción de una institucionalidad para generar consenso, y ii) el de aprender sobre la utilidad de tales instituciones para la construcción de la competitividad en un caso complejo como el de Bolivia. En efecto, con su año y medio de existencia, el SBPC continúa siendo una iniciativa de desarrollo institucional experimental. A pesar de las grandes expectativas que el SBPC ha generado en partes del sector público y privado, su existencia ha sido muy corta y accidentada como para dar resultados concretos, y su estructura aún está en fase de evolución. La decisión de apoyar la consolidación del SBPC parte de los rápidos avances del mismo en la gestión anterior, y de las experiencias positivas de programas similares de consenso y alianzas público-privadas en otros países de Latinoamérica, como México (Chihuahua) y Colombia.

³ El SBPC fue creado mediante Decreto Supremo 26391 del 8 de noviembre de 2001 y se define como el conjunto de instituciones nacionales, públicas y privadas, articuladas por una visión común sobre la necesidad de incrementar la productividad y competitividad del sector productivo boliviano para mejorar las condiciones de empleo e ingreso de la población

- 1.8 Otro aspecto innovador del Programa resulta de su relación con el “Small Loans Program” de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), una iniciativa piloto de financiamiento de pequeñas y medianas empresas (PyMES) que se viene desarrollando en países de menor tamaño y desarrollo relativo como Bolivia. Concretamente, uno de los componentes de este Programa apoyará la reconversión de PyMES que pudieran ser clientes del IIC y acceder a otros tipos de financiamiento, si pudieran mejorar la gestión de sus empresas y convertirse en atractivos sujetos de crédito. Esto tiene el potencial de impulsar el desarrollo de un sector empresarial medio que actualmente es prácticamente inexistente en Bolivia.
- 1.9 Adicionalmente, para llevar a cabo la función de aprendizaje que caracteriza a los préstamos de innovación, el Programa prevé financiar el diseño y puesta en marcha de un “Observatorio de la Competitividad” que, como centro de datos e información para la evaluación y seguimiento de la competitividad, permitirá observar y analizar el impacto de las políticas de fomento de la competitividad acordadas a través del SBPC e impulsadas por el Programa. Adicionalmente, se fortalecerá la capacidad técnica de asesoría y diseño de políticas de competitividad de la UPC, a través del proceso de aprendizaje que este sistema de evaluación y seguimiento hará posible.

C. Estrategia y justificación para la participación del Banco

- 1.10 Con la elección de un nuevo Presidente y la conformación de un nuevo Gobierno en agosto de 2002, el Banco inició un proceso de revisión de su estrategia con el país y de diálogo sobre los desafíos al desarrollo, las áreas prioritarias dentro de la agenda de Gobierno, y la identificación de instrumentos y sectores que mejor permitan apoyar los esfuerzos por evitar un mayor deterioro de las condiciones económicas. En este sentido, tanto el Banco como otras agencias de cooperación internacional en el país, concuerdan con el gobierno sobre la importancia de definir acciones de corto y mediano plazo que estimulen la reactivación del sector productivo y la recuperación del crecimiento económico, y han identificado en forma conjunta las siguientes áreas de intervención: a) reducir la vulnerabilidad fiscal; b) evitar un mayor debilitamiento del sector bancario y corporativo; c) reducir obstáculos al desarrollo competitivo del sector productivo, y d) desarrollar mecanismos que minimicen el impacto de la recesión sobre los más pobres.
- 1.11 La presente operación se enmarca dentro de las primeras tres áreas, pero especialmente en el ítem c), al enfatizar el fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada de apoyo a la competitividad y la eliminación de obstáculos al desarrollo del sector productivo. Adicionalmente, esta operación forma parte de un programa más comprensivo de reformas orientadas a manejar la crisis económica y prevenir un mayor debilitamiento del sector financiero y productivo, apoyando reformas fiscales (BO-0213) así como reformas institucionales, regulatorias y de políticas de fomento a la competitividad (BO-0219).

D. Lecciones de otras experiencias

- 1.12 En la preparación de esta operación se están tomando en cuenta las lecciones sobre diseño, ejecución e impacto de otras operaciones de competitividad del Banco. Particular importancia se le está brindando a los aspectos relacionados con el liderazgo y compromiso político en la construcción de espacios de concertación y de formulación de políticas como es el SBPC. En este sentido, el nuevo gobierno, así como los gremios empresariales más importantes se han comprometido con la construcción del SBPC. Algunos de estos gremios ya han liderado la conformación de entes coordinadores del SBPC como sería el Consejo Departamental de Competitividad de Santa Cruz, dirigido por la Cámara de Industria de Santa Cruz (CAINCO). La presente operación se está diseñando de forma que pueda apoyar este liderazgo por parte del sector empresarial y también el compromiso político por parte de los entes gubernamentales de apoyo al sistema.

II. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El fin del Programa es contribuir a mejorar la competitividad del sector productivo, particularmente del segmento de pequeñas y medianas empresas con capacidad o potencial exportador, para que puedan aportar a la reactivación productiva, al crecimiento de la economía y, por ende, a la reducción de la pobreza en Bolivia. El objetivo específico (propósito) es apoyar el fortalecimiento y desarrollo de una institucionalidad – pública y privada – con capacidad para diseñar e instrumentar políticas y ejecutar acciones de fomento a la competitividad sistémica (entorno) y productiva en Bolivia.

B. Componentes y áreas de actividad

- 2.2 El Programa se estructura en torno a tres componente, a saber:

1. Componente 1: Fortalecimiento de la Unidad de Productividad y Competitividad para la consolidación del SBPC

- 2.3 Este componente busca fortalecer la capacidad de la UPC para desempeñar sus funciones dentro del SBPC. Para ello, se financiarían actividades relacionadas con: a) el incremento de la capacidad técnica de análisis, coordinación y seguimiento de políticas de competitividad, lo que incluiría el financiamiento de gastos de estudios de consultoría, asesoría técnica, capacitación y equipamiento relacionados con las actividades que debe desempeñar la UPC; b) el diseño y puesta en marcha de un Observatorio Boliviano de Competitividad, incluyendo el desarrollo de indicadores, metodologías de análisis y levantamiento de información, así como la realización de encuestas y la compra del *hardware* y *software* necesarios para la implantación de un sistema informático para la evaluación y seguimiento del impacto de políticas de apoyo a la competitividad y el fortalecimiento del diseño de las mismas; y c) la sensibilización, comunicación y difusión de informa-

ción a la sociedad civil y a los *stakeholders* en el sector público y privado para promover una “Visión País” y una Cultura de Productividad y Competitividad, y compartir información sobre los programas, avances, resultados e impactos del SBPC. Adicionalmente, entre las actividades a realizar en el subcomponente c), se prevé una campaña para difundir los resultados del Diálogo Nacional 2003 en lo que respecta a los aspectos de productividad empresarial y competitividad.

2. Componente 2: Asistencia al sector productivo

- 2.4 Este componente apoyará proyectos del sector privado que se enmarquen dentro de los objetivos, políticas o líneas de acción establecidos por el SBPC. Específicamente, se proponen dos subcomponentes complementarios: a) apoyo a encadenamientos productivos en sectores priorizados por el SBPC, con lo cual se buscaría impulsar actividades que contribuyan a resolver los cuellos de botella que dificulten el desarrollo competitivo de los eslabones dinamizadores⁴ de las cadenas y/o los acuerdos de competitividad, pactos y alianzas; y b) apoyo a PyMES que necesiten mejorar su perfil para acceder a servicios financieros más competitivos. El subcomponente b) se está desarrollando en estrecha coordinación con el programa piloto de financiamiento de PyMES que está implementando la CII, y abarcaría el financiamiento parcial de los costos de servicios de asistencia técnica tales como asesoría legal, contaduría, auditoría, desarrollo de planes de negocio, gestión empresarial, comercialización e ingeniería industrial. Los mecanismos de operación de este componente, incluyendo los criterios de elegibilidad y selección de los beneficiarios serán detallados en el Reglamento Operativo del Programa.

3. Componente 3: Desarrollo de plataformas de fomento de la competitividad y productividad

- 2.5 Con este componente se busca impulsar el desarrollo de plataformas de servicios no financieros a las cadenas productivas en áreas prioritarias para la competitividad. Las plataformas están siendo definidas con base a un relevamiento de la oferta de servicios existentes y a la demanda para los mismos, y se enmarcarían, por ejemplo, en las áreas de exportación y acceso a mercados; desarrollo tecnológico e innovación; promoción de empresarialidad; certificación y calidad; y difusión de mejores prácticas técnicas y gerenciales. Estas plataformas podrían ser públicas, privadas o público-privadas, y apoyarían, desde la oferta, a cadenas productivas o grupos asociativos de empresas en el desarrollo de sus capacidades empresariales. Se prevé que, con el fin de promover plataformas competitivas y sustentables que respondan a la demanda de las empresas, se utilizaría un mecanismo de fondos concursables para incentivar el desarrollo de las mismas. La definición de la operativa de este fondo y de los criterios de elegibilidad y selección, serían detallados en el Reglamento Operativo del Programa.

⁴ Estos eslabones dinamizadores están conformados por empresas que tienen mayor potencial para dinamizar al resto de los eslabones de la cadena, como por ejemplo las empresas exportadoras.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Mecanismo institucional de ejecución

- 3.1 El organismo encargado de la ejecución de este Programa será el Ministerio de Desarrollo Económico a través de su UPC. Por tratarse de un préstamo de innovación y a la luz de la experiencia en la ejecución de otros proyectos del Banco en Bolivia, se prevé un mecanismo de ejecución que también tenga características innovadoras que permitan una ejecución ágil con alta participación del sector privado. El Programa se ejecutará en un período de 30 meses, con un período de desembolso de 36 meses.

B. Seguimiento y evaluación

- 3.2 Teniendo en cuenta el carácter innovador del Programa y la función de aprendizaje que tiene este tipo de préstamo, se propone dos tipos de acciones de seguimiento y evaluación: i) aquellas relacionadas con el avance específico del proyecto y su impacto en el corto plazo, y ii) el desarrollo de un sistema permanente, el “Observatorio de la Competitividad”, que permitirá observar el impacto de las políticas acordadas a través del SBPC en el mediano y largo plazo y proveer una retroalimentación sistemática sobre los resultados de las políticas públicas sobre competitividad. En este respecto, en la preparación de esta operación se está desarrollando un marco conceptual con indicadores para cada uno de los componentes, que permitiría documentar y evaluar el impacto del Programa en términos de construcción de capacidad institucional y de impacto sobre la productividad de las empresas, así como un “Plan de Recolección de Datos” que detalle para cada indicador de seguimiento, el cómo y cuándo se recopilaría la información, las fuentes de recolección, y los responsables de recopilarla. Asimismo, esta información permitiría obtener los resultados para adoptar la decisión de poner fin a la experiencia piloto, ponerla en mayor escala o continuar con otro programa. Adicionalmente, con relación al punto ii), se está desarrollando un marco más amplio de metodologías e indicadores para el Observatorio que permitiría un seguimiento del impacto sobre la competitividad más allá del periodo de ejecución del Programa. Finalmente, se está trabajando con el Prestatario en el diseño de los términos de referencia para una revisión de medio término y una evaluación ex post del Programa que tomaría los indicadores y la línea de base establecidos en el Marco Lógico para evaluar el impacto del mismo y derivar lecciones para otros préstamos.

IV. IMPACTOS AMBIENTALES Y SOCIALES Y MEDIDAS PROPUESTAS

- 4.1 En esta operación, la competitividad se define en un sentido amplio que incorpora los conceptos de desarrollo sustentable desde una perspectiva ambiental y de inclusión social. Por tratarse básicamente de un programa de apoyo a la consolidación y fortalecimiento de la institucionalidad pública-privada para el fomento de la competitividad, el Programa no tiene impactos ambientales directos, aunque sí

podrían surgir indirectamente de las acciones a financiar para resolver los cuellos de botella de las cadenas productivas o en las plataformas de servicios empresariales. Por ejemplo, en el caso de las actividades de apoyo a la reconversión de PyMES, un tipo de asistencia técnica a financiar sería el de la adecuación a las normas ambientales vigentes, mientras que dentro de las plataformas se prevé apoyar servicios de desarrollo tecnológico a las empresas que permitan la minimización de pérdidas y la producción más limpia, así como de desarrollo de mercados para productos con certificación ambiental. En este respecto, la viabilidad ambiental se incluirá en el Reglamento Operativo como un criterio clave de elegibilidad de los proyectos a ser financiados con los recursos del Programa. Se integrará la dimensión ambiental en la labor del Observatorio de Competitividad.

- 4.2 Con relación a los aspectos sociales, se puede prever un impacto positivo al promover el incremento de la competitividad del país y de las empresas, lo que abriría posibilidades de creación y/o mejora del empleo para una población que es mayoritariamente indígena. Adicionalmente, se prevé que en las actividades de apoyo a la reconversión de PyMES un tipo de asistencia técnica a financiar será la formalización de sus trabajadores y cumplimiento con las normas laborales y de seguridad ocupacional vigentes. Por otra parte, en la selección de proyectos a ser financiados por el Programa, se podrá dar preferencia a aquellas actividades que generen beneficios para los grupos más desfavorecidos. Adicionalmente, se analizará la posibilidad de que el “Observatorio de la Competitividad” dé seguimiento al impacto de las políticas de competitividad sobre el empleo y la inclusión de grupos con desventajas.
- 4.3 El CESI revisó el Perfil correspondiente a esta operación en su reunión 29-03, del 1 de agosto del 2003, no requiriendo evaluaciones o acciones especiales. Sin embargo, recomendó analizar, durante la preparación de la operación, la temática de propiedad intelectual colectiva, así como los recursos genéticos y productos culturales asociados a dicho conocimiento.

V. BENEFICIOS Y RIESGOS

- 5.1 La consolidación y fortalecimiento del SBPC se presenta como un desafío fundamental para Bolivia en el actual contexto ya que favorece la construcción de consensos y la efectiva coordinación e implementación de políticas de apoyo a la competitividad. En este sentido, se espera que esta operación contribuya a reducir la duplicidad de esfuerzos en el Estado y a lograr una mejor alineación de las políticas públicas en materia de competitividad de manera que éstas respondan verdaderamente a los requerimientos del sector empresarial. Asimismo, al impulsar actividades para resolver cuellos de botella a nivel de empresas y cadenas productivas, y al fomentar el desarrollo de plataformas de servicios empresariales, se espera contribuir al incremento de la productividad, que podría medirse como un aumento del valor agregado de las empresas.

- 5.2 No obstante, un proyecto innovador en un contexto complejo como el de la Bolivia actual, no está exento de riesgos. En este respecto, se han identificado dos tipos de riesgos principales: i) que los involucrados en el SBPC, tanto de parte del Estado como del sector empresarial, conviertan esta instancia en un foro para hacer *lobby* o reparticiones de tipo político y que se diluya el compromiso que actualmente parece existir con relación a estos temas; y ii) que el SBPC no produzca resultados concretos en términos de reactivación económica a corto plazo, y por ello pierda credibilidad como instrumento para atacar los problemas de competitividad.
- 5.3 El primer riesgo se puede mitigar mediante actividades que amplíen la participación en el SBPC por parte de sectores no tradicionales y que fomenten una cultura de competitividad. En este sentido, el Programa contempla actividades de fortalecimiento de la estructura organizativa del SBPC para incorporar una mayor participación del sector empresarial y de los departamentos y municipios, así como de diálogo, sensibilización, y disseminación de información. Por otra parte, se piensa que también ayudará a mitigar este riesgo el contar con un préstamo complementario de reforma de políticas, el BO-0219, que se está desarrollando de manera paralela a esta operación, y que contiene una serie de condiciones sobre reformas que deberá ejecutar el gobierno en pro del fortalecimiento del SBPC y del mejoramiento del entorno de negocios. Finalmente, se piensa mitigar el segundo tipo de riesgos con la inclusión en el Programa de acciones concretas y de impacto inmediato, como las previstas bajo el Componente 2, las cuales están destinadas a remover cuellos de botella específicos que enfrentan los sectores productivos más dinámicos y con mayor potencial de crecimiento e impacto económico.

VI. ESTADO DE PREPARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN

- 6.1 La operación se encuentra en una fase avanzada de preparación. Las actividades contenidas en los componentes ya han sido discutidas y consensuadas con la contraparte del MDE. Actualmente, se está trabajando en la definición de un esquema de ejecución ágil y eficiente, que considere las mejores prácticas de ejecución de proyectos en Bolivia y que pueda responder rápidamente a las demandas de los beneficiarios del préstamo en un plazo relativamente corto. Por otra parte, se está avanzando en los estudios de demanda de las empresas y en la definición de las plataformas y de los criterios de elegibilidad y selección de las mismas que deberá contener el Reglamento Operativo. Se estima que el documento de préstamo se presentará a Directorio en el cuarto trimestre del presente año.