



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# **LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA LA POLÍTICA DE DESARROLLO PRODUCTIVO DE BOLIVIA**

Elaborado por:

Aruquipa Arce Nelson Alberto

Ferrufino Goitia Rubén

Quiroga Canaviri Jorge León (Coordinador)

Bolivia – Junio de 2020

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>1. PRÓLOGO.....</b>	<b>1</b>
<b>2. ANTECEDENTES .....</b>	<b>2</b>
<b>3. BREVE DIAGNÓSTICO.....</b>	<b>5</b>
<b>3.1 CONTEXTO INTERNACIONAL .....</b>	<b>5</b>
<b>3.2 CONTEXTO NACIONAL.....</b>	<b>9</b>
3.2.1 Alta dependencia de industrias extractivas.....	9
3.2.2 Inversión y productividad total de los factores.....	11
3.2.3 Escasa diversificación de exportaciones.....	14
3.2.4 Bajo nivel de absorción y generación de cambio tecnológico.....	15
<b>4. CONCEPTUALIZACIÓN.....</b>	<b>17</b>
<b>4.1 LA POLÍTICA DE DESARROLLO PRODUCTIVO.....</b>	<b>17</b>
<b>4.2 LOS LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS .....</b>	<b>17</b>
<b>4.3 LA ESTRUCTURA .....</b>	<b>18</b>
<b>4.4 PROGRAMAS.....</b>	<b>20</b>
<b>5. PILARES.....</b>	<b>21</b>
<b>5.1 PILAR 1 – ESTADO FACILITADOR E INSTITUCIONALIDAD.....</b>	<b>21</b>
<b>5.2 PILAR 2 – FORTALECIMIENTO DE MERCADOS .....</b>	<b>21</b>
<b>5.3 PILAR 3 – MEJORA DE LA PRODUCTIVIDAD .....</b>	<b>22</b>
<b>5.4 PILAR 4 – PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES.....</b>	<b>23</b>
<b>6. OBJETIVOS .....</b>	<b>25</b>
<b>6.1 GENERAL.....</b>	<b>25</b>
<b>6.2 ESPECÍFICOS.....</b>	<b>25</b>
<b>7. EJES ESTRATÉGICOS.....</b>	<b>26</b>
<b>7.1 EMPRENDEDURISMO .....</b>	<b>26</b>

7.1.1	Programa Formación .....	26
7.1.2	Programa Asistencia Técnica y Financiera .....	27
7.1.3	Programa Régimen Especial .....	29
7.1.4	Programa Insumos y Equipamiento de Calidad .....	30
<b>7.2</b>	<b>PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN .....</b>	<b>31</b>
7.2.1	Programa Promoción de Inversiones .....	31
7.2.2	Programa Incentivos Tributarios .....	32
<b>7.3</b>	<b>APUESTA POR LA PRODUCTIVIDAD .....</b>	<b>32</b>
7.3.1	Programa Acuerdos por la Productividad .....	32
7.3.2	Programa Promoción de Incorporación de Tecnología .....	33
<b>7.4</b>	<b>MERCADOS PARA CRECER .....</b>	<b>35</b>
7.4.1	Programa Acuerdos Comerciales y Esquemas de Integración .....	35
7.4.2	Programa Estrategias Diferenciadas de Mercados .....	36
7.4.3	Programa Institucionalidad Estatal para la Promoción de Mercados .....	36
7.4.4	Programa Promoción del Consumo Post COVID .....	37
<b>7.5</b>	<b>INNOVACIÓN .....</b>	<b>38</b>
7.5.1	Programa Apropiación de Tecnología .....	38
7.5.2	Programa Fomento a la Innovación .....	38
7.5.3	Programa Economía Digital .....	39
<b>7.6</b>	<b>INFORMACIÓN PARA EL DESARROLLO .....</b>	<b>40</b>
<b>7.7</b>	<b>BIOECONOMÍA: ECONOMÍA CIRCULAR Y MEDIO AMBIENTE .....</b>	<b>40</b>
1.1.1	Programa Economía Circular .....	40
1.1.2	Programa Producción con Biodiversidad .....	41
<b>8.</b>	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>42</b>
<b>9.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>43</b>

---

**Anexo 1** – Propuesta de Mercado Tecnológico Virtual

**Anexo 2** – Propuesta de Lineamientos para la Creación de una Agencia de promoción de Exportaciones

**Anexo 3** – Marco Normativo para los Acuerdo de Productividad

**Anexo 4-** Propuesta de Decreto Supremo – Acuerdo de Productividad

**Anexo 5** – Propuesta de opciones fiscales – Facturas por efectivo/renta de vejez

**Anexo 6-** Propuesta de financiamiento Inteligente para MyPE – FICADES

**Anexo 7-** Propuesta de Ley – FICADES

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Cuadro 1. Ejes Estratégicos.....	17
Cuadro 2. Ejes y programas .....	20
Cuadro 3. Pilar 1: Estado facilitador e institucionalidad – Instrumentos de política pública.....	21
Cuadro 4. Pilar 1: Fortalecimiento de Mercados – Instrumentos de política pública .....	22
Cuadro 5. Pilar 3: Mejora de la Productividad – Instrumentos de política pública .....	23
Cuadro 6. Pilar 4: Promoción de Exportaciones – Instrumentos de política pública.....	24
Cuadro 7. Programa Formación .....	26
Cuadro 8. Programa Asistencia técnica y financiera .....	28
Cuadro 8. Programa Régimen Especial.....	29
Cuadro 10. Programa Insumos y Equipamiento de Calidad .....	30
Cuadro 11. Programa Promoción de Inversiones .....	31
Cuadro 12. Programa Incentivos tributarios .....	32
Cuadro 13. Programa Acuerdos por la Productividad.....	32
Cuadro 14. Promoción de Incorporación de Tecnología .....	34
Cuadro 15. Programa acuerdos comerciales y esquemas de integración.....	35
Cuadro 16. Programa estrategias diferencias de mercados.....	36
Cuadro 17. Programa Institucionalidad Estatal para la promoción de mercados.....	36
Cuadro 18. Promoción del Consumo Post COVID .....	37
Cuadro 19. Programa Apropiación de Tecnología.....	38
Cuadro 20. Programa Fomento a la Innovación .....	38
Cuadro 21. Programa Economía Digital .....	39
Cuadro 22. Programa información para el desarrollo.....	40
Cuadro 23. Programa de Economía Circular (Reciclaje de desperdicios sobre todo agrícolas para la bio producción industrial). .....	40
Cuadro 24. Programa producción con biodiversidad (sobre todo en zonas de Amazonía para la bio producción).....	41
Cuadro 25. Programa de formación y capacitación penta helíptica para garantizar la gobernanza bioeconómica.....	41

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRAFICO 1. Estructura de los Lineamientos .....	18
GRAFICO 2. Pilares.....	19

# 1. PRÓLOGO

---

La presente actualización de los Lineamientos Base de la Política Industrial, formulados en junio de 2019, fue realizada a petición del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP), entidad encargada de formularlos, organizando dos Pre-Cumbres y una Cumbre Nacional con el apoyo de la Cooperación Internacional representada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la Representación del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura en Bolivia (IICA). Para la presente actualización, el MDPyEP solicitó el apoyo técnico de la OIT, dado que fue uno de los artífices para la formulación de un documento estratégico de política pública para el sector industrial, en un inédito proceso tripartito.

Para tal efecto, se delegó al Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa (VMPE) que realice las labores de coordinación con el equipo de consultores de OIT, a través de la Dirección de la Micro y Pequeña Empresa, así como la Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), a fin de contar con un documento actualizado.

Es importante remarcar que los acuerdos arribados en las mesas de trabajo desarrolladas en las ciudades de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, reuniendo a todo el sector productivo industrial (Mediana y Gran Industria, Micros y Pequeños industriales, Artesanos, OECA's y OECOM's), derivó en un documento denominado "Declaración de Cochabamba" que fue suscrito por todos los participantes que asistieron a las Pre-Cumbres y Cumbre Nacional realizada en Cochabamba, en fecha 25 de junio de 2019.

El propósito de la actualización de los lineamientos estuvo orientado a identificar los avances realizados por el MDPyEP en su implementación, a través de un diagnóstico que permita identificar cuáles de los 8 vectores estratégicos formulados, tienen mayor posibilidad de implementación en el actual gobierno de transición y cuáles serán diferidos para el próximo gobierno.

Colateralmente se hizo una contextualización a la pandemia producida por el COVID-19 que marcó un punto de inflexión para todas las actividades, particularmente las industriales que deberán enfrentar, en un entorno resiliente, un proceso recesivo de marcadas proporciones.

Finalmente, para que la actualización tenga los efectos esperados, se realizó un encuadre de los 8 vectores estratégicos, para que ajustados al Sistema de Planificación Integrado del Estado (SPIE, 2016), tengan la posibilidad de obtener recursos y poder viabilizar políticas de corto, mediano y largo plazo, que favorezcan al sector industrial. Del mismo modo se estableció que estos lineamientos tengan un mayor alcance, compatibles con el giro del ministerio en el marco del Desarrollo Productivo.

## 2. ANTECEDENTES

---

Durante las dos últimas dos décadas el Estado boliviano ha procurado el establecimiento de políticas para el despegue y desarrollo del sector productivo (primario, industrial, manufacturero, artesanal) con la adopción de distintos enfoques, medios y actores. Los éxitos y fracasos de estas iniciativas son variados y dependieron siempre de los vaivenes políticos coyunturales.

Lo cierto es que casi siempre se abordó el desarrollo productivo desde puntos de vista aislados o que no integraron visiones, actores, medios e instrumentos para su articulación y generación de sinergias en torno a metas de largo plazo y más aún con una estrategia que posibilite su alcance.

El proceso de construcción de una política de Estado para el Desarrollo Productivo tiene varios hitos con sus luces y sus sombras propias. Entre el año 2000 y 2005 se implementaron medidas de mitigación y salvataje reactivas ante ciertas coyunturas internacionales (hospital de empresas, compro boliviano, apoyo financiero y asistencia técnica, etc.). El éxito de estas medidas es importante, pero en suma no se constituyen en una política integral articulada y con visión de largo plazo y sostenible.

A partir de la gestión 2006 el Estado enfoca la planificación de largo plazo y establece la construcción de Planes Sectoriales con visión integral y territorial principalmente. Sin embargo, la carencia de una guía o una línea clara de construcción procedimental e instrumental relativiza su impacto. Por otro lado, el sector productivo, estatal y privado, no tuvo la capacidad de articulación y trabajo conjunto y coordinado. Se reproducen las formas tradicionales de negociación entre contrarios para la adopción de medidas, importantes pero aisladas, que tampoco constituyen políticas de largo o mediano plazo sostenibles y aún menos, articuladas.

La gestión 2009 marca un hito importante pues se elabora el Plan Sectorial de Desarrollo Productivo y Empleo digno con importantes lineamientos que, sin embargo, carecían de una estrategia de ejecución y la misma no pudo ser evidente por problemas de articulación interinstitucional e intrasectorial.

Para la gestión 2016 se elabora y aprueba el Plan Sectorial de Desarrollo Integral del sector productivo, con base en una nueva normativa nacional de planificación. Este documento marca un fuerte alineamiento al Plan de Desarrollo Económico Social (PDES 2016 – 2020) aprobado por ley (Ley N° 786 del 10 de marzo de 2016) y visualiza los Complejos Productivos Territoriales Integrales como eje fundamental articulador del desarrollo. Este Plan, vigente hasta hoy, identifica claramente metas de largo plazo todas armonizadas y alineadas al PDES. Sin embargo, carece de una propuesta programática, una estrategia de ejecución y por sobre todo se trata de una apuesta de la cabeza de sector y su articulación con los actores del sector es incipiente.

Durante la gestión 2018, el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP) desarrolló la Cumbre Plurinacional de la Micro y Pequeña Empresa para socializar el estado actual del sector, configurar los ejes temáticos a ser tratados y perfilar un menú preliminar sobre temáticas de discusión.

Se realizaron pre-cumbres departamentales en las que se abordaron las problemáticas y cuyas conclusiones fueron ordenadas y sistematizadas para su discusión final en la Cumbre Nacional, misma que sirvió para concertar todos los acuerdos logrados en las pre-cumbres departamentales. El evento se organizó por mesas temáticas con participación equitativa de los diferentes tipos de actores **ligados a la Micro y Pequeña Empresa**. Las conclusiones de este evento se tradujeron en un borrador de Estrategia de Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa.

En el mes de junio de la gestión 2019, el MDPyEP con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, proyectó y desarrolló en Cochabamba la "Cumbre de Desarrollo Industrial, Manufactura y Artesanía" como un espacio "mayor" de concertación en la que se articularon **actores a nivel nacional de todos los sectores ligados al desarrollo productivo**. Participaron de este proceso representantes de los Ministerios ligados al sector productivo, Cooperación Internacional, la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia - CEPB, organizaciones representantes de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE, CADEPIA), Artesanos, actores de la economía comunitaria (CIOEC) y la Central Obrera Boliviana - COB.

Se organizaron 9 mesas de discusión y concertación:

1. Formación y Capacitación
2. Insumos para la Producción – Química Industrial
3. Investigación, Innovación y Tecnología
4. Productividad y Empleo
5. Mercados
6. Financiamiento
7. Regímenes y Tramitología
8. Alianzas Público - Privadas
9. Bioeconomía, Economía Circular Y Medio Ambiente

Este proceso derivó en el establecimiento del documento "**Lineamientos Base para la Política Industrial del Estado Plurinacional de Bolivia**", en el que se perfilaron 8 ejes estratégicos:

1. Emprendimientos Dignos
2. Promoción de la inversión
3. Apuesta por la productividad
4. Mercados para crecer
5. Nuevas ideas (innovación)
6. Información para el desarrollo
7. Desafíos pendientes
8. Economía Circular y Medio Ambiente

Como consecuencia del cambio de Gobierno hacia finales de 2019, durante la gestión 2020 el MDPyEP, ajustó la propuesta estratégica que se tradujo en el documento "**Lineamientos Ampliados de la Política Industrial de Bolivia**".

Se realizó una evaluación de los lineamientos con base en el análisis de los tres documentos descritos:

- Lineamientos Base para la Política Industrial del Estado Plurinacional de Bolivia
- Lineamientos Ampliados de la Política Industrial de Bolivia.
- Estrategia de Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa.

Durante los meses de febrero y marzo 2020, el planeta se vio afectado por la emergencia sanitaria COVID-19, que configura un nuevo escenario coyuntural sanitario y económico, que obliga a repensar y reestructurar la propuesta de desarrollo productivo e industrial para lo cual es necesario evaluar los documentos descritos, incorporando principalmente el enfoque resiliente y proyectando una estrategia de ejecución de emergencia en el corto plazo y una proyección de reactivación de mediano y largo plazo.

En ese marco, el presente documento actualiza la propuesta concertada en los eventos descritos y proyecta una propuesta de política pública que trasciende al desarrollo industrial y la integra hacia una visión de Desarrollo Productivo que con la validación de los actores del sector debería convertirse en el instrumento de planificación de largo plazo que oriente la política estatal de desarrollo productivo con visión de largo plazo, articulada y programáticamente estructurada.

## 3. BREVE DIAGNÓSTICO

---

### 3.1 Contexto Internacional

Luego de la crisis de 2009, periodo en el que el PIB mundial cayó en -2% debido a la crisis financiera *sub prime*, en 2010 se había logrado una recuperación rápida (4.3%) que se reflejó en forma de "V" con un dinamismo excepcional. Desde entonces, lentamente se apreció una ralentización que llevó a cerrar el año 2019 con una expansión de 2.9%, cifra bastante aceptable considerando hechos importantes como la presencia de una fricción comercial entre las economías desarrolladas, en particular los EEUU y China, además de una tendencia hacia la reducción del comercio, la repatriación de capitales y polos productivos. Esto último, ligado, entre otros aspectos, a un cambio de política hacia una suerte de nacionalismo, impulsada por el nuevo gobierno norteamericano.

A partir de ese antecedente, se presenta un nuevo escenario mundial en el que la pandemia COVID-19 es uno de los factores críticos cuyos efectos de mediano y largo plazo aún no están totalmente visualizados. Organismos especializados como el Fondo Monetario Internacional anticipan, para 2020, una caída de 3% a nivel global. Para las economías desarrolladas la cifra baja hasta valores cercanos a -6.1%, mientras que para las emergentes y en desarrollo el pronóstico es de -1%. Dentro esta categoría se anticipa una caída de -5.2% para América Latina y el Caribe, mientras que la contracción para Bolivia llegaría a -2.9%<sup>1</sup>. En 2021 podría producirse un rebote en la economía mundial (5.8%) que no compensaría el retroceso de 2020.

En el caso de América Latina, se anticipa para 2021 un crecimiento de 3.4% condicionado a factores como el precio de las materias primas, las remesas, y el turismo (especialmente para el Caribe). Existen particularidades grandes dependiendo de la sub región y para el caso de Sud América resulta muy crítica la demanda de mercados emergentes como la China y el efecto precio y cantidad asociados. El costo sanitario de la pandemia en países grandes de la región, como Brasil, es elevado. Hacia finales mayo 2020, este país se ubicó en segundo lugar de contagios en el mundo, por encima de España e Italia y con una capacidad de reacción hospitalaria sustancialmente menor a cualquier país con cifras mayores (EEUU, Rusia y el Reino Unido). El dato de recuperación para 2021 en Bolivia es 2.8%.

Con toda la limitación de cifras económicas para hacer un diagnóstico detallado, es posible conceptualizar que este nuevo escenario integra al menos tres tipos de shocks. El primero, coincidente con lo sucedido en 2009, es un efecto financiero global que se traducirá en menores flujos de capital, particularmente a países en desarrollo. Los escenarios de riesgo país influirán en tasas de interés y expectativas de retorno de los inversionistas internacionales. Los flujos de capital ligados a remesas tenderán a reducirse, de la mano de menos empleo en países que absorben migrantes; muchos de los países que ineludiblemente tienen que apelar a endeudamiento externo para

---

<sup>1</sup> <https://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20200412/banco-mundial-calcula-bolivia-contraccion-34-coronavirus>

enfrentar la crisis, habrán llegado a niveles límite de endeudamiento adicional para enfrentar una agenda de inversiones para la recuperación en el mediano plazo.

El segundo shock, que es particular a la crisis COVID-19, tiene relación con el sector real de la economía. El antecedente previo, quizás comparable con lo que hoy se enfrenta, es la recesión de los años 30. En el caso actual, la crisis puso en tela de juicio la geografía de la producción mundial, la logística internacional, la integración económica, e inclusive amenaza con estancar sino retroceder la globalización como hecho económico que hasta ahora era incuestionable. Sin duda que un retroceso en el comercio mundial, la inversión extranjera directa, el flujo de materias primas, servicios y sectores clave como el turismo, el transporte, tendrán efecto en el bienestar de muchas sociedades. Los escenarios de mayor autarquía están limitados a la eficiencia con la que las economías puedan producir aquello que dejen de comerciar. En general, puertas más cerradas implican costos para los consumidores en términos de precios y calidad de bienes que dejan de comercializarse. No todos los países pueden producir todos los productos requeridos por sus sociedades, de manera eficiente.

El tercer shock tiene relación con un cambio que podría ser temporal, pero esa temporalidad podría durar varios años. Se trata de un efecto fuerte sobre los patrones y niveles de consumo. En general, a mayor incertidumbre, mayor es la cautela y precaución en el consumo. La gente prefiere liquidez para enfrentar contingencias como la enfermedad o el desempleo. La demanda de crédito para consumo que no sea básico, e inclusive para ciertos fines como la vivienda, pueden quedar sometidas a la prioridad de recursos para la alimentación, salud, educación y el aseguramiento de servicios básicos. De igual manera, los escenarios de inestabilidad laboral, puede dejar excluidos de elegibilidad crediticia a varios sectores sociales, en particular en países en desarrollo y con altos niveles de precariedad en el empleo (informalidad).

En varios escenarios se verá el debilitamiento del mercado como factor que mitiga problemas económicos. Al contrario, pueden surgir perspectivas de retroceso en equidad, igualdad y pobreza en casi todas las regiones de mundo. Ante esto, será más importante el rol del Estado, enfocado en los grupos más vulnerables, pero también como facilitador de la actividad privada en contraposición a ser un obstáculo, como sucede especialmente en países en desarrollo. La pandemia y la necesidad de reacción rápida ante ésta, dejó evidencia de la pesadez de la burocracia y su efecto no solo en los sectores privados sino en los propios ámbitos estatales.

Parte de este tercer shock es un cambio previsible en la inversión privada global que podría igualmente verse rezagada. Al igual que en el consumo, a mayor incertidumbre y menor perspectiva de consumo, menor la propensión a la inversión. Un mayor nivel de riesgo con mercados debilitados puede llevar a dos tipos de resultados complejos. Por un lado, una mayor exigencia de rentabilidad compensatoria o, por otro, la postergación de proyectos de inversión. La Organización Mundial del Comercio proyecta una contracción del comercio entre 13% y 32% para 2020, con perspectivas débiles de repunte en los años siguientes. Entonces, es natural anticipar retos importantes para dinamizar mercados que contribuyan a la viabilidad de nuevas inversiones. En general, se puede anticipar una endeble demanda agregada global, al

menos en los años inmediatamente posteriores a la crisis sanitaria que trae consigo síntomas de crisis económica.

Dentro todo lo anotado, la oportunidad que puede dejar la actual experiencia global, es cierta prioridad en los gobiernos y sectores privados por temas aún pendientes de profundización como son la preservación del medio ambiente, la salud pública, la educación y la evolución tecnológica como ya es evidente en las telecomunicaciones. Ligado a ello se perfila otro ámbito de desafíos de escala en el empleo, los cambios en su estructura y las habilidades de las personas para adaptarse a procesos de mayor incidencia de inteligencia artificial, en las economías desarrolladas, y mayor mecanización en economías emergentes. Muchos de los empleos actuales serán sustituidos y el reto de las políticas públicas será enfrentar nuevos paradigmas de educación y generación de valor en un marco de una nueva industrialización que podría acelerarse a partir de esta crisis global. La productividad será una variable clave en la ecuación del bienestar en lo que resta de este siglo.

La emergencia sanitaria COVID-19 también podría tener repercusiones en materia geopolítica en los siguientes años. Luego de un periodo de varias décadas después de la II Guerra Mundial se había instalado un sistema bipolar que se reflejó en la Guerra Fría y los extremos de libre mercado y capitalismo frente al comunismo y el predominio estatal. Occidente liderado por EEUU con aliados en Europa, parte del Asia y Latinoamérica, contrastó con la Unión Soviética y sus aliados en el Medio Oriente, el Este de Europa y la China de Mao Zedong. A partir de este siglo, dicha polaridad migró a un escenario de multipolaridad con actores menos hegemónicos, dispersos y con diversos matices, lo que en varios sentidos se concibió como un avance en la materia. China jugó un papel fundamental en este terreno con un crecimiento formidable que benefició, por el lado de la demanda de materias primas, a varios países en desarrollo.

La pandemia, su surgimiento en China al igual que otras epidemias recientes, son factores para considerar en el futuro geopolítico global. Lo central, por supuesto, son los costos medidos en vidas humanas que, a finales de mayo 2020 sumaron 370 mil, con tendencia a llegar a medio millón en junio. En lo económico, existen distintas estimaciones entre las cuales el FMI estima 9 billones de pérdidas en los siguientes dos años (equivalente a 3 veces la economía de Alemania).

Todo esto ha comenzado a generar cuestionamientos de grandes economías occidentales hacia China. Alemania, EEUU y Australia han hecho públicas sus intenciones de demandas judiciales y en el caso de EEUU varias cortes estatales han recibido peticiones de juicios, que posiblemente no tengan efecto legal, pero si están generando una creciente corriente de interpelación. En consecuencia, es posible esperar cambios que alejen, en algún grado, al mundo de la multipolaridad con una reforzada tendencia a la bipolaridad, donde nuevamente surjan dos grandes bloques. Los que se posicionen en la vereda de cuestionamiento a China y los que sean neutros o aliados de ésta. Por su parte, China ha mostrado que está lejos de ceder espacios y al contrario ha tomado decisiones para consolidar su posición global; eso explica su decisión de lanzar Yuanes electrónicos para su comercio global, en una perspectiva de abandonar, en algún momento, el dólar para tal fin.

Para el caso de Latinoamérica es importante visualizar 7 hechos relevantes.

1. El primero es que la Región venía con una tendencia adversa aún antes de la pandemia por el COVID- 19. El crecimiento regional en 2015 fue negativo (-0.2%); en 2016 nuevamente fue negativo (-1%) y entre 2017 y 2018 no superó el 1.2%. Todas las proyecciones apuntan a valores negativos para 2020 y en el caso particular de la CEPAL el pronóstico para la región es una caída de -5.3%; la previsión del FMI es similar para este año, pero anticipa un rebote lento que podría llegar a 3.4% en 2021. A lo anterior corresponde sumar una tenencia de agotamiento político y social que dio fin a varios de los gobiernos del socialismo del Siglo XXI (Ecuador, Bolivia, Uruguay, Brasil y la Argentina). En varios países, incluido quizás uno de los que mostró mayor consistencia e institucionalidad (Chile) surgió inestabilidad política hacia finales de 2019.
2. La pandemia y cuarentena del COVID-19 generará efectos internos y externos al mismo tiempo. Por el lado externo se pueden anotar precios de materias primas, remesas, inversión extranjera, turismo, exportaciones y flujos de capital, todas variables con distintos grados de debilidad sino retroceso. En cuanto a los efectos internos, con pocas excepciones, el COVID-19 compromete la estabilidad macroeconómica de países con problemas de balanza de pagos, cuentas corrientes deficitarias, déficits fiscales, endeudamiento creciente y problemas cambiarios. Los países que ya tenían problemas de desequilibrio previos verán agudizarse los mismos y los países que no los tenían, comenzaran a sentirlos. En una perspectiva futura, luego de la inevitable expansión fiscal y monetaria por la pandemia, todos los países tendrán que buscar consolidación (apretarse los cinturones) para garantizar estabilidad de mediano y largo plazo.
3. La dimensión de la crisis económica en la Región se anticipa será solo comparable con lo que se atravesó en 1914. En la gran recesión de los años 30 la Región no estaba tan integrada al mundo desarrollado de modo que el impacto fue menor. En términos de referencia, lo que se anticipa podría ser, cuando menos, comparable a la década perdida y la crisis de la deuda en los años 80.
4. El desempleo en la Región podría borrar todos los avances en variables como la pobreza, la pobreza extrema y la inequidad. Lo avanzado en los años del ciclo alto de precios podría desaparecer y podría revertirse la movilidad social que permitió el surgimiento de nuevos segmentos de clase media. En particular aquellos que evolucionaron solo por efecto de un mayor ingreso y no por otras variables como capital humano y/o productividad.
5. La caída del comercio mundial afectará a la Región en los países exportadores de materias primas, pero también a países que han fincado parte de su desarrollo en actividades como la maquila y las manufacturas.
6. Todos los países requerirán importante financiamiento externo, no solo para enfrentar la crisis, sino para impulsar la retoma de crecimiento. En varios países el modelo de crecimiento basado en las rentas de los recursos naturales, deberá ser repensado para dar mayor espacio a la inversión. Si bien en una primera etapa puede percibirse cierta disponibilidad de financiamiento, en el mediano plazo éste estará condicionado a que las economías tomen medidas para restablecer equilibrios indispensables. Los ajustes fiscales y las reformas serán nuevamente

parte de las agendas económicas regionales. Los países con más problemas deberán enfocar esfuerzos para lograr recursos concesionales y cooperación al desarrollo bilateral.

7. Al tiempo que se logra mayor estabilidad macroeconómica, los gobiernos deberán impulsar importantes esfuerzos para diseñar e implementar planes de recuperación microeconómica, dirigidos a las unidades productivas de todo tamaño. Impulsar la inversión privada y levantar las trabas que la limitan serán retos comunes en los países.

## **3.2 Contexto nacional**

### **3.2.1 Alta dependencia de industrias extractivas.**

La historia económica de Bolivia está profundamente marcada por el extractivismo, aun antes de su fundación como República en 1825. El inicio de la actividad productiva, con cierta escala, partió con la extracción de la plata y el cerro rico en 1545, lo que dio paso a la formación de una sociedad afincada principalmente en la cordillera y puntualmente en Potosí, con actividades colaterales y de orden político en La Paz y Chuquisaca respectivamente. Sucre fue la sede de la Real Audiencia de Charcas como máximo tribunal de la Corona Española, cuya jurisdicción abarcaba territorios que hoy corresponden a los países del Cono Sur. En el segundo caso, La Paz emergió en 1548 como ciudad de tránsito establecida en la ruta comercial entre Potosí y Lima (sede del Virreinato). La población, la actividad económica y lo que se logró de desarrollo, giró en torno a la minería y la plata por al menos 200 años antes de la llegada de la independencia. Esto explica el poco desarrollo que se había logrado en zonas como lo que hoy se conoce como el Oriente del país y las costas, especialmente del pacífico, que luego serían pérdidas en la Guerra del Pacífico.

Desde la República, el patrón de desarrollo basado en las materias primas continuó como paradigma central del pensamiento social y político. Entre 1835 y 1860 se impulsó la explotación del árbol de la Quina, como materia prima para el medicamento contra la Malaria. En 1826, la exportación de corteza de Quina representó poco más del 12% del volumen total exportado. Entre 1879 y 1881 se sumó al extractivismo la explotación del Guano y Salitre, dando paso además a la Guerra del Pacífico. Entre 1890 y 1950 se produjo la era del caucho y entonces Bolivia se convirtió en el segundo exportador más importante de esta materia prima en el mundo.

Entrando en el siglo XX, la minería retomó fuerza con la era del Estaño al punto que el primer censo de 1900 refleja que las exportaciones de este mineral representaron el 75% del valor total de ese periodo. Es en esa época que el extractivismo se concentró en el ámbito privado en tres importantes gestores (Patiño, Aramayo y Hochschild). Más tarde, a mediados de siglo, se produjo la nacionalización de las minas en un claro objetivo de capturar las rentas generadas para el Estado. En lo relevante, se aprecia que la visión de desarrollo se reflejaba en la actividad extractiva una vez más.

A partir de mediados del siglo pasado comenzó a tomar dinamismo el oriente del país, que hasta entonces había estado ausente de la mira del desarrollo. El Plan Bohan fue la punta de lanza que abrió la senda de la agroindustria. Sin embargo, en ese proceso

surgió en el país la promesa del petróleo que luego llevo a la nacionalización de la Gulf Petroleum Company. Entonces, el país se reconocía a sí mismo con gran potencial exportador de petróleo, sin tener mucha claridad respecto de su verdadera capacidad de reservas de líquidos. Como fuera, la coyuntura llevó a buscar el desarrollo en un nuevo producto primario. En lo político, se declaró a Camiri (en el Chaco) como la capital del Petróleo en Bolivia.

Más cerca al presente, la historia giró en torno a la industria extractiva con el gas natural. El inicio de las tratativas de un gasoducto hacia el Brasil surgió con las conversaciones entre los presidentes Banzer y Geisel en 1974; siguió con negociaciones entre el presidente Boliviano Siles Suazo con su par Joao Baptista de Brasil en 1984 y los lineamientos del acuerdo binacional se consolidaron en 1988 con el acuerdo entre el presidente Víctor Paz de Bolivia y José Sarney de Brasil. Este ciclo, al igual que otros previos, permitió al país implementar un modelo de crecimiento sustentado en rentas que impulsó el consumo y la ampliación del Estado. Las exportaciones de gas llegaron a un pico de US\$ 6.113 millones en 2013 para luego cerrar en 2019 con US\$ 2.720 millones (una caída de 56%).

Por último, en lo más reciente, el nuevo ciclo aún pendiente de consolidación tiene relación con la extracción del litio. Al respecto, se tiene certeza del importante potencial del país para la producción y de la tendencia mundial en los mercados para baterías de Ion Litio, además de varios sub productos, muchos de ellos dirigidos a la agricultura, como son los fertilizantes. Durante los últimos 10 años, el país ha buscado desarrollar la industria del litio enfrentando varios obstáculos tecnológicos, de mercado y de gestión estatal del proyecto. Sin embargo, lo relevante para la presente discusión, es que nuevamente la sociedad, la política y la agenda nacional, focalizan un parte importante del desarrollo en los recursos naturales.

En suma, la historia del país da cuenta de un patrón de desarrollo sustentado, casi exclusivamente, en la actividad extractiva. Los ciclos descritos, una y otra vez, derivaron en la captura de rentas, periodos de estabilidad sino bonanza económica y una postergación de una agenda de desarrollo productivo. En el pasado, las aspiraciones de mayor industrialización quedaron frecuentemente rezagadas por la llegada de los ciclos, la ampliación del consumo, las importaciones y el acomodo de otras variables clave como el tipo de cambio. En varios ciclos el tipo de cambio fue un factor que acompañó el modelo extractivo con apreciaciones reales e incluso nominales como sucedió en el reciente periodo del gas. Desde la perspectiva política, es clara la motivación a generar la sensación de bienestar inmediato, expandir el gasto público no solo en inversión sino corriente. Se genera empleo público, aunque no necesariamente productivo; se expande el gasto, que favorece a sectores comerciales antes que productivos. Se impulsa la inversión pública enfocada a mitigar la pobreza, muchas veces con una visión asistencialista predominante, ausente de una lógica básica que define que, para reducir la pobreza de manera duradera, se requiere generar riqueza, también de manera duradera. Eso, en tiempos actuales tiene mucho que ver en inversión en capital social (salud y principalmente educación).

En otro frente, se amplía el crédito, los salarios suben y todo marcha bien mientras dura el ciclo. Sin embargo, en la fase contractiva del ciclo surgen los problemas cuando se extraña no contar con un aparato productivo diversificado, amplio y capaz de tomar la posta del crecimiento. Entonces, nuevamente surge la urgencia de repensar el modelo e incorporar prioridades para el desarrollo productivo, hasta que el nuevo ciclo cambie las prioridades de todos, gobernantes y gobernados relajándose nuevamente la meta del desarrollo productivo y la industrialización.

En una perspectiva de futuro queda una vez más clara la necesidad de un cambio en el patrón de desarrollo, que no implica abandonar el potencial de recursos naturales, sino complementarlo con estrategias concretas para diversificar. Lo dicho no es una novedad y no por ello deja de ser válido. Sin embargo, la realidad después de algún tiempo que estas ideas dan vueltas en textos, documentos, discursos y posiciones muestra que no se pudo definir una trayectoria consistente para lograr tal giro.

En muchas ocasiones se diseñaron estrategias asumiendo que existían los sujetos del cambio, en cantidad, disponibilidad y capacidades para asumir los retos que se plantean en ellas. Lamentablemente ese fue un error clave, particularmente cuando se dio por sentado que los atletas del desarrollo productivo estaban listos, solo a la espera de las políticas adecuadas, para lanzarse a la carrera con altas probabilidades de éxito.

Por otra parte, en otros momentos se asumió que varios actores podrían ser líderes en el proceso de desarrollo. Unas veces, como en el capitalismo de Estado y durante el Modelo Plural (2006-2019), se apostó al Estado como protagonista de la industrialización. En otras ocasiones desde el Estado se seleccionó a potenciales ganadores priorizando sectores, y en otras se definió que solamente el mercado debería funcionar. La neutralidad era la política, de modo que los más fuertes subsistan y los demás se reinventen o desaparezcan. En casi todas las experiencias nacionales hubo acomplejamiento en el liderazgo político para implementar apoyo al sector productivo y el empleo, en muchas otras ocasiones, las prioridades para mitigar la pobreza dominaron las gestiones gubernamentales.

Es importante anotar que el país no puede abandonar sus vocaciones extractivas sino diversificar. Existen sectores clave como la minería, los hidrocarburos, la energía y el Litio que requieren la mayor atención estatal en el corto plazo. Estos sectores estratégicos requieren una revisión de normativa que abarque la naturaleza de los derechos y obligaciones de quienes invierten: impuestos, regalías, incentivos a la exploración, mercados, tecnología, etc. Los años de bonanza han sido resultado del aprovechamiento de inversiones realizadas en décadas previas y el enfoque de política ha privilegiado la explotación y no así la sostenibilidad que genera la exploración. En general, los resultados magros en todos estos ámbitos dan cuenta de una agenda importante que viabilice mayor inversión en cada caso.

### 3.2.2 Inversión y productividad total de los factores.

El crecimiento de los últimos 10 años, sustentado en rentas de materias primas, permitió una subida excepcional en la inversión pública. Durante este periodo, el valor nominal de esta variable pasó de cerca de US\$ 1.500 millones a un pico de casi US\$

6.200 millones en 2018 (cerca de 15% del PIB). Por su parte, la inversión privada subió a un ritmo menor en valor nominal y se mantuvo por debajo del 5% de PIB.

Luego de 2015, y en una perspectiva futura, la baja en las rentas implica limitaciones a la capacidad de mantener un nivel comparable de inversión pública; la pandemia exige mayor gasto público y el espacio fiscal, que de entrada era muy limitado, se achicará más. Esto comprometerá la posibilidad de apelar a financiamiento externo en los volúmenes requeridos de modo que es altamente previsible una baja de la inversión pública, quedando la economía con menos fuerza en ese motor de expansión.

Si la inversión pública cede protagonismo, y eso ya viene sucediendo pues ya bajó en 2019 a 13% del PIB, la pregunta inmediata es ¿qué otro motor de crecimiento puede complementar la brecha para lograr el dinamismo necesario. La respuesta apunta a la inversión privada local y extranjera, como parte de una fórmula, donde ambas, además, deben complementarse. En varios episodios sucedió lo contrario, de modo que la inversión pública, por ejemplo, en empresas estatales, desplazó o generó competencia no siempre leal a la privada.

Lo anterior, sin embargo, conlleva una agenda importante de políticas públicas que sean capaces de contribuir a dinamizar la inversión privada y que deben ser parte central de la estrategia de desarrollo productivo. Desde el año 2016, con la realización de Mesas de Diálogo entre el sector privado boliviano y el gobierno de entonces, hasta la realización de la Cumbre en Cochabamba en 2019, el diagnóstico ha sido consistente en referencia a los principales factores que son una traba para el capital privado.

Un recuento rápido de la agenda en esta materia incluye cuatro ámbitos clave:

- a) Reforma tributaria para lograr una expansión de la base de contribuyentes y para simplificar la pesadez del sistema actual. Ello debe contemplar crear mecanismos para facilitar la formalidad y dejar de presionar con recaudaciones y sanciones, al mismo sector formal que no podrá absorber mayor carga. Esto incluye los costos de transacción reflejados en los riesgos de fiscalizaciones arbitrarias que derivan en penalizaciones imposibles de pagar; las deudas, aun con planes de pago, se acumulan y hacen inviables a los negocios. Aun luego de varios perdonazos, la mora tributaria ha superado Bs. 41.000 millones que equivalen a 14% de PIB a 2019. Este es un claro indicador del agotamiento del sistema actual, que resulta impagable para muchos, es regresivo, induce a la informalidad y finalmente no es suficiente para cubrir el gasto público, donde también se requiere una reforma que apunte a la racionalidad y eficiencia priorizando aquello que solamente el Estado puede desarrollar. Una reforma tributaria debería apuntar a mejorar los ingresos públicos, lo que, en el corto plazo, impactaría positivamente en las capacidades de inversión estatal, pero también en la prospectiva para acceder a nuevo financiamiento externo, con un perfil de repago fortalecido.
- b) Reforma y modernización de la ley laboral, incorporando balances en los derechos y obligaciones, tanto de empleadores como trabajadores. Una nueva norma puede crear sinergias y puntos de encuentro de interés común para las partes, sobre una filosofía de cooperación, que contrasta con la lógica de confrontación que hoy prevalece. Un ejemplo puntual en esta materia es el impulso a la productividad, la

inversión en capital humano y sistemas flexibles de remuneración, donde una mayor productividad, resultado de mayores capacidades y tecnología, es compartida con los trabajadores con la implantación de componentes mixtos de remuneración fija y variable. La productividad es resultado de una combinación de trabajo más competente con maquinaria, tecnología y otros bienes de capital que el empresario debe invertir, de modo que los pliegos laborales incluirán metas de inversión, productividad y sistemas claros de retribución además de los tradicionales. Esquemas más flexibles, con mayor seguridad laboral, a partir del incremento del valor que generan los trabajadores, hasta mecanismos de seguros de cesantía compartidos, conforman una larga lista de temas a evaluar. El mercado laboral ha cambiado mucho desde 1942 y en los siguientes años cambiara a tasas más aceleradas. La mayor evidencia que la norma actual ya no es adecuada es el hecho que menos del 15% de la población ocupada (trabajadores) en el país no está amparada por la norma y que 6 de cada 10 trabajadores generan sus ingresos en la informalidad.

- c) Es indispensable encarar una agenda de simplificación de la burocracia y los tramites que son una traba real a la inversión privada. En Bolivia, tanto crear, gestionar, como cerrar empresas es muy complejo. Al respecto, varias publicaciones regulares internacionales (Haciendo Negocios) y decenas de estudios puntuales locales muestran esta problemática. En muchos sentidos, el Estado no es un aliado para la producción y la organización empresarial, sino un obstáculo. A lo largo de los años, las regulaciones se han sumado en todos los frentes y las entidades estatales ha encontrado la forma de generar ingresos "propios" en base a diversos procedimientos creados sin control. Existen trámites redundantes, duplicidad, complejidad e irrelevancia en ellos. Cada entidad es un compartimiento estanco, no existen bases de datos compartidas, prevalece la documentación en físico aun cuando casi todo puede ser electrónico. Los trámites afectan la dinámica de la exportación, el comercio, el empleo formal, la inversión extranjera, la tributación, la innovación, la minería, la construcción, la salud y provisión de medicamentos, etc.
- d) La seguridad jurídica es un componente de largo plazo indispensable para la inversión. No solo afecta a la inversión extranjera que no encuentra posibilidades de arbitraje efectivo, cuando se exige que toda disputa debe resolverse en tribunales nacionales que están sujetos a presiones de intereses diversos. También, afecta a la inversión nacional cuando contrata con el principal comprador de bienes y servicios que es el Estado en sus diferentes niveles. La eficacia de los procesos de disputa frente al Estado es mínima y una prueba de ello es la acumulación de deudas impagas por la prestación de servicios y bienes. El caso de la construcción reporta sumas que exceden el centenar de millones de dólares impagos por obras concluidas y planillas de avance impagas.

Otro elemento relevante del contexto económico nacional es la baja productividad, que va de la mano de la amplia presencia de la informalidad, particularmente en la microempresa. Esto hace que se enfrente un doble reto que implica preservar el empleo

existente y ampliarlo, al tiempo que se impulsa una mejora sustancial en la productividad. Ese proceso tiene varias aristas que vale apuntar brevemente.

Es indispensable promover una mejora, con alcance tanto a la referida al trabajo como el capital. En el corto y mediano plazo, una combinación de mayores capacidades y conocimientos, junto a acceso a tecnología, pueden generar cambios importantes en productividad, particularmente cuando se trata de niveles muy bajos de partida. La asistencia técnica junto a la generación de mecanismos de difusión y acceso a tecnologías estandarizadas puede generar importantes resultados en materia de incorporación de maquinaria, equipos y tecnologías que son estandarizadas en el mundo y tienen costos cada vez menores.

Por otra parte, una mayor productividad va ligada a mayor producción y necesidad de mercados, lo que implica evolución en varios sentidos. Uno de ellos es la necesidad de mayor financiamiento que se hace escaso en la medida que persiste la condición de informal. Otro factor está ligado al rol de proveedor en cadenas productivas formales, donde la necesidad de emisión de factura es clave para el comprador que requiere crédito fiscal. La mayor productividad conduce a escenarios de mayor retribución a los factores, entre ellos el trabajo. Esto resulta indispensable en una trayectoria de búsqueda de bienestar para el trabajador, pero también, en lo agregado, en un propósito de lograr una economía fortalecida y diversificada. En consecuencia, es claro que la mejora en la productividad llevará a escenarios donde la condición de formalidad será indispensable.

### 3.2.3 Escasa diversificación de exportaciones.

El recuento del contexto nacional conlleva una mirada crítica a las exportaciones como fuente de divisas que la economía requiere para funcionar, pero también como factor de empleo y actividad productiva para la sociedad. De cara al agotamiento de la bonanza, la realidad sobre el tamaño del mercado interno y las menores perspectivas en el consumo luego de cuarentena por el COVID-19, corresponde retomar los mercados externos como parte de los ejes para el desarrollo de la producción nacional.

Durante la década de los 90 se habían logrado pasos relativamente interesantes en la ampliación y diversificación de las exportaciones. Sin embargo, a partir de los 2000 y con la crecida en las exportaciones de gas y minerales, se dejó de lado el esfuerzo de diversificación e internacionalización de la producción nacional.

En el año 2000 las exportaciones no tradicionales representaron el 51% del total de las exportaciones y ese mismo cociente, para 2019, llegó a 19.6% reflejando un retroceso en su participación. La subida en las ventas de gas es un factor que explica el rezago puesto que las no tradicionales no lograron acompañar la dinámica de volumen y precios del gas exportados.

Una medida alternativa que, en cierta medida, neutraliza el sesgo del gas, es la participación de las exportaciones en el PIB. En 2000, las ventas externas representaron un equivalente al 15% del PIB, siendo las no tradicionales el 8%. En 2019, las exportaciones totales sumaron 22% del PIB, mientras que las no tradicionales

cayeron a 4%. Finalmente, el valor nominal de las exportaciones no tradicionales confirma el rezago que aquí se argumenta; hace poco menos de una década (2010), el valor de no tradicionales fue US\$ 1.550 Millones, mientras que al cierre de 2019 se alcanzó US\$ 1.772. Es decir, en casi 10 años solo se incrementaron en US\$ 172 millones. Si a ello se anota que al menos US\$ 700 millones corresponde a soya y derivados, que en cierta manera ya son exportaciones tradicionales, por su carácter de materia prima y recurrencia, el saldo de exportaciones no tradicionales llega solamente a US\$ 1.000 millones.

#### 3.2.4 Bajo nivel de absorción y generación de cambio tecnológico.

Otro elemento importante del contexto es la baja incorporación de tecnología en los procesos productivos nacionales. Aquí no se argumenta de la ausencia de alta tecnología y desarrollos de frontera en el conocimiento. Lo que se anota es la baja apropiación de tecnología que es estándar en el mundo, cuyos precios son cada vez más accesibles por la rápida evolución de nuevos equipos con mayor grado de automatización y productividad.

Para exponer la idea básica se puede apelar a algunos ejemplos comunes en ciertos sectores de la economía. En el caso de la construcción, se sigue apelando a la madera como materia prima para el encofrado que antecede al viciado de concreto, cuando en otros países, hace décadas, se usan formaletas de metal que se ensamblan con rapidez, se pueden usar repetidamente y no suponen impacto al sector forestal. Lo propio sucede todavía con el uso de puntales de árboles frente a los metálicos. Para el planchado de muros con yeso se apela a procesos manuales, cuando existen maquinas simples y eficientes que generan grandes avances de productividad.

En el sector de las manufacturas de madera sucede lo propio en procesos de secado de ésta, mismos que aún son predominantemente naturales, por exposición de largos periodos de tiempo al sol y el aire. La incorporación de hornos específicos para este propósito sigue siendo menor cuando ello efectivamente acorta tiempos y mejora la calidad de este insumo.

En el caso de la agricultura el impacto del riego frente a la dependencia estacional de la lluvia representa un cambio drástico en la productividad, al igual que la incorporación de prácticas básicas para mejorar el cultivo, incluyendo la producción contra el ciclo que regula la sobre oferta de cultivos y la caída estacional en el precio, justo cuando llega la cosecha. El uso sistemático de información meteorológica y la difusión de ésta a través de plataformas en teléfonos celulares es una herramienta de uso masivo en varios países en desarrollo. La mecanización en varias regiones del país ha tenido avances, pero aún persiste una brecha para lograr un grado comparable con otras economías.

En el caso de la metal mecánica, la brecha en cuanto al uso de soldaduras, como por ejemplo la específica para el aluminio, representa un rezago de calidad en productos para diversos otros sectores como los muebles, ventanas y estructuras livianas como escaleras para diverso uso, las que tienen que ser importadas. Las dobladoras automáticas de plancha y las que sirven para elaborar tubos, son máquinas estándar

disponibles en diversos precios y calidades, en el mundo. Las maquinas cortadoras digitalizadas y con mecanización pueden impactar transversalmente no solo en este sector sino en otros.

En suma, el concepto central es que varios procesos de producción y manufactura tienen rezagos grandes que hace que se caractericen como casi artesanales, básicamente por la ausencia de tecnología de bajo costo, accesible, pero desconocida en muchos casos. En el país la incorporación de este tipo de tecnología es casi accidental y por replica; no así resultado de un proceso continuo de búsqueda de ésta y de facilitación de su inserción, especialmente en los pequeños productores. El país no cuenta con una infraestructura institucional suficiente para desencadenar procesos de extensión tecnológica en las manufacturas y otros sectores donde la productividad es baja.

## 4. CONCEPTUALIZACIÓN

### 4.1 La Política de Desarrollo Productivo

La Política de Desarrollo Productivo es una propuesta estatal concertada con los actores del sector que identifica estratégicamente medidas de corto, mediano y largo plazo orientadas a incrementar, mejorar y optimizar la productividad de toda la base empresarial y socio productiva del país.

Teóricamente las políticas de desarrollo pueden orientarse a:

- i. Corregir una falla de mercado
- ii. Corregir una falla del sector público
- iii. Creación, promoción o aprovechamiento de mercados
- iv. Fortalecimiento, apoyo y/o creación de industrias o clústeres.

En el caso presente, la propuesta de lineamientos plantea de manera integral abordar todas las anteriores orientaciones escalando la propuesta de la Cumbre Nacional 2019 de una Política de Desarrollo Industrial, hacia una Política de Desarrollo Productivo.

### 4.2 Los lineamientos estratégicos

Los lineamientos estratégicos son vectores de política pública cuyo propósito es integrar, alinear y armonizar las propuestas programáticas y operativas. El documento plantea los siguientes ejes estratégicos:

**Cuadro 1. Ejes Estratégicos**

EJE ESTRATÉGICO	OBJETIVO
<b>Emprendedurismo</b>	Sentar las bases institucionales y programáticas para el desarrollo de unidades productivas e impulsar cambios de largo plazo en la educación, los valores sociales y la cultura hacia la producción.
<b>Promoción de la inversión</b>	Generar los recursos financieros para la mejora de la productividad de las unidades económicas y lograr que la inversión privada despegue y que se complemente con la inversión pública
<b>Apuesta por la productividad</b>	Incrementar la productividad total de los factores generando acuerdos de gestión para el acceso a tecnologías duras y blandas.
<b>Mercados para crecer</b>	Aprovechar y desarrollar mercados internos y externos para la producción boliviana.
<b>Innovación</b>	Apoyar y fomentar el surgimiento, promoción y expansión de nuevas ideas productivas y de gestión empresarial.
<b>Información para el desarrollo</b>	Monitorear y evaluar el comportamiento del sector productivo y su desempeño en el contexto nacional,

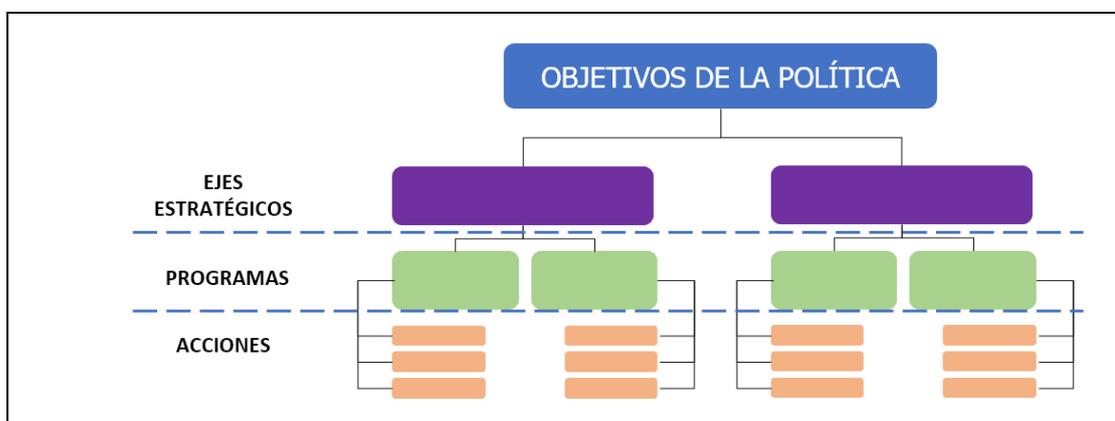
EJE ESTRATÉGICO	OBJETIVO
	regional y global, para el diseño y seguimiento de políticas públicas.
<b>Bioeconomía: economía circular y medio ambiente</b>	Promover y apoyar la producción con valor agregado, reutilizando o reciclando la biomasa generada por la industrialización de productos agrícolas o industrializando el uso de la biodiversidad para la producción de bioproductos, bioinsumos biocombustibles, biofármacos, biocosméticos etc.

Fuente: Elaboración Propia

### 4.3 La estructura

La estructura programática de la propuesta de lineamientos está en función del Objetivo General y Objetivos Específicos, y se descomponen en Ejes Estratégicos, Programas y Acciones.

**GRAFICO 1. Estructura de los Lineamientos**



Fuente: Elaboración Propia

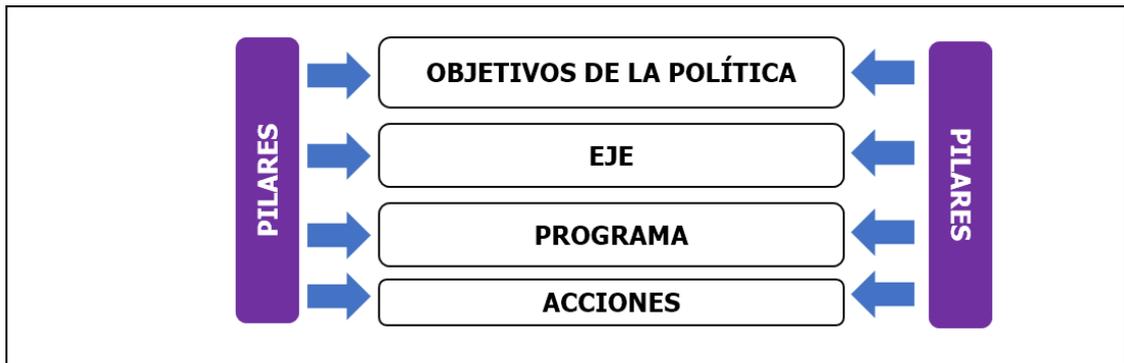
Los **Objetivos** son planteamientos estratégicos de largo plazo que orientan la dirección de la Política de Desarrollo Productivo.

Los **Programas** son categorías ordenadoras e integradoras de acciones estratégicas vinculadas cronológica y técnicamente que persiguen metas que coadyuvan al logro de los objetivos de la política de desarrollo productivo.

Las **Acciones**, son propuestas operativas que se plasman en productos estratégicos que articulados permiten el cumplimiento de metas de uno o varios programas. Las acciones son iniciativas, intervenciones o proyectos de las entidades y actores de la política que dan como resultados bienes, servicios y/o normas,

Adicionalmente se han definido **Pilares** que son elementos transversalizadores de las propuestas.

**GRAFICO 2. Pilares**



Fuente: Elaboración Propia

Se han definido los siguientes pilares

- 1) Estado facilitador e institucionalidad
- 2) Fortalecimiento de mercados
- 3) Mejora de la Productividad
- 4) Promoción de Exportaciones

## 4.4 Programas

**Cuadro 2. Ejes y programas**

<b>EJE ESTRATÉGICO</b>	<b>PROGRAMA</b>
<b>EMPRENDEDURISMO</b>	Programa Formación
	Programa Asistencia técnica y financiera
	Programa Régimen especial
	Programa Insumos y Equipamiento de calidad
<b>PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN</b>	Programa Ley de Promoción de Inversiones efectiva y reglamentada.
	Programa Mecanismos de Inversión (incluye la posibilidad de reestablecer acuerdos bilaterales de protección a la inversión), sobre la base de beneficios prioritarios para el país.
	Programa Incentivos Tributarios
<b>APUESTA POR LA PRODUCTIVIDAD</b>	Acuerdos por la Productividad
	Promoción de Incorporación de Tecnología
<b>MERCADOS PARA CRECER</b>	Programa acuerdos comerciales y esquemas de integración
	Programa Estrategias diferenciadas de mercados
	Programa Institucionalidad Estatal para la promoción de mercados
	Programas de promoción del consumo post COVID (incluyendo mayor margen de preferencia nacional para compras estatales)
<b>INNOVACIÓN</b>	Programa Apropiación de Tecnología
	Programas Fomento a la Innovación
<b>INFORMACIÓN PARA EL DESARROLLO</b>	Programa: Información
<b>BIOECONOMÍA: ECONOMÍA CIRCULAR Y MEDIO AMBIENTE</b>	Programa Economía Circular
	Programa Producción y Biodiversidad
	Programa Formación y Capacitación Penta Elíptica

Fuente Elaboración Propia

## 5. PILARES

Los pilares constituyen transversalizadores que direccionan las estrategias, orientan la ejecución de los ejes y sus programas como directrices genéricas de toda la política.

### 5.1 Pilar 1 – Estado facilitador e institucionalidad

El rol de las entidades del Estado, en todos sus niveles, es un factor clave en la visión del fomento de la productividad de las unidades productivas. Sin importar su tamaño o tipo societario cada una de ellas requiere atención del Estado en los diferentes puntos de la cadena productiva que van desde la creación de la empresa, acceso a insumos, formación y capacitación, productividad, innovación, facilidades para la comercialización, promoción de las exportaciones, apoyo financiero, logística, gestión de marcas, por citar algunas.

Un diseño institucional estatal adecuado y favorable al aumento de la productividad y la competitividad internacional de la producción boliviana debe sustentarse una directriz que oriente el rol de facilitador del Estado.

**Cuadro 3. Pilar 1: Estado facilitador e institucionalidad – Instrumentos de política pública**

RESTRICCIONES ACTUALES	INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA
En el nivel central, las entidades ligadas al sector productivo están desconectadas en cuanto a coordinación de sus acciones e intervenciones. (MDPyEP, MDRyT, MMAyA, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Planificación, Ministerio de Energías).	Institucionalización de una instancia de alto nivel (Gabinete Productivo, Consejo de Desarrollo Productivo) para la coordinación y articulación de la política de desarrollo productivo que identifique y regule las intervenciones en los roles estratégico, programático, operativo y de control.
El diseño institucional se halla fragmentado y existen compartimentos estancos en los distintos ministerios: <ul style="list-style-type: none"><li>• Producción primaria (MDRyT, SENASAG).</li><li>• Exportaciones (MDPyEP – VCI - SENAVEX, Ministerio de Relaciones Exteriores – Viceministerio de Comercio Exterior e Integración).</li><li>• Registro (MDPyEP – FUNDEMPRESA – Pro Bolivia; MDRyT – RUNAF)</li></ul>	Reingeniería organizacional de la estructura del Órgano Ejecutivo. (D.S. 29894).
Régimen de tramitología excesivo y con normativa sobredimensionada.	Desburocratización de trámites. Empresa Digital
Débil cultura de apoyo al sector por parte de la institucionalidad productiva.	Sensibilización y desarrollo de cultura de cooperación en el sector público.

FUENTE: Elaboración propia

### 5.2 Pilar 2 – Fortalecimiento de mercados

El desarrollo de mercados no sólo debe enfocarse en la demanda interna sino también, en el mercado externo. El mercado interno es un importante mercado, pero tan sólo significa una parte del objetivo.

En el marco de la crisis sanitaria y económica, el enfoque del desarrollo de mercados debe orientarse hacia productos no transables o poco transables con mayor énfasis en las compras estatales hacia la producción nacional.

Para el desarrollo de mercados externos es imprescindible abordar, en el mediano plazo, el ajuste de la política cambiaria con la finalidad de neutralizar el impacto negativo del tipo de cambio real apreciado en la competitividad de las unidades productivas de todos los tamaños.

Es necesario integrar el concepto de la agricultura ampliada **que en la coyuntura de inmediato y corto plazo** asumirá la posta como sector vanguardia y locomotora del carro productivo. En ese espacio las industrias relacionadas (matriz insumo producto) tienen muchas posibilidades de desarrollarse, adoptando un enfoque de revolución BIO industrial.

**Cuadro 4. Pilar 1: Fortalecimiento de Mercados – Instrumentos de política pública**

RESTRICCIONES ACTUALES	INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA
Política cambiaria debilita la competitividad en especial para las exportaciones.	Ajuste gradual de la política cambiaria en el mediano plazo, mitigando costos productivos y sociales
Compras estatales con débiles mecanismos de promoción y fomento de la producción nacional.	Ajuste en la normativa de compras estatales.  Mecanismos de fomento de compras a la producción nacional.
Débil trabajo en el desarrollo de mercados internacionales en productos no tradicionales.	Política de apertura de mercados por parte del Estado. En lo operativo, creación de una Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversión, bajo el esquema de alianza público-privada y sobre la base de un enfoque de negocios. <b>(Anexo 2)</b>

FUENTE: Elaboración propia

### 5.3 Pilar 3 – Mejora de la Productividad

El principal reto de la industria boliviana es incrementar la productividad de todos los factores productivos en el largo plazo; tanto trabajo, capital, recursos naturales, entre otros. En ese marco, tres son los grandes retos que debe priorizar la agenda boliviana:

- Dinamizar la inversión privada que apunte su crecimiento,
- Incrementar transversalmente la productividad de los factores productivos,
- Lograr mayor sinergia y complementariedad entre la inversión pública y privada

En consecuencia, lo que se plantea es una visión integrada de estos componentes. En el tiempo, ese mejor desempeño corresponderá a una mayor productividad del trabajo, pero también del capital. Asimismo, un mayor impacto de la inversión pública en el desarrollo nacional.

La mayor producción implicará en el tiempo mayor valor agregado y mayor base impositiva que se constituye en una fuente más de financiación para lograr una mayor productividad que implicará mejores retribuciones al trabajo y al capital.

Respecto de la capacitación, se debe plantear la posibilidad de que los gastos que se realicen en programas empresariales de capacitación sean acreditables contra ciertas obligaciones tributarias. Lo descrito bajo condicionantes claras, como la necesidad de que estos programas sean parte de un paquete más completo, deben coexistir con inversiones en tecnología, equipamiento y otros bienes de capital que se acoplen con la capacitación para mejorar la producción. Estos programas de capacitación deberán ser conocidos y registrados en el marco de las atribuciones estatales para la

certificación de competencias laborales. Un elemento central es la formación en el trabajo, y se propone acreditar como capacitación la experiencia acumulada de los trabajadores técnicos.

**Cuadro 5. Pilar 3: Mejora de la Productividad – Instrumentos de política pública**

RESTRICCIONES ACTUALES	INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA
El sector hidrocarburos y la minería no serán fuentes masivas de financiamiento de programas y proyectos públicos, al menos en el corto y mediano plazo	El Estado debe recurrir a financiamiento alternativo y crear las condiciones para desencadenar inversión privada nacional y extranjera.  Implementar iniciativas como el de facturas por efectivo, "nocres" y otros, al nuevo contexto.
La productividad depende, entre otros factores, de la disponibilidad de capital humano capacitado y de la incorporación de tecnología e innovación.	Inversión en capital humano (capacitación laboral y técnica).  Gastos en capacitación del capital humano de las unidades productivas deben ser acreditables contra ciertas obligaciones tributarias.  Programas de apropiación de tecnología.  Centros de Tecnología e Innovación Productiva CETIP.

FUENTE: Elaboración propia

#### 5.4 Pilar 4 – Promoción de Exportaciones

La promoción de exportaciones debe ser inteligente y gradual. Ello implica tomar conciencia de las limitaciones que impone el estado actual de la infraestructura, de la productividad, del desarrollo institucional y de las características geográficas de la economía boliviana.

Por ello, en primera instancia se plantea una presencia masiva y activa de la industria en todos los mercados fronterizos. Dichos mercados, más el mercado boliviano suman más de 20 millones de personas.

En el caso fronterizo del sur de Perú sin llegar a Cuzco, las zonas fronterizas con el Brasil, el norte de Paraguay, las provincias de Salta y Jujuy en Argentina y el norte de Chile suman más de 10 millones de habitantes, los que constituyen la población con características socioculturales, poder de compra y hábitos de consumo muy similares a los de la economía boliviana. Al mismo tiempo, sus centros económicos están tan alejados de ellos, que de manera recurrente sus referencias económicas están referidas a ciudades bolivianas.

Es indispensable lograr que la neutralidad impositiva sea efectiva. Los Certificados de Devolución Impositiva - CEDEIM deben ser oportunos y el proceso debe ser ágil y sin riesgos posteriores para el exportador.

Es importante desarrollar una estrategia de "Promoción de Exportaciones" con pilares claros para el desarrollo de institucionalidad pública y privada (agencia de promoción), simplificación de trámites (VUCE), acuerdos comerciales de alcance parcial y la eliminación de toda restricción a la exportación, compatible con la provisión de bienes para el consumo nacional.

Para finalizar, en la coyuntura actual generada por la emergencia Sanitaria COVID 19, es importante incorporar tecnología en el sector agrícola que tiene capacidad de ampliar exportaciones no tradicionales, en el corto plazo.

**Cuadro 6. Pilar 4: Promoción de Exportaciones – Instrumentos de política pública**

<b>RESTRICCIONES ACTUALES</b>	<b>INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA</b>
Política cambiaria debilita la competitividad en especial para las exportaciones.	Neutralidad impositiva sea efectiva. Generar mecanismos de devolución oportuna de los CEDEIM.
Excesiva carga burocrática para las exportaciones.	Simplificación de trámites (VUCE). Eliminación de restricciones para la exportación.
Capacidad productiva de la cadena agroalimenticia con escasa o nula tecnificación, mecanización y modernización.	Incorporación de tecnología en el sector agrícola primario, de generación de valor agregado y transformación.
Oferta exportable limitada aun cuando existe potencial en varios sectores	Promoción de exportaciones con énfasis en el desarrollo de la oferta exportable – Asistencia técnica, capacitación, financiamiento, mejora de calidad, etc.

FUENTE: Elaboración propia

## 6. OBJETIVOS

---

### 6.1 General

Fomentar el incremento de la **productividad** de la economía de manera integral, promoviendo la sostenibilidad de las empresas formalizadas con equidad, mejorando el clima de negocios favorable con un Estado facilitador de condiciones para la generación de beneficios colectivos.

### 6.2 Específicos

- Sentar las bases institucionales y programáticas para el desarrollo de unidades productivas.
- Generar los recursos financieros para la mejora de la productividad de las unidades económicas.
- Incrementar la productividad total de los factores generando acuerdos de gestión para el acceso a tecnologías productivas y de gestión.
- Aprovechar y desarrollar mercados internos y externos para la producción boliviana.
- Apoyar, fomentar y articular el surgimiento, promoción y expansión de nuevas ideas productivas y de gestión empresarial, con la implementación y aplicación de los componentes y conceptos de la economía digital.
- Monitorear y evaluar el comportamiento del sector productivo y su desempeño en el contexto nacional, regional y global, para el diseño de políticas públicas.

## 7. EJES ESTRATÉGICOS

### 7.1 Emprendedurismo

El objetivo de este programa se orienta a sentar las bases institucionales y programáticas para el desarrollo de unidades productivas.

#### 7.1.1 Programa Formación

La generación de capital humano para el emprendedurismo debe involucrar no solamente a la institucionalidad del sector, sino más bien, articular al sector educativo que debe profundizar su enfoque Socio Productivo establecido en la Ley 071 Avelino Siñani y Elizardo Pérez cuya concepción incluye la dimensión productiva aún poco evidente en su operativización.

Todo esto implica una profunda optimización de los procesos públicos y privados de capacitación de la mano de obra, reformando la institucionalidad y acelerando los procesos de diseños curriculares y formación continua de diferentes instancias como Centros de Educación Alternativa (CEA), Institutos Tecnológicos (IT), INFOCAL, Centros Tecnológicos de Innovación Productiva (CETIP's), etc. Se avanzó, con apoyo de la Organización Internacional del Trabajo – OIT- en el establecimiento de una estrategia de Formación Técnica Profesional con participación del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación. Es importante la revisión de estos antecedentes y su actualización para su ejecución.

**Cuadro 7. Programa Formación**

Nº	ACCIONES ESTRATÉGICAS	PLAZO				RESPONSABLES / CO RESPONSABLES
		I	CP	MP	LP	
1	Implementación del Proyecto de Formación Técnica Profesional con visión en gestión empresarial (MiPYMES)					MDPyEP ME MT
2	Aprobación expedita de currículos para la formación técnica profesional					ME
3	Refuncionalización de los CEA articuladas a las necesidades del sector productivo					ME MDPyEP
4	Acreditación de la inversión en capacitación del capital humano de las unidades productivas hasta un techo del IUE.					MEFP MDPyEP
5	Incorporación del emprendedurismo en los currículos base en el subsistema de educación regular, subsistema de educación especial y alternativa <sup>2</sup> .					MDPyEP ME
6	Incorporar y transversalizar el emprendedurismo el subsistema de educación superior.					ME MDPyEP

FUENTE: Elaboración propia

<sup>2</sup> El Sistema Educativo de Bolivia se compone de tres subsistemas, i) El Subsistema de Educación Regular; ii) el Subsistema de Educación Especial y Alternativa y; iii) el Subsistema de Educación Superior.

### 7.1.2 Programa Asistencia Técnica y Financiera

El Estado ha implementado entidades y programas de asistencia técnica financiera y no financiera para empresas del sector productivo con impactos aún incipientes y poco extensivos. El fortalecimiento y optimización de estos instrumentos deben realizarse con enfoque integral vinculado al desarrollo de mercados internos y externos.

En cuanto a la asistencia técnica, un tema central tiene relación con el apoyo para que los emprendimientos, desde su concepción misma, rebasen el objetivo de subsistencia hacia un horizonte con perspectivas de crecimiento y consolidación. Los pequeños negocios tienen una elevada tasa de mortalidad y ello se explica, en parte, por la visión de corto plazo y la improvisación de parte del emprendedor. Muchas veces no se tiene acceso a información y otras no se invierte el tiempo necesario para visualizar el negocio más allá de lo inmediato. En el país hay una experiencia relevante en materia de asistencia técnica que viene de los años 90. El Servicio de Asistencia Técnica SAT fue financiado con recursos externos y dejó lecciones que se deberían recuperar y complementar con los desafíos que ahora plantea la coyuntura del COVID 19 y la recesión que éste conlleva.

Entonces, se plantea desarrollar un sistema de asistencia técnica cofinanciado entre el Estado y los beneficiarios, sobre la base de la entrega de "bonos" que fue base del éxito que se logró con el SAT, considerando su limitado financiamiento. En el diseño, se deberán considerar los programas modulares que se tuvo entonces tales como los programas i) Emprender; ii) Mejorar; iii) Innovar; iv) Asociar; v) Ampliar Mercados; vi) Fortalecer la Oferta. Pero, además, se deberán desarrollar otros nuevos y relevantes como un programa transversal relativo a la nueva normalidad COVID 19, para desarrollar capacidades de adaptación a los pequeños negocios, a este nuevo entorno adverso. Otros programas relevantes podrían incluir el desarrollo de destrezas para enfrentar la formalización, cubriendo temáticas de regulación laboral y tributaria. Otro programa modular nuevo debería estar enfocado a la incorporación de tecnología y maquinaria para la productividad. En el anexo 1 se presentan mayores antecedentes y reflexiones sobre este tipo de iniciativas de asistencia técnica.

En lo financiero, es importante explorar e identificar alternativas para el financiamiento de empresas entre los cuales destaca dotar de un mayor dinamismo a los fondos de inversión bolivianos, donde las pequeñas y microempresas puedan acceder a financiamiento diversificado. Por ejemplo, las inversiones de capital de riesgo, start ups, incubadoras de empresas y otras.

Ello implica crear mecanismos de gestión del riesgo, creación de fondos financieros productivos públicos y privados, creación de fondos de garantía con participación también pública y privada, orientados a la promoción de inversión en tanto para asistencia técnica y financiera. También se propone reglamentar la creación de una industria de fondos de "Capital para el Desarrollo-FICADES" mediante el cual se optimice la creación del ahorro nacional direccionado a iniciativas industriales con énfasis en las MIPyME.

En la década de los 90 las microfinanzas fueron un factor de innovación con impacto en el desarrollo productivo, especialmente la microempresa. Desde entonces el país se posicionó como un referente mundial en esta industria con impacto social. Producto de la crisis del COVID 19, se anticipan al menos dos efectos importantes sobre la intermediación financiera; el primero, producto del deterioro de muchos clientes, la subida en la mora. El segundo, producto de las decisiones de diferimiento de pagos, establecida por la Asamblea Nacional, una posible iliquidez. En consecuencia, será importante definir una estrategia para garantizar la solidez del sistema. Esta debería contar con al menos dos componentes importantes. Un mecanismo para poder ampliar cartera, que debe contar con garantía estatal en un porcentaje razonable, que viabilice el flujo de recursos a los clientes sin dañar la moral de pago. El segundo, un mecanismo que permita fortalecer la solvencia patrimonial, en particular de los intermediarios más pequeños como las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD's) y cooperativas financieras. El primer componente requiere de financiamiento desde el Estado, para facilitar la llegada de recursos a los trabajadores (Planillas) y a los cuenta-propistas (no asalariados). El segundo puede ser un fondo que invierte en el capital social de las entidades que así lo decidan, vía emisión de acciones preferentes, bonos convertibles en acciones o simplemente crédito en condiciones concesionales.

En el futuro inmediato, la industria de Fondos de Capital de Desarrollo tiene similar potencial para aportar al siguiente escalón, la pequeña y mediana empresa. En tal sentido, se requiere habilitar la normativa para que fondos cerrados, regulados y administrados por actores existentes que son las Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión SAFIs puedan operar con mayor escala, y administrar los Fondos de Capital de Desarrollo, que son portafolios de Capital de Riesgo. En el país existen experiencias piloto y aprendizaje en este tipo de financiamiento no crediticio y lo que se requiere es escalar, permitiendo además que los fondos de pensiones puedan invertir una pequeña parte de sus portafolios en cuotas de participación en estos fondos FICADES.

**Cuadro 8. Programa Asistencia técnica y financiera**

Nº	ACCIONES ESTRATÉGICAS	PLAZO				RESPONSABLES / CO RESPONSABLES
		I	CP	MP	LP	
1	Regulación para la creación de fondos FICADES "Capital para el desarrollo de MiPYMES".					ME MDPyEP
2	Centros de Tecnología e Innovación Productiva – CETIP.					MDPyEP
3	Creación de la Agencia de Desarrollo Productivo sobre la base de Pro Bolivia e Insumos Bolivia y otras.					MDPyEP
4	Programa de Apropiación de Tecnología. <b>(Anexo 1)</b>					MDPyEP
5	Programa de fortalecimiento de la intermediación financiera con fondos de reactivación para empresas de todo tamaño, fondos de garantía y liquidez. Voluntariamente para intermediarios pequeños, con opciones para fortalecimiento de la solvencia patrimonial					MEFP BCB MDPyEP

Nº	ACCIONES ESTRATÉGICAS	PLAZO				RESPONSABLES / CO RESPONSABLES
		I	CP	MP	LP	
6	Programa de formación en gestión empresarial de MIPyMEs <sup>3</sup> .					MDPyEP.

FUENTE: Elaboración propia

### 7.1.3 Programa Régimen Especial

El apoyo estatal al emprendimiento productivo y fomento a las empresas en funcionamiento debe ser encarado integralmente, facilitando liquidez y viabilidad de funcionamiento al productor vía la flexibilización de obligaciones económicas que restan competitividad a la producción. El fomento debe ser temporal y sujeto a una promoción de la formalización y la generación de empleo pleno y de calidad.

**Cuadro 8. Programa Régimen Especial**

Nº	ACCIONES ESTRATÉGICAS	PLAZO				RESPONSABLES / CO RESPONSABLES
		I	CP	MP	LP	
1	Establecer el Régimen Productor Emprendedor como un régimen mono tributo, que tiene un costo tributario equivalente al general. Es un impuesto presunto sobre las utilidades de los contribuyentes (IUE-PRE), se liquida sobre el total de las ventas brutas e ingresos de los contribuyentes, las que son controladas por la demanda de facturas que generan los componentes de Facturas por Efectivo y Aportes a Pensiones en el momento del gasto - consumo.					MDPyEP MEFP MPD
2	Modernización de la normativa laboral <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de la media jornada.</li> <li>• Profundizar el concepto de trabajo a destajo: pago por producción no por horario, por temporadas, por estacionalidad de producción.</li> <li>• Reglamentar/normar los causales de despido por justa causa <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Improductividad.</li> <li>○ Reestructuración por productividad.</li> <li>○ Iliquidez</li> <li>○ Otras sin atender y violar derechos (plagio).</li> </ul> </li> <li>• Aplicación de bonos/incentivos/beneficios en función del tamaño, sector, rubro y región.</li> </ul>					MDPyEP MT MPD
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insertar en la ley N° 393 de Servicios Financieros la modalidad de garantías de bienes muebles y garantías no convencionales.</li> <li>• Universalización de facturas con incentivos al consumo de la producción boliviana.</li> <li>• Decreto Supremo de protección de mercados internacionales de la producción boliviana, que impulse y promueve la Producción</li> </ul>					MDPyEP MEFP MPD

<sup>3</sup> El Programa tiene por objetivo fomentar una lógica de concepción de emprendimientos con visión de crecimiento, aprendiendo a mitigar la mortalidad previsible y la improvisación que compromete el escaso capital financiero y el tiempo de los emprendedores no capacitados o sin asistencia técnica. Este programa apoya a la concepción de negocios y el escalamiento de los existentes más allá de la subsistencia. Se apoya sobre la experiencia del Servicio de Asistencia Técnica SAT, financiado en los 90 con recursos bilaterales (BID, BM) incorporando lecciones aprendidas.

Nº	ACCIONES ESTRATÉGICAS	PLAZO				RESPONSABLES / CO RESPONSABLES
		I	CP	MP	LP	
	Boliviana en exportaciones y prohíba el perjuicio de exportaciones en frontera. <ul style="list-style-type: none"> <li>Proponer mecanismos alternativos de pago al IVA importación.</li> </ul>					

FUENTE: Elaboración propia

#### 7.1.4 Programa Insumos y Equipamiento de Calidad

**Cuadro 10. Programa Insumos y Equipamiento de Calidad**

Nº	ACCIONES ESTRATÉGICAS	PLAZO				RESPONSABLES / CO RESPONSABLES
		I	CP	MP	LP	
4	Garantizar el acceso oportuno a insumos y materia prima de calidad, con el control efectivo de monopolios. (En una primera fase corta el Estado puede importar la materia prima para que en el mediano y largo plazo sean las MiPYME las encargadas fortaleciendo su asociatividad).					MDPyEP
5	Incorporar aspectos de biotecnología <sup>4</sup> y un manejo adecuado de la producción primaria para mejorar la producción en calidad y cantidad.					MDPyEP MDRyT
6	Promoción y regulación del mercado de insumos y materia prima para garantizar precios competitivos de insumos y materia prima para la producción nacional					MDPyEP

FUENTE: Elaboración propia

<sup>4</sup> La Bioeconomía es un concepto más amplio que la Biotecnología, ya que la integra a procesos productivos de toda índole. El concepto de economía, amplía la visión puramente biológica y científico-tecnológica al permitir que las investigaciones en estos campos se integren a circuitos productivos. Los resultados de las investigaciones, invenciones e innovaciones que hacen los biotecnólogos, sobre todo para usos de química básica, bioquímica y biomedicina, son los que lograrán descubrir vacunas y biofármacos que permitan hacer frente al flagelo del COVID-19. Empero, es una condición sine qua non que las universidades y centros de investigación se articulen con los sectores productivos.

## 7.2 Promoción de la inversión

### 7.2.1 Programa Promoción de Inversiones

**Cuadro 11. Programa Promoción de Inversiones**

Nº	ACCIONES ESTRATÉGICAS	PLAZO				RESPONSABLES / CO RESPONSABLES
		I	CP	MP	LP	
1	Reglamentar el funcionamiento de los Fondos de Capital de Desarrollo (FICADES) administrados por SAFIS privadas y estatales, en la misma lógica que conviven bancos privados y estatales. <b>(Anexo 6)</b>					ME MDPyEP
2	Creación de Fondo de Fideicomiso que facilite el acceso a crédito en condiciones favorables (en cuanto a tasas, garantías, experiencia) adecuadas para los artesanos, micro y pequeñas empresas.					MDPyEP
3	<p>Creación de un Fondo para el desarrollo de las MIPYME y Artesanos con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos del FONDESIF recuperados por el VMPE (USD 3.8 MM).</li> <li>Existe la voluntad de COSUDE de destinar fondos (USD 1 MM)</li> <li>Fuentes alternativas al TGN (% de retenciones a la importación de ciertos productos).</li> </ul> <p>El destino del fondo debe establecer mecanismos de asignación de recursos distante de la gestión política (Banca de Desarrollo y/o Banca Comercial en condiciones favorables por mandato estatal / corresponsalía).</p>					MDPyEP MEFP
4	Obras por impuestos en base a la licitación de obras públicas con financiamiento privado que podrán ser pagadas con notas de crédito fiscal (NOCRES) con vencimiento diferido. Genera financiamiento a gobiernos subnacionales, donde el impacto de caída de IDH es mayor y donde no existe posibilidad de crédito al contratante.					MDPyEP MEFP

FUENTE: Elaboración propia

## 7.2.2 Programa Incentivos Tributarios

**Cuadro 12. Programa Incentivos tributarios**

Nº	ACCIONES ESTRATÉGICAS	PLAZO				RESPONSABLES / CO RESPONSABLES
		I	CP	MP	LP	
1	Liberación arancelaria de partidas para materia prima e insumos estratégicos priorizados por rubro.					MEFP MDPyEP
2	Arancel cero para maquinaria y equipos repotenciada.					MEFP MDPyEP
3	Depreciación acelerada de activos productivos, en función del tamaño de las empresas.					MDPyEP
4	Liberación arancelaria para la implementación de plantas bajo la modalidad "llave en mano"					MDPyEP MEFP

FUENTE: Elaboración propia

## 7.3 Apuesta por la productividad

### 7.3.1 Programa Acuerdos por la Productividad

Se plantea la formulación de un programa de Acuerdos por la Productividad, mismos que apuntará a estimular mejoras a partir de incentivos condicionados que además convergen con la necesidad de reglamentación de la Ley No. 516 de Promoción de Inversiones, misma que no ha tenido mayor efecto, justamente por ese vacío. Estos acuerdos son voluntarios y se suscriben entre unidades productivas formales y el Estado definiendo un plan de mejora productiva, con metas y resultados a ser alcanzados. Los incentivos son condicionados al logro de tales metas y se consolidan en la medida que se logran tales resultados. **(Anexo 3)**.

**Cuadro 13. Programa Acuerdos por la Productividad**

Nº	ACCIONES ESTRATÉGICAS	PLAZO				RESPONSABLES / CO RESPONSABLES
		I	CP	MP	LP	
1	Inversión en tecnología, maquinaria y equipos para incrementar la productividad, a cargo de la unidad productiva suscribiente. (Incentivo al arancel e IVA cero para su importación, además de un régimen de depreciación acelerada si ello beneficia a la unidad productiva)					MEFP MDPyEP
2	Inversiones en capacitación y entrenamiento del capital humano (trabajadores) en el uso de la nueva tecnología <sup>5</sup> . <b>(Anexo 4)</b>					MEFP MDPyEP

FUENTE: Elaboración propia

(\*) Anexo 4 – Propuesta a Detalle y Proyecto de Decreto Supremo

<sup>5</sup> El incentivo se consolida cuando las empresas hacen inversiones en capacitación relevante al uso de la tecnología incorporada y ello conduce a que i) los gastos emergentes sean totalmente deducibles y ii) sean acreditables hasta un porcentaje de impuestos, una vez corroborada la consecución de las metas que los acuerdos pactan de inicio

### 7.3.2 Programa Promoción de Incorporación de Tecnología

El sector productivo boliviano conformado no solamente por empresas medianas y grandes (para estándares nacionales), sino también por pequeñas empresas, tiene como una de sus mayores desventajas la insuficiencia y deficiencia tecnológica. Esto significa que los productores de muchos rubros desconocen la oferta tecnológica mundial, desconocen sus ventajas y sus costos, y finalmente, desconocen que esta tecnología tiene la posibilidad de ayudarles a obtener nuevos mercados o lograr mejor calidad a menor precio.

Los procesos de apropiación de tecnología son lentos y costosos debido a la dificultad de acceso a información de la oferta tecnológica nacional y en particular internacional. Tal es así que todavía prevalece la concepción de que en todos los rubros y sin excepción, el costo de la tecnología es demasiado alto y por lo tanto se mantienen procesos manuales, lentos y costosos.

Los costos de la tecnología a nivel internacional se han reducido dramáticamente durante las últimas décadas. Tal es así que economías como las asiáticas cada vez se mueven de manera más competitiva y agresiva a la producción de tecnología como rubro económico, antes que el empleo mismo de ella. Más aún cuando se trata de procesos productivos que no son parte de alta tecnología sino más bien aquella tecnología empleada en la manufactura donde existe participación importante de mano de obra y materias primas básicas de origen agropecuario, forestal e inclusive algunas manufacturas básicas.

Por otra parte, en el ámbito nacional no existe un espacio en el cual se pueda difundir la oferta y la demanda de tecnología. Las unidades productivas no tienen acceso fácil a información sobre maquinaria, equipos y otros recursos que están disponibles a la venta como tampoco los oferentes, sea productores o propietarios de maquinaria conocen las oportunidades de demanda que existen.

Frente a la realidad descrita, este programa tiene como componente inmediato el desarrollo de un mercado virtual de tecnología (web), mismo que impulsara el acceso a equipos, maquinaria y otra tecnología, dirigida a empresas de todo tamaño, pero con énfasis en las micro y pequeñas, que tienen menos acceso a información y oportunidades.

El mercado virtual de tecnología y equipos se implementará bajo una estrategia más integral de promoción de apropiación y extensión tecnológica, mediante la cual se difundirán oportunidades para la compra y venta de equipos a nivel nacional y la captura de la oferta de equipos y maquinaria a nivel internacional. Se buscará maquinaria nueva como de segunda mano, que pueda ser importada e incorporada a la producción nacional. Este mercado virtual será desarrollado desde el Estado y gestionado con personal especializado en procesos industriales, mismo que se encargará de identificar soluciones tecnológicas de bajo costo y con alto impacto en sectores donde los procesos productivos son predominantemente manuales y restan productividad a la producción.

Es crítico que el acceso al mercado virtual sea gratuito y posible desde un teléfono celular inteligente, de modo que se pueda llegar a la mayor cantidad de productores. Esta plataforma será una herramienta clave para impulsar procesos de extensión a sectores diversos como las manufacturas, confecciones y otras áreas.

Esta iniciativa estará coordinada con aquellas de asistencia técnica que el Estado ya tiene en funcionamiento como los Centros de Innovación Productiva, pero también con iniciativas similares en gobernaciones y municipios, que cuentan con programas de fortalecimiento productivo en sus territorios.

En suma, este programa debería permitir que se desarrolle una herramienta electrónica de captura y difusión de información extremadamente potente. El tráfico de este portal debe ser cuantioso y para lograr ello requerirá permanente actualización, la publicación de oportunidades comerciales de compra y venta, la difusión de tutoriales de maquinaria de bajo costo, información de precios, etc. Debe ser el referente nacional más importante para la búsqueda, compra y venta de soluciones tecnológicas para el sector productivo. Requerirá apoyo presupuestario para publicidad en medios y otras acciones para posicionarse como el centro referente para el tema de tecnología accesible para los productores nacionales y eventualmente internacionales. En el anexo 1 del presente documento se adjunta un mayor detalle de esta propuesta.

**Cuadro 14. Promoción de Incorporación de Tecnología**

Nº	ACCIONES ESTRATÉGICAS	PLAZO				RESPONSABLES / CO RESPONSABLES
		I	CP	MP	LP	
1	Incentivos a la compra de tecnología. Se fija aranceles e IVA en cero para la compra de maquinaria, equipo y tecnología. Es un incentivo condicionado. Si no se invierte en tecnología y equipos el incentivo no opera y no tiene costo fiscal. Este componente se complementa con capacitación para impactar en productividad					MEFP MDPyEP
2	Depreciación acelerada de inversiones en tecnología y equipos que contribuyan a la decisión de invertir.					MEFP MDPyEP
3	Desarrollo de un mercado virtual de tecnología (web), mismo que impulsara el acceso a equipos, maquinaria y otra tecnología, dirigida a empresas de todo tamaño, pero con énfasis en las micro y pequeñas, que tienen menos acceso a información y oportunidades					MEFP MDPyEP

FUENTE: Elaboración propia

## 7.4 Mercados para crecer

### 7.4.1 Programa Acuerdos Comerciales y Esquemas de Integración

**Cuadro 15. Programa acuerdos comerciales y esquemas de integración**

Nº	ACCIONES ESTRATÉGICAS	PLAZO				RESPONSABLES / CO RESPONSABLES
		I	CP	MP	LP	
1	Facilitar los trámites de exportación tomando en cuenta los siguientes instrumentos de comercialización: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitación Comercial</li> <li>• Mecanismos de Comercialización</li> <li>• Instrumentos de Comercialización</li> <li>• Programas de Internacionalización</li> </ul>					MDPyEP MEFP MRREE
2	Bolsa de Productos y la Bolsa Logística para carga					MDPyEP
3	Alianzas público-privadas para la creación de bolsas de compras tanto estatales como privadas que incentiven la producción nacional.					MDPyEP
4	Reorientar el programa "Hecho en Bolivia" estableciéndose metas concretas de profundización del producto nacional en las pautas de consumo de los ciudadanos bolivianos.					MDPyEP
5	Incentivar la mayor formalidad en oferta productiva como requisito para acceder a formas más estables de aumento de la productividad.					MDPyEP MEFP MRREE
6	Gestionar nuevos acuerdos comerciales internacionales, en especial con países complementarios para la producción nacional.					MDPyEP MEFP MRREE
7	Profundizar la vigencia efectiva de los acuerdos comerciales internacionales vigentes					MDPyEP MEFP MRREE
8	Refuncionalizar y reactivar la Red externa para promoción comercial mediante Agregados Comerciales Especializados en Internacionalización de empresas.					MDPyEP MEFP MRREE
9	Estrategia de Inteligencia de Mercados Internacionales ejecutadas por los agregados comerciales como parte esencial de su representación diplomática.					MDPyEP MRREE
10	Promover la asociatividad en los emprendimientos de exportación tanto mono producto como multi producto					MDPyEP
11	Definir la normativa que libera totalmente las exportaciones, dejando como excepción previamente calificada, la posibilidad de desabastecimiento, luego de fallido el diálogo con el sector privado y este no asegure provisión suficiente					MDPyEP

FUENTE: Elaboración propia

## 7.4.2 Programa Estrategias Diferenciadas de Mercados

**Cuadro 16. Programa estrategias diferencias de mercados**

Nº	ACCIONES ESTRATÉGICAS	PLAZO				RESPONSABLES / CO RESPONSABLES
		I	CP	MP	LP	
1	Facturas por Efectivo (Proyecto mediante el cual cada compra -en especial de la producción nacional- cuenta para el balance fiscal y devolución de crédito fiscal acumulado en favor del contribuyente). <b>(Anexo 5)</b>					MDPyEP
2	Aporte directo a la renta de jubilación mediante compras de productos nacionales con factura.					MDPyEP
3	Desarrollo de un mercado digital y la consolidación de la ventana única para las exportaciones (VUCE)					MDPyEP
4	Estrategia de estandarización y desarrollo de productos.					MDPyEP
5	Reglamentar y operativizar la Ley N° 1257 de 24 de octubre de 2019 de fomento a la adquisición estatal de bienes nacionales.					MDPyEP
6	Implementar la plataforma de la producción nacional <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estandarización de la producción nacional</li> <li>• Elaboración de fichas técnicas</li> <li>• Controles sanitarios a productos agrícolas</li> </ul>					MDPyEP

FUENTE: Elaboración propia

## 7.4.3 Programa Institucionalidad Estatal para la Promoción de Mercados

**Cuadro 17. Programa Institucionalidad Estatal para la promoción de mercados**

Nº	ACCIONES ESTRATÉGICAS	PLAZO				RESPONSABLES / CO RESPONSABLES
		I	CP	MP	LP	
1	Diseñar y poner en funcionamiento una agencia efectiva, con gobernanza mixta y gestión privada, capaz de impulsar, con un enfoque de negocios, el desarrollo de las exportaciones no tradicionales y la inversión privada extranjera, bajo los principios de soberanía y beneficio para el país.					MDPyEP
2	Implementar los Centros de facilitación y asesoramiento comercial (CEFCO y VUCE) a fin de asegurar una rápida expansión de las exportaciones solamente por la vía de la optimización.					MDPyEP
3	Ajustar su sistema tributario y aduanero a fin de que se constituya en un elemento dinamizador de las exportaciones y no una traba burocrática.					MDPyEP

FUENTE: Elaboración propia

#### 7.4.4 Programa Promoción del Consumo Post COVID

**Cuadro 18. Promoción del Consumo Post COVID**

Nº	ACCIONES ESTRATÉGICAS	PLAZO				RESPONSABLES / CO RESPONSABLES
		I	CP	MP	LP	
1	Desarrollo de mercados estatales para la producción nacional (alimentos, textiles principalmente).					MDPyEP MEFP MPD
2	Estrategia de desarrollo de la post producción con medidas de bioseguridad (envasado, etiquetado, delivery).					MDPyEP
3	Articulación de una cadena logística biosegura de distribución.					MDPyEP

FUENTE: Elaboración propia

## 7.5 Innovación

### 7.5.1 Programa Apropiación de Tecnología

**Cuadro 19. Programa Apropiación de Tecnología**

Nº	ACCIONES ESTRATÉGICAS	PLAZO				RESPONSABLES / CO RESPONSABLES
		I	CP	MP	LP	
1	Normativa que facilite la incorporación de bio tecnología en el sector agropecuario, preservando la calidad de los alimentos para el consumo humano.					MDPyEP
2	Programa de Investigación y Apropiación de Tecnología en rubros priorizados con inversión mixta.					MDPyEP VMCyT
3	Creación del Fondo de Innovación (para I+D+i) sobre la base de un impuesto a la importación de ciertos bienes.					MDPyEP
4	Programa de incorporación de TIC en la producción.					MDPyEP VMCyT

FUENTE: Elaboración propia

### 7.5.2 Programa Fomento a la Innovación

**Cuadro 20. Programa Fomento a la Innovación**

Nº	ACCIONES ESTRATÉGICAS	PLAZO				RESPONSABLES / CO RESPONSABLES
		I	CP	MP	LP	
1	Incorporar como crédito productivo el financiamiento de proyectos de empresas para innovación de productos, investigación y tecnología.					MEFP MDPyEP
2	Generación de una instancia técnica permanente, que reúna a los tres actores para el desarrollo de propuestas e implementación de la investigación, innovación y tecnología.					MDPyEP
3	Elaborar el ranking anual de carreras universitarias valorando su pertinencia, impacto y aporte a la producción. Se valora el impacto en materia de innovación tecnológica.					MDPyEP ME
4	Incluir parámetros de resultado en cuanto a investigación e innovación para la producción en los criterios para valoración de subvenciones ordinarias y extraordinarias a las universidades (que suponga alianzas con el sector productivo en todos sus tamaños y rubros).					MDPyEP MEFP
5	Creación y fomento (con el Fondo de innovación) de redes de investigación de financiamiento de la investigación con la presencia activa del Estado (Implementación de la RED de CETIP y la plataforma de innovación).					MDPyEP

FUENTE: Elaboración propia

### 7.5.3 Programa Economía Digital

**Cuadro 21. Programa Economía Digital**

Nº	ACCIONES ESTRATÉGICAS	PLAZO				RESPONSABLES / CO RESPONSABLES
		I	CP	MP	LP	
1	Proyecto Start Ups					MEFP MDPyEP
2	Programa de incorporación de TIC en la producción.					MDPyEP
3	Desarrollo de herramientas digitales para el comercio electrónico <sup>6</sup> .					MDPyEP ME
4	Asociativismo digital					
5	Centros de Servicios Estratégicos para la MIPyME (orientado a brindar servicios en procesos clave de la producción; diseño y corte computarizado digital para textiles, diseño digital en metal mecánica y madera, otros).					
6	Asociativismo productivo digital					
7	Promoción digital de la formalización					

<sup>6</sup> Proyecto orientado a la promoción de la incorporación de TIC en las Empresas y en segunda instancia para la promoción y aprovechamiento de mercados

## 7.6 Información para el desarrollo

**Cuadro 22. Programa información para el desarrollo**

Nº	ACCIONES ESTRATÉGICAS	PLAZO				RESPONSABLES / CO RESPONSABLES
		I	CP	MP	LP	
1	Institucionalizar la Encuesta integral periódica productiva e industrial.					ME MDPyEP
2	Creación de Sistemas de Normalización de la Calidad y otros.					MDPyEP
3	Fortalecer la institucionalidad estatal (Sobre la base de la actual DAPRO) permanente de monitoreo e investigación del comportamiento del sector productivo.					MDPyEP
4	Desconcentrar la generación de datos del sector productiva para centralizar la gestión de la información sectorial.					MDPyEP
5	Implementar un sistema de BI (Business Intelligence) para mercados externos sobre la base de la oferta exportable en especial para la MIPyME.					MRREE MDPyEP

FUENTE: Elaboración propia

## 7.7 Bioeconomía: Economía Circular y Medio Ambiente

### 1.1.1 Programa Economía Circular

**Cuadro 23. Programa de Economía Circular (Reciclaje de desperdicios sobre todo agrícolas para la bio producción industrial).**

Nº	ACCIONES ESTRATÉGICAS	PLAZO				RESPONSABLES / CO RESPONSABLES
		I	CP	MP	LP	
1	Recuperar de las universidades proyectos que permitan industrializar desperdicios agrícolas como biomasa azucarera, cascarillas (café, cacao y otros) para distintos usos.					MDPyEP MDRyT ME
2	Desarrollar nuevos emprendimientos para producir bio productos y bioinsumos a través de Hackatones y startups.					MDPyEP MDRyT
3	Capacitar a los emprendedores que quieran transformarse para seguir produciendo con esta nueva tendencia productiva.					MDPyEP MDRyT
4	Promover inversiones que apoyen y permitan desarrollar biocombustibles y otros productos.					MDPyEP MDRyT MEFP
5	Concienciación ambiental y cuidado de la Biosfera con mitigación de los impactos ambientales (gases de efecto invernadero) y otros en el marco de la economía circular.					MDPyEP MDRyT MMAyA

FUENTE: Elaboración propia

### 1.1.2 Programa Producción con Biodiversidad

**Cuadro 24. Programa producción con biodiversidad (sobre todo en zonas de Amazonía para la bio producción)**

Nº	ACCIONES ESTRATÉGICAS	PLAZO				RESPONSABLES / CO RESPONSABLES
		I	CP	MP	LP	
1	Recuperar de las universidades proyectos que permitan industrializar productos de química básica provenientes de biodiversidad amazónica.					MDPyEP MDRyT
2	Desarrollar nuevos emprendimientos para producir bio productos, bio insumos y biomateriales través de Hackatones y startups.					MDPyEP MDRyT
3	Capacitar a los emprendedores que quieran transformarse para seguir produciendo con esta nueva tendencia productiva.					MDPyEP MDRyT
4	Promover inversiones que apoyen y permitan desarrollar nutraceuticos, industrias químicas básicas, vacunas y medicamentos contra las influencias (gripes virales), otros.					MDPyEP MDRyT

FUENTE: Elaboración propia

### 1.1.3 Programa Formación y Capacitación Penta helíptica

**Cuadro 25. Programa de formación y capacitación penta helíptica para garantizar la gobernanza bioeconómica.**

Nº	ACCIONES ESTRATÉGICAS	PLAZO				RESPONSABLES / CO RESPONSABLES
		I	CP	MP	LP	
1	Talleres de capacitación a autoridades de gobiernos (nacional y subnacionales) sobre bioeconomía.					MDPyEP MDRyT
2	Talleres de capacitación a empresarios de todos los tamaños sobre bioeconomía.					MDPyEP MDRyT
3	Talleres de capacitación a la sociedad civil de consumidores en bioeconomía.					MDPyEP MDRyT
4	Talleres de capacitación a entidades académicas y de investigación sobre bioeconomía.					MDPyEP MDRyT

FUENTE: Elaboración propia

#### Notas:

- (1) **El quinto actor de la penta-hélice es la cooperación internacional, que en este caso será el que coadyuve en la capacitación técnica y conceptual a los otros cuatro actores en los cuatro talleres previstos.**
- (2) La Biotecnología esta subsumida dentro de la Bioeconomía al ser parte de ella y trabajar con organismos vivos, para la generación de Bioproductos, Bioinsumos, Biocombustibles, Biofármacos y otros. Es clave que los entes de investigación desarrollen y patenten sus investigaciones que de forma aplicada las utilicen las unidades productivas.

## 8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

---

1. Los lineamientos base iniciales, adolecían de la estructura programática y este trabajo ha incidido en corregir esa omisión.
2. Los hitos de cambios dramáticos por entornos políticos y de salud desfavorables implicaron reinventarse y ser resilientes a los industriales.
3. Con el cambio de gobierno se hizo énfasis en un modelo exportador y que la sustitución de importaciones sería de manera espontánea, situación que fue profundizada en esta actualización.
4. Las situaciones vividas con el COVID refuerzan la necesidad de tecnologizarse y utilizar las TIC's para mejorar la productividad y rendimientos de todos los factores que ocupa la industria. Para ello las inversiones deben ser compartidas y lograr que la producción nacional alcance niveles competitivos internacionalmente.
5. Es vital para atraer inversiones mejorar el clima de negocios con base en políticas tributarias equilibradas, políticas laborales no tan rígidas y otros aspectos que se trataron en las cumbres pero que en esta actualización han merecido mayor énfasis.
6. Se ha encontrado que uno de los pilares en los que más avanzó el MDPyEP está referido al eje de información que con el cambio de visión de la dirección ahora tienen información en tiempo real y muy accesible. También la información es georeferenciada.
7. Los desafíos para las Mipymes industriales son mucho mayores que cuando se hizo la cumbre. Ahora tienen que ser muy resilientes, con el grave peligro del cierre. También se puso de manifiesto que deben innovar tecnológicamente para ajustarse a los cambios en las preferencias de la demanda.
8. La contracción económica entre -9 y -3%, que se está aproximando a 5,9%, por la pandemia según el FMI, al igual que la tasa de informalidad de más de 63% (campeones mundiales) según el FMI y un desempleo estimado de 1.4 millones de personas (cerca al 12% de la población) inducen a pensar que al menos 4 de los lineamientos deben comenzar a ponerse en marcha para la reactivación post COVID-19.
9. La industria tiene que ver con mejor enfoque al sector primario agropecuario. Enlazado a este sector tiene mayores posibilidades de reflotar.
10. La nueva tendencia de Bioeconomía no solo es un cambio de paradigma, sino que va a tono con las nuevas necesidades que la sociedad tendrá de consumir bioproductos, más respetuosos con el medio ambiente.
11. La Bioeconomía puede ayudar a conseguir inversiones y montar Hubs industriales y tecnológicos que desarrollen industrias de avanzada en la Amazonía y otros lugares que además podrían desarrollarse (modelo de CIP's). Es una corriente que a nivel mundial se erige como la forma de enfrentar la recesión mundial (Davos 3, junio 2020, Foro Económico Mundial).
12. Si bien no se pueden desarrollar los 8 ejes estratégicos a corto plazo, a mediano y largo plazo, se puede dinamizar una industria que genere márgenes interesantes para exportación con alto valor agregado y con sellos que diferencien lo hecho en Bolivia.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

---

- CEPAL – Economía Digital para el Cambio Estructural y la Igualdad
- OIT – TRANSFORMING ECONOMIES Making industrial policy work for growth, jobs and development – 2014.
- Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural – Memoria de la Precumbre de la Micro y Pequeña Empresa, Artesanía y Economía Comunitaria. – La Paz 2019.
- Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural – Memoria de la Precumbre de la Mediana y Gran Empresa, Artesanía y Economía Comunitaria. – Santa Cruz 2019.
- Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural – Lineamientos Base para la Política Industrial del Estado Plurinacional de Bolivia. – Bolivia 2019.
- Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural - Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa – Estrategia de Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa – Documento Borrador – 2019.



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# **ANEXO 1**

## **MERCADO TECNOLÓGICO VIRTUAL**

**PROPUESTA PARA EL MDPyEP**

PROPUESTA DESARROLLADA POR EL CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS  
PRIVADOS DE BOLIVIA

## Resumen ejecutivo

El sector productivo boliviano conformado no solamente por empresas medianas y grandes (para estándares nacionales), sino también por pequeñas empresas, tiene como una de sus mayores desventajas la insuficiencia y deficiencia tecnológica. Esto significa que los productores de muchos rubros desconocen la oferta tecnológica mundial, desconocen sus ventajas y sus costos, y finalmente, desconocen que esta tecnología tiene la posibilidad de ayudarles a obtener nuevos mercados o lograr mejor calidad a menor precio.

Los procesos de apropiación de tecnología son lentos y costosos debido a la dificultad de acceso a información de la oferta tecnológica nacional y en particular internacional. Tal es así que todavía prevalece la concepción de que en todos los rubros y sin excepción, el costo de la tecnología es demasiado alto y por lo tanto se procede a la improvisación en la fabricación de tecnología nacional que a la larga resulta más costosa o simplemente, esta tecnología no se adecua a los estándares de calidad en el producto y, por lo tanto, dicha oferta no tiene condiciones de ser parte de la oferta exportable.

En varios de los sectores productivos, el proceso de apropiación tecnológica depende de eventos accidentales, distantes en el tiempo y poco sistemáticos. Tal es el caso de la eventual presencia en ferias tecnológicas, eventos internacionales y exposiciones que permiten el contacto del empresario con el mundo y la oferta de equipos y maquinaria.

Los costos de la tecnología a nivel internacional se han reducido dramáticamente durante las últimas décadas. Tal es así que economías como las asiáticas cada vez se mueven de manera más competitiva y agresiva a la producción de tecnología como rubro económico, antes que el empleo mismo de ella. Más aún cuando se trata de procesos productivos que no son parte de alta tecnología sino más bien aquella tecnología empleada en la manufactura donde existe participación importante de mano de obra y materias primas básicas de origen agropecuario, forestal e inclusive algunas manufacturas básicas.

Existen diversos ejemplos de este tipo de tecnología intermedia que al presente se ha desarrollado en mercados altamente competitivos. Tal es el caso de la tecnología empleada en el procesamiento de alimentos, envasadoras al vacío, herramientas básicas, metal mecánica y otros cientos de rubros. Cuando el rezago tecnológico es considerable o los procesos de producción son básicos, se puede lograr mucho impacto en productividad con la incorporación de equipos y tecnología que no necesariamente son de punta.

Por otra parte, en el ámbito nacional no existe un espacio en el cual se pueda difundir la oferta y la demanda de tecnología. Las unidades productivas no tienen acceso fácil a información sobre maquinaria, equipos y otros recursos que están disponibles a la venta como tampoco los oferentes, sea productores o propietarios de maquinaria conocen las oportunidades de demanda que existen.

El proyecto que se propone es la creación de un mercado virtual de tecnología en el MDPyEP a través de un servicio de difusión electrónica que permita el encuentro entre la demanda y la oferta de tecnología. El proyecto tiene tres componentes claramente diferenciados y secuenciales en su desarrollo. El primero implica la creación de una base de datos ligada a una página web que permitirá el anuncio de oferta de tecnología nueva

o con uso previo, principalmente en el ámbito nacional. Se trata de generar un servicio similar a los anuncios clasificados de un medio impreso de comunicación, con la diferencia de la especialidad en tecnología y maquinaria. Un aspecto importante del servicio será la posibilidad de acceder a información gráfica en forma de fotografías y texto que permitirá al usuario visualizar el producto, conocer sus características y especificaciones técnicas, los datos de contacto y las condiciones de venta.

El segundo componente incorporará a esta página los links y los medios electrónicos para acceder a fuentes de información internacional de la oferta de equipos, maquinaria y tecnología. De lo que se trata es de concentrar en un solo espacio electrónico y ordenar los accesos de dirección. Esto permitirá generar un inventario ordenado de acuerdo a rubros, empresas productoras y oferentes de tecnología y maquinaria. Para lograr esto, se requiere un trabajo sistemático de búsqueda, identificación y ordenamiento de la información de productores y vendedores de equipos. Se requiere un trabajo regular de actualización de links, de alimentación de la base de datos, de ordenamiento y facilitación de búsqueda y finalmente, de aprendizaje y especialización gradual en el conocimiento de diferentes tipos y usos de maquinaria y equipo.

Dentro del desarrollo de este componente se anticipa la captura gradual de información de ocasión. Este sub componente busca identificar tecnología y maquinaria de segunda mano, a nivel internacional, que resulta de procesos de cierre y liquidación de empresas en países vecinos y otros fuera de la región. Así, se identificarán espacios de información de *sourcing*, acceso a procesos de liquidación y otros canales para capturar y difundir este tipo de oportunidades para compras de ocasión.

Finalmente, se desarrollará el módulo de demanda nacional por tecnología y equipos a partir de encuestas empresas en cuanto a sus procesos productivos y de empleo actual de equipos, además de la demanda futura. Este podría ser un componente adicional en la Boleta de la "Encuesta Anual de Unidades Productivas" que realiza actualmente el MDPyEP, de modo que se aproveche este esfuerzo sin incurrir en costos adicionales importantes.

En este componente se capturará información respecto a los productos, procesos y tecnología actuales, con las debidas cláusulas de confidencialidad y con la información NO estratégica que la empresa esté dispuesta a difundir, sin que exista revelación del nombre de la empresa u otros datos que desee mantener en reserva.

El objetivo de este módulo es crear la demanda de tecnología para poder posicionar tanto el sitio como el mercado boliviano, en las agendas de negocios de proveedores internacionales de maquinaria nueva y también en las agendas de las empresas que se dedican a la reventa de maquinaria y equipos de segunda mano.

La propuesta que se presenta estará sustentada como un servicio libre de costo para el usuario y es por ello que se plantea que el Estado lo desarrolle en su función de promoción de la productividad para todo el país. El sistema que se plantea implica una inversión en el desarrollo de una aplicación accesible para teléfonos celulares y los gastos recurrentes implican la creación de una oficina, al interior del Ministerio, que designe personal permanente para gestionar la misma. Organismos como el BID y otros han financiado iniciativas de Redes Sociales Empresariales en el pasado, tales como *ConnectAmericas*, de

modo que es razonable que el Ministerio sondee la posibilidad de cooperación técnica y financiamiento para este propósito.

## **1. Antecedentes y justificación**

Luego de 14 años de implementación del Modelo Plural enfocado al mercado interno y la inversión pública como motor de crecimiento, es evidente que el futuro depende de las acciones que se puedan lograr para dinamizar al sector privado, incluyendo a todo tipo y tamaño de actores productivos, bajo la única condición que sean formales. Existe ya un giro conceptual que vuelca la mirada a las exportaciones, aspecto que es central cuando se apunta a la diversificación, sin que ello implique dejar de lado los sectores primarios y estratégicos.

Un problema evidente, sin embargo, es la baja productividad transversal en la economía, aspecto que limita el potencial de internacionalización, pero también la capacidad de la industria nacional para defender su participación en el mercado interno, frente a importaciones que han ganado espacios inclusive en sectores que comprometen la seguridad alimentaria del país.

La competitividad del sector productivo de Bolivia depende de condiciones favorables en dos niveles diferentes de determinantes. El primero esta dado por las políticas estatales en cuanto a los elementos del entorno y que significan para la empresa, estar inserta en cadenas con eslabones relativamente desarrollados, donde otras empresas y el Estado le prestan servicios de manera competitiva en cuanto a insumos intermedios. También a este nivel corresponden aquellos elementos de infraestructura y acceso a servicios básicos. En esto último se insertan la disponibilidad de vías de transporte y comunicación, la reducción y simplificación de procesos administrados en el sector público y otras acciones que de manera general pueden favorecer al sector empresarial y en particular a cadenas productivas con apoyo estatal.

El segundo condicionante de competitividad esta dado por las cualidades internas de la empresa, mismas que influyen en el desarrollo de ventajas y cualidades competitivas que le permiten situarse en un rango adecuado de calidad, innovación, precio, volumen y agilidad en la entrega de productos. Uno de los elementos más importantes dentro este rubro es la tecnología, misma que influye tanto en la calidad como el precio de los productos finales.

Al final, todo esto incide en la productividad que es esencial para la permanencia y ampliación de la producción, que, en su expresión social, se refleja en el empleo que demanda la sociedad.

### **1.1 Tecnología y productividad**

El uso de tecnología en las empresas permite incrementar de forma significativa la competitividad. Ello se consigue gracias al ahorro de costos, el incremento de la productividad y la posibilidad de acceder a nuevos mercados. Esto último tiene una importancia capital en el mundo de la pequeña y mediana empresa y en casos como el boliviano, también en la empresa local considerada grande. Estas unidades productivas pueden utilizar tecnologías que ya han sido estandarizadas, su uso ya ha sido masificado y, por lo tanto, su costo es reducido. Regularmente, la tecnología tiene un ciclo que define

el costo de acceso a esta. En el inicio, el costo es prohibitivo, existen periodos de exclusividad y su empleo por parte de ciertas empresas, les genera condiciones estratégicas de competitividad.

En el tiempo, esta tecnología pierde derechos de exclusividad y puede ser replicada a menor costo y masificada su venta. De estos procesos es que muchos países en particular asiáticos, compiten por producir esta tecnología, la mejoran y la ponen a disposición de productores a los precios más bajos posibles.

En el caso de países en vías de desarrollo, en los cuales la inversión extranjera directa es un canal de transferencia de tecnología con limitaciones, o donde la presencia de este tipo de inversión ha estado concentrada en los sectores primarios de la economía y no así las manufacturas, la insuficiencia de tecnología y el desconocimiento de ésta es aún más profundo. Existen barreras de información que hacen que muchos productores y empresarios mantenga pocas vinculaciones con el exterior y en particular con mercados primarios y secundarios de tecnología.

En países con mercados internos pequeños y poco demandantes de calidad, no solamente es relevante la información de tecnología, maquinaria y equipos de punta, sino también aquella tecnología intermedia, menos reciente y ofertada en mercados secundarios.

En los hechos, cuando los productores evalúan la decisión de invertir en maquinaria, tecnología y equipos, contrastan los flujos futuros de sus ventas (precios y cantidades) para calcular sus capacidades de amortización de tales inversiones. Los equipos nuevos y de punta cuestan más y las condiciones de mercado frecuentemente no son suficientes para repagar inversiones elevadas. Pero al mismo tiempo, cuando los procesos de producción son básicos, muchas veces manuales y/o rudimentarios, un cambio más modesto (en términos de modernidad de los equipos y tecnología) representa un cambio drástico en la productividad.

Esto se explica principalmente en los altos costos de tecnología nueva y en la relación inversión – volumen de mercado y retorno (utilidad) que determina la preferencia por tecnología de menor costo aún cuando esta no sea la más reciente.

En el contexto boliviano, una parte importante de la industria y en particular las manufacturas, son producto de esfuerzo gradual y muchas veces empírico. La estructura familiar no solamente en las medianas empresas, sino en empresas más grandes determinan poco dinamismo, no solo en lo referente a uso y apropiación de tecnología, sino en otros ámbitos de la administración. Otro factor que explica esto es el reducido número de profesionales con perfil o experiencia internacional dentro las estructuras de las empresas pequeñas y medianas que predominan en el país, aspecto que otra vez también guarda relación con la estructura familiar de la propiedad. Esto implica que la investigación sistemática y la búsqueda e incorporación de tecnología sean procesos lentos, muchas veces sujetos a replica. Es decir, si algún productor avanza y logra éxito incorporando tecnología, recién el resto copia la innovación.

Con la apertura comercial y el escenario pro importación del modelo de los últimos 14 años, el tema de la productividad/competitividad se ha convertido no solamente en un factor de expansión de exportaciones, sino en un factor de sobrevivencia interna de las unidades productivas. El flujo de mercadería de forma legal y también ilegal determina la presencia de productos externos que desplazan a cualquier producto nacional que ofrezca menores condiciones en calidad y mayor precio. En consecuencia, las empresas nacionales deben seguir adecuándose para mantener su participación de mercado.

La experiencia boliviana en esta materia muestra como luego de la apertura, muchos segmentos industriales han visto reducido su mercado hasta el punto de su desaparición. La poca inversión en procesos que les permitan subir su productividad ha significado su salida del mercado o su informalización, con las graves consecuencias sobre el empleo y los ingresos. En consecuencia, la productividad y la apropiación de tecnología, son aspectos que no pueden quedar como opción aún si el objetivo es solamente mantenerse en vigencia.

La incorporación de tecnología es limitada no solo por razones de desconocimiento y flujo futuro para amortizarla. También afecta la carencia de información de tecnología y maquinaria de segunda mano, y la dificultad de liquidar (vender) la tecnología actual como parte del financiamiento que se requiere para cubrir los costos de la nueva tecnología (renovación). No existe, en Bolivia, un espacio donde se encuentre la solución a las necesidades de tecnología, que funcione como un punto central o único de información "soluciones en un solo punto".

La transferencia de tecnología en los últimos años, mediante la inversión extranjera directa, ha estado concentrada en los sectores enclave como telecomunicaciones, hidrocarburos o el sistema financiero. La mayor parte de la inversión extranjera se ha concentrado en sectores primarios, relacionados a la explotación de recursos naturales o en sectores de servicios públicos. En consecuencia, el flujo de tecnología de apoyo a la industria manufacturera ha sido muy limitado y estos sectores estratégicos en materia de generación de empleo e ingreso, no han visto cambios importantes que se traduzcan en innovación, calidad y menores costos.

## **1.2 Inexistencia del Servicio**

En el medio nacional no existe un sistema ordenado y suficiente que permita acceder a información de tecnología, tanto nacional como internacional, de primera propiedad o con uso previo. En la experiencia internacional se ha logrado detectar algunos sitios de páginas internet, en los cuales se ha creado un mercado virtual de tecnología, a partir de objetivos con alcance modesto que gradualmente han crecido para prestar servicios más completos y sofisticados. Los sitios más desarrollados funcionan bajo el concepto de "plant and equipment sourcing" que se han desarrollado hasta el punto de ser empresas especializadas en la identificación, compra y reventa de equipos.

En efecto, existen varios sitios dedicados a coleccionar y ordenar información de equipo y maquinaria, tanto nueva como usada. Muchos de estos sitios corresponden a empresas que se dedican al rescate o compra de plantas y equipos individuales para su reventa en diversas latitudes del mundo. Algunos sitios interesantes en el ámbito internacional son <http://www.surplusrecord.com> además de <http://maxpages.com/maquinet> y <http://www.aaronequipment.com> que representan una alternativa tanto para quienes tienen intención de vender como para quienes tienen intenciones de comprar tecnología. En estos sitios, se puede explorar diferentes opciones de tecnología según el rubro y el origen de la misma; están en inglés y son especializados para el mercado americano.

Bolivia y el sector productivo nacional, sin importar su tamaño (empresa grande, mediana y pequeña) requiere de un espacio que permita el encuentro entre la demanda local por tecnología, las opciones internacionales de oferta y la propia oferta interna que se genere a partir de la creación de un mercado secundario de tecnología, maquinaria y equipos nuevos y de segunda mano.

Entonces, se propone la creación de un servicio a favor de los sectores productivos para que éstos puedan acceder en un solo espacio, a diferentes tipos de proveedores y también este servicio se constituya en un mecanismo efectivo para la venta de tecnología y equipos. La creación de un mercado de esta naturaleza reducirá los costos de actualización en diferentes sentidos.

Primero, representa un canal para el sondeo, comparación y análisis de diferentes opciones de calidad, capacidad, costo y sofisticación. Los compradores podrán encontrar en un solo lugar, información que de otra manera está dispersa o no está disponible como en el caso de la tecnología ofertada localmente. Por ejemplo, con los procesos de unificación de países europeos, la incidencia del costo de la mano de obra en los más avanzados, y los procesos de innovación o quiebra de empresas, dan lugar a oportunidades importantes para la compra de tecnología a precios reducidos. Alemania es un caso interesante. Con la consolidación de la Comunidad Europea, decenas de empresas alemanas rematan tecnología semanalmente. Se estima que cerca de 150 empresas tienen que enfrentar procesos de quiebra en los cuales, la maquinaria es rematada y actualmente comprada por otros países en los cuales, por razones de costo de mano de obra, dicha tecnología es totalmente competitiva. Países del este de Europa son los que más demandaron esta tecnología y en la apropiación de ésta explica los saltos de competitividad que han logrado.

Segundo, al establecerse un mercado secundario doméstico, se producen condiciones de mayor liquidez para que las empresas puedan ofertar abierta y competitivamente, equipos que requieren actualizar. En este sentido, se reducen costos asociados a tiempos muertos en los que las empresas no pueden transferir tecnología que no requieren como también se reducen los costos asociados al financiamiento de la nueva tecnología.

En general, el impacto de un mercado de tecnología no solamente se produce en el momento que tanto los ofertantes como demandantes se encuentran y transan. La existencia de un mercado que pueda desarrollar liquidez ya es un factor que estimula la innovación aún para aquellos que aún no han participado, eventualmente lo hagan.

## **2. Objetivo principal**

Crear en el MDPyEP un servicio de electrónico, con acceso masivo y simple, sobre la base de una aplicación, que genere un mercado electrónico de tecnología y equipos. El servicio tiene tres componentes centrales. El primero se refiere a la creación de un mercado secundario local, en que se inscribe sin costo la oferta local. El segundo componente está relacionado a la incorporación de mecanismos de acceso a la oferta de tecnología nueva a nivel internacional. Se trata de tecnología intermedia, adecuada a la demanda local y que es accesible sin costo.

En la medida que el servicio se desarrolle y se acumule, organice y sistematice la información, el servicio no solamente podrá proponer soluciones genéricas para quienes hacen consultas. Se espera que, a partir del segundo año, con la experiencia acumulada en el personal, se podrá prestar un servicio individualizado en el cual empresas encargarán a costos reducidos, búsquedas puntuales, comparaciones e inclusive, acciones como contactos, consultas, cotizaciones formales y todas las gestiones que se requieren cumplir para identificar y llegar a acuerdos con proveedores. Un valor agregado adicional que se piensa desarrollar es el acceso a información de "Oportunidad" que está referido a procesos de quiebras y liquidación de tecnología en países más desarrollados. Este componente es posiblemente la instancia de mayor desarrollo y complejidad, al que se buscará llegar luego de algunos años de operación previa. La información externa de "oportunidad" se refiere a aquella que se genera en procesos de "disolución" de empresas en países desarrollados. En dichos procesos las autoridades judiciales determinan la liquidación y el remate de maquinaria a costo reducido a efectos de cubrir acreencias. En tales casos, resultará interesante poder contar con los mecanismos que permitan acceder a esta información y difundirla al sector privado nacional.

Mientras que los componentes citados hacen hincapié en la captura de información de la oferta internacional de tecnología, en el tercer componente que se propone se busca sistematizar la información de la demanda de equipos y tecnología, por parte de empresas nacionales. Para ello se plantea ampliar la temática de la Encuesta Anual de Unidades Productivas que realiza el MDPyEP

El objetivo tiene varios alcances. Primero, con la captura y difusión de esta información se puede sistematizar la demanda potencial de tecnología por parte de empresas bolivianas para llegar a diversos proveedores. Esto suma a los esfuerzos para innovación tecnológica en el país. Segundo, la iniciativa implica una evaluación del estado de situación del empleo de tecnología, equipos y procesos en la producción nacional, información que no solamente es útil desde el punto de vista de la promoción de innovación, sino desde el punto de vista de diseño de política industrial y de oportunidades comerciales. En tercer lugar, implica crear una masa crítica de potenciales demandantes y negocios relacionados a la venta de tecnología que podrá crear, en los oferentes locales y externos, interés para identificar y proponer soluciones tecnológicas no solo a los actuales procesos, sino a procesos que impliquen el paso natural siguiente en la cadena de valor. Así, el que hoy emplea equipos para producir, por ejemplo, manufacturas básicas, podrá acceder con más facilidad a información de equipos y tecnología estándar que le permitirán subir un peldaño, produciendo un bien final con mayor grado de complejidad y valor.

## **2.1 Mercado Electrónico: Módulo de Oferta Local**

El Módulo de Oferta Local capturará la información de la oferta nacional de tecnología, principalmente de segunda mano. Este es un servicio que apunta a desarrollar un mercado ordenado y con creciente liquidez, para la compra – venta de maquinaria, equipos y tecnología que se encuentran ya operando en alguna unidad productiva del país.

### **2.1.1. Productos**

Un sistema de registro de texto y visual de la maquinaria, equipos y tecnología en oferta, con el detalle de sus características, capacidad, costo, ubicación y precio. El acceso a consulta de esta oferta será gratuito accediendo a la página WEB y el rol del ministerio será validar la seriedad de cada propuesta solicitando la menor información posible como la identidad del oferente.

El sistema se podrá consultar desde cualquier celular o computadora. Por supuesto, el sistema será también accesible a consultas desde el exterior del país. El sistema mantendrá como opciones, consultas al administrador y los links de conexión con el proveedor, empresa o distribuidor que oferta el producto, cuando sea el caso.

Se construirá una base de datos que será actualizada permanentemente con los anuncios de oferta nuevos. La estrategia incluye el aprovechamiento de todas las capacidades descentralizadas que tenga el Ministerio para capturar información, pero principalmente, la inversión en publicidad para posicionar el sitio WEB como el espacio para vender y comprar tecnología y equipos en Bolivia.

En cuanto a equipamiento en el nodo central, se requerirá un servidor con la suficiente capacidad para alojar tanto este primer módulo, como aquél se construya en relación a la oferta internacional. A efectos de la calidad, velocidad y seguridad, se requiere dedicación exclusiva de este servidor, al servicio propuesto. La participación de AGETIC en la fase de diseño y desarrollo será importante. Es necesario explorar si existen soluciones ya desarrolladas que requieran ajustes menores, sea al interior del propio MDPyEP o con proveedores internacionales.

Este servicio será el primero en su género en el país y por sus características debería posicionarse con toda la fuerza necesaria. Otro aspecto interesante de este tipo de servicio es que, a partir de esta plataforma de comunicación, se pueden establecer programas de sensibilización para innovar tecnología, se puede capacitar y complementar los esfuerzos de capacitación y asistencia técnica de otras instancias desconcentradas del propio ministerio. Finalmente, en este espacio se pueden crear los vínculos a otras instancias como la banca de desarrollo estatal que puede ofrecer productos específicos de financiamiento para la compra de tecnología (BDP).

## **2.2 Mercado Electrónico: Módulo de Acceso a Oferta Internacional**

Este segundo componente del servicio, implica un trabajo interno en el MDPyEP que permitirá crear los espacios de acceso a información de oferta de tecnología nueva y de segunda mano, en el mercado internacional.

Se trata de crear un sistema capaz de recoger, ordenar y presentar la oferta internacional de maquinaria y equipos en todas las ramas posibles, con particular interés en las diversas manufacturas. El sistema capturaría inicialmente la oferta de maquinaria nueva puesto que existen las condiciones de acceso a sitios de empresas establecidas, cuyo giro de negocio es la fabricación de esta tecnología o su comercialización.

En el marco de lo anterior, un paso adicional que se podrá dar es la captura de información de tecnología, equipos y maquinaria a la venta, en los países vecinos. Con esto, el valor del servicio se expande de manera significativa en la medida que se puede capturar información de "ocasión" que represente una ventaja para el productor nacional. Esto significa poder recoger la oferta de tecnología de países vecinos, crearles oportunidades de mercado y a la vez, difundir oportunidades de ocasión a potenciales compradores nacionales que no están interesados o tienen todavía posibilidades de financiar tecnología nueva.

### **El sub componente de tecnología nueva.**

La propuesta implica la contratación de personal dedicado exclusivamente a la búsqueda, ordenamiento, traducción si fuera necesario, y presentación de información específica sobre la oferta de maquinaria, equipos y en general tecnología. Toda esta información descansará en un sistema informático capaz de entregar de manera amigable, rápida y efectiva, la información que sea solicitada por un usuario que acceda a la página de consultas. La información podrá accederse bajo diferentes modalidades y criterios de búsqueda como ser, tipo de industria o sector, tipo de maquinaria, país de procedencia, etc. Adicionalmente, se incorporarán los links a las páginas de los proveedores a efectos de habilitar un contacto directo entre los demandantes locales y los oferentes.

Un elemento que dará un valor agregado sustancial a los servicios propuestos es la búsqueda y cotización de maquinaria que los usuarios lleguen a demandar. Este servicio personalizado podría funcionar con el cobro de una tarifa que aportaría a la sostenibilidad del servicio. La función del personal será encontrar y proporcionar una carpeta de cotizaciones al demandante, de tal manera que se esté aprovechando al máximo la experiencia en búsquedas del personal y, al mismo tiempo, se brinde un servicio especializado y puntual a los productores que así lo demanden.

El valor del sitio radicará en el volumen y diversidad de información posible, aspecto que se logrará con la asignación de tiempo completo de personal a esta labor y con un equipo informático de suficiente potencia para acumular datos, imágenes y texto, de modo que el usuario encuentre siempre la información que requiere. El concepto es que este será el sitio donde con seguridad se podrá encontrar soluciones tecnológicas.

Se debe capacitar personal con especialidad y conocimiento de los mercados de tecnología. Esta capacidad se podrá traducir gradualmente en la posibilidad de ofertar un servicio personalizado, en los casos que las empresas nacionales soliciten trabajos de identificación, sondeo, comparación y apoyo para la compra de maquinaria y equipo.

Adicionalmente, este módulo incorporará información importante sobre ferias internacionales de tecnología, así como el lanzamiento de nueva tecnología en los diferentes rubros de la actividad productiva.

### **El componente de Tecnología de Segunda Mano**

Este componente representará un avance sustancial en el servicio proyectado. El objetivo en este caso será incorporar información de maquinaria y equipo de segunda mano, fuera del país, que por su costo puede resultar atractivo a la industria nacional. Al respecto existen algunos sitios de información donde se oferta tecnología usada bajo el denominativo de "pre owned" que puede ser incorporada de manera racional dentro del esquema general del diseño del servicio. Sin embargo, el paso realmente sustancial significará la captura de información de "oportunidad" vinculada a la venta de tecnología.

Una forma de acceder a esta tecnología es conociendo los procesos de remate de empresas envueltas en procesos de quiebra, ubicados preferencialmente en países más desarrollados. Por lo tanto, se debe crear capacidades para acceder a este tipo de información. Es probable que estos procesos sean anunciados en publicaciones especializadas, gacetas de juzgados, bancos, etc., dependiendo del país, por lo que el operario en una primera fase deberá investigar donde ubicar la información y los requerimientos que se tengan que cumplir para acceder a ella. Lo importante de todo esto es que un mercado tecnológico como el que se propone no está vinculado a un espacio físico con las limitaciones que ello representa.

Este enfoque práctico podría complementar lo que ha sido la tradición, principalmente desde el ámbito público, con programas que han buscado desarrollar capacidades internas para la investigación científica y tecnológica, casi siempre sustentados en institutos, entidades públicas y universidades. Sin entrar en el detalle de los resultados y efectividad, donde seguramente existe mucho por mejorar, el concepto general es que esos programas de investigación mejorados deben enfocar en pocas áreas de potencial particular a los ejes productivos únicos del país (por mencionar alguno, la quinua real, las frutas amazónicas o las manufacturas que ya han sido priorizadas y tienen servicios de asistencia técnica). Entre tanto, esta iniciativa más inmediata, busca resolver la brecha de tecnología y maquinaria, acudiendo a soluciones que ya existen en algún lugar del mundo, y por la estandarización y producción a escala, son cada vez más accesibles. Máxime cuando se contempla también, soluciones no necesariamente nuevas y de punta.

### **3. Módulo de Sistematización de Potencial Demanda**

El proyecto no tendría posibilidad de impacto efectivo si no se toma en consideración la potencial demanda de tecnología y equipo para difundirla de manera selectiva entre los principales proveedores internacionales, tanto de productos nuevos como de segunda mano. Se ha constatado la existencia de oferentes de plantas, máquinas y otros bienes de capital. Se trata de brookers que han establecido su negocio con la compra de maquinaria para su reventa.

En este módulo se busca realizar un relevamiento de la potencial demanda de tecnología en base a la ampliación de un capítulo en la encuesta anual de unidades productivas que realiza el MDPyEP. Se busca generar un potencial de negocio importante para el sitio web que pueda significar interés para los oferentes globales de tecnología y equipos. Esto abre opciones para establecer contacto y negocios a través de este servicio. Por otra parte, también significa actuar, en alguna medida, como un promotor de transferencia tecnológica en tanto se cuente con información que pueda ser presentada a las empresas nacionales respecto a procesos, maquinaria y equipo que puede generarles productividad, y también puede implicar subir un escalón en el grado de agregación de valor a sus actuales productos. Así, esta información puede potenciar otras áreas de trabajo del Ministerio como el apoyo a la oferta exportable, la asistencia técnica, etc.

La estrategia es recopilar la información de los productos finales, procesos y tecnología actualmente utilizada. Se realizará el levantamiento de datos de empresas con algunas cláusulas de confidencialidad que permitirán exponer a oferentes internacionales información respecto a la calidad de tecnología actualmente empleada por este grupo de empresas bolivianas y sus expectativas de mejora.

El difundir de manera puntual, dirigida y concertada con las empresas, la información de los equipos que emplean, los procesos y sus productos implica la posibilidad de que oferentes especializados en cada rubro puedan evaluar esta información y en base a ello puedan proponer soluciones innovadoras que representen mejoras en productividad, capacidad y menores costos operativos.

Este módulo se convierte además en un impulsor de la generación de valor agregado en la producción, puesto que las ofertas que se espera recibir a través del servicio no solamente propondrán soluciones para las actuales líneas de producción sino para otros segmentos de productos que emplean como materia prima, los productos finales generados actualmente por las empresas. Por ejemplo, si la empresa participante se dedica a la producción de materia prima para partes de automotores (fibras para pastillas de frenos y discos de embragues), las propuestas que lleguen podrán ofrecer maquinaria para los actuales productos, como también para la elaboración de productos en el siguiente escalón, es decir, partes finales (pastillas de frenos o discos de embragues).

Es posible que en el corto plazo algunas empresas reaccionen positivamente a estas oportunidades y otras empresas no lo hagan inmediatamente con decisiones de ampliar sus líneas de producción. Este tipo de decisiones responden claramente a posibilidades de mercados nuevos y capacidad de inversión. Sin embargo, el solo hecho de poder llegar a estas empresas con esta información ya significa un avance importante en cuanto a la apertura de visiones de negocio que hoy están fuera de la perspectiva de los productores. Los procesos de desarrollo productivo tienen un ritmo dependiendo de las condiciones en cada país o región. Sin embargo, este tipo de promoción es un factor que detonará cambios importantes en el tiempo.

### 3.1. Productos

El principal producto será el diseño e implementación del módulo de demanda de tecnología que se estructurará sobre la misma plataforma en la que funcionará la página WEB en sus otros componentes.

Se requiere trabajar en el diseño de la sección correspondiente que se sume a la boleta de encuesta que al presente se aplica anualmente; por otra parte, se implementaran medidas de confidencialidad y seguridad para generar la suficiente confianza de las empresas, de modo que se difundirá solo aquello que pueda ayudar a proponentes de tecnología a identificar soluciones nuevas para procesos actuales o procesos nuevos.

Queda claro que los resultados que se generen podrán ser un insumo importante, a través de manejo de información agregada o sectorial, para el diseño de política pública a nivel gubernamental, y de diseño curricular en materia de educación superior pública y privada.

## 4. Módulo de extensión Tecnológica

Este componente podría desarrollarse de manera mas gradual e implica la conformación de equipos de expertos que pueden ser contratados como consultores, para realizar extensión tecnológica en las áreas de concentración de potenciales productores que apropien estos desarrollos. En función de la evolución de la iniciativa en sus diversos componentes, los extensionistas tecnológicos trabajarían por resultados, impulsando la incorporación de maquinaria y equipos. Estos son especialistas en las áreas de producción de diversas especialidades y serán convocados de acuerdo a las áreas que se pueda priorizar en función de los presupuestos disponibles. Finalmente, esta área se complementará con otras que ahora son encargadas en asistencia técnica como los Centros de Innovación Productiva del MDPyEP y ProBolivia.

## 5. Complementariedad con la iniciativa de Acuerdos de Productividad

Durante el primer trimestre de 2020 la CEPB y el MDEPyEP, en el marco del Consejo de Desarrollo Productivo, vienen trabajando en una propuesta para la regulación de los Acuerdos de Productividad, mismos que apuntan a la puesta en marcha de algunos de los alcances de la Ley de Promoción de Inversiones No. 516 de abril de 2014. La propuesta de Acuerdos de Productividad apunta a la habilitación de incentivos en dos componentes importantes para mejorar la productividad que son i) la tecnología y la maquinaria y ii) la capacitación relevante para el uso óptimo de ella. El concepto transversal es que se requiere mejorar concurrentemente la productividad del capital y del trabajo.

En el caso de la tecnología, la propuesta implica incentivos condicionados e individualizados para la compra e incorporación de tecnología y maquinaria. Se trata de un régimen diferido en la aplicación de aranceles e IVA importaciones, que se consolida como incentivo cuando las metas de los acuerdos se cumplen en el tiempo.

Desde esa perspectiva, el impulso a esta iniciativa de mercado virtual tecnológico, guarda estrecha correlación y secuencia, pero además tiene el potencial de consolidarse como un servicio permanente y de impacto propio, pues podrá abarcar a un conjunto mucho mayor que las unidades productivas que suscriban Acuerdos de Productividad.

## 5. Matriz de Descripción de Funciones y Perfil de Personal.

De manera preliminar y a modo de orientación, se plantea una estructura de personal que podría conformar un equipo de trabajo al interior del MDPyEP

Personal	Perfil	Tareas Centrales
Profesional en Ingeniería Industrial con experiencia en Gestión Tecnológica,	<p>Profesional especializado en el gerenciamiento o vinculación tecnológica, competente para desarrollar acciones de Gestión y de Vinculación Tecnológica, en organizaciones productivas, vinculando la demanda desde las empresas con la oferta de soluciones que se puedan proveer local e internacionalmente.</p> <p>Con experiencia como parte de gerencias de producción en diferentes industrias, en proyectos de transferencia tecnológica para PyMEs, líder en servicios de asistencia técnica para PYMEs y otras labores ligadas a la transferencia de tecnología y equipos.</p>	<p>Liderar el equipo con el objetivo de generar un servicio relevante y de alto tráfico por parte de demandantes y oferentes de equipos y tecnología.</p> <p>Responsable del diseño conceptual de la herramienta que sustenta el mercado virtual de tecnología. Responsable de ajustes al mismo. Responsable de promoción y posicionamiento del servicio.</p> <p>Responsable de promover, mediante el mercado virtual de tecnología, la innovación productiva en empresas, cadenas de valor ó clusters.</p> <p>Detectar, valorizar y favorecer la comercialización de soluciones tecnológicas apropiadas a los sectores productivos del país.</p> <p>Conducir el equipo de especialistas por rubro que el servicio vaya gradualmente incorporando.</p>
Profesional en Informática (Responsable de Implementación y mantenimiento de la plataforma Página WEB o Aplicación)	<p>Profesional en Informática con experiencia amplia en el diseño e implementación de páginas WEB/APPs, e-commerce y otras aplicaciones informáticas de soporte a negocios.</p> <p>Capacidades de administración de proyectos, organización y generación de soluciones informáticas.</p>	<p>En lo específico a su rol, este funcionario deberá participar en la definición del diseño de la página/app, su operativa ágil y en general la implementación de una solución tecnológica adecuada. Trabaja traduciendo los criterios del equipo en aplicaciones adecuadas en informática.</p>
Profesionales en Tecnología (responsables sectoriales).	Ingeniero Industrial, Mecánico, preferiblemente especializado con	Estos profesionales tendrán la misión asumir tareas por

<b>Personal</b>	<b>Perfil</b>	<b>Tareas Centrales</b>
<p>Inicialmente se plantean tres profesionales:</p> <p>Agricultura, agroindustria/alimentos y bebidas</p> <p>Manufacturas, incluyendo cadenas como la de la madera, muebles, textiles y confecciones, cuero, etc.</p> <p>Metal mecánica y derivados incluyendo la cadena de la Construcción</p>	<p>cursos en tecnología y con experiencia previa en acciones y procesos para transferencia de tecnología. Amplio conocimiento de algunos sectores industriales nacionales, conocimiento de sus procesos, su tecnología y sus limitaciones y potencialidades. Conocimientos de la industria de Plant Sourcing and Equipment Sourcing a nivel internacional. Alguna exposición al rol de corredor de compra/venta de maquinaria y tecnología.</p> <p>Fluido en Ingles y con conocimiento de otros idiomas de países industrializados. Contactos internacionales y relaciones que son relevantes para el proyecto.</p>	<p>sectores, conocer el uso de tecnología y los avances necesarios para evolucionar en productividad.</p> <p>Conocen las soluciones tecnológicas y equipos empleados en sectores más desarrollados en otros países.</p> <p>Nutren con información de oferta nueva y de segunda mano a la formación de la oferta tecnológica del Mercado Virtual.</p>



Organización  
Internacional  
del Trabajo

## **ANEXO 2**

# **EXPORTACIONES E INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA: LINEAMIENTOS PARA UNA AGENCIA DE PROMOCIÓN PUBLICO PRIVADA**

**PROPUESTA PARA EL MDPyEP**

PROPUESTA DESARROLLADA POR EL CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS  
PRIVADOS DE BOLIVIA

## **INDICE DE CONTENIDO**

- I. Introducción
- II. La institucionalidad de promoción de exportaciones en Bolivia
- III. Los problemas recurrentes con las Agencias Estatales de Promoción y la relevancia para el caso de Bolivia
- IV. Factores de éxito para el diseño de una nueva institucionalidad de promoción de inversiones y exportaciones no tradicionales
- V. Promoción de exportaciones e inversión bajo un mismo paraguas institucional
- VI. Una mirada a la institucionalidad de promoción de exportaciones e inversión en el ámbito internacional
- VII. Conclusiones y orientaciones para una propuesta de institucionalidad en Bolivia

# **Exportaciones e Inversión Extranjera Directa: lineamientos para una Agencia de Promoción Público Privada**

## **I. Introducción**

Tanto la promoción de exportaciones como la atracción de inversión extranjera directa en Bolivia parecen ser temas cíclicos y acompañan de manera inversa al crecimiento de la economía. Durante los periodos de auge, casi siempre vinculados a materias primas y rentas generadas por éstas, ambos temas pierden relevancia en la agenda nacional y en los planes gubernamentales. Al contrario, cuando los ciclos entran en fase de desaceleración, estos mismos dos temas ganan interés, hasta que el nuevo auge los rezaga o posterga nuevamente.

Esto podría caracterizar inconsistencia de políticas de largo plazo para desarrollar capacidades y resultados en ambos casos, abarcando el impulso, freno o retroceso, no solo en un marco de políticas adecuado para desarrollar iniciativas, sino en el deterioro y desaparición de la institucionalidad ligada a esos fines.

En el pasado se crearon entidades estatales para promover inversiones e impulsar exportaciones no tradicionales, tal es el caso del Instituto Nacional de Promoción de Exportaciones (INPEX), el Centro de Promoción Bolivia (CEPROBOL), además de iniciativas como CARANA (consultora externa con financiamiento de USAID), Fundación Bolivia Exporta (fundación creada con sesiones de recursos por la cooperación internacional) y Bolinvest, entre otras instituciones y programas al interior de los ministerios, organizaciones gubernamentales y las entidades sin fines de lucro.

Lo real en todo lo anotado es que la institucionalidad dedicada a estos temas importantes ha sido volátil y transitoria con la coyuntura. En el caso del INPEX como en otros, si bien la entidad se creó para promover y diversificar las exportaciones, el mismo Decreto (No. 24946 de 1998) que define su cierre, y la apertura de la entidad sucesora (CEPROBOL), reconoce que la primera no pudo lograr dicho objetivo debido a problemas estructurales y de financiamiento.

En 2007 el Banco Mundial emitió un informe titulado "Buscando Diversificar Nuestras Exportaciones 2007" en el que anota que las entidades clave de exportación continúan sufriendo por las deficiencias institucionales y la falta de recursos. El informe señala que, como resultado de esas falencias, el organismo de promoción de las exportaciones CEPROBOL, no cumplió su mandato. En las sugerencias de política, el documento anotó que "a corto plazo, una prioridad clave de política, que ofrece la posibilidad de obtener buenos resultados, es modernizar la oficina de promoción del comercio, CEPROBOL, aumentando sus recursos, estabilizando su entorno institucional y ampliando el papel del sector privado en el apoyo operativo a los exportadores".

El año 2008, mediante Decreto No. 29727, se dispuso el cierre de CEPROBOL dando paso a la creación de una nueva entidad llamada "PROMUEVE – BOLIVIA" misma que estaba destinada a facilitar, impulsar y promover las exportaciones y el turismo hacia Bolivia, en los sectores público, privado, comunitario y mixto, en el marco de un patrón exportador diversificado y con mayor valor agregado. Como en los casos anteriores, esta nueva entidad financiaría su funcionamiento y actividades con recursos provenientes del Tesoro General del Estado, ingresos propios, donaciones y créditos externos. El financiamiento es uno de los factores comunes que contribuye a explicar el limitado impacto de estas entidades y su permanente mutación; los recursos TGE son normalmente limitados y más aún en periodos austeros que coinciden con altos déficits fiscales comunes en la historia económica contemporánea del país, con excepción del periodo de la bonanza que finalizó en 2014.

Al presente, el país no tiene una entidad fuerte dedicada a promover sistemáticamente las exportaciones ni la inversión extranjera en el país, no obstante el aparente consenso, incluso gubernamental, de la necesidad de atraer capitales, bajo los principios de la soberanía, interés y beneficios predominantes para el país. En el caso de la promoción de inversión extranjera, tampoco existe una entidad con capacidades suficientes para asumir un reto de esa magnitud.

Entre muchas otras iniciativas (políticas tributarias, arancelarias, de asistencia técnica y de financiamiento) durante los años 90 hubo discusiones y decisiones respecto del rol del Servicio Exterior como agente de promoción de ambos objetivos (exportar y atraer inversión). Es desde entonces que se movieron de un ministerio a otro competencias, personal y presupuestos, muchas veces delimitando vagamente las fronteras entre uno y otro. Una de las ideas de esa época fue el uso de sedes diplomáticas y personal para estos propósitos. Los resultados fueron diversos dependiendo de las coyunturas y liderazgos; la institucionalidad siguió esos ciclos y en esencia, ese tipo de iniciativas, sustentada en la lógica y accionar de la diplomacia, careció de algo fundamental para el caso, que es el enfoque de promoción bajo la lógica de negocios.

Un tema central a anotar es que toda iniciativa institucional para promover ambos objetivos es efectiva en el margen. Es decir, cuando estas instituciones funcionan bien y logran resultados, es que existe un andamiaje de políticas y marcos económicos de desarrollo orientados en tal dirección. Por ejemplo, esta institucionalidad funciona en un ambiente de libertad para exportar, con un tipo de cambio adecuado, con mecanismos tributarios adecuados y oportunos como es el caso de la neutralidad impositiva. En tales escenarios, la infraestructura pública para exportar es adecuada, incluyendo aeropuertos, puertos y logística; los servicios aduaneros son expeditos; los registros y tramites no son burocráticos; el sistema financiero ofrece productos adecuados como créditos de pre y post embarque; existen instrumentos mercantiles pertinentes y accesibles, como las cartas de crédito; se puede hacer transferencias financieras a costo bajo; existe plena convertibilidad de cambio, etc. Solo en un escenario pro

exportación es que estas iniciativas institucionales de promoción pueden potenciar sus resultados.

En el caso de Bolivia, la finalización del llamado super ciclo de precios ligado al gas y los minerales, marca un escenario claro de desequilibrio estructural en el sector externo de la economía. Una variable que informa del deterioro es el saldo comercial, predominantemente negativo desde finales de 2014. Este comportamiento ha determinado problemas en la balanza de pagos y en el saldo de las RIN, de modo que la necesidad de impulsar nuevamente las exportaciones no tradicionales parece ganar terreno en las prioridades nacionales.

El objetivo de esta nota es iniciar un proceso de reflexión y sensibilización sobre la necesidad de generar una institucionalidad estable y de largo plazo, para promover inversión extranjera en el país e impulsar las exportaciones no tradicionales. Ambos propósitos se enmarcan en una estrategia de mejora del modelo económico, mismo que requiere un componente de internacionalización más allá de los recursos naturales.

En el marco de la coordinación y complementación de lo público y lo privado, por ejemplo, bajo la lógica de las Alianzas Público Privadas APPs, se plantea generar una institucionalidad donde existe un nivel directivo estratégico con presencia estatal y privada. Esa gobernanza mixta busca complementar la mirada de desarrollo, que es competencia fundamentalmente estatal, con la mirada de negocios y aprovechamiento de oportunidades, que son vocaciones fundamentalmente privadas.

Se plantea una entidad que es gestionada de manera privada, pero con mecanismos de orientación y monitoreo, donde el Estado tiene participación activa. Esto debería conducir a que en el largo plazo se consolide una institucionalidad fuerte y estable, aislada de los péndulos políticos que influyen en la discontinuidad de líderes y alejamiento de personal capacitado. La experiencia del país en esta materia es amplia y los resultados hoy son visibles, partiendo del hecho que la capacidad en estas materias es limitada y las instituciones dedicadas a estos temas se han debilitado o desaparecido.

Experiencias no tan recientes en el país muestran que algunas competencias delegadas al sector privado son exitosas. El registro de Comercio con FUNDAEMPRESA es un buen ejemplo, por supuesto no libre de problemas, pero dentro una clara trayectoria de fortalecimiento y generación de capacidades para mejorar eficiencia.

En la segunda sección de esta nota se hace un mapeo rápido de las experiencias de institucionalidad en el país, valorando el desempeño con datos de exportaciones no tradicionales, que en definitiva son la evidencia incontrovertible de lo que se logró en el tiempo. La tercera sección anota los problemas recurrentes con las Agencias Estatales, tanto para promover exportaciones como inversión extranjera (IED) puntualizando limitaciones de presupuestos, recursos humanos, la lógica de negocios regularmente ausente, y la orientación de política

muchas veces contrapuesta, como es el caso de Sustitución de Importaciones. Se enfatiza en anotar el sesgo de tareas en el lado de la demanda internacional, la captura de información relativa a ello y la poca incidencia en la oferta. Es decir, la ausencia de acciones para colaborar a construir la oferta exportable.

La cuarta sección presenta la discusión respecto de los factores de éxito para el diseño de una nueva institucionalidad para promover tanto exportaciones como IED. Se enfatiza en la participación del sector privado, aportando evidencia empírica internacional a favor de esta solución. Se discuten temas de financiamiento bajo la lógica que una entidad con pocos recursos no tiene posibilidad de lograr resultados importantes. La quinta sección presenta los argumentos para justificar el diseño de ambas funciones de promoción (exportaciones e inversión) bajo el mismo paraguas institucional, apuntando a sinergias que además permiten optimizar ciertos costos.

La sexta sección aporta una mirada a la institucionalidad de promoción de exportaciones e inversión en el ámbito internacional. Se discuten las características generales y los servicios típicamente ofrecidos, tanto en el componente de promoción exportadora como en la atracción de capital. Finalmente, en la sección séptima se presentan algunas conclusiones y orientaciones para el diseño de una institucionalidad vigorosa para Bolivia.

## **II. La institucionalidad de promoción de exportaciones en Bolivia**

La institucionalidad boliviana de promoción de exportaciones comenzó luego de la crisis de los años 80 y nunca logró consolidarse. En la segunda mitad de esa década se crearon el Ministerio de Exportaciones y Competitividad Económica (MECE), el Instituto de Promoción para las Exportaciones (INPEX) y el Sistema de Ventanilla Única de Exportación (SIVEX). Estas instituciones fueron diseñadas para proponer políticas, proveer asistencia técnica e información, y contribuir a reducir las trabas administrativas que afectan hasta hoy a las exportaciones no tradicionales. Sin embargo, su dependencia y competencias cambiaron varias veces debido a los modestos resultados obtenidos. Por ejemplo, a fines de los 90, el MECE fue rebautizado con el nombre de Ministerio de Exportaciones, al que se asignaron más responsabilidades, incluidos el RITEX, SIVEX y la administración de zonas francas. Más tarde, el INPEX se transformó en CEPROBOL, al que se asignaron nuevas responsabilidades de promoción de la inversión y el turismo. Luego, esta entidad fue sustituida por PROMUEVE – BOLIVIA que mediante D.S. 3540 de 2018 fue diluida, pasando sus activos a áreas no vinculadas a la promoción de exportaciones (Ministerio de Defensa).

Ya desde 1993 existía el Consejo Nacional de Exportaciones (CONEX) con la facultad de proponer políticas de promoción de las exportaciones al Poder Ejecutivo. Este consejo estaba compuesto por ministerios que tienen competencia en materia de comercio exterior y por representantes del sector

privado. Sin embargo, el CONEX no tuvo un papel significativo, debido a la irregularidad de sus reuniones.

En 2003 se creó la Red de Fomento Productivo y Promoción de Exportaciones (REFO), cuyo objetivo era apoyar la producción y competencia ofreciendo información y coordinando varios servicios conexos, a saber, CEPROBOL, SIVEX, el Instituto Boliviano de Metrología (IBMETRO), el Organismo Boliviano de Acreditación (OBA), el Instituto Boliviano de Pequeña Industria y Artesanía (INBOPIA), la Unidad de Productividad y Competitividad (UPC), el Servicio Nacional de Propiedad Intelectual (SENAPI) y el Servicio de Asistencia Técnica (SAT). Las atribuciones de la REFO eran solamente consultivas, por lo que las propuestas de sus miembros rara vez se implementaron. Durante los años de la bonanza, los ministerios sectoriales debieron formular y ejecutar las políticas de comercio exterior, aspecto que fue poco prioritario en medio del boom de los recursos naturales que generaron grandes excedentes de divisas y poca urgencia para diversificar. Al contrario, en varias ocasiones se implementaron trabas a la exportación con el propósito de regular precios internos y favorecer el consumo interno.

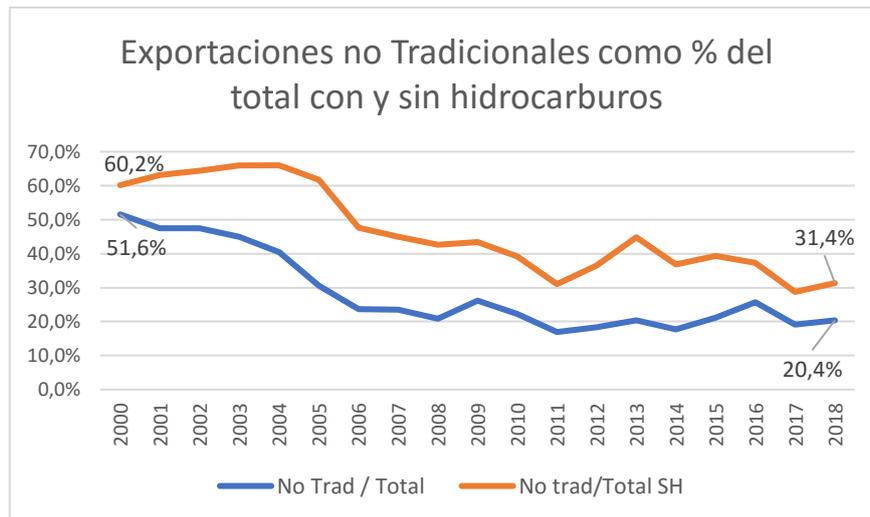
En suma, el recuento muestra volatilidad en las instituciones, así como debilidad desde la perspectiva presupuestaria que, en todos los casos, implicó que estas instancias no logren impactos relevantes. Si la medida final de éxito de esta institucionalidad en su conjunto es la expansión de las exportaciones no tradicionales, las cifras a 2018 son un indicador real de lo que se ha generado en este campo.

El Grafico 1 muestra dos cocientes; el primero mide el valor de las exportaciones no tradicionales respecto del total. El segundo mide lo mismo, pero excluye del denominador las ventas de hidrocarburos, con el objetivo de aislar el efecto que han tenido estas exportaciones en el periodo 2005 a 2014. La línea superior reporta la tendencia sin hidrocarburos y es posible apreciar que las exportaciones no tradicionales bajaron respecto del total ajustado.

La tendencia en ambos casos fue a la baja de modo que a finales de 2018 las ventas no tradicionales son el 20.4 por ciento del total o el 31.4 por ciento del monto sin considerar hidrocarburos.

En suma, lo que se puede concluir es que las exportaciones no tradicionales han quedado rezagadas, no solo por el efecto relativo de ampliación de las ventas de gas, sino en relación al peso que tuvieron en el pasado, aun sin considerar los hidrocarburos.

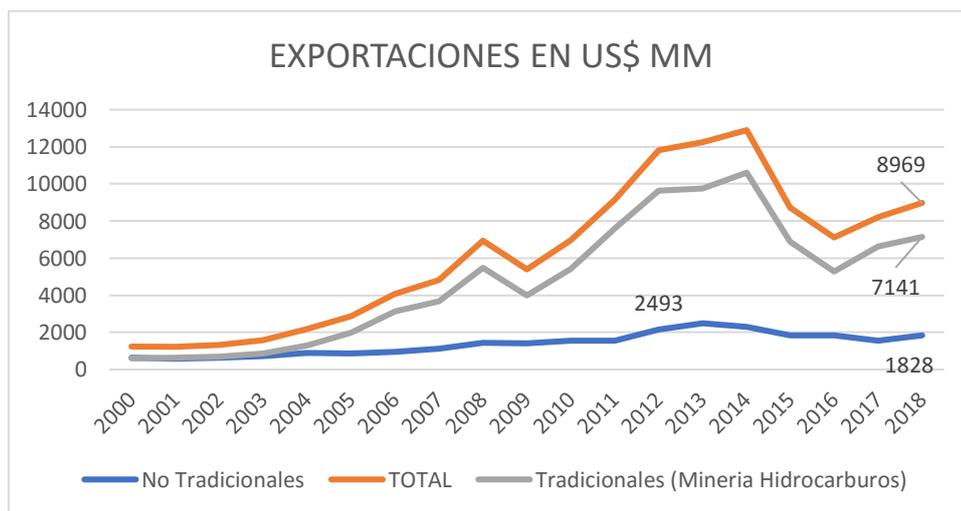
Gráfico 1



Fuente: con datos del INE

El Grafico 2 presenta la comparación entre las exportaciones no tradicionales y la suma de las exportaciones mineras y de hidrocarburos, lo que confirma el estancamiento anotado previamente. La línea inferior de exportaciones no tradicionales, reporta una tendencia casi plana a lo largo del periodo cerrando con US\$ 1828 millones en 2018 (4.5 por ciento del PIB aproximadamente).

Gráfico 2

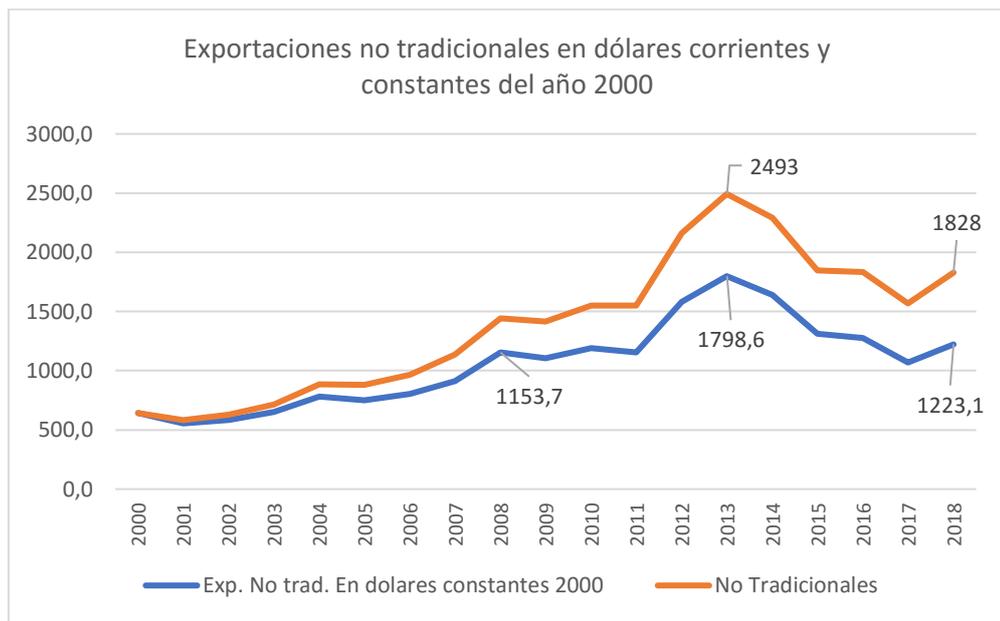


Fuente: con datos del INE

El Grafico 3, por su parte, muestra el cálculo de las exportaciones no tradicionales en dólares constantes del año 2000. Es decir, se elimina el efecto de la inflación en el dólar americano para valorar el poder de compra de los recursos que generan esas exportaciones en el presente. También se grafica el valor nominal en dólares corrientes para efectos de comparación.

El mensaje central del gráfico es que estas ventas generan un ingreso aún menor cuando se las expresa en moneda constante. Puntualmente, se venden no tradicionales que en 2018 podrían comprar US\$ 1223.1 millones en bienes y servicio a los precios vigentes al cierre de ese año<sup>7</sup>.

Gráfico 3

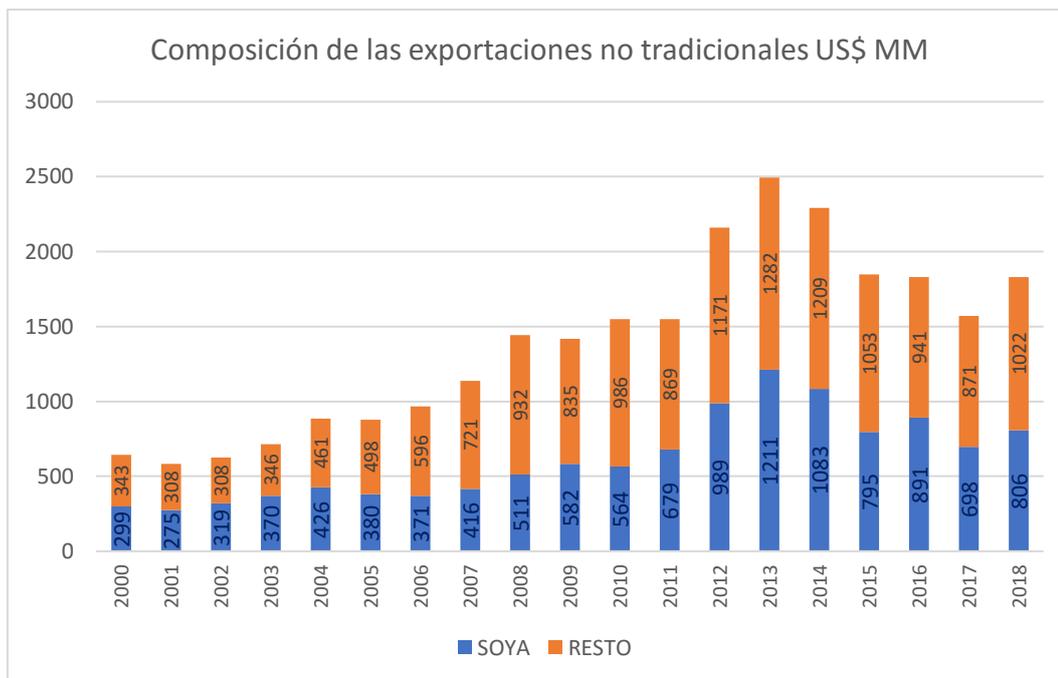


Fuente: con datos del INE

En el gráfico 4 se reporta la composición de las exportaciones no tradicionales; en las barras bajas de muestra el valor FOB de las ventas de soya y derivados, de modo que la parte superior corresponde al resto de productos no tradicionales. Para el año 2018 la primera categoría sumó US\$ 806 millones y todos los demás productos no tradicionales alcanzaron US\$ 1022 millones.

Gráfico 4

<sup>7</sup> Para el cálculo se tomó la inflación anual de EEUU



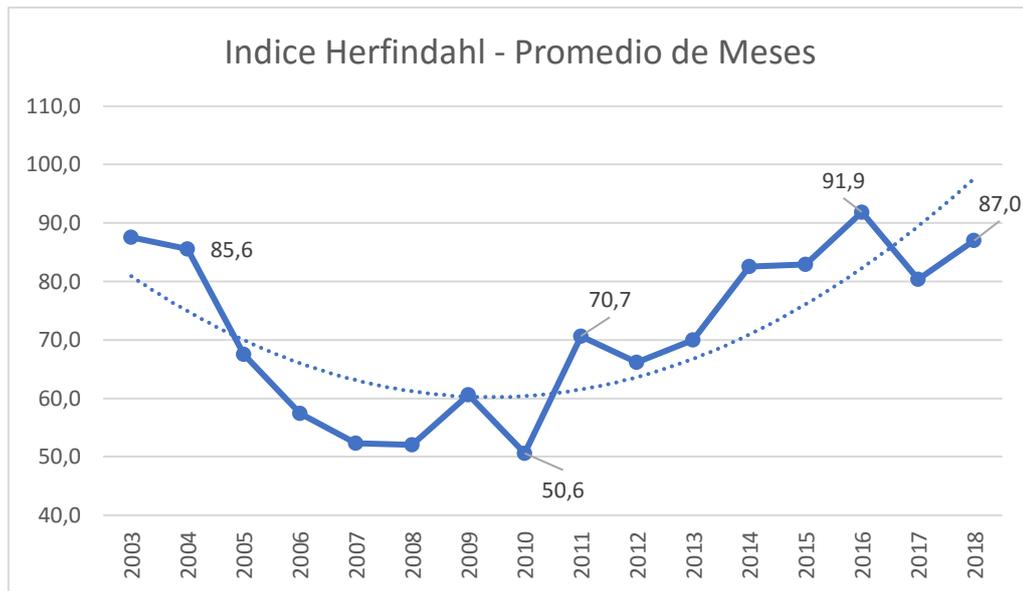
Fuente: con datos del INE

En el gráfico se puede apreciar que, a partir de 2008, las ventas del resto de no tradicionales han fluctuado entre US\$ 835 y 1282 millones. En los tres años de mejor desempeño de las no tradicionales (2012-2014), el valor de las ventas sin soya se ubicó en un promedio de US\$ 1220 millones, cifra que no es significativamente mayor a la del cierre de 2018.

En suma, lo que se puede apreciar es un valor de no tradicionales bajo, pero cuando se excluye a la soya, que sigue siendo una materia prima, el resto de productos reporta un valor de exportación aún más bajo. Para referencia se puede anotar que el país importa en promedio, poco menos de US\$ 1000 millones al mes. En consecuencia, las divisas anuales que generan las no tradicionales sin contar la soya, alcanzarían solo para un mes de 12 que tiene un año calendario.

El gráfico 5 presenta un indicador de la concentración de las exportaciones no tradicionales, exclusivamente. En la metodología de este indicador, cuanto mayor es el valor, mayor es la concentración del valor exportado en un número relativamente bajo de productos. Lo contrario corresponde al caso en el que el valor del índice baja. La meta, en todo caso, referida a la diversificación, debería reflejarse en una baja sostenida en el índice, de modo que muchos productos no tradicionales contribuyan al resultado.

Gráfico 5

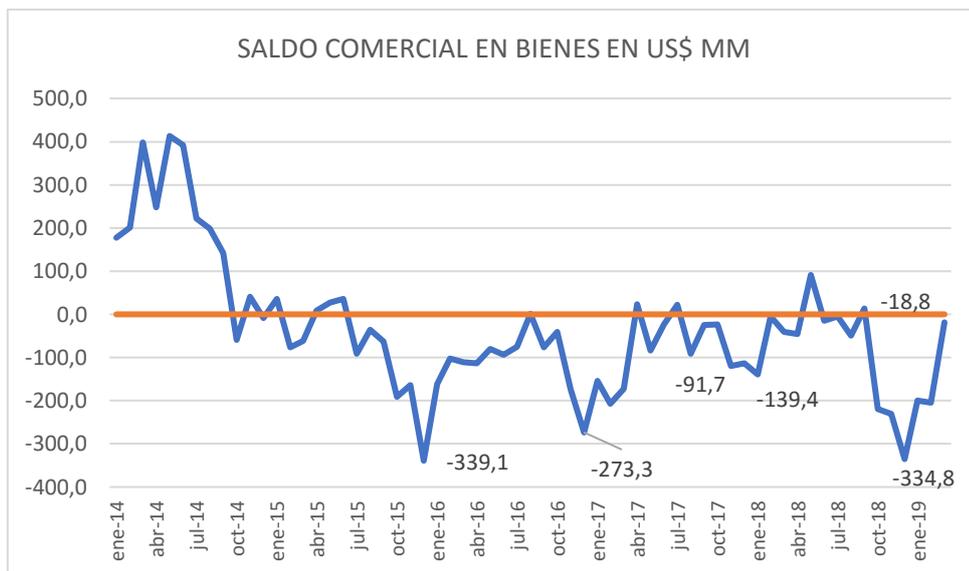


Fuente: con datos del INE

Puntualmente se puede apreciar que el índice sube desde 2010, lo que implicaría que son menos productos los que concentran la mayor parte del valor no tradicional exportado. Esto puede significar que la soya y derivados junto a otros pocos productos tienen más peso, o que eventualmente algunos productos tienen un peso muy bajo o simplemente ya no se exportan.

La baja en las exportaciones totales, principalmente por la contracción en volumen y precio del gas natural, ha implicado un déficit comercial persistente desde finales del año 2014 hasta el cierre de 2018. Las cifras mensuales para 2019 muestran un deterioro mayor aún debido a la crecida del valor de las importaciones de carburantes (Gráfico 6)

Gráfico 6



Fuente: con datos del INE

Sumado a lo anterior, la economía reporta una caída acelerada en las Reservas Internacionales que en parte son resultado de este desbalance comercial, pero también influye en esa caída el desbalance fiscal y monetario que son expansivos.

En consecuencia, en una concepción amplia de la institucionalidad que debe abarcar a las políticas públicas además de las entidades, queda claro que Bolivia ha carecido de lo necesario para lograr expandir su sector exportador.

Los años de bonanza fueron cómplices para que dejemos postergada la agenda exportadora; es más, desde el gobierno se priorizó el mercado interno como pilar para el desarrollo productivo, lo que no estuvo libre de problemas como la mayor presencia de bienes importados legalmente y de contrabando.

Frente a esta realidad, es razonable pensar que en un futuro próximo se posicione, nuevamente, como prioridad nacional, el impulso al sector exportador. Eso sucedió antes y no hace falta mucho análisis para pronosticar que nuevamente se repita el ciclo.

El balance externo es deficitario y compromete variables muy sensibles como el tipo de cambio que se mantiene fijo desde 2011. Entonces, queda claro que necesario incrementar las exportaciones y sustituir tramos relevantes de las importaciones. En algún momento cercano se planteará una estrategia nacional de promoción de las exportaciones y de la inversión extranjera directa, que además de aportar al crecimiento del producto, también suma a la urgencia de traer divisas al país.

Cabe señalar que la institucionalidad pro exportadora (que tiene la otra cara de la moneda con el sello de sustitución de importaciones) no solo debe hacer referencia a entidades con tal misión, sino a un conjunto de políticas adecuadas para ese objetivo. Esto abarca un tipo de cambio real competitivo, acuerdos comerciales efectivos, neutralidad impositiva eficiente (CEDEIMS), costos

laborales racionales, apoyo transversal en apertura de mercados, transporte, puertos, infraestructura vial, acceso a información, posicionamiento de país y productos (como en el caso del Café en Colombia o el Vino en Chile). La Inversión Extranjera Directa juega su parte y cabe anotar que a lo largo de décadas esta se ha concentrado principalmente en los sectores extractivos y en lo más reciente, incluso en ese ámbito se registró una caída en la llegada de capitales. En consecuencia, otros factores clave como la seguridad jurídica, muchas veces erosionada por las acciones y el discurso político, son parte importante del contexto. Así mismo, temas como el acceso a arbitraje eficiente, preferentemente en sede internacional, influyen en el resultado final.

Por último, un ingrediente relevante para incrementar las exportaciones no tradicionales tiene relación con la productividad de las empresas involucradas. En la medida que se incorpore tecnología, se impulse la innovación y se mejore la gestión empresarial, particularmente en las PYMEs, se conseguirá reducir la incidencia de las exportaciones esporádicas y la tasa de deserción de los nuevos exportadores. Lo anotado describe un enfoque de asistencia con una lógica de negocios que, usualmente no es una fortaleza de las agencias estatales en ninguna parte del mundo.

### **III. Los problemas recurrentes con las Agencias Estatales de Promoción y la relevancia para el caso de Bolivia**

En lo que sigue se anotan 6 factores frecuentes que explican el mal desempeño de las agencias estatales de promoción.

**III.1. Presupuesto y recursos humanos.** - En economías con restricciones fiscales recurrentes como es el caso de Bolivia, la insuficiencia presupuestaria es una constante, lo que a su turno limita la incorporación de personal especializado.

Dependiendo del marco normativo, es posible que, aun existiendo la voluntad de mejorar los presupuestos, principios como el de caja única, la no creación de rentas destinadas e inclusive la rigidez de las normas de contratación públicas puedan limitar los recursos, tanto en monto como en oportunidad para el gasto.

Es común encontrar problemas emergentes de la gestión política de las entidades estatales. La alta movilidad de personal en las instituciones, aspecto ligado a bajas remuneraciones, ciclos políticos y al cambio de autoridades en un mismo periodo gubernamental, implica una fuerte debilidad institucional que contrasta con el objetivo de desarrollar capacidades permanentes. Frecuentemente, la cooperación internacional que aporta con recursos financieros y asistencia técnica, es desaprovechada puesto que los funcionarios capacitados son removidos con las consecuencias que ello representa para la calidad del servicio que se presta.

**III.2. Lógica de negocios.** – En las organizaciones públicas no existe una lógica de operación que sintonice con la forma en la que opera el sector privado. La mayor parte de los funcionarios de estas entidades no ha gestionado empresas y menos con enfoque de mercado internacional. Elementos como la sensibilidad a oportunidades y el manejo de riesgos están ausentes de la cultura de trabajo. Una tarea central de estas organizaciones es aportar con asistencia técnica para desarrollar negocios más allá de las fronteras del país. Ello exige capacidades y experiencia comercial en general, y conocimiento particular al rubro que se pretende promover.

La asistencia técnica para la promoción de exportaciones suele estar vinculada a la demanda de pequeños y medianos productores para lograr innovación, control y/o reducción de costos, y adaptación de productos y servicios a la preferencia de los clientes. Se busca la optimización de costos financieros, la implementación de eficaces controles internos para la producción y la gestión financiera, el control de calidad y las certificaciones que habiliten mercados.

Igualmente, las empresas demandan asistencia en mercadeo, lo que pasa por estudiar y entender cómo funcionan los mercados de destino donde las contrapartes son empresarios que importarán los bienes que se busca promover. Los parámetros de la demanda de los consumidores, los sondeos de mercado, la segmentación y el mercadeo son insumos indispensables para entender las verdaderas oportunidades.

En suma, un conjunto relevante de habilidades a proveer mediante la institución de promoción de exportaciones tiene relación con lo necesario para consolidar una empresa, o un sector, con eficiencia, modernidad, tecnología y competitividad. Estos elementos no necesariamente son preponderantes en la lógica de la función pública en Bolivia, ni en la mayoría de los países en desarrollo. Esto ayuda a entender el magro impacto de estas entidades estatales.

Desde la perspectiva de la efectividad de la política de promoción de exportaciones, es difícil pensar que los técnicos y directivos de una agencia estatal asuman una postura crítica de aspectos normativos, interpelando a los ministerios y autoridades de cuales tienen dependencia. En consecuencia, estas organizaciones cuando son estatales, tampoco cumplen el rol de intermediar las preocupaciones del sector exportador hacia el poder político.

Otra dificultad viene ligada a los casos en los que las entidades estatales deben asumir responsabilidades regulatorias y administrativas "adicionales", lo que implica que los usuarios privados perciban a la entidad como parte de los controles burocráticos del Estado, antes que una instancia de cooperación confiable. Cuando las entidades de promoción deben generar registros, autorizaciones, certificaciones de

procesos y otros similares que condicionan las operaciones de los privados, éstas dejan de visualizarse como aliados en la tarea de exportar o lograr inversiones. En consecuencia, prevalece la visión de que la institución es un obstáculo más a vencer en el proceso exportador.

**III.3. Orientación de Política.** - En muchos países se han planteado estrategias de Sustitución de Importaciones y esa perspectiva dificulta asumir plenamente el enfoque de promoción de exportaciones. Siendo que en economías abiertas se requiere fortalecer a las empresas, la diferencia del tamaño de mercado y la potencialidad para amortizar inversiones es diferente. En la visión de sustitución de importaciones tienen cabida las medidas de protección, como aranceles para el mercado local. En el caso de la promoción de exportaciones se privilegia el fortalecimiento de base en la producción para que pueda competir fuera del mercado local. Normalmente, fruto del éxito en las políticas de promoción de exportaciones se logra, como añadido, sustituir importaciones. La vía inversa normalmente no tiene resultados, menos cuando producto de la estrategia de sustitución se limita la exposición a la competencia internacional. Por supuesto que el contrabando es un problema que debe ser controlado, puesto que representa una competencia desleal que impide el desarrollo de la capacidad productiva, que eventualmente pueda abrir nuevos mercados o sustituir bienes externos.

El éxito empresarial en el caso de la sustitución de importaciones depende de la capacidad la empresa o sector para lograr de parte del Estado, las medidas de protección indispensables para ganar en el mercado local (rentismo). Esto induce al desarrollo de esquemas de lobby sino clientelismo como herramienta central de crecimiento empresarial. Lamentablemente, una vez que se levanta la protección, con alta probabilidad el sector y sus empresas regresan a la realidad en la que no pueden competir con lo importado.

**III.4. Concentración en operadores muy pequeños.** – En varios países prevalece, como eje de política, el apoyo a micro y pequeñas empresas dejando fuera del ámbito de acción a la mediana y gran empresa, bajo la premisa que éstas últimas son totalmente autosuficientes para lograr su desarrollo. Más aún, en países como Bolivia, se ha incorporado como prioridad en las políticas de impulso a la producción, a organizaciones productivas bajo la forma de asociaciones, cooperativas y otras formas menos convencionales.

Lo anotado cobra sentido en cuanto a políticas con impacto social de corto plazo en un marco de recursos limitados que deben priorizarse. Sin embargo, en el caso de promoción de exportaciones e inversión extranjera en particular, concentrarse en los más pequeños representa un esfuerzo

muy grande con bajas perspectivas de resultados en el corto y mediano plazo. Si bien las organizaciones pequeñas pueden tener el deseo de exportar, sus condiciones de producción en escala, calidad, permanencia de los productos y competitividad, están muy por debajo de lo requerido para ganar espacios en los mercados internacionales.

En consecuencia, el enfoque en micro y pequeñas empresas, dejando postergados a los medianos y grandes (estos últimos pequeños para estándares mundiales), suele generar resultados con poco impacto medido en diversificación, volumen y valor exportado. En los países donde existe el "complejo" que impide apoyar a los que tienen posibilidades más cercanas a lo requerido internacionalmente, los resultados pueden tomar mucho tiempo, esfuerzo y debilitamiento de la estrategia exportadora. Se requieren éxitos tempranos que validen y consoliden el rol de las agencias de promoción y eso implica trabajar también con actores productivos medianos y grandes.

Otras debilidades emergen cuando se establecen muchos objetivos, a veces contrapuestos, en la política de promoción. Por ejemplo, se busca internacionalizar la oferta y al mismo tiempo promover la estabilidad/inamovilidad laboral, seguridad alimentaria o precios diferenciados para el mercado local.

Finalmente, cuando predomina un enfoque político en la gestión, estas agencias suelen incorporar programas y acciones que están dirigidas a grupos específicos que se espera retribuyan políticamente los favores que se les concede. Así, intereses corporativos y de afinidad política, suelen ser beneficiarios de iniciativas como las misiones "comerciales" al exterior.

**III.5. Insuficiente Trabajo en la Oferta.** – Con mucha frecuencia las agencias estatales focalizan su trabajo en la recopilación de información de demanda y oportunidades de mercado. Se invierten recursos en la realización de ferias y en el financiamiento de costos para que los funcionarios estatales de la entidad asistan a eventos internacionales, con el objetivo de recopilar información. Siendo lo anotado importante, las agencias normalmente carecen de estrategias y recursos para apoyar al desarrollo o adaptación de la oferta exportable.

Las empresas requieren apoyo para resolver problemas de oferta, lo que implica mejoras en sus procesos productivos, incorporación de tecnología, mejoras en la cadena de insumos, presentación de productos, aseguramiento de volúmenes de producción para cumplir compromisos, problemas con restricciones o licencias previas para exportar, lo que incorpora incertidumbre para el exportador y menor interés para sus clientes externos.

En suma, existen problemas en la oferta y las agencias deberían contar con mecanismos para apoyar en la solución de los mismos. La realización

de estudios, planes de negocios para fortalecer la oferta y su adecuación a la demanda internacional son parte de las acciones necesarias, lo que no implica que las agencias deban asumir costos financieros o de inversión, mismos que deben ser provistos por otras entidades como la banca de desarrollo, los fondos de inversión o la banca tradicional.

**III.6. Focalización en ganadores.** – No todos los sectores, industrias y empresas en una industria logran ser ganadoras, cuando menos no al mismo tiempo. Factores de diversa índole inciden en que ciertos actores tengan más potencial que otros, tales como las tendencias de los mercados, contexto, financiamiento o cualidades de los productos y procesos productivos. Entonces, una agencia de promoción de exportaciones o de inversiones, tiene la misión de discriminar a favor de unos, en detrimento de otros; debe desarrollar la capacidad para elegir a los que con mayor probabilidad puedan posicionarse en mercados externos. Lo propio hacen las entidades financieras al conceder crédito a los mejores proyectos disponibles en cada momento en la economía, lo que asegura el uso óptimo de escasos recursos financieros.

En el caso de las agencias estatales, suele emerger la demanda de "equidad" sea sectorial, regional, o de otra índole, misma que no necesariamente se funda en potencial de mercado. En la medida que un sector adecuadamente identificado logra éxito, surge una creciente demanda de asistencia por parte de otros sectores, lo que presiona a la gerencia a asumir un principio de equidad que le evite cuestionamientos que comprometan políticamente su gestión. Lo anotado puede trascender más allá de la posición personal y llegar a instaurar como política institucional dicha práctica, misma que puede derivar en la asignación de recursos a proyectos poco viables o con menos potencial que el que se lograría concentrando esfuerzos en el sector o rubro previamente atendido.

Es importante anotar que la exportación a mercados internacionales donde prevalece un elevado nivel de competencia y un alto grado de exigencia de los consumidores, es esencialmente discriminatoria. Por lo tanto, el sentido de equidad antes descrito no es compatible con el objetivo central que es lograr la internacionalización de los productos más competitivos.

La intención de pluralidad y equidad puede llevar a diluir recursos y esfuerzos en proyectos poco viables, productos totalmente heterogéneos y demasiados mercados y países de destino, de modo que ello afecta en general al desempeño de las agencias, dejando a los verdaderamente ganadores sin espacio para lograr el apoyo necesario.

La credibilidad de las agencias es uno de los activos de mayor valía para los importadores en los mercados de destino; producto de las presiones, estas agencias pueden verse sesgadas a difundir información de sectores,

calificándolos con alto potencial cuando en realidad no necesariamente cumplen tal condición. En consecuencia, los fracasos traducidos, por ejemplo, en incumplimiento de embarques de exportación, deficiencia o falta de estandarización de productos y plazos, repercute inmediatamente en la fiabilidad de las agencias frente a los importadores de terceros países.

#### **IV. Factores de éxito para el diseño de una nueva institucionalidad de promoción de inversiones y exportaciones no tradicionales.**

Varios de los factores de éxito que se podrían plantear para un mejor funcionamiento de una agencia de promoción resultan del contrafactual de los problemas citados previamente. Sin embargo, existen algunos factores adicionales que se deberían considerar además de no incurrir en los problemas citados en la sección previa de este documento.

La primera condición de éxito es que exista una estrategia de promoción de exportaciones e inversión en ejecución. Esto implica contar con un marco de políticas apropiadas que señalicen claramente a favor del desarrollo de nuevos mercados externos y cualidades internas para atraer capital nuevo. El compromiso y visión de crecimiento en base a inversión y exportaciones debe ser consistente en el tiempo y con variables alineadas en el sentido necesario. El tipo de cambio real debe ser competitivo, la neutralidad impositiva eficaz, la logística y el transporte alineados, lo que implica inversión pública consistente con infraestructura requerida para el comercio exterior. Los acuerdos comerciales deben ser diversos y ventajosos, posiblemente sobre estrategias múltiples, tanto multilaterales como bilaterales.

Se requiere un marco más o menos abierto para el flujo de capitales, libre convertibilidad de moneda, seguridad jurídica para el capital externo y local, lo que inevitablemente pasa por un mecanismo eficiente de solución de controversias y arbitraje. El capital humano debe sumar características de creciente productividad, y los costos laborales deben ajustarse de la mano de cambios positivos en esa variable.

En suma, no hay posibilidad de que una agencia de promoción sea capaz de suplir deficiencias en el contexto, cuando éste no está orientado en una política de Estado que apunta a producir para el resto del mundo. Todos los servicios que puede prestar una agencia son importantes, pero no pueden suplir problemas de orientación y prioridades distintas al desarrollo de un sector externo fuerte.

**IV.1. Participación Privada.** – Estudios como el de Lederman (2006) encontraron correlaciones positivas entre el desempeño de las agencias de promoción y la participación del sector privado en ellas. En muchos casos esta participación se concreta en una adecuada presencia en los Directorios de las agencias, y en otros, en la gestión o gerencia de las mismas. El mismo estudio encuentra evidencia que si bien debe existir presencia privada, los recursos centrales de financiamiento deben ser públicos, mas no en el sentido tradicional en el que son parte del presupuesto público de los países, sino en el sentido que no son aportes privados directos, sino ligados a la retención de un porcentaje al comercio exterior, que en el fondo lo pagan los privados siendo que son los actores mayoritarios, por ejemplo, en las importaciones. De las 88 agencias analizadas en el estudio, 77 tienen directorios donde, en promedio, el sector privado detenta el 53 por ciento de los espacios directivos.

En el caso de las agencias estatales, el sesgo de concentración de esfuerzos está en la captura de información de mercados, el mercadeo ligado a la organización de viajes a ferias y otros eventos internacionales, usualmente en destinos turísticos atractivos. En consecuencia, mucha de la tarea interna de apoyo a la oferta queda sin la debida atención.

En contraste, el enfoque desde lo privado puede apuntar con mayor peso las tareas relativas a la oferta y generación de capacidades en los exportadores, que tienen mucho que ver con el desarrollo empresarial, aspecto en el que las habilidades estatales son limitadas.

**IV.2. Sostenibilidad Financiera.** - El financiamiento explica en gran parte el desempeño de las agencias y la insuficiencia de recursos limita severamente la capacidad de impacto. El modelo que muestra mejor potencial es aquel que define un flujo estable como un porcentaje retenido al comercio exterior, más una política clara de generación de ingresos por la prestación de servicios. En este esquema de cofinanciamiento de servicios, los usuarios pagan una parte de los costos a una tasa creciente, en la medida que logran resultados positivos y demandan apoyo de manera recurrente.

El financiamiento privado difícilmente puede ser central en el presupuesto. El objetivo de las agencias de promoción es financiar externalidades que ninguno de los beneficiarios puede internalizar individualmente. El conocimiento de los nuevos mercados externos algún momento fluirá a otros exportadores (por ejemplo, con la rotación de personal clave) de modo que una inversión en ese ámbito no puede ser asegurada como un activo particular de quien invierte en ella. Esto aplica a varios otros servicios que las agencias prestan, justamente en beneficio de varios exportadores.

Con todo, el cofinanciamiento asegura que los servicios ofertados sean valorados por los usuarios, al punto que están dispuestos a asumir costos por ellos. Así, las agencias implementan las acciones necesarias para adecuar sus productos a la demanda de los potenciales exportadores que pretenden

apoyar. Los recursos de la cooperación internacional son necesarios pero complementarios a lo anterior.

El estudio de Lederman et al, en una sub muestra para agencias de promoción en países en desarrollo, refleja que 1 US\$ adicional de presupuesto puede llegar a impactar, en promedio, en un incremento de US\$ 320 en exportaciones no tradicionales.

**IV.3. Externalidades y actividades concurrentes.** - El mismo estudio citado previamente presenta evidencia de mayor efectividad en las agencias de promoción que incorporan otras tareas que pueden generar sinergias. Expresamente se señala que el objetivo de promover inversiones, no solo la IED sino también la local, aporta a una gestión más integral y eficaz, donde los planes de negocios para la exportación, formulados directa o indirectamente con el apoyo de la agencia, definen necesidades de inversión. A su turno, la promoción de inversiones se apoya en esa información y las capacidades fortalecidas se concretan con nuevos aportes de capital.

Debe quedar claro, sin embargo, que estas tareas al interior de la agencia deben ser gestionadas por unidades de dedicación exclusiva, con metas puntuales en cada caso y presupuestos independientes. Sin embargo, la coordinación entre ambas unidades es indispensable para lograr la complementariedad e impacto requerido.

**IV.4. Foco explícito en exportaciones no tradicionales.** - Puede resultar obvio argumentar que la prioridad son las exportaciones no tradicionales, lo que para el caso boliviano excluye, de facto, los hidrocarburos y la minería, pero más adelante también el litio y derivados, así como la energía eléctrica. En los últimos años el Estado ha invertido en una diversidad de empresas estatales en distintos rubros de manufacturas, mismas que deberían ser parte del ámbito de acción de la agencia de promoción, en condiciones de igualdad y sin preferencia alguna por su condición. En la prospectiva de que la agencia sea estatal, prevalecería el riesgo que ésta actúe siguiendo mandatos políticos y defina preferencias a favor de estas empresas públicas, lo que refuerza la idea de participación mayoritaria privada para evitar tal sesgo.

Dentro el espectro de lo que se denomina exportaciones no tradicionales también cabe la exportación de servicios y en particular actividades como el turismo receptivo y sus servicios conexos.

**IV.5. Prioridad en la oferta.** – La agencia debe desarrollar capacidades para administrar demandas de diversos sectores productivos que buscan mercados externos. Se requiere desarrollar capacidades para atender a la potencial oferta exportable en temas relativos a la producción (que puede implicar especialidad y experiencia muy específicas), la gestión empresarial, la provisión de insumos, la adaptación a la demanda de mercados

potenciales, etc. Lo que se argumenta es que, a diferencia del pasado, en el que se enfatizó en el mercado externo, la recolección de información y el posicionamiento de país o sector, hacia adelante una parte sustancial de la promoción debe explorar, entender y solucionar los problemas de la oferta de productos exportables. Se requiere, entonces, capacidades distintas.

Un eje común de asistencia puede estar vinculado a temas transversales de desarrollo empresarial como la contabilidad de costos, la gestión administrativa o financiera. Otro eje crítico exige especialidades muy puntuales y relativas a sectores o productos, lo que lleva a pensar que una capacidad especialmente importante para implementar una agencia exitosa, es su habilidad para identificar expertos y sumarlos al trabajo en forma de consultores. Esto, por supuesto, alcanza a expertos extranjeros que ya conocen los mercados de potencial exportación y cómo esos requerimientos influyen en mejoras en la producción local.

En países con poca tradición exportadora de manufacturas o productos no tradicionales en general, es también escaso el personal con formación y experiencia de mercadeo internacional. Pocos profesionales tienen trayectoria en empresas multinacionales y el conocimiento es, en el mejor de los casos, general respecto de la manera que funcionan las empresas de trading. Igualmente, es limitado el conocimiento de los mercados y las preferencias de los consumidores en los países a los que se pretende llegar. En consecuencia, es inevitable encarar procesos de capacitación que no solo son costosos por la necesidad de llevar personas fuera de las fronteras, sino por la necesidad de lograr experiencia en el campo y por el tiempo que todo ello demanda. Naturalmente, la inversión en capacitación así descrita debe ser protegida, lo que implica estabilidad laboral y adecuada remuneración.

**IV.6. Tamaño de empresas.** – La agencia no debería estar sujeta a ninguna normativa que la limite en función del tamaño de las empresas con las que pueda trabajar. En términos de estrategia para lograr éxitos tempranos, debería iniciar trabajos con empresas medianas y grandes, mismas que tienen varios de sus problemas de oferta resueltos. Las empresas con escala y organizacionalmente maduras, que aún no tengan productos en mercados de exportación, o cuando sus productos se concentran en pocos mercados, conforman un grupo de acción inicial para el éxito de cualquier agencia que se defina implementar.

Las PYME's conforman una línea de prioridad más permanente y cobran relevancia cuando su modelo de negocio apunta a nichos de mercado con productos diferenciados que tienen menor competencia global, en cuyo caso es posible fijar precios en vez de tomarlos. Para empresas similares, una produciendo un *commodity* (por ejemplo, harina de trigo) y otra un bien

diferenciado (Maca<sup>8</sup>, por citar alguno), la prioridad debería aplicar al último caso.

Desde luego que el trabajo de la agencia debe estar circunscrito a empresas en la formalidad. En consecuencia, el acceso a los servicios de la agencia puede tener un efecto positivo no visualizado inicialmente, cual es contribuir a la formalización de empresas en el país. Es decir, la agencia podrá hacer prospección con empresas informales, pero a la hora de concretar apoyo efectivo, tal empresa debería haber optado por la formalidad.

## **V. Promoción de exportaciones e inversión bajo un mismo paraguas institucional**

Ya se mencionó antes que Bolivia no tiene una institucionalidad de promoción de exportaciones acorde al desafío que enfrenta. En el caso de la promoción de inversiones, la experiencia nacional es aún más limitada pues no se tienen antecedentes de alguna instancia pública y menos privada, que hubieran permanecido en el tiempo. El esfuerzo más grande y no libre de cuestionamientos, corresponde al extinto Ministerio de Capitalización, cuyo objetivo, a mediados de los 90, fue atraer inversión extranjera en al menos 6 rubros de la economía (Hidrocarburos, Telecomunicaciones, Administración de Pensiones, Ferrocarriles, Aeronavegación y Energía Eléctrica). Con luces y sombras, esa instancia, en el marco de las políticas prevaletentes entonces, logró atraer capital a esos sectores.

La propuesta de institucionalidad (agencia) que se plantea para el futuro, engloba bajo el mismo paraguas, el objetivo de atraer capital a la economía y el de impulsar exportaciones. En lo que sigue se argumentan las razones que justifican la conjunción de ambas tareas en una misma organización.

Un primer dato a exponer es que un número creciente de países están tomando la vía de fusionar ambos propósitos bajo un mismo paraguas institucional. Ello, sin embargo, supone al interior de las organizaciones, especialidades puntuales en cada rama, metas específicas a cada área de promoción y complementariedad entre ambos ámbitos.

El "International Trade Center ITC" es la agencia conjunta de la Organización Mundial del Comercio y Naciones Unidas cuyo objetivo es contribuir a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través de la promoción de un comercio con impacto positivo para las naciones y en particular para las PYME's. En una publicación de 2014 titulada "Organizaciones para la

---

<sup>8</sup> Maca es una raíz andina a la que se le atribuye beneficios diversos para la salud humana.

Promoción del Comercio y Agencias para atraer Inversiones: ¿se están fusionando?” esta institución refleja esta tendencia de integración y/o coordinación de estos objetivos bajo una misma entidad.

Estas agencias combinadas comparten una orientación estratégica integral, donde ambas herramientas (inversión y exportaciones) se complementan para lograr el fortalecimiento y la diversificación productiva. Algunos aspectos básicos de operativa son compartidos, como la administración financiera, los costos relativos a la presencia internacional, los relativos al desarrollo y posicionamiento de imagen país, fortaleza institucional, la difusión de las estrategias nacionales relevantes, como aquella referida a promoción de exportaciones y las normas de incentivo a las inversiones. Además, se pueden complementar tareas cuando se buscan oportunidades de inversión en sectores con potencial exportador. En esas mismas agencias, las áreas técnicas de cada componente son gestionadas de manera independiente pero coordinada.

Los objetivos que mueven a la inversión extranjera básicamente pueden clasificarse en tres ámbitos. El primero y más frecuente en países en desarrollo como Bolivia, es la búsqueda de materias primas y los segmentos extractivos. Así, empresas de talla mundial se asientan en áreas como hidrocarburos, minería, etc. Lo que atrae a la IED en estos casos es la disponibilidad de recursos naturales y los regímenes regulatorios que les permitan explotar rentablemente éstos. En la mayor parte de estos casos, la producción es para exportación y aunque se tratan de sectores enclave con poco impacto en el empleo, pueden ser relevantes en el aporte de impuestos, regalías y divisas.

Un segundo objetivo que mueve a la IED es la búsqueda de mercados masivos. En este caso, las empresas extranjeras son atraídas por las características del número de consumidores y su potencial de gasto. Países con mucha población y con ingresos en subida son atractivos para este tipo de inversiones. En el ámbito regional, posiblemente Brasil es un buen ejemplo de lo anotado y en el contexto internacional, economías grandes y con alta dinámica de expansión en el ingreso, como China, hacen parte de esta lógica de interés de la IED.

En estos casos, la inversión extranjera apunta a desarrollar bienes de consumo y servicios masivos que pueden ser solo comercializados (la inversión es para crear canales de comercialización y posicionar productos) o eventualmente el capital extranjero puede llegar a desarrollar capacidades de producción locales.

Volviendo al ejemplo de Brasil, la presencia masiva de la industria automotriz mundial, refleja ambas fases; una primera basada en la venta (exportación

de vehículos a Brasil hasta los años 80) y una segunda, con el establecimiento de fábricas y ensambladoras a partir de entonces. Esta última fase, derivó, además en una importante capacidad exportadora que muestra cómo se complementan ambos componentes de promoción de inversión y exportación.

El tercer objetivo es la búsqueda de eficiencia productiva y sinergias. Usualmente la inversión se produce en sectores con complejidad y alto valor agregado, donde cada país (o uno de sus sectores) aporta con determinada capacidad, a una cadena de insumos que finalmente se complementan para el ensamble de un bien final. El ejemplo clásico es la fabricación de aviones Airbus, cuyas partes se fabrican en varios países europeos en los cuales existen mejores capacidades para cada componente. Este es otro ámbito donde la inversión es el insumo que da luego pie a la exportación.

En suma, lo que se puede apreciar es la complementariedad entre ambos objetivos de promoción (inversiones y exportaciones), más cuando se trata de capitales externos que, por la magnitud de las inversiones, no pueden ser amortizadas solo con ventas en los mercados internos de los países receptores, y necesariamente deben exportar para ser viables. Economías con mercados internos relativamente pequeños, sea en número de consumidores o ingreso, requieren generar mercados ampliados mediante acuerdos efectivos bilaterales o multilaterales. Las inversiones que llegan buscan la perspectiva de producir para exportar.

**V.1. Promoción de Inversiones.** - El objetivo de una agencia de promoción de inversiones es atraer capital externo al país. Tal función se logra difundiendo información del entorno en las dimensiones política, económica y social, a potenciales inversores alrededor del mundo. Las agencias tienen una actividad básica, que es el ordenamiento y difusión de información en el formato más adecuado a los inversionistas, incluyendo, en particular, información en materia laboral y salarial, impuestos, arbitraje, comercio exterior, política cambiaria, incentivos a la inversión y regulación, particularmente ligada a sectores que sean priorizados por el país y sus regiones.

Entidades de desarrollo como el Banco Mundial han explorado por décadas este tipo de organizaciones y en relación a la promoción de exportaciones hacen explícito el vínculo, en el sentido que la promoción sistemática de inversiones, en un ambiente propicio, hace efectiva la llegada de capitales para generar producción diversificada que, a su turno, requiere de mercados amplios para ser viable. Regularmente la IED ya tiene presencia en mercados globales, conoce el potencial de ellos y aporta no solo con capital, sino tecnología y canales de distribución.

Los principales servicios que prestan las agencias de promoción de inversiones incluyen:

- a) **Promoción y lobby.** – Con esto, se busca influenciar a las autoridades para construir un marco normativo que sea atractivo para la llegada de inversionistas. Esto supone la eliminación de posibles barreras, pero también la puesta en marcha de posibles incentivos. Estas agencias, cuando son totalmente estatales, tienen poca predisposición para demostrar problemas que puedan comprometer políticas ya establecidas. En contra parte, cuando responden solo a intereses privados, suelen caer en el error de demandar ventajas que pueden ser contrarias a los intereses más amplios para los países. Un ejemplo de esto último es la llamada “carrera hacia el fondo” en la que los países, producto de la competencia, bajan sus estándares (particularmente tributarios y de cargas a favor del Estado) a extremos que resultan cuestionables, particularmente cuando se trata de recursos naturales no renovables. Lo anotado apunta, entonces, a la dirección mixta con presencia pública y privada.
- b) **Construcción de imagen.** – Este objetivo contribuye a generar una imagen, apuntando a consolidar al país como destino interesante para la inversión extranjera. La concreción de este objetivo toma tiempo, esfuerzos y una secuencia de decisiones de política que, siendo favorables a la inversión, puedan ser difundidas estratégicamente en el plano internacional. Igualmente, cabe señalar que dicha imagen puede ser dañada en un tiempo muy corto, con políticas de coyuntura o acciones de confrontación. Lo que tarda años en construirse puede diluirse en poco tiempo.
- c) **Servicios al inversionista.** - Es el apoyo que se presta al inversionista en sus tareas de sondeo iniciales, atendiendo reuniones y consultas generales (de manera presencial o por otra vía electrónica). En los casos en los que los inversionistas requieren mayor información, la agencia puede prestar servicios más específicos mediante su personal o con consultores especialistas.
- d) **Promoción hacia afuera.** – En este caso el enfoque es hacia la comunidad internacional, preparando información para apoyar las acciones que realicen las autoridades gubernamentales en campañas de atracción de capitales en foros internacionales. Esta agencia debe contar con información cuantitativa, normativa e información cualitativa que apoye con insumos a los equipos de trabajo del gobierno, en sus tareas de promoción. Las agencias con dirección mixta (Estatal y Privada) cumplen adecuadamente estos fines.

El siguiente cuadro presenta algunas especificidades que buscan denotar las diferencias entre ambos ámbitos, de modo que un diseño institucional adecuado debe considerar, de inicio, tales particularidades.

Cuadro 1

<b>Especificidades de la Promoción de Exportaciones vs. Inversiones</b>			
Variable	Promoción Exportaciones	Promoción Inversiones	Comentarios
Financiamiento	<p>Público y/o privado</p> <p>Las Agencias pueden eventualmente cobrar por sus servicios a las empresas a las que prestan servicios, pero requieren un presupuesto base generado por un importe al comercio exterior (importaciones, por ejemplo). Si el enfoque es de apoyo a las PYME's el costo que pueden asumir suele ser parcial, lo que limita ingresos propios.</p>	<p>Público</p> <p>Una parte importante de la promoción es la generación de información general sobre la cual no se cobra. Solo en casos que sea contratada en calidad de asesoría podría cargar un costo.</p>	<p>Regularmente los inversionistas externos contratan servicios legales y sectoriales independientes, capaces de generarles confianza para la toma de decisiones de inversión en un determinado país. La labor de la Agencia es difundir entre estos especialistas locales (estudios jurídicos y otros) la información que sea relevante para la atracción de capitales.</p>
Asignación presupuestaria	<p>Normalmente se lleva una parte mayoritaria del presupuesto</p>	<p>Recibe una parte menor del presupuesto</p>	<p>Resultaría inequitativo que la mayor parte del importe retenido al comercio exterior se dedique a una tarea distinta a la promoción de éste</p>
Apoyo del sector productivo nacional a la labor de la Agencia.	<p>La mayor parte de los sectores, gremios y empresas apoyan esta labor. Algunos productores ya exportan y otros asumen que eventualmente pueden recibir apoyo para exportar.</p>	<p>Pueden surgir sectores o empresas nacionales que se sientan amenazadas en sus intereses y cuestionen la labor de la Agencia.</p>	<p>En particular cuando la IED puede desplazar a la producción nacional surgen los rechazos</p>
Clientes objetivo	<p>Pequeñas y medianas empresas en el país a las que se las impulsa para</p>	<p>Inversionistas externos, servicio exterior de otros países,</p>	<p>Dependiendo del tipo de inversionistas, las tareas que son distintas pueden complementarse. Por ejemplo, el área de promoción de exportaciones identifica empresas PyME y el área de</p>

<b>Especificidades de la Promoción de Exportaciones vs. Inversiones</b>			
Variable	Promoción Exportaciones	Promoción Inversiones	Comentarios
	lograr exportaciones.	fondos de inversión, etc.	inversión identifica capitales que fluyan a fondos de inversión cerrados que pueden inyectar capital a esas empresas.
Ciclo de operación y resultados	<p>Corto y mediano plazo. Se puede encontrar una empresa con potencial de exportación y se logra internacionalizarla en un tiempo relativamente breve. También es posible que se requiera mucho apoyo a la oferta hasta lograr estándares para exportación.</p> <p>Desde el punto de vista del cliente externo, son decisiones de mercado que los mandos intermedios pueden asumir, sin tener que llegar a los órganos directivos. Solo compromete una parte del capital de operaciones.</p>	<p>El tiempo requerido para medir el ciclo y los resultados puede ser mayor, puesto que la IED trata decisiones estratégicas que implican generar capacidad productiva permanente en el país de destino. Las decisiones de inversión corresponden a la alta directiva y pueden tomar muchos meses o años. Compromete capital de inversión y posiblemente endeudamiento corporativo.</p>	<p>Los resultados del área de promoción de inversiones pueden demorar más y la gerencia de una Agencia con doble propósito debe tener claridad en esta materia para transmitir a los directivos.</p> <p>El área de promoción de inversiones debe ampliarse del formato usual de búsqueda y/o atención a potenciales inversionistas hacia la búsqueda de inversionistas institucionales con fines de desarrollo (Multilaterales, por ejemplo – IFC, IDB Invest y otros).</p>
Fortalezas del personal	Capacidades en comercio exterior, ventas y conocimientos para apoyo a la oferta.	Asesoría legal, asesoría en referida al marco general o clima de negocios y conocimiento de segmentos industriales puntuales (consultores)	Una habilidad transversal en ambos ámbitos será la contratación de expertos para contratos por producto. Ambos rubros deben generar una base de datos de consultores calificados (Roster) y desarrollar capacidades para el calce de necesidades, contratación y evaluación de productos.

<b>Especificidades de la Promoción de Exportaciones vs. Inversiones</b>			
Variable	Promoción Exportaciones	Promoción Inversiones	Comentarios
Forma de contacto con clientes	Ferias, ruedas de negocios, misiones de exportadores, mapeos mediante información de gremios locales, difusión de la Agencia en medios, etc.	Usualmente reuniones uno a uno, solicitadas por inversionistas. Road Shows como institución o en apoyo a autoridades nacionales y empresariales	Es posible que algún tipo de estrategias se pueda compartir. Por ejemplo, foros cuando se busca inversionistas institucionales (inversión de portafolio) en empresas con perfil exportador.

De lo anterior se puede derivar las ventajas y desventajas en el diseño de una agencia que integra ambos ámbitos de la promoción:

a) Coherencia o Fragmentación

Una clara ventaja resulta del potencial para generar coherencia en acciones para la promoción de inversiones y mejorar el perfil exportador del país. Dependiendo del peso de la agencia, esta coherencia también puede replicarse al nivel de políticas, que es competencia del gobierno.

El riesgo es que la responsabilidad de la agencia se fragmente, que ésta pierda enfoque sobre su misión o que solamente desarrolle un ámbito, cuando la estrategia país requiere de ambos componentes.

b) Costos y servicios compartidos o replica de funciones y carga administrativa

Las dos áreas pueden compartir varios componentes de servicios como los sistemas informáticos básicos y el personal en el área administrativa. Lo propio con los servicios legales requeridos para su funcionamiento, los espacios físicos locales y externos, la publicidad institucional, imagen y comunicación corporativa.

En contraparte, si estas capacidades no son flexibles y adecuadas para ambos propósitos, emerge el riesgo de duplicar funciones; por ejemplo, una repartición que solo maneja temas de comunicación para promover inversiones y no se adecúa para prestar el mismo servicio al área de exportaciones.

c) Conocimiento compartido o compartimientos estancos

Una ventaja clara del modelo integrado es la posibilidad de compartir información y conocimiento en las áreas técnicas y de logística. De partida, la estructuración de estrategias y planes de trabajo con cierto grado de integralidad aporta mucho a los resultados que pueden complementarse, aspecto que es más complejo lograr cuando se tienen dos instituciones autónomas con mandatos distintos donde los contactos, en el mejor de los casos, son esporádicos.

El diseño integrado implica que la dirección estratégica público/privada y la alta gerencia deben pensar en ambos objetivos coordinados, fijarse metas para cada caso individualmente, pero también para ambos casos, de manera coordinada. Por ejemplo, i) número de empresas que recibieron apoyo para exportar; ii) número de empresas/inversionistas que recibieron apoyo para invertir en el país y iii) número de empresas que recibieron apoyo para invertir y exportar. El esquema integrado aporta también cuando conforma un solo punto de contacto para los potenciales beneficiarios bajo un mismo marco institucional. Con la integralidad se debería lograr que los resultados de la gestión sean mayores a la suma de las partes individuales (exportaciones e inversión).

En lo operativo el conocimiento compartido abarca a bases de datos abiertas, información de empresas que puede ser compartida, acceso a estudios de mercado, proyectos de inversión, planes de negocios, contactos, marco normativo local y externo, mapeos de actores productivos y exportadores. El acceso a lo señalado genera un potencial de sinergia importante y mayor efectividad en las labores de ambos componentes, el de promoción de exportaciones y el de inversión.

## **VI. Una mirada a la institucionalidad de promoción de exportaciones e inversión en el ámbito internacional**

### **VI.1. Características generales**

Estudios como el de Olerraga, Sperlich y Trachsel (2015) de la Universidad de Ginebra estiman, para una muestra de países europeos y no europeos (en base a encuestas hechas por el Banco Mundial) que, en promedio, un dólar invertido en promoción de exportaciones genera cerca de US\$ 15 de ventas adicionales. En términos de impacto, se estima que este es mayor cuando el enfoque de trabajo se centra en exportadores relativamente nuevos antes que en exportadores ocasionales o ya consolidados.

Respecto del financiamiento de estas instituciones de promoción, se encontró que aquellas que combinan adecuadamente un ingreso estable, por ejemplo, ligado a un porcentaje del comercio exterior y otro ingreso ligado a la mejora de los clientes exportadores (variable en función del resultado – success fee) son las que mejor desempeño muestran.

Respecto del tamaño de las empresas, el estudio muestra que las agencias de promoción que se concentran en empresas medianas antes que pequeñas o muy grandes, son también las que mejores resultados alcanzan. Respecto de la gobernanza, el estudio muestra que aquellas agencias donde existe mayor participación privada, son también las que mayor impacto generan.

Para el caso más cercano a la Región Latinoamericana, Jordana, Martincus y Gallo (2010) en un estudio para el BID, encontraron que la implementación consistente y sostenida de estrategias de promoción de exportaciones es tan relevante como la estabilidad formal institucional en las agencias de este tipo en la región. Es decir, la adecuación y evolución de estas organizaciones es un aspecto positivo en la medida que se producen en medio de una estrategia de políticas de promoción consistentes en el tiempo. En contraste, los cambios radicales en las instituciones, que son más bien reflejo de la discontinuidad de las políticas y estrategias, implican efectos negativos sobre la institucionalidad. Es importante anotar que en la mayor parte de los diseños estas agencias, ellas no son responsables de definir el contexto de políticas de promoción de exportaciones (competencias que quedan en los ministerios) sino de implementar programas en el marco de tales políticas.

Este mismo estudio determinó que en la región existen varios modelos con matices propios caracterizándolos en aquellos que son públicos basados en jerarquía, usualmente como dependencias de un ministerio o de varios ministerios, bajo la forma de direcciones y otras instancias de mediana decisión; otras como entidades públicas descentralizadas bajo tuición de un ministerio en caso de existir una sola. En contextos federales surgen varias agencias estatales que no compiten entre sí, puesto que tienen definido su ámbito territorial de acción. El impacto de cada agencia, en este caso, varía en función del financiamiento regional que se le asigne, además del contexto nacional de estrategias para promover a las exportaciones.

El modelo más plural es aquel donde co-existen varias agencias públicas y privadas. Una desventaja es la fragmentación y atomización de esfuerzos, así como la heterogeneidad de enfoques, servicios, costos y efectividad. Por supuesto que, en tales casos, el rol estatal de coordinación y articulación es esencial para lograr en el conjunto un impacto agregado aceptable. Este modelo, siendo amplio en el sentido que permite además competir, tiene las complejidades que asemejan a la proliferación de ONG's en el desarrollo rural de países como Bolivia. Muchos actores descoordinados buscando nichos de clientes y financiamiento, poca o ninguna métrica de impacto y frecuentemente pérdida de credibilidad de parte de sus propios clientes.

Finalmente están los modelos mixtos con predominancia privada, lo que no significa la no intervención estatal puesto que ambos objetivos (promover exportaciones e inversiones) atienden a una estrategia de desarrollo que es, en esencia, de interés nacional y público. En estos modelos las organizaciones son gestionadas bajo parámetros privados, pero pueden tener un origen

público. Tal es el caso de concesiones hechas por el Estado o Asociaciones Público Privadas, donde el Estado tiene capacidades claras de orientación estratégica, monitoreo, mas no de gestión. En estas organizaciones pueden existir fondos mixtos o fondos que emergen de la aplicación de comisiones generales al comercio exterior, autorizadas por el Estado y controladas bajo algún esquema lo suficientemente flexible, distinto a los mecanismos financieros y de control aplicados en las entidades públicas típicas de los Estados (presupuestos, normas de contratación y fiscalización a cargo de las contralorías estatales).

Un aspecto que es evidente es la necesidad de presencia geográficamente descentralizada y con capacidades de decisión suficiente en esos niveles. Los modelos descentralizados permiten la presencia de las agencias en el terreno, allá donde están los exportadores y potenciales exportadores. En el caso de promoción de inversiones el enfoque no necesariamente es tan descentralizado; sin embargo, es necesario contar con los mecanismos para identificar oportunidades de inversión a lo largo y ancho del país, para poder empaquetar y difundir esa información en el ámbito internacional. Aquí es donde se presenta el dilema de las agencias a la hora de establecer mecanismos propios de presencia en el exterior o apoyarse en el servicio diplomático. Sobre esto, la ventaja clara es de costo, en la medida que se usa infraestructura ya existente de embajadas o consulados.

La desventaja no solo es la dificultad de poder crear una cultura de negocios en medio de una organización diplomática, sino que muchas veces las sedes diplomáticas no están físicamente en las regiones donde existe mayor dinámica económica. El ejemplo de Bolivia coincide con esa apreciación. La Paz es la sede de embajadas y una región concentrada en servicios y la administración pública. Los negocios y oportunidades de encontrar exportadores y demandantes de inversiones son mayores en otras regiones. El caso de Brasil también encaja en esa descripción; la industria no está en Brasilia sino en otras regiones del país. Entonces, al menos de manera preliminar, las desventajas de efectividad e impacto parecen ser mayores a las ventajas de infraestructura y/o presupuesto. Las prioridades y enfoque de trabajo de una sede diplomática, con funcionarios que tienen formación de ese tipo y/o responden administrativamente a esa lógica, no son las que se requieren para levantar negocios, atraer inversiones o promover exportaciones. Es muy difícil incorporar en los espacios diplomáticos el enfoque de negocios indispensable para el lograr impacto necesario.

En el caso de presencia al interior del país, algunos modelos se han apoyado en la institucionalidad gremial privada para lograr presencia regional y acceder a información clave. Así, las agencias tienen personal bajo su directa dependencia, pero localizado en federaciones de empresarios regionales, cámaras departamentales y otros espacios donde el encuentro entre los empresarios y sus necesidades es más fluido y natural. Es ahí donde las

agencias logran visualizar potencial exportador y potencial para atraer capital extranjero.

Cuando se trata de entidades puramente estatales, el grado de confianza de los potenciales usuarios puede estar limitada por la cautela; se suele confundir el rol de promoción con el rol de control, que es la típica función de entidades públicas, lo que resulta en menos emprendedores interesados en buscar colaboración, particularmente los que están en el filo de la formalidad.

El financiamiento no solo importa en las líneas de fuente pública, privada o mixta, señalados previamente. El valor absoluto del financiamiento también define el tipo de agencia y su impacto. En países donde el financiamiento es limitado, las acciones son también limitadas. Los presupuestos cortos alcanzan para tareas esencialmente de difusión de información del contexto nacional para las inversiones, normas y estudios pre existentes y/o estadísticas. Tareas en el terreno, sea fuera del país (como la organización de ferias para exportadores), o ruedas de negocios/misiones comerciales para promover inversiones, son difíciles de afrontar sin recursos suficientes. Como referencia, algunos reportes señalan que una agencia efectiva en una economía desarrollada podría tener un presupuesto anual cercano a los US\$ 100 millones con al menos 500 empleados. En el caso de Latinoamérica posiblemente un presupuesto de US\$ 10 millones anuales podría significar un potencial de impacto para la mayor parte de las economías. Las agencias más grandes como PROCHILE, PROMEXICO y APEX tienen presupuestos cercanos a los US\$ 100 millones. La mayoría de las agencias de la región tienen un presupuesto menor a US\$ 20 millones anuales (1.5 millones por mes promedio).

Las agencias pueden hacer mucho o poco dependiendo de sus recursos y capacidades. Una tarea típica es sistematizar información de mercados externos, facilitar el acceso a información elaborada por terceros, que individualmente tiene un costo alto para los potenciales exportadores. Encargar, realizar o comprar y difundir estudios de mercado. Otra tarea regular es capacitar a los potenciales exportadores en temas relativos al comercio exterior y el manejo de la burocracia local y del mercado de destino. Otro servicio más específico y entregado de manera individual es el apoyo en la formulación de los planes de exportación para empresas que así lo requieran, muchas veces a costo o con subvención, si se trata de PyMEs y otros segmentos priorizados desde el ámbito de la estrategia definida por los Estados.

Estas agencias suelen trabajar articulando a pequeños productores para que de manera colectiva puedan acceder a mercados externos. En tales casos apoyan a la negociación de contratos de exportación, estandarización de productos y asistencia técnica para calidad, coordinación y desarrollo de la visión de negocios en los pequeños participantes, actuando como un

catalizador de asociatividad entre los pequeños productores. Estas agencias pueden realizar apoyo individual, regularmente con alguna retribución de parte del beneficiario, como apoyo transversal, a grupos o sectores de exportadores.

Existen casos relevantes de agencias privadas que emergieron con el apoyo de la cooperación internacional, el apoyo de los gobiernos y la participación del sector privado. Algunas de estas agencias, además de cumplir sus labores directas en promoción, también realizan tareas de centros de pensamiento y propuesta de políticas específicas para que sus gobiernos cuenten regularmente con evaluaciones e iniciativas de las cuales tomar alternativas de acción. Estas agencias proporcionan una retroalimentación útil a los encargados de implementar políticas, contribuyen con estudios, muchas veces encargados por los propios gobiernos y reflejan la problemática que enfrentan sus sectores exportadores. En el caso de la promoción de inversiones, CINDE de Costa Rica es un ejemplo de lo descrito. También, ese país tiene una entidad mixta PROCOMER con un presupuesto anual de US\$ 11 millones, misma que se financia con un porcentaje del valor de exportaciones e importaciones, además de otra alícuota aplicada al uso de zonas francas. Esta entidad tiene un gobierno mixto con una presencia importante de organizaciones que representan al sector privado exportador.

Un Estudio del Banco Mundial liderado por Cruz, Lederman y Zoratto (2018) hace un recuento de 98 agencias de promoción en diferentes regiones del mundo y encuentra un claro predominio de agencias que funcionan en un esquema mixto público / privado.

Tabla

Estatus Legal y Organizacional de la Agencia

Estructura	Asia	ECA	LAC	MENA	OECD	SSA	Total
Pública (Sub unidad de un ministerio)	0	0	2	0	1	1	4
Pública (Autonoma)	0	0	1	0	3	2	6
Publica/Privada	5	10	13	10	9	12	59
Privada	8	4	5	1	3	2	23
Otro tipo	0	0	4	1	1	0	6
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>25</b>	<b>12</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>98</b>

MENA-Medio Oriente y Norte de África

LAC – Latinoamérica y el Caribe

ECA – Europa del Este y Asia Central

SSA- África Sub Sahariana

OECD – Organización de cooperación económica y desarrollo.

En ese trabajo se encuentra evidencia que da cuenta que una mayor participación privada conduce a resultados de mayor impacto. El tamaño promedio de las agencias estudiadas es de 86 empleados y el presupuesto promedio es de US\$ 42.7 millones anuales. El presupuesto promedio en los países de ingresos bajos es de US\$ 3.8 millones. Este mismo estudio presenta un dato por demás interesante. En promedio, las agencias que abrieron una oficina en un país de destino, lograron un efecto similar al que se logra con un acuerdo de comercio bilateral con dicho país. Por supuesto que existen casos especiales donde se exportan pocos productos y estos están en el

filo de la competitividad incluyendo los márgenes de preferencia, para los cuales el concepto anterior no aplica.

## **VI.2. Servicios típicamente ofrecidos**

- **Promoción de Exportaciones**

Los servicios que se ofrecen desde las agencias varían de acuerdo al grado de desarrollo del sector exportador y los presupuestos que las agencias cuenten para sus operaciones. Ciertos servicios, principalmente desarrollados en trabajo de gabinete, son menos costosos y también menos efectivos en impacto. El caso de la generación de información general sobre mercados, países de destino, la difusión de estadísticas propias del país y de las importaciones de los países de potencial destino, son ejemplos de servicios de uso masivo y abierto con bajo costo.

Otros servicios, principalmente relevantes en países con poco desarrollo exportador y muchas empresas pequeñas y medianas, tiene que ver con la asistencia directa. Esto se traduce, regularmente, en la formulación de planes de negocios para exportar, lo que no solo abarca la parte comercial, sino también la productiva. En tales casos, se trata de servicios específicos para cada usuario, lo que implica la asignación de recursos también específicos a esas tareas. Son trajes a medida que responden las necesidades puntuales de los potenciales exportadores.

Entre este rango amplio de posibilidades, en lo que sigue se anotan algunos servicios que frecuentemente realizan las Agencias de promoción:

### **Capacitación en el proceso exportador**

Son servicios con los que se transfiere conocimiento específico respecto del proceso administrativo para exportar. Se implementan cursos en los que se capacita a representantes de empresas, PYME's y otros actores, para que tengan claridad de los pasos administrativos, la documentación y las instancias regulatorias que hacen parte del proceso. Son cursos que bien pueden ser útiles para exportadores de muebles o para exportadores agropecuarios. No existe especificidad y se pueden realizar a distancia. El aprovechamiento de la logística disponible es otra área de capacitación importante a considerar.

### **Asesoría a exportadores actuales y potenciales**

Estos servicios se implementan con consultores que tienen conocimiento específico de la industria o de los productos que se busca impulsar. El primer contacto y el llenado de cierta información permite iniciar la tarea de pre evaluación hasta llegar a la suscripción de un contrato con la Agencia. El trabajo

resultante es un plan de exportación que tiene un detalle en los aspectos de mejora en la i) producción; ii) la presentación; iii) los costos y otras variables de la oferta. Un anexo importante es el presupuesto de inversiones que es la herramienta para la búsqueda de capital, sea deuda o participación en el capital social. Con cierta frecuencia, una parte de estos costos puede ser asumida por la empresa en varias formas, entre ellas, un porcentaje de las ventas por exportación futura, en un determinado plazo de tiempo. Esto equivale a la venta de servicios a crédito. Esta información de los planes de exportación e inversión suele fluir al área de promoción de inversiones que, dependiendo de los montos, puede encarar la búsqueda de fondos en la banca de desarrollo, la banca comercial, los fondos de inversión locales u otros actores multilaterales o comerciales en el exterior del país.

### **Información de mercados**

Esta tarea la realiza usualmente el personal de planta de la Agencia y el personal que está en oficinas internacionales. Se busca coleccionar y ordenar información a partir de fuentes secundarias como las bases de datos de comercio exterior, la información aduanera, la información de los institutos de estadísticas, agencias especializadas, etc. Se requiere conocimiento puntual de las fuentes de información en los países de destino, lo que implica cierto nivel de entrenamiento, además de las capacidades profesionales. Se deben identificar y obtener bases de datos, gestionarlas, identificar datos de importadores, productos, etc.

Una labor importante y usualmente menos atendida tiene relación con las herramientas para difundir la anterior información. Las Agencias deben contar con capacidades informáticas para llegar a los usuarios del país de origen (exportadores actuales y potenciales) con formatos amigables, atractivos, dinámicos y oportunos. Bajo ciertos criterios se puede priorizar productos o grupos de productos en los que se colecciona información de precios, ciclos de consumo y otras variables relevantes.

Un componente adicional de esta información tiene relación con la normativa que regula la importación en los países de destino. Esto incluye los procesos administrativos relativos a aduanas, sanidad animal e inocuidad agropecuaria, licencias previas, aranceles, cumplimiento de estándares de calidad, etc. Las oficinas en el exterior son una herramienta importante para el acopio y sistematización de estos datos.

### **Sondeos o estudios de mercado en el exterior**

Esta tarea se realiza cuando existe un potencial ya identificado y cuando un grupo de exportadores ya tienen alguna presencia, aunque sea mínima, en los mercados de destino. Lo que se busca es ampliar las exportaciones y para ello la

Agencia acopia estudios de mercado existentes o encarga la realización de éstos con empresas locales en los países de destino. La existencia de potencial verificado y la posibilidad de que una inversión en un estudio beneficie a más de un exportador son factores que justifican el gasto. Para la realización de estos estudios, el o los productos potenciales han sido definidos con claridad, se conoce sus características, así como aquellas que corresponden a la competencia, sea también importada o de producción local en el país de destino.

### **Promoción exportadora**

Este es un servicio que incluye la articulación para que productores del país de origen asistan a ferias y eventos internacionales de exposición, así como la organización de misiones al exterior, donde los participantes centrales son los exportadores. Existen eventos de diversa índole en el mundo y el reto de la Agencia es identificar aquellos en los que, con mayor probabilidad, la oferta exportable que se hará conocer, resultará en opciones concretas de negocios para los productores locales. La especialización es una tendencia creciente en este tipo de eventos, de modo que el valor que la Agencia agrega a estos servicios, además de lo regular como puede ser el apoyo en la construcción de stands, es el calce entre lo que se define como objetivo comercial y la naturaleza del evento internacional al que se pretende llevar a los potenciales exportadores.

### **Oferta exportable**

Este es un servicio de uso masivo en el que la Agencia sistematiza la información del sector productivo nacional e identifica la oferta exportable. El usuario de esta información es el importador en terceros países, de modo que es necesario considerar los mecanismos de difusión que normalmente son electrónicos, pero en formatos ágiles, con fotografías, videos, estadísticas y referencias de contactos. El objetivo es interesar a potenciales compradores con esta información, lo que implica que las bases de datos deben ser actualizadas y lo más fidedignas, particularmente en cuanto capacidad de producción y exportación. Esta información se construye a partir de mapeos de la producción con potencial exportable, lo que puede demandar encuestas en el país de origen, mecanismos de registro para exportadores interesados de promocionar sus productos, etc.

Un mecanismo institucional descentralizado, como el propuesto con las alianzas con Federaciones de Empresarios u otras instituciones gremiales privadas, sirve para el propósito de captura y actualización permanente de esta información. Se trata de construir una vitrina virtual viva, con renovación y actualización permanente, donde se muestra la capacidad exportadora, pero también se construye credibilidad respecto de esas capacidades. Se publican estadísticas de ventas por países (para los casos en los que ya se cuenta con experiencia exportadora). Se muestra evidencia que aporta confianza a los potenciales

importadores en terceros países; se cuenta con tecnología de punta para reflejar los productos y sus características, etc. Una parte de esta herramienta mostrará los productos exportables que ya tienen presencia en algún mercado y aquellos que tienen potencial y pueden llegar a mercados externos con acciones que compromete la Agencia.

### **Estudios e iniciativas para incidir en políticas públicas**

Con toda la experiencia, información y datos que la operación genera en sus diferentes componentes, el conocimiento de mercados externos y sus políticas, así como la evidencia de que es lo que tiene impacto y que no es efectivo, la Agencia tiene una posición privilegiada para realizar estudios y propuestas de política pública para impulsar al sector exportador no tradicional. En consecuencia, la Agencia se convierte en una pieza relevante de análisis y asesoría para cualquier dependencia pública, sea nacional, departamental o municipal. Tiene la capacidad y credibilidad para convocar a expertos locales y externos para la realización de eventos como talleres, simposios, etc. Tiene la capacidad para apoyar a técnicos de entidades públicas para que formulen e implementen con las autoridades, negociaciones bilaterales como acuerdos comerciales de alcance parcial, tratados y otros que permitan abrir más espacios para la oferta exportable. Las estrategias que emanen de los gobiernos pueden ser complementadas con estudios de línea de base para que las instancias definan metas e hitos importantes, de modo que la Agencia puede aportar con mediciones intermedias y monitoreo de avances. Desde esa perspectiva, esta capacidad permite desarrollar servicios que el Estado puede aprovechar para lograr impacto en la política pública.

### **Imagen / marca país, posicionamiento y cultura exportadora**

La Agencia puede aportar a la generación de una imagen y marca de país exportador, pero también puede contribuir a posicionar productos o grupos de productos; por ejemplo, los super alimentos, el software y otros donde los resultados de ventas externas son parte importante de lo que se muestra. Muchos países se han posicionado como productores y exportadores en diversos rubros, como el café, los camarones, la carne vacuna, los vinos, etc. Cuando se hace referencia a estos y otros productos, rápidamente se asocian los mismos a países que han realizado esa labor de posicionamiento internacional que, en el caso de Bolivia, todavía es una tarea pendiente. La Agencia debería contribuir a difundir las estrategias de promoción de exportaciones que defina el gobierno, los programas de la Agencia y otros mecanismos que le ayuden a cumplir sus objetivos institucionales, al tiempo que se aporta a la consolidación de una cultura exportadora.

- **Promoción de inversiones**

El promover inversiones consiste en llevar adelante un conjunto de acciones recurrentes en el tiempo, para reflejar las oportunidades para que el capital internacional defina un destino en favor de otro. Usualmente existen problemas de asimetría de información que hace que los inversionistas internacionales prefieran contextos donde es posible valorar adecuadamente todas las variables que afectaran sus proyectos en el tiempo. Es por ello que las Agencias de Promoción aportan difundiendo información equilibrada y real, respecto de los marcos normativos, seguridad jurídica, oportunidades y riesgos. En ese marco, prestan servicios que pueden ser generales, para muchos usuarios, y particulares, como el apoyo a proyectos puntuales.

UNCTAD (2001) presentó un estudio que abarca a 101 Agencias de Promoción de Inversiones en el mundo, buscando buenas prácticas que puedan ser tomadas como lección para el diseño o ajuste institucional. La realidad, sin embargo, es que no existe un traje único que pueda funcionar en todos los contextos y cada economía tiene características particulares, no solo en cuanto a sus sectores y potencial, sino en cuanto a las prioridades, perfil de riesgo y cultura hacia el capital externo.

### **Marco Normativo**

Una de las tareas centrales de la Agencia es sistematizar y actualizar permanentemente el marco normativo que afecta de manera más inmediata a la decisión de los inversionistas internacionales. Con excepción de pocas variables como la libre convertibilidad de moneda, libertad de remisión de utilidades y capital, el mismo marco normativo que afecta a la inversión nacional también influye en la Inversión Extranjera Directa (IED). En consecuencia, una de las tareas clave de la Agencia será sistematizar, analizar y difundir las ventajas normativas que el país ofrece para el capital externo. Además de un marco general, la Agencia podría desarrollar el mapeo de normas sectoriales, en función de prioridades que emerjan de las estrategias nacionales y el mandato del Directorio público - privado de la institución.

Una tarea complementaria e importante es el análisis comparativo de los marcos normativos de países que se consideran competencia para atraer capital externo. Este tipo de evaluación contribuye a entender las razones por las cuales un sector es más atractivo en un destino respecto de otro. El caso de la minería es un ejemplo cuando se aprecia que países vecinos tiene capacidad para atraer a la mayor parte de las empresas de talla mundial, mientras que la realidad en Bolivia es otra. Resultado de ese tipo de trabajos es que puede consolidarse evidencia que implique procesos de mejora del marco regulatorio, dentro los intereses nacionales que son prevaletentes.

Otros temas transversales como el arbitraje, la solución de controversias, los contratos de estabilidad jurídica para la inversión, las opciones para que los inversionistas puedan contratar seguros y garantías de agencias multilaterales o bilaterales en sus países de origen y que las primas de riesgo sean accesibles, son parte de un conjunto amplio de servicios ligados al ámbito jurídico y normativo que deben trabajar las Agencias de Promoción de Inversiones.

### **Enfoque en base al tamaño de las inversiones**

El tamaño o monto tipo de las inversiones que se busca atraer es importante y ello tiene relación con la estructura del aparato productivo y las empresas. Los mega proyectos, usualmente impulsados por el Estado, tienen una dinámica particular para conseguir capital, máxime cuando han sido adecuadamente concebidos. En estos casos, las decisiones están asociadas al contexto general del país, su prospectiva económica y/o política. El propio Estado negocia y oferta condiciones que considera apropiadas para la inversión, como sucede en sectores estratégicos (por ejemplo, el Litio, Hierro, etc).

En contra parte, proyectos de menor escala en otros sectores con menos sensibilidad política, como el desarrollo inmobiliario, los bienes de consumo masivo, las manufacturas, requieren de apoyo que los Estados atienden mediante las Agencias de Promoción de Inversiones.

Siendo predominante la PYME, las capacidades de la Agencia deben responder a esa naturaleza, donde la inversión promedio será acorde al tamaño de las empresas. Un menor tamaño promedio de inversión y un enfoque en varios clientes PYMEs que buscan capital implica, en términos generales, mayor personal. El estudio UNCTAD citado previamente reporta que, para las Agencias de países en desarrollo, el promedio de trabajadores está alrededor de 30; su origen de experiencia suele ser el sector privado y predomina la lógica de negocios para interactuar eficientemente con inversionistas externos.

Ligado al tema de tamaño está el impulso a la industria de capital de riesgo y los fondos de inversión cerrados que intermedian capitales internacionales de escala, hacia varios negocios que individualmente no son lo suficientemente grandes para los montos que los inversionistas internacionales buscan. Estos fondos son locales, pueden conformarse con capitales del país o internacionales. Son regulados y controlados por el Estado, gestionados competitivamente por varios operadores y en la medida que se consolidan como una industria financiera, tienden a especializarse en sectores y productos. Hay fondos especializados en rubros alimenticios diferenciados, tecnología, energías alternativas, turismo con componentes comunitarios, desarrollo inmobiliario, etc. La característica de apertura y competencia contribuye a la especialización, aspecto que es difícil

lograr desde la perspectiva de un solo operador que tendría que desarrollar múltiples capacidades de conocimiento de regiones, sectores y productos.

El hecho que sean cerrados contribuye a mitigar el efecto que tienen regularmente las inversiones de portafolio, que suelen ser volátiles y operan en las bolsas de valores de economías más desarrolladas, generando inestabilidad en variables como el tipo de cambio.

### **Alianzas Publico Privadas**

En los últimos años se viene ampliando la búsqueda de complementariedad entre la inversión pública, los objetivos estatales de provisión de bienes / servicios estatales y la inversión privada. Este tipo de acuerdos pueden derivar en diversas formas de operación, desde la conformación de empresas mixtas, las concesiones para la construcción, operación y transferencia de bienes a los Estados, la administración delegada al sector privado y otros. Las Agencias de promoción de inversiones juegan un rol importante en estos esquemas contribuyendo con el diseño de los modelos de negocio, la promoción de estas oportunidades, estudios preliminares de factibilidad que sirvan para generar el interés en los segmentos objetivo de inversionistas, etc.

### **Road Shows y presencia internacional**

Las Agencias se especializan en llegar a foros de inversionistas que calzan con el tipo de sectores y empresas que se busca promocionar. Apoyan a las empresas en el desarrollo de sus planes de inversión, tarea que también se nutre de los resultados que se generan en el área de promoción de exportaciones. Facilitan información para que comitivas público privadas puedan lograr resultados en sus tareas de búsqueda de capitales y son una instancia permanente que tiene capacidad para desarrollar y mantener contactos relevantes. Esta tarea de “networking” es desarrollada de manera institucional, sistemática y con metas. Se construyen bases de datos con contactos personales de fondos de inversión internacionales, agencias como OPIC,<sup>9</sup> MIGA<sup>10</sup> y sus pares en otros países, organismos multilaterales en sus componentes privados como el IFC del Banco Mundial o IDB-Invest del BID. La Agencia realiza foros internacionales, eventos y seminarios, en los que muestra los avances en el clima de negocios, las oportunidades sectoriales y otros elementos que construyen la imagen del país. En ese sentido, son una herramienta importante para los Estados en la tarea de difundir información y llamar la atención de la comunidad global de inversionistas. En la medida que estas agencias tienen importante participación privada, los mensajes suman credibilidad siendo que prevalece la visión de negocios, que es en definitiva lo que moviliza a la inversión extranjera.

---

<sup>9</sup> Overseas Private Investment Corporation de EEUU

<sup>10</sup> Multilateral Investment Guarantee Agency – Banco Mundial

Las Agencias son el punto de contacto y estructuran misiones de inversionistas externos. En ciertos contextos, la Agencias han desarrollado paquetes de "turismo de negocios" en los que inversionistas externos tienen la posibilidad de visitar el país en un formato que combina reuniones con empresarios, analistas y otros actores locales que tienen información clave para la decisión. Estos paquetes pueden ser generales, permitiendo conocer industrias, actores y regiones, o pueden ser específicos, generando agendas puntuales a la medida de inversionistas que ya tienen visualizado un interés (sector o empresa) en el país.

### **Focalización**

Las Agencias tienen la labor de instrumentar ciertas prioridades en búsqueda de efectividad. El universo de inversionistas es muy amplio y diverso, de modo que es necesario focalizar esfuerzos y apuntar con precisión optimizando los recursos institucionales. Tal proceso de focalización debe reflejar las potencialidades productivas con mayor probabilidad de conseguir capital. La Agencia debe definir el tipo de inversionistas que buscara disuadir, distinguiendo regiones del mundo, si son inversionistas institucionales o individuales, si son inversionistas con enfoque además social (como pasa por ejemplo con los inversionistas en micro finanzas); si son inversionistas pasivos que no buscan el control de los negocios, etc.

Es imposible que un país pueda asignar recursos ilimitados a la promoción de todos sus sectores en todos los posibles mercados de capital. En consecuencia, algún grado de foco debe establecerse en consonancia con las políticas y prioridades nacionales. La Agencia de Promoción de Inversiones tiene que cumplir la labor de hacer operativa esa priorización.

### **Otros servicios pre y post decisión de inversión**

Un servicio clave, previo a la decisión de inversión, es la búsqueda o "calce" entre la demanda de capital (negocios en el país receptor) con la oferta de capital de potenciales inversionistas. Estos servicios pueden limitarse a la generación de contactos y/o provisión de información general del contexto del país. Sin embargo, también pueden abarcar mayor esfuerzo, como el apoyo en la preparación de información y asesoramiento para que el potencial receptor de capital tenga los documentos necesarios para una evaluación inicial (información financiera, operativa, de mercados y exportaciones si es el caso, etc). La tarea de "*due dilligence*" es determinante para la decisión de inversión cuando se trata de un negocio que ya está en marcha en el país receptor. La experiencia de la Agencia es importante en la medida que conoce los estándares requeridos por los inversionistas; entonces, puede aportar para que la empresa esté preparada para mostrar su realidad y potencialidad.

Entre los servicios posteriores a la decisión, los más relevantes son el apoyo en la creación de la empresa o negocio, que implica la realización de trámites, registros, autorizaciones, etc. En los países donde la burocracia es pesada y no necesariamente prevalece la celeridad, diligencia y transparencia, el apoyo especializado para sortear estas trabas (con cierta solvencia e influencia, dado el rol institucional de promover inversiones) es muy valorado por el inversionista externo.

El hecho que la Agencia participe prestando este servicio, le genera experiencia e información para proponer mejoras de optimización y simplificación de trámites para el asentamiento de inversión extranjera y la creación de empresas. Esa capacidad puede derivar en un rol importante en el diseño e implementación de políticas públicas para ese propósito.

## **VII. Conclusiones y orientaciones para una propuesta de institucionalidad en Bolivia**

Existe una coyuntura favorable para retomar con fuerza una estrategia de impulso a las exportaciones no tradicionales y la inversión extranjera. La situación del sector externo es preocupante y el mismo gobierno ha manifestado interés en estimular exportaciones y traer capital externo al país. En perspectiva, para lograr mejor desempeño sino viabilidad de largo plazo, la economía requiere dinamizar la inversión privada y un sector exportador diversificado. La apuesta a la inversión pública como único motor tiene un claro límite en la caída de las rentas del gas y el endeudamiento público que viene subiendo de manera muy acelerada y llegara a un techo inevitablemente.

En la misma línea descrita, existe una oportunidad para plantear una propuesta de institucionalidad mixta con gestión privada, para una agencia nacional de promoción de inversiones y exportaciones. En principio, existe una clara ventaja para integrar ambos espacios, puesto que muchas empresas requieren de inversiones para lograr mercados externos. El Estado requiere atraer capital externo y no solo a sectores primarios sino a sectores manufactureros y otros más cercanos a la población, generadores de empleo y transmisores de conocimiento y tecnología.

En general, la experiencia nacional en la materia, ligada fundamentalmente a instituciones públicas, da cuenta de logros exiguos y volátiles. No es difícil demostrar cómo los ciclos políticos se encargaron de generar inestabilidad e ineficiencia en estas entidades. Al mismo tiempo, es posible argumentar la falta del enfoque de negocios que explica parte de la ineficiencia; la parte mayor, sin embargo, está ligada a la volatilidad en la estrategia y políticas de desarrollo del sector exportador.

En el mundo existe una clara tendencia a la migración hacia enfoques mixtos de institucionalidad, donde el sector privado juega un rol importante en la gestión. El Estado, por su parte, es orientador y participa activamente en los directorios aportando visión, pero también retroalimentándose para luego formular políticas más amplias para el desarrollo exportador e industrial.

La noción básica que se busca desarrollar es una solución institucional mixta, bajo el esquema de una alianza público privada, donde la nueva agencia será gestionada por el sector privado. Se plantea que esta agencia tenga presencia nacional, vinculada y articulada con la institucionalidad gremial empresarial privada. Podría tener personal que opere físicamente en las Federaciones de Empresarios privados de los Departamentos. Ello ayudaría a un acercamiento entre las empresas, la Agencia, quienes implementan políticas exportadoras y los mercados externos.

Esta Agencia funcionaría con un presupuesto base que resulta de un porcentaje sobre el valor de las importaciones. Tomando números grandes a 2018, esta base suma cerca de US\$ 10.000 millones. Un porcentaje de 0.15% (15 centavos de dólar por cada 100 de importaciones) aplicado a esa base genera un presupuesto de US\$ 15 millones anuales, cifra que está en el margen bajo respecto del promedio de presupuestos de agencias en países de ingreso medio y por debajo de lo que asignan países como México, Chile o Brasil. Para la realidad nacional es un presupuesto base que debería complementarse con ingresos que genere la Agencia, por la prestación de servicios individuales a empresas, tanto interesadas en traer capital al país, como lo que las PYME's estén en capacidad de erogar para recibir servicios para la promoción de sus exportaciones.

La estrategia para el planteamiento de esta propuesta pasa por las siguientes etapas:

- a) Lograr un acuerdo de principio con el gobierno en el sentido que se requiere evaluar los efectos de la actual institucionalidad en las exportaciones e inversiones.
- b) Con base a lo anterior lograr un acuerdo con el gobierno para realizar el diseño de una nueva institucionalidad para respaldar exportaciones y promoción de inversión extranjera.
- c) Inducir a que el Gobierno requiera cooperación técnica para el diseño (normalmente sin costo para el gobierno) a entidades especializadas como el ITC de Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio.
- d) Establecer un equipo de contraparte local, donde el sector privado tenga una importante presencia técnica, para incidir en el diseño
- e) Lograr un diseño en el que el sector privado asuma la gestión de la Agencia, con los mecanismos directivos y de control necesarios de parte del Estado
- f) Impulsar la normativa para su creación y los mecanismos para su financiamiento.

Como es previsible, la ruta crítica no tiene atajos y lleva tiempo y esfuerzo. Es indispensable un diseño adecuado, tomando en cuenta el análisis de la oferta exportable, el grado de desarrollo de los exportadores y sus necesidades. La posibilidad que se realice el diseño con organismos como los anotados abre también

la posibilidad para lograr financiamiento de parte de ellos. Como una alternativa para la inversión inicial se puede tomar en cuenta este tipo de opciones. En suma, se plantea un proceso que parte con una decisión política del gobierno para evaluar lo que hoy no funciona y requerir asistencia en el diseño de un nuevo esquema.

## Referencias

Cruz M, Lederman D, Zoratto L. (2018). "Anatomy and Impact of Export Promotion Agencies" Policy Research Working Paper 8470, World Bank.

International Trade Center (2014) "Trade Promotion Organizations and Investment Promotion Agencies: are they merging?"

Jordana J, Volpe C, M, Gallo A. (2010) "Export Promotion Organizations in Latin America and the Caribbean: An Institutional Portrait" IDB working paper series No. IDB-WP-198

Lederman D, Olarreaga M., Payton L. (2006) "Export Promotion Agencies: What Works and What Doesn't" World Bank Policy Research Working Paper 4044

Olarreaga M, Sperlich S, Trachsel V. (2015) "Export Promotion: what works?" CEPR Discussion Paper No. DP11270

UNCTAD(2001), The World Of Investment Promotion At A Glance: A Survey of Investment Promotion Practices.

UNCTAD (2013), Optimizing government services: A Case for Joint Investment and Trade Promotion?



Organización  
Internacional  
del Trabajo

## **ANEXO 3**

# **“Marco normativo para los acuerdos para mejora de la productividad”**

### **PROPUESTA PARA EL MDPyEP**

PROPUESTA DESARROLLADA POR EL CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS  
PRIVADOS DE BOLIVIA

## **I. Esquema General de la Política Pública**

Se plantea generar un marco normativo en base a un Decreto Supremo que defina un mecanismo estándar para que las empresas puedan presentar voluntariamente programas de mejora en productividad para su aprobación y registro en el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. Son programas individuales, con incentivos aplicables también de manera individual.

Esta iniciativa deriva de la Ley de Promoción de Inversiones, misma que crea la posibilidad de concesión de incentivos a la inversión. En este caso, se plantean incentivos condicionados para impulsar inversiones que tengan impacto en la productividad. Solo cuando los interesados proponen un programa de mejora en la productividad, con indicadores, resultados y metas, estos incentivos se activan. En consecuencia, no son automáticos y tienen carácter temporal hasta la conclusión de plazo, evaluación y finalización.

La esencia de los programas/acuerdos de productividad se basan en dos pilares: el primero es la incorporación de tecnología, equipos y maquinaria que contribuyan a incrementar la producción de una empresa, manteniendo el nivel de empleo existente o ampliándolo. Por el mismo consumo de mano obra se espera mayor producto o si este se incrementa, se espera una relación mayor de producción por trabajador. El segundo pilar implica un programa intensivo y específico de capacitación del trabajo (preferiblemente en el puesto) que suponga mayores destrezas técnicas para la operación de tecnología o maquinaria incorporada en el proceso productivo. Este proceso de capacitación es relevante y consecuencia de la incorporación de tecnología; supone adiestrar, capacitar y formar a los trabajadores en la materia relevante y con la perspectiva de incrementar la producción de bienes y servicios existentes o la innovación con la generación de nuevos productos, sea para el mercado interno o para las exportaciones.

En el caso de la incorporación de tecnología, maquinaria equipos e innovación, el incentivo condicionado implica la facilitación en la compra de éstos; inicialmente se anticipa la medida para para la importación, pero en la medida que el programa pueda generar resultados debería también cubrir la compra de tecnología de origen nacional.

Para el efecto, se plantea cero aranceles de importación y cero IVA importación aplicables a una lista de bienes de capital que debe reflejar la incorporación de tecnología. Por exclusión se podrían excluir bienes como

automotores, repuestos, y muchos otros que no reflejan una innovación en los procesos productivos. De todas maneras, cabe recordar que el Plan de Mejora en Productividad que cada empresa desarrolle y someta a registro y/o aprobación del Ministerio, describirá el tipo de maquinaria, equipo o tecnología que se busca incorporar y permitirá excluir aquello que no represente una innovación real con impacto en productividad.

En el caso de inversión de parte de la empresa en capacitación, se plantea que todos los gastos previstos en el Plan de Capacitación (vinculado a la incorporación de tecnología), sean totalmente deducibles y que la Administración Tributaria reconozca plenamente las facturas correspondientes (enmarcadas en el Plan) sin mayor trámite. Esto podrá incluir gastos de capacitadores, consultores, alquileres de facilidades, refrigerios y otros ítems que no son regularmente asociados al giro del negocio, pero son parte del Plan de Capacitación.

El Plan o Programa de mejora en productividad a ser suscrito con el Ministerio, tendrá un conjunto de metas e indicadores que midan su efectividad. Mediante Decreto Supremo se pueden anotar de manera general principios en el contenido del Plan, compromisos, metas e indicadores relevantes, específicos, medibles y la necesidad de presentar una línea de base. El plan establecerá al menos una medición intermedia y la medición final, que debería ser realizada por un consultor. La empresa deberá presupuestar la contratación de este consultor y el Ministerio participará en la no objeción para su contratación, asegurando la objetividad e imparcialidad de su trabajo.

El logro de las metas del Plan o Programa podría suponer que el diferimiento en el cobro del IVA por la importación de tecnología, en el marco del Programa, resulte en la exención definitiva de este gravamen, generando un claro incentivo para que la empresa comprometa el esfuerzo necesario para lograr las metas. En el componente de capacitación, el logro de las metas podría suponer no solo la deducibilidad de gastos elegibles, sino la posibilidad de usar estos gastos para acreditar el pago de utilidades hasta un porcentaje de las mismas. Por ejemplo, en el caso de cumplimiento de metas, hasta el 10% de la liquidación del IUE en el año de finalización del programa podría ser acreditado con los gastos elegibles de capacitación.

Se ha pensado que a efectos de que la capacitación tenga un efecto permanente en el trabajador, el Programa individual que cada empresa presente, debería implicar que el Sistema Nacional de Certificación de Competencias participe otorgando la debida acreditación de capacidades

adquiridas, en favor de todos los trabajadores beneficiados. Esto contribuiría a dinamizar el uso de estas certificaciones, el reconocimiento de capacidades de los trabajadores y su eventual capacidad para negociar mejoras de retribución por su mayor productividad. Alternativamente, esto podría suponer mayor capacidad de movilidad para el trabajador, de modo que pueda acceder a mejores condiciones con otro empleador.

En suma, el objetivo de la política pública es implementar una herramienta para mejorar la productividad en las empresas bolivianas. Estas mejoras suponen inversiones de parte de las empresas, y por lo tanto, la política también es una herramienta de incentivo a éstas. La política incorpora incentivos condicionados que se activan solo cuando las empresas invierten, incorporan tecnología e invierten en el capital humano asociado. Estos incentivos se activan frente a evidencia incontrovertible, como el ingreso de tecnología (evidenciada con toda la documentación de aduanas) y la realización de egresos en el marco de las iniciativas de capacitación (que quedan sujetos a fiscalización regular como las tareas continuas del Servicio de Impuestos Nacionales).

## **II. Definiciones**

**Mejora en Productividad.** - A efectos de la presente política pública, se entiende como Mejora en la Productividad un incremento en la producción de la empresa, atribuible a la incorporación de tecnología, equipos, maquinaria, acompañado de la inversión en capacitación de personal asociado a la incorporación de tecnología. La mejora de productividad supone el incremento de la producción por trabajador y el mantenimiento del número de trabajadores. Bajo ninguna circunstancia la Mejora en Productividad podrá incidir en la separación o despido de trabajadores de la empresa.

**Marco Normativo para Mejora en la productividad.** – Decreto Supremo y reglamentos que definen el Programa que será implementado por el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.

**Programa Empresarial de Mejora en Productividad.** - Documento generado por cada empresa interesada en suscribir un Acuerdo de Productividad con el MDPy EP. Dicho documento es un plan puntual, a implementarse en un plazo no mayor a 5 años, por el cual la empresa interesada define un conjunto de acciones, metas y recursos dirigidos a incrementar de manera permanente su productividad.

**Reglamento para preparación de Programas Empresariales de Mejora en Productividad.** – Es una o mas resoluciones ministeriales que definen los contenidos mínimos de los Programas Empresariales de Mejora en Productividad. Estos incluirán, entre otros acápites, un diagnostico inicial de la productividad de la empresa, reflejando los valores iniciales o línea de base de productividad por trabajador; productividad en relación al capital o patrimonio, activos, etc. El diagnostico reflejara los procesos sujetos a mejora de productividad, la maquinaria o tecnología requerida para lograr mejoras, las inversiones correspondientes y las mejoras en otros procesos conexos como el acceso/acopio de materia prima, etc.

También incluirán una descripción de los efectos esperados de la incorporación de tecnología en variables clave como la producción, el valor agregado, el empleo, las ventas, los márgenes de rentabilidad y la sostenibilidad ambiental, entre otras variables. Incluirá una proyección de las operaciones, el incremento en producción y las condiciones de mercado que absorban dicha producción adicional.

En lo que corresponde al componente de capacitación específica, el reglamento definirá la información a presentarse para reflejar el numero de trabajadores que podrían ser capacitados, una aproximación a los contenidos, plazos de capacitación, ítems de gasto y un presupuesto tentativo que identifique objeto del gasto para poder validarse la conformación plena de crédito fiscal en cada caso.

**Acuerdo de Mejora en la Productividad.** - Es el documento suscrito entre el MDPyEP y el representante legal de la empresa que lo ha propuesto. Este documento define los derechos y obligaciones de las partes en el marco del Programa propuesto. Define condiciones de protección a la información presentada (reserva) y el uso exclusivo de la misma en el marco del Programa. El Programa Empresarial de Mejora en Productividad, aprobado por la instancia interna del MDPyEP será anexo y conforma parte del Acuerdo de Productividad. Este acuerdo define el plazo de duración del Programa propuesto y en base al logro de indicadores define la posibilidad de exención del IVA importaciones para los bienes de tecnología y la posibilidad de acreditación de gastos de capacitación contra el IUE hasta un máximo no mayor al 10 por ciento de las utilidades.

**Tecnología, maquinaria y equipos sujetos a importación bajo el Programa.** – Son bienes de capital que, aplicados a los procesos productivos en el marco de los Programas que presenten las empresas, implicaran una mayor productividad del trabajo y del capital. Estos bienes

facilitan la producción y la incrementan considerando el mismo nivel de otros insumos, incluso el trabajo. También son bienes que contribuyen a la innovación, ampliando la oferta de productos y servicios que previamente la empresa no generaba. Contribuyen al objetivo de la diversificación de la producción, la inserción internacional y las exportaciones. Cada Programa de mejora en la productividad presentara el detalle de estos bienes a ser importados con el beneficio del diferimiento y eventual exención (condicionada al logro de metas).

**Plan de Capacitación.** – Es el conjunto de iniciativas, actividades y acciones dirigidas a capacitar al personal de la empresa, para el uso, operación y mantenimiento de los equipos y tecnología incorporados mediante el Programa Empresarial de Mejora en Productividad. Este Plan detalla el numero de trabajadores a ser capacitados, las áreas de capacitación, los recursos a ser empleados en su capacitación, sea capacitadores locales o externos, la estrategia de capacitación y una descripción general de las actividades, costos y objeto del gasto (alquiler de salones, refrigerios, pasajes, viáticos, otro transporte para el personal, materiales, indumentaria, etc.)

El plan de Capacitación presentará indicadores de avance y cumplimiento, mismos que serán verificables. Debe contemplar la certificación de nuevas competencias a cargo del Sistema Plurinacional de Certificación de Competencias, de modo que parte de los indicadores generales de desempeño incluirán las certificaciones correspondientes para los trabajadores capacitados. Es posible que este sistema no tenga capacidad para certificar todas las materias objeto de capacitación y en tal caso corresponderá una certificación de parte de proveedor de tecnología, el capacitador externo o interno.

Los planes de capacitación podrán incluir negociaciones entre el empleador y los trabajadores capacitados, para fijar compromisos que aseguren estabilidad laboral en beneficio del trabajador, pero también permanencia mínima en servicios a efectos de que la inversión en capacitación no sea puesta en riesgo por la probabilidad de renuncia del trabajador. Estos acuerdos no podrán exceder un plazo de 3 años posteriores a la finalización de la capacitación.

**Indicadores Sujetos a Evaluación.** - Los Programas estarán sujetos a evaluación de parte del MDPyEP en cuanto al cumplimiento de sus indicadores clave. Por lo tanto, existirán líneas de base y metas para estos indicadores, mismos que abordarán medidas de incremento en la productividad general, la productividad laboral, la innovación, la

producción y otros que se acuerden. Es importante señalar que los indicadores deben ser específicos, medibles, relevantes, alcanzables y definidos en el tiempo. Deben ser pocos indicadores y fáciles de construir, monitorear y reportar. El MDPyEP deberá tomar especial cuidado en no exigir información no necesaria ni crítica, evitando generar carga administrativa tanto para las empresas como para el propio ministerio. Cualquier exceso podría significar una desmotivación para las empresas y el fracaso del programa. De igual manera, se debe garantizar la reserva total de esta información, misma que de hacerse pública podría perjudicar los factores de competitividad empresarial. Por último, esta información no podrá ser usada para fines distintos del Programa, como ser fiscalización tributaria, laboral u otra.

### **III. Lineamientos Generales de Operativa**

En la primera fase el MDPyEP trabajara el Decreto Supremo de creación del marco normativo para estos acuerdos y las resoluciones ministeriales reglamentarias del Decreto. Durante esta fase se recomienda coordinar con el sector empresarial que es quien debe reaccionar positivamente participando del programa.

El MDPyEP trabajara en una campaña de difusión del programa, sensibilizando al empresariado sobre las ventajas y oportunidades del Programa. Ello puede contemplar talleres en las organizaciones gremiales como Federaciones Departamentales de Empresarios, Cámaras, Asociaciones, etc. Puede incluir campañas en medios y redes sociales. Es importante alertar sobre la existencia del Programa si se espera reacción de adhesión al mismo.

Aprobada la normativa, el MDPyEP habilitara una oficina de atención al empresario a efectos de la implementación de los Programas Empresariales para la Mejora en la Productividad.

Las empresas interesadas formularán sus Programas en los formatos pre establecidos por el MDPyEP. A efectos de orientación, en la pagina web del Ministerio se publicarán algunos documentos como ejemplo, de empresas hipotéticas, tratando de cubrir las circunstancias mas generales y de aplicación transversal a la mayor parte de los sectores de la economía.

El MDPyEP podrá suscribir acuerdos con las instituciones gremiales empresariales, de modo que el personal de estas instituciones sea

capacitado para asesorar a sus empresas afiliadas en la formulación de estos programas. Las empresas que libremente decidan, podrán acceder a estos servicios de apoyo. Estos servicios podrán ser prestados como parte de la batería de beneficios para sus asociados o con algún cargo que será libremente acordado entre las partes.

Los programas serán remitidos al MDPyEP para su análisis y aprobación, estableciéndose un plazo máximo para este trámite. Siendo de interés para el MDPyEP el éxito del programa, una medida de desempeño de la unidad ministerial a cargo, será la cantidad de programas aprobados y en curso de implementación.

La oficina/unidad a cargo, programara una reunión con la empresa para aclaración, complementación y correcciones del Programa. En dicha reunión y con nota expresa, se hará notar todas las observaciones en bloque, evitando requerimiento parciales y secuenciales.

La oficina/unidad a cargo emitirá la aprobación final del Programa y preparará el Acuerdo a suscribirse entre el Representante Legal de la empresa y el ministro. Aprobado el acuerdo, se fijará un plazo máximo para el inicio de la implementación del mismo.

A tiempo de la tramitación de importación de tecnología, equipos y maquinaria, en el marco del Programa, el MDPyEP emitirá una certificación suficiente que permita la tramitación del diferimiento de pagos correspondientes a aranceles e IVA para tales bienes. Con este documento, las instancias gubernamentales correspondientes deberían dar curso inmediato al diferimiento. Es importante la coordinación de este proceso con el Viceministerio de Política Tributaria de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En el caso del componente de capacitación, una vez aprobado el Programa y previa a la implementación de la capacitación, la empresa remitirá, con mayor detalle y posibles ajustes, el plan de capacitación y presupuesto, describiendo las partidas de gasto y los montos estimados. Esta información, una vez validada, será remitida por el MDPyEP al Servicio de Impuestos Internos, para que éste registre el mismo y sea considerado por los fiscalizadores a tiempo de realizar las tareas de auditoria regulares. El SIN emitirá una resolución de directorio general que definirá los procesos internos que aseguren que los gastos incurridos en las capacitaciones sean plenamente reconocidos y deducibles, dentro los márgenes que definen los Planes de Capacitación. La empresa contara con

las copias y documentos suficientes que le permitan hacer exigible este derecho.

El MDPyEP remitirá una copia del Plan al Sistema Plurinacional de Certificación de Competencias para que éste se pronuncie sobre su capacidad de certificar capacidades mejoradas en el marco de cada Programa Empresarial. En caso positivo, estas certificaciones serán parte de los resultados a ser valorados hacia el final de cada programa. Caso contrario, solo se podrá requerir las certificaciones que emitan los proveedores de la capacitación.

Durante la implementación del Programa de Mejora en la Productividad, la empresa podrá realizar consultas a efectos de asegurarse que está realizando las acciones necesarias para poder consolidar los incentivos fiscales, tales como aquellos en la fase de arranque: i) diferimiento en el cobro de Arancel e IVA; ii) Reconocimiento de la deducibilidad de gastos de capacitación. Así mismo, la empresa podrá hacer las consultas necesarias para asegurar que la implementación dará lugar a la consolidación de incentivos en la fase de cierre que son: i) exención definitiva de aranceles e IVA importaciones y ii) acreditación de gastos de capacitación hasta un máximo equivalente al 10% de las utilidades empresariales en el año de cierre del Programa.

Las consultas y respuestas realizadas en el marco de lo señalado serán vinculantes, en el sentido que la aplicación de las mismas deberá ser considerada en la evaluación correspondiente que habilite la obtención de los incentivos señalados. Por lo tanto, el MDPyEP deberá tomar los recaudos necesarios para generar certidumbre en sus respuestas, generando los mecanismos internos de coordinación con otras reparticiones del Estado.

A efectos de la evaluación final, la empresa formulara un documento de cierre siguiendo los parámetros generales que emita el MDPyEP. Este ministerio generará una base de datos con consultores habilitados para la formulación de un informe de evaluación. La empresa contratara de una lista corta de tres consultores, al encargado de la preparación del informe final. Con base a este informe y los datos adicionales que se requieran, el MDPyEP determinara el cumplimiento de las metas y la procedencia para: i) la exención definitiva de los gravámenes diferidos y ii) la acreditación de gastos de capacitación hasta un máximo de 10% de las utilidades.

#### **IV. Esfuerzo Fiscal**

La política propuesta implica el diferimiento en el pago de obligaciones por la importación de tecnología. Muchos de los productos ya tienen aranceles bajos sino cercanos a cero. Sin embargo, el costo relevante es el IVA importaciones. El diferimiento tiene un costo en el tiempo y dado que se contempla la exención definitiva en caso de cumplimiento de metas, el esfuerzo fiscal estaría asociado al 13% que se dejaría de recaudar por la vía IVA importaciones.

Cada Programa empresarial supone un conjunto de metas en las que el incremento en la producción es una de las centrales. En la medida que la producción sube y las ventas acompañan, las recaudaciones por el concepto de IVA mercado interno también deberían incrementarse, de modo que el esfuerzo fiscal inicial debería compensarse en el tiempo.

En el marco de cada Programa Empresarial, se debería contrastar y evaluar para que el incremento de la producción del periodo represente un potencial de recaudación adicional IVA igual al monto de las exenciones tributarias por la importación de bienes de tecnología, equipos y maquinaria. De esa manera, la política se haría sostenible en términos fiscales. Como regla se podría establecer que el crecimiento de producción y ventas previstas en un plazo no mayor a 5 años, debe asegurar una recaudación IVA adicional, equivalente al monto dejado de percibir por el diferimiento o potencial exención definitiva de estos cargos fiscales.

El siguiente cuadro presenta cifras globales de importación. Dos categorías importantes son las referidas a bienes de capital para la Agricultura y la Industria. En el concepto de la incorporación de tecnología, maquinaria y equipos que se plantea en los Programas Empresariales de Productividad, no necesariamente calzan todos los bienes de capital, sino son un subconjunto de éstos. Sin embargo, a efectos de presentar una aproximación se emplea ambas categorías sin mayor discriminación.

## Importaciones en millones de dólares

	Año
	2018
	Medidas
Grupo CUODE	Valor CIF (\$us.) MM
TOTAL	10.046
Diversos	30
Bienes de Consumo No Duradero	1.207
Bienes de Consumo Duradero	1.018
Combustibles, Lubricantes y Productos Conexos	1.357
Materias Primas y Productos Intermedios para la Agricultura	427
Materias Primas y Productos Intermedio para la Industria	2.149
Materiales de Construcción	559
<b>Bienes de Capital para la Agricultura</b>	<b>149</b>
<b>Bienes de Capital para la Industria</b>	<b>2.430</b>
Equipo de Transporte	431
Piezas y Accesorios de Equipo de Transporte	285
Efectos Personales	4

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística

Bienes de Capital Agricultura e Industria	2.579
IVA 13%	335
Se asume que se activa el 20% mediante acuerdos	67

El total importado equivale a US\$ 2.579 millones de los cuales el 13% por el IVA importaciones suma US\$ 335 millones para el año 2018.

Es perfectamente razonable esperar que no todas las empresas se adhieran a la iniciativa de inicio. Muchas empresas no estarán en condiciones de invertir en general y en productividad en particular, y otras posiblemente no perciban la necesidad, sea porque ya tienen avances o porque el mercado previsto no ayuda a amortizar nuevas inversiones en general. Finalmente, no todas las empresas reaccionaran al mismo tiempo en búsqueda de mejoras en productividad.

Siguiendo esa lógica, si se asume que se implementan acuerdos para una fracción como el 20 por ciento, se podría entender que son afectadas ese porcentaje de las importaciones de bienes de capital, cifra que suma US\$ 67 millones que representarían el costo fiscal por el diferimiento o eventual exención.

La recuperación de esa recaudación esta ligada al incremento de la producción y ventas que debe ser parte de los Programas y mentas específicas en cada Acuerdo de Mejora en la productividad. Cabe remarcar que solo con el cumplimiento de esas metas se activa la exención definitiva.

En el siguiente cuadro se proyecta el PIB (valor agregado) a precios corrientes para los dos segmentos considerados en este análisis. Por consistencia, se toma el 20 por ciento del PIB en cada caso.

#### Proyección de incremento de recaudación IVA

PIB Sectorial en US\$ Corrientes (20%)	US MM	Crec 10%	Diff.	13%	Acum 5 años	Diff Acum	13%
PRODUCTOS AGRICOLAS INDUSTRIALES	152	167	15	2	244	93	12
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	829	911	83	11	1334	505	66
TOTAL	980	1.078	98	13	1578	598	78

Si el incremento de la producción y ventas anuales es al menos de 10 por ciento (en términos nominales), se podría alcanzar un incremento de recaudación IVA mercado interno de US\$ 13 millones anuales. El efecto en un periodo de 5 años podría implicar recaudaciones adicionales por US\$ 78 millones, logrando de esa manera recuperar el esfuerzo fiscal inicial de US\$ 67 millones.

Es importante remarcar que las condiciones para asegurar este tipo de resultados pueden ser diseñadas y controladas en los acuerdos individuales, definiendo las metas incrementales necesarias, que también deben ser posibles de alcanzar. En términos de riesgos fiscales, estos se concentran en el costo de diferimiento en los casos de no consecución de metas. Es decir, en el caso que la empresa no logre resultados, no se activará la exención, la empresa debe cancelar los cargos diferidos y el costo efectivo será el costo de oportunidad por el diferimiento.



## **ANEXO 4**

# **“Propuesta de Decreto Supremo – Acuerdo de Productividad**

### **PROPUESTA PARA EL MDPyEP**

PROPUESTA DESARROLLADA POR EL CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS  
PRIVADOS DE BOLIVIA

## EN CONSEJO DE MINISTROS

**DECRETA:**

### CAPÍTULO I

#### DISPOSICIONES GENERALES

**ARTÍCULO 1. (OBJETO).** El presente Decreto Supremo, en el marco de las necesidades de reglamentación de la Ley de Promoción de Inversiones No. 516 de 4 abril de 2014, tiene por objeto aplicar incentivos para la incorporación de tecnología, maquinaria y equipos; así como procesos de capacitación técnica y tecnológica que permita mejorar la productividad y la competitividad de las unidades productivas en el territorio nacional. La naturaleza de los incentivos es condicionada a dos factores indispensables que son:

- a. Que los beneficiarios realicen, con cargo a sus recursos y/o financiamiento, inversiones en tecnología, equipos y maquinaria, además de la capacitación relevante de su personal, para el uso de los mismos.
- b. Que los beneficiarios definan en un Plan de Mejora en la productividad, metas concretas y éstas sean cumplidas en un plazo de hasta 5 años.

**ARTÍCULO 2. (AMBITO DE APLICACIÓN).** El presente Decreto Supremo se aplica a todas las unidades productivas bolivianas y extranjeras formales que realicen actividades en el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia

**ARTÍCULO 3. (RESPONSABLES).** I. Son responsables del cumplimiento del presente Decreto Supremo:

- a) Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, encargado de la generación de los Acuerdos para la Mejora de la Productividad.
- b) Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, encargado del nivel normativo.
- c) El Servicio de Impuestos Internos, responsable de la administración tributaria
- d) La Aduana Nacional, responsable de la implementación de la política arancelaria

### CAPÍTULO II

#### ACUERDOS DE PRODUCTIVIDAD

**ARTÍCULO 4. (ACUERDOS DE PRODUCTIVIDAD).** I. En el marco de la mejora de la productividad, cada unidad productiva que opera formalmente en el territorio nacional que quiera gozar de los beneficios del diferimiento del IVA importaciones, exención del GA y de las deducciones impositivas por capacitación asociada a las inversiones en tecnología,

equipos y maquinaria, deberá firmar un Acuerdo de Productividad con el MDPyEP, con base en los siguientes instrumentos:

- Plan de Mejora de Productividad; documento generado por cada empresa interesada en suscribir un Acuerdo de Productividad con el MDPyEP. El Plan de Mejora en Productividad que cada empresa desarrolle y someta a registro y/o aprobación del Ministerio, describirá el tipo de maquinaria, análisis de ventas de los últimos 5 años y proyección de las mismas, equipo o tecnología que se busca incorporar, establecerá metas de productividad en el plazo máximo de 5 años.

En el caso de empresas nuevas y reciente creación se emplearán proyecciones por periodos similares.

- Plan de Capacitación, documento generado por cada empresa que consigna las acciones para la capacitación técnica vinculada a su plan de mejora de productividad y a la incorporación de tecnología en la empresa, detallando sus alcances y egresos vinculados.

II. El contenido referencial del Plan de Mejora de Productividad y del Plan de Capacitación será establecido mediante Resolución del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.

III. Los Acuerdos de Productividad y sus anexos de Plan de Mejora de Productividad y Plan de Capacitación, serán aprobados mediante Resolución del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.

**ARTÍCULO 5. (MONITOREO Y EVALUACIÓN).** I. El Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural realizará el monitoreo al cumplimiento de los Acuerdos por la Mejora de la Productividad, establecidos entre el sector privado y el Estado en el marco de su Plan de Mejora de Productividad.

II. Se establece una medición intermedia y la medición final a los Acuerdos de Productividad.

### **CAPITULO III**

#### **INCENTIVOS A LA INCORPORACIÓN DE NUEVAS TECNOLOGIA, MAQUINARIA Y EQUIPOS**

**ARTÍCULO 6. (DIFERIMIENTO DEL PAGO DEL IVA IMPORTACIONES PARA BIENES DE CAPITAL).** I. Se difiere el IVA Importaciones a la importación de bienes de capital, por un período que no exceda cinco (5) años, para bienes de capital nuevos y/o usados destinados a la transformación de la matriz productiva y recambio tecnológico.

II. Los bienes de capital, tecnología y equipos a considerarse para los incentivos serán definidos en cada Acuerdo de Productividad, mismo que será aprobado y registrado por el MDPyEP, mediante resolución ministerial. Las autoridades encargadas de la administración tributaria y aduanera darán curso a los beneficios que en cada caso correspondan.

**ARTÍCULO 7. (INCENTIVO A LA CAPACITACIÓN TÉCNICA).** I. Hasta el 10% de la liquidación del IUE en los años de implementación efectiva de cada Acuerdo de Productividad podrán ser acreditados con los gastos elegibles ejecutados en capacitación. Cuando en las evaluaciones se cumplan las metas planteadas en el Plan de Mejora de Productividad, dichas acreditaciones quedaran consolidadas a favor de la unidad productiva. Caso contrario, una vez verificado el incumplimiento, se revertirán haciéndose exigible el pago de los montos acreditados del IUE a favor del Estado.

II. Todos los gastos de capacitación, identificados como partida u objeto de gasto y presupuestados en el Plan de Capacitación de los Acuerdos de Productividad, serán deducibles, para lo cual la administración tributaria tomara en cuenta esta información a tiempo de la valoración del crédito fiscal y posteriores acciones de fiscalización.

III. Podrán ser acreditados contra el IUE gastos de alimentación para capacitación, pago a capacitadores, gastos de viaje y otros, siempre y cuando se hayan realizado para capacitación técnica en el marco de los Acuerdos de Productividad y el Plan de Capacitación que cada unidad productiva presente al MDPyEP.

Las inversiones en capacitación podrán derivar en la certificación de competencias nuevas a favor de los trabajadores. Para el efecto, el Sistema Plurinacional de Certificación de Competencias u otra entidad legalmente acreditada para el efecto podrá participar otorgando este reconocimiento a las capacidades laborales. Los Acuerdos de Mejora de la Productividad contemplaran los recursos y acciones necesarias para la contratación de estos servicios.

Siendo que la acreditación no está bajo control directo de las unidades productivas, sino de los trabajadores individualmente, su interés, aprovechamiento y evaluación, no condiciona la consolidación de los incentivos, ni es parte de las evaluaciones de resultados de los Acuerdos de Productividad.

**ARTICULO 8. (EVALUACION DE LA EFECTIVIDAD DEL INCENTIVO).** I. Para evaluar el éxito de la aplicación de los incentivos:

- a. La empresa establecerá en su plan de mejora de productividad las metas de productividad, crecimiento y expansión que deriven en una mayor contribución tributaria en el tiempo. Al cabo de la implementación del Plan de Productividad, los impuestos adicionales que hubiere pagado el beneficiario deberán ser al menos iguales al valor actualizado de la exención del IVA importaciones concedido en el Plan de Productividad.
- b. En el caso de empresas de reciente creación aplica el mismo criterio, puesto que inicialmente no pagaban obligaciones y la totalidad de los impuestos que paguen será adicional.

Todos los Acuerdos de Productividad deberán contemplar la preservación de empleos directos e indirectos existentes previa la implementación de los mismos. En caso de emprendimientos de reciente creación solo existe posibilidad de crear nuevos empleos.

II. La aplicación de incentivo contempla los siguientes criterios:

- a. Si al final de los 5 años de instaurado el beneficio se establece que los impuestos adicionales pagados en razón a la aplicación del plan son mayores al IVA-Importaciones diferido y su actualización, los primeros compensaran al segundo, de modo que quede saldada la deuda por IVA Importaciones.
- b. Si al final de los 5 años de instaurado el beneficio se establece que los impuestos adicionales pagados en razón del programa de productividad son menores al IVA importaciones diferido y su actualización, el beneficio no quedara exento, teniendo que pagar la empresa la diferencia entre el valor adicional efectivamente pagado en impuestos y el IVA importaciones diferido más su actualización.

**ARTICULO 9. (ARANCELES).** Se establece un régimen de arancel cero para todos los equipos, maquinaria y tecnología que sean parte de las inversiones que realicen las unidades productivas, en el marco de los Acuerdos de Productividad que suscriban con el MDPyEP. Siendo una política de Estado la incorporación tecnológica al aparato productivo nacional, esta disposición no está condicionada a los resultados de las evaluaciones de tales Acuerdos.

**ARTICULO 10. (DEPRECIACIÓN ACELERADA).** En el marco del acuerdo de productividad, la empresa solicitante, podrá requerir la aplicación de un esquema de Depreciación Acelerada para la totalidad o parte de la tecnología, equipos y maquinaria internados bajo el Acuerdo. Los plazos de depreciación serán específicos a cada Acuerdo en particular y los ítems incluidos en el mismo. La aplicación de un programa de depreciación acelerada deberá ser debidamente justificado por el solicitante y no podrá ser fijado por periodos menores a tres años, debiéndose considerar como referente inicial para la reducción del plazo, las tablas de depreciación vigentes y actualizadas por el Servicio de Impuestos Nacionales.

Para todos los fines que corresponda, el Acuerdo y sus anexos, serán considerandos por el SIN como referente suficiente para la habilitación de la aplicación del esquema de depreciación acelerada requerido, mismos que se aplicarán de forma específica a la operación e ítems vinculados al Acuerdo, sin que esto signifique la posibilidad de extrapolar o aplicar a cualquier otra figura o práctica contable, que no sea la generada en el marco del Acuerdo de Productividad.

## **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA.** - El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas establecerá los mecanismos impositivos y adecuará lo procesos administrativos para cumplir el presente Decreto Supremo.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA.** - El Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural reglamentara mediante resolución ministerial, los alcances técnico operativos necesarios para la implementación del presente Decreto Supremo.

## **DISPOSICIONES FINALES**

**DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA. I.** A partir de la promulgación del presente DS, se fijan 30 días calendario para aprobar las reglamentaciones necesarias para hacer cumplir el presente DS.

Ministros del Estado en los Despachos de Desarrollo Productivo y Economía Plural y Economía y Finanzas Públicas, quedan encargados de la ejecución y cumplimiento del presente Decreto Supremo.

Es dado en el Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los xx días del mes de xxx del año dos mil veinte.



Organización  
Internacional  
del Trabajo

## **ANEXO 5**

# **Propuesta de opciones fiscales – Facturas por efectivo/renta de vejez**

### **PROPUESTA PARA EL MDPyEP**

PROPUESTA DESARROLLADA POR EL CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS  
PRIVADOS DE BOLIVIA

**LA POLITICA TRIBUTARIA COMO  
INCENTIVO A LA FORMALIDAD:  
OPCIONES DE REFORMA**

**Junio 2020**

# Índice

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>125</b>
<b>2. PROBLEMAS CON EL SISTEMA TRIBUTARIO .....</b>	<b>131</b>
<hr/>	
<b>2.1. SUFICIENCIA Y EQUIDAD.....</b>	<b>131</b>
2.1.1. Capacidad Recaudatoria.....	133
<b>2.2. INDICADORES AGREGADOS DE PADRÓN Y RECAUDACIONES .....</b>	<b>137</b>
2.2.1. Indicadores Específicos del IVA .....	141
<b>3. PROPUESTAS PARA UNA FORMALIZACIÓN GRADUAL Y VOLUNTARIA</b>	
<b>145</b>	
<hr/>	
<b>3.1. FORMALIZACIÓN: FACTURAS POR EFECTIVO .....</b>	<b>148</b>
<b>3.2. COTIZACIÓN PARA VEJEZ A TRAVÉS DEL CONSUMO .....</b>	<b>156</b>
<b>3.3. RÉGIMEN EMPRENDEDOR .....</b>	<b>162</b>
<b>4. LIMITAR EL USO DE EFECTIVO Y AMPLIAR MEDIOS ELECTRÓNICOS DE PAGO</b>	<b>166</b>
<b>5. CONCLUSIONES .....</b>	<b>168</b>
<hr/>	

# **LA POLITICA FISCAL Y LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA COMO INCENTIVO A LA FORMALIDAD: OPCIONES DE REFORMA**

## **10. Introducción**

---

Durante los pasados 30 años la informalidad ha venido ganando espacio en la economía y también ha cambiado su esencia. Por décadas se desarrolló una corriente de pensamiento que entendió a la informalidad como un amortiguador social en la medida que el empleo formal no lograba expandirse luego de la crisis de los 80. Mucha de esa informalidad se concentraba en negocios unipersonales o familiares, de pequeña escala y con énfasis en la subsistencia. Entonces, la informalidad jugó un papel relevante en la generación de ingresos, especialmente en segmentos de trabajo menos calificados. En aquellos años, el contexto de débil crecimiento en la economía y el desempleo eran el marco en el que se comprendía la informalidad. Desde el ámbito tributario, la respuesta fue la creación del Régimen Simplificado como el ambiente adecuado para que estos pequeños negocios no estén fuera del sistema, fijándoles pagos únicos y su registro en la base de contribuyentes del país. La norma identificó entonces a artesanos, vivanderos y otros comerciantes minoristas. Se fijaron montos límites en capital y ventas, para definir fronteras de categorización, mismos que vinieron incrementándose a lo largo del tiempo.

A 2018 la informalidad ha evolucionado en varios sentidos, así como el contexto donde se desarrolla. En primer lugar, la informalidad ha crecido en escala de negocios, sectores y cantidad de personas involucradas en este tipo de actividades. Varios métodos de cálculo convergen en el resultado de que 6 de cada 10 personas ocupadas están en alguna actividad informal. En particular, la informalidad está conectada al comercio y la importación con mayor énfasis que en la transformación y la manufactura. En segundo lugar, la informalidad ha consolidado espacios de gran escala para cumplir sus actividades en todas las ciudades capital de departamento. La Feria 16 de julio del El Alto, la Cancha en Cochabamba, la Ramada, las Siete Calles, Los Pozos y el Abasto en Santa Cruz, la Súper Feria, Kantuta, Roberto Young y Tagarete en Oruro, la Víbora Negra, Fátima y El mercado Campesino, en Tarija y en Sucre la Man Césped, son una muestra de espacios geográficos consolidados a la informalidad. Sin embargo, esa es solo una muestra comercial de un fenómeno que tiene igualmente contraparte en la producción y es menos visible.

También existen ferias fronterizas, particularmente en regiones donde es posible captar la demanda de ciudadanos extranjeros que radican cerca. Es el caso de ferias en localidades aledañas a poblaciones fronterizas brasileras y argentinas. Entonces, al presente existen espacios comerciales apuntalados, cuya vigencia es indiscutible para cualquier autoridad local o nacional. En esos mercados se comercializa casi todo, desde maquinaria, vehículos y sus partes, medicamentos, tecnología y por supuesto artículos de menor relevancia como la prendería nueva o usada. Fenómenos más recientes incluyen el renacimiento del crédito informal y una creciente gama de servicios, igualmente informales.

Estudios recientes del Fondo Monetario Internacional ubicaron a Bolivia entre las economías más informales del planeta, aun después de la bonanza económica que podía haber sido el contraste de entorno respecto de la informalidad de los 80 y 90. En efecto, una diferencia importante de contexto es la dinámica de la economía en la bonanza (2006-2014) respecto del magro crecimiento que prevaleció luego de la crisis de los años 80.

Es importante anotar en la descripción del entorno actual un conjunto de hechos que hoy son particularmente favorables a la informalidad. Primero, el modelo de crecimiento sustentado en el consumo, mismo que tiene como componentes la renta del gas (entre otras) y un tipo de cambio apreciado que generó un ingreso mayor, medido en dólares. Ello condujo a una expansión de las importaciones legales y de contrabando, desplazando varios segmentos de producción nacional. El contrabando se apoya en la informalidad para lograr una logística excepcional de distribución y cobertura nacional e incluso transfronteriza, tal como se anotó previamente. La liquidez en la economía tuvo su parte; la senda de incrementos salariales elevados junto al pago de beneficios adicionales como el segundo aguinaldo, llenaron los bolsillos de quienes luego demandaron muchos bienes y servicios, varios comerciados en la informalidad. Para 2018, esa expansión se confirma con un crecimiento de 2000 por ciento en el Crédito Neto al Sector Público otorgado por el BCB, 34 por ciento de expansión a la banca, y una contracción de 35 por ciento en los saldos de títulos de estabilización monetaria que implican mayor dinero en la economía.

En una perspectiva de mediano y largo plazo, la visión posible de la economía boliviana tiene que incorporar, necesariamente, un proceso de mejora en la productividad, innovación, mayor valor agregado, tecnología, diversificación y complejidad en la producción. Se tiene en frente un mundo donde la base de la economía es el conocimiento y se requiere escala para llegar a mercados, lo que nuevamente nos pone la mirada en las exportaciones y los mercados globales.

Es muy difícil visualizar ese futuro con el predominio de la organización productiva informal que justamente tiene limitaciones para alcanzar lo descrito. La informalidad no puede exportar, no puede apalancarse financieramente sino hasta cierto límite, quizás en el marco del microcrédito. No puede acceder a crédito productivo formal, tampoco puede apelar a vías menos convencionales como el capital de riesgo.

La informalidad no puede articularse con el sector formal local debido a las desventajas que ello supone pues no se genera crédito fiscal cuando el informal no emite factura. La literatura que muestra bajos niveles de productividad en la informalidad es creciente y asocia tal condición a la baja escala de operaciones, costos fijos altos, poca especialización del trabajo y un claro desbalance entre factores productivos. Es decir, abundante mano de obra (no siempre capacitada) y limitado capital expresado en bienes como maquinaria, equipos, etc.

Es posible pensar en la informalidad de hoy segmentada en un tramo de pequeña escala, sin decisión de expansión, en ocasiones en una estrategia de subsistencia, limitada perspectiva o en una zona de estancamiento, dado su contexto específico. En contraste, hay un segundo tramo de informalidad que es dinámico, tiene impulsores con energía, mayor visión, decisión de crecer y oportunidades, muchas veces truncadas por su condición informal.

Entendido el problema de esa manera, emerge la necesidad de construir una vía adecuada para que estos emprendedores dinámicos puedan llegar a la formalidad percibiendo beneficios y ventajas respecto del escenario de informalidad. Mientras el primer grupo seguirá siendo informal y corresponderá un tipo de políticas para apoyarlos, el segundo grupo tiene en esencia la necesidad de evolucionar hacia un contexto formal, pero en condiciones que le favorezcan.

Una solución duradera a la informalidad pasa por contar con condiciones para que prospere la formalidad. Es decir, empleo protegido en crecida, inversión y desarrollo empresarial con perspectiva de futuro, capital humano con creciente cualidad para la producción y el emprendedurismo como factor de cambio cultural. En medio de lo descrito, dos factores particulares son determinantes de la informalidad; el primero está relacionado a la norma y los costos laborales, el segundo tiene que ver con los costos tributarios, que no solo hacen referencia a los pagos que corresponde asumir a favor del fisco, sino a la complejidad y riesgos asociados a ser un contribuyente formal sujeto a fiscalización (costos administrativos y de transacción).

Es claro que varios elementos deben ser alineados para inducir a la formalidad en base a una decisión racional de costo/beneficio. Ser formal debe ser ventajoso y no lo contrario. Particularmente para los negocios con potencial de crecimiento, la formalidad debe ser plenamente accesible y con beneficios claros como mercados adicionales, asistencia técnica, financiamiento competitivo, conocimiento y acceso a tecnología, entre otras ventajas.

Dicho ello, en el presente trabajo se aborda solo el componente tributario. Otros autores que participan en esta publicación harán énfasis en la productividad, los salarios y el mercado laboral, además con enfoques distintos en cada caso, de modo que se logre una visión más completa de la informalidad. En ese marco, cabe la pregunta respecto de si el sistema tributario actual es adecuado, no solo para la formalización, sino de manera más general, para los retos que la economía enfrenta en el futuro inmediato. Cabe anotar que el objetivo de lograr que la informalidad dinámica tribute es relevante, sin embargo, igual de importante es lograr que estos segmentos prosperen, logren mayor productividad, generen producción competitiva y empleo de calidad.

Para 2019 el Presupuesto General del Estado programó un déficit fiscal de 6.98 por ciento del PIB. Con este dato, la economía estaría registrando el sexto año consecutivo de déficit, producto de una combinación de factores. El primero es la baja en los ingresos por hidrocarburos que pasaron de 27.500 millones de bolivianos en el pico (2014) a 15.200 millones al cierre de 2018. Se trata de una caída cercana al 45 por ciento en un contexto en el que no es racional esperar una recuperación sustancial de precios ni volúmenes. El segundo es que el gasto fiscal ha crecido al punto que los ingresos corrientes alcanzan para cubrir el gasto corriente, mas no para financiar programas de inversión pública que puedan impactar en el crecimiento económico sin tener que acudir a endeudamiento a tasas aceleradas.

La literatura apunta como una de las causas de la informalidad a los sistemas tributarios complejos y difíciles de gestionar para contribuyentes actuales y potenciales. Eso es visible en estructuras productivas donde una parte importante de la producción es generada en pequeña escala y no puede solventar salarios de personal capacitado y dedicado a estas tareas administrativas (con cierto conocimiento de normas impositivas, sistemas informáticos, contabilidad, normativa laboral, pensiones, etc). Al tiempo, esa dispersión también incide en las decisiones de la Administración Tributaria que debe optimizar recursos para

recaudar, hecho que puede ser percibido como un bajo nivel de imposición de la norma para afrontar la informalidad. Al respecto, con un método a veces cuestionado, pero estándar para 190 países en el mundo, desde hace varios años el Banco Mundial elabora la publicación "Pagando Impuestos" como parte de un esfuerzo mayor para medir el clima de negocios<sup>11</sup>. En el reporte 2019, Bolivia se ubica en la posición 186, con indicadores específicos que sugieren problemas de pesadez en el sistema tributario, a la luz de la realidad de creciente informalidad y negocios de menor escala.

Lo descrito desemboca en un problema serio que es la concentración de la recaudación tributaria; las cifras oficiales reportan que el poco más del 1 por ciento del padrón de contribuyentes explica cerca del 80 por ciento de las recaudaciones, de modo que la base impositiva es demasiado estrecha. Entre Principales y Grandes contribuyentes se suma cerca de 5000 unidades productivas de casi 315 mil que están inscritas en el Régimen General de contribuyentes a 2017. Entonces, queda claro que existe un gran número de empresas que aportan poco y un número mayor de actividades que, siendo informales, no aportan nada. El 65% de las recaudaciones se generan en solo 100 empresas catalogadas como principales contribuyentes (PRICO) y cuando se aísla el efecto de YPFB y los hidrocarburos la concentración persiste. La Paz y Santa Cruz explican el 80% de las recaudaciones y las personas jurídicas representan el 88% de los ingresos.

Como es previsible, existe un costo asociado a la recaudación tributaria que es proporcional a la complejidad de la fiscalización, particularmente cuando se trata de un número amplio de unidades productivas pequeñas o mimetizadas en espacios consolidados de la informalidad. No es rentable la interdicción o control puesto que se recauda menos de lo que se gasta administrativamente en determinar deudas, evasión u omisiones. En consecuencia, las metas de recaudación impuestas a la administración tributaria terminan en la concentración de esfuerzos de fiscalización sobre los contribuyentes más grandes y visibles. Desde esa perspectiva, el sistema tributario concebido en el contexto prevaleciente en 1986 no parece tener la capacidad de resolver los problemas de hoy. De ello surge la necesidad de concebir un nuevo sistema capaz de cerrar brechas fiscales, ampliar la base de contribuyentes e incorporar a segmentos de informalidad, sobre la base de ventajas y controles más amplios y efectivos respecto de lo que la administración tributaria sola podría lograr.

---

<sup>11</sup> Haciendo Negocios

El modelo tributario de 1986 apuntó al Impuesto al Valor Agregado (IVA) como pilar de la recaudación y estableció el Régimen Complementario al IVA (RC-IVA) como impuesto controlador. Es decir, el mecanismo que activa la cadena de generación de débito y crédito fiscal IVA fue el RC-IVA aplicado al consumidor, que en ese momento correspondía a un segmento relevante de trabajadores formales a los cuales se les podía retener el impuesto para que luego lo puedan descargar y recuperar lo retenido con la presentación de facturas. Hoy la mayor parte de los trabajadores es informal, no son dependientes y no tienen ninguna necesidad de exigir facturas por sus compras. Más aún, los umbrales para la aplicación del RC IVA dentro el segmento asalariado han subido, de modo que incluso dentro esta minoría son muy pocos trabajadores los que demandan facturas. Eso claramente erosiona la recaudación y es favorable al informal que no emite facturas por sus ventas y compite con el formal.

El sistema fue concebido sin la perspectiva de que la informalidad podría avanzar en las proporciones que hoy se aprecian, lo que da cuenta de sus limitaciones. Más aún, en la perspectiva de que el IDH siga en descenso, el resto de la estructura no podrá cubrir ese vacío, lo que lleva a cuestionar no solo los problemas de ingresos fiscales sino también la dimensión y calidad del gasto público. Entonces, lo descrito hasta aquí plantea la necesidad de repensar los impuestos, pero no solo desde la perspectiva de recaudación, sino desde la óptica de que ésta contribuya a una formalización gradual y con ello una base imponible más amplia y equilibrada.

La informalidad tiene una dimensión en el comercio exterior y en especial en las importaciones ilegales que han ganado espacios grandes, desplazando a la producción y el comercio formales. Se estima que el contrabando habría subido a cifras cercanas al 8% del PIB y que el flujo que genera es mayor al valor agregado del sector "comercio formal"

El presente documento presenta un conjunto de propuestas que fueron discutidas y trabajadas por el autor en el marco de iniciativas que llevó adelante la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia en el dialogo con el gobierno durante 2017 y 2018. Desde esa perspectiva, lo que se hace en el presente trabajo es una revisión y ajuste de ideas que, por un lado, sintetizan lo trabajado previamente y por otro, actualiza los datos en la medida que oficialmente se hicieron públicos. En 2018 se conoció informalmente cierta predisposición gubernamental para lanzar iniciativas como las planteadas; sin embargo, ello no se ha concretado y tampoco se conoce si luego de la coyuntura electoral y dependiendo de los resultados, se impulse alguna de estas propuestas. Lo que es más claro no solo para este autor sino para muchos otros, es la necesidad de rediseñar el sistema tributario actual y el presente documento se enmarca en el propósito de sumar a una discusión propositiva que contribuya a la identificación de opciones.

La segunda sección de este documento presenta un diagnóstico rápido del sistema tributario para identificar las debilidades del mismo en cuanto a la cobertura del padrón, las recaudaciones del IVA y el debilitamiento del RC IVA como factor de control.

La tercera sección presenta un esquema general de propuesta de ajustes al sistema tributario y de pensiones, con varios componentes. Lo central en tales propuestas es lograr una mayor cobertura de contribuyentes a través de incentivos por los cuales los consumidores cumplan un papel relevante demandando facturas por sus compras. Es posible que la Administración Tributaria logre efectos ampliatorios si ésta se enfoca en nuevos contribuyentes, pero también es claro que al presente el sistema no incorpora mecanismos para que los consumidores sean parte del esquema de control. La propuesta intenta cambiar esta situación, que hoy incentiva para que los consumidores compren sin factura a cambio de alguna rebaja. La cuarta sección presenta una breve discusión para limitar el uso de efectivo, reducir la circulación de billetes de corte mayor (Bs. 200 y 100) al tiempo que se generan las herramientas e incentivos para ampliar los medios de pago electrónicos. Las conclusiones se presentan en la cuarta y última sección.

## **11. Problemas con el Sistema Tributario**

---

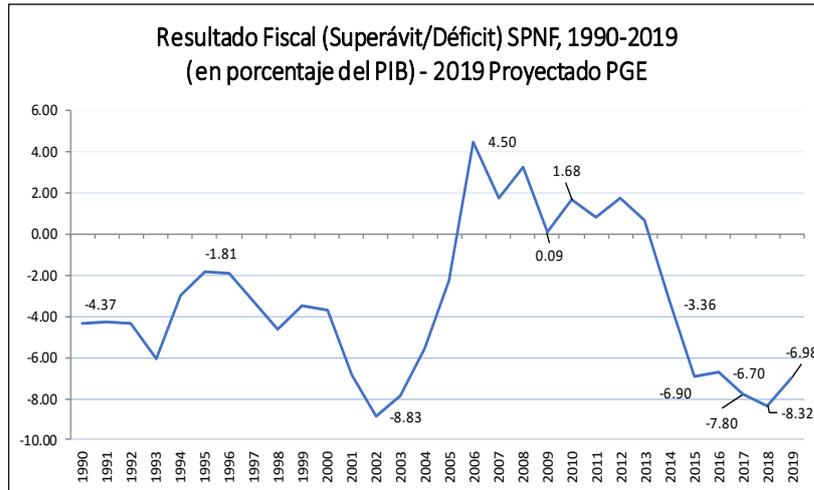
### **11.1 Suficiencia y equidad**

El sistema tributario busca proporcionar los recursos necesarios para financiar el gasto público y esa propiedad se define como *suficiencia*, que depende del número de impuestos que se aplican, el hecho que se grava, la base de contribuyentes, las alícuotas imponibles y la capacidad de la administración tributaria para recaudar.

Por su parte, la recurrente *insuficiencia tributaria* en Bolivia está ligada a dos aspectos críticos; por un lado, en varios periodos de la historia económica nacional el gasto público se ha incrementado con cargo a ingresos temporales. Lo sucedido con la expansión del gasto con cargo a la renta del IDH parece ser el nuevo ejemplo de esa lógica cíclica. Por otro lado, la concentración de la recaudación y la estrechez de la base imponible se suman como factores ligados a la acelerada expansión de la informalidad de la economía.

El gráfico 1 reporta el saldo fiscal donde puede apreciarse con claridad la tendencia de déficit fiscal en el largo plazo. En todo el periodo los saldos han sido negativos, con excepción del tramo 2006 a 2013, que corresponde a la bonanza de hidrocarburos. A partir de 2014 nuevamente se registró déficit y tomando la proyección oficial para 2019 se marcaría el sexto año de saldo negativo.

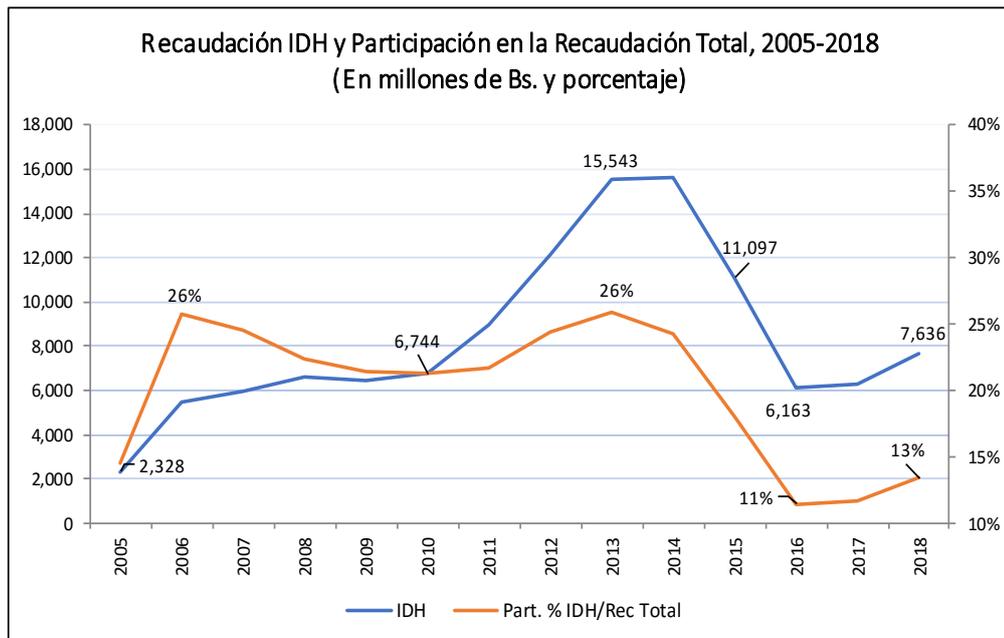
Gráfico 1



Fuente: Elaboración con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

La caída en la renta del gas ha sido fuerte después de llegar a un pico en 2014 con Bs. 15.543 millones, que significó un cuarto de la recaudación total interna y aduanera. Porcentualmente, la contracción a 2016 fue de 60%, para cerrar el año con Bs. 6.163 millones (Gráfico 2).

Gráfico 2



Fuente: Elaboración con datos del Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios 2015, MEFP.

El balance fiscal de largo plazo depende del ingreso y el gasto. La reducción del último es una tarea compleja con restricciones políticas importantes que deterioran la popularidad de los gobiernos. Sin embargo, un escenario en el que

la calidad del gasto público es cuestionada no solo por su efectividad sino también por matices negativos como la corrupción, resulta indispensable que en un enfoque integral se discuta cómo racionalizar y optimizar lo que el Estado ejecuta y los resultados que la ciudadanía requiere. Adicionalmente, existe, en la coyuntura boliviana, la necesidad de restablecer cierta coherencia macroeconómica puesto que el exceso de gasto se traduce en un drenaje de reservas internacionales.

Dicho lo anterior, cabe adelantar que el presente esfuerzo se concentra en el ingreso, en busca de ampliar la formalidad. Por supuesto que ningún esfuerzo será suficiente si el ritmo de expansión del gasto es elevado. Con esa delimitación la pregunta relevante es:

- ¿El sistema actual podrá cumplir con el objetivo de mitigar la informalidad y ampliar la base de contribuyentes?

La capacidad recaudatoria está dada por los ingresos que es posible alcanzar con un sistema tributario determinado y un esfuerzo fiscalizador óptimo. Esta capacidad recaudatoria usualmente es menor que la recaudación potencial que se obtendría si existiera un pleno cumplimiento, pero mayor que la recaudación real y efectiva.

La brecha que separa la recaudación potencial de la recaudación efectiva corresponde a la evasión tributaria; pero sólo una parte de ella, que es la diferencia entre la capacidad recaudatoria y la recaudación efectiva, es responsabilidad de la Administración Tributaria. El resto, es decir, la brecha entre la recaudación potencial y la capacidad recaudatoria, es atribuible al diseño del sistema tributario.

Para lograr *suficiencia* se dispone de dos herramientas: i) aumentar la capacidad recaudatoria y ii) mejorar la eficiencia de la administración tributaria. La primera corresponde al ámbito de la política tributaria donde importan variables tales como el nivel de las alícuotas y la amplitud de la base imponible, entre otras. Jorrat (1996) elaboró un estudio en el que incluyó el caso de Bolivia, determinando un 37% de potencial adicional de recaudación para el IVA por ampliación de la base imponible.

#### 11.1.1 Capacidad Recaudatoria.

La capacidad recaudatoria depende del diseño del sistema tributario donde importa la cantidad de impuestos, las alícuotas y el tamaño de la base imponible. Alícuotas muy altas impulsan la decisión de evasión, pero igualmente los costos administrativos, tiempo y recursos requeridos para cumplir adecuadamente las regulaciones tributarias. Más aún, cuando errores de cumplimiento conducen a

sanciones elevadas que pueden significar el deterioro de las condiciones de operación de los negocios, éstos tienen incentivos para permanecer informales evadiendo tributos y también riesgos.

### **Las Alícuotas, Costos y Sanciones**

Desde la perspectiva del contribuyente importa no solamente la alícuota, sino los costos asociados a todo el proceso de cumplimiento tributario, que implican la asignación de tiempo de profesionales que no siempre están al alcance de los pequeños negocios. Pero también, importan los riesgos y contingencias que emergen del proceso de fiscalización, pues derivan en sanciones que ahuyentan al contribuyente. En tal tipo de escenario las personas deciden por la informalidad.

La informalidad en Bolivia no es un hecho reciente pero su naturaleza ha cambiado. En los años 90 la informalidad se entendía como un segmento mayormente de subsistencia; evidencia de ello fue el monto de microcrédito promedio que fluctuaba alrededor de US\$ 500. Al presente, dentro los amplios sectores informales existen negocios dinámicos, que a diferencia de los de subsistencia, tienen tasas de expansión importantes. La evidencia de esa dinámica es nuevamente el microcrédito promedio, que a finales de 2016 superó los US\$ 13.000 por cliente, dando además paso a una nueva clasificación que distingue microcrédito y crédito PyME.

Existe un creciente segmento de negocios con perspectiva de expansión y con emprendedores que buscan crecimiento. Requieren acceso a financiamiento; necesitan relacionarse comercialmente con empresas formales, pero también varios de esos negocios mantienen un enfoque que apunta al consumidor final, mismo que en la mayoría de los casos no exige factura por sus compras, debido a las altas exenciones fijadas en el Impuesto al Régimen Complementario al IVA (RC-IVA).

### **La Base Imponible**

La amplitud o estrechez de la base imponible es un factor real que merma la recaudación tributaria. Los factores que definen ésta se generan en la disponibilidad o ausencia de mecanismos de información para la identificación e incorporación de nuevos contribuyentes (sistemas de información e inteligencia), la estructura empresarial donde importa la formalidad y la escala de los negocios.

La base imponible puede ser valorada a partir de las características del padrón de contribuyentes que se presenta en el Cuadro 1.

Los principales contribuyentes (PRICO), que están alrededor de una centena de empresas, representan 0.03% del padrón y explican el 43% de la recaudación. Si a ellos se suman los Grandes Contribuyentes (GRACO) que son cerca de 4.000 se concluye que un padrón acumulado de 1.29% explica el 79.1% de la recaudación total. Sin duda estos datos reportan una importante concentración de ingresos en pocos contribuyentes.

Cuadro 1

**Bolivia: Características del Padrón de Contribuyentes al 2017**  
(En porcentaje)

CATEGORIA	Part. % en Padron	Part. Padron Acum.	Part. % en Recaudación	Part. % Recaud. Acum.
PRICO	0.03%	0.03%	43.0%	43.0%
GRACO	1.26%	1.29%	36.1%	79.1%
Resto	77.09%	78.38%	20.7%	99.8%
Regímenes Especiales	21.6%	100.0%	0.2%	100.0%
TIPO DE PERSONA	Part. % en Padron	Part. Padron Acum.	Part. % en Recaudación	Part. % Recaud. Acum.
Persona Jurídica	8.9%	8.9%	86.7%	86.7%
Empresa Unipersonal	42.3%	51.2%	10.5%	97.2%
Persona Natural	48.8%	100.0%	2.8%	100.0%
Sucesión Indivisa	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
DEPARTAMENTO	Part. % en Padron	Part. Padron Acum.	Part. % en Recaudación	Part. % Recaud. Acum.
Santa Cruz	27.2%	27.2%	38.3%	38.3%
La Paz	28.1%	55.2%	38.4%	76.7%
Cochabamba	16.7%	72.0%	12.3%	89.0%
Chuquisaca	5.2%	77.1%	2.2%	91.2%
Tarija	7.7%	84.9%	2.1%	93.2%
Potosí	5.1%	89.9%	4.3%	97.6%
Oruro	5.1%	95.0%	1.5%	99.1%
Beni	3.7%	98.7%	0.8%	99.9%
Pando	1.3%	100.0%	0.1%	100.0%
ACTIVIDAD ECONOMICA	Part. % en Padron	Part. Padron Acum.	Part. % en Recaudación	Part. % Recaud. Acum.
Comercio	20.4%	20.4%	19.3%	19.3%
Industria Manufacturera	5.0%	25.3%	17.7%	37.0%
Petróleo y Gas Natural	0.02%	25.3%	4.8%	41.9%
Otros Servicios	39.7%	65.1%	14.8%	56.6%
Transporte y Comunicaciones	6.1%	71.2%	12.6%	69.2%
Establecimientos Financieros	0.5%	71.7%	9.2%	78.4%
Construcción	5.4%	77.1%	6.9%	85.3%
Minerales Metálicos y no Metálicos	0.8%	77.9%	6.2%	91.5%
Administración Pública	0.2%	78.0%	3.7%	95.2%
Electricidad, Gas y Agua	0.2%	78.2%	3.6%	98.8%
Agricultura Caza, Pesca	0.2%	78.4%	1.0%	99.8%
Regímenes Especiales	21.6%	100.0%	0.2%	100.0%

Fuente: Elaboración con datos del SIN 2017

Las personas jurídicas, que son organizaciones empresariales, representan el 8.9% del padrón con un aporte de impuestos equivalente al 86.7% del total. Si se suman las personas unipersonales que son el 51.2% del padrón se explica el 97.2% de las recaudaciones.

El análisis por departamento reporta que La Paz y Santa Cruz suman más de la mitad del padrón y la recaudación correspondiente alcanza a 76.7% del total. El

análisis por sector o actividad económica coloca al comercio en el primer lugar, por encima de la industria y otros servicios.

### Indicadores de Informalidad

El grado de informalidad de una economía influye en su capacidad recaudatoria; a mayor informalidad menor es la base de contribuyentes y menor la efectividad de los impuestos. La informalidad se expresa adicionalmente en el empleo y la calidad de éste. El Cuadro 2 reporta un resumen de los resultados del estudio del FMI (2018) que ubica al país, tomando el dato a 2015, entre los 15 países más informales en el mundo y en el cuarto lugar si se toma el promedio para periodo considerado. El mismo estudio tomó un promedio más extenso y de allí que se ubicó a Bolivia como el más informal del mundo.

Cuadro 2

#### Informalidad según FMI(2018) Economías Sombra Alrededor del Mundo

Ranking	País	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Prom 2004-2015
1	Zimbabwe	63.50	63.16	60.58	60.42	61.66	69.08	65.62	63.89	63.69	64.55	65.85	67.00	64.08
2	Haiti	54.67	55.02	56.53	58.25	54.15	53.72	52.93	52.30	52.49	51.84	51.21	56.38	54.12
3	Georgia	66.10	66.91	63.79	64.55	67.93	68.46	64.73	60.86	58.67	56.57	54.10	53.07	62.15
4	Nigeria	56.72	55.84	51.95	54.96	53.06	53.98	52.80	51.51	51.56	51.70	50.64	52.49	53.10
5	Gabon	58.13	55.41	59.63	58.68	60.07	63.47	58.02	54.75	53.50	52.52	53.48	52.01	56.64
6	Myanmar	43.91	39.86	48.41	46.38	48.89	49.30	48.60	47.56	45.49	43.93	43.30	50.99	46.39
7	Africa Central	42.12	41.58	39.12	38.15	38.88	38.23	37.54	36.94	37.85	52.64	55.96	50.71	42.48
8	Benin	55.49	56.38	55.79	52.75	53.52	56.63	54.49	55.12	53.64	50.71	46.33	48.28	53.26
9	Congo	46.64	46.53	47.09	44.51	44.06	46.36	44.19	44.81	45.98	45.65	41.07	46.95	45.32
10	Guatemala	53.47	53.12	50.46	49.68	50.47	53.26	52.23	51.76	50.62	50.48	47.82	46.88	50.85
11	Bolivia	66.74	65.64	61.77	59.97	54.65	58.40	55.06	51.82	49.64	48.18	46.93	45.98	55.40
12	Madagascar	39.87	40.98	41.34	42.68	38.70	43.33	44.98	45.02	44.30	46.27	44.84	45.29	43.13
13	Liberia	41.31	42.47	39.95	42.71	43.09	43.45	41.57	41.52	42.23	42.37	42.45	43.67	42.23
14	Gambia	38.90	45.77	48.19	47.90	45.28	39.78	35.17	48.57	42.64	40.95	43.81	43.64	43.38
15	Thailandia	49.45	48.70	48.24	48.11	47.84	51.22	48.65	47.88	46.67	46.74	47.25	43.12	47.82

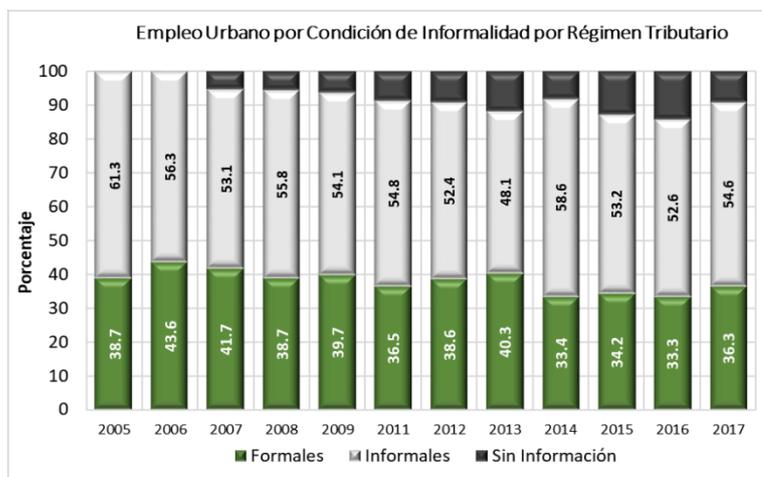
Fuente: FMI Working paper 2018

Tomando la información de las Encuestas de Hogares es posible determinar con mayor cercanía la condición tributaria de los empleadores. La encuesta identifica tres tipos de situaciones que luego permiten inferir sobre la condición tributaria y la informalidad:

- i. *Obreros(as) y empleados(as) que declaran que su unidad económica no tiene NIT, y que trabajan en organizaciones privadas u organizaciones no gubernamentales (ONG) excluyendo aquellas extraterritoriales.*
- ii. *Trabajadores (as) por cuenta propia, cooperativistas, trabajadores (as) familiares y socios (as) patronos (as) o empleados (as) que declaran que la unidad económica donde trabajan no tiene NIT.*
- iii. *Empleados (as) del hogar.*

La informalidad, medida con ese enfoque de registro tributario, estaría en 54.6% en 2017 tal como se puede apreciar en el gráfico 3, donde se muestra que ese elevado nivel se ha mantenido inclusive durante los años recientes de auge económico.

Gráfico 3



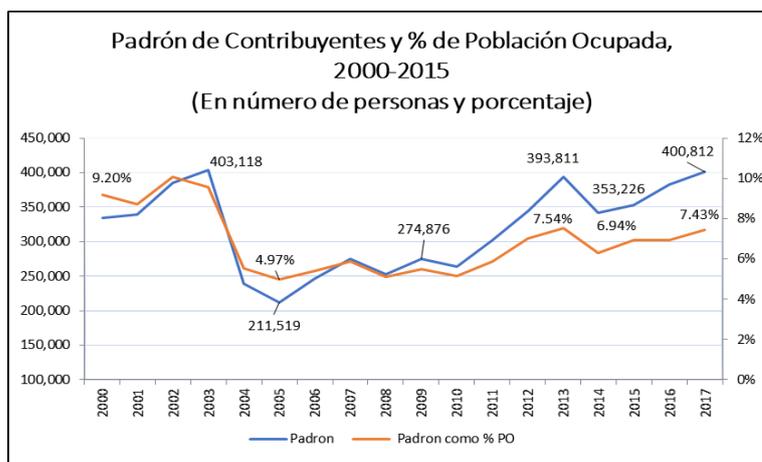
Fuente: Elaboración con datos de EMINPRO-INESAD.

## 11.2 Indicadores Agregados de Padrón y Recaudaciones

### Padrón

El gráfico 4 reporta, en el eje izquierdo, la evolución del número de contribuyentes considerando todos los regímenes (Simplificado, General y los especiales como el Agropecuario y otros). Si se comparan las cifras de inicio de los 2000 contra lo más reciente (2017), es posible apreciar un incremento leve que lleva el valor, en cifras redondas, de 334 mil a 400 mil contribuyentes.

Gráfico 4



Fuente: Elaboración con datos del SIN y UDAPE.

En el eje derecho se muestra el cociente entre el número de registros en el padrón y la población ocupada (PO); en 2017, el padrón equivale a 7.43% de la PO, dato que informa de la baja cobertura del Padrón respecto de la población que esta empleada o tiene alguna ocupación económica que le devenga ingresos.

El grafico permite extraer algunas conclusiones importantes; primero la baja cobertura y segundo la alta correlación entre variables. Tomando en cuenta los valores a partir de 2005, luego de la depuración del Padrón, la correlación entre éste y la PO es 72.5%; es decir, la evolución del registro de contribuyentes está influenciada por la PO.

En el Cuadro 3 se puede apreciar las tasas de crecimiento del Padrón en número de contribuyentes y como porcentaje de la PO, donde la dinámica de esta medida es menor al primer caso. Es decir que, aun cuando el Padrón ha crecido en 89%, la cobertura de éste respecto de la PO ha crecido menos (49%). Así, una proporción mayor de la PO no estaría siendo capturada en el registro de contribuyentes, dato que es consistente con el criterio de ampliación de la informalidad.

Cuadro 3

**Indicadores de Evolución del Padron Tributario**

<b>Año</b>	<b>2005</b>	<b>2017</b>	<b>Crec. %</b>
Padron en No. Contrib.	211,519	400,812	89%
Padron % PO	4.97%	7.43%	49%

Fuente: Elaborado con datos de SIN y UDAPE

En el Cuadro 4 se muestra las tasas de crecimiento interanual para cada componente del padrón luego de la depuración; se puede apreciar mayor dinámica en las categorías del Régimen Simplificado y GRACO, como también en el Agrario. Por otro lado, el Resto de contribuyentes en el Régimen General ha crecido a un ritmo sustancialmente menor.

Cuadro 4

### Tasas de crecimiento interanual Padrón de Contribuyentes 2005 al 2017 (En porcentaje)

GRACO	RESTO RG	RTS	STI	RAU	Total General
9.77%	5.04%	11.15%	-15.40%	14.77%	5.47%

Fuente: Elaboración con datos del Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios MEFP.

Lo descrito es importante en la medida que muestra menor crecimiento en el resto del Régimen General, donde se podría esperar mayor espacio de incorporación de contribuyentes, debido a la propia naturaleza de la estructura empresarial, donde las empresas grandes son relativamente pocas mientras que las medianas, pequeñas y micro son mayores. GRACO ha crecido por encima del promedio (5.47%) mientras que el resto del RG ha crecido por debajo de éste.

Si bien un grupo reducido de contribuyentes de gran tamaño genera una parte muy importante del ingreso fiscal en Bolivia, la lógica de ampliación incorporando muchos contribuyentes que aportan menos ingreso debe ser igual o más importante que aquella que enfatiza en los grandes. Ello, ligado a la realidad que muestra pocas empresas GRACO, apunta a contribuyentes que caerían en el Resto del RG y entre ellos los informales, que no son los más pequeños (que están en el RTS), sino aquellos que tienen mayor tamaño.

Cuadro 5

### Crecimiento del Padrón de Contribuyentes e incidencia (En número de Personas y porcentaje del 2005 y 2017)

Regímenes	Cont. 2005	Part. %	Cont. 2017	Part. %	Crecimiento	Incidencia
<b>GRACO</b>	1,687	0.8%	5,161	1.3%	205.9%	1.6%
<b>Resto RG</b>	171,269	81.0%	309,004	77.1%	80.4%	65.1%
<b>RTS</b>	21,671	10.2%	77,050	19.2%	255.5%	26.2%
<b>STI</b>	15,452	7.3%	2,077	0.5%	-86.6%	-6.3%
<b>RAU</b>	1,440	0.7%	7,520	1.9%	422.2%	2.9%
<b>Total</b>	<b>211,519</b>	<b>100.0%</b>	<b>400,812</b>	<b>100.0%</b>	<b>89.5%</b>	<b>89.5%</b>

Fuente: Elaboración con datos del Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios 2017, MEFP.

En el Cuadro 5 se muestra el crecimiento de cada categoría y la incidencia de cada caso sobre el crecimiento general del Padrón. Se puede apreciar que, sin bien el resto del RG creció más lento, su incidencia en la expansión general es la

más alta (65.1%) y de allí su importancia, como segmento capaz de ampliar efectivamente la base de contribuyentes.

## Recaudaciones y Presión Tributaria

El Cuadro 6 refleja la recaudación total por impuestos, considerando efectivo y valores para el año 2017, donde se ha clasificado los ingresos generados en el mercado interno, aquellos que son ligados a los hidrocarburos y finalmente los que se generan en las importaciones. Del total, los ingresos generados en el mercado interno representan el 61.9%, mientras que los del sector hidrocarburos e importaciones son 11.8 y 26.3%, respectivamente. La tendencia de ingresos por hidrocarburos ha sido decreciente y no se avizoran perspectivas para que esto se revierta sustancialmente.

Cuadro 6

Participación y Presión Tributaria por tipo de Impuestos 2017  
(En millones de Bs. y porcentaje del PIB a precios corrientes)

Impuesto	Recaudación	Participación		
		Participación % del Total	% del Subtotal	Presión Tributaria
IUE	8,591.1	15.99%	25.8%	3.3%
IVA (Mercado Interno)	10,349.5	19.26%	31.1%	4.0%
IT	4,391.9	8.17%	13.2%	1.7%
Conceptos Varios <sup>1</sup>	2,694.4	5.01%	8.1%	1.0%
ICE (Mercado Interno)	1,890.8	3.52%	5.7%	0.7%
IUE RE	1,058.8	1.97%	3.2%	0.4%
IEHD (Mercado Interno)	3,073.3	5.72%	9.2%	1.2%
RC-IVA	502.2	0.93%	1.5%	0.2%
ITF	490.8	0.91%	1.5%	0.2%
ISAE	122.1	0.23%	0.4%	0.0%
Régimen Agropecuario Unificado	31.4	0.06%	0.1%	0.0%
Régimen Tributario Simplificado	29.7	0.06%	0.1%	0.0%
IJ/IPJ	77.8	0.14%	0.2%	0.0%
Sistema Tributario Integrado	0.1	0.00%	0.0%	0.0%
Programa Transitorio	0.0	0.00%	0.0%	0.0%
<b>Subt. Impuestos Mercado Interno</b>	<b>33,303.9</b>	<b>61.98%</b>	<b>100%</b>	<b>12.85%</b>
IVA (Importaciones)	9,849.9	18.33%	69.8%	3.8%
GA <sup>2</sup>	3,198.3	5.95%	22.7%	1.2%
ICE (Importaciones)	953.3	1.77%	6.8%	0.4%
IEHD (Importaciones)	114.6	0.21%	0.8%	0.0%
<b>Subt. Impuestos Importaciones</b>	<b>14,116</b>	<b>26.27%</b>	<b>100%</b>	<b>5.4%</b>
IDH	6,312.6	11.75%	100%	2.4%
<b>Recaudación Tributaria y Aduanera</b>	<b>53,733</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>20.7%</b>

(1) El rubro de Conceptos Varios incluye la recaudación por concepto de adeudos tributarios, mora, multas, facilidades de pago y la recaudación desde la gestión 1990 de los impuestos i) IRPPB hasta 1994, ii) IERI hasta 1995, iii) IPR hasta 1999, iv) IRPE hasta 2002. La gestión 2009 incluye Bs470,0 millones de recaudación en valores de entidades en liquidación según Resolución Administrativa Nro.174.

(2) Recaudación en efectivo a fecha de pago de 1990 a 2004.

Fuente: Elaboración con datos del Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios 2015 MEFP e INE.

En materia de contrabando, la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia CEPB (2017) ha calculado una incidencia equivalente al 8% del PIB que, aplicando la tasa impositiva evadida por el IVA, generaría una recaudación adicional por cerca Bs. 2800 millones anuales. Lograr esos ingresos supondría un grado de efectividad difícil de lograr en términos de interdicción, pues implicaría reducir el contrabando prácticamente a un mínimo.

Los datos muestran que el efecto recaudador ligado al contrabando es importante, pero tiene un límite en la realidad. Esto muestra la importancia de ampliar la base impositiva en el mercado interno, como vía con mayor probabilidad de ampliación de la universalidad impositiva. De hecho, existen sinergias de modo que una mayor formalización en el mercado interno tendría como consecuencia una mayor recaudación por importaciones.

Considerando ambos, mercado interno e importaciones, el IVA explica el 37% de las recaudaciones, de modo que es el principal impuesto en la recaudación total. Cuando se considera solo el mercado interno, el peso del IVA representa el 31.1%, de modo que es más relevante que el IUE (25.8%). Si se considera los ingresos por importaciones, el IVA representa el 69.8% del total.

La columna referida a la presión tributaria muestra que los ingresos representan el 20.7% del PIB, cifra que incluye hidrocarburos. El dato sin IDH alcanza a 18.3%, tal como se muestra en el gráfico 7 a continuación. Es interesante notar una subida en la presión, aun sin IDH y luego una bajada primero liderada por hidrocarburos (desde 2014) y luego reflejada en la cifra sin IDH (desde 2016). Este comportamiento estaría reflejando menor dinámica económica si se entiende que los principales impuestos (IVA e IUE) están asociados a la producción, el consumo y la renta de las empresas.

### 11.2.1 Indicadores Específicos del IVA

Es indiscutible la importancia del IVA en la estructura de ingresos, tanto internos como de importaciones. Este impuesto indirecto funciona como un gravamen al consumo y permite capturar parte de la actividad informal, por lo que las mejoras en su diseño e implementación resultarían en avances relevantes en recaudación.

Existen indicadores estándar que ayudan a valorar la eficiencia recaudadora del IVA y en lo que sigue se presentan dos. Un detalle metodológico exhaustivo puede encontrarse en Thackray (2014) en un estudio para Estonia y un enfoque que prioriza la efectividad de la Administración Tributaria está disponible en DGI (2006), para el caso de Uruguay.

## Productividad e Índice de Productividad del IVA

El indicador de Productividad del IVA o Eficiencia de Recaudación IVA permite medir el alcance de la recaudación respecto del consumo total privado y público de la economía:

$$P.IVA_i = \frac{Rec.IVA_i}{CFHyG_i * \tau_i} * 100 \quad (1)$$

Dónde:

*P.IVA*: Productividad del IVA

*CFHyG<sub>i</sub>*: Consumo Final de los Hogares y Gobierno

$\tau_i$ : Alícuota general del IVA (13%)

*Rec.IVA<sub>i</sub>*: Recaudación efectiva del IVA.

En la expresión (1) el numerador es la recaudación total IVA y el denominador es el potencial de recaudación, considerando como base el consumo total y la alícuota del impuesto. Para construir el indicador se consideró datos en millones de bolivianos en una serie temporal desde el año 2000 a 2017.

Por su parte, el Índice de Productividad del IVA permite medir cuánto de recaudación (en porcentaje del PIB) permite generar cada punto de alícuota del IVA.

$$índiceP.IVA_i = \frac{Rec.IVA_i / PIB_i}{\tau_i}$$

Dónde:

*índiceP.IVA<sub>i</sub>*: Índice de Productividad del IVA

*Rec.IVA<sub>i</sub>*: Recaudación del IVA

*PIB<sub>i</sub>*: Producto Interno Bruto

$\tau_i$ : Alícuota general del IVA

Los resultados correspondientes se muestran en el Cuadro 7 donde se puede apreciar la evolución y vale la pena remarcar que se está valorando ambos al tiempo, el desempeño del IVA mercado interno e IVA importaciones.

La Productividad del IVA ha subido sostenidamente hasta un pico en 2013 (93.4%) que da cuenta de una recaudación cercana a lo que representa el potencial medido por el consumo.

### Cuadro 7

Productividad del IVA e Índice de productividad del IVA 2000 - 2017  
(En millones de Bs. y porcentaje)

Año	PIB nominal	Rec. IVA	Gasto CFH e ISFLSH	Gasto de la Adm. Pública	Prod. del IVA	Índice de Prod. del IVA	IVA como % de PIB
2000	51,928.5	2,948.6	39,655.5	7,550.0	<b>48.0%</b>	<b>0.44%</b>	5.7%
2001	53,790.3	3,250.0	40,499.3	8,458.1	<b>51.1%</b>	<b>0.46%</b>	6.0%
2002	56,682.3	3,582.3	41,842.2	9,051.0	<b>54.1%</b>	<b>0.49%</b>	6.3%
2003	61,904.4	3,893.9	43,960.3	10,227.3	<b>55.3%</b>	<b>0.48%</b>	6.3%
2004	69,626.1	4,512.6	47,281.2	11,320.2	<b>59.2%</b>	<b>0.50%</b>	6.5%
2005	77,023.8	5,313.8	51,080.3	12,304.2	<b>64.5%</b>	<b>0.53%</b>	6.9%
2006	91,747.8	6,291.0	57,594.5	13,169.7	<b>68.4%</b>	<b>0.53%</b>	6.9%
2007	103,009.2	7,487.1	65,127.9	14,481.7	<b>72.3%</b>	<b>0.56%</b>	7.3%
2008	120,693.8	9,309.5	75,100.2	16,025.0	<b>78.6%</b>	<b>0.59%</b>	7.7%
2009	121,726.7	8,862.1	79,733.2	17,904.5	<b>69.8%</b>	<b>0.56%</b>	7.3%
2010	137,875.6	10,259.4	85,894.4	19,069.9	<b>75.2%</b>	<b>0.57%</b>	7.4%
2011	166,231.6	14,091.9	100,909.8	22,901.9	<b>87.6%</b>	<b>0.65%</b>	8.5%
2012	187,153.9	16,306.0	111,363.6	25,152.8	<b>91.9%</b>	<b>0.67%</b>	8.7%
2013	211,856.0	19,032.8	127,509.2	29,324.1	<b>93.4%</b>	<b>0.69%</b>	9.0%
2014	228,003.7	20,580.5	143,499.7	33,532.6	<b>89.4%</b>	<b>0.69%</b>	9.0%
2015	228,031.4	20,756.5	156,018.4	39,894.7	<b>81.5%</b>	<b>0.70%</b>	9.1%
2016	234,533.2	19,901.7	161,615.4	40,945.4	<b>75.6%</b>	<b>0.65%</b>	8.5%
2017	259,184.7	20,199.4	175,350.0	44,117.5	<b>70.8%</b>	<b>0.60%</b>	7.8%

La columna "Gasto CFH e ISFLSH" hace referencia al Gasto de consumo final de los hogares; la Recaudación IVA está compuesta por Mercado Interno e Importaciones.

Fuente: Elaboración con datos del Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios 2017, MEFP e INE.

Se observa que la productividad del IVA o "eficiencia de recaudación del IVA" para el año 2017 alcanzó 70.8% del potencial dado por el consumo, dato menor con respecto a los años inmediatamente anteriores. Por otra parte, del Índice de Productividad se concluye que, en 2017, cada punto porcentual de la alícuota permite generar ingresos equivalentes a 0.6 puntos del PIB. Nuevamente, este es un indicador menor al de años previos.

Ambos indicadores reportan una mejora relevante hasta 2013 y 2015 respectivamente, para luego descender, lo que estaría informando de un retroceso en la productividad en este impuesto.

Para afinar el análisis de eficiencia de recaudación del IVA y ver su productividad sólo en la actividad interna se empleó las siguientes variables: Valor Agregado

Bruto como base imponible potencial a precios básicos y Recaudación IVA mercado interno. La formulación es la siguiente:

$$P.IVA_{i,mi} = \frac{Rec.IVA_{i,mi}}{VAB_i * \tau_i}$$

Dónde:

$P.IVA_{i,mi}$  : Productividad del IVA mercado interno.

$Rec.IVA_{i,mi}$  : Recaudación del IVA mercado interno

$VAB_i$  : Valor Agregado Bruto

$\tau_i$  : Alícuota General del IVA

El dato de Valor Agregado Bruto (VAB) proviene de cuentas nacionales, no incluye impuestos y se genera por la diferencia entre la Producción Bruta y el Consumo Intermedio, aislando el efecto de las importaciones (en contraste el consumo incluye éstas). La idea es aproximar de manera más efectiva el cálculo de la eficiencia del IVA $_{mi}$  (ver Cuadro 8).

Cuadro 8

Productividad del IVA Mercado Interno 2000 - 2017  
(En millones de Bs. y porcentaje)

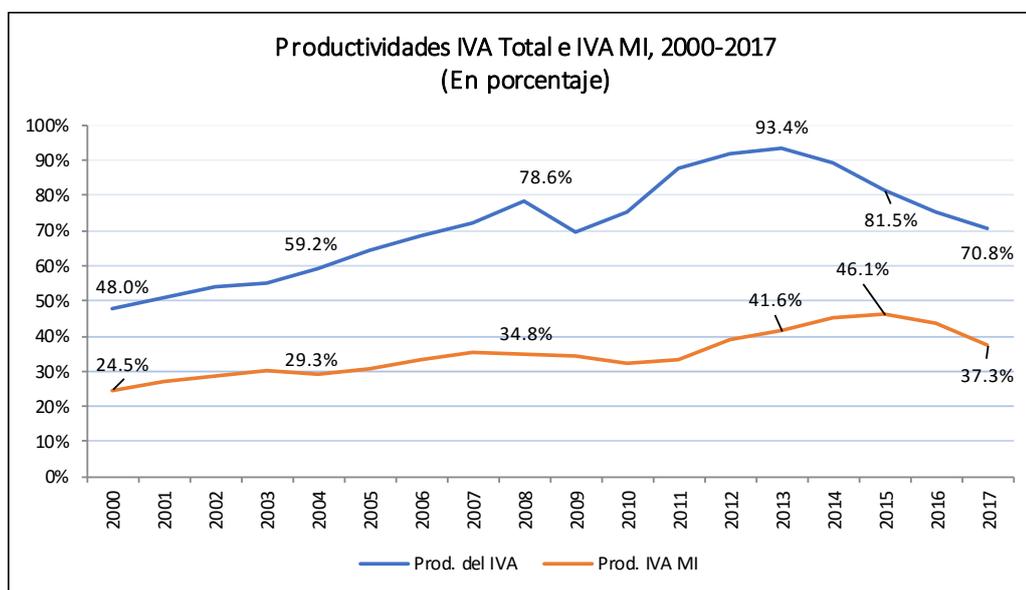
Año	VAB	Rec. IVA	
		MI	Prod. IVA MI
2000	44,863.5	1,427.0	<b>24.5%</b>
2001	46,862.2	1,635.1	<b>26.8%</b>
2002	49,287.7	1,829.4	<b>28.6%</b>
2003	53,911.4	2,122.8	<b>30.3%</b>
2004	60,332.1	2,298.7	<b>29.3%</b>
2005	63,174.3	2,520.6	<b>30.7%</b>
2006	72,318.2	3,117.7	<b>33.2%</b>
2007	80,081.5	3,654.3	<b>35.1%</b>
2008	93,570.1	4,230.5	<b>34.8%</b>
2009	98,164.2	4,401.8	<b>34.5%</b>
2010	111,452.5	4,681.3	<b>32.3%</b>
2011	129,771.7	5,628.2	<b>33.4%</b>
2012	142,179.7	7,178.3	<b>38.8%</b>
2013	158,961.8	8,587.9	<b>41.6%</b>
2014	171,006.2	10,033.4	<b>45.1%</b>
2015	176,390.8	10,579.9	<b>46.1%</b>
2016	191,802.3	10,939.9	<b>43.9%</b>
2017	213,254.4	10,349.5	<b>37.3%</b>

Valor agregado Bruto VAB a precios básicos

Fuente: Elaboración con datos del Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios 2015, MEFP e INE.

En el gráfico 5 se compara la eficiencia de recaudación del IVA mercado interno y del IVA total. La eficiencia en la recaudación del IVA mercado interno fue de 37.3% a 2017, lo que implica un potencial de mejora sustentado en políticas adecuadas, particularmente las que apoyen a la formalización y ampliación de la base de contribuyentes.

Gráfico 5



Fuente: Elaboración con datos del Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios 2017, MEFP e INE.

## 12. Propuestas para una formalización gradual y voluntaria

El diagnóstico dejó evidencia para considerar un ajuste al sistema tributario boliviano. Sin embargo, una dimensión importante de tal decisión es la viabilidad política, donde la naturaleza misma de los ajustes es relevante. Tomando ello en mente, resulta indispensable pensar ejes de diseño que hagan, en lo posible, voluntaria la adhesión a los ajustes y generen incentivos, antes que imposiciones que, con alta probabilidad, pueden ser rechazadas. Existen tres factores que condicionan el lanzamiento y éxito de una reforma tributaria.

- Primero, cuando los gobiernos tienen acceso a financiamiento extraordinario no tributario, la decisión de una reforma es usualmente pospuesta hasta que se retorna a una situación de carencia de ingresos.
- Segundo, los gobiernos asumen los costos de una reforma cuando tienen un horizonte largo de permanencia en mandato y las reformas significan beneficios que se percibirán en su gestión. Entonces, es más frecuente observar impulsos de reformas al inicio de los periodos gubernamentales.

- Tercero, las crisis fiscales generan espacios para oportunidades de reforma. Suelen transparentar inequidades en los ingresos (muchos no aportan) y problemas en los gastos, de modo que se conforma una corriente creciente de adhesión a una reforma.

Para el caso boliviano, el cambio buscaría lograr mayor formalización de la economía, ampliando la base de contribuyentes. Esto significaría mayores ingresos fiscales, más competencia leal y menor presión sobre los mismos contribuyentes, hoy formales. Desde lo laboral, los ajustes deben apuntar a mejorar la cantidad de trabajadores con beneficios (por ejemplo, con acceso a la jubilación). Para los informales, todo esto debería significar una oportunidad para crecer.

Es necesario anotar que no solo lo tributario incide en la decisión de informalidad, sino la regulación, la norma y los costos laborales, entre otros. En consecuencia, se requiere implementar acciones desde varios frentes para lograr resultados importantes. Se deben diseñar incentivos y beneficios, por ejemplo, asociados a asistencia técnica, capacitación y mercados. Con ello en mente, aquí se enfatiza en una arista del problema que es la tributaria, apuntando a la participación del consumidor como agente de formalización.

Los objetivos de reforma en lo tributario son:

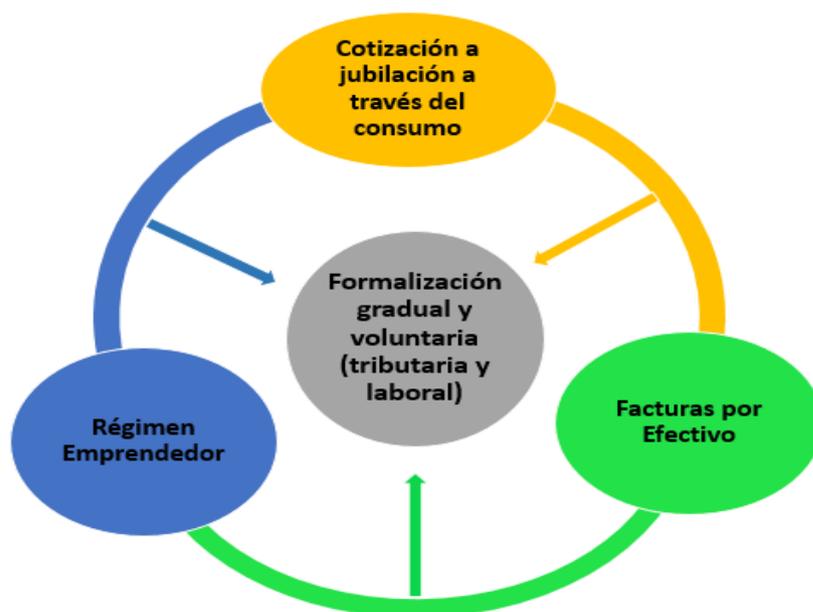
1. Inducir a una formalización gradual y voluntaria en la economía
2. Proteger y ampliar el empleo formal existente
3. Facilitar el acceso de trabajadores a beneficios como la jubilación
4. Ampliar la base de contribuyentes y posibilitar una mejor distribución de la carga tributaria.
5. Facilitar la transición de productores pequeños y dinámicos hacia el Régimen General tributario, mediante un Régimen intermedio, llamado "Emprendedor"
6. Mejorar el desempeño del IVA, particularmente en el mercado interno
7. Involucrar al consumidor en la formalización y preservar su capacidad de consumo, que dinamiza las ventas.

El gráfico 6 muestra el esquema de la propuesta con tres componentes interdependientes y complementarios.

El primero es un esquema de impulso a la formalización a través del canje de una fracción del valor de facturas emitidas a favor de personas naturales por un monto en efectivo. Esto busca restituir y multiplicar el efecto dinamizador que tuvo el RC-IVA en la toda la cadena del IVA, mismo que se ha diluido por la informalidad y las exenciones ligadas al Salario Mínimo Nacional.

El segundo componente está ligado al sistema de pensiones, mismo que enfrenta problemas de baja cobertura y baja rentabilidad. El problema central es que los aportes se capturan con un agente de retención que es el empleador formal y en Bolivia la economía es fundamentalmente informal (4 de cada 10 trabajadores son formales y de los formales, una minoría requiere descargar facturas). La propuesta implica cambiar ello, de modo que la retención o aporte se realice no en el momento de la generación del ingreso del trabajador (para el caso minoritario el salario) sino en el momento del consumo. Todas las personas que generan ingresos salariales y no salariales consumen. Entonces, toda persona que busque consignar recursos a su cuenta individual de jubilación, estará en la disposición de exigir factura porque la acreditación y base de cálculo del aporte será la factura por el gasto realizado.

Gráfico 6



El tercer componente tiene relación con la generación de un régimen tributario intermedio; hoy se tiene el Simplificado y el General. En el primero es muy estrecho para los informales dinámicos que buscan crecer. El segundo es muy grande y complejo para ellos. Entonces, se plantea un régimen intermedio que será un "puente" de tránsito gradual hacia la formalización y responde a la lógica de incorporar a los emprendedores pequeños y dinámicos que crecen desde la base de la pirámide empresarial. En este régimen se cobraría un porcentaje sobre los ingresos (ventas) como presunción de la utilidad.

La adscripción al mismo sería voluntaria y no supone un nuevo gravamen sino una alternativa para el que crece y no cabe cómodo en el Simplificado, pero aún no es tan grande como para asumir el Régimen General.

En las siguientes sub secciones se describen cada uno de los componentes. Es claro que los ajustes propuestos implican momentos y oportunidades de espacio político para su implementación. También, cabe anotar que se ha tomado el cuidado necesario para diseñar un esquema que tenga mecanismos voluntarios y de incentivo, con prevalencia de beneficios para las partes involucradas; trabajadores, empleadores y Estado.

### **12.1 Formalización: Facturas por Efectivo**

Previamente se reflejó la importancia del IVA y el potencial de ampliación de cobertura de este impuesto. Al presente, los trabajadores formales son una minoría y la demanda de facturas por sus compras es débil. La normativa que exige de presentar facturas en el RC-IVA<sup>12</sup> a dependientes laborales (hasta cuatro salarios mínimos) diluye el efecto recaudador. Lo anotado es importante puesto que la demanda de facturas es el principal dinamizador de toda la cadena de formalidad y recaudación del IVA. Cuando el eslabón final (consumidor) no demanda facturas, toda la cadena se debilita afectando el potencial en los demás eslabones.

En su origen, la exención de 4 salarios mínimos obedeció a la lógica de evitar la retención de ingresos a segmentos de bajo salario; por ejemplo, a inicios de la década de los 2000, esta exención no superaba los Bs. 1600 de modo que todos los salarios por debajo de ese monto no requerían facturas de descargo. Al presente, 4 salarios mínimos suman Bs. 8488, cifra que es prácticamente el doble del salario medio nominal en el sector privado de la economía. Solo quienes

---

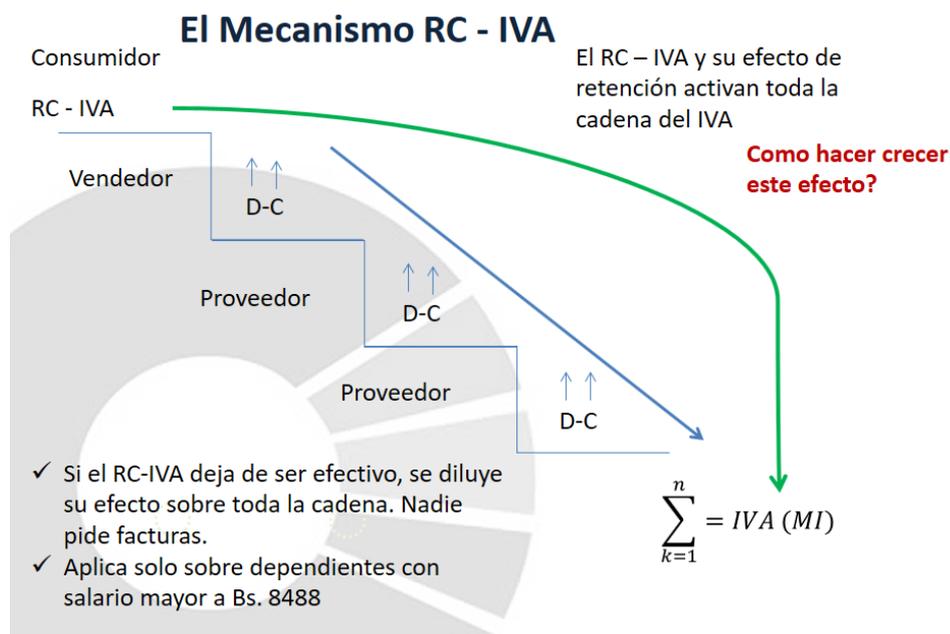
<sup>12</sup> RC-IVA. Régimen Complementario al IVA. No es propiamente un impuesto a la renta de las personas; en Bolivia no existe tal impuesto. El RC-IVA es retenido del salario del trabajador formal y puede ser recuperado en 100% a través de deducciones con facturas por todo tipo de consumo.

tienen un ingreso mayor a ese umbral requieren descargar facturas y por la diferencia que supera el umbral. Entonces, la mayor parte de los trabajadores dependientes que representan menos del 40% de la PO no necesitan facturas. Por su parte, todo el sector de empleo e ingresos informales (60%) queda fuera y tampoco las demanda.

En suma, el efecto de control del RC-IVA es muy limitado y en el diseño original debía cumplir el rol de dinamización del IVA. En conclusión, el sistema hace que menos notas fiscales sean requeridas, lo que favorece la informalidad que está ligada también a la comercialización de productos de contrabando.

El Gráfico 7 muestra el esquema de funcionamiento del RC-IVA con el IVA y queda evidente el efecto "dinamizador" del primero sobre el segundo. Cuando el consumidor adquiere un bien o servicio exige nota fiscal para descargar la retención del 13% del RC-IVA que le hace su empleador formal<sup>13</sup>. Como la totalidad de la retención es deducible, el consumidor puede recuperar todo el RC-IVA de modo que no le afecta en la medida que gasta todo su ingreso. Por su parte, los ingresos altos que no se consumen en su totalidad deberían ser afectados, incorporándose entonces un criterio de progresividad.

Gráfico 7



Cuando el vendedor emite la factura se inicia la cadena del IVA y le genera débito fiscal por 13% de las ventas. Entonces, éste buscara que sus proveedores mayoristas también le emitan facturas para acumular crédito fiscal por sus

<sup>13</sup> La exigencia de factura no sucede si el trabajador es informal, cuenta propia o siendo formal devenga menos de Bs. 8.488.

compras. Así, en cada nivel la diferencia entre débito y crédito fiscal se conforma la base liquidable del IVA. En cada escalón del proceso productivo se repite esta dinámica y la sumatoria de las diferencias entre débitos y créditos acumula la base imponible total del impuesto para el mercado interno. En el caso de importaciones, el proceso de internación determina directamente el crédito fiscal correspondiente, de modo que las ventas internas de lo importado, que generan débito, puedan igualmente ser compensadas.

En el pasado, esta dinámica dio lugar al surgimiento de un mercado negro de facturas y la falsificación de éstas; sin embargo, durante los últimos años se ha generado avances importantes en la Administración Tributaria para el cruce de información, así como el empleo de tecnología para la validación.<sup>14</sup>

El problema con la dinámica del IVA surge cuando los consumidores no exigen nota fiscal por sus compras, como es el caso del sistema en Bolivia. Entonces las ventas sin factura reducen el débito fiscal y el efecto se va transmitiendo a toda la cadena. La recaudación se ve afectada por la pérdida de efectividad del RC-IVA. Así, tanto para los consumidores como para los proveedores (empresas) es menos importante acumular crédito fiscal y ello induce a la informalidad. El único uso para el crédito fiscal IVA es la compensación contra los débitos; si los consumidores no exigen factura, no se genera débito y en consecuencia los productores no requieren pedir notas a sus proveedores para acumular crédito fiscal. Así, las ventas sin factura se expanden beneficiando, entre otros, a los productos importados ilegalmente.

Las cifras a 2017 reportan que el RC-IVA recaudó 1.5% del total de impuestos internos, aspecto previsible por todo lo descrito previamente, lo que lleva a un problema mayor relativo a la pérdida de control sobre el IVA. En el gráfico 11 se muestra el cociente entre las recaudaciones por este impuesto y el IVA mercado interno.

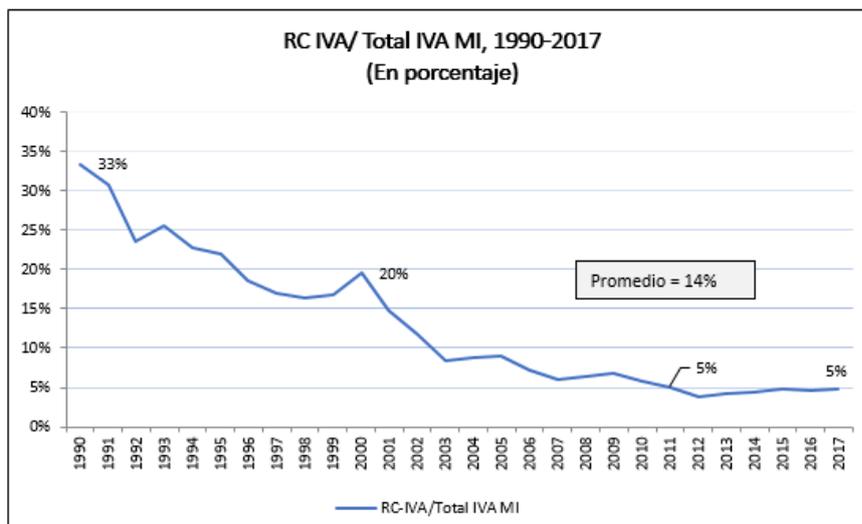
A inicios de los 90 los ingresos por RC-IVA equivalían a 33% del IVA, mientras que a 2015 cayeron a 5%. Es decir, en proporción, son menos ingresos respecto del impuesto a ser controlado (ver Gráfico 8)

En este punto resulta pertinente preguntarse cómo se podría restablecer el efecto amplio y dinamizador que tuvo en su momento el RC-IVA y si es posible imaginar un mecanismo que no solo involucre en el control a los dependientes, sino también al resto de la población ocupada (60%). En otras palabras, ello implicaría pensar en un mecanismo por el que todas las personas demanden notas fiscales por sus compras.

---

<sup>14</sup> Al presente se pueden generar facturas con códigos QR y también existe la posibilidad de facturación con medios electrónicos.

Gráfico 8



Fuente: Elaboración con datos del MEFP

A partir de lo anotado se plantea la posibilidad que las facturas tengan un valor de canje en un procedimiento simple. Es decir, que el consumidor acumule sus facturas y las pueda cambiar por dinero en efectivo en cualquier entidad financiera, por ejemplo, a finales de año.

Un efecto como el descrito lograría que muchos consumidores opten por la compra con factura, particularmente cuando el precio de lo formal y lo informal estén relativamente cerca; si bien existe la práctica de rebajar el precio por la venta sin factura, un mecanismo como el descrito sería una alternativa por la que varios consumidores optarían, pensando que funciona como un medio de ahorro que se va acumulando de manera visible, a diferencia de la rebaja que esencialmente es arbitraria y controlada por una sola de las partes, el vendedor.

El sistema solo funcionaría para el canje de facturas emitidas a nombre de personas naturales; no funcionaría para empresas. Suponiendo que el canje se produce en el mes de diciembre, éstas facturas podrían ser verificadas y validadas gradualmente por el SIN a lo largo del año. Cada mes los consumidores presentarían sus facturas a validación y se podría generar un portal al que cada persona accede con clave para ver su monto validado y las facturas rechazadas.

Con esto se tendría un potencial igual a toda la PO requiriendo facturas, de modo que se induzca a la generación de débitos y créditos fiscales haciendo más eficiente el IVA y promoviendo competencia leal para el sector formal que genera impuestos y empleos protegidos. La mejora en la recaudación provendría de un ajuste en el diseño del sistema que recuperaría la cualidad de ser amplio en su cobertura.



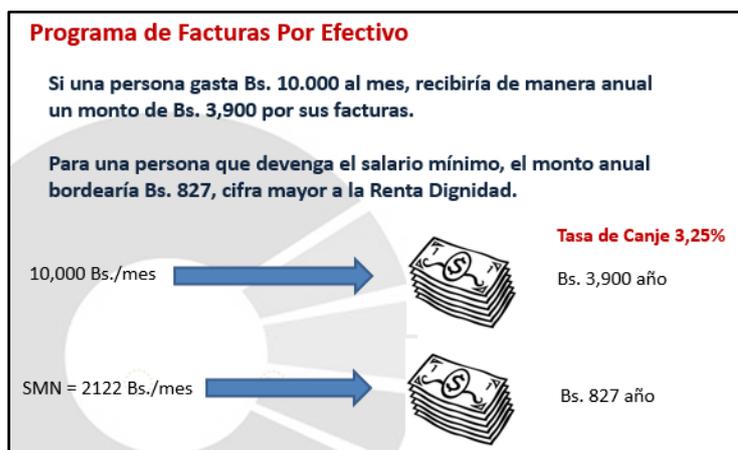
En consecuencia, el efecto es asimétrico y funciona mejor cuanto más se compromete para compartir con la gente. La tasa de canje debe ser anunciada públicamente antes del inicio de la gestión y no debería ser modificada sino hasta la nueva gestión, luego de haber cumplido los pagos con el público. El cambio a medio camino restaría credibilidad al sistema y se caería nuevamente en un problema de poca demanda de facturas.

A efectos de valorar el impacto, se puede asumir un consumo de hogar por Bs. 10.000 al mes, que posiblemente está dentro una frecuencia alta, considerando que ambos padres trabajan y que el ingreso medio nominal es cercano a Bs. 4300. En tal caso, el total de facturas en un año, a una tasa de 3.25% generaría un pago de fin de año por Bs. 3.900, cifra interesante particularmente a efectos de financiar gastos extraordinarios del periodo (Gráfico 10).

Este sistema bien se complementarían con la Billetera Móvil, de modo que en el momento del gasto se genera mercado interno para la producción nacional. Awasthi y Engelschalk (2018), presentan evidencia importante que apunta a una correlación inversa entre informalidad y el uso de medios de pago electrónicos en varios países con alta incidencia inicial de informalidad. Si el pago de fin de año (como un segundo aguinaldo mejorado y sostenible) se institucionaliza sobre este esquema de canje de facturas y se abona en la billetera móvil, se estaría logrando un fuerte incentivo de mercado para la formalización.

En el caso del salario mínimo, esta tasa de canje generaría un ingreso de Bs. 827 a fin de año, cifra equivalente a la renta dignidad de tres meses. Lo interesante, en todo caso, es el efecto que tendría además en términos de cultura tributaria y el grado de involucramiento que esto podría tener en la sociedad. En los hogares todos inducirían a la compra con factura por la retribución esperada, inclusive aquellos miembros que no son los responsables de la generación del ingreso (niños, adultos mayores, etc.).

Gráfico 10



A efectos de calcular el potencial de la medida es necesario contar con un supuesto respecto del valor agregado generado en la economía. El INE ha publicado la última Matriz Insumo Producto para el año 2012 donde es posible verificar el porcentaje que representa el Valor Agregado Bruto de la Producción Bruta por Actividad económica. Existen sectores en los que esta relación es elevada como en la agroindustria y la agricultura (49 y 78% respectivamente). En la minería el dato es de 63% y en varios otros sectores el indicador más bajo. Para el conjunto de todos los sectores se reporta un indicador de 47% y para efectos del ejercicio de cálculo en este documento se redondea en 50%.

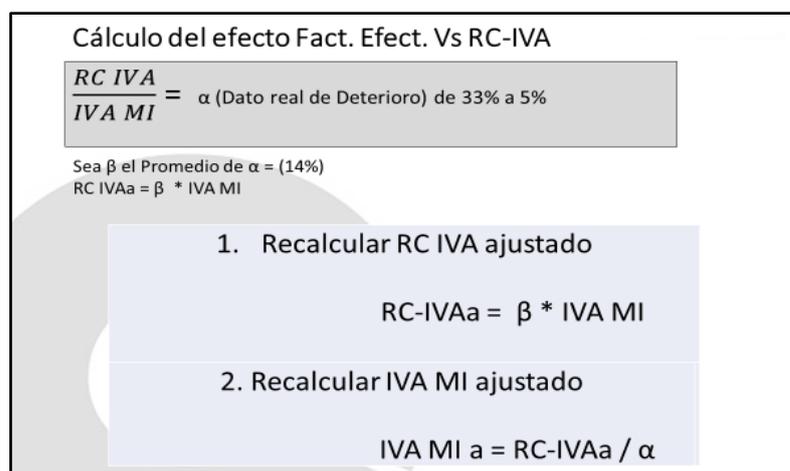
Así, si el valor de la producción bruta es de 100, el valor agregado sería 50, y esa es la base imponible sobre la que se podría recalculer el efecto del esquema de facturas en la recaudación del IVA. De hecho, la alícuota del IVA de 13% aplicada a una base de 50 unidades monetarias daría una recaudación potencial de 6.5 (50x13%).

Retomando el criterio del porcentaje de canje que se planteó previamente para la simulación de la medida (3.25% de cada factura), se tiene que dicho valor es exactamente la mitad de la recaudación adicional que se prevé generar con la medida (3.25/6.5=0.5). Así, la mitad se dedicaría a distribuir recursos a personas naturales y la otra mitad se quedaría con el TGE.

Con ese dato como insumo se puede calcular el efecto de incremento en recaudación asumiendo que la demanda adicional de facturas podría ser comparable a un efecto, por el cual, el cociente entre RC-IVA/IVA MI alcance un promedio de 14%, dato real calculado en la serie del gráfico 8 anterior.

En el gráfico 11 se muestra el cálculo en dos etapas que permiten estimar cuánto podría haber sido la recaudación si el efecto dinamizador del RC-IVA no se hubiera diluido y más bien se hubiese mantenido un promedio de 14%.

Gráfico 11



Entonces, el ejercicio usa los datos reales del pasado para recalculer los ingresos IVA MI<sub>a</sub> ajustados. El paso 1 implica recalculer el RC-IVA y para ello se aplica el promedio del cociente  $\beta = 14\%$  en la identidad (1). En el segundo paso se recalcula el IVA MI<sub>a</sub> de acuerdo la identidad (2).

Los resultados del ejercicio se presentan en el Cuadro 9 a continuación; la primera línea refleja los valores reales del IVA mercado interno para el periodo considerado, mientras que la segunda corresponde al RC-IVA. La línea 3 es el total de recaudaciones en efectivo y papeles; incluye todos los impuestos excepto los vinculados a hidrocarburos.

Cuadro 9

Renta Interna del Gobierno General, 2000-2017

(En millones de Bs. Efectivo y Valores)

Fuente de ingreso	2000	2005	2010	2015(p)	2016 (p)	2017 (p)
1 Impuesto al Valor Agregado - Mercado Interno	1,295.2	2,381.3	4,550.4	10,579.9	10,939.9	10,349.5
2 Régimen Complementario al IVA	253.5	213.3	262.2	507.6	496.5	502.2
3 <b>TOTAL</b>	<b>6,340.2</b>	<b>11,555.9</b>	<b>21,031.9</b>	<b>46,657.6</b>	<b>44,373.2</b>	<b>44,719.7</b>
4=2/1 RC IVA/Total IVA Mercado Interno	20%	9%	6%	5%	5%	5%
5=1*14% RC-IVAa - Ajustado (al promedio)	176	324	619	1,440	1,489	1,409
6=2/5 IVA M.I. Ajustado = RC IVAa/cociente	900	3,618	10,747	30,011	32,809	29,030
7=6-1 IVA M.I. Ajustado - IVA M.I. Original (Incremento IVA MI)	-395	1,237	6,197	19,431	21,869	18,680
8=(((6/1)-1)*10 Incremento porcentual en IVA MI)	-30%	52%	136%	184%	200%	180%
9=7/2 1/2 para facturas por efectivo		619	3,098	9,715	10,934	9,340
10=7-1 Neto para TGN		3,000	7,649	20,295	21,874	19,690

"3 Total" Corresponde a la suma total de ingresos, no incluye IDH, IEHD.

Fuente: Elaboración con datos del MEFP.

Lo central a comparar son las líneas 1(IVA MI real) contra la 6 (IVA MI ajustado), donde el valor hacia 2017 se incrementa sustancialmente como respuesta al incremento en el efecto dinamizador que genera el canje de "Facturas por Efectivo". Las recaudaciones de IVA que resultan del ejercicio crecen en 180%, cifra que ciertamente es elevada y podría estar sesgada por el dato de valor agregado de 50% encontrado en la Matriz Insumo Producto de 2012; es decir, incide el impacto que tienen sectores de alto valor agregado pero limitada potencialidad de formalidad como la agricultura.

Sin embargo, también cabe anotar que en este ejercicio no se incluyó el efecto sobre el IVA importaciones que también debería tener un incremento recaudador. Así, podría considerarse una compensación de una posible sobrestimación en el mercado interno con la no contemplación del efecto sobre las recaudaciones IVA importaciones. Si lo descrito es válido, se destinarían Bs. 9.340 millones al canje de facturas y un monto similar sería recaudación adicional para el TGE de modo que el potencial de la medida es relevante.

Finalmente, cabe señalar que en la medida que la propuesta genere el interés en las autoridades, se debe afinar el cálculo tomando datos reales de la base imponible que registra el Servicio de Impuestos Nacionales, lo que reducirá el

promedio de valor agregado de 50% observado en las cuentas nacionales. Por ejemplo, si el valor agregado depurado de sectores con baja posibilidad de formalizar (p.e. agricultura) baja a 40%, la máxima tasa de canje se reduciría de 3.25% a 2.6%, manteniendo el criterio de compartir a partes iguales el adicional de recaudación. Entonces, si la prioridad es formalizar, la autoridad podría decidir bajar un tanto la participación del TGE y mantener el atractivo para la demanda de facturas en el consumidor.

Los beneficios de este componente de reforma se sintetizan en:

1. Mayor incentivo para ser Formal – Empleo Protegido
2. Más consumidores exigen factura – Formalización (no solo los dependientes formales).
3. Mayor competencia leal y menor incentivo al contrabando
4. Mejores perspectivas de mercado para el formal
5. Mayor recaudación fiscal – Cadena del IVA
6. Participación social con incentivo para pedir facturas
8. Mayor posibilidad de consumo – liquidez para la población
9. El valor de canje es variable y la autoridad puede calibrarlo. No se convierte en un gasto fiscal fijo e inflexible.

## 12.2 Cotización para Vejez a través del Consumo

En Latinoamérica prevaleció el sistema de Reparto hasta los años 90, periodo en que la mayor parte de los sistemas mostró ser insostenible, puesto que la población joven crece más lento y la población en edad de retiro más rápido. El resultado fue la inviabilidad y el cambio hacia sistemas de ahorro y capitalización de aportes, lo que implica que se acumulen fondos que deben ser invertidos para lograr una adecuada rentabilidad.

Donde no hubo mayor evolución es en la forma de captura del ahorro, mismo que se produce al momento de la liquidación de salarios. Los empleadores actúan como agentes de retención y son responsables de transferir estas cotizaciones a los entes gestores, que en algunos casos son privados y en otros estatales. Lo descrito es un problema donde la informalidad es el principal espacio de empleo como sucede en Bolivia. Las estimaciones con encuestas de hogares reportan que solo el 17.3% de la PO declara estar afiliada a alguna de las administradoras de fondos en el país (Cuadro 10). En consecuencia, la cobertura del sistema es muy limitada, aun cuando existe la posibilidad de afiliación voluntaria y aportes sobre un mínimo definido en la Ley.

Cuadro 10

Indicador Aproximado de Empleo Digno - Afiliación a AFPS, 2007 - 2017  
(En porcentaje)

Periodo	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Tasa de Afiliados al Sistema de Pensiones (%)	12.7	12.1	14.0	16.3	17.3	20.0	15.1	17.4	17.2	17.3
Coefficiente de variación (%)	6.8	5.2	4.8	3.3	3.8	3.6	5.3	3.8	3.4	3.7

Fuente: Elaboración con datos de EMINPRO-INESAD.

Uno de los principios de los sistemas de pensiones es la universalidad de éstos y en contextos como el nacional ello queda como enunciado constitucional y normativo con poca correspondencia en la realidad. En el largo plazo, la dificultad es social y financiera; en el primer caso se traduce en un número creciente de personas de edad avanzada sin ingresos, engrosando los indicadores de pobreza. En el segundo caso implica la inviabilidad de sistemas no contributivos que responden al criterio de solidaridad. Así, los fondos comunes para estos casos se agotan y/o los esfuerzos fiscales para financiamiento de beneficios son insuficientes. En una perspectiva de mediano o largo plazo esa podría ser la situación con el Fondo Solidario y la Renta Dignidad en Bolivia, esta última financiada principalmente con la coparticipación en el IDH que está en caída.

El tema de pensiones requiere de ajustes para mejorar resultados en materia de cobertura, pero también en cuanto al rendimiento de las inversiones, las colocaciones en el exterior, la conformación de multifondos, la calidad esperada de las rentas, la sostenibilidad de los fondos y la gestión del sistema. Por sí misma es un área con problemas grandes que requieren soluciones iguales. En este documento se toca una arista del mismo que tiene vinculación con la formalización; la cobertura.

El planteamiento emerge del criterio que las personas generan ingresos de diferentes fuentes y muchas de ellas no funcionan como base para la retención de fondos y captura del ahorro previsional. El ingreso se destina al consumo o al ahorro en un determinado momento, pero inter temporalmente es razonable pensar que una persona consumirá la mayor parte de su ingreso generado a lo largo de su vida. Es decir, toda o la mayor parte del ingreso se convertirá en consumo.

Mientras que la captura del aporte por el lado del ingreso requiere de formalidad laboral en un rol de retención, la posibilidad de ello, por el lado del consumo, podría sustentarse en una plataforma existente que tiene fines tributarios. Así surge la idea de que los aportes se retengan en el gasto mediante un porcentaje de las facturas emitidas a personas naturales, que pasarían a ser afiliados cotizantes por esta vía.

El concepto implica un viraje importante, donde toda persona mayor de edad que consume y exige factura tendrá el incentivo para afiliarse y con su gasto acumulará ahorro previsional, lo que supone un incremento drástico en la cobertura del sistema y el flujo de recursos a los gestores. Por supuesto que ello supone mayor transparencia, capacidad de gestión y supervisión que puede llevar a otros debates que son urgentes, pero no caben en el alcance de este trabajo.

Anton (2011), para el caso de México, coincidió en el diagnóstico e impacto de la informalidad sobre el sistema de seguridad social de ese país y propuso un incremento a la alícuota del IVA para llegar a 16%, de forma que éste se financie por el lado del consumo. Lo que se plantea aquí coincide en la orientación al

consumo como fuente de ingreso; sin embargo, no se propone ningún ajuste en las tasas impositivas, hecho que queda clarificado en lo que sigue.

En el cuadro 11 se muestra un ejemplo que simplifica la realidad con el objetivo de plantear con mayor detalle los alcances de la propuesta. Existen dos tipos de trabajadores que son i) los que tienen dependencia laboral (un empleador formal) y ii) los independientes donde se engloba a todos los que no tienen dependencia.

Se asume un salario de 100 unidades monetarias por la facilidad del cálculo de porcentajes; en lo que corresponde a montos a ser retenidos es claro que existen componentes como el aporte individual, el aporte solidario, la comisión por administración y la cotización por riesgo común que conjuntamente suman al menos 12.71%. Sin embargo, en aras de la simplicidad del análisis se plantea por el momento solo el 10%.

En el cuadro se presentan dos columnas que reflejan la situación actual de retención de aporte en el momento del ingreso y la que resultaría de una modificación en ese esquema para retenerlo en el momento del consumo. Partiendo el análisis de lo vigente se tiene una retención de 10% equivalente a 10 unidades monetarias. En consecuencia, el ingreso líquido es 90. Se puede simplificar más la realidad en el ejemplo considerando un solo bien cuyo precio al consumidor es 1, de forma tal que se gastan 90 unidades y se consumen 90 bienes. Así, en el esquema actual 10 unidades van a la AFP (Gestora) y el resto se consume (ahorra) dependiendo del nivel de ingreso del dependiente.

En la columna de la derecha, para el caso de la situación modificada, la situación sería de la siguiente manera: para el mismo salario de 100, ya no existiría retención por parte del empleador, de modo que el ingreso líquido sería 100. Puesto que se busca que para esta persona el ingreso líquido sea el mismo y que su aporte lo retenga el proveedor del bien de consumo, el precio debería incluir el 10% de aporte de modo que éste sube de 1 a 1.1. En consecuencia, para esta persona su gasto es 100 y su consumo sigue siendo 90 sin que exista ningún cambio; su ahorro previsional seguirá siendo 10.

## Cuadro 11

### Simulación de Retención de Aportes (En unidades monetarias)

	Situación Actual	Modificada
<b>Dependiente</b>		
Salario	100	100
Aporte 10%	10	0
Ingreso Líquido	90	100
Precio Unitario al Consumidor	1	1.1
Gasto	90	100
Consumo	90	90
Ahorro Previsional	10	10
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Independiente</b>		
Ingreso	100	100
Aporte 10%	0	0
Ingreso Líquido	100	100
Precio Unitario al Consumidor	1	1.1
Gasto	100	100
Consumo	100	90
Ahorro Previsional	0	10
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Ventas (factura)	100	110
Consumo Intermedio	80	80
Aportes (9.1% / Factura)	0	10
Margen (Base Imp. IUE)	20	20
Liquidación Impositiva		
1. 9.1% sobre factura al SIN	0	10
2. Débito 13% descontado 9.1%	13.0	13
3. Crédito sin cambios	10.4	10.4
4. Base Imponible IVA	2.6	2.6

Fuente: Elaboración CEPB.

En el caso del trabajador independiente se deben esperar cambios, puesto que al presente este no aporta y se quiere que la fuente del aporte sea el mismo, a través de su consumo. Entonces, es previsible y deseable que una parte de su ingreso se traduzca en ahorro previsional, de modo que naturalmente tendrá menos para consumo actual.

El caso del independiente el esquema vigente no requiere mayor explicación; tienen un ingreso de 100, consume 100 y no tienen ahorro previsional. En el esquema modificado, este consumidor enfrentará un precio que incluye el porcentaje de aporte; entonces, el vendedor le retiene el aporte de modo que su consumo baja a 90, pero tiene ahora un ahorro previsional por 10.

En suma, con el nuevo esquema, el aporte lo retiene el vendedor y el dinero del aporte lo tiene éste. La pregunta entonces es, ¿cómo se hace para que ese dinero llegue al ente gestor de pensiones identificando al consumidor? La parte baja del cuadro ayuda a construir la respuesta del caso.

Actualmente el vendedor emite una factura por 100; se asume que compra la mercadería que vende en 80, no retiene nada en la factura y por lo tanto su margen es de 20 (base imponible del IUE). Ahora, en el esquema modificado, este vendedor emite una factura por 110 y efectivamente esa es la cantidad de dinero que recibe. Cuando éste hace su liquidación mensual de impuestos, aplicará sobre el valor de la factura 9.1% (que suma 10 unidades monetarias) y adjuntando un formulario hará el depósito al SIN. Este recibe dicho monto y lo transfiere al gestor detallando el monto asociado a cada carnet de identidad que se consignó en cada factura.

Luego de hecho lo anterior, la situación impositiva del vendedor no cambia producto del nuevo esquema. En el caso actual, la base del IVA es el 13% de la diferencia entre débito y crédito que suma 2.6 unidades monetarias. En el caso modificado se llega a lo mismo puesto que el cálculo del débito se hace descontando el aporte retenido, de modo que la liquidación también es de 2.6.

Entonces, con lo descrito se logra en el consumidor un fuerte incentivo para pedir facturas, puesto que ello le significa aportes a su fondo de jubilación. Este efecto se suma al planteado en el componente de "Facturas por Efectivo" discutido en una sección anterior, de modo que el esquema de rebaja en precios a cambio de comprar sin factura se hace menos atractivo y difícil de valorar por parte del consumidor. La sensación de perder mucho por no pedir factura prevalecerá de modo que se pedirá ésta antes que intentar calcular si la rebaja que le ofrece el vendedor es justa o no.

Los vendedores de bienes y servicios actúan como agentes de retención; ellos liquidan impuestos que son recaudados con mecanismos existentes, de modo que lo que se busca es aprovechar el sistema impositivo que hoy se tiene para recaudar las cotizaciones. Si ya se recauda impuestos, debe ser plenamente posible recaudar un adicional que es el aporte para jubilación.

Pero el esquema tiene mayor potencial en la medida que llega a la totalidad de trabajadores, sin importar si éstos tienen dependencia formal o no la tienen. El límite es la PO que se estima en cerca de 5.4 millones de personas en 2017 frente a los cerca de 726 mil cotizantes activos. El impulso a la formalidad sería tal que el sistema tributario y la base de contribuyentes se ampliaría (todos pedirían factura y muchos negocios tendrían que formalizarse) y por esa lógica intrínseca de diseño, subirían los afiliados, los aportes, pero también los ingresos tributarios.

El ejercicio planteado ciertamente simplifica la realidad y se puede complejizar sin que la esencia del resultado y la viabilidad cambien. Sin embargo, un ámbito importante a analizar tiene que ver con la subida de precios. Del ejercicio queda claro que la retención necesariamente implica que el precio al consumidor suba en la proporción exacta al aporte; no se puede de otra manera retener el mismo.

Adicionalmente surgen algunas complejidades que se deben valorar:

Primero, un productor puede estar vendiendo al mismo tiempo a un consumidor final y a una empresa. Por ejemplo, le vende a un consumidor final y a un distribuidor (como persona natural o como empresa). Del esquema queda claro que el precio al consumidor debe subir, pero en los hechos es previsible que todos los precios suban. Sería muy complejo y distorsionante esperar que el productor discrimine precios en función del tipo de comprador. Acudiendo al ejemplo, no se puede esperar que facture 100 si es persona jurídica o 110 si es persona natural y que este tipo de discriminación no sea un mecanismo que cause problemas diversos para las empresas, los consumidores y el recaudador. En consecuencia, lo más probables es que el precio prevaleciente sea 110 para todos los casos.

Habría entonces un salto de precios de una sola vez y es importante señalar que eso es totalmente diferente a un proceso sistemático de subida de precios o inflación, que obedece a desbalances fuertes y permanentes en los fundamentos de la economía, que no es el caso.

En ese escenario, habría aportes retenidos para consumidores o facturas con carnet de identidad, pero también facturas de 110 unidades monetarias, emitidas a personas jurídicas (empresas). Puesto que el objetivo no es que la subida de precios favorezca a empresas, resulta necesario capturar el incremento de 10% de estos casos (facturados a NIT) para transferirlo a favor de los afiliados.

La aplicación general del esquema de liquidación presentado a todos los contribuyentes aseguraría la captura del margen que no es imputable individualmente a consumidores. Entonces, estos recursos serían captados por la Administración Tributaria y el objetivo es que fluyan igualmente al sistema de pensiones.

Lo anotado abre varias opciones de distribución en favor de los afiliados y una de ellas es incrementar con estos recursos el Fondo Solidario, en la perspectiva de que muchos no logren alcanzar la jubilación por la inestabilidad laboral o el insuficiente rendimiento de las inversiones, hecho que es un problema real al presente. Entonces, el fortalecer dicho fondo podría asegurar una mejor calidad en las rentas y sostenibilidad en el largo plazo, contribuyendo a sustituir el financiamiento que se ha perdido por la caída del IDH.

El Cuadro 12 presenta una simulación del efecto que tendría la medida en términos de incremento de cotizantes para jubilación y recaudaciones del sistema de pensiones; la medida inducirá a los consumidores a exigir factura y ello lograría que (al menos) un 30% de la PO que hoy no cotiza se sume con la exigencia de notas fiscales por sus compras. Así, 1.3 millones de cotizantes adicionales, junto a los existentes que son 726 mil, sumarían ceca de 2 millones de afiliados activos.

Cuadro 12

Cálculo de Recaudación Adicional: Cotización por el Consumo

	2016	2016a	Impacto
Población Ocupada (miles)	5,200	5,200	
Cotizantes activos (miles)	726		2,046
Potencial Afiliación Adicional (miles)	4,400	30%	1,320
Recaudación Promedio Bs. año	11,385	11,385	
Recaudación en Bs. MM	8,263	23,291	15,028
En US\$	1,187	3,346	2,159

Fuente: Elaboración con datos de la APS.

Tomando los datos oficiales de la APS para el año 2016, el valor promedio de recaudación, por afiliado alcanza a Bs. 11.385; en las cifras se contabilizó a los afiliados que aportaron al menos seis meses durante el año. Ese aporte promedio, aplicado al nuevo número de cotizantes, genera ingresos por aportes que suman Bs. 15 mil millones adicionales que equivalen a US\$ 2.159 millones.

El incremento estimado es importante aun considerando que sólo el 30% de la PO no alcanzada se incorpora. Tal resultado es posible (sino conservador) en la medida que todos consumen y la limitación a un efecto como el descrito solamente estaría dada por la decisión (poco probable) del consumidor de no exigir factura, que implicaría renunciar a una jubilación futura, o una rebaja de precio sustancial que compense el aporte previsional no retenido más el potencial de canje por efectivo diseñado en el otro componente de "Facturas por Efectivo". En el caso de los que ya son jubilados, la emisión de factura a nombre de los hijos o herederos activos implicaría igual incentivo para constituir rentas a favor de ellos.

Para cerrar cabe comentar que la medida tendría un efecto sobre el empleo protegido. Por un lado, la demanda de facturas demandará formalidad en los empleadores, lo que eventualmente puede también significar mayor empleo cumpliendo la normativa laboral.

### 12.3 Régimen Emprendedor

El sistema tributario boliviano está conformado por dos grandes regímenes que son el Simplificado y el General; existen regímenes especiales para la agricultura RAU y el Sistema Tributario Integrado (STI) para el transporte.

El Régimen Simplificado fue concebido para los pequeños negocios que tienen un capital menor a Bs. 37.000 y ventas anuales menores a Bs. 136.000. En esta categoría caben actividades de ventas al por menor, artesanos, vivanderos, pequeñas tiendas y otros de pequeña escala. El pago es bimensual y fluctúa de acuerdo a 5 categorías, entre Bs, 47 hasta Bs. 200. Estos contribuyentes no emiten facturas y se presume que sus operaciones están dirigidas principalmente a consumidores finales y no así a empresas que demandan insumos.

Este régimen no exige de parte de los contribuyentes llevar libros de contabilidad ni hacer las tareas de reporte periódico de ingresos, compras, inventarios y otros a la Administración Tributaria. No requiere llenar formularios en físico ni en línea, o estados financieros a efectos de liquidar el IVA o el IUE, y no implica la necesidad de contadores o tiempo específico dedicado a la gestión de las obligaciones tributarias. En consecuencia, es consistente con el objeto de adecuarse al tipo de contribuyentes descritos previamente.

La fiscalización en este régimen no es exhaustiva y en gran medida responde a criterios ligados a la visibilidad de los negocios, su tamaño aparente y en algunos casos el tipo de productos; por ejemplo, no pueden estar en el Simplificado los negocios que venden artículos electrodomésticos, electrónicos y otros de valor unitario alto.

En el tiempo, varias han sido las ocasiones en las que las autoridades han denunciado problemas relativos a la mimetización de grandes operaciones en este régimen; negocios de apariencia pequeña en lo que es visible al cliente y el control, pero con bodegas grandes no visibles que dan cuenta de capitales mayores a los límites fijados en la normativa.

Por su parte, el Régimen General está dirigido a toda actividad económica con montos superiores a los límites del Simplificado, requiere de contabilidad y la atención a todas las demandas de información, lo que significa dedicación y especialidad del personal encargado de estas tareas. Este régimen exige básicamente los mismos requisitos a una pequeña empresa y a un banco corporativo. Este último tiene un departamento especializado de contabilidad; en contraste, el negocio pequeño tiene un gerente general que cumple multifunciones y la carga administrativa para éste puede ser alta, difícil de cumplir y riesgosa, en la medida que se cometan errores.

En la base de la pirámide de establecimientos económicos existe un segmento de emprendedores dinámicos que develan esa característica por el crecimiento en su financiamiento. Con regularidad acceden a crédito, en montos crecientes y con un récord de repago importante. Muchos inician su trayectoria con microcrédito y luego llegan a escalas de empresa pequeña o mediana; a diferencia de muchos pequeños que se mantienen indefinidamente en esa dimensión, estos dinámicos crecen, ya no en una visión de subsistencia sino de un negocio que se amplía.

Desde la perspectiva tributaria, el problema con estos dinámicos es que son muy grandes para el Simplificado y muy pequeños (incluyendo sus capacidades administrativas) para el Régimen General, de modo que la opción de un régimen intermedio tendría sentido. Pero inmediatamente se plantea esa idea surgen preocupaciones, principalmente para el fisco. Sobre ello se elabora más adelante una vez se explique la naturaleza de lo propuesto, además en el marco general

de los otros componentes (Facturas por Efectivo y Cotización mediante Consumo) discutidos previamente.

Es posible caracterizar a los dinámicos en dos grupos que no necesariamente son excluyentes. Es decir, varios dinámicos podrían actuar en uno o ambos escenarios.

- a. **El grupo dirigido al consumidor final.** - es el segmento que opera bienes y servicios destinados a personas naturales como mercado final. Pueden ser comercializadores, pero también prestan servicios y en menor frecuencia transforman insumos en productos finales. Con todo, lo relevante es que ellos buscan llegar al consumidor final. Para este grupo, emitir o no la factura no es condicionante de ventas, pues en la situación actual muy pocas personas naturales las demandan. Sin embargo, esta situación cambiaría con las iniciativas planteadas en secciones previas, de modo que este segmento requeriría emitir facturas para conservar clientes.
- b. **El grupo proveedor intermedio.** - es el segmento que tiene como destinatario predominante un tercero que puede añadirle valor al producto o venderlo sin mayor proceso al consumidor. En este grupo tienen mayor peso los que generan insumos; mientras éstos crecen, necesitan relacionarse comercialmente con otros operadores que tienen llegada al consumidor. Un ejemplo más o menos general, describe a varios proveedores de supermercados, que desarrollan actividades básicas en la industria de alimentos (snacks, mermeladas artesanales, etc.). Lo propio sucede en líneas de productos naturales no solo en alimentos sino cosméticos naturales, cremas, etc. En todo caso, lo relevante de la descripción es que ellos no buscan llegar al consumidor final; requieren de un actor de mayor escala que sí tiene llegada al consumidor.

Este grupo tiene la necesidad de emitir factura puesto que la demanda su cliente que es formal y requiere crédito fiscal.

El Régimen Emprendedor estaría concebido para estos operadores dinámicos e implica el pago de un solo impuesto, que es igual o un tanto mayor a la suma de los que se paga en el General<sup>15</sup>. La idea no es que el Régimen Emprendedor sea menos oneroso en términos impositivos; al contrario, podría ser levemente mayor para evitar el incentivo a migrar del General a éste por motivos de elusión. El atractivo central del Régimen es que sea más fácil de cumplir y con menor riesgo en la fiscalización.

---

<sup>15</sup> La alícuota se calcularía en un promedio, tomando las obligaciones que típicamente paga una empresa pequeña en el General (IVA, IT, IUE, ICE, etc.), considerando las diferentes bases imponibles y expresándola como un promedio de las ventas. La información requerida para ese cálculo la tiene el SIN y en este informe no se llega ese detalle de elaboración.

En efecto, la gran diferencia es que se liquidaría con facilidad, poco esfuerzo administrativo y poco riesgo posterior por problemas de fiscalización<sup>16</sup>. Este impuesto se presentaría como "IUE Presunto del Régimen Emprendedor IUE-PRE" a efectos de que no se perciba como un impuesto adicional (vale la pena recordar que el IUE ya tiene versiones nuevas como el aplicable a bancos), se liquidaría con un porcentaje fijo aplicable a la suma de las ventas brutas del mes.

Con lo descrito surgen las siguientes preguntas:

- a. ¿Qué haría que los contribuyentes en el Régimen Emprendedor declaren la mayor parte de sus ventas?
- b. ¿Cómo se evita que los que ya funcionan adecuadamente en el General migren al Emprendedor con el objetivo de pagar menos impuestos?

La primera pregunta tiene dos posibles respuestas en función de la caracterización hecha previamente sobre la naturaleza de los emprendedores dinámicos. Para los que buscan llegar al consumidor, el incentivo a la declaración de la mayor parte de sus ventas es la demanda de facturas que ejercerá el consumidor para i) acceder al canje de Facturas por Efectivo y ii) para acreditar sus aportes a su fondo de jubilación. Para el emprendedor que tiene como objetivo llegar como proveedor intermedio, el incentivo para emitir factura es consolidar relaciones comerciales (mercado) que hoy están limitadas por la no generación de crédito fiscal a favor de sus clientes formales.

Respecto de la segunda pregunta, la preocupación no debería ser la migración, puesto que la alícuota generará un costo tributario comparable o incluso superior a lo que resulta en el General. Tiene poco sentido que un contribuyente que ya está en el General y ha logrado capacidad de gestión de tributos, posición de nombre y marca, clientes, récord de financiamiento, etc., decida migrar al Emprendedor. No obstante lo anterior, la norma podría prohibir expresamente este tipo migración, reforzando las barreras en contra la elusión impositiva.

Una ventaja importante es que la fiscalización y el control serían más simples; esto resulta atractivo particularmente para los negocios que no quieren enfrentar contingencias futuras en procesos de fiscalización complejos. Por su parte, el esquema también es atractivo para la Administración Tributaria que podrá hacer controles con mayor escala, también por la simpleza de la liquidación y la posibilidad de avanzar en controles informáticos que se concentrarán solo en la variable ventas y la emisión de facturas. Esto contrasta con la situación actual donde se requiere de equipos especializados para auditorías de ingresos, gastos, inventarios, etc.

---

<sup>16</sup> En un paralelo a lo que hoy sucede con profesionales que prefieren un solo proceso simple que es la retención en vez de emitir facturas, llevar contabilidad, incurrir en costos y riesgos.

De hecho, la complejidad de la fiscalización y los costos operativos que ella genera para la Administración, en un contexto de limitaciones de personal y recursos, explica porque ésta concentra su esfuerzo en los grandes contribuyentes. Entre tanto, los negocios más pequeños, usualmente no alcanzados, están liquidando impuestos con poco control y sin mecanismos que los ayuden a evitarse problemas futuros.

Este nuevo régimen se plantea totalmente opcional, de modo que los contribuyentes definirán si prefieren pasar a éste o saltar directamente al General. Esto es importante desde la perspectiva política de la medida.

Ya se mencionó que el costo tributario en este régimen sería comparable o algo mayor que en el general, lo que contribuiría a evitar que los negocios que crecen decidan permanecer indefinidamente en éste. Además, en la norma se puede definir parámetros techo que cuando sean alcanzados (ventas principalmente), determinen la migración hacia el General.

### **13. Limitar el uso de efectivo y ampliar medios electrónicos de pago**

---

Una característica común de las actividades informales es el uso de efectivo para realizar transacciones. Dentro este amplio espacio de operaciones están las que son motivo de interés referidas a la producción lícita, mas no registrada (que encaja en una definición funcional de informalidad que se ha discutido en este documento y no conlleva ninguna noción de criminalidad). Pero también están las operaciones totalmente ilícitas y delictivas como son el contrabando en todas sus escalas, el narcotráfico, la trata de personas, el lavado de dinero, la corrupción y muchas otras actividades que usan el efectivo en sus transacciones.

En Bolivia hubo un gran avance en la cobertura de servicios financieros durante los últimos años y la cantidad de poblaciones y ciudadanos con acceso a éstos ha crecido de manera importante. Las cuentas bancarias se han multiplicado y diversos servicios públicos y privados se cancelan mediante el uso de dinero plástico, sea en tarjetas de débito, crédito y otras formas. Las empresas de telecomunicaciones han implementado las primeras billeteras móviles para el pago de varios servicios, pero con limitaciones porque aun la gente prefiere tener billetes y porque los negocios no habilitan mecanismos para facilitar el pago electrónico por sus ventas. Un avance ya anotado previamente es la billetera móvil para el segundo aguinaldo, herramienta que debe avanzar para ampliar el mercado de bienes nacionales.

Una de las acciones que se debe contemplar en el tiempo es lograr que la mayor parte de las operaciones migren a mecanismos con menos efectivo. Es correcto pensar que el efectivo no puede desaparecer, puesto que aun en un escenario de bancarización amplio, las personas de todas maneras requerirán efectivo. En

el caso de los negocios y empresas, la mayor parte de sus operaciones deben poderse realizar sin efectivo y al respecto hubo avances que marcan una dirección correcta que apoyara la formalización (bancaización).

La tendencia debe ser la ampliación de medios de pago, por ejemplo, con los teléfonos celulares y las billeteras móviles, para lo que es necesario diseñar incentivos. La regulación e impulso a los micro seguros de salud ligados a microcrédito<sup>17</sup> y el uso de medios de pago electrónicos para adquirir esas coberturas se inscriben en esta línea, así como los descuentos que los negocios fijen para sus clientes cuando los pagos se hagan con medios electrónicos. Es interesante notar que entidades financieras especializadas en micro crédito ya están implementando pagos sin efectivo en los mercados populares de varias ciudades del país, en esfuerzos coordinados con los municipios. En estas experiencias, los compradores en los mercados populares ya no requieren efectivo y las transacciones se realizan con aplicaciones implementadas en sus teléfonos celulares.<sup>18</sup>

En contraparte, también corresponde pensar las medidas que desincentiven el uso de efectivo, particularmente en operaciones grandes. En esa línea de acciones cabe la idea de restringir gradualmente la circulación de billetes de corte alto (Bs. 200) y por supuesto evitar la emisión de billetes de mayor denominación. En la medida que se logran avances para el uso de dinero electrónico se debería reducir el circulante en efectivo, posiblemente reduciendo otros billetes en alguna proporción. En la medida que prevalezcan billetes de bajo corte, por ejemplo, de Bs. 50, las operaciones grandes en efectivo se harán muy pesadas y difíciles de completar, afectando no solo a la informalidad sino a las actividades delictivas que se han descrito previamente.

Por ejemplo, en el circuito del contrabando se tiene compra de bienes en dólares fuera del país y la monetización en bolivianos para nuevamente comprar dólares y girar el negocio en sub siguientes vueltas. La compra de dólares para pagar los productos de contrabando tiene hoy una vía formal que es el sistema financiero (incluyendo casas de cambio) y la vía informal que es la compra con dinero local en efectivo, evitando rastros que puedan ser objeto de investigación. Si el Estado implementa mecanismos más sofisticados para el rastreo de transferencias y operaciones en el sistema financiero, en complemento a lo que es la interdicción y lucha en fronteras, lo lógico será esperar que las compras de dólares con

---

<sup>17</sup> Durante los últimos años se han venido creando coberturas de salud y accidentes que son muy valoradas en segmentos laborales informales que están totalmente descubiertos.

<sup>18</sup> BancoSol está implementado puntos de venta y facturación electrónicos (POS) y una plataforma llamada "Simple" que usa códigos QR cero. El sistema funciona ya en algunos mercados como el de Irpavi de La Paz y permite que los compradores y vendedoras realicen transacciones sin efectivo.

efectivo escalen. Ahí es donde gana mayor sentido la propuesta de retirar gradualmente billetes de corte mayor, haciendo las transacciones de contrabando mayorista muy complejas.

Algunas estimaciones apuntan a montos totales de contrabando mayores a US\$ 2300 millones anuales; imaginarse la complejidad y pesadez para rotar de bolivianos a dólares ese monto, usando solo billetes de Bs. 50 es, con certeza un golpe certero a esa actividad ilícita. Un efecto disuasivo similar podría generarse en medio de un escenario de especulación con la moneda extranjera, por ejemplo, en un entorno de expectativas de caída en el valor de la moneda local o una tendencia al deterioro de las reservas internacionales del país.

En general, la medida afectaría a las transacciones que buscan quedar en el anonimato y que esencialmente son de montos importantes. Lo interesante de esta política es que puede ser totalmente gradual y calibrada, retirando billetes en efectivo, al tiempo que mayores transacciones se llevan adelante de manera electrónica. En consecuencia, es posible avanzar o eventualmente retroceder si en el camino se presentan problemas que afecten a las cadenas de pagos. Todo esto debe ampliar la facturación electrónica para que la medida impacte la evasión tributaria.

El alcance de una medida de migración gradual hacia medios de pago electrónicos con incentivos y controles tiene también una cara social; por ejemplo, se haría más complejo para los empleadores (particularmente informales) liquidar sueldos por debajo del mínimo nacional. De modo que existiría un mecanismo más eficiente que la fiscalización ministerial para contribuir en el sentido propuesto. En un marco de norma laboral menos oneroso y amigable a la formalización, este tipo de medidas podrían abrir espacios adicionales para lograr la cobertura de beneficios sociales para una mayoría de empleados. Eso implica, por supuesto, regulaciones distintas, menos costosas y desalentadoras del empleo digno, como las que se tiene ahora en el país.

## **14. Conclusiones**

---

1. El sistema tributario boliviano requiere ajustes importantes frente a los cambios que se han generado en la economía, en particular la ampliación de la informalidad y la ampliación de la brecha de ingresos por menos recaudación por hidrocarburos y otros recursos naturales. Existe una fuerte concentración en pocos contribuyentes grandes y visibles.
2. La baja de ingresos reactivó el problema crónico del déficit fiscal. Luego de los años de bonanza que generaron superávit, desde 2014 el saldo fiscal negativo fue creciente y la previsión, dado el estado de situación actual, es poco auspiciosa. Es indiscutible que el movimiento hacia el equilibrio es un tema que pasa por subir el ingreso, pero también por racionalizar el gasto.
3. En lo relativo a subir el ingreso cabe señalar que ello depende de las alícuotas impositivas y/o la base de contribuyentes. Es poco recomendable que se considere en algún momento subir las alícuotas, como también es poco viable

- que esa medida sea aceptada por diversos segmentos de la sociedad. Entonces, el espacio de trabajo posible está ligado a la ampliación de la base impositiva.
4. Las recaudaciones están concentradas en pocos contribuyentes formales, visibles y de gran tamaño. Las grandes empresas explican el 80% de las recaudaciones, mientras que los ingresos generados por gravámenes a personas naturales (incluyendo empresas unipersonales) es bajo. Bolivia es la economía con mayor incidencia de informalidad en toda la región latinoamericana y ello incide sobre el potencial de la base impositiva.
  5. En los últimos años ha subido el padrón de contribuyentes, pero en una proporción menor a la subida de la Población Ocupada, dato que muestra la tendencia a la informalización del comercio y la producción. Entre los regímenes con mayor dinámica expansiva está GRACO, mientras que el resto del RG creció menos. Si bien hubo un esfuerzo por cubrir a más sectores, los resultados reflejan proporcionalmente mayor incorporación de grandes contribuyentes. Sin embargo, en términos de incidencia, el peso del resto del RG es el más alto y explica el potencial de ampliación del padrón en base a pequeños y medianos negocios, muchos de ellos hoy en la informalidad.
  6. Tomando en conjunto las recaudaciones del mercado interno y las importaciones, el IVA es el impuesto más importante por su recaudación. El segundo y más importante en lo interno es el IUE, mientras que el resto de tributos tienen individualmente menos peso. El IVA, por ser un impuesto indirecto, tiene además el potencial de crecer si su efectividad es ajustada para llegar a la informalidad.
  7. La medición de la productividad del IVA da cuenta de un progreso hacia un pico en 2014 y luego un descenso paulatino. Cuando se enfoca la medición en el IVA mercado interno, se aprecia igualmente un retroceso en los dos últimos años. En este documento se muestra que es posible ampliar su cobertura a un segmento amplio de informalidad que no es de subsistencia, sino de crecimiento en sus negocios.
  8. Con base al diagnóstico presentado se ha formulado una propuesta de ajuste en el sistema tributario que tiene 3 componentes interrelacionados y complementarios. Son modificaciones que apuntan a generar sinergias de unas con otras, con el objetivo central de ampliar la base de contribuyentes y con ello los ingresos.
  9. Las metas son inducir a una formalización gradual y voluntaria; proteger y ampliar el empleo formal existente; facilitar el acceso de trabajadores a beneficios como la jubilación; distribuir con mayor equidad la carga tributaria concentrada en pocos formales y de mayor tamaño; facilitar la transición de emprendedores pequeños y dinámicos hacia el Régimen General tributario y mejorar el desempeño del IVA.
  10. El primer componente de formalización "Facturas por Efectivo" implica una demanda creciente de factura, debido al valor de canje que tendrán éstas por dinero, en un porcentaje que defina anualmente la autoridad. El esquema induce a que no solo los trabajadores dependientes, sino también los independientes, exijan facturas. Esto dinamiza el efecto de recaudación sobre toda la cadena del IVA. El costo del canje se financia con recaudaciones adicionales que se comparten en un 50% con los ciudadanos que participan voluntariamente en el sistema y por lo tanto ello no representa un costo fiscal. Hoy esos recursos no son capturados por el sistema impositivo. La medida significa un incremento en los ingresos fiscales y un efecto fuerte hacia la formalización de negocios que hoy no emiten factura.

11. El segundo componente implica la cotización de aportes para la jubilación a través del consumo. En este caso, se sustituye la retención al momento de la generación del ingreso por similar acción, pero a tiempo del consumo. La medida implica que el aporte sea retenido como un porcentaje de la factura equivalente a la cotización respectiva. Con ello se logra que no solo los trabajadores dependientes resulten afiliados al sistema, sino toda persona natural, mayor de edad, con actividad económica que incurra en consumo con regularidad. El número de afiliados cotizantes activos en 2016 sumó cerca de 726 mil personas, mientras que con esta medida el potencial es la Población Ocupada que suma 5.4 millones.
12. Tanto la medida de "Facturas por Efectivo" como la cotización de aportes en el gasto, pueden generar un ejército de varios millones de consumidores que servirán al propósito de control de emisión de facturas, ampliación de contribuyentes y mayor recaudación. Es claro que la medida tiene como límite recaudatorio la incorporación de todos los que hoy no emiten facturas. Desde esa perspectiva, el rendimiento del primer componente debería esperarse sea decreciente en el tiempo, en la medida que el esquema tenga éxito. En cambio, el segundo componente de cotización por el gasto se convertirá en un control con efecto permanente en el tiempo, con alto impacto social resultante de una cobertura mayor de la seguridad social de largo plazo.
13. Se plantea una estimación conservadora donde la medida podría tener efecto sobre el 30% de la PO no alcanzada por el sistema de pensiones. Ello sumaría 1,3 millones de afiliados adicionales, que con un valor anual promedio de cotizaciones calculado con datos oficiales (Bs. 11.385), podría significar un incremento de US\$ 2.159 millones anuales. Esta medida se suma a la anterior como mecanismo que induce a la demanda de facturas; los ciudadanos sabrían que cada factura tiene i) un valor de canje y ii) un valor de aporte para su jubilación.
14. Es altamente probable que estos factores hagan que el consumidor exija factura por estos beneficios frente a la complejidad que le representaría calcular si la posible rebaja que le hace el vendedor es justa y compensa por la pérdida de no recibir factura.
15. El tercer componente supone la creación de un régimen tributario intermedio entre el Simplificado y el General. Esto responde a la constatación que existen emprendedores dinámicos en la informalidad, quienes son grandes para el Simplificado pero pequeños para el General.
16. El Régimen Emprendedor es un puente entre uno y el otro. Exige solo una declaración de ventas y el impuesto aplicable es una presunción de las utilidades del contribuyente, expresada como porcentaje de esos ingresos. Se plantea que el costo tributario total sea igual o marginalmente mayor a lo que el contribuyente pagaría en el general, de modo que no existirá incentivo de elusión tributaria para migrar a este régimen. El valor crítico para el contribuyente y la Administración Tributaria es la simplicidad de cumplimiento y fiscalización.
17. Como medida complementaria, se plantea reducir la circulación de billetes de corte mayor al tiempo que se induce y acelera el uso de medios de pago electrónicos. Ya existen avances importantes con la billetera móvil junto a iniciativas de varias entidades financieras para implementar puntos electrónicos y el uso de estos medios en espacios de comercio y mercados populares. Estos esfuerzos deberían sumar al impulso a la formalización y la ampliación del padrón de contribuyentes, así como los ingresos fiscales.

## Referencias

Anton A, "The end of informality in Mexico, Fiscal Reform for Universal Social Insurance" ResearchGate 2011.

Awasthi y Engelschalk, "How the Tax System Can Stimulate and Enforce the Formalization of Business Activitie" World Bank Policy Reseach Working Paper 8391,2018.

Jorrat M, "Evaluación de la capacidad recaudatoria del sistema tributario y de la evasión tributaria" Servicio de Impuestos Internos de Chile, 1996.

Tait. A, "Value Added Tax, International Practice and Problems" International Monetary Fund, Washington DC 1988

DGI "Eficiencia de la Administración Tributaria en la recaudación ¿Contribuye la gestión de la DGI a incrementar la recaudación impositiva?" Dirección General Impositiva, Asesoría Económica, Uruguay, 2006.

Yañez, J. "Impuesto al Valor Agregado: Eficiencia y Crecimiento" Centro de Estudios Tributarios, Universidad de Chile, 2014.

Hassan M, "The Political Economy of Tax Reform in Bangladesh, Political Sttlements, Informal Institutions and the negotiation of Reform" International Center for Tax and Development, 2013.

Osorio L, "Reforma tributaria e informalidad laboral en Colombia: Un análisis de equilibrio general dinámico y estocástico", Banco de la República, Ensayos sobre Política Económica, Colombia, 2016.