



Oficina Bolivia



KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG



Confederación de Empresarios  
Privados de Bolivia

# Bolivia 2030

## Agenda de inversión privada



# Bolivia 2030

Agenda de inversión privada



# Bolivia 2030

## Agenda de inversión privada



© 2021 Konrad Adenauer Stiftung e.V.

### **Prefacio**

Dr. Georg Dufner

**Representante en Bolivia**

**Fundación Konrad Adenauer (KAS)**

Iván Omar Velásquez Castellanos Ph.D.

**Coordinador de la KAS Bolivia**

**Fundación Konrad Adenauer (KAS)**

**Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB)**

Luis Fernando Barbery Paz

**Presidente de la CEPB**

Luis Guillermo Pou Mont Serrano

**Presidente de la Comisión de Asuntos**

**Económicos y Tributarios**

Rodrigo Emmanuel Ágreda Gomez

**Director Ejecutivo de la CEPB**

Maria Bernarda Flores Ivanovic

**Directora de la Unidad de Análisis y Estudios**

Ximena Isabel Paz Córdova

**Ejecutiva de Comunicación de la Unidad de Análisis y Estudios**

**Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.**

Klingelhofstraße 23

10785 Berlin

Tel: +49 30 26996-0

Fax: +49 30 26996-3217

E-Mail: zentrale@kas.de

**Depósito Legal**

4-1-2635-2021

**ISBN**

978-9917-9874-7-5

Impresión - Plural editores

Av. Ecuador 2337 esq. calle Rosendo Gutiérrez

Teléfono: 2411018 / Casilla Postal 5097

La Paz, Bolivia

e-mail: plural@plural.bo / www.plural.bo

**DISTRIBUCIÓN GRATUITA**

**Fundación Konrad Adenauer (KAS)  
Oficina Bolivia**

Av. Sánchez Bustamente No. 509

(entre calles 11 y 12 de Calacoto)

La Paz-Bolivia

e-mail: info.bolivia@kas.de

Teléfonos: (+591-2) 2125577

y (+591-2) 2775254

www.kas.de/es/web/bolivien/home

**Confederación de Empresarios de Bolivia  
(CEPB)**

Calle Méndez Arcos No. 117

(Plaza España)

La Paz-Bolivia

Teléfonos: (+591-2) 2420999

y (+591-2) 2421272

e-mail: cepb@cepb.org.bo / www.cepb.org.bo

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). Los textos que se publican a continuación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores o de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de la fuente.



# Índice

Prefacio.....	7
Presentación .....	11
Agradecimiento .....	15
Resumen ejecutivo.....	17

## I. Contexto general

Marco para la atracción de inversiones de calidad.....	23
--------------------------------------------------------	----

## II. Agendas sectoriales

1. Minería.....	33
Minería sostenible .....	35
2. Litio .....	47
La industrialización del litio.....	49
3. Hidrocarburos .....	59
El sector hidrocarburos y la quinta ola de inversión .....	61
4. Agroindustria .....	69
Agroindustria diversa y sostenible.....	71
5. Energía.....	81
Transición energética .....	83
6. Tecnología e innovación.....	97
Tecnología e innovación al servicio del desarrollo .....	99
7. Turismo.....	113
Turismo sostenible.....	115

8. PYMES .....	127
PYMES fortalecidas y generadoras de empleo .....	129
9. Industria.....	139
Industria moderna, diversificada y pujante .....	141

### **III. Agendas transversales**

1. Cooperación .....	159
Una agenda de cooperación para la promoción de inversiones.....	161
2. Institucionalidad .....	167
Una agenda de institucionalidad para la promoción de inversiones.....	169
3. Normativa .....	183
Una agenda normativa para la promoción de inversiones.....	185

# Prefacio

Libertad, justicia y solidaridad son los principios hacia los que se orienta el trabajo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). La KAS es una fundación política allegada a la Unión Demócrata Cristiana (CDU). Como cofundador de la CDU y primer canciller federal alemán Konrad Adenauer (1876-1967) vinculó las tradiciones social-cristiana, conservadora y liberal. Su nombre representa la reconstrucción de Alemania, su asentamiento en política exterior en una comunidad de valores transatlánticos, la visión sobre la unión europea y la orientación hacia la economía social de mercado. Su legado intelectual sigue siendo para nosotros tarea y obligación al mismo tiempo. Con nuestra cooperación europea e internacional pugnamos para que las personas puedan vivir independientes en libertad y con dignidad. Nosotros contribuimos a una orientación de valores para que Alemania pueda cumplir con su creciente responsabilidad en el mundo.

Para nosotros la persona está en el centro de atención con su dignidad

inconfundible, sus derechos y obligaciones. La persona forma el punto de partida para la justicia social, la democracia en libertad y una economía sostenible. Al fomentar el intercambio y la relación entre las personas que asumen su responsabilidad social, desarrollamos redes activas en los ámbitos de la política, la economía y la sociedad. Nuestra gestión sobre el conocimiento político mejora la perspectiva de configurar una globalización socialmente justa, ecológicamente sostenible y económicamente eficiente.

En Bolivia la KAS trabaja hace más de 55 años y apoya a contrapartes nacionales del sector público, privado y de la academia, así como a ONG y fundaciones bolivianas. En esta oportunidad, el propósito de esta publicación es generar debate y discusión en el seno del sector privado empresarial sobre las opciones de generación de empleo y desarrollo a partir de la elaboración de una estrategia denominada: “Bolivia 2030, Agenda de la Inversión Privada”.

Consideramos que el apoyo a la iniciativa privada y a las libertades económicas es clave para generar desarrollo, pero también el apoyo y coordinación con el sector público y la academia debe ser central como mecanismo para orientar los esfuerzos hacia un objetivo común: El desarrollo económico y social de Bolivia. Bajo esta iniciativa y en coordinación con la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) se identificó las áreas potenciales y restricciones sustantivas al hospedaje y expansión de la inversión privada en nuestro país, en aras de contar con una agenda global y sectorial de promoción y fortalecimiento de la inversión privada como instrumento de generación de progreso, crecimiento y riqueza en Bolivia, en definitiva, desarrollo. La CEPB y la KAS consideramos que se debe visibilizar a la inversión privada como complemento necesario de la inversión pública en el espectro de un modelo de desarrollo sostenible, por lo que es necesario establecer que ambas (inversión privada y pública) no deberían ser excluyentes sino complementarias.

El proyecto inició en un momento muy particular en el 2020, habíamos pasado la cuarentena rígida y el país vivía una segunda ola de contagios por el COVID-19, las actividades laborales y empresariales por varios meses habían estado estancadas, los mercados se encontraban cerrados, el comercio internacional se vio parado por el cierre de fronteras, a nivel nacional muchas empresas se cerraron, otras registraron pérdidas y aumento el desempleo, un situación única y complicada que

requiere de soluciones y políticas propositivas e innovadoras para salir de este escenario de desaceleración y estancamiento de la actividad económica.

El enfoque de trabajo, del proyecto tomo en cuenta la temporalidad en la que se pretendió desarrollar los debates y discusiones y las restricciones de contacto físico que existían y existen en la actualidad, por lo que se planteó apelar a la realización de encuentros virtuales con expertos, especialistas e investigadores. Los resultados fueron muy alentadores, se realizaron más de 70 días de trabajo en equipo y coordinación de las actividades, hubieron más de 30 horas de encuentros virtuales en donde primó el debate de las ideas y la exposición plural de las temáticas; 40 expertos, de reconocida trayectoria profesional, a nivel nacional e internacional participaron con su conocimiento; 1500 asistentes de todo el país y del exterior acompañaron las presentaciones. La prensa nacional y extranjera remarco y pondero el esfuerzo en un contexto y coyuntura tan complicada como lo era y lo es, este periodo de pandemia que todavía no acaba a nivel mundial.

De manera específica e inicial se llevó a cabo un: Primer encuentro global en la que nos acompañaron dos expertos bolivianos de talla internacional, Enrique García Ex Presidente de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y Enrique Herrera, quienes se encargaron de delinear: El estado del arte de la inversión en el mundo, Bolivia y la región, mostraron una aproximación de las barreras sustanciales, identificaron las potencialidades y prioridades y

finalmente identificaron los lineamientos de la agenda global con horizonte al 2030. Posteriormente, se realizaron de tres a dos veces por semana encuentros sectoriales, a partir de paneles diferenciados o conjuntos, según necesidad con la participación de un número de expertos que permita la construcción de las agendas sectoriales en: Minería, Hidrocarburos, Litio, Agroindustria, Turismo, Energía, Telecomunicaciones, Innovación y tecnología, PYMES. Finalmente, se realizaron encuentros transversales sobre: Regulación, Institucionalidad, Financiamiento y Modalidades de cooperación público privadas.

Por otro lado, a nombre de la Oficina Bolivia de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) deseamos también agradecer la apertura y gentileza del Presidente de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) Luis Fernando Barbery Paz, por su

compromiso en este proyecto, al Presidente de la Comisión de Asuntos Económicos y Tributarios, Luis Guillermo Pou Mont Serrano quien participó como moderador en todas las presentaciones virtuales que se realizaron. Como también a Rodrigo Emmanuel Ágreda Gomez, Director Ejecutivo de la CEPB, María Bernarda Flores Ivanovic, Directora de la Unidad de Análisis y Estudios y a Ximena Isabel Paz Córdova, Ejecutiva de Comunicación de la Unidad de Análisis y Estudios quienes junto con Iván Velásquez Castellanos, Coordinador de la oficina Bolivia de la KAS se encargaron de coordinar y llevar adelante este proyecto.

Finalmente, esta publicación desea ser un aporte positivo al desarrollo del país, al debate y a la formulación de políticas públicas que permitan avizorar un futuro prometedor para los bolivianos.

Nuestra Señora de La Paz, mayo de 2021

Dr. Georg Dufner  
**Representante en Bolivia**  
**Fundación Konrad Adenauer (KAS)**

Iván Velásquez-Castellanos Ph.D.  
**Coordinador de la KAS Bolivia**  
**Fundación Konrad Adenauer (KAS)**



# Presentación

La Confederación de Empresarios Privados de Bolivia ha impulsado una nueva iniciativa institucional referida a la construcción de una Agenda de Inversión Privada - 2030 para Bolivia, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, organización a la que agradece por el concurso y compromiso brindado en el diseño de una colección de propuestas muy importantes para el país.

El impulso de la inversión privada, como elemento ineludible de complementación a la inversión pública y como generadora de una serie de beneficios para la sociedad boliviana, constituye un requisito fundamental para reactivar el sector productivo y dinamizar la economía.

Este esfuerzo conjunto ha sido posible, gracias a la colaboración y disposición de reconocidos expertos de nivel nacional e internacional, cuya valiosa intervención, –desde sus labores sobre todo técnicas y especializadas–, permitió impactar en un producto que establece lineamientos orientados a las

necesidades de una agenda sostenible, transparente y honesta, que hoy compartimos con la sociedad y los actores gubernamentales.

La necesidad de definir una agenda de esta naturaleza tiene raíces económicas y también raíces de construcción de libertad de todo orden; individuales y colectivas.

Esta iniciativa se basa, primordialmente, en uno de los principios fundadores de la actividad empresarial, que es la libre empresa. Nuestro país precisa ahondar en los rumbos de la libertad y, la actividad económica, no está exenta de los impactos del ejercicio de importante valor. Del mismo modo, es imprescindible que la inversión privada, además de ser visualizada por sus connotaciones económicas, también sea reconocida como un instrumento de realización de la libertad humana de crear, generar riqueza, construir y movilizar esfuerzo y capital.

La propuesta tiene relación con la necesidad fundamental de una institución

como la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia que, –desde hace casi 60 años–, está reivindicando, permanentemente, el valor de la iniciativa privada en el país, como fuente generadora de riqueza para el Estado, para los empresarios, para los empleados y para los consumidores, en suma, para todos los bolivianos.

Los países que han experimentado una evolución sustancial de sus sociedades, sobre todo de sus políticas económicas, en sus indicadores y en sus realidades, exponen también un avance sustantivo en la lógica de promoción y fortalecimiento de la inversión privada. Desde esta perspectiva, no cabe duda que los países son lo que sus empresas y sus habitantes son y producen.

La propuesta que se presenta, se inscribe en el marco general del trabajo institucional de la CEPB. En los últimos años, nuestra organización se ha volcado al trabajo con la sociedad civil y sus representantes, de tal manera de iniciar un proceso de construcción de visiones y propuestas con su participación. ‘Visión País - Bolivia 2030, el país que queremos construir’ es prueba de ello, habiendo visibilizado una Bolivia con una economía diversificada y generadora de bienestar, con una sociedad cohesionada en torno a valores comunes y con un sistema político representativo de una sociedad democrática del siglo XXI, constituyéndose así en el marco integral, dentro el cual se inscribe esta agenda de inversión privada.

Esta agenda descubre nuevos paradigmas y representa también un aporte sustantivo con impacto social;

pues no sólo busca brindar un abanico mayor de productos y servicios para la comunidad, sino que pretende generar un impacto en el empleo decente y en la formalidad, de manera que garantice mejores condiciones de desarrollo para los bolivianos, permitiendo su acceso a mayores oportunidades de progreso.

Esta propuesta, también es el resultado de la conjunción de diferentes elementos convergentes con los Objetivos de Desarrollo Sostenible; no sólo incidiendo en el crecimiento económico y el empleo, sino redundando en la construcción de alianzas estratégicas para la incorporación de las mujeres y los jóvenes, lo mismo que para la protección del medio ambiente; en suma, esta agenda representa la concatenación del repertorio de propuestas a una plataforma de desarrollo y progreso de la humanidad.

Indudablemente, esta agenda supone un desafío tan grande como las necesidades de nuestro país, sin duda alguna, se muestra como una tarea imprescindible y ambiciosa que, con el concurso de mucha gente y el apoyo de diferentes instituciones, ha alcanzado ampliamente sus objetivos y conseguirá impactar en nuestra sociedad. El resultado nos llena de satisfacción, no sólo desde la visión institucional y empresarial, sino como ciudadanos bolivianos comprometidos que, desde hace mucho tiempo y, a partir de diferentes perspectivas, colaboramos con la dinámica de desarrollo de nuestro país.

Se ha finalizado la primera etapa de estructuración de una Agenda de Inversión Privada con horizonte 2030,

cimentada sobre los pilares de Visión País, ratificando la importancia de contar con una economía diversificada; pues ella es la que genera mejor y mayor bienestar para nuestra comunidad, sobre la base de una inversión privada pujante, diversa y sostenible, comprometida con la lógica de progreso de Bolivia.

Fueron 70 días de trabajo en equipo y, aproximadamente, 30 horas de encuentros virtuales; 40 expertos en varias temáticas, de reconocida trayectoria profesional, a nivel nacional e internacional; 1500 asistentes de todo el país y del exterior, analizando temas transversales como Normativa, Institucionalidad y Cooperación y, temas específicos como Minería, Litio, Hidrocarburos, Agroindustria, Energía, Tecnología e Innovación, Turismo, PYMES e Industria.

No hay reactivación ni progreso posible, sin la visibilización y participación de la inversión privada. Hoy, nuestro país atraviesa por un derrotero especialmente complicado; la pandemia COVID-19 ha impactado, certeramente, en nuestros sistemas sanitarios, pero también en nuestro sector productivo, en nuestra economía y en nuestro bienestar.

Las sociedades, las regiones y el conglomerado mundial necesitan, hoy, más que antes, generar agendas compartidas que no sólo justifiquen acuerdos entre intereses, sino que se

entiendan como la lógica concurrencia de esfuerzos. El distanciamiento físico que nos impone la pandemia, paradójicamente, hoy necesita de la conjunción de voluntad y de recursos.

En esta comprensión, es imprescindible mirar el horizonte 2030 con una perspectiva remozada pero incluyente: La inversión pública será necesaria, sin duda alguna, pero también lo será la inversión privada, boliviana y extranjera, de tal manera, no sólo de acompañar al crecimiento de aquella, sino porque el sector privado genera riqueza y bienestar para las comunidades, a través del empleo, de la provisión de productos y servicios, del pago de los impuestos y contribuyendo a los sistemas de salud y jubilación, entre otros tantos beneficios.

En este contexto, la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, entiende de vital necesidad, la gestión de un Plan de Inversión Privada hacia el 2030, con metas específicas a corto, mediano y largo plazo, por cada uno de los sectores abordados; contemplando, además, reformas transversales que se extiendan hacia la integridad de la dinámica de esta inversión.

En ese entendido, los bolivianos estamos convocados a mirar el futuro con esperanza e ilusión, haciendo votos porque nuestras coincidencias pesen más que nuestras diferencias, para sentirnos orgullosos de hacer lo correcto y orgullosos de ser lo que somos.



# Agradecimiento

La iniciativa conjunta ha alcanzado con éxito los objetivos planteados por la institucionalidad, contando con la valiosa participación de reconocidos expertos en temas sectoriales y transversales.

Es evidente que, este trabajo no podría haber sido tal sin la participación de personas e instituciones, cuya capacidad, profesionalismo y entrega, fueron la guía para llevar adelante y con éxito, la estructuración de esta Agenda.

El primer agradecimiento va para la Fundación Konrad Adenauer (KAS)

- Oficina en Bolivia, en las personas de Georg Dufner e Iván Velásquez que, creyeron en la intención y sobre todo la pertinencia de abordar esta agenda en la manera estructurada.

El segundo agradecimiento, se extiende a todos los expertos que, a partir de su disponibilidad y generosidad, pudieron compartir su experiencia y amplio conocimiento en temas tan diversos, habiendo superado con creces las expectativas.

Nuestro profundo agradecimiento a:

Enrique García	Gladis Genua	Luciana Mermet
Enrique Herrera	Felipe Hartmann	Gonzalo Mendieta
Jorge Espinoza	Carlos Delius	Humberto Rada
Henry Oporto	Iver von Borries	Mauricio Medinaceli
Edilberto Osinaga	Cesin Curi	Rolando Oros
Larry Serrate	Ángel Zannier	Francesco Zaratti
Andrés Callizaya	Rolando Sahonero	Adolfo Lang

Jorge Velasco	Gustavo Lovera	Janette Simbrón
Yanela Zárate	Verónica Querejazu	Enrique Velazco
José Mallea	Bernarda Flores	Carlos Ferreira
Yerko Ilijic	Carlos Hugo Molina	Jorge Dulón
Fernando Sánchez	Armando Álvarez	José Carlos Campero
Ibo Blazicevic	Guillermo Pou Munt	Roberto Pinto

## Resumen ejecutivo

El modelo económico plural boliviano, incorporado en la Constitución Política del Estado de 2009 expuso en su ejecución un fortalecimiento exacerbado de la inversión pública, desplazando a la inversión privada.

Este desplazamiento supuso, no sólo la negación de la complementariedad entre la inversión pública y privada, sino que también expuso un descuido, sustancial, en la ruta de diversificación productiva, que pudiera posibilitar el engarce con la vocación natural del país, basada en minerales e hidrocarburos, con un nuevo enfoque productivo diversificado, innovador, atendiendo las vocaciones de cada sector y región y, sobre todo proyectando al país hacia un horizonte de largo plazo, en una región y un contexto mundial con una dinámica post moderna.

Los datos oficiales evidencian que, desde el año 2006 se inició una carrera continua por la elevación del nivel de la inversión pública; entre 2005 y 2015 el volumen de esta inversión se

incrementó de USD 629 millones a USD 6.179 millones, lo que representó una expansión de 882%, mientras que la inversión privada nacional o doméstica creció desde USD 496 millones a USD 1.700 millones, un incremento de apenas 243%.

Estos datos exponen, por una parte, un divorcio del crecimiento entre la inversión pública y privada, –promovido por un modelo de economía plural que, se reitera, sacrificaba la inversión privada–, y, por otra parte, permiten constatar la tendencia decreciente de la inversión privada, acentuada por la ocurrencia de la pandemia COVID-19 en el país.

Por otra parte, ciertos organismos multilaterales vinculados al examen de la economía, la situación del mundo, la región y, sobre todo la definición de las agendas de trabajo de los Estados, –a fin de conseguir estándares de desarrollo y estabilidad–, han sugerido que Bolivia, dada la emergencia de la salud y, a fin de reducir el costo humano de la crisis

y sentar las bases para una recuperación económica, proceda a generar políticas públicas de desarrollo de inversión privada a fin de diversificar la economía, generar empleos de calidad y establecer mecanismos de protección a poblaciones vulnerables.

A este recuento de antecedentes justificantes de la necesidad de generar una agenda sostenible de inversión privada, se añade la timidez de las políticas públicas asumidas que, no consiguieron impactar certeramente y desencadenar el crecimiento de la inversión privada, ni convertir a Bolivia en una plataforma interesante, a nivel regional, para hospedar inversiones extranjeras.

El año 2015, la CEPB con miras a encarar un proceso de diálogo público privado con el Gobierno Nacional, ejecutó un estudio para medir la calidad del entorno de los negocios en el país; en ese marco se llevó a cabo una encuesta que, entre otros datos, expuso las principales barreras a las que se enfrenta el sector productivo en su cotidianeidad: (i) barreras laborales – legislación e institucionalidad; (ii) barreras tributarias – regulación y esfuerzo fiscal; (iii) burocracia – regulación e institucionalidad y, (iv) defectos del mercado – contrabando e informalidad.

La dinámica económica, política, social aunada a la crisis debida a la pandemia del COVID-19, marca una necesidad inminente de atender la inversión privada como motor complementario de la inversión pública y generador de condiciones de estabilidad económica, pero también de gestor de beneficios para la comunidad boliviana.

En este sentido, la CEPB entiende de necesidad la generación de una agenda de inversión privada en el país, desde las perspectivas general, transversal y sectorial, que encaminen la lógica gubernamental por una ruta crítica con determinación de obstáculos a salvar, pero sobre todo con la identificación clara de potencialidades y ventajas comparativas.

La presente agenda incorpora las visiones institucionales y de la sociedad civil trabajadas conforme a una lógica incluyente y profesional, consignando breves diagnósticos que pretenden iluminar sobre la situación actual del país, la economía, la realidad de los sectores y ciertos ámbitos relevantes y transversales a una agenda de inversión.

La primera parte de esta agenda tiene un enfoque general, abordando la necesidad de encarar una mirada holística e integral del problema, sin dejar de lado elementos tan relevantes como la institucionalidad y la seguridad jurídica a la hora de establecer una agenda de esta naturaleza; pretende también ilustrar sobre algunos lineamientos generales de política que, sobre la base del desarrollo de la infraestructura, posibilite contar con una Bolivia verde, descarbonizada, incluyente, diversificada y sobre todo conectada con su realidad y el quehacer y necesidades globales, incluso esbozando un esquema de financiamiento eficiente para la inversión, a través de la estructuración de bonos de atracción y repatriación de inversiones.

El segundo gran apartado de esta publicación, desarrolla las agendas de

inversión privada en algunos sectores. Bolivia tiene una larga tradición minera y algo menor hidrocarburífera, es necesario generar esquemas de fortalecimiento y renovación en estas dos áreas, para ello se esbozan recomendaciones que, tienen relación con la modernización de estas industrias, lo mismo que, con la necesidad de apropiar mayor y mejor inversión privada en cada una de ellas. Por otra parte, el sector del litio, representa para el país una esperanza definitiva con la potencialidad de tornarse en una realidad, para ello, se describen las medidas de política pública que el Estado Boliviano debe acometer, de manera inmediata, pues el negocio es importante, pero la necesidad de encarar tareas serias y técnicas, lo es aún más.

En esta misma estructuración de agendas de inversión sectorial, se hallan las propuestas relativas a los sectores de agroindustria que, visibiliza las diferencias, pero también las potencialidades de las diferentes zonas geográficas de nuestro país; el sector de energía, cuyo desafío inminente es la transición hacia energías verdes, lo que marca una ruta importante para el desarrollo del país; el turismo que sigue siendo un punto pendiente en la agenda nacional y que puede dotar a Bolivia de una visibilidad e ingresos importantes, tal cual sucede con vecinos de la región; la tecnología e innovación que, para Bolivia puede constituir en un punto de inflexión en la prosperidad y desarrollo de la sociedad; la dinámica que expone el desarrollo

de la pequeña y mediana empresa en el país es alentadora, por lo tanto, éste es un espacio en el que Bolivia debe fijar, especialmente, su atención de tal suerte también de incidir en la generación de una base empresarial diversificada y con grandes capacidades de crecimiento e impacto en el empleo; finalmente, en el orden sectorial, es innegable la importancia del sector industrial y la necesidad de promover su desarrollo, fortalecimiento y expansión es un gran punto pendiente para el país.

El siguiente gran segmento de esta propuesta integral está ocupado por el desarrollo de las agendas transversales en temas, inicialmente, relevantes y comunes a todos los sectores. En este apartado, se encontrará las propuestas iniciales e integrales sobre temas relativos a regulación, institucionalidad, y cooperación.

En suma, esta es una propuesta integral e inicial que la CEPB, con la colaboración decidida de tantos profesionales y representantes de la sociedad civil, presenta a consideración, tanto de gestores gubernamentales, como de cualquier persona que esté interesada en la colaboración, trabajo y encaminamiento de una agenda que permita, en primer orden, el desarrollo de la inversión privada en el país, en segundo orden, el engarce de Bolivia en la lógica de intercambio y conexión regional y mundial y, en tercer orden definitivo, en el marco de una agenda que permita el desarrollo sostenible y la prosperidad de la sociedad boliviana.

**BOLIVIA 2030**  
ECONOMÍA DIVERSIFICADA Y SOSTENIBLE  
SOCIEDAD COHESIONADA Y CON OPORTUNIDADES  
SISTEMA POLÍTICO DEMOCRÁTICO  
CLASE MEDIA FORTALECIDA Y PYME VIGOROSA





# **Contexto general**

---



# Marco para la atracción de inversiones de calidad

## 1. Punto de partida

Es útil apelar a una serie de estudios referenciales que aportan al análisis contextual: Bolivia, en términos de Inversión Extranjera Directa - IED, se posiciona en el tercio inferior de todos los países –según la mayoría de los indicadores– para atraer inversión a nuestra economía. El país ocupa el puesto 124 de 132 economías, según la capacidad de innovar. En facilidad para abrir negocios, el país ocupa el puesto 150 de 190 economías. Todo ello conduce a pensar que Bolivia precisa de un cambio de visión y enfoque para atraer mayor y mejor inversión privada. La mirada de largo plazo de este documento y de los eventos que lo componen, apunta a ese propósito.

El contexto y realidad mundiales demandan una visión integral renovada para América Latina. Para el caso boliviano, esta demanda es aún más inminente, pues el ciclo importante de precios altos de las materias primas

–que determinó un nivel de crecimiento considerable– ha pasado a la historia, impactando sustancialmente en la reducción de recursos públicos. A ello se suman los efectos de la pandemia COVID-19 que, al parecer, excederán con mucho el tiempo de duración de la emergencia sanitaria.

## 2. Estado de situación

La pandemia COVID-19 expone la mayor crisis global después de la de 1929, marcando un límite temporal entre la vida anterior y posterior a ella. Esta crisis presenta cuatro dimensiones igualmente importantes, en términos de impactos:

- a) La sanitaria, medida por el creciente número de contagiados y el impacto en los servicios de atención médica.
- b) La económica, que en todo el mundo ha supuesto caídas importantes

del PIB, determinando que en América Latina éste caerá hasta niveles de -10% y, en Bolivia, se derrumbó entre -8% y -10%.

- c) La social, expresada en altos niveles de desempleo, un incremento considerable de la conflictividad en las sociedades, la paralización del sistema tradicional de educación, el crecimiento de los índices de pobreza y, sobre todo un síntoma generalizado de incertidumbre e indefensión.
- d) La política, con expresión de fragmentación importante y expresiones polarizadas en las sociedades de muchos países, antes las medidas políticas gubernamentales asumidas.

Bolivia ha sido beneficiada, durante un período de tiempo importante, a partir del alto nivel de los precios de los productos que se exportan. El excelente precio del petróleo y las gestiones internacionales exitosas de reducción de la deuda externa, explicaron la disposición de recursos financieros, a fin de solventar un modelo sustentado en el gasto y la inversión pública y, sobre todo, en la reducción de la pobreza.

Bolivia enfrenta el reto de mantener este mismo nivel de gasto e inversión pública, en un contexto de reducción sustancial de los ingresos; por lo tanto, deben explorarse fórmulas diversas que permitan la continuidad de esta lógica y, especialmente, impacten favorablemente en la reducción sostenible de la pobreza.

Bolivia aún presenta rezagos importantes. Tiene un PIB per cápita que,

si bien se ha triplicado en la última década, alcanzando niveles promedio de más de 3.000 dólares, aún no logra acercarse hacia la media de 9.000 dólares de PIB per cápita de América Latina. El país sigue exponiendo una alta concentración de exportaciones, lo mismo que en destinos; se añade a ello, la inexistencia de nuevas reservas de gas certificadas y la reducción de los precios internacionales sin perspectivas claras de recuperación.

El país enfrentará, a partir de 2021, la insuficiencia de ahorro para continuar invirtiendo y garantizar la reactivación y superación de la crisis. En este panorama, la posibilidad de garantizar que el Estado genere un nivel de inversión entre 22 a 25% del PIB, en una situación de fuerte déficit fiscal, es imposible, por lo que existe un espacio de inversión que, necesariamente, debe abordarse a partir de las potencialidades de la inversión privada, boliviana y extranjera.

En relación a esta necesidad, Bolivia no presenta una clara disposición hacia la inversión privada, de tal suerte que esta apatía es acompañada, por una parte, por una ausente decisión gubernamental sobre la promoción de esta inversión y, por otra parte, por el desinterés de los inversionistas privados de alojar capitales en el país. El país presenta estructuras económicas anacrónicas que impiden fortalecer la base empresarial, impactando negativamente, en la competitividad del aparato productivo. De este análisis contextual, se deriva la necesidad de estructurar una estrategia para la

atracción de inversiones a Bolivia, pasando por reformas normativas, institucionales, financieras y sectoriales importantes.

### 3. Visión de futuro

Bolivia, hacia el año 2030, debe ser un país relevante en el contexto latinoamericano, con igualdad de oportunidades para sus ciudadanos y mayores niveles de ingresos per cápita; con capacidades institucionales para atraer y repatriar inversiones privadas y con una clara senda de desarrollo y progreso consensuada socialmente.

### 4. Propuestas

Los datos que exponen una serie de índices mundiales de medición de las condiciones de los países para atraer inversiones, colocan al país en el tercio inferior, lo que obviamente presenta un importante desafío nacional.

La propuesta para la atracción de inversiones privadas de calidad se sustenta en un cambio de actitud inicial que, comprenda como imprescindible la coexistencia entre la inversión pública y privada, como necesaria la participación de la inversión privada para contribuir al progreso y prosperidad del país.

La propuesta también entiende que es necesario trabajar en la repatriación de la inversión privada boliviana localizada en otras latitudes que, se estima en un volumen de 12.000 a 15.000 millones de bolivianos en el exterior.

Dicho cambio de actitud también tiene que ver con la eliminación del falso debate sobre la preeminencia de la inversión pública sobre la privada, o sobre la necesidad de proceder a la nacionalización de ciertos proyectos, pues la realidad muestra como constatación que deben privilegiarse tanto la inversión pública como la privada.

En este sentido, el logro de los objetivos de esta propuesta, están condicionados a la concreción de una serie de grandes acuerdos públicos y privados que permitan estructurar mejoras sustanciales en la economía boliviana con impacto certero en el desarrollo humano de la sociedad, con núcleo en la inversión privada, todo ello concordante con el enfoque de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

#### Bolivia en el siglo XXI. Propuestas de desarrollo

**Primera:** El Estado como promotor y facilitador de la inversión privada, boliviana y extranjera en el país, en diferentes sectores y regiones, entendiéndola como la mejor forma de articulación con los esfuerzos de la inversión privada, pero sobre todo como el núcleo generador de empleo, ingresos, productos, servicios y beneficios para la sociedad.

**Segunda:** Fortalecimiento del Banco de Desarrollo Productivo para apalancar con financiamiento internacional la creación de una nueva infraestructura, siendo también una plataforma para que la empresa privada acceda a financiamiento a largo plazo.

**Tercera:** En el área estratégica, deben reestructurarse los esquemas institucionales y desempeño de YPFB y COMIBOL, permitiendo que no sólo ejecuten proyectos de exploración serios y exitosos, sino que accedan a fórmulas de financiamiento importantes, posibilitando que sean verdaderas corporaciones del siglo XXI y que puedan interactuar con los inversionistas privados, interesados en desplegar actividades en los rubros de minería e hidrocarburos.

**Cuarta:** Revitalizar el ámbito rural en Occidente, debiendo para ello eliminar las limitaciones de transmisión de propiedad de la tierra en el altiplano y occidente bolivianos, de manera de permitir la fácil transacción y disposición de estas tierras y acceder a posibilidades de financiamiento de proyectos productivos con las mismas como garantía, lo que incidirá en un mejoramiento de vida de los habitantes de estas regiones.

**Quinta:** Creación de bonos de inversión y repatriación y atracción de inversiones.

**Sexta:** Debe adecuarse un plan progresivo de potenciamiento de los sectores de telecomunicaciones, energía, comunicación digital 5G y creación de incubadoras, aceleradoras y centros tecnológicos en ciudades capitales y al menos en 50 municipios de ciudades intermedias, todo ello con núcleo en los aportes de la inversión privada, boliviana y extranjera.

## 5. Hoja de ruta

Bolivia se encuentra en un tiempo de inflexión que necesita resolverse para recuperar el crecimiento sostenible y reencauzar las iniciativas públicas y privadas hacia el siglo XXI. La estrategia para alcanzar estas grandes transformaciones nacionales e institucionales debe tener dos fases.

- **Primera fase: Acuerdos institucionales y normativos (2020-2025)**

En esta fase, la atención debe estar concentrada:

### **Fortalecimiento del Banco de Desarrollo Productivo (BDP)**

El Banco de Desarrollo Productivo (BDP) debe trabajar en quintuplicar su capital, accediendo a recursos del TGN y, a través de la emisión de bonos por un monto de USD 1.000 millones en el mercado internacional, todo ello destinado a financiar proyectos de infraestructura e iniciativas importantes en materia de desarrollo de inversión privada en sectores de la economía.

### ***Programas municipales de desarrollo de infraestructura***

Las necesidades de desarrollo deben ser asumidas a partir de los gobiernos departamentales y nacionales del país, de tal suerte que, en esta primera gran etapa, se permita que las 9 capitales departamentales y, por lo menos, 50

ciudades intermedias puedan lanzar programas municipales de atracción de inversiones en infraestructura energética, hotelería, restauración, entre otros, bajo un esquema en que los municipios puedan otorgar terrenos para la generación de nuevos proyectos, generando una base en programas más ambiciosos.

***Programa de incentivos directos: Impositivos y bonos de repatriación de inversión***

El programa de incentivos directos tiene dos componentes: El primero referido a la generación de una serie de incentivos impositivos para todas las empresas nuevas, que acrediten inversión por un monto de USD 1.000.000 o superior y que estén exentas del pago del Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) por un término de 5 años, del pago del Impuesto a las Transacciones (IT) por 4 años y que gocen de la devolución del crédito IVA no utilizado por 3 años, lo que constituye en un especial atractor de inversiones, pero también supone que la inversión no pague impuestos antes de ser verdaderamente productiva.

En lo que respecta al programa de emisión de bonos de atracción y repatriación de inversiones, se plantea que los mismos sean emitidos por el TGN y sean entregados a empresas nuevas, que acrediten haber atraído o haber invertido inversión nacional repatriada, estructurado en base a tres rangos diferentes, según las siguientes condiciones:

- El primer rango definido para empresa que logren hasta USD 1.000.000, de manera tal que a ellas el TGN les otorgaría, en calidad de premio, bonos negociables de repatriación de inversiones por un monto equivalente al 20% de la inversión.
- El segundo rango constituido para empresas con inversiones en el rango de USD 1.000.000 a 2.000.000, a quienes se les otorgaría, en calidad de premio, bonos negociables de repatriación de inversiones, por un monto equivalente al 15% de la inversión.
- El tercer rango estructurado para empresas con inversiones entre USD 2.000.000 a USD 100.000.000, a quienes se les otorgaría, en calidad de premio, bonos negociables de repatriación de inversiones, por un monto equivalente al 8% de la inversión.

A fin de que las inversiones accedieran a este programa de emisión de bonos de repatriación de inversiones, deberían: (i) tratarse de inversiones en acciones en capital de empresas, (ii) estar constituidas como sociedades anónimas en el país, (iii) contar con registro ante el Registro de Mercado de Valores, de manera tal de que exista un control externo sobre su actividad, (iv) no debieran poder distribuir dividendos por los primeros 5 años de actividad y, (v) deberían desplegarse en determinados sectores productivos.

En lo que respecta a los resultados de este programa, el mismo podría

beneficiar a 4.000 empresas pequeñas. 1.100 empresas medianas y 300 empresas grandes, contribuyendo con una atracción de inversión de USD 17.000 millones en capital y USD 34.000 millones en deuda, planteando un flujo de inversión aproximado de USD 50.000 millones para el país en los siguientes siete años.

El Tesoro General del Estado debería estar en disposición de emitir aproximadamente USD 2.000 millones en bonos de repatriación de inversiones, en boliviano, con un plazo de vencimiento entre 8 a 12 años, con cupón 0 y transables, inmediatamente, en la Bolsa Boliviana de Valores.

- **Segunda fase: Bolivia verde (2025-2030)**

De manera secuencial y, asumiendo los resultados positivos de la primera fase, la segunda fase visualiza a Bolivia, reinsertada en el flujo de capital internacional, con economía pujante y configurándose como una plataforma sólida, para aprovechar la transición al mundo digital.

En esta fase, debería estructurarse una reforma impositiva importante que permitiera gravar las actividades y elementos contaminantes, de tal suerte que se impongan tributos por la emisión de CO<sub>2</sub> a todos los combustibles,

la generación de desechos sólidos y la contaminación del aire.

Esta etapa también debería estar dedicada a la exportación de energía renovable a nuestros vecinos; energía solar desde el altiplano y energía eólica desde el oriente boliviano, utilizando además los excedentes de energía para producir hidrógeno verde que sustentaría al transporte masivo a través de aviones y redes ferroviarias, todo ello con base en los aportes y potencial de la inversión privada.

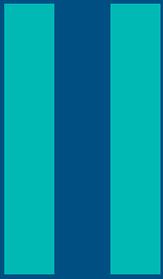
En este período de tiempo, se dedicaría a la recepción de inversión minera que, sobre la base de una nueva regulación permitiera desarrollar proyectos de la talla de San Cristóbal con impactos tan positivos para el país. Lo mismo, se contaría con un Banco de Desarrollo Productivo (BDP) que, no sólo estaría en capacidad de financiar proyectos privados productivos, en el país, sino que estaría en capacidad de fortalecer y apoyar a los bolivianos en proyectos productivos en la región.

En suma, el esfuerzo estaría destinado en complementar la inversión privada a la inversión pública redundando en una nueva Bolivia, viviendo los desafíos del siglo 21 y recibiendo los beneficios de una economía verde que impactaría certeramente en la vida de la comunidad.

**BOLIVIA 2030**  
AGENDA DE INVERSIÓN PRIVADA  
SECTORIAL







# **Agendas sectoriales**

---



# AGENDA DE INVERSIÓN SECTORIAL

1

**Minería**

---



# BOLIVIA 2030

## Minería sostenible

### 1. Introducción

La demanda de minerales en el mundo continúa creciendo y la proyección muestra que este comportamiento será el mismo durante las próximas décadas, no obstante, las iniciativas de reciclaje y de reducción de consumo de metales que se hallan en curso.

La necesidad de una constante expansión de la infraestructura habitacional urbana, carreteras, servicios básicos, energía, transporte, supone que, el consumo de metales continuará creciendo, de manera tal de satisfacer así los estándares de vida de los habitantes de las urbes.

En este contexto, los países que tiene recursos y reservas mineralógicas continuarán compitiendo por capitales y tecnología, a fin de explotarlos y ponerlos a disposición del mercado internacional.

Países como Suecia, Canadá y Estados Unidos, Chile, Perú, Sud África, Australia y China son exponentes del

desarrollo sostenible de estrategias claras y proactivas para impulsar el uso de los recursos mineralógicos, contribuyendo con ello al crecimiento y bienestar de sus sociedades. Dentro el marco de tales estrategias, estos países han impuesto a los operadores mineros, regulaciones estrictas y altos estándares en materia ambiental, laboral, de seguridad industrial, y consumo de energía, entre otras.

Por su parte, las empresas mineras internacionales que buscan oportunidades para realizar inversiones mineras, están muy conscientes de las exigencias de los consumidores de metales y de sus accionistas, quienes son cada vez más sensibles a la reputación corporativa y exigen el cumplimiento de normas y estándares para tener el menor impacto negativo posible, en las comunidades donde trabajan.

Por tal motivo, para las empresas de clase mundial, como ser BHP Billiton, Anglo American, New Mont, Rio Tinto y Glencore entre otras, no

resulta atractivo operar en países que no cuentan con una regulación moderna, ni exigen estándares internacionales de operación minera de clase mundial.

Es un hecho que la gran industria minera internacional está en la transición inminente de una minería tradicional, considerada explotadora y contaminante, a una minería sostenible, consciente de los impactos negativos que puede ocasionar por una mala práctica.

La minería sigue siendo una enorme fuente de recursos para los países de la región. El caso boliviano marca, sin embargo, una notoria diferencia de lo que ocurre en Chile y Perú, por ejemplo, que alcanzan inversiones millonarias, según publicaciones internacionales.

En el caso chileno, en 2018 las exportaciones mineras llegaron a la suma de USD 42.146 millones, cuando las exportaciones totales de ese país en el mismo año llegaron a USD 75.481 millones; es decir que, alrededor del 56% de tal volumen de exportaciones provino de la minería.

Perú reporta, según datos oficiales del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin), que las exportaciones de minerales tradicionales ascendieron a USD 13.823 millones en el primer semestre de 2019, es decir 58.9% de las exportaciones totales. Igualmente, la misma fuente destaca que en el segundo trimestre del 2019, la inversión en el sector minero fue de USD 1.332 millones, un 17% mayor al monto del mismo trimestre del año previo.

Países sin la misma tradición minera, como Ecuador, tienen inversiones sustanciales en proyectos mineros. Aunque la explotación de minerales metálicos no es en Ecuador tan significativa como en el caso de los países mencionados previamente, en el PIB ecuatoriano la minería ha pasado a representar del 0,17%, en 2007, a 0,32%, en 2017.

Los volúmenes correspondientes a la actividad minera en el país, palidecen en comparación a los antes mencionados, sobre todo en lo que respecta a la proyección. Según una publicación del Ministerio de Minería y Metalurgia, “el valor de la exportación de minerales se incrementó en 6,4% de 2.999,1 millones de dólares en el periodo de enero a septiembre de 2018 a 3.192,4 millones de dólares en similar periodo de la gestión 2019...”.

De acuerdo a la información que provee el Ministerio de Minería y Metalurgia, “al tercer trimestre del 2019 el actor productivo minero privado produjo el 77,8% de la cantidad total de minerales, con 590.574 toneladas y un valor de 1.490,9 millones de dólares, representando el 44,4% del total”. Las cooperativas representan el 11,1% de la producción minera nacional y la minería estatal el otro 11,1%. El grueso de la producción minera privada está concentrado entre las empresas Minera San Cristóbal, Sinchi Wayra/Illapa y Pan American Silver, Finalmente y, teniendo en cuenta que el 77% de la producción minera boliviana está concentrada en el sector privado, el escenario real marca que dos de los

proyectos principales del rubro podrían estar cerca de concluir sus operaciones en la mitad de esta siguiente década y la restante, concluir su contrato más importante hacia 2028.

## 2. Estado de situación

A pesar de las vicisitudes de un pasado tan complicado para los operadores mineros privados, el año 2019 se ubicó en el primer puesto en las exportaciones nacionales con un valor de USD 4.200 millones que representa el 48% del total de las exportaciones de Bolivia, seguido por el rubro de hidrocarburos con USD 2.797 millones (32%) y los productos no tradicionales con USD 1.758 millones (20%).

Este desempeño refuerza la importancia del sector minero en la economía nacional, beneficiada por su gran potencial mineralógico y la vocación minera del país. Las exportaciones mineras han sido el primer rubro de exportación de Bolivia, durante 169 años de los 195 de vida republicana, seguidas de lejos en importancia por el sector hidrocarburos que, solamente, lideró las exportaciones durante 16 años y los productos no-tradicionales durante 10 años.

En suma, las cifras de la actividad minera nos exponen lo siguiente:

- Del valor total de las exportaciones mineras USD 4.200 millones, las exportaciones de oro ascienden a USD 1.542 millones y el resto de los minerales a USD 2.658 millones. La empresa privada contribuyó con el 86% del valor del resto de las exportaciones mineras el año 2019 y el 76% del volumen exportado, seguido por un desempeño idéntico entre la empresa estatal y las cooperativas mineras que exportan un valor similar, equivalente al 7% del valor de estas exportaciones mineras.
- Respecto al pago de regalías mineras que ascendió a USD 176,7 millones en la gestión 2019, los privados pagaron el 55% del volumen total (USD 97,5 millones), las cooperativas mineras el 40% (USD 70 millones) y la empresa estatal solamente el 5% (USD 9,2 millones).
- La minería boliviana crea directamente alrededor de 138.000 puestos de trabajo, de los cuales la empresa privada emplea alrededor de 7.000 trabajadores, la empresa estatal 6.000 y las cooperativas mineras 125.000.
- Debido a las diferencias entre la inversión, la tecnología utilizada y el entrenamiento de los trabajadores mineros la productividad promedio sobre el valor exportado de cada trabajador es, dramáticamente, diferente en los tres actores mineros. Cada trabajador en la empresa privada rinde un promedio de USD 326.429, mientras que el trabajador en la empresa Estatal USD 31.000. y el de la cooperativa minera solamente USD 1.488.

- La ocupación de áreas mineras por los tres actores mineros es desproporcionada al aporte que realizan en valor de exportaciones, empleo, pago de regalías mineras y productividad entre otros. Las empresas privadas medianas y grandes tienen derechos mineros solamente sobre el 6% del total, las empresas privadas pequeñas controlan el 30%, las cooperativas el 8% y la empresa Estatal domina el 63%.
- Como un dato importante a fin de planificar una verdadera política pública de atracción de inversiones, se tiene que, en los últimos 15 años, no ha surgido un solo proyecto minero.

El país aún no ha emprendido una política que permita la atracción inmediata de inversionistas en esta área y, tan sólo se ha limitado al desempeño de los mismos proyectos conocidos por lustros. En casi todos los casos el origen de esos proyectos es anterior a 2007, año de implantación de la nueva norma tributaria para el sector minero.

A esta realidad, se le añaden las restricciones constitucionales y regulaciones derivadas que imponen que el inversionista asuma un *government take* que va, según el caso, del 60 al 80%, con un IUE del 37,5%, 12,5% (en determinadas condiciones que dependen de los precios) superior al de cualquier otra empresa (salvo las financieras), además de regalías y otras cargas. La alícuota adicional del 12,5% para minería no se aplica a las cooperativas, incentivando a que empresas que no tienen

fundamento cooperativo, adquieran esa forma por razones tributarias.

Es indudable que, la minería, no obstante, las fluctuaciones del precio y de los niveles de demanda internacional de las materias primas, constituye para nuestro país fuente de trabajo y sustento, sobre todo en el área occidental, por ello es inminente la necesidad de construir fórmulas de atracción de capitales extranjeros, a fin de continuar impactando positivamente en el flujo de la economía y sobre todo en la prosperidad de la sociedad.

### 3. Visión de futuro

Bolivia no puede desaprovechar sus excepcionales ventajas en el escenario internacional. Importantes yacimientos mineros con mineral de alta ley y la tradición minera que tiene el país, presentan una gran oportunidad sobre la cual se puede construir una nueva era de la minería en Bolivia.

El país debe afrontar el reto de elevar el valor y volumen de sus exportaciones en el sector minero, lo mismo que empezar a trabajar seriamente en la sustitución de un modelo minero tradicional, por uno sostenible con alto impacto en cumplimiento de normas ambientales, estándares laborales de seguridad, entre otros.

En tal situación, el modelo debe atender al desarrollo de 4 'E's: Equilibrio macroeconómico, Eficiencia productiva y crecimiento de calidad, Equidad e inclusión social y Equilibrio ambiental.

En esta actividad, sin minas no hay minería y sin exploración no hay minas, de modo que sin exploración no hay minería sostenible. Las minas guardan mucha similitud con la biología: nacen, se desarrollan y mueren. Son bautizadas con diversos nombres. Padecen de enfermedades tales como el agotamiento, la disminución de la ley, el incremento de costos y la caída de precios que las pueden llevar a su muerte. La única acción procreadora de nuevas minas es la exploración.

Según el Instituto Fraser de Canadá, respecto a factores que pueden alentar o desalentar la inversión minera, se observa que paulatinamente Bolivia ha ido desmejorando su posición, mientras que Chile y Perú desde hace años mantienen un sitio privilegiado, que se refleja en los montos de inversión y valor de producción. Bolivia tiene puntajes muy bajos entre otros aspectos en seguridad jurídica, en baja rentabilidad minera por los altos tributos, en regulación laboral y convenios laborales, en infraestructura, en base de datos geológica y en administración de procesos legales.

#### 4. Propuestas

Reconstruir una minería moderna, sustentable e inclusiva no es imposible, pero sí es tarea difícil y compleja. Va a requerir la confluencia de múltiples esfuerzos en materia de inversión, innovación tecnológica, desarrollo institucional y estabilidad social. Para lo cual se requiere un pacto sectorial y una visión compartida

del tipo de minería que el país necesita y quiere.

A fin de definir la ruta crítica puede resultar útil examinar la experiencia de países vecinos que, en la última década, se han dedicado esforzadamente a atraer inversión extranjera directa en el rubro, logrando así un envidiable crecimiento del sector.

A continuación, se expone un plan aproximado de acciones a acometer, de tal suerte de impactar certeramente en la lógica de atracción de inversiones mineras, diferenciadas en corto, mediano y largo plazo:

#### Corto plazo – 2021-2022

En el corto plazo se deben corregir los errores más apremiantes y preparar las condiciones para el cambio de rumbo y reforma sectorial. En los siguientes 12 meses se pueden avanzar en temas puntuales como los que contiene este resumen consonante con las explicaciones previas:

1. Pese a que la Ley No. 186 correspondiente al establecimiento de un régimen de tasa cero en el Impuesto al Valor Agregado, para la venta de minerales y metales en su primera fase de comercialización es del año 2011, hasta el momento no se la ha reglamentado impidiendo la entrada en vigencia de aquel régimen. Esta omisión debe ser subsanada en el corto plazo, mediante la emisión de la reglamentación correspondiente, incluyendo además incentivos de formalización progresiva,

en los casos de la minería informal cooperativa.

2. Debe eliminarse la posibilidad de reversión cuando se trata de proyectos mineros que se planifican para múltiples áreas mineras, tomando en cuenta que conforme al avance del proyecto las actividades se van desarrollando de forma paulatina en áreas contiguas. Actualmente, no hay un criterio que permita al sector minero explotar primero un área minera y no otras, cuando se trata del mismo proyecto de explotación, pero obviamente desarrollado progresivamente.
3. Se podría modificar la tabla de cotizaciones para la aplicación de la alícuota adicional del Impuesto a las Utilidades de las Empresas, establecida mediante Ley No. 3787, subiendo los montos de las cotizaciones que activan su aplicación. Estos montos datan del año 2007 por lo cual es necesario su actualización. Al subir los montos se convertiría realmente en un pago extraordinario y no permanente. La modificación de la tabla en cuestión debe hacerse mediante la promulgación de otra ley, puesto que en la Ley No. 3787, no se ha previsto la posibilidad de que la actualización pueda ser realizada por normas de menor jerarquía.
4. Es necesario que el Estado adopte medidas destinadas a incentivar la inversión en el sector minero en diversas áreas como la tributaria, arancelaria, regulatoria, etc. Estas

medidas deben enfocarse en crear condiciones atractivas para proyectos que aseguren ingresos en los siguientes años. Los incentivos que se generen pueden ayudar a sopesar otras restricciones que son más difíciles de levantar como las que implican un cambio constitucional.

La Ley No. 516 de Promoción de Inversiones establece que el Estado puede otorgar incentivos generales e incentivos específicos a las inversiones que se realicen en el país. Conforme a ello, se podrían establecer incentivos ligados, por ejemplo, al tamaño de la inversión y/o al desarrollo de la minería verde o responsable, entre otros. La Ley No. 516 tiene entre sus principios el de seguridad jurídica, por lo que otra herramienta que puede ir de la mano con los incentivos es la suscripción de contratos de estabilidad para potenciales inversores. De esta manera se asegura que la aplicación de determinadas normas sea permanente durante un determinado plazo, evitando el riesgo de que en el transcurso de la ejecución de un proyecto existan cambios que incidan en la imprevisibilidad legislativa que afecta al país.

5. En lo que respecta al fortalecimiento de la seguridad jurídica como criterio general de aplicación a cualquier ámbito de la inversión, el Estado Boliviano podría desplegar algunas tareas relacionadas con: (i) redefinir la migración a los contra-

tos administrativos mineros, de tal suerte de permitir que las empresas sean prestadoras de servicios o administradores de áreas mineras; (ii) suspender la migración de los contratos suscritos entre las empresas privadas y las cooperativas mineras con COMIBOL, de manera de redefinir el rol de esta institución y la relación contractual que debiera tener con los actores productivos mineros; (iii) Reforzar la libertad de asociación entre actores mineros, para lo que deberían eliminarse las regulaciones que obstaculizan la asociación entre ellos; (iv) generar un programa de empleo específico para el rubro, de manera tal que se permita la reorganización, reposición y regulación de la contratación de personal eventual y consagrando la posibilidad de negociación salarial entre partes, entre otros.

6. El país debe encarar un verdadero trabajo para reducir el costo país, en este sentido, la agenda debería extenderse hacia: (i) la eliminación de la alícuota adicional al IUE Minero que aplica a todas las empresas mineras, corriendo de esta manera un trato discriminatorio; (ii) la eliminación del SURTAX 25% (IUEAA+) que aplica a grandes proyectos mineros; (iii) la reglamentación del RITEX o 'IVA 0' a fin de contribuir a la importación de maquinaria, materiales e insumos mineros.
7. La reforma y el fortalecimiento institucional es otro gran tema que

el país debe abordar. En este marco y, a fin de delinear una nueva política pública hacia una minería sostenible, debe generarse un espacio de diálogo público privado que permita la reunión pero sobre todo la concertación de medidas con los actores involucrados en la dinámica minera, las instancias de formulación y gestión de políticas públicas vinculadas a la minería a nivel nacional, regional y local, lo mismo que la intervención de representantes de los centros de investigación, desarrollo tecnológico y estudios en minería.

En esta línea de trabajo, es inminente la necesidad de redefinir el rol de COMIBOL y de sus empresas productivas estatales, incidiendo en la institucionalización, profesionalización y fortalecimiento de esta institución, lo mismo que todas las instituciones públicas involucradas en la materia.

8. La formalización de la cadena de valor de la minería es otro tema pendiente. En este sentido, debe dar curso a la tasa cero del Impuesto al Valor Agregado – IVA para las ventas de minerales de las cooperativas o productores primarios o, alternativamente, crear un régimen especial minero.

### Mediano plazo – 2023-2025

En el mediano plazo, es primordial contemplar cuestiones como las que se reseñan a continuación:

1. En la Ley Minera actual, las inspecciones con posible efecto de reversión pueden provocar que una inversión cuantiosa sea puesta en riesgo anualmente, si la inspección concluye que no hay actividad minera justificada. El incentivo al litigio administrativo y a la discrecionalidad es muy alto, con las consecuencias que trae. Una alternativa dirigida al mismo fin podría establecerse con, por ejemplo, controles periódicos que se refieran a aspectos técnicos, económicos y ambientales, pero que puedan ser absueltos de un modo que restrinjan la incertidumbre. Por ejemplo, la reversión podría estar ligada a la ausencia de comercialización o exportación de minerales, que son datos concretos y fácilmente revisables, en lugar de la inspección discrecional por la que se ha optado.

Para evitar las conductas perniciosas que el legislador ha buscado penalizar, debería elegirse un camino distinto al de la prohibición legal, a revertir derechos mineros o a someterlos a inciertas inspecciones periódicas.

Para que la titularidad de derechos mineros no sea, como se temió justificadamente en el origen de la legislación actual, un vehículo para que el privado rente pasivamente de derechos mineros en vez de que lo haga el Estado o la sociedad, podría remplazarse el actual régimen de múltiples prohibiciones,

sanciones, inspecciones y reversiones por uno más sencillo, que se usa eficazmente en la legislación comparada, en concomitancia con el Art. 358 de la Constitución.

Por ejemplo, combinar el pago de patentes (o de derechos de vigencia, como se llaman en otras legislaciones) crecientes, pasado un plazo en el que no exista producción y contar con objetivos de producción diferenciados por empresas grandes, medianas y pequeñas. Esos objetivos deberían ser alcanzados en determinados plazos y su cumplimiento se verificaría sólo con liquidaciones de venta o documentos de exportación.

Los derechos mineros, de este modo, no dependerían de funcionarios que realizan inspecciones, sino de plazos y objetivos mensurables, así como de los incentivos de pagos crecientes por año que pase sin producción, hasta llegar a un punto en el que los derechos mineros quedan extinguidos, con mecanismos claros que permitan cumplir además con la verificación en materia técnica, económica y ambiental, como dispone el Art. 358 de la Constitución.

El control periódico referido en el Art. 358 y en el Art. 369, IV, de la Constitución podría, así, referirse más a criterios objetivos como los reseñados aquí, que a los criterios actuales de la ley. De esta manera se simplificaría incluso para el propio Estado el control y fiscalización

que debe realizar conforme a la Constitución, pero sin que ello signifique volver a un régimen que consienta el “engorde” de los derechos mineros sin beneficios de bien común.

2. Abandonar la limitación genérica a la libertad contractual entre privados o precisar el alcance de qué contratos entre actores productivos mineros privados deben contar con la autorización de la AJAM para su reconocimiento y validez, así como la referencia a la legislación comercial contenida en el Art. 152 de la Ley de Minería y Metalurgia.
3. Esclarecer la previsión constitucional de que la función económica social debe ser cumplida directamente por el titular en relación a las posibilidades de asociación del titular con privados.
4. Redefinir lo que es el contrato minero y el derecho minero. A su vez, se debe zanjar la discusión sobre la posibilidad de transferencia de derechos mineros, pues la Constitución fija esas condiciones para el área minera otorgada a través de un contrato. Además, respecto a la intransferibilidad, es necesario discutir cuál es el límite constitucional que ello implica y su relación con la posibilidad de llevar adelante procesos de fusión o escisión de sociedades mineras.
5. La restricción impuesta sobre la suscripción de contratos de asociación entre cooperativas con

empresas nacionales o extranjeras debe ser evaluada y definir en qué condiciones será permitida o es conveniente.

6. Es necesario regular lo que se entiende por interés público a objeto de clasificar qué contratos sí deben pasar por la aprobación legislativa, conforme lo dispuesto en la Constitución. El Art. 132 de la Ley de Minería y Metalurgia no ha servido para regular, por ejemplo, qué debe entenderse por “interés público”, pues esa calificación supone que no todos los contratos deberían pasar por ese trámite y la ley así debería establecerlo. Igualmente, conociendo que ésta es una discusión sobre cuáles son los límites dentro de los que pueden regularse estas disposiciones constitucionales, debería también examinarse, por ejemplo, si es posible instituir mecanismos de silencio positivo para que el Legislativo ejerza esta potestad de aprobación.

La actual norma contenida en el Art. 132 de la Ley de Minería y Metalurgia también pasa por alto la necesidad de regular la aprobación de adendas a los contratos mineros que ahora, conforme al Art. 138 de la Ley de Minería y Metalurgia, deben pasar por la Asamblea Legislativa incluso si no alteran nada sustancial de las condiciones económicas del contrato y no tienen nada que ver, necesariamente, con el interés público y pueden ser incluso inocuas.

7. Sin perjuicio de la acción de corto plazo planteada sobre la modificación de la tabla para la aplicación de la alícuota adicional del IUE, se debe encontrar un equilibrio que permita al Estado mediante un impuesto extraordinario obtener una mayor recaudación cuando los precios alcanzan niveles muy altos en el mercado internacional, pero sin que ello signifique que siempre que exista ganancias de los actores mineros deba aplicárseles tal impuesto, como si se tratase de uno permanente. Este impuesto extraordinario debería sustituir a la alícuota adicional del IUE que se aplica ahora.  
En principio implicaría regresar a los marcos generales del IUE establecido en la Ley No. 843 y solo ante el cumplimiento de ciertos estándares correspondería la aplicación de un impuesto extraordinario en el que el país se beneficie también de los períodos de auge de precios.
8. Adicionalmente, se debe trabajar de forma integral en relación al valor del government take para el sector minero en Bolivia a objeto de encontrar un mecanismo que nos permita ser competitivos respecto a otros países de la región y asegurar ingresos para el país. Obviamente que no solo se trata del government take, sino que también existe un problema de imprevisibilidad e incertidumbre.
9. Respecto a la prohibición en áreas de frontera, se debería ponderar una regulación que permita alguna modalidad de inversión extranjera que sea desarrollada de forma conjunta con actores nacionales, manteniendo el requisito de una ley expresa que declare la necesidad estatal al efecto.
10. Se debe regular la figura de la renuncia tácita de derechos mineros en resguardo del interés público.
11. La Ley de Minería y Metalurgia adolece de un claro orden y sistematización que permita un mejor entendimiento y comprensión del alcance en varios aspectos, por lo que es necesario subsanar esas deficiencias mediante su modificación.
12. Debe modificarse la Ley de Conciliación y Arbitraje para contemplar la posibilidad de acudir a un arbitraje pactado conforme a un régimen más abierto, pues la limitación dispuesta en la Constitución Política del Estado es para el sector de hidrocarburos.
13. Es preciso incorporar nociones de equilibrio en la regulación laboral, tomando en cuenta que en el sector minero se necesita una relevante fuerza laboral.
14. Deben apropiarse ajustes en lo que corresponde al área social minera, de tal suerte de permitir (i) el fortalecimiento y transformación de las cooperativas mineras; (ii) incorporar la noción de licencia social; (iii) generar estándares claros y

equilibrados sobre la relaciones con la comunidad, empleo y seguridad social, competencias laborales, educación y entrenamiento; (iv) establecer un régimen de incentivos apropiado al desarrollo e incorporación de ciencia, innovación, investigación y desarrollo tecnológico.

15. El país debe abordar un programa importante de desarrollo planificado y coordinado de infraestructura y transporte, abordando temas relativos al desarrollo ferroviario y conexión terrestre, modernización y ampliación de los puertos de exportación y una política energética minera.

### Largo plazo – 2025-2030

En el largo plazo es necesario que se establezcan e institucionalicen mecanismos de medición de las políticas aplicadas, además fortalecer el control y fiscalización y mantener el trazo de la formalización progresiva de los distintos actores e impulsar proyectos de minería verde o responsable.

1. En principio, se debe medir periódicamente el éxito de las políticas públicas y los cambios legislativos que se adopten, para verificar si efectivamente responden a los objetivos planteados o, en su caso, es necesario modificar el rumbo. Contar con nuevas políticas y/o normativa no asegura per se los resultados y es muy desdichado

que el país ajuste su normativa normalmente a ciegas, sin tener claridad respecto a lo que funciona y lo que no.

2. El Estado debería asumir proactividad respecto al control y fiscalización de aquellos emprendimientos que, por razones tributarias prefieren optar por constituir una cooperativa cuando en realidad no tienen fundamento cooperativo, sino netamente comercial, desnaturalizando la esencia cooperativa, caracterizada por la solidaridad, igualdad, reciprocidad, equidad, finalidad social y no lucro de sus asociados, entre otros. Ya la Ley General de Cooperativas No. 356 dispone que el incumplimiento de los principios y valores del cooperativismo, determinado por la Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas, es causal de disolución de una cooperativa.
3. Se deben establecer políticas públicas tendientes a formalizar a las cooperativas, productores artesanales, pequeños productores e incluso a la minería ilegal, para mejorar la recaudación y el control de las actividades en el ámbito laboral, medioambiental, impositivo, etc. Por ejemplo, se puede adoptar una medida similar a la dispuesta por el D.S. 4298 de 24 de julio de 2020 en relación a la creación de un monotributo que permita obtener mayores recursos al Estado y tender a una formalización no

punitiva y más bien colaborativa con mecanismos sencillos de cumplimiento y sin perder la perspectiva del número de familias que viven de estas formas cooperativas o artesanales de la minería.

4. La meta debería estar dirigida a subir el estándar del sector minero orientando su desarrollo a proyectos de minería verde o responsable a objeto de disminuir el impacto ambiental de su actividad.

# AGENDA DE INVERSIÓN SECTORIAL

# 2

**Litio**

---



# La industrialización del litio

## 1. Introducción

La reactivación de la economía boliviana y la modernización de su industria, puede tener como un acicate importante la participación del país en la cadena de valor del mercado del litio.

El litio es un metal abundante que se encuentra en salmueras, rocas, arcillas, agua marina y en otras soluciones y su valor inicial está relacionado con los procesos de descarbonización del crecimiento económico.

Geográficamente, el litio está distribuido en recursos minerales y salmueras. El mundo tiene 16,7 Mt (millones de toneladas) de litio en roca (espodumeno) y 26,9 Mt. en salmueras. Según reportes de Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB), las reservas de Uyuni tendrían un incremento de 9 Mt a 21 Mt para el salar de Uyuni, elevando el recurso estimado de fuente de salares en el triángulo del litio a 31 Mt.

Para Bolivia, el proyecto del litio representa la posibilidad de que el país

pueda contar en un futuro cercano con una industria sofisticada y de gran magnitud y, a la altura de la revolución tecnológica verde, constituyéndose en la fuente de una riqueza extraordinaria que quizá nunca antes se ha tenido.

Un análisis inicial sobre el balance productivo, muestra que, por una parte, la producción en Bolivia tiene una oportunidad de mercado, dada la demanda mundial en continua expansión y por encima de la oferta existente y, por otra parte, la oportunidad de desarrollar la industria del litio compensaría la declinación de la producción y exportación de gas natural y el estancamiento de la minería tradicional.

## 2. Estado de situación

La oferta de litio que, puede considerarse un oligopolio, está en manos de siete productores privados, de los cuales tres: Albermarle 26,2% (EEUU), Tianqui 22,6% China), y SQM 9,6%

(Chile) controlan el 58,4% de la oferta mundial (Año 2018).

Esta estructura de mercado puede ser un problema para la producción futura boliviana, si es que no se ha asegurado un canal de ventas para la producción, poniendo en serio riesgo las posibilidades de comercialización de este mineral y sus derivados.

El gobierno de Evo Morales, en su Plan “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”, dejó en claro la orientación ideológica y la dependencia de la concepción del desarrollo a las habilidades del Estado (visión nacionalista autárquica y estatista). Con base en esta orientación ideológica, se pensó que Bolivia ingresaría al mercado internacional del litio en buenas condiciones para hacer frente a las pocas transnacionales que, actualmente, controlan el mercado mundial de este recurso natural.

En este sentido, el gobierno del presidente Morales Ayma, declaró la explotación del litio como prioridad nacional, y dispuso la creación de una institución encargada de cumplir con este objetivo, destinando, a la vez, importantes recursos para su funcionamiento. Inicialmente, se resolvió que la nueva entidad opere dentro de la estructura de COMIBOL (D.S. 29496) para que luego, el 27 de abril de 2017, por Ley No. 928, se creara la Empresa Pública Nacional Estratégica Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB), abriéndose además a la posibilidad de establecer asociaciones con empresas privadas para los procesos de semi

industrialización, industrialización y procesamiento de residuos.

La estrategia aprobada para el desarrollo de la cadena del litio comprendía tres fases:

1. Contar con una planta piloto de carbonato de litio y semi industrial de Cloruro de Potasio;
2. Producción industrial de carbonato de litio y cloruro de potasio (KCL)
3. Producción de derivados de litio con alto valor agregado y baterías de litio en territorio nacional.

Los pobres resultados de la gestión de YLB, son verificables y es hora de reconocer que se tienen serios problemas técnicos que imponen, no sólo la búsqueda de soluciones, sino sobre todo la generación de una política pública técnicamente sustentable y permanente en el tiempo.

En la línea de estos magros resultados, no hay evidencia de que la implementación del programa de investigaciones y la posterior implementación de las plantas piloto de cloruro de potasio, carbonato de litio, materiales catódicos –baterías Ion Litio-, haya logrado obtener la fórmula boliviana de carbonato de litio, o que la misma tenga posibilidades de éxito comercial y económico.

Por otra parte, existen fundadas afirmaciones de los técnicos de YLB, sobre deficiencias técnicas en las bombas de extracción de salmuera, los pozos de diámetro insuficiente, las piscinas de evaporación por medio de tuberías y

sistemas de bomba de superficie. Este parece ser el principal factor para que la planta de KCL cuya capacidad es de 350.000 toneladas año, solo llegó a producir 26.741 toneladas.

La incapacidad de producir materia prima, afectó y sigue haciéndolo a las fases posteriores. Sobre ello, deben ajustarse una serie de temas especialmente complejos, como ser: la perforación de pozos de diámetro adecuado; los sistemas de bombeo adecuados a un sistema de rigurosa ingeniería y no un proceso de prueba y error; las piscinas deben ser correctamente mensuradas para obtener las cantidades y calidades de salmueras y, la infraestructura debe corregirse de tal suerte de reparar errores sustanciales sobre todo en el sistema de extracción y transporte y la operación de evaporación. Sin reparar estas falencias, el fracaso en las etapas subsiguientes está garantizado.

Han transcurrido más de 12 años desde la definición estratégica del Estado Boliviano sobre el litio y aún no se ha tenido resultados evidentes sobre este esfuerzo emprendido. En este sentido, es imprescindible que el país asuma la completa tarea de resolver y viabilizar la cadena de litio en el país.

En otro orden de ideas, es notoria la brecha entre las posibilidades que este recurso natural le abre a la sociedad boliviana y, curiosamente, lo poco preparado que está el país como Estado para encarar un emprendimiento de clase mundial. Esta carencia de traduce especialmente en la falta de consenso técnico sobre qué se quiere con el litio y cómo se espera lograrlo, lo que impacta

ineludiblemente en la inexistencia de una política de Estado para promover y acometer un proyecto tecnológica, financiera y comercialmente factible.

En este sentido, el país debe abordar no sólo la solución de temas directamente vinculados con el desarrollo del negocio Litio, sino también referidos a la insuficiencia de una masa crítica de recursos humanos, profesionales, especialistas y mano de obra calificada; la inexistencia de una industria de proveedores de insumos y servicios para el complejo industrial y la cadena de valor del litio; la insuficiencia de investigación académica en torno al litio, las salmueras y otros minerales relacionados, entre otros temas relevantes.

En esta línea de especificidad, las dificultades y tropiezos que tiene Bolivia para sacar adelante un proyecto consistente y viable del litio tienen que ver menos con tecnología, financiamiento, mercado o capacidades gerenciales. Estos elementos, de suyo fundamentales, son perfectamente resolubles, y de hecho pueden estar a disposición del país, en la medida en que los bolivianos seamos capaces de apostar seria y eficazmente por un proyecto de clase mundial.

Los obstáculos mayores reales son de otra índole, y tienen que ver más con cuestiones ideológicas, socioculturales políticas e institucionales.

Sin duda alguna uno de los principales obstáculos está relacionado con la cultura estatista y nacionalista que impregna las políticas de gobierno y que deja una huella profunda en muchos acontecimientos nacionales y

que actúa como una anteojera ideológica que impacta negativamente en la comprensión y conexión con el mundo global y transnacional del litio y del mercado energético.

Otro de los escollos es el rentismo corporativo, cuya impronta se advierte en cuanto proyecto de desarrollo se trata de poner en marcha. En el proyecto de explotación del litio, intervienen en escena una serie de grupos de interés y fuerzas locales y regionales con enorme capacidad de presión para incidir en las decisiones gubernamentales e, inclusive, para marcar el destino de este proyecto.

La demagogia política también tiene impacto en el desarrollo de este proyecto, más si se está debatiendo el aprovechamiento de los recursos naturales, incidiendo en el resurgimiento de emociones arraigadas con sectores sociales y regiones postergadas del país.

Frente a estas posibilidades de manipulación y obstaculización del proyecto de explotación del litio, surgen también un cúmulo de preocupaciones y necesidades legítimas de las comunidades campesinas y organizaciones locales y regionales relacionadas con los impactos ambientales de las plantas de extracción, bombeo y evaporación de salmueras, o bien por el uso del agua en todos estos procesos, lo que está ineludiblemente ligado a las expectativas de percepción de compensaciones económicas y otros beneficios sociales.

Lo cierto es que la convergencia de tradición estatista-nacionalista, el rentismo corporativo, la demagogia política y la desconfianza social, son

ingredientes que conforman un clima adverso sumamente complejo para el desenvolvimiento normal de un emprendimiento del tipo del proyecto del litio y que requiere, imperiosamente, de estabilidad social y buena gobernanza.

### 3. Visión de futuro

Bolivia debe ser parte de la cadena de valor del litio con la pretensión de fabricar toda la batería en nuestras industrias. Las dificultades técnicas, sociales y políticas no pueden perder de vista la dimensión del negocio y las potenciales ganancias para la economía y la sociedad bolivianas expresadas en mayores ingresos, creación de empleo digno, e innovación tecnológica de frontera.

Dos aspectos son especialmente importantes sobre la materia: Por un lado, la estructura oligopólica descrita puede ser aprovechada, si se logra encadenar la reserva y la producción con un mercado industrial que esté dispuesto a participar y firmar contratos de compra venta (Long Term Agreements - LTA) que, a su vez, faciliten el financiamiento de los proyectos y, por otro lado, teniendo en cuenta la necesidad de la gran industria automotriz por atender el mercado futuro de vehículos eléctricos, el acceso al litio (fuera del oligopolio) en cantidades relevantes, seguras y escalables constituirá un valor estratégico en sí.

En este sentido es indudable que Bolivia tiene el recurso mineral para ser un proveedor relevante en la cadena del litio, por ellos los desafíos son muy importantes, y requerirán de

definiciones que sean las adecuadas para poder generar riqueza.

Si bien el litio es una pequeña parte de una batería y una mínima parte del valor del vehículo eléctrico, la escala de la demanda por el tamaño del cambio tecnológico coloca a Bolivia en posición sino ideal, al menos posible de avanzar cuanto se pueda en la cadena, hasta la producción de baterías si fuese posible. La fabricación de 1 gWh de baterías requiere de  $0,38 \text{ kg/kWh} \times (1 \times 10^6) \text{ kWh/gWh} \times 1 \text{ t}/1000 \text{ kg} = 380 \text{ t/gWh}$ , para la fabricación de diez gWh serían entonces 3.800 toneladas de carbonato de litio equivalente.

#### 4. Propuestas

El Estado Boliviano debe decidir el camino a seguir para el litio boliviano. La primera gran línea de decisión guarda relación con mantener el *statu quo* de las políticas inicialmente emprendidas, asumiendo que todo está y funciona tanto como para convertirnos en un proveedor de relevancia mundial de carbonato, hidróxido de litio, materia catódica y baterías o, aceptar que se tienen serios problemas técnicos, lo que supone la adopción de soluciones capaces de garantizar resultados por un monto determinado y en plazo previsibles para las Fases 1 y 2 del proyecto, permitiendo que las fases industriales de cloruro de potasio (KCL) y carbonato de litio lleguen a los niveles de producción diseñados.

Otra decisión inminente y vital tiene que ver con la definición del

modelo de industrialización a seguir, posibilitando la licitación la participación privada para la constitución de una sociedad mixta o, bien, la reconducción de la sociedad mixta inicialmente pactada y anulada por la emisión de un decreto supremo.

Sea cual sea la decisión gubernamental a asumir, no debe perderse de vista que, la posibilidad de obtener hidróxido de litio, a partir de la salmuera remanente y, en una etapa posterior fabricar materiales catódicos, constituye la mejor opción para terminar con el desarrollo de YLB en el Salar de Uyuni.

Por otra parte, y una vez se encaren y resuelven estas cuestiones inicialmente prefijadas, el Estado debe iniciar una labor seria y sostenible de información y comunicación a los interesados (*stakeholders*) de manera tal que todos cuenten con la misma información. Los dueños del recurso, potosinos y ciudadanos bolivianos, no pueden quedar fuera del circuito de las decisiones.

Finalmente, los cambios necesarios demandan la creación de un modelo de crecimiento institucionalizado, sostenible, basado en políticas a nivel institucional, macroeconómico y microeconómico que generen certidumbre en los inversionistas y credibilidad en las reglas del juego que comanden la inversión. Deben enviarse mensajes claros a la comunidad inversora, generando relaciones de confianza y credibilidad, en las que el respeto a las reglas del juego establecidas sea la palabra comprometida del país, sin lugar a cambios unilaterales y arbitrarios.

## 5. Hoja de ruta

La meta nacional está relacionada con la intervención eficiente en la cadena de valor del litio, buscando incorporar tecnología para llegar hasta la fabricación de baterías eléctricas, todo ello supone el inevitable concurso de la inversión extranjera directa. Sobre estos lineamientos, las acciones acometer son las siguientes:

### Corto plazo – 2021-2022

Una cuestión evidente y que antecede a la ejecución del negocio de explotación e industrialización del Litio, tiene que ver con la ausencia de una idea-país del proyecto del litio, que se exprese en lineamientos de una política nacional definida y de largo plazo, que dé coherencia y continuidad a las acciones gubernamentales, institucionales y empresariales, entonces es momento de llenar este vacío.

Conforme los datos de la realidad, el proyecto diseñado por el gobierno del presidente Morales no pudo dar los resultados esperados, conforme lo anotado anteriormente, de tal suerte que es inminente la concreción de esta definición anticipada de un proyecto integral.

Ello significa esquematizar en el país una visión estratégica y un norte claro para impulsar el proyecto del litio, construyendo consensos nacionales y regionales.

En esa dirección, se propone la conformación de un Consejo Nacional del Litio, invitando a un grupo de

especialistas de reconocida capacidad, a trabajar con sentido técnico y amplia libertad y autonomía, en la formulación de una Política Nacional del Litio, que luego sería puesta a consideración del Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa.

Este Consejo debería actuar como un organismo de asesoramiento técnico institucionalizado, ajeno a cualquier intervención política, con una aproximación de las siguientes tareas a ejecutar:

1. Evaluar la situación de las plantas de producción de carbonato de litio y cloruro de potasio, y también otros componentes del complejo industrial instalado, a fin de determinar sus capacidades, posibilidades reales y de recuperar todo lo que sea valioso de las inversiones y proyectos adelantados.
2. Analizar las opciones de nuestro país para reorientar el proyecto del litio dentro de una visión estratégica definida, y con la clara vocación de participar en toda la cadena de industrialización del litio, e incluso en la industria y el mercado de vehículos eléctricos de América Latina.
3. La reorientación del proyecto deberá apuntar a maximizar la renta económica del Estado y las regiones productoras, a la vez de garantizar la gobernanza ambiental de los salares y precautelar los derechos e intereses de las comunidades locales.

4. Recomendar los cambios legales necesarios, así como la estructura institucional adecuada, además de las pautas de reestructuración de la empresa estatal YLB.
5. Compulsar el interés de potencia-inversionistas y socios estratégicos de participar en el proyecto del litio en sus distintas fases de desarrollo.
6. Proponer la política de regalías, impuestos y otras obligaciones, así como el régimen de reparto de beneficios equitativos y sostenibles.
7. Esbozar una estrategia de articulación de la producción de litio con la producción de energías renovables, como la energía solar y otras, apuntando a crear una potente industria de energía verde en Bolivia.
8. Promover la formación de un clúster sectorial de empresas e instituciones proveedoras de servicios e insumos para la cadena productiva del litio.
9. Recomendar una política de fomento de la investigación científica y tecnológica y formación de recursos humanos calificados.
10. Presentar informes preliminares tanto al gobierno como al parlamento, de modo que el país esté informado y que sus labores sean debidamente supervisadas.

En el desarrollo de esta agenda, el Consejo Nacional del Litio debería trabajar con el apoyo de expertos

extranjeros de alto nivel. Los recursos para el financiamiento de sus actividades podrían provenir de fondos de cooperación internacional.

A la vista de la experiencia acumulada en las varias tentativas de poner en marcha el proyecto del litio, las más de ellas truncadas, parece evidente que, sin la articulación de un consenso nacional amplio, difícilmente podrán sortearse los obstáculos y barreras para su desarrollo exitoso y a salvo de avatares políticos y cambios de gobierno.

La idea del Consejo Nacional del Litio, como instancia de asesoramiento especializado de alto nivel en el diseño e implementación de la política nacional del litio, es permitirle y facilitarle al Gobierno, la tarea de construir acuerdos políticos, sociales y territoriales que hagan del litio un auténtico proyecto nacional de desarrollo, respaldado por actores sociopolíticos centrales y conteniendo como núcleo principal la visión técnica y especializada que se requiere.

En lo que concierne a la regulación aplicable al proyecto es menester generar mensajes claros y eficientes a los inversionistas, imbuidos del principio de seguridad jurídica que debe caracterizar a estas inversiones. En este sentido, es preciso adecuar la normativa de inversiones de tal manera que sea el instrumento, a través del cual se transmite la señal que necesitamos enviar a la comunidad para atraer inversión extranjera y local.

En los campos macro y microeconómico deben establecerse políticas claras y firmes en torno a algunos temas trascendentes:

1. Se precisan de políticas macroeconómicas que incorporen medidas fiscales, tributarias, cambiarias y monetarias que sean reflejo del mercado nacional e internacional en términos competitivos y estén orientadas a mantener la estabilidad macroeconómica y promover la competitividad del país.
2. Las políticas comerciales y de integración a la economía global deben estar orientadas a permitir el acceso de la producción nacional del carbonato e hidróxido de litio, materiales catódicos, celdas y baterías completas a los mercados internacionales de mayor consumo y con mayor poder adquisitivo.
3. Los lineamientos que promuevan la inversión privada, tanto nacional como extranjera en sectores estratégicos alrededor de la minería e industrialización del litio, deben permitir mejorar la oferta interna y la oferta exportable.
4. Debe promoverse una asignación sectorial más eficiente de la inversión pública alrededor de la industria extractiva (hidrocarburos, minería y litio), principalmente en las áreas de educación, salud, saneamiento, provisión de servicios, infraestructura, etc.
5. Es imprescindible la promoción de la imagen país y el clima de negocios boliviano, mediante políticas que garanticen la buena vecindad y certidumbre a la inversión. El respeto y cumplimiento de lo pactado y comprometido es

indudablemente un principio elemental en este contexto.

6. La inversión en el capital humano, capacitándolo para la demanda de la cadena de valor del litio hacia la fabricación de baterías y mejorando el acceso a servicios de educación y salud de calidad es un tema vital.

### Mediano y largo plazo – 2023-2030

Sobre la base de la estructuración de las medidas anteriores, debe necesariamente captar el interés de los inversionistas extranjeros, para contar de esta manera con un proyecto técnicamente sustentable, diseñado y ejecutado sobre los más altos estándares internacionales y permitiendo de esta manera contar con una posición importante en el mercado externo.

Unas medidas de tal naturaleza, permitirían que Bolivia sobre la base de los recursos geológicos existentes, pueda producir un 10% del mercado mundial del litio. Para el año 2035 se estima un consumo mundial aproximado de 3.500 kl de CLE, esto significa que Bolivia podría proveer 350 kt de litio, lo que da un factor de multiplicación por 6 (x6) en los próximos años.

Cualquier proyecto a ejecutarse a fin de explotar la riqueza del salar de Uyuni debe tener una base social y ambiental sostenible, conforme con las mejores prácticas globales. La adopción del litio como batería de los autos eléctricos, está precisamente en la línea de transitar hacia las energías limpias. La producción de litio verde será una oportunidad para

valorizar el litio boliviano, volverlo sostenible para las próximas generaciones e iniciar un crecimiento circular, inclusivo y descarbonizado en nuestro país.

Resueltas las restricciones legales y los problemas técnicos del desarrollo industrial del salar de Uyuni, Bolivia debe asumir otros desafíos. La posibilidad de producir material catódico abre oportunidades para la explotación y beneficio de otros minerales, como cobalto, zinc, manganeso, cobre, níquel, que están presentes en la geología boliviana. Las actividades de apoyo y logísticas que requieren una actividad de gran escala tendrán un efecto virtuoso en la economía con la generación de empleo de alta calidad y la calificación de la mano de obra.

La construcción de un proyecto de esta relevancia merece la atención

y el trabajo de las mejores mentes y capacidades nacionales. La claridad de objetivos y rigurosidad de los planes constituyen condiciones *sine qua non*. Si se opta por un enfoque moderno capaz de situar al estado en un rol facilitador, el concurso de la inversión privada bajo reglas claras, estables y previsibles pueden generar importantes resultados para la nación boliviana.

No corregir el rumbo y seguir con la receta agotada de un estatismo secante, que ahora ya no cuenta con los recursos de la era de la bonanza, tiene consecuencias previsibles. La creación de mejores condiciones de inversión, y por lo tanto riqueza deben ser prioridad del estado, Bolivia tiene que poner como objetivo estar entre las 50 naciones con mejores condiciones de inversión en los próximos 5 años.



# AGENDA DE INVERSIÓN SECTORIAL

# 3

## Hidrocarburos



BOLIVIA 2030

# El sector hidrocarburos y la quinta ola de inversión

## 1. Introducción

El desafío nacional se centra en encarar o no la quinta ola de inversión en esta materia.

A los fines de asumir esta decisión, deben valorarse dos eventos: El primero, referido al COVID-19 que ha derribado la demanda de hidrocarburos en el mundo y, el segundo relacionado, a las disputas en el cartel OPEC y Rusia por cuotas de producción.

Por otra la parte, las tendencias globales marcan que, entre otros, la producción norteamericana, en la actualidad, es la más alta de la historia; existe una sobreoferta de más de un 10% respecto de condiciones normales; se evidencia una intensidad energética (energía por dólar del PIB), la caída del desarrollo económico y el menor consumo con decrecimiento económico y, la emisión cero 2035 como objetivo global hacia la descarbonización.

Por último, un evento que ha marcado al mundo es el representado por

los precios negativos que se vieron en el primer trimestre del año para el crudo WTI y que, se derivó de la naturaleza de los contratos a futuro que exigían retiro físico de petróleo, como ello no se pudo dar por razones de logística, algunas transacciones incorporaron un precio negativo, al pagar por deshacerse del contrato.

En esta línea de antecedentes, es útil también destacar el referéndum de 2004, el esquema nacional alto de *government take* y una Ley de Hidrocarburos que, por su data anterior, supone una regulación con un enfoque no sólo diferente, sino contrario a las regulaciones de la Constitución Política del Estado del año 2009, todo ello se añade a los obstáculos constitucionales para el abordaje de mecanismos eficientes de solución de controversias, redundando en una falta de atractivo a las inversiones en la materia.

Con el propósito de asumir una definición seria sobre las medidas conducentes a dinamizar la inversión

privada en el sector, deben recordarse las principales características del mismo, referidas a la necesidad de altos volúmenes de inversión, la aleatoriedad de los resultados, los largos plazos de ejecución de los proyectos y, finalmente, el dinamismo y volatilidad de los mercados.

La descarbonización es un fenómeno que debe atenderse con mucho detalle, en este sentido las energías renovables (eólica y fotovoltaica) que tienen costos de inversión bajos, costos de operación competitivos, aún tienen por resolver su esencia eminentemente temporal. No obstante, el camino hacia la descarbonización es ya una ruta emprendida en ascenso, es necesario destacar que el reemplazo total de los combustibles fósiles por energía limpia, tomará décadas.

En esta dinámica, es evidente que el gas natural (GN) será el combustible fósil de la transición; cuando se tengan sistemas de captura y disposición de CO<sub>2</sub> económicos y de gran escala, bajará la huella de carbono. La ventaja de este combustible es que es abundante y se tiene una infraestructura desarrollada y puede reemplazar al petróleo en los sistemas de transporte, lo que incide en la relevancia de este tema para el país.

Este panorama marca un cambio de paradigma en el que se transita del *'peak oil'* que, era formulaba la llegada al límite de la exploración y explotación, hacia el *'peak demand'*, que plantea que el pico mayor de la demanda sucedió ya y, para adelante, dicha demanda será menor y existirá mayor sobreoferta.

## 2. Estado de situación

En el ámbito nacional y, a partir del 18 de julio del 2004, –fecha del referéndum sobre los hidrocarburos en Bolivia–, se erigió una política de desarrollo del sector con un fuerte componente estatal, debiendo abordar ahora las cuestiones inherentes a la pertinencia y posibilidad de encarar o no la quinta ola de inversión en esta materia.

Bolivia capturó una renta petrolera de 37.177 millones de dólares, entre 2007 a 2014, consignando entre las gestiones 2012 a 2014 los volúmenes y precios más altos, incidiendo en los altos volúmenes de renta petrolera, todo ello corresponde a reservas encontradas bajo regulación de la Ley No. 1689 de 1996. El gran volumen de renta petrolera capturada durante 13 años, contrasta con el fracaso de la renovación del recurso, sin que, en la actualidad, existan incentivos para invertir en la exploración.

Desde la perspectiva de desarrollo histórico de la producción de gas en el país, desde 1952 se pueden identificar tres saltos importantes asociados al primer contrato de exportación con Argentina, el primer contrato con Brasil y el segundo contrato con Argentina que incrementan la producción de gas natural, destacándose por un lado que, la producción y exportación de gas tiene más de 50 años de tradición nacional y, por otro lado que Bolivia ha ayudado a diversificar tanto el mercado de gas natural en Argentina como en el Brasil.

En lo que respecta a los desarrollos de campos, se pueden destacar San

Alberto, Margarita, Sábalo, destacándose Margarita y Huacaya que alimentan a Argentina e Incahuasi que permite que la producción no caiga, todos ellos descubiertos antes del año 2005.

En cuanto hace a los principales mercados de exportación, el gas natural tiene dos mercados potenciales: interno y externo. El externo destacado por las exportaciones hacia Brasil y Argentina y el interno con un desempeño importante que acerca los volúmenes al mercado externo.

Luego de experimentar un importante impulso con la producción y exportación de gas natural boliviano, la situación en 2020 es débil. Tres factores podrían explicar la caída de producción observada: i) una disminución en los volúmenes enviados a Argentina, debido a una renegociación del contrato durante 2019; ii) una caída en los volúmenes solicitados por Brasil y; iii) quizás la razón más importante, la imposibilidad de abastecer (a plena capacidad) los mercados externo e interno por los actuales campos de producción de gas. En otras palabras, la capacidad de producción actual parece ser muy inferior a la observada hace 5 años.

Varios factores llevaron al sector de hidrocarburos en Bolivia a la situación actual: i) efectos a largo plazo del proceso de nacionalización llevado a cabo en 2006; ii) efectos a largo plazo de uno de los sistemas tributarios más altos del mundo, con regalías equivalentes al 50% de la producción bruta; iii) subvenciones de precios en el mercado interior; iv) actividades de exploración fallidas realizadas por YPFB; v) falta de

reglas claras en el organismo regulador; vi) los incentivos fiscales no son lo suficientemente fuertes; vii) problemas ambientales y de las comunidades locales en las áreas de petróleo y gas, entre otros.

A ello se añade que, no obstante, las crecientes necesidades de desarrollo de inversión en el sector, Bolivia ha asumido medidas tibias, con resultados exigüos. Todo ello, se añade a un panorama caracterizado por una seguridad jurídica incipiente, la existencia de antecedentes gubernamentales inquietantes, traducidos en los procesos encarados de nacionalización y la inexistencia de nuevos actores.

Bolivia debe abordar la cuestión inherente al abastecimiento del mercado interno de los líquidos. En la medida que se tiene una menor producción de gas natural, por lo menos en los próximos cinco o seis años, se tendrá menos líquido. En esta línea de exposición, a la demanda creciente de gasolina y diésel, se le añaden un precio no económico traducido en una subvención; una logística inadecuada y onerosa, caracterizada por muchas cisternas y pocos ductos; la presión económica tanto para el TGN como para YPFB incidiendo en problemas de solvencia financiera y el desabastecimiento de diésel. En razón a estos datos de la realidad, uno de los desafíos inminentes para YPFB en el corto plazo, está asociado a resolver el tema de la provisión de los carburantes líquidos y, si ello se asocia al tema del gas natural, el problema a encarar es aún mayor.

De ello, se deriva una primera convención que indica que debería

privatizarse el riesgo, YPFB no puede hacerse cargo de la exploración, para lo que se requiere inversión extranjera, para ello es necesario entender la inversión como lo que es, un negocio.

Si se compara Bolivia con Argentina, una vez pagadas las regalías e impuestos a las ganancias, el inversor en Argentina recibe el 31% del ingreso y no el 5% como sucede en Bolivia; el inversor en Vaca Muerta tiene acceso 800 TCF de recursos y el riesgo geológico es prácticamente 0, Bolivia nos mostró baja índice de éxitos en los últimos 14 años. Argentina aguanta menor precio 70 USD/bbl vs. 90 USD/bbl. Esta es una imposibilidad, nadie vendrá a Bolivia a invertir al país bajo las actuales condiciones.

### 3. Visión estratégica

La quinta ola de inversiones debe encararse, para lo que es inevitable una visión que propenda hacia un clima de negocios mucho más amigable con la inversión extranjera, atentos además a los datos de los países de la región, sobre la base de una construcción nueva basada en pilares de seguridad jurídica, apertura y otorgamiento de condiciones competitivas para este fin. El desarrollo de mayores proyectos de exploración no sólo parece ser necesario, sino inminente para el curso de la economía nacional, teniendo en cuenta la importancia preeminente de los ingresos derivados para la otorgación de bonos ciudadanos.

La exploración de nuevos prospectos debe ser la tarea inmediata más

importante que debe ejecutar YPFB Corporación, a fin de descubrir nuevos yacimientos de gas, condensado y petróleo para satisfacer la demanda creciente de hidrocarburos a nivel nacional y en la región. Deben iniciarse también investigaciones para incorporar al portafolio de proyectos nuevas áreas prospectivas, en el objetivo de alcanzar la meta de incrementar las reservas de hidrocarburos.

Por otra parte, es ineludible la transición hacia el uso de energías limpias, de tal suerte la industrialización del gas hacia el hidrógeno verde es una mirada que debe abordarse a mediano y largo plazo, factible siempre que se logren grandes consensos sociales y políticos que se reflejen en modificaciones al texto constitucional y al marco de tratamiento de las inversiones privadas en el sector.

### 4. Propuestas

En términos de oferta, sin los nuevos prospectos, el potencial productivo está en 50 millones, experimentando un descenso progresivo, a partir de 2026. En este sentido, es necesario activar nuevos prospectos destinados a paliar esta caída progresiva.

A fin de cubrir la demanda externa e interna es imprescindible abordar la eliminación del subsidio al gas natural y el petróleo, de manera tal que el mercado interno sea el núcleo del negocio, permitiendo así que la inversión privada pueda tener mayor incentivo para vender en el mercado interno, sin precio subsidiado y sin el impacto consiguiente

en términos tributarios. Este tema es de inevitable tratamiento también por la caída de la producción, el volumen del mercado interno en constante incremento y un mercado externo en caída.

Otro tema estructural es el tamaño del mercado. En este sentido y, asumiendo que Brasil hace uso pleno del ducto, ello importa un ingreso de 2 billones de dólares al año; por otra parte, si la Argentina nos compra 20 millones de metros cúbicos, el ingreso sería de 1.3 billones por año; y si se contara con un mercado interno de gas sin subsidios, ello se reflejaría en un ingreso de 0.8 billones de dólares por año, mientras que el mercado interno de líquidos sin subsidio, representaría 1 billón de dólares por año. Todo lo anterior, hace un total de 5 billones de dólares.

Si las labores gubernamentales son deficientes, los mercados extranjeros pueden definir no comprar al país, mientras que la demanda del mercado interno debe seguir abasteciéndose, con producción interno o exportaciones. Por lo tanto, los dos billones de dólares se pueden alimentar con importaciones o con los operadores. En ese sentido, el Estado Boliviano deberá asumir verdaderas medidas de política pública, teniendo además en cuenta que si el mercado interno, se alimenta de la importación no habrá regalías, mientras que, si se satisface la demanda vía operadores privados, además se contará con el nivel de regalías proporcional correspondiente.

Para lograr esta participación eficiente en volúmenes y precios es necesario que, en el *upstream*, deba abrirse

la participación privada con nuevos contratos para la época de siembra. En la refinación debe permitirse la apertura del mercado a refinerías privadas, actualizando los márgenes; mientras que, en la comercialización mayorista y minorista debe abrirse espacio al sector privado, quitando los subsidios, compitiendo razonablemente. Finalmente, la importación debe ser libre, evitando la intervención de la planificación.

En suma, la definición de intervención de la inversión privada debe estar librada a un análisis técnico y equilibrado del tamaño de la torta, los mercados, el retorno, las condiciones y las partes de la cadena, lo que incide en un cambio de lógica sustancial, sin que YPFB deba intervenir en todos los sectores bajo el esquema de planificación.

## 5. Hoja de ruta

El sector de hidrocarburos es vital para la economía y las finanzas bolivianas. Es necesario, por tanto, incrementar los volúmenes de producción y, con ello, incrementar también las exportaciones.

### Corto plazo – 2021-2022

En esta línea, la agenda de tareas que el Estado Boliviano debe abordar tiene relación, por una parte, con el contrato con el Brasil; es decir, el contrato estructurador del sector que terminó el 2019.

Bolivia, en el corto plazo, debe resolver cómo competir en un mercado de gas natural (GN) que está en

plena formación en el Brasil; para ello, servirá recordar que el objetivo de tal liberación en el Brasil tiene relación con hacer el GN más competitivo.

Por otra parte, la exportación a Argentina tendrá que manejarse en un ambiente aún más complejo caracterizado por: i) Un yacimiento –Vaca Muerta– con producción de 800 TCF (100 veces más que Bolivia), ii) un país en crisis económica y iii) la existencia de un modelo ideológico determinado.

En suma, el país tendrá que decidir la agenda sobre la base de algunas interrogantes especialmente útiles: i) ¿se necesita inversión privada para reponer las reservas? ii) ¿existe la posibilidad de contar con un sector moderno con reglas claras y regulador independiente? iii) ¿podrá garantizarse mayor libertad económica? iv) ¿podrá accederse a una institucionalidad renovada? Si estos temas no se abordan de manera definitiva y sobre todo sería, la reactivación del sector seguirá siendo un anhelado sueño nacional, sin ninguna concreción.

Es inminente, también en el corto plazo, asumir un plan de institucionalización de YPFB que permita modernizar su gestión, convirtiéndola en una verdadera corporación del siglo XXI, a través de esquemas que le permitan acceder a financiamiento de sus operaciones y estructurando un gobierno corporativo que la transforme en un verdadero motor de eficiencia en el sector.

### **Mediano y largo plazo – 2023-2030**

En lo que respecta al mediano y largo plazo, debe abandonarse la pretensión

de planificar en detalle al mercado; en este sentido, será mejor construir capacidades para encarar lo que viene. En la línea, una gran medida de reforma, deberá permitir que la planificación pase, de ser intervencionista a ser indicativa, con el propósito de construir las condiciones objetivas mínimas necesarias.

Bolivia debe encarar el sector con enfoque en la generación de valor; ese debe ser el objetivo, abandonando las prácticas que lo destruyen, comprendiendo que el país no está aislado, que no existen grandes soluciones y que el crecimiento y vigorización de este sector sin la intervención de la inversión privada es prácticamente imposible.

Ante este panorama, deben asumirse decisiones de calado que imponen en el marco regulatorio la reconstrucción del concepto de seguridad jurídica, de manera tal de dotar de certidumbre y previsibilidad a las nuevas inversiones, máxime si se tienen en cuenta las características antes descritas de los proyectos en esta área.

Lo mismo es importante, asumir decisiones sobre la estructuración de un mecanismo de solución de controversias, eficiente, técnico, imparcial engarzado en el diseño institucional que el mundo ha definido para este esquema. La suscripción de nuevos instrumentos que validen la voluntad de encarar procesos de cooperación internacional en el rubro de inversiones y que sustituyan los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI's) denunciados por Estado Boliviano, es también una medida no sólo aconsejable, sino prudente.

El Estado Boliviano debe asumir medidas de cooperación entre los capitales público y privado, de tal manera de permitir que se engarcen las bondades de cada una de las dos áreas, redundando en proyectos eficientes en el rubro, lo que podría lograrse implantando prontamente las Alianzas Público Privadas tan exitosas en otros países del continente. Resulta, igualmente importante, la asunción de medidas fiscales que permitan una mayor competitividad del sector, tales como la suscripción de convenios de estabilidad tributaria y la definición

de ciertas exenciones, sobre todo para la importación de equipos e insumos relacionados con la actividad.

Por otra parte, otro rubro de reformas marca la necesidad de optimizar los gastos de personal de YPF, armonizar las regulaciones institucionales y ámbitos del Ministerio de Hidrocarburos, YPF y ANH, otorgar facilidades de garantía para las empresas bolivianas de servicios, gestar un régimen equilibrado para otorgar licenciamiento ambiental especial sobre áreas protegidas y, finalmente, gestar un marco regulatorio moderno sobre nuevas energías en el país.



# AGENDA DE INVERSIÓN SECTORIAL

# 4

## Agroindustria



# Agroindustria diversa y sostenible

## 1. Introducción

El primer desafío del sector industrial es alimentar. El crecimiento de la población mundial se hace cada vez más lento, pero pese a esta tendencia, la cantidad de personas que se suman cada año a la demanda de alimentos en el mundo es bastante significativa y está explicada, principalmente, por China e India. A ello se añade que, en las últimas décadas, se han incrementado los segmentos de población con ingresos medios y altos, generando una demanda más especializada y exigente en productos alimenticios.

En este contexto, la demanda mundial de alimentos seguirá creciendo por población, por niveles de ingresos y además se abren cada vez mayor cantidad de mercados para alimentos de alto valor nutritivo y que tienen niveles de precios muy superiores a los que son de consumo masivo en el mundo.

Todos los estudios internacionales indican que el crecimiento de la

producción para la década 2020 a 2030, estará basada en un 85% por mejoras en los niveles de producción, esto implica que la mayoría de los agricultores del mundo se dedicarán a las mejoras tecnológicas para elevar sus rendimientos. En esta línea, la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura) indica que, los precios reales de los productos alimenticios en esta década, tenderán a la baja en una gran mayoría, esto es una alerta fundamental para los agricultores que deben modernizarse, capacitarse y pasar obligatoriamente a una agricultura de precisión, marcando una tendencia en la competencia por la disminución de costos e incremento de rendimientos.

La economía boliviana se ha sustentado, principalmente, por las industrias extractivas y la exportación de recursos naturales, en especial los minerales y el gas natural. De forma complementaria, la agricultura genera alrededor del 10 por ciento del producto interno bruto (PIB) y, a pesar de que solo un pequeño

porcentaje de la superficie del país es apta para la agricultura, este sector emplea cerca del 40% de la población económicamente activa.

En Bolivia, existen casi 660.000 unidades agrícolas entre grandes, medianas y pequeñas, de las cuales 87% están conformadas por pequeños productores de origen indígena campesino. Cerca de 2,7 millones de personas viven en dinámica comunitaria en estas pequeñas unidades familiares. La mayoría de estas personas viven en las regiones de valles de altura y altiplano de la región occidental, ocupando el 14% de la superficie arable del país.

En años recientes, la adopción y el crecimiento de la agroindustria como modelo productivo han cambiado, significativamente, los patrones de la estructura productiva nacional.

Actualmente, la agricultura en Bolivia se tipifica por dos modelos, uno muy diferente del otro. La agroindustria ocupa cada vez mayores cantidades de tierra, volviéndose el sector agrícola más fuerte en el país. El cultivo de la soya es el cultivo de mayor crecimiento durante los últimos años, entre 1991 y 2012 se incrementa 500% alcanzando las 1.165.000 de hectáreas cultivadas, es decir, más de un tercio de la superficie cultivada en Bolivia.

Por otro lado, la agricultura familiar campesina, muestra signos de estancamiento. El sector enfrenta limitaciones estructurales y de rendimiento, lo que reduce su participación e importancia en la superficie cultivada del país. La papa como un producto típicamente campesino, ha reducido su

superficie cultivada de 14% en 1990 a 6% en la actualidad.

En definitiva, la realidad boliviana expone una fragilidad de la estructura productiva, debida en gran medida al incipiente uso de tecnología, falta de diversificación de la producción, insuficiencia de mercados externos y, la inexistencia real de un plan nacional de desarrollo agropecuario de largo plazo.

A fin de contar con una agenda de desarrollo de la inversión privada en el sector, es útil también apelar a un análisis del contexto: Según datos provistos por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en el año 2005, el 36% de la población nacional vivía en el campo y, en la actualidad, esta población se ha reducido al 30%.

En esta línea de comportamiento y con las consecuencias generadas por el COVID-19 es posible que, para el año 2030 exista menos del 25% de la población nacional concentrada en las áreas rurales, ello es inminente si es que, no se ejecutan medidas que trasformen la producción a fin que pueda garantizar niveles de ingreso a los agricultores.

El altiplano boliviano expone un desafío importante relacionado con la tenencia y disposición de las tierras y la estructuración y concepción del minifundio, lo mismo que la falta de tecnología apropiada que redunde en mejora de capacidades para producir, no sólo en volumen, sino en calidad a fin de satisfacer las crecientes necesidades de un mundo demandante de productos de mayor calidad.

La realidad de los valles y el Oriente bolivianos, replican en mayor o

menor medida dichos problemas, añadiéndoseles el relativo a la certificación de las semillas y la experiencia en su preparación.

## 2. Estado de situación

El sector agropecuario nacional aporta al PIB con 12,82%, genera el 28% de los empleos directos de Bolivia, –más de 1.5 millones de personas trabajan de forma directa en el agro– y genera el 15% de las divisas de Bolivia que ingresan por exportaciones.

Cuando se examina el nivel de productividad de los principales productos agrícolas y pecuarios bolivianos, comparado con países vecinos, se tiene que los rendimientos ocupan el último lugar (maíz, trigo, papa, quinua, tomate y arroz), marcando una excepción la producción de carne de res y soya, sin ocupar aún los primeros lugares de la región.

Si se aplica un análisis comparativo del comportamiento de la producción de maíz, se tiene que el rendimiento promedio de Bolivia, en la gestión 2019, fue de 2.65 toneladas por hectárea, mientras que, en Argentina llegó a 8.36; el rendimiento promedio nacional en la producción de arroz fue de 2.59 y Brasil experimentó un rendimiento nacional de 6.18 toneladas por hectárea; en cuanto a la producción de trigo, el rendimiento nacional por hectárea fue de 1,22, mientras que Argentina tuvo un rendimiento de 3.22 y, finalmente, en lo que respecta a la quinua, el país tuvo un rendimiento nacional de 634

kilogramos por hectárea, mientras que Perú expuso un rendimiento de 1330 kilogramos.

Para destacar las deficiencias que expone hoy el desarrollo agroindustrial en el país, es útil remarcar la experiencia vivida con la producción de la quinua que, al día de hoy no es el adecuado para enfrentar el reto de satisfacer, de manera competitiva, la creciente demanda mundial de este producto orgánico en el mundo. Los altos precios, inicialmente, impuestos por Bolivia estimularon la producción agrícola de la quinua en más de 150 países del mundo (entre los más importantes, Perú, China, India, Australia, Canadá y el propio Estados Unidos de Norte América, quien era el mayor y mejor cliente de Bolivia).

Como consecuencia de ello, Bolivia perdió el liderazgo frente al Perú no solo en los volúmenes de producción y exportación de quinua, sino también en el control de precios, tanto de la materia prima como de los precios de exportación.

La experiencia de los actores relevantes de este sector en el país, ratifica que el problema en Bolivia es de rendimientos productivos y que la solución pasa por incorporar tecnología apropiada.

Las aproximaciones practicadas con los actores involucrados, demuestran que Bolivia, presenta tres dimensiones diferentes, con algunos matices convergentes; por una parte, Santa Cruz y su visión agroindustrial exportadora, Cochabamba y el desarrollo de propuestas de valor compartido y, el Occidente del país con propuestas

para el desarrollo de invernaderos y la industrialización de la quinua.

### 3. Visión estratégica

La agroindustria implica la agregación de valor a productos de la agropecuaria, ganadería, silvicultura y pesca comprendiendo, tanto la producción como la comercialización de los mismos, en diferentes épocas del año.

El sector agroindustrial, que se entiende como el sector que procesa o agrega valor a la producción agropecuaria después de que ésta salga del campo, ofrece al país la oportunidad no sólo de agregar valor mediante la transformación agroindustrial, sino de convertir el producto primario (básico) a un producto diferenciado y enfocado a cierto segmento del mercado final.

El país debe apostar por un país con una economía diversificada, productora, proveedora y exportadora de alimentos sanos y procesados de calidad, para su población y para el mundo, de manera sostenible y creciente en el tiempo, lo que obviamente explica una agenda específica de trabajo en torno a ello.

Los desafíos iniciales están concentrados, por una parte, en relación con la manera de hacer frente a una competencia para la producción nacional que es cada vez más fuerte, no sólo por la mayor demanda del mercado internacional, sino por la tendencia incremental de alimentos en el mercado nacional. Por otra parte, se expone el desafío de transformar el sistema

productivo, conformado hoy en día por productores con escasa asociatividad, a otro que permita competir a través de una estructura productiva más sólida no sólo para hacer frente a la demanda y diversificación incremental, sino para contrarrestar los efectos de eventuales crisis derivadas de la ocurrencia de sucesos como la pandemia COVID-19.

Estos desafíos, a su vez, imponen la inminente necesidad de asumir un salto tecnológico que incida en la mejora de la productividad, pero en definitiva contribuya a la mejora de la vida e ingresos de muchas familias que dependen del negocio de la agropecuaria y agroindustria.

En definitiva, Bolivia debe plegarse a un modelo de desarrollo tecnológico, innovador y asociativo que nos lleve a entender a la empresa agroindustrial como un modelo de crecimiento y un espacio de aprendizaje para los miembros de la sociedad. Ello se obtendrá con capacitación y con posibilidades de incorporar tecnología y conocimiento que puede ser provisto por inversión privada extranjera, a fin de lidiar con los retos de proveer seguridad alimentaria al país y al mundo, preservando el equilibrio medioambiental.

### 4. Propuestas

La orientación y la tendencia marca el tránsito hacia una intensificación sostenible y a una agricultura de precisión, que permita que la actividad exportadora continúe y crezca progresivamente.

La posibilidad de expandir las capacidades del sector agroindustrial y pecuario del país son posibles, para ello, es necesario aplicar procesos progresivos de tecnificación de la producción con maquinaria, equipo, insumos y capacitación de primer orden, transformando ésta, haciéndola más rentable, aprovechando de mejor manera los suelos e, impactando positivamente en el nivel de las familias que se dedica a esta actividad, redundando en una multiplicación de ingresos para el país que benefician a toda la población.

Otro tema pendiente en la agenda de desarrollo del sector está relacionado con la ampliación de la frontera agrícola sin invadir las áreas protegidas y reservas nacional. Esto permitiría que la gran potencialidad del país, se convierta en una próspera realidad, multiplicando la producción agropecuaria, permitiendo grandes niveles de ingreso al Estado y al sector, avanzando en términos de desarrollo y progreso.

La producción de quinua orgánica en tierras áridas secas y salinas (no tradicionales) del Altiplano boliviano es técnicamente viable e implica la oportunidad de revertir el proceso de erosión natural de las tierras áridas secas; adaptar el Altiplano al cambio climático; dar seguridad alimentaria al Estado Plurinacional de Bolivia y, mantener el liderazgo de la producción de quinua a nivel mundial.

La experiencia implantada en los valles bolivianos –apuntando a posicionar cultivos diferenciados, orgánicos y sanos– resulta prometedora. Basada en

un esquema de especialización en semillas, para su potenciamiento se necesitan –imprescindiblemente– políticas que promocionen nuestros productos bajo estrategias de diferenciación cultural y cimentadas sobre el aporte de la inversión privada como motor del modelo de desarrollo.

El desarrollo agroindustrial del área de los valles bolivianos requiere también de una inteligencia de mercado que permita la explotación de productos para la exportación aprovechando la biodiversidad de la zona, ello aparejado a la tecnología, ofrece una indudable alianza con efectos indudables en la productividad del sector y el desarrollo del emprendedurismo con sentido social en el área.

La agenda de desarrollo de la inversión privada en la materia, entonces debe abordar como ejes temáticos preferentes a: (i) el incremento de la productividad; (ii) el régimen de importación de insumos, maquinaria y equipos; (iii) la logística e infraestructura de transporte; (iv) la apertura de nuevos mercados internacionales; (v) la estructuración de un proceso integral de industrialización y (vi) la revisión del concepto, regulación y aplicación de la Función Económica y Social de la tierra (FES).

El nuevo paradigma en la producción se denomina intensificación sostenible, alcanzando los más altos niveles productivos sin deteriorar el medio ambiente, garantizando al mismo tiempo los servicios de un ecosistema sano, lo que es posible gracias a los avances en

tecnología de identificación y multiplicación de microorganismos.

La estructuración de esta agenda tiene como horizonte asegurar el suministro de los productos agropecuarios primarios en las cantidades, calidades, precios y fechas de entrega necesarias para ser competitivo en el mundo, ello implica la necesidad de transformar el sector de la producción primaria, mediante no sólo un aumento sustancial en su productividad, sino también en su habilidad de cumplir con los requisitos de calidad y con los compromisos de entrega en las fechas y volúmenes convenidos con los compradores internacionales.

## 5. Hoja de ruta

La potencialidad de la agroindustria boliviana depende de muchos factores, que pueden agruparse en tres categorías: políticas y programas para mejorar rendimientos agrícolas (paquetes), logística adecuada y oportuna para exportar alimentos (infraestructura, servicios) y, apertura y consolidación en mercados (acuerdos).

Un tema inherente al desarrollo agroindustrial del país debe estar asociado a la evolución del Valor Compartido, de tal suerte que el agricultor sea tomado como parte del desarrollo de la agroindustria. Fomentando de forma conjunta el desarrollo y fortalecimiento de empresas de fabricación de semillas, biofertilizantes, bio-insumos, semillas, plantines se logrará este proceso de valor adicional.

Debe trabajarse en el incremento de la logística, representada por mayores y mejores centros de acopio, selección, almacenamiento (cadena de fríos), procesamiento de los productos, lo mismo que un esquema de cooperación público – privado para la búsqueda de mercados regionales y mundiales y para el diseño de un esquema de desarrollo de las exportaciones.

Es necesario que, rescatando las diferencias sustanciales entre unas áreas y otras, se trabaje en la gestión eficiente para el uso responsable y sostenible del suelo; el fortalecimiento de normativa y procedimientos para la producción sostenible y competitiva con relación a la diferenciación de productos y el desarrollo de capacidades para promover la producción sostenible, cuidado y protección del suelo.

La investigación e innovación es otra área de inminente abordaje, todo ello basado en la demanda de los productores, empresa y mercado, propendiendo hacia el uso de recursos genéticos; la generación y desarrollo de variedades y producción de semillas de calidad; el manejo de la fertilidad y protección del suelo para la producción sostenible; el manejo de plagas y enfermedades; el acceso a maquinarias y equipos para preparación del suelo, siembra, labores de cultivo, cosecha y postcosecha, lo mismo que para el registro, certificación y promoción de semillas.

Una agenda de inversión privada en la materia no puede desconocer la necesidad de abordar temas relativos a la sanidad vegetal e inocuidad, de tal

suerte que el monitoreo y control oficial de plagas de importancia económica es imprescindible, lo mismo que la definición de requisitos y normas para la inocuidad de productos para el mercado nacional e internacional y el fortalecimiento de las capacidades y educación fitosanitarias en el país.

Desde la perspectiva de la producción, cosecha y postcosecha, la agenda requiere de definir un esquema de escalamiento de la producción mejorada para la competitividad en el mercado internacional; el establecimiento de servicios para fortalecer las funciones agroecosistémicas dirigidas a la fertilidad y protección del suelo y contribuir a la competitividad, así como el desarrollo y/o fortalecimiento de los servicios y eventos locales para la competitividad de la producción.

Un eslabón imprescindible de este recuento es el relativo a la asistencia para acceder a mercados, de tal suerte que pueda trabajarse en un producto boliviano diferenciado, a través de sistemas de inteligencia de mercado, la generación de incentivos al aprovechamiento de oportunidades del mercado internacional, la promoción del consumo en el ámbito nacional, así como la articulación productiva (desarrollo de proveedores) y priorización de la empresa privadas como factor de innovación y cambio social.

La diferencia sustancial entre el desarrollo del sector en las diferentes zonas de nuestro país, marca la necesidad también de abordar la agenda de inversión privada de manera diferenciada.

### **Corto plazo: Oriente boliviano 2021-2023**

Las instituciones gubernamentales departamentales y municipales de la región deben promover la generación de consensos sociales y empresariales destinados a promover un desarrollo agroindustrial sostenible que, pueda garantizar el desarrollo de un modelo agroindustrial sostenible con base en los siguientes ejes temáticos:

- Incrementar la productividad vía incorporación de paquetes tecnológicos.
- Facilitar la importación de insumos, maquinaria y equipos.
- Mejorar la infraestructura de transporte.

### **Corto plazo: Occidente boliviano 2021-2023**

En el caso de la agricultura en el altiplano boliviano, la agenda de desarrollo del sector y con impacto en la reducción de la pobreza de la región, debería estar enfocada sobre todo en la aplicación de la tecnología para incrementar, sustancialmente, los índices de productividad.

- Transferencia de tecnología de manera sostenible a los productores del área, basada en el concepto de agricultura inteligente para producir más con menos, elevando ingresos de los productores de manera sostenible.

- Trabajar en la reducción de la vulnerabilidad de las sequías, plagas, enfermedades y aumentar la capacidad de adaptación y de cultivo.
- Desarrollar proyectos que procuren la generación de menos emisiones por cada caloría o kilo de alimento producido, evitar la deforestación a causa de la agricultura y encontrar maneras de extraer el carbono de la atmósfera.
- Teniendo en cuenta las condiciones topográficas y climáticas del altiplano se aconseja el desarrollo de la tecnología de invernaderos, sustancialmente diferentes a las carpas solares, permitiendo un impacto sustancial en la productividad. La tecnología permitirá ampliar la gama de cultivos posibles, incrementando los rendimientos a escala en el Altiplano boliviano en pequeñas áreas.
- Esta tecnología supone también tecnología aplicable en riego, semillas y tratamiento integral de los cultivos.

En suma, la propuesta radica en valorar la posibilidad de generar un modelo de empresa, como modelo de desarrollo, ajustada a la realidad de los pequeños productores que, en lugar de ser tenidos como simples productores, puedan acceder a procesos de aprendizaje y formación que les permita convertirse en empresarios, accediendo a saltos importantes en su productividad con base en la aplicación de tecnología, permitiéndoles no sólo salir de la

pobreza, sino acceder a mejores estándares de vida.

### **Corto plazo: Valles**

El desarrollo de la agricultura diferenciada en los valles de Bolivia, pasa por consensuar y facilitar las siguientes acciones:

- Tecnificar los cultivos manteniendo la rusticidad.
- Proteger la biodiversidad preservando semillas y variedades.
- Promover la agroindustria de varios pisos.

### **Mediano y largo plazo: Santa Cruz 2024-2030**

Los mercados están en crecimiento, por lo tanto, la producción también debe expandirse. A este fin, debe necesariamente trabajarse en:

- Introducir tecnología transgénica en ciertos cultivos de escala.
- Promover una mayor apertura de los mercados externos.
- Fortalecer las capacidades industriales.
- Revisar la Función Económica y Social (FES).

### **Mediano y largo plazo: Altiplano 2024-2030**

La potencialidad de convertir al altiplano en un exportador de quinua de calidad, depende de:

- Modificar y/o complementar la legislación que permita viabilizar y dar seguridad jurídica a las inversiones en tierras comunitarias del Altiplano boliviano.
- Realizar un estudio sobre la viabilidad de utilizar, total o parcialmente, las hectáreas de tierras áridas secas existentes en el Altiplano boliviano.

### **Mediano y largo plazo: Valles 2024-2030**

La consolidación del modelo de agricultura diferenciada requiere esfuerzos institucionales para otorgar certificaciones de origen y establecer monopolios

territoriales de producción de alimentos orgánicos, además de implementar cadenas de custodia que garanticen la calidad orgánica y, así, mejoren los precios y los ingresos.

La propuesta de inversión futura en la agroindustria de valle debe fortalecer la producción sostenible de los granos andinos; la generación de tecnología que atienda de manera continua las demandas explícitas e implícitas del manejo de los cultivos de quinua, cañahua, amaranto y tarwi; contribuir a revertir la degradación del suelo con la prestación de servicios desde los municipios y fortalecer la producción y competitividad de los granos por medio del apoyo de transferencias público privadas y acceso a crédito.



# AGENDA DE INVERSIÓN SECTORIAL

# 5

## Energía



# Transición energética

## 1. Introducción

La energía es el alimento de la economía y el mundo va, rápidamente, hacia una transición, lo que constituye una oportunidad de inversiones, producción de energía y desarrollo para el país.

En la industria eléctrica boliviana, es posible distinguir cinco etapas:

- Primera etapa: Se extiende desde principios del siglo pasado hasta el año 1967 y en la que los servicios han sido producidos y gestionados por el sector privado, acomodando su oferta a la industria de la minería.
- Segunda etapa: estructural –con la creación de la Empresa Nacional de Electricidad, a partir de la Corporación Boliviana de Fomento, entre 1967 y 1996– en la que la característica sobresaliente fue la integración de los principales mercados del país y las obras de generación –públicas y privadas– con avales del Estado.
- Tercera etapa: liberal –desde el año 1996 al 2006– en la que el actor principal es, fundamentalmente, privado. Se destaca la des-verticalización de la industria eléctrica, una emulación del mercado competitivo en la fase de generación, inversiones privadas importantes, un cambio del sentido de servicio público por el de industria abierta, basado en señales de precios y la estructuración de los sistemas de regulación sectorial.
- Cuarta etapa: estatista –a partir del 2006 al 2020– con predominancia del sector público, cuyas características contemplan la expansión del servicio eléctrico en áreas rurales, la implementación de la tarifa dignidad y una importante expansión del Sistema Interconectado Nacional (SIN), basada en préstamos del Banco Central y utilizando las reservas internacionales.

- Quinta etapa, desde el 2021 hacia adelante y que se estructura sobre la base de la descarbonización del sector eléctrico, caracterizada por la incorporación eficiente de energías renovables no convencionales –tanto las de primera como las de segunda generación– y, del mismo modo, el establecimiento necesario de una hoja de ruta nacional para incorporar redes inteligentes y generación distribuida.

## 2. Estado de situación

Hasta el año 2018 nuestro país ha generado un excedente de casi 1.000 MW, debido a la alta inversión en centrales termoeléctricas. El pronóstico, a futuro –2021– prevé un excedente de energía eléctrica, que alcanzará una potencia instalada ociosa de más de 2.000 MW.

La demanda de energía en Bolivia muestra tasas de crecimiento relativamente bajas. Existe una correlación entre la tasa de crecimiento de la demanda de energía y el crecimiento económico, con una elasticidad de 2, las proyecciones –realizadas por el Comité Nacional de Despacho de Carga (CNDC)– muestran el crecimiento de la economía en el orden de 2%. Esto quiere decir que, por cada punto de crecimiento del PIB, la demanda de energía crece dos veces.

En los últimos meses, incluido el periodo de la pandemia, la demanda en Bolivia ha sobrepasado los 1.600 MW, comparado con la potencia instalada y demanda de Brasil (70.000 MW), Chile (por encima de 10.000 MW) y Perú

(alrededor de los 8.000 MW). Evidentemente, ha habido un bajón general de la demanda debido a la pandemia y, el retomar y llegar a los niveles anteriores, va a requerir por lo menos un par de años en términos de energía.

Por otra parte, la cobertura nacional de electricidad –según datos del 2019– alcanza al 99% a nivel urbano mientras que, en el área rural, ésta llega al 86% que, aproximadamente, equivale a 450.000 habitantes sin acceso a energía. Un análisis del consumo de energía por categorías, muestra que Bolivia consume más a nivel residencial (consumo doméstico 39,3%) mientras que, la industria nacional, solamente ocupa el 24,5% de la energía disponible, una cifra que manifiesta, además, la baja producción nacional de otras industrias y sectores.

Con referencia a la potencia instalada y tipo de fuente, existe un exceso de termo-eléctricas que, en la actualidad y con los valores mostrados, tendrían una producción del 66%, convirtiéndose en una situación no ideal, quemando gas y contaminando el medio ambiente.

En esta lógica de determinación de la realidad, existe una inercia en las inversiones de generación, que ya han definido parte de lo que se ve en el futuro. La cartera de proyectos en ejecución, no ha sido ni puede ser detenida; entre ellos, se encuentran las plantas de energía renovable –las hidroeléctricas Miguillas, en La Paz e Ivirizu en Cochabamba, la segunda fase del proyecto solar de Oruro, el proyecto geotérmico en Laguna Colorada, Potosí– y los parques eólicos que se encuentran en Santa Cruz y en Tarija.

Por otra parte, y no menos importante, la transición energética de energías fósiles y contaminantes hacia energías renovables y limpias, es una política “planetaria”, como consecuencia del calentamiento global y sus secuelas climáticas.

Los compromisos asumidos por todos los países del mundo, en la Cumbre Mundial COP21 (Paris, 2015), buscan mitigar el impacto de la quema indiscriminada de combustibles fósiles (carbón, petróleo, gas, biomasa y bosques), mediante la generación y uso eficiente de la energía eléctrica obtenida de fuentes renovables, las tradicionales (energía hidroeléctrica) y no tradicionales (solar, eólica, geotérmica), con la meta de alcanzar la neutralidad de emisiones de dióxido de carbono para el año 2050.

La mayor atención mundial en las energías renovables ha producido, en la última década, dos fenómenos relacionados con la escala de negocios y con la prioridad planetaria. El primero es el drástico abaratamiento de costos de las plantas generadoras; el segundo es un vuelco de las finanzas mundiales hacia proyectos de energías renovables, a costa de las tradicionales inversiones en energías fósiles. En consecuencia, el costo de la energía eléctrica generada con fuentes renovables compite, hoy en día, con cualquier otra forma de generación, a paridad de condiciones.

En Bolivia, la transición energética es no solo necesaria para cumplir los compromisos internacionales, sino que resulta imprescindible, debido al agotamiento de las reservas de hidrocarburos que, tradicionalmente, han

suministrado más del 90% de la energía primaria y de la energía consumida por los bolivianos.

Adicionalmente, con altibajos, la generación eléctrica en Bolivia muestra una predominancia de fuentes fósiles (termoeléctricas, 70%) frente a las renovables (hidroeléctricas, principalmente) como resultado de una planificación errática que ha llevado a construir y poner en operación más plantas termoeléctricas que de otras fuentes.

Ciertamente, la capacidad efectiva (3.204 MW) que respalda la producción de energía a octubre de 2019, estaba basada en un 49,1% (1.573 MW) en turbinas a gas natural en ciclo combinado; 20,7% (663 MW) turbinas a gas en ciclo abierto y un 1,3% (41 MW) en motores a diésel. La capacidad hidroeléctrica alcanzó al 23% (735 MW), la solar a un 3,7% (117 MW), biomasa un 1,5% (47 MW) y eólica un 0,8% (27 MW).

Finalmente, no está por demás recordar que actualmente el sector eléctrico, al margen de algunas generadoras privadas, está integrado verticalmente en torno a la empresa estatal ENDE Corporación, que actualmente cuenta con 12 empresas subsidiarias: ENDE Andina, Empresa Eléctrica Corani, Empresa Eléctrica Valle Hermoso, Empresa Eléctrica Guaracachi, Empresa Subsidiaria Río Eléctrico, ENDE Transmisión, ELFEC, ELFEO, DELAPAZ, ENDE del Beni, ENDE Servicios y Construcciones, ENDE Tecnologías.

Consecuentemente, el Estado boliviano es propietario del 58% de la capacidad de generación hidroeléctrica, el 75% de la termoeléctrica, el 100%

de la que usa energía solar y eólica y el 55% con uso de biomasa, representando el 73% del total de la capacidad de generación en el SIN.

Por su parte, el sector de hidrocarburos está integrado verticalmente en torno a la empresa YPFB Corporación y sus subsidiarias: YPFB Chaco SA; YPFB Andina SA; YPFB Transporte SA; YPFB Refinación SA; YPFB Logística SA; YPFB Aviación SA; YPFB Transierra SA; Gas Transboliviano SA; PetroAndina SAM y Compañía Eléctrica Central Bulo Petro Andina.

### 3. Visión estratégica

El sector eléctrico en Bolivia debe comenzar un nuevo ciclo. Hoy, en el mundo, son también importantes las energías solar y eólica. Hasta 2050, las hidroeléctricas convencionales –gas natural y petróleo– disminuirán hasta un 28%, mientras que el 62% serán renovables. El sector eléctrico va hacia una descarbonización.

En este sentido, Bolivia debe transitar hacia una matriz energética con predominancia de las energías renovables. Adicionalmente, es necesario democratizar la energía; lo que supone permitir –a todo actor económico, incluso a los usuarios– el acceso regulado a la generación y comercialización de la energía. También se requiere modernizar leyes y normas, simplificando y agilizando la regulación con absoluta transparencia y removiendo obstáculos injustificados que ponen al país en desventaja respecto de la región.

Bolivia es un país rico en fuentes renovables (hídricas, solares, eólicas e incluso geotérmicas), debido a su condición geográfica y climatológica, de modo que la transición energética, gradual y planificada, debería ser parte de las prioridades políticas de Estado, aplicables en los siguientes 30 años, más allá del ciclo político de un gobierno.

En este sentido, la transición energética para Bolivia implica, por lo menos, tres aspectos:

- La diversificación de la matriz energética primaria, reemplazando fuentes fósiles con renovables;
- La sustitución gradual del uso del gas por fuentes renovables en la generación eléctrica;
- La producción de otros vectores con emisiones cero de carbono en aquellos nichos difíciles de electrificar.

Por tanto, se requerirá menos gas y más agua, sol y viento para generar electricidad y menos combustibles fósiles y más electricidad para el consumo en el futuro, con base en una regulación y planificación que, necesariamente, deben estar a cargo del Estado, acompañando los emprendimientos e inversiones en el sector.

Sin embargo, queda claro que la transición energética no solo tiene un costo, más pesado por la secuela de la pandemia COVID-19, sino que involucra varios desafíos para el país, que se describen a continuación:

El primero, referido a que la transición energética importa un abordaje

serio del tema fiscal. El gas natural no es sólo una fuente de energía, sino también la fuente principal de ingresos de divisas a escala nacional y local, –en la medida en que se exporta en volúmenes considerables– y, constituye explicación primaria de los bonos otorgados por el Estado.

En esta línea, a corto plazo, la sustitución del gas en la generación eléctrica tendrá un efecto positivo en los ingresos del país, debido a la venta adicional –a precios internacionales– de los volúmenes de gas que se dejen de quemar a precios subsidiados en las termoeléctricas. Sin embargo, a mediano y largo plazo, de no existir cambios sustantivos en cuanto a reservas y mercados de gas, el ingreso de divisas por la venta de gas caerá estrepitosamente, sin que esos montos puedan ser reemplazados fiscalmente por las energías renovables. De todos modos, más que una consecuencia de la transición energética, ese fenómeno será consecuencia del modelo extractivista, en el cual se apoya la economía boliviana desde la creación de la República y que ha condicionado el desarrollo económico y, en gran parte, las inversiones en el país.

El segundo desafío es la coexistencia del modelo extractivista con un modelo basado en la generación de riqueza (e impuestos), mediante las oportunidades que brinda la transición energética. La transformación del modelo de desarrollo implica crear clústers productivos que, mientras contribuyan a la seguridad energética del país, generan también cadenas de valor que aportan a las finanzas del Estado,

mejoran la calidad de vida de la población urbana y rural y crean empleos y formación tecnológica, en gran medida a costo cero para el Estado.

El tercer desafío para el éxito de la transición energética es la apertura al mercado, que podemos llamar “democratización de la energía”. Ésta consiste en permitir a todo actor económico, incluso a los usuarios, el acceso regulado a la generación y comercialización de la energía y, en modernizar leyes y normas, simplificando y agilizando la regulación, con absoluta transparencia, y removiendo obstáculos injustificados que ponen al país en desventaja respecto de la región. En especial, es necesario introducir en el marco legal y regulatorio la generación distribuida, ya que de este modo –como se señaló anteriormente– la instalación de los sistemas y la comercialización de la energía serán lo más abiertas y competitivas posibles.

Una consecuencia del anterior desafío es la revisión de la temática de tarifas y subsidios, con su contraparte de incentivos y transparencia en la competitividad. A este respecto, no hay que olvidar que la Ley de Electricidad No. 1604 (del año 1994) introdujo el concepto de “despacho económico” que, implica que para el despacho de energía se prioriza el costo de generación, despachándose primero la de menor precio.

El precio del gas natural entregado a las termoeléctricas es subvencionado por YPFB y no guarda relación con el precio de exportación. Consecuentemente, este hecho representa un “dumping” inadmisibles para nuevos proyectos

hidroeléctricos o de energías renovables, volviéndolos económicamente inviables. En los hechos, esta política ha frenado nuevas inversiones privadas en la hidroelectricidad y el desarrollo de las energías renovables en el país. Por tanto, sincerar la temática de tarifas y subsidios, incluyendo la naturaleza y alcance de la “Tarifa Dignidad”, es un desafío mayor de la transición energética si se quiere atraer inversiones en el sector eléctrico en tiempos de agotamiento o menor uso de las fuentes fósiles.

Un ulterior desafío del “nuevo orden energético” es la posibilidad de exportar energía eléctrica a los países limítrofes. Si bien existe, especialmente en Brasil, un déficit crónico de energía eléctrica, –y Bolivia puede mantener en los años futuros un superávit de potencia instalada–, las posibilidades reales de contratos en firme de exportación de electricidad, de manera análoga a las exportaciones de gas natural, es una quimera. Primero, habrá que consolidar la interconexión con los países vecinos para posibilitar el intercambio, interrumpible, estacional y de emergencia, con el fin de garantizar la seguridad energética mutua particularmente en las regiones fronterizas (balanceo de energía). En suma, la exportación de energía eléctrica es posible, aunque de ninguna manera, puede representar una alternativa a la exportación de gas, en cuanto a energía e ingresos fiscales.

Finalmente, en el contexto descrito, es necesario que Estado elabore un Plan de Transición Energética (PTE) que, en el marco de la visión del sector, fije, mediante una política de Estado,

metas y objetivos para ese proceso, con el concurso y el consenso de los diferentes actores involucrados. Ese PTE será el marco de referencia para viabilizar las inversiones requeridas a mediano y largo plazo.

#### 4. Propuestas

Los objetivos generales de la propuesta, son:

- Abastecer en forma eficiente al resto de la economía
- Incrementar la cobertura del servicio en forma eficiente
- Generar excedentes económicos vía la exportación

Para lograr estos objetivos, la industria debe constituirse en un sector que, en forma inequívoca, va descarbonizándose; participa de la llamada “economía circular”; equilibra la solidez financiera de sus empresas y la equidad social; se sustenta en instituciones sólidas a nivel normativo, regulatorio, administrador, y planificador y, con empresas sólidas, modernas y eficientes.

En cuanto al nivel regulatorio y de promoción de inversiones, la agenda marca:

- La promulgación de una nueva Ley de Electricidad, que se ajuste a los cambios tecnológicos que se avecinan. No se trata de un cambio en el modelo económico implícito en la actual Ley de Electricidad,

- sino que debe adecuarse a la nueva lógica mundial de incorporación de las energías renovables no convencionales de primera y segunda generación, que no están visibilizadas en la ley actual.
- La promoción de los acuerdos público privados (APP) en la industria eléctrica.
  - La incorporación eficiente de las energías renovables; por ejemplo, vía subastas bien planificadas, en las que participe el sector privado, público y mixto.
  - La eliminación parcial del subsidio del gas natural para la generación de electricidad. El mercado interno nunca va a ser atractivo para la inversión privada, en la medida que se mantengan esos grandes subsidios para el consumo de gas natural en el país
  - El mantenimiento de la tarifa dignidad como un mecanismo de equidad, ajustando su tamaño a los sectores vulnerables que realmente lo necesitan.
  - La promoción efectiva de la participación de los agentes en los mercados internacionales del carbono, tanto en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), así como en los mercados voluntarios.
  - La definición de una hoja de ruta nacional para la incorporación de las redes inteligentes y la generación distribuida.
- La autorización de la exportación de electricidad al sector privado, público y mixto.
  - La promoción de la importación y/o fabricación de vehículos eléctricos y medios de transporte masivo.
- La exportación de electricidad a países limítrofes, es un desafío a enfrentar. Como se mencionó anteriormente, si bien en Brasil existe un déficit de energía eléctrica, los mercados menores (Argentina, Perú y Chile) deberían ser buscados por el sector privado que, con esquemas imaginativos, pueden convertirse en una realidad. La empresa estatal ENDE, no debiera generar grandes esfuerzos en estos mercados en los que, por un lado –en el caso de Perú y Chile– hay excedentes de capacidad, mientras que, en el caso de Argentina, el tema de precios es relativamente complicado. En este aspecto, el sector privado tiene ventajas comparativas, como para buscar proyectos.
- El mercado paraguayo es excepcional en electricidad; sin embargo, pueden presentarse oportunidades para liberar energía generada en su central de Itaipú y que este país puede destinar a Brasil por los convenios existentes. Se trata de hacer un swap con un margen para Paraguay y una importante oportunidad para Bolivia. En este caso, podría buscarse una iniciativa público privada.
- El principal mercado de exportación que tenemos es el brasileño y ENDE debiera jugar el rol que jugó

YPFB en la exportación de gas a Brasil; debiera hacerse un acuerdo ENDE - Electrobras, con participación de privados.

En relación con la exportación de gas a Brasil, en la Ley de Hidrocarburos se aprobaron los contratos de asociación, un hecho fundamental para la posterior exportación. Estos contratos permitieron la asociación YPFB - Petrobras, con la finalidad de compartir el campo de San Alberto y, gracias a que se compartieron las fuentes, se dio la posibilidad de compartir mercados. Asimilando esta experiencia, se podría concretar una alianza con el sector privado, tanto brasileño como boliviano, para un emprendimiento de esta naturaleza.

El mercado brasileño es muy importante. Observando la red eléctrica de Brasil y pensando en el 2024, con la nueva red de 500 Kb que tiene el sistema boliviano, podría dirigirse hacia Corumbá, donde existe una sub estación que consume alrededor de 200 MW de flujo. Básicamente, el poder sustituir ese flujo y exportar a esa red existente, habilitaría unos 400 MW de los 1.500 MW, que permitiría una red de 500 KB.

La estrategia propuesta es válida dado que tiene un correlato importante en diferentes iniciativas que ha tenido Brasil. Hoy día, la CAF y el BID, están financiando el estudio de la Cuenca del río Madera, lugar en el que Brasil ha instalado dos grandes represas (Jirau y Santo Antonio) y que, según el interés demostrado, podría dar paso a una central binacional sobre el río Itenez, entre Bolivia y Brasil.

Es importante destacar que existe el interés de Electrobras en compartir sus mercados y parte de la capacidad instalada en el país que, de otra manera, no se va a poder absorber. Para el año 2024, la capacidad instalada de Bolivia, va a ser de 4.000 MW y no se llegará siquiera a los 2.000 MW de demanda. En consecuencia, éste es uno de los temas más importantes a tratar.

Con relación al Plan de Transición Energética, los condicionamientos relacionados al cambio de modelo de desarrollo del país, –de extractivista a productor–, incluso de energía y la transparencia tarifaria y la adecuación y reformulación del aparato legal y regulatorio, son únicamente prerequisites que es necesario cumplir a fin de viabilizar las inversiones que el país requiere para encaminar exitosamente la transición energética.

Dentro del espectro de los proyectos de transición energética, la posibilidad de aplicar un modelo de desarrollo de energía solar en el Altiplano, resulta ser la esperanza de un negocio con impacto social. Este impacto social sería notablemente importante en el país, teniendo en cuenta que pudiera propiciar un espacio de seguridad y estabilidad social que redunde en el éxito de un proyecto privado de desarrollo de energía alternativa.

En concreto, si la transición energética, con metas a mediano y largo plazo, es aceptada y aplicada como política de Estado, un modelo de negocio de las características de las plantas de energías renovables es posible, habida cuenta además de la existencia de ese

impacto social que, garantizaría la existencia de condiciones reales favorables para emprender negocios en un clima de paz social y de beneficios para todos los actores del emprendimiento.

Un modelo de estas características localizado en el altiplano boliviano permitiría, por un lado, el aprovechamiento de la potencialidad del país en la región y de las condiciones geográficas relacionadas a la elevada intensidad de la radiación solar, las grandes extensiones de terrenos, la cercanía a las líneas de transmisión y horizontes amplios, redundando todo ello, no sólo en el involucramiento de las comunidades campesinas en estos proyectos, sino dotándolos de acceso a energía limpia, barata y eficiente, mejorando sus condiciones de vida, representando una demostración de la ‘responsabilidad social’ como rectora de la inversión privada, como una manera de impulsar el desarrollo de las comunidades asociándolo a los beneficios del proyecto energético alternativo.

Esta dinámica de emprendimiento privado con licencia social convierte al emprendedor en un aliado estratégico del Estado, en el alcance de objetivos políticos estructurales, tales como la reducción de la pobreza y la generación de empleo, por tanto, es un modelo que debería merecer la especial consideración gubernamental.

Otro rubro que debe estar presente en la consideración de una agenda de desarrollo de inversión privada en el sector es el relativo al desarrollo de otras fuentes de alimentación de energía sobre todo para el sector transporte.

De acuerdo con la información de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), el año 2018 el consumo de energía por parte del sector transporte, representó el 58% del consumo final total, con un total de 27.3 millones de barriles equivalente de petróleo (Bep). De este total, el 39,6% fue abastecido con diésel oíl; 38,4% con gasolina y 17.1% con Gas Natural Vehicular (GVNV). En los últimos años, se intenta abastecer el mercado con etanol, pero hasta el momento no se observan volúmenes de venta significativos. Ello se debe, sobre todo, a que los precios de venta de este producto están por encima de aquellos observados para la gasolina y diésel oíl.

En esta línea de desarrollo, es importante destacar que, no todos los productos que abastecen el sector del transporte en Bolivia, se producen en el país. Más de la mitad del consumo de diésel es importado a través de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). La importación de gasolinas no aparece como tal en las estadísticas oficiales, ya que el producto importado se denomina “aditivos”; sin embargo, sigue siendo un producto para el consumo de automóviles y se estima que la importación de estos insumos y aditivos, fue un poco mayor a los 4 millones de barriles el año 2019 y, finalmente, la producción de GNV efectivamente proviene de los campos bolivianos, sin embargo, a un costo de oportunidad elevado, dado que este producto bien podría ser exportado a Brasil o Argentina a precios mayores.

En lo que respecta al precio en el mercado energético del transporte,

tanto los precios de los derivados del petróleo como el del GNV, se encuentran “congelados” desde hace más de diez años. Los precios al consumidor final de la gasolina y diésel son un poco más altos a los 0,53 USD/litro y, el del GNV es algo mayor a los 0,18 USD/MC; ello, naturalmente, impone serias restricciones a la producción doméstica de los tres productos, puesto que con estos precios la demanda tiende a crecer más allá de lo normal y el incentivo a la oferta es cada vez menor.

Puesto que la producción doméstica para abastecer aquellos energéticos tiene cada vez menos incentivos, el Estado, –a través de YPFB–, tuvo que asumir el rol de abastecedor de gasolina y diésel oíl en los últimos años. Ello le generó una carga fiscal importante, al tratarse de un subsidio directo a la importación de estos productos a precios internacionales y posterior reventa de ellos, en el mercado doméstico, a precios subsidiados. Consecuentemente, se agrava el saldo en la cuenta corriente del sector hidrocarburos: En el pasado, por cada 1 USD exportado de gas natural, 0,2 eran destinados a la importación de diésel oíl; hoy en día, ese factor se incrementó a 0,6 y, de seguir la tendencia, es posible que, en el futuro, el valor de las importaciones de diésel oíl sea mayor al valor de las exportaciones de gas natural.

En resumen, el mercado boliviano de los energéticos destinados al transporte enfrenta desafíos que deben solucionarse en el corto plazo. Por un lado, los volúmenes crecientes de demanda, que impactan sobre las importaciones y subsidios al diésel oíl y la gasolina

y, por otro, una fuerte subvención, –a través de precios–, al consumo de estos productos (incluyendo el GNV), son los ingredientes perfectos para que el equilibrio actual entre oferta y demanda, sea inestable.

En este contexto, es necesario analizar otras fuentes de abastecimiento de energía que alimente al sector transporte, uno de ellos es la electricidad. Hoy en día, el avance en la fabricación de automóviles que utilizan electricidad y baterías que la almacenan, hace que esta posibilidad deba ser abordada seriamente. En este sentido, el Estado Boliviano debería encarar la solución de temas inminentes relativos a:

- Subsidios. Tanto desde un punto de vista del mercado de los hidrocarburos como desde la perspectiva de la introducción de nuevas energías, es necesario eliminar, paulatinamente, el subsidio al precio de los energéticos utilizados en el sector del transporte boliviano. Si bien, aún los precios pueden estar regulados a la oportunidad internacional en el mercado del petróleo y sus derivados, ello también significa un incentivo a la provisión de otras fuentes de energía, como ser el etanol y la electricidad.
- Monopolio. Actualmente YPFB tiene casi el control completo de la comercialización mayorista de derivados del petróleo y GNV, ello hace que el incentivo a la entrada de competidores privados, en estos mercados, sea menor. En este sentido, posibilitar

la apertura de otros participantes privados, en la cadena de valor, posibilitará la introducción de nuevas tecnologías en el mercado energético dedicado a abastecer al sector del autotransporte.

- Marco legal. Al momento la estructura legal para el abastecimiento de energía al sector del autotransporte está vinculada, de manera sólida, con los combustibles fósiles y, en menor grado, con los biocombustibles. En este sentido, es necesario abrir el mercado y el marco regulatorio, a la posible provisión de electricidad al sector del autotransporte, en particular es necesario trabajar en: (i) una regulación legal para el precio de la electricidad y (ii) un sistema impositivo claro, de tal manera que se equilibren las necesidades fiscales de percepción de recursos, con la posibilidad de desarrollo de inversión privada en el sector.
- Transferencia tecnológica. El país tiene amplia experiencia en la producción, refinación, transporte y comercialización de combustibles derivados del petróleo. Una vez que se decida utilizar electricidad para el transporte, nuevamente se presenta una dependencia tecnológica de aquellos países que ya desarrollaron ésta; por este motivo, es necesario preguntarse si existe la capacidad doméstica para lograr la producción, transporte y comercialización de electricidad para este sector del transporte y, de no

existir, generar un trabajo sistemática para concretar esta meta.

## 5. Hoja de ruta

Si bien la transición energética genera oportunidades de inversión, nuevos negocios y generación de empleo digno, sin seguridad jurídica no habrá exportación de energía. Por ello, se recomienda una estrategia consistente en la implementación de las propuestas descritas en el presente documento, estableciendo un orden de prioridades detalladas a continuación:

### Corto plazo – 2021-2023

- Implementar una nueva Ley de Electricidad consensuada, sobre la base de un marco regulatorio equitativo y con seguridad jurídica.
- Promover acuerdos público privados para facilitar la introducción de energías renovables.
- Eliminar paulatinamente el subsidio del gas para producir electricidad, manteniendo la tarifa dignidad.
- Retomar los planes de exportación estudiando, previamente, los intercambios de energía en la región fronteriza.
- Desarrollar investigaciones que involucren la búsqueda de eficiencia energética.
- Establecer un plan de transición energética con ciertas regulaciones.

- Estudiar y avanzar en la generación de energía eléctrica para transporte urbano.
- Implementar proyectos de energía solar para luchar contra la pobreza en el altiplano, aprovechando las condiciones idóneas de la intensidad de radiación, que es de las más altas del mundo.
- Contemplar la cogeneración o almacenamiento de energía solar, dada su característica variable.
- Realizar investigaciones sectoriales y económicas; mapas de radiación en todo el territorio nacional y una plataforma de facilitación de negocios y nuevos emprendimientos cuyo diseño permita el acceso a fondos verdes.
- Eliminar el monopolio, posibilitando la participación del sector privado en la cadena de valor, a fin de facilitar la introducción de nuevas tecnologías en el mercado de abastecimiento al sector del transporte.
- Dada la posible provisión de electricidad al mercado del auto-transporte, se requerirá trabajar en normativa relacionada al precio del servicio, así como en el aspecto impositivo.
- Evaluar los impactos, no solo económicos y sociales, sino de eficiencia y educación, respecto a la valoración de la energía, en la perspectiva de implementar sistemas de bidireccionalidad de generación y comercialización.

### Mediano plazo – 2023-2025

- Promover la descarbonización de la economía.
- Establecer una hoja de ruta para la incorporación de redes inteligentes.
- Incorporar la participación de actores privados y mixtos.
- Considerar la exportación de energía a Paraguay, Argentina y, principalmente, a Brasil, estableciendo acuerdos que permitan compartir fuentes y mercados.
- Analizar la posibilidad de implementar proyectos piloto de sistemas de bidireccionalidad a nivel urbano, ya sea en condominios o conjuntos de edificios que puedan beneficiarse de la producción excedente de energía.
- Diseñar una estrategia global que enmarque las condiciones que permitan alcanzar una integración energética, en la perspectiva de lograr acuerdos específicos con el concurso de agentes del sector privado.

### Largo plazo – 2025-2030

- Revisar las tarifas y subsidios, con su contraparte de incentivos y transparencia en la competitividad.

La transición energética en Bolivia es una necesidad urgente, favorecida por la abundancia de fuentes renovables y de reservas de gas que pueden jugar un importante rol en ese proceso.

A este fin, el país deberá encarar no sólo la decisión de tener energías más limpias, sino también conlleva la necesidad de modificar la política social a través de subsidios; la estructura impositiva del país fuertemente ligada a

las regalías a la producción de petróleo y gas natural e impuestos al consumo, como el IEHD y, el costo de adoptar, desde el punto de vista de la oferta, nuevas tecnologías como la de automóviles a electricidad.



# AGENDA DE INVERSIÓN SECTORIAL

# 6

## Tecnología e innovación



# Tecnología e innovación al servicio del desarrollo

## 1. Introducción

El futuro que podemos intuir tiene en agenda, al menos dos temas que cambiarán la vida habitual y la forma en que se hace empresa: La preocupación por la incidencia de variables ambientales, sociales y de gobernanza, así como el efecto que tendrá la tecnología como factor transversal sobre las actividades.

Desde finales del siglo pasado y durante la primera década del siglo XXI, se ha evidenciado un crecimiento elevado en las tecnologías de información y comunicación (TIC). Con el correr del tiempo, este incremento en el uso y aplicación de las TIC, ha demostrado una penetración en, prácticamente, todas las áreas del quehacer humano, desde sectores como la medicina, el turismo o las ciencias sociales, –que, hasta la primera década de este siglo se habían mantenido ajenos a las TIC y hoy se han visto fuertemente afectados–, hasta las telecomunicaciones, las finanzas y el comercio.

Esta afectación transversal de las TIC, en los diferentes sectores, se conoce como Economía Digital. Indudablemente, el uso de la tecnología de información ha cambiado muchos paradigmas que parecían inamovibles, todos estos cambios han desencadenado nuevos retos y oportunidades que requieren, en algunos casos, reconsiderar la estrategia de todo un sector económico. Adicionalmente, esta revolución también ha permitido la emergencia de otros fenómenos, como el e-commerce o las redes sociales.

El mundo en general y, particularmente la región, ya han tomado medidas para insertar sus economías en la era digital; sin embargo, es posible aprender de sus experiencias y acortar caminos para reducir la brecha que, actualmente, tiene el país. Como se verá en adelante, para poder ser un actor en este nuevo tablero, es necesario tomar acciones determinantes que permitan crear las políticas de estado necesarias para impulsar al país, en esta

nueva revolución. En este sentido, el Gobierno Boliviano deberá adoptar políticas para garantizar la sostenibilidad y competitividad del crecimiento económico del país y, así, ser parte del entorno global.

La industria de las Tecnologías de Información y Comunicaciones es, sin duda alguna, el principal componente de la Economía Digital y su crecimiento a lo largo de las últimas dos décadas refleja su relevancia en el contexto económico global.

## 2. Estado de Situación

Las TIC han incrementado de USD 3.690 millones en el año 2001 a más de USD 181.000 millones registrados en el año 2019, experimentado un crecimiento importante como pocos sectores económicos. De acuerdo a un reporte investigativo publicado por COMPTIA.org (2019), Estados Unidos y Europa tienen más del 50% de este mercado, mientras que Latinoamérica representa un 6% de participación. Sin embargo, más allá de la sustancial participación de Estados Unidos, se estima que aproximadamente el 68% de esta participación se desarrolla fuera de sus fronteras, en base a modelos de tercerización de desarrollo o servicios informáticos.

Según el reporte “The Global Startup Ecosystem Report 2020” de Startup Genome LLC, por un lado, el valor generado por los startups en el mundo, es de USD 3 trillones y, por otro, 7 de las 10 empresas más grandes del mundo son del área de tecnología. Al cierre del año

2019, las inversiones en capital de riesgo (“Venture capital”), suman el monto total de USD 294,8 billones que, se han negociado en aproximadamente 32.800 inversiones, desde las ideas iniciales de negocios –antes de lo que se conoce como capital semilla (“*pre-seed*”)– hasta las inmensas ofertas públicas iniciales (“Initial Public Offering - IPO”).

Al margen del crecimiento económico del mercado TIC, su evolución ha generado también una gran diversificación en los factores que la componen. En el pasado, la industria digital estaba, primordialmente, basada en Hardware. En la década de 1990, la industria del Software empezó a tener mayor relevancia y, con ello, los servicios informáticos (soporte, capacitación, implementación, etc.) empezaron a escalar. De esta manera, a principios del siglo XXI, la industria de las tecnologías de información se conformaba por Hardware, Software y Servicios. No se debe olvidar que esta industria, surge de las ideas abstractas y no de una realidad perceptible asociada a una materia prima, que se puede mensurar en cuanto a su cantidad, precio, calidad u otra característica dimensional.

Con el transcurrir del tiempo y la aparición del Internet, las tres categorías tradicionales mencionadas también mostraron diversificación. Al Hardware, se sumó el componente de infraestructura y dispositivos de telecomunicación. En forma similar, el Software se diversificó en diferentes niveles, tales como el software de sistema, de desarrollo, de gestión y de aplicación. Finalmente, los servicios también se

expandieron a servicios empresariales y servicios de telecomunicaciones.

En la actualidad, la distribución de las categorías clave que conforman las TIC a nivel global, es la siguiente:

- Desarrollo de Software tradicional: 12%
- Hardware + infraestructura: 23%
- Servicios relacionados en telecomunicaciones, IT y empresariales: 47%.

Es importante destacar también que, hay una categoría de Tecnologías Emergentes con un 17% que, además, están estrechamente relacionadas o implican desarrollo de software. Entre ellas, destacan:

- Internet de las Cosas (IoT)
- Realidad Aumentada / Realidad Virtual AR/RV
- Automatización y Robótica
- Inteligencia Artificial y Aprendizaje de Máquinas
- Big Data
- Redes sociales y Gaming

Ahora bien, el crecimiento exponencial de las TIC y su diversificación han generado una demanda insatisfecha de recursos, ya sean profesionales individuales o empresas de IT. En Estados Unidos se proyecta que, para el año 2022, se crearán anualmente 120.000 nuevos empleos para profesionales relacionados con las TIC (principalmente

programadores), sin embargo, se espera que se titulen solamente 40.000 especialistas. Un escenario similar se espera en Europa y en economías de primer nivel.

Dado que la demanda no puede ser satisfecha internamente en estas economías de primer nivel, en los últimos años, se ha recurrido a economías emergentes como India, China y Filipinas. Es ahí donde América Latina ha empezado a constituirse en un actor importante; sin embargo, los países latinoamericanos también generan demanda interna de TIC.

De acuerdo al informe de CEPAL (2010), acerca de la Inversión Extranjera Directa en la Industria del Software en América Latina, existe una tendencia creciente en empresas transnacionales para invertir en Latinoamérica en proyectos de *outsourcing* de servicios informáticos. Empresas como IBM, Hewlett Packard, Accenture y Oracle, entre otras, han realizado inversiones sustanciales en países latinoamericanos, tanto para cubrir demandas locales como para proveer *outsourcing* para sus operaciones globales. De acuerdo a este informe, las inversiones de estas empresas se concentraron en Brasil, México, Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay, en razón a representar mercados importantes, por tener una orientación exportadora sólida –a pesar de un mercado interno pequeño– o por tener una orientación exportadora rescatable.

Según la publicación de CEPAL (2009) “Desafíos y oportunidades de la Industria del Software en América

Latina”, la evaluación de países para la inversión extranjera, se basa en diferentes factores que pueden ser agrupados en tres criterios principales:

**Estructura financiera:** incluye aspectos tales como costos de personal, costos de infraestructura y el marco impositivo vigente para el sector.

**Disponibilidad de recursos humanos calificados:** considera factores como la cantidad de profesionales y estudiantes en el sector TIC, facilidad de contratación de recursos, programas universitarios adecuados y capacidades lingüísticas de los profesionales.

**Entorno institucional:** dentro de los factores más importantes de evaluación, está el ambiente político y económico, de acuerdo a calificadores de riesgo, calidad de la infraestructura TIC disponible, apoyo oficial de los gobiernos al sector TIC, marco legal y jurídico adecuado y seguridad de la propiedad intelectual.

Precisamente, los gobiernos de Brasil, Argentina, México, Chile y Costa Rica, desde principios de la década del 2000, han creado políticas y han realizado inversiones sustanciales con la colaboración de la cooperación internacional, para mejorar los factores que inciden en estos criterios de evaluación.

Por otra parte, de acuerdo con el reporte “Lavca Annual Review of Tech Investment in Latin America”, desde el año 2016 hasta el 2019, la inversión en tecnología ha doblado su magnitud cada año y de esta inversión total, seis sectores representan más del 50% del total invertido en I+D: (i) tecnologías digitales; (ii) ciencias de la vida;

farmacéutica, biotecnología y equipos médicos; (iii) química y nuevos materiales; (iv) tecnología aeroespacial y de defensa; (v) automóviles y transporte y (vi) sistema energético.

Gracias a la innovación y tecnología, con el uso del Big Data y la inteligencia artificial, se ha desencadenado una búsqueda de soluciones sin precedentes por parte de la comunidad científica a nivel global. Los gobiernos, las empresas y las universidades están desplegando recursos sin precedentes, para la investigación y desarrollo de soluciones tecnológicas que permitan combatir la crisis sanitaria generada por la pandemia del COVID-19.

En esta línea, el internet de las cosas (IoT) ha permitido reducir costos y ganar en eficiencia. En un momento en que, los hospitales y centros médicos tienen presupuestos comprometidos o reducidos, ha facilitado el cambio en modelos de negocios, optimización y eficiencia de recursos, control de gastos, soporte al teletrabajo, monitorización de ocupación en locales e instalaciones, la telemática y asistencia a mayores. Del mismo modo, los drones han servido en ámbitos logísticos para la entrega de suministros médicos, aspecto esencial al no requerir la intervención humana. La telemedicina a distancia, ya es una opción para tratar pacientes y así aliviar la gran afluencia de personas a los hospitales, permitiendo que la realidad virtual sea de gran ayuda en esta pandemia, paliando las desventajas del confinamiento.

En cuanto a Investigación y Desarrollo (I+D), el sector privado es el

principal financiador en los países desarrollados, mientras que, en la región, el sector público es el que más contribuye, evidenciando un débil compromiso del sector empresarial con la innovación y el cambio tecnológico, como motores de la competitividad.

Las inversiones en I+D se concentran en la industria química (30%), las comunicaciones (14%), industria farmacéutica (10%) y energías renovables (8%). La región recibió solo el 4% de la inversión extranjera en I+D. Cabe destacar que, el auge de los precios de los recursos naturales, en América Latina, no fue acompañado de una estrategia que apuntara a la ciencia, la tecnología y la innovación como factor clave del desarrollo. El año 2000, América Latina y China invertían el 1,6% de la inversión mundial en I+D y, en 2012, la región llegó a solo 2,8%, mientras que China superó el 11%.

Por otra parte, el número de patentes que otorgan propiedad intelectual, es un indicador estrechamente relacionado al desempeño innovador de un país. El nivel de patentes de América Latina es muy bajo –representó solo el 0,5% del total mundial, en el periodo 2012 a 2015– y, equivale a un promedio de 0,9 patentes por millón de habitantes, muy inferior a los líderes, que están entre 300 y 470 patentes por millón de habitantes.

En tal sentido, la inversión de América Latina en I+D, se traduce en menor número de patentes debido a una baja capacidad de sus universidades, centros de investigación y empresas, para generar nuevo conocimiento, así como a

una limitada vinculación entre las universidades y el mundo empresarial, lo mismo que una importante orientación a importar y adaptar tecnología.

La escasez de investigadores y personal dedicado a la I+D es también un aspecto relevante, entendiéndose que el mismo puede obedecer a falencias del sistema educativo y a la baja demanda de capacidades científicas; éstas se retroalimentan en una espiral de subdesarrollo y traban la diversificación productiva y el cambio estructural.

En este espectro mundial y regional, Bolivia es uno de los países que menos invierte en ciencia y tecnología. Si bien, esta situación se constituye en un problema importante, también representa un desafío y una oportunidad para encontrar la solución.

A nivel nacional, las directrices de las actividades de ciencia, tecnología e innovación están circunscritas y contempladas en la Constitución Política del Estado (CPE) y se hallan asignadas al Ministerio de Educación, a través del Viceministerio de Ciencia y Tecnología (VCT). Por su parte, el Sistema Boliviano de Ciencia, Tecnología e Innovación (SBCTI), está conformado por los siguientes actores:

- Sector Demandante, representado por las empresas del sector productivo –incluyendo a la sociedad en su conjunto y al sector empresarial– conformado por empresas públicas y privadas, desde los niveles micro hasta las grandes empresas.
- Sector Generador de Conocimiento, representado por las univer-

sidades y sus centros e institutos de investigación, además de otros institutos gubernamentales y privados relacionados con la generación de conocimiento, el desarrollo tecnológico y la innovación.

- Sector Gubernamental, conformado por las instituciones cuya función específica es generar, normar, promover e implementar políticas relacionadas con el desarrollo científico y tecnológico del país, donde el principal representante es el Viceministerio de Ciencia y Tecnología.

La academia, como proveedor de capacidades y saberes científicos a partir de sus actividades y recursos, tiene poca o nula interrelación con el sector productivo empresarial; la investigación que se produce no es pertinente a las necesidades del mercado y la sociedad y, no existe coherencia entre la formación académica y la capacidad investigativa. En tal sentido, la transferencia científica es casi nula y existe una desconfianza de parte del empresariado en las capacidades internas, lo que determina que muchas empresas con posibilidades, prefieran recurrir al extranjero o a sus casas matrices para la I+D.

Con referencia a las líneas de investigación, el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación, ha definido áreas específicas en base a las demandas políticas estratégicas, sociales, culturales y científicas del Estado Boliviano, concentradas en desarrollo agropecuario, TICs, transformación industrial y manufacturera,

energías, minería, recursos naturales y medio ambiente, salud y saberes y conocimientos de los pueblos originarios campesinos.

El bajo nivel de productividad en el país es también explicado a partir de la insuficiencia en el desarrollo e incorporación de innovación, investigación y desarrollo en los procesos productivos. Por ello, los bajos niveles de inversión en innovación están relacionados con el bajo crecimiento de la productividad, aspecto que limita el crecimiento del bienestar y es el factor más relevante para explicar la brecha en el crecimiento de la región versus países desarrollados.

Un último estudio del BID (2018) sobre innovación empresarial, basado en encuestas, permite conocer algunas características e indicadores acerca de la innovación y sus resultados en la productividad. En Bolivia, el 60% de las empresas realizan al menos una tarea de innovación (periodo 2013 a 2015), sobre todo en actividades relacionadas con la adquisición de bienes de capital y actividades de capacitación y, en menor proporción, con transferencia de tecnología e I+D externa.

De acuerdo con el estudio de “UNESCO Science Report Towards 2030”, el indicador de intensidad de inversión en Investigación y Desarrollo (Research & Development) como porcentaje del PIB, alcanzó un nivel de 0.15%, cifra 10 veces menor que la de Brasil y 27 veces menor que la de Israel.

No es raro entonces que, Bolivia, en el Índice de Competitividad Global, elaborado por el Foro Económico Mundial, se encuentre en el penúltimo

lugar en América Latina. El país recibe esta calificación en relación a la evaluación de los niveles en innovación, ciencia y tecnología; el marco institucional; la seguridad jurídica; el tamaño de mercado y el dinamismo empresarial. En efecto, nuestro país ocupa el puesto 107 de 141 países, solo por encima de Venezuela en la región.

Las principales fuentes de financiamiento de las inversiones en innovación son los recursos propios 73%, banca comercial 23% y, 4% otras fuentes. Las innovaciones tecnológicas, en productos y procesos, constituyen los principales resultados de las actividades de innovación. El 40% de las empresas introdujo un bien o servicio y el 27% incorporó un proceso nuevo. Los resultados fueron novedosos para las empresas en un 74%, para el país 24% y para el mundo 2%.

Por otra parte, si bien puede decirse que el dinero fluiría hacia donde exista la menor resistencia, las posiciones de los diferentes escalafones demuestran que esto no sucede en Bolivia; tanto así, que aún no se ha podido construir internamente un flujo continuo de emprendimientos de base tecnológica, que partan desde el mundo de las ideas y terminen en empresas invertibles. Dado que el nivel de sofisticación de la producción de bienes y servicios de las empresas en el país es bajo, entonces, con niveles bajos de inversión se podrían obtener resultados considerables en cuanto a innovación.

En el mapeo nacional de la gestión 2019, no se registró ningún inversor institucional. El caso más relevante de

financiamiento a un emprendimiento es el de UltraGrupo que, durante ese año, logró una segunda ronda de inversión en su vida institucional, alcanzando la cifra de USD 1 millón. Asimismo, de acuerdo con el “Mapeo del Ecosistema de Tecnología Digital en Bolivia 2020”, se evidencia que, recién en la gestión 2020, se registraron tres inversores institucionales, que dedican recursos a emprendimientos de base tecnológica.

Existen otras alternativas de inversión y financiamiento para este tipo de emprendimientos de base tecnológica, como es el caso de la estructuración de instrumentos de oferta pública de Jalasoft Group, con la oferta de bonos; también se encuentran otros títulos valores de oferta privada a los Fondos de Inversión Cerrados y, un camino reciente en exploración y ejecución en Bolivia, es la inversión directa de empresas consolidadas en emprendimientos tecnológicos, que se denomina el “Corporate Venturing”.

En lo que respecta a la situación los estudiantes de Ingeniería y Tecnología, de acuerdo con estadísticas del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana - CEUB en la gestión 2018, el sistema de universidades públicas tenía una matrícula total de 144.528 personas matriculadas en tales áreas. Sobre ello, las empresas del área, coinciden en señalar que deben desarrollarse programas de capacitación que permitan completar los conocimientos y especializar a los recursos humanos. Esto significa que, debe invertirse mayor tiempo y recursos para que las personas que se involucren

en esta industria, estén a la altura de los retos.

Por último, tradicionalmente, la manera de generar riqueza para los bolivianos ha estado asociada a la explotación de los recursos naturales, aspecto que se ha sobrepuesto sobre los recursos humanos lo que, en definitiva, condiciona al momento de decidir invertir en uno u otro factor.

### 3. Visión estratégica

Hoy en día, el aporte de la innovación y la tecnología es fundamental para encontrar soluciones que contribuyan a reducir el impacto de las diversas crisis que está viviendo la humanidad: sanitaria, económica/financiera, social y ambiental. En efecto, los gobiernos, universidades y empresas –a través de la ciencia, tecnología e innovación– a nivel global, están desplegando esfuerzos para apoyar la emergencia a una velocidad acelerada.

Con la finalidad de reactivar la economía y recuperar la nueva normalidad a nivel global, las inversiones en tecnología e innovación serán fundamentales para impulsar la economía de la sostenibilidad, la digitalización y la reactivación industrial. Hoy, más que nunca, recobra vital importancia la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, que tienen como ejes principales, la igualdad y la sostenibilidad.

Los países desarrollados seguirán ampliando la brecha de productividad

en relación a los países menos desarrollados, gracias a que tienen ecosistemas sólidos de innovación, tecnología e investigación; producen y exportan productos avanzados tecnológicamente y son los que más demandan científicos y técnicos calificados.

Entre tanto, los países menos desarrollados, deben avanzar hacia estructuras productivas más complejas, basadas en la innovación y enfocándose en sectores más intensivos en tecnología para lograr crecimientos de largo plazo. Como ejemplo, los países asiáticos han reducido esta brecha en los últimos años, invirtiendo en investigación y desarrollo (I+D), en nuevos sectores tecnológicos y en áreas de mayor conocimiento –como la economía digital– logrando resultados de crecimiento significativos.

Definitivamente, en la medida en que los países desarrollan nuevos productos, procesos y formas de organizar la producción, sus estructuras económicas y sociales cambian, cuantitativa y cualitativamente, lo que se refleja en un aumento de su ingreso por habitante y en los recursos para I+D. De este modo, se crea un círculo virtuoso de innovación y crecimiento económico.

En este marco, las oportunidades de crecimiento de las TIC en Bolivia, no son diferentes a las oportunidades que se manifiestan, tanto a nivel global como a nivel regional. Bolivia no ha podido desarrollar ventajas competitivas que, coloquen al país en una posición de mejor expectativa que otros países; sin embargo, lo importante es que existe una demanda insatisfecha

creciente que, localmente, plantea la Economía Digital y la encuadra en el espectro global.

En este sentido, nuevas oportunidades continúan emergiendo a raíz del crecimiento y diversificación del sector, junto a otros factores que, inesperadamente, han acelerado los procesos de transformación digital. Uno de estos factores se ha dado como consecuencia de la pandemia del COVID-19.

Se pueden señalar las siguientes oportunidades:

- Aceleración de la demanda de transformación digital de empresas y otras instituciones
- Gobierno electrónico
- Incremento en el comercio electrónico
- Expansión de las TIC en todos los sectores
- Aplicación de Inteligencia Artificial en diferentes escenarios
- La existencia de una cultura emprendedora que incentiva nuevos emprendimientos tecnológicos

Adicionalmente, considerando que las TIC son transversales a todos los sectores, se presentan oportunidades para el desarrollo informático en sectores priorizados en el país, tales como:

- Minería y metalurgia
- Extracción y uso del Litio
- Explotación de generación de nuevas fuentes alternas de energía

- Agroindustria (soya, quinua, azúcar)

Por otra parte, en el marco de lo establecido por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, fijados por la Agenda 2030 de Naciones Unidas, es posible desarrollar la I+D+i, en base a las tendencias mundiales post COVID-19, con la finalidad de lograr sociedades más digitales, más sostenibles e igualitarias.

En este marco, Bolivia debe fijar una agenda de Ciencia, Tecnología e Innovación, basada en la digitalización de la economía, la industria 4.0, la economía circular, la salud y los servicios sanitarios, la educación digital y la innovación social entre otras, que son sectores que exponen oportunidades importantes, para desarrollar nuevos productos y servicios que tengan como mercado la exportación, a fin de diversificar la matriz productiva.

Se encuentran también otras oportunidades inmediatas para afrontar las diversas crisis que estamos viviendo, en el orden económico, social y sanitario. Gobierno, empresas y universidades, deben asumir un rol más activo para promover la I+D+i. En Bolivia, se tienen sectores tradicionales que –para desarrollarse o elevar su competitividad– deben recurrir a la tecnología y la innovación, como es el caso de la agricultura, hidrocarburos y minería, donde existe la oportunidad para dejar de exportarlos como materias primas y, más bien, exportarlos con valor agregado.

Del mismo modo, es posible desarrollar nuevos sectores que pueden ayudar a la economía del país, incidiendo

en la diversificación y sofisticación tecnológica de las exportaciones como, por ejemplo, producir y exportar software (economía del conocimiento) y alentar los emprendimientos verdes con todos los residuos sólidos que se generan en los municipios de todo el país (economía circular). Con el uso de las TIC se abren oportunidades para el emprendimiento y la innovación en el mundo agrícola, con base en aplicaciones de bajo costo, rápida implementación y fácil uso (agricultura inteligente y de precisión).

Finalmente, es importante promover el emprendimiento en universidades, dirigiendo la atención hacia proyectos basados en I+D, que permitan desarrollar empresas de base tecnológica, así como el nacimiento de nuevas start-ups en el sector financiero, como las Fintech, que hoy tienen un gran impulso a nivel latinoamericano y mundial.

#### 4. Propuestas

Con la finalidad de promover el crecimiento de las Tecnologías de Información y Comunicación, el objetivo principal debe ser mejorar el posicionamiento de Bolivia, como incentivo para atraer inversión privada y, por lo tanto, eliminar sino mitigar, los obstáculos identificados, todo ello con horizonte hacia la consolidación de la economía digital.

El Estado deberá priorizar la ciencia, la tecnología y la innovación con políticas urgentes que motiven a los

diferentes actores a utilizar estos mecanismos. A continuación, se propone un paquete de políticas y acciones público-privadas para promover la innovación tecnológica de manera transversal a los sectores productivos del país.

En este marco, es necesaria una regulación sobre emprendimiento y startups, por la que se promueva el surgimiento de empresas de base tecnológica y las Fintech. Los mecanismos de exportación de tecnología deben promoverse y facilitarse, superando así las insuficiencias de capacidad del mercado nacional que, indudablemente, limita las posibilidades de innovación.

El Estado debe definir políticas y estrategias que prioricen el respaldo a la I+D+i como, por ejemplo, la creación de un fondo que apoye la I+D y la generación de capital semilla para emprendimientos de base tecnológica, incubadoras, etc. En la misma línea, debe promoverse la compra pública de tecnología innovadora, como instrumento de política fomento. Las universidades y centros públicos de investigación deben orientar sus actividades de I+D, hacia las necesidades tecnológicas de las empresas, de manera tal que estas investigaciones estén en consonancia con las necesidades de la sociedad.

Con el objeto de que la triple hélice –gobierno, universidad y empresas– funcione, el marco jurídico y administrativo de las universidades públicas debe cambiar, a fin de promover universidades empresariales y crear incentivos para la conformación de empresas de base tecnológica. Las empresas deben aprovechar y aprender a confiar en las

universidades como originadoras del conocimiento (I+D), ya sea con la finalidad de resolver sus problemas o para concretar oportunidades en el mercado, dejando de recurrir a alternativas en el extranjero. En este mismo sentido, deben priorizarse los proyectos multidisciplinarios público-privados, en los que intervengan las universidades para resolver problemáticas con la I+D.

En lo posible, se deben repatriar los investigadores bolivianos que estén desarrollando tecnología e investigación, como hicieron los países asiáticos mientras que, los investigadores locales, deben recibir mayores capacidades científicas y formación en habilidades blandas relacionadas con el emprendimiento y la innovación para responder a los retos empresariales.

Las universidades deben modificar sus programas de formación para proporcionar el nivel y las competencias adecuadas para las necesidades de I+D+i de las empresas; de esa manera, se podría subir el nivel de publicaciones y patentes.

Es importante crear mecanismos e incentivos para que las empresas, por un lado, promuevan programas de innovación y para que se vinculen, virtuosamente, con las universidades (públicas o privadas) y, por otro lado, es importante también que, los beneficios de la competitividad empresarial en el sistema financiero se socialicen con el objeto de que surjan nuevas líneas de crédito y mecanismos para financiar la I+D+i en las empresas.

Por lo tanto, el énfasis en el desarrollo de tecnologías en las que se

debería concentrar Bolivia, son aquellas que tienen un alto grado de creatividad, en las que depende en mayor grado del intelecto humano y, en menor grado, de la capacidad instalada para la realización de investigación pura y aplicada. Este es el caso de las Tecnologías de la Información y Comunicación.

La propuesta también debe estructurarse, de manera tal que el foco de los emprendimientos apunte hacia los sectores de la economía en los que exista un mayor número de personas involucradas. Un ejemplo claro de ello, es el modelo de microcrédito en el que Bolivia se ha constituido en un modelo a nivel regional y mundial. Este sector es relevante, porque es posible que esta tecnología, de ser adecuadamente desarrollada, sea replicada en otros países como Perú y México, donde las cifras de clientes serían exponenciales. La idea en este punto es acuñar el concepto de “Microfintech”, que implica la generación de soluciones tecnológicas para microempresas a través de instituciones financieras y, así como en su momento se hizo con las microfinanzas, exportar el concepto al mundo.

Otra área indudable de explotación es la referida a la generación de soluciones que permitan ser exportadas a las áreas geográficas fronterizas, donde existe considerable influencia de nuestro país como, por ejemplo, el sur de Perú, norte de Chile y Argentina, solo para mencionar algunas regiones que están bajo nuestra influencia cultural y actividad económica.

Finalmente, y tan importante como todos los elementos antes subrayados es

el relativo a la creación de un verdadero ecosistema empresarial, caracterizado por un ambiente en el que los inversionistas, no sólo pueden intercambiar servicios acciones e ideas, sino que está influido por las políticas estatales que deben tener como elemento distintivo la seguridad y certidumbre.

## 5. Hoja de ruta

La primera acción que cubre todo el rango de tiempo, es decir corto, mediano y largo plazo, es establecer las TIC como una prioridad de estado y establecer una entidad única –ya sea un Ministerio o Agencia– que aglutine todas las actividades, acciones e iniciativas relacionadas con las TIC. Esta sola acción es prácticamente de realización inmediata y, desde esta perspectiva, la institución asignada sería la responsable de ejecutar las acciones que, a continuación, se plantea tomar en el corto, mediano y largo plazo.

### Corto plazo – 2021-2023

- **Estructura financiera**

- Obtención de un fondo para para el apoyo a las TIC
- Adecuación del marco impositivo y tributario adecuado al sector, de manera que se permita descontar del IVA los costos de sueldos y beneficios
- Liberación de Aranceles de importación a aparatos, dispo-

sitivos hardware y licencias de software para desarrollo

- Crear un plan para que las empresas no formalmente establecidas puedan regular su registro y así poder recibir los beneficios
- Impulsar en la Asamblea Legislativa la aprobación de la ley de nuevos emprendimientos.

- **Disponibilidad de recursos calificados**

- Fortalecer la materia de computación en todos los niveles escolares
- Establecer un programa de empleo para programadores jóvenes
- Establecer un programa de capacitación técnica avanzada para jóvenes profesionales

- **Entorno institucional**

- Dar control pleno a la entidad creada para este fin
- Crear el registro TIC para todas las empresas legalmente establecidas
- Declarar inamovilidad fiscal por un plazo no menor a los 10 años
- Controlar el fondo para apoyar a empresas a obtener certificados de calidad
- Designación de entidades de la sociedad civil para certificar

empresas TIC para que puedan acceder al programa de TIC Bolivia

### Mediano plazo – 2023-2025

En términos de tiempo, con un horizonte de 5 años, se requeriría realizar acciones públicas para la generación de programas que movilicen el potencial emprendedor en Tecnologías de la Información y Comunicación.

Con el objetivo de establecer un orden de magnitud y, basándonos en experiencias latino americanas, de acuerdo con un reporte de la revista Forbes, hasta la gestión 2018, Startup Chile ha entregado recursos –solo en los emprendimientos y sin tomar en cuenta los costos administrativos– por USD 128 millones que han generado un portafolio de empresas valuadas en USD 1.400 millones. Haciendo un relevamiento simplemente aritmético, de los recursos “regalados” a los emprendimientos, la economía de Chile se ha beneficiado con empresas que han generado una valoración 11 veces mayor. Además del incremento de valor de las empresas que han participado en el programa, durante la gestión 2018 los Fondos han canalizado a ese país recursos por USD 392 millones.

En paralelo y, en la medida que se genera el flujo de emprendimientos atractivos, se deben construir vehículos que permitan canalizar recursos de privados locales hacia las ideas más maduras, comenzando con redes de Inversionistas Ángeles y, posteriormente, sociedades de inversión.

- **Estructura financiera**
  - Liberar todos los aranceles para materiales y dispositivos para mejoramiento de la infraestructura
  - Crear un plan para instalar nuevas redes de fibra óptica que permita ganar mayor cobertura, tanto en las ciudades como en áreas rurales.
  - Implementar el PIT: Punto de Intercambio para Internet (que sea en Bolivia).
- **Disponibilidad de recursos calificados**
  - Aprobar una ley o reglamento que permita modificaciones a los planes de estudio para carreras relacionadas con la informática
  - Permitir la creación de nuevas carreras
  - Establecer un programa de becas de postgrado para carreras relacionadas con las Tecnologías de Información y Comunicación.
- **Entorno institucional**
  - Crear un programa de promoción de Bolivia para atraer inversión externa para el sector TIC
  - Apoyar el tendido de nueva fibra óptica para mejorar la calidad de servicios de acceso a Internet

- Crear un centro de investigación de TIC para sectores priorizados, como el Litio, E-commerce, minería, generación de fuentes alternas de Energía
- Liberación de nuevos mecanismos de pago en línea.

### Largo plazo – 2025-2030

#### • Estructura financiera

- Crear políticas de incentivo financiero para fomentar la creación de telecentros de acceso informático.
- Creación del marco para el gobierno electrónico, empezando por la unificación de la identidad digital o electrónica de todos los ciudadanos.

#### • Disponibilidad de recursos calificados

- Reforma Educativa que enfatice las TIC
- Apoyar programas para Bolivia multilingüe

#### • Entorno institucional

- Extender la creación de institutos de desarrollo TIC hacia otros sectores emergentes, a fin de permitir su inserción en el mercado global.

A fin de generar una corriente de inversión privada en el sector, en primer lugar, es necesario movilizar recursos públicos y privados locales en proporciones variables, que respondan a la evolución de los emprendimientos y, en segunda instancia, continuar fortaleciendo, agrandando y especializando, al ecosistema que acompaña a los emprendimientos en su camino, tomando en cuenta que ellos deben ser diseñados para lograr una escala que sea atractiva para los capitales globales.

Fomentando la tecnología y la innovación se espera, como resultado, incrementar el nivel de formación de los investigadores; incrementar publicaciones y patentes; impulsar sistemas de investigación abiertos y atractivos; ampliar el gasto público y privado en I+D; impulsar la I+D+I en las empresas grandes y PYMES; mejorar la calidad del empleo; generar mayor empleo en empresas innovadoras; incrementar las exportaciones de productos y servicios con mayor tecnología; etc.

Finalmente, como país, ya no es una opción apostar por la Tecnología y la Innovación, sino una necesidad urgente, por todo lo que se viene en la nueva normalidad y por los desafíos que se tienen para superar las crisis. En este sentido, las ideas descritas constituyen un llamado a la acción, a la construcción de capacidades y a crear lazos de confianza, que permitan construir el futuro que anhelan todos los bolivianos.

# AGENDA DE INVERSIÓN SECTORIAL

7

**Turismo**

---



# Turismo sostenible

## 1. Introducción

La relación entre turismo y Estado, muchas veces es mirada como antagónica y poco complementaria; sin embargo, ambas partes, funcionando cada una de la manera correcta, pueden verse beneficiadas mutuamente, permitiendo proyectar en el tiempo una política de desarrollo sostenible y, por tanto, una cartera de inversiones.

Un análisis de la situación de los países que cuentan con un gran desarrollo turístico, permite observar que, más allá de los atractivos naturales, culturales o históricos, un elemento relevante en el crecimiento del sector es la estrecha y permanente relación de las autoridades públicas, con la iniciativa privada.

En nuestra región, el turismo es un sector relevante que merece una política de Estado debido a su carácter estratégico para el desarrollo de los países. No es necesario pensar en destinos lejanos y exóticos; Perú y México

son dos buenos ejemplos de esa lógica de planificación y, otros países vecinos como, Brasil y Argentina, también pueden ser tomados como guía.

## 2. Estado de situación

Con la finalidad de establecer un marco de análisis, es importante referirse a la evolución del turismo en el mundo. Si bien en el año 1950, viajaban 25 millones de personas, las proyecciones actuales prevén que, hasta el 2030, se movilizarán 1.8 billones, implicando con ello un gran movimiento económico.

El turismo es un sector importante por su aporte en la generación de recursos para los países; posee una dinámica extraordinaria en relación a otras actividades de índole extractiva; en el mundo se desplazan más de 1.400 millones de turistas, que mueven alrededor de USD 1.462 billones (cifras aproximadas al 2018).

En comparación con otros continentes, el flujo de recursos económicos –216 millones de turistas, con un promedio aproximado de USD 338 billones– ubica al continente americano, por debajo de Europa, con un crecimiento sostenido.

Dada la coyuntura internacional actual, para referirnos al turismo es necesario hacer una distinción entre la época de pandemia y una época de cierta normalidad. El turismo ha sido el sector más perjudicado por la pandemia del COVID-19, abarcando todas sus ramas, como la hotelería, aeronáutica y gastronomía, pues ha sido el primero en ingresar en paro y pudiera ser el último en salir a los mercados, todo ello justificará un impulso y colaboración adicionales que, la que pudiere prestarse en condiciones normales.

Bolivia es un país muy rico desde el punto de vista turístico, no solo por su belleza natural sino por su diversidad cultural, un aspecto que, definitivamente, debiera ser aprovechado.

Con relación al comportamiento de la economía, en comparación con otros países que tienen vocación turística, es importante identificar los cambios que se dan en los flujos en función a las inversiones realizadas y a los aportes en el PIB, en tanto son considerados factores fundamentales en la generación de crecimiento económico.

El sistema turístico cumple un rol integral debido al impacto que tiene en otros sectores de la economía. El efecto multiplicador de esta actividad, va más allá de la empresa privada directa asociada al turismo; genera un nivel de

impacto en otras actividades –como la agricultura, logística y transporte, hotelería, gastronomía, comunicaciones, supermercados, guías turísticos, proveedores de souvenirs, artesanías, venta de combustibles, etc.– que forman parte de esta dinámica y que no habrían podido funcionar, en el país, sin el compromiso de la empresa privada.

Asimismo, el turismo es uno de los pocos sectores que genera una gran cantidad de empleos directos e indirectos, debido al efecto multiplicador señalado anteriormente: Uno de cada once puestos de trabajo, está relacionado con este sector.

Respecto a los ingresos del país a través del turismo, es posible hacer una comparación con lo ocurrido en Perú, puesto que, en algún momento, Bolivia estuvo en condiciones similares a las del país vecino, en cuanto a demanda y crecimiento se refiere.

A inicios del año 2000, ambos países tenían la misma dinámica en términos de flujos y de millones de pasajeros; sin embargo, en los últimos veinte años se ha producido un cambio significativo: Bolivia ha ido en un proceso variable de crecimiento y decrecimiento que se debe, tanto a la ausencia de una política pública de turismo, como a la ausencia de un proceso de planificación y a la falta de incentivo a la empresa privada, mientras que el Perú ha tomado acciones concretas que le permitieron crecer aceleradamente en este rubro. Existe información precisa que refleja el resultado de las acciones desarrolladas para generar ese cambio: Bolivia –al 2018– tenía un flujo de 1.142.000 turistas, versus

4.419.000 del Perú; 350.000 empleos se generaron en Bolivia, versus 1.300.000 en Perú; el aporte del PIB per cápita en Bolivia fue de USD 3.552,1, versus USD 6.977,7 en Perú.

Por otra parte, la inversión pública en turismo, en el caso de Bolivia, es muy baja -0,03% del presupuesto general- en comparación con otros países de la región. La apuesta fundamental en los países vecinos que han generado desarrollo (Perú y Ecuador) es el compromiso público, asumiendo una responsabilidad compartida con el sector privado, incidiendo en el despegue de las actividades del sector.

Los obstáculos más importantes que el desarrollo del sector presenta, tienen relación con el enfoque que los gobiernos, tengan con esta industria respecto a la generación de políticas que apoyen el desarrollo de la inversión privada. Una de las cuestiones que desnudó la pandemia del COVID-19, es la ausencia total del Estado como planificador y ejecutor de herramientas que contribuyan a la subsistencia de la industria privada del turismo en semejante contexto. No hubo ningún tipo de incentivo, más allá del diferimiento del pago de algunos impuestos, no hubo ninguna acción que apuntara, en el corto o mediano plazo, a resguardar a las empresas de este sector.

Existe vulnerabilidad en una serie de aspectos que se constituyen en desafíos importantes por resolver. Entre ellos:

- El debilitamiento y la destrucción del patrimonio natural y cultural.

Es alta la posibilidad de colapso de la industria del turismo, si el principal atractivo turístico del país es destruido.

- La priorización de macroproyectos que atenten contra el bien primario del turismo, también lo debilitan.
- La ausencia de sensibilización y cultura ciudadana frente al propio patrimonio. Es necesario trabajar en la educación ciudadana a este respecto, a partir de quienes se genere y difunda la conciencia por el cuidado del patrimonio y el medio ambiente.
- La existencia de una política subterránea de generar cobros indebidos de terceros, que intervienen en la operación turística.
- La falta de visión de la regulación que, antes de promover la actividad, la sanciona, obstaculiza y castiga permanentemente.
- La deficiencia sustancial en los servicios que se prestan, tanto públicos como privados.
- El incumplimiento y falta de formalidad en los servicios ofrecidos, transporte, lugares visitados, seguridad, sanidad e higiene, etc.
- La constante conflictividad social e inestabilidad política que intimida a los potenciales turistas y aleja a Bolivia como dentro de desarrollo de esta actividad.
- Los índices de inseguridad ciudadana/turística.

- El nivel alto de los precios, en relación a la competencia, especialmente los países vecinos.
- La regulación y práctica burocrática que establece obstáculos a la entrada al país, añadiéndosele la información difusa y, eventuales conductas extorsivas a las que están sometidos los turistas.
- El estado deficitario de la infraestructura básica (agua, electricidad, conectividad, carreteras) en ciertas regiones.
- Si bien existe, en general, una buena oferta y condiciones propicias para el desarrollo del sector, es fundamental tomar en cuenta que esta actividad es muy sensible y debe tenerse mucho cuidado, al momento de intentar masificarla.
- El transporte aéreo, está atravesando una etapa muy difícil en lo referente a las obligaciones operativas. Servicios de Aeropuertos Bolivianos (SABSA) operará hasta el año 2022 y, quedarse sin este contrato de concesión, hará la situación aún más crítica; la Administración de Aeropuertos y Servicios Auxiliares a la Navegación Aérea (AASANA) se encuentra en una situación precaria; tiene 25 aeropuertos de los que muy pocos son rentables y, el resto son considerados estaciones aeronáuticas.
- La nivelación del precio del combustible para el transporte aéreo, es un pequeño incentivo que durará solamente un año y habrá que re-

negociar la ampliación del plazo, especialmente considerando que, en todos los países, el precio del combustible es el mismo, tanto para operaciones nacionales como internacionales, representando una desventaja para Bolivia.

### 3. Visión estratégica

Haciendo uso de las herramientas correctas, Bolivia tiene una oportunidad muy grande de desarrollo turístico, ya que cuenta con una diversidad de recursos, naturales, históricos, arqueológicos y culturales que, se constituyen en importantes atractivos para promocionar a nivel internacional.

Junto a esos recursos, se destaca la ubicación geográfica estratégica del país dentro de Sudamérica; es el punto equidistante entre las ciudades más importantes de la región, representando una ventaja competitiva muy grande respecto del resto de otros países. Dadas las condiciones de conectividad apropiadas, cualquier turista podría planear un recorrido por Sudamérica, tomando como base Bolivia.

En consecuencia, es posible establecer lineamientos estratégicos para el desarrollo del sector, tomando en cuenta las siguientes particularidades:

- Bolivia está considerada entre los 8 países con mayor biodiversidad del mundo; con altitudes entre los 90 msnm, cerca al Río Paraguay y los 6.542 msnm, en el nevado Sajama. Existen sitios únicos que, en

términos de oferta, son de alta ventaja competitiva, como el Salar de Uyuni, el Parque Nacional Madidi, las Misiones Jesuíticas y el Parque Noel Kempff Mercado, entre otros.

- En Bolivia se encuentran 66 de los 112 ecosistemas que hay en el mundo; 60 áreas protegidas y 22 parques nacionales representan más del 17% del territorio nacional. Es también extraordinaria la diversidad biológica que, con el 3,5% de los bosques del mundo, constituye el 40% del total mundial.
- En el territorio nacional existen más de 36 pueblos indígenas y una variedad de productos gourmet de alto nivel –café, cacao, vino, cerveza, etc.– que son muy atractivos para el turismo. A ello se suma la identidad gastronómica que se encuentra en proceso de crecimiento.
- Existen recursos humanos calificados; más de 18 universidades en el país dictan la carrera de Turismo. En este sentido y en relación con el efecto multiplicador de esta actividad, mencionado anteriormente, es importante destacar la capacidad de generar empleos directos e indirectos que, en la actualidad, son 326.850.
- En los últimos 25 años, se han desarrollado procesos de capacitación para la gestión del turismo en comunidades indígenas, poniendo de manifiesto una gran oportunidad para las comunidades locales, tanto en desarrollo, como en su in-

volucramiento en políticas a nivel nacional. La posibilidad de llegar a lugares recónditos de nuestros países, lograr la participación de las culturas locales y obtener una visibilidad a nivel mundial, debería ser razón suficiente para ser considerada una política de Estado. Uyuni es un buen ejemplo, aunque no perfecto, de cómo un lugar aparentemente lejano e inhóspito, puede transformarse en un destino internacional con identidad propia, con el aporte e intervención de las comunidades locales.

- Bolivia cuenta con una empresa privada que, independientemente de su tamaño, tiene un alto compromiso y apuesta por el país. Si bien se está atravesando una profunda contracción económica –a raíz de la pandemia del COVID-19– cada uno de los sectores productivos se encuentra buscando la vía de salida que le permita retomar actividades en el corto plazo.

Los motivos antes expuestos, confirman el gran potencial que tiene el turismo en el país para seguir adelante como uno de los pilares fundamentales de la economía, requiriendo para ello, del apoyo de políticas públicas enfocadas en la nueva realidad marcada a partir de la pandemia COVID-19.

A partir de esta visión macro, es factible identificar oportunidades para la consolidación de Bolivia en el sector del turismo. En este sentido, existen elementos fundamentales que deben tomarse en cuenta:

- El turismo es una actividad con mucha importancia en la economía nacional, demostrando que, además, cumple funciones como sector exportador.
- Es necesario mejorar el nivel de competitividad y definir una política pública de turismo, cuya estructura sea no sólo competente, sino que conozca la forma de trabajo y la dinámica de esta actividad.
- Para que el turismo pueda operar en forma óptima, se requiere una articulación de actores, en la que el Estado deba generar las disposiciones adecuadas que permitan cumplir con este fin. Si no tenemos un país competitivo, si las condiciones de migración, de aduana, de banca, de impuestos, de seguridad ciudadana, no son las apropiadas, Bolivia no va a poder tener el éxito que se espera alcanzar y permanecerá en la situación actual: El país ostenta el puesto 107 de competitividad, siendo el penúltimo de la región, entre 147 países.
- Otras ventajas competitivas que constituyen oportunidades para el turismo en el país, son aquellas relacionadas con la vasta extensión territorial versus la baja cantidad de habitantes, la diversidad de los paisajes naturales, la diversidad cultural, la gastronomía de calidad, la producción de vinos, café, chocolates, entre otras.

Existen muchos desafíos en el país, para que el desarrollo sustentable de la

actividad turística pueda implementarse de manera sostenida y con proyección de futuro. No parece haber una coordinación general y una dirección única y clara en este sentido; se ven iniciativas desorganizadas de parte de los destinos, cada uno tratando de obtener beneficios, independientemente, en lugar de trabajar sobre temas concretos de manera conjunta y global. Esta situación complica aún más la posibilidad de desarrollar un destino a nivel nacional, especialmente si no existen aspectos acordados en común, que sean de cumplimiento general.

#### 4. Propuestas

Con relación al análisis y enfoque planteados, se determinan acciones específicas que el Estado debería implementar en forma prioritaria, para promover el desarrollo del turismo nacional.

Es imprescindible establecer claramente el marco legal y político sobre el cual se está trabajando. La normativa boliviana no está totalmente descentralizada; esta condición supone un marco político poco coherente y poco eficiente. En tal sentido, se debe definir el rol normativo del Estado como promotor del destino boliviano, sin que deba asumir un rol comercializador y competidor con la inversión privada.

Por otra parte, el tratamiento impositivo requiere el desarrollo de una propuesta integral estratégica, que permita consolidar al sector del turismo en su condición de actividad exportadora.

Asimismo, es preciso elaborar un plan de promoción turística en función de los mercados priorizados y estableciendo una clara definición de imagen/marca país. La elaboración del plan, debe desarrollarse en vinculación con el actor privado local y en el marco de los modelos de la macro regionalización.

En cuanto al transporte aéreo, debiera definirse una política que considere el carácter estratégico de este rubro en otras actividades de la economía nacional. Esta acción permitiría la reedición de las obligaciones del sector –impositivas, operativas, administrativas– con la finalidad de llevar adelante la implementación del Hub y, de este modo, mejorar el flujo de pasajeros.

A fin de encarar un destino adecuado para el desarrollo del sector, el país debe generar un proceso de macro regionalización en función a la demanda potencial y a la proyección de la misma. Los destinos en Bolivia están completamente aislados entre sí, sin que exista una vinculación entre unos y otros, permitiendo de esta manera planificar y mensurar el desarrollo de esta actividad.

Es importante definir un modelo de gestión articulado y vinculado al perfil de cada macro región, no todas son similares y, por lo tanto, estos modelos deben ir ajustados de acuerdo a la realidad y características de cada una. Los actores también son diferentes. En algunas macro regiones, la presencia de iniciativas de base comunitaria, por ejemplo, serán más dinámicas, mientras que, en otras, las iniciativas privadas o urbanas cobrarán un rol estratégico.

La suma de las macro regiones proyectará una visión global de país y ésta, será generadora de una marca país.

El turismo sostenible en Bolivia debe ser tratado con políticas y estrategias adecuadas, establecidas a partir de elementos clave que consideren las características y la realidad de cada macro región. Esto supone llevar adelante una evaluación de carga en sitios de interés turístico, con la finalidad de minimizar el impacto y proteger cada uno de los destinos. Si no se cuidan los recursos naturales, se dará una tendencia a la masificación, un elemento perjudicial y poco favorable para el desarrollo del sector.

La operación turística en Bolivia, como en otras partes del mundo, tiene directa relación con la conectividad y las condiciones de facilitación que, sumadas a la vinculación entre macro regiones, posibilita la generación de un destino país. No se pueden establecer programas y definir una cantidad de productos turísticos, si es que no se les dará la atención adecuada, a cada uno de ellos.

Si bien la infraestructura ha ido mejorando en el transcurso de los años y no estamos desarticulados del mundo, es necesario prestar atención al desarrollo del Hub en Santa Cruz, considerando que, a tiempo de facilitar el transporte aéreo, representa una importante oportunidad de crecimiento para el país.

Es fundamental revisar la definición del espacio aéreo, como un incentivo para las aerolíneas con actuales operaciones en el país y, con el fin de

motivar el ingreso de nuevas líneas aéreas, que acompañen el proyecto Hub. Además de un conjunto de políticas públicas, se requiere un esfuerzo estatal integrado, transversalmente, a todos los sectores relacionados con el transporte aéreo, de manera que puedan obtener el retorno esperado, para una inversión de esta magnitud (USD 420 millones).

En este contexto, el sector aeronáutico debiera participar en la revisión y aprobación de los términos de referencia para la licitación del proyecto Hub, dado que será este sector el que definirá los tipos de aeronaves, el tipo de infraestructura y todo otro aspecto operativo inherente a este proyecto, en particular.

Cabe aclarar que un Hub en una región, particularmente en Sudamérica, no puede coexistir con otro. Por lo tanto, debe aprovecharse la ventaja que, actualmente tiene Bolivia como país (Categoría 1), para desarrollar e implementar este proyecto, mientras que Paraguay –nuestro principal competidor– va a tener que reformular varios aspectos que han sido observados en la última auditoría. Si el proyecto boliviano nace después del paraguayo, será muy complicado llevarlo adelante y, en tal sentido, esta situación exige atención prioritaria.

En otro orden de ideas, Bolivia es uno de los países con los cargos más elevados por pasajero con relación a los servicios proporcionados; al punto que, en muchos casos, las tasas e impuestos casi igualan la tarifa de un pasaje. Como es lógico, obligaciones de estas proporciones limitan el acceso de los pasajeros

a los servicios ofrecidos, impidiendo el crecimiento del sector.

Las reducciones impositivas se están dando en la región y, en este caso, Paraguay se constituye en un fuerte competidor para el proyecto Hub. Este país vecino ha reducido las tasas en un 50%, ha eliminado impuestos a la actividad del transporte aéreo durante cinco años y, los derechos de aeropuerto y de aterrizaje, se redujeron prácticamente en un 100%. Existe una liberalidad total, debido a que también están encarando un proyecto Hub.

Desde la perspectiva institucional, es recomendable encarar un proceso de reingeniería de autoridades sectoriales. Actualmente, existen tres direcciones de transporte aéreo en tres diferentes autoridades: Dirección de Transporte Aéreo en el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda; Dirección de Transporte Aéreo en la Dirección General de Aeronáutica Civil y una Dirección de Transporte Aéreo en la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes. Si estas instituciones se fusionaran en una sola, representaría una economía administrativa para el Estado, a tiempo de hacer más eficientes todas sus gestiones, incidiendo también en una lógica de simplificación administrativa beneficiosa para la actividad privada.

Finalmente, es útil destacar que la actividad turística también sufrirá los impactos de la ‘nueva normalidad’ derivada de la ocurrencia de la pandemia COVID-19, lo que impondrá la necesidad de reinventar y generar nuevas propuestas para enfrentar una situación

que, probablemente, permanezca en el mismo estado por un periodo de tiempo considerable.

El sector –al igual que otras actividades– ha estado paralizado por los últimos meses y, entendiendo las proyecciones acerca de cómo va a funcionar el mundo a partir de este cambio, es importante considerar algunas premisas:

- Los turistas elegirán destinos en los que se sientan seguros y protegidos, al margen del operador de turismo, el hotel o la línea aérea. Si un destino, ciudad o población, no tiene cultura ciudadana y no presenta las condiciones adecuadas, el turismo desaparecerá.
- Deberá diseñarse un plan integral de seguridad, más allá de un protocolo o un manual, que posibilite estar en las condiciones para volver a recibir turistas y cumplir con sus expectativas.
- Una agenda de desarrollo del sector no debe suponer la masificación del destino como una condición sine qua non, lo que impone el reto de encarar una nueva visión pública y privada del turismo.
- Para que el país sea competitivo debe contar con certificación de bioseguridad de estándares internacionales. Es imprescindible establecer una homologación de procedimientos respecto a las instancias que los turistas deben atravesar para ingresar a un determinado territorio (pruebas y otros requisitos exigidos debido al COVID-19). Este proceso de homolo-

gación permitirá la articulación de Bolivia con los países vecinos y, por lo tanto, debe cumplir una función facilitadora, evitando trámites engorrosos que pudieran incidir en la decisión de los viajeros al momento de escoger un destino.

## 5. Hoja de ruta

La estrategia de atracción de inversiones en el sector turismo requiere el concurso privado y público, dada la necesidad de proveer servicios y recursos de promoción para posicionar los productos creados. En esa línea, las medidas recomendadas son las siguientes:

### Corto plazo – 2021-2023

Las medidas inmediatas recomendadas son las siguientes:

- Flexibilización de las formas de contratación para los empleados, posibilitando la incorporación de la modalidad de empleo por hora, en función de la estacionalidad de la industria.
- Incentivo para el turismo interno, con facilidades de pago, beneficios crediticios a futuro y combinación múltiple de destinos.
- Plan de emergencia para la reactivación del sector que considere apalancamiento financiero y endeudamiento de largo plazo.
- Diseño de una estrategia de promoción turística.

### Mediano plazo – 2023-2025

Bolivia es segura y, en consecuencia, es posible intensificar su promoción como destino turístico. Un objetivo importante es captar mayor interés de los turistas y generar, de este modo, mayor volumen en la demanda de servicios, para que la rentabilidad de los negocios asociados al sector, esté asegurada. A este efecto, se plantean las siguientes acciones:

- Establecer un Plan Nacional de Turismo, adecuando la normativa en torno a la realidad del mercado.
- Desarrollar e implementar planes de acción en las zonas macro regionalizadas (Salar de Uyuni, La Paz-Beni, Chiquitania).
- Crear un Consejo Mixto público-privado para la promoción turística de Bolivia.
- Definir políticas de incentivo financiero para la consolidación del sector.
- Establecer un programa integral de facilitación turística, por ejemplo, las condiciones de solicitud de visas.
- Definición de la marca país a nivel nacional y regional, como parte de una estrategia de posicionamiento del destino Bolivia y en función a los mercados priorizados.
- Adecuar la normativa para impulsar el turismo comunitario y la promoción de otros atractivos en nuevos mercados.
- Apoyar la construcción de infraestructura necesaria para recibir a estos nuevos turistas, ofreciendo la posibilidad de vivir una experiencia completa y positiva en todos los aspectos (conectividad adecuada, hoteles y restaurantes con altos estándares de servicio y calidad, rutas terrestres en buen estado, etc.).
- Apoyar a la academia a través de la orientación acerca de las necesidades del mercado laboral asociado al turismo.

### Largo plazo – 2025-2030

Con la finalidad de posicionar a Bolivia como un destino internacional, es necesario ser constante en las reformas y promociones. El largo plazo, se debería considerar los siguientes puntos:

- Desarrollo e implementación del hub en Santa Cruz, cuya construcción demorará entre siete y nueve años, puesto que se consideran pasos previos de amplio término, como la convocatoria a participar de una licitación y la selección de propuestas.
- Presencia en mercados internacionales a través de ferias y campañas de marketing que logren imponer la Marca Bolivia por encima de la competencia. Ejemplo de este tipo de promoción, son los modelos peruano (Machu Picchu) y argentino (Salta).

El análisis del turismo en Bolivia, más allá de la coyuntura actual, permite

determinar que el futuro de este sector es promisorio. El desafío consiste en estructurar una alianza con el Estado para reactivar esta actividad productiva, bajo la premisa de que Bolivia es un país con vocación turística, que requiere inversión de calidad para el potenciamiento, no solo del sector como tal, sino por su condición de actor fundamental en la generación de empleo.

De proceder con las iniciativas planteadas anteriormente, es posible que Bolivia pueda posicionarse como un destino paradigmático en la región, parecido al caso del Perú, con quien comparte muchas similitudes. La posibilidad de mayor desarrollo turístico a lo largo de todo el país, permitiría incrementar también el aporte del sector al PIB, debido a que se trata de una actividad de proyección.



# AGENDA DE INVERSIÓN SECTORIAL

8

**PYMES**

---



BOLIVIA 2030

# PYMES fortalecidas y generadoras de empleo

## 1. Introducción

La pequeña y mediana empresa - PYME, es una unidad productiva imprescindible para las estrategias de generación de empleo. En ese contexto, el emprendedor es la persona que tiene capacidad para identificar una oportunidad, para manejar la incertidumbre y para poner en práctica una idea, en circunstancias donde prima la motivación antes que la necesidad.

El concepto de PYME se viene abordando desde hace varios años en Europa, principalmente en Italia, considerándolas como empresas innovadoras y flexibles, con capacidad para acceder competitivamente en mercados de diversa índole.

Al citar a la PYME se hace referencia inevitable a personas que tienen motivación, que tienen creatividad, que pueden aprovechar y generar oportunidades; sin embargo, no se excluye de ninguna manera a las personas que, a pesar de entrar por el camino de la

necesidad, puede avanzar y alcanzar capitales que superen en mucho, el de varias empresas.

La actividad emprendedora se valora de diferente manera, dependiendo del nivel de desarrollo de las economías en que se desempeña. En los países desarrollados se aprecia el emprendimiento por ser proveedor de las grandes firmas y, en especial, por su capacidad innovadora en respuesta a los cambios que trae la globalización y la fragmentación de la demanda.

En los países en desarrollo de América Latina, en los que se observan niveles de emprendimiento que alcanzan entre el 18% y 30% de la población activa, es decir, superiores a los porcentajes del 10% y 6% observados en Estados Unidos y Europa respectivamente, el emprendimiento no goza de tal aprecio debido a su escaso carácter innovador y a su baja competitividad. En estos países de escasa industrialización, se argumenta que los emprendimientos se dan por la necesidad de la

población ante la inexistencia de fuentes alternativas de trabajo.

A nivel latinoamericano, el 99,5% de las empresas son MIPYMES; el 60% de la población ocupada está en ese sector, con un 25% de participación en el PIB. Existen, además, altos niveles de emprendimiento femenino, que alcanza el 48% del total de la actividad emprendedora en la región, como una reproducción de la tendencia ascendente de la participación de las mujeres en los mercados laborales.

## 2. Estado de situación

Hace aproximadamente 40 años que se viene discutiendo acerca de cuáles son las necesidades y las prioridades para que Bolivia sea un estado pro producción y empleo, que aliente la inversión productiva y que promueva la creación de PYMES. Sin embargo, lejos de haber promovido y creado más PYMES, el país tiene un cuentapropismo forzado y alta informalidad, con pocos casos que pueden exponer el éxito de esta actividad.

Es importante establecer que la inversión no hace al emprendimiento y, menos aún, al emprendedor. La inversión sigue al emprendedor y al emprendimiento, cuando éste tiene posibilidades de ser exitoso. En Bolivia, se evidencia que ha habido un proceso de acelerada financiación y bancarización, pero no se ve que el esfuerzo hecho en estos ámbitos, se traduzca efectivamente, por ejemplo, en un entramado de pequeñas y medianas empresas mucho

más articulado, más productivo y que contribuya de manera más efectiva al crecimiento de la economía y a la inclusión en nuestra sociedad.

Por otra parte, según datos recientes y en lo que respecta a la tasa de participación laboral femenina en Bolivia, se evidencia que la misma llega al 57,5%, porcentaje superior al promedio de América Latina (51,4%). Esta participación sube al 64% en el sector servicios, que ocupa a la mayoría de la población en edad laboral en el país (62%).

En Bolivia, el perfil del emprendedor corresponde a una persona menor a los 35 años de edad, de ingreso medio y con 12 años de educación formal, sin mayores diferencias en cuanto al estado civil y sexo. Ello convoca a observar el emprendimiento liderado por mujeres, que representan casi la mitad del total de emprendimientos en el país.

En lo que se refiere al mercado de inversión en Bolivia, éste ha tenido algunos logros con relación a la inversión en MIPYMES, a través de mecanismos –legales e institucionales– como el ruedo de la Bolsa Boliviana de Valores, la Mesa de Negociación para PYMES, Fondos de Inversión Abiertos, Fondos de Inversión Cerrados (el que más funciona actualmente para empresas de este tamaño), Titularización, Fideicomisos (administrados por bancos) y un mercado de valores sin oferta pública y de financiamiento directo. Los Fondos de Capitales de Riesgo han sido muy fuertes en la primera década del siglo XXI; sin embargo, actualmente, son casi inexistentes en el país y ya no se

enfocan en las PYMES, precisamente por los altos niveles de riesgo.

Los Fondos de Inversión Cerrados han permitido captar recursos a través de la bolsa y canalizarlos mediante la inversión en valores sin oferta pública, hacia las PYMES, e incluso a las micro, pequeñas y medianas empresas - MIPYMES.

En Bolivia, gran parte de la empresariedad boliviana se encuentra concentrada en las empresas unipersonales. De acuerdo a datos de FUNDEMPRESA (concesionario del Registro de Comercio), a agosto del 2020, existen 333.000 empresas, de las cuales, el 79% son empresas unipersonales que, hasta hace un tiempo, se las calificaba como microempresas. Sin embargo, de acuerdo a la fórmula de la Bolsa Boliviana de Valores, considerando ingresos, patrimonio y número de empleados, una gran mayoría de ellas, son pequeñas, medianas e incluso grandes empresas.

Asimismo, cruzando datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) y FUNDEMPRESA, se estima que, alrededor del 94% de todas estas empresas son MIPYMES, –versus el 99,5% que es el promedio latinoamericano–, generando más del 80% del empleo. Las actividades de las MIPYMES se encuentran focalizadas especialmente en el área del comercio (ventas por mayor y menor) con 35%, construcción 13%, industria manufacturera 11%, servicios profesionales y técnicos 9%, transporte y almacenamiento 6% y, actividades de alojamiento y servicio de comidas 6%.

Finalmente, en términos generales, las características principales de las MIPYMES, son:

- La gran mayoría son empresas eminentemente familiares.
- Se cuentan como negocios muy dinámicos y diversos.
- Presentan una alta movilidad en los mercados, constantemente buscan y prueban nuevos mercados.
- El ciclo promedio de reproducción de capital es de 3 años; generalmente, el plazo en que incorporan el capital adquirido por financiamiento al flujo o patrimonio de la empresa.
- Los financiamientos para la ejecución de los planes de inversión de las MIPYME, generalmente son de mediano plazo y prefieren realizar sus pagos en un rango mensual o trimestral.

### 3. Visión estratégica

El desafío pasa por convertir a la PYME en un elemento articulador de la competitividad del aparato productivo boliviano y en un factor amalgamador. Para ello, se necesita un nuevo paradigma de desarrollo económico que coloque a las PYMES en el centro de las políticas públicas.

Entretanto, debe abordarse el corto y mediano plazo y, aunque la inversión por sí sola no asegura el desarrollo, es necesaria para el crecimiento de las PYMES. Paralelamente, debe visibilizarse la importancia del emprendimiento femenino, reconocer su espíritu y potencial, así como crear

instituciones que puedan otorgar soportes financieros y técnicos para su evolución competitiva.

Los inversionistas privados buscan, principalmente, bajo riesgo; maximizar el rendimiento, obtener liquidez de su inversión y un bajo costo de transacción, por lo tanto, son éstas las condiciones que deben generarse en un mercado de inversión. Los momentos actuales urgen por el fortalecimiento de la capacidad de generación de riqueza. Una fuente para ello es la autoconfianza para afrontar la incertidumbre y el espíritu emprendedor que muestran las mujeres en Bolivia, un factor a considerar en el planteamiento de nuevas políticas públicas.

Las empresas unipersonales - PYMES ofrecen grandes oportunidades para la inversión por varios factores:

- Son empresas que, en general, tienen el soporte patrimonial de toda la familia.
- Bolivia expone una alta vocación de comercio, lo que se añade a la indudable ventaja de contar con más de 7252 Kilómetros de frontera y poblaciones crecientes en los países vecinos, como Argentina, Paraguay, Brasil, entre otros.
- Los costos de movilización relativamente bajos, lo mismo que los costos fijos para llamadas a celular a nivel nacional y la existencia de una buena red de comunicación por celular, permiten que la movilidad de la mercadería sea mucho más dinámica.

- Existen también muchas empresas mixtas de comercio y producción; se trata de importadores de mercadería que han ido implementando pequeñas plantas de producción, principalmente en textiles, plásticos, metales, conectores de agua y joyería.
- Baja liquidez, alta concentración en activos fijos (viviendas) y mercadería (inventario).
- Alta capacidad de reinventarse.

En la línea de la estructuración de propuestas de financiamiento, debe encontrarse la vía para generar condiciones que permitan atraer capitales a través de bajo riesgo, maximización del rendimiento, liquidez para las inversiones y bajo costo en transacciones. Para ello, es necesario contribuir a la generación de sistemas de medición de riesgo a través de tecnologías de evaluación crediticia, incorporando criterios sobre el riesgo idiosincrático de las empresas y generando un stock de emisores de manera diversificada y especializada, a la vez.

Debe perseguirse la adecuación del activo financiero, en la que los títulos valores sean accesibles para la emisión por parte de las MIPYMES; por ejemplo, pagarés con pagos parciales, permitiendo que el manejo de plazos y destinos, se acomode a tiempos y plazos de las MIPYMES.

No debe perderse de vista que, los emprendimientos femeninos también son un gran mercado para las inversiones y los créditos. En América Latina, los altos niveles de emprendimiento

femenino que, alcanzan el 48% del total de la actividad emprendedora en la región, son una reproducción de la tendencia ascendente de la participación de las mujeres en los mercados laborales. Para el caso de Bolivia, según datos recientes, la tasa de participación laboral femenina es del 57,5%, porcentaje superior al promedio de América Latina (51,4%). Esta participación sube al 64% en el sector de servicios, que ocupa a la mayoría de la población en edad laboral en el país (62%).

Por otra parte, la evolución de las PYMES no solamente está vinculada a una mayor producción y, por tanto, a una mayor base tributaria, sino también a la posibilidad de generación de empleo digno, dado que son, por definición y por evidencia, altamente intensivas en el factor trabajo.

Las oportunidades de creación de empleo, en el marco de estrategias de recuperación de la economía luego de los impactos de la pandemia COVID 19, deben articularse con las PYMES del país, buscando tanto su formalización como su expansión e internacionalización. Los programas de asistencia técnica, producción más limpia y promoción de exportaciones, deben concentrarse en este tipo de unidades productivas.

En esta línea, las emprendedoras bolivianas merecen una mención especial, dado que, un tercio de ellas (34%) se encuentran entre los 25 y 34 años de edad, con un nivel educativo de secundaria completa (34%) y con niveles de ingreso familiar medio y alto y perteneciendo en su mayoría (59%), a familias de cuatro miembros o menos.

## 4. Propuestas

En definitiva, la PYME debe ser parte del imaginario nacional; debe ser parte del proyecto de vida de la sociedad, de manera que no haya que hacer políticas específicas en cuanto a financiamiento ni a mercados. El país debe estar convencido que, apoyar y fortalecer la PYME, es parte de un ejercicio que lo beneficiará.

La PYME –y no el Estado– es la que descubre las potencialidades productivas. En ese sentido, el reto también tiene relación con hacer que el resultado del desafío que asumen los emprendedores bolivianos pueda impactar, definitivamente, en Bolivia y, para ello, debemos cambiar el contexto en el que buscamos germinar PYMES, en lugar de intentar resolver los cientos de problemas que están ahondando y frenando su desarrollo.

El desarrollo de la PYME requiere de una visión social compartida sobre el desarrollo productivo, que permita adaptar políticas de estado, con horizontes a corto, mediano y largo plazo, en las cuales, el aporte de las PYMES sea parte fundamental de las estrategias de desarrollo a largo plazo. Sus objetivos y metas no deben estar centrados en productos, sectores o actores, sino en efectos e impactos sistémicos que sean medibles, como aportes al desarrollo sostenible.

En suma, desarrollar la PYME requiere un nuevo paradigma que aproveche el rol e importancia socio económica del sector, como articulador de la competitividad y la productividad

del entramado empresarial. La PYME no es un sector, sino una forma de desarrollar actividades, que puede estar en cualquiera de los sectores y que genera el vínculo de aportes y los articula con empresas que puedan incidir en mercados mundiales.

La economía del país se desarrolla en un contexto concentrado en políticas extractivistas, que genera un crecimiento muy volátil –tanto en su ritmo como en su tasa– y los efectos de pobreza y desigualdad persisten en toda la economía.

Estos efectos están relacionados con bajos ingresos salariales y la baja capacidad de consumo, asociados a la precariedad del empleo, que es el resultado de un conjunto de factores: mercados poco confiables, baja productividad, baja competitividad, persistencia de una cultura rentista, que genera debilidad institucional. Estos factores son determinantes en el momento de configurar la forma de desarrollo que se pretende llevar adelante.

Por lo tanto, es importante romper un esquema anacrónico; es necesario hacer mayores esfuerzos por mejorar el contexto diversificador y trabajar entendiendo la función del empleo para superar el extractivismo. Debe proyectarse una economía en la cual, las personas y los hogares, a través de sus ingresos, tengan la capacidad de generar las demandas suficientes para justificar la diversificación de la economía.

En esa lógica, si se define una forma alternativa de forjar el crecimiento, no solo a través de la inversión sino a

través del empleo, se observará que el PIB va a crecer en la medida que crezcan el empleo y la productividad de la gente. A partir del cambio del empleo precario a un empleo productivo, se sucederán una serie de consecuencias lógicas y naturales de procesos sociales y económicos en los que, a partir de un proceso productivo, se tendrá la capacidad de salir del crecimiento volátil y alcanzar remuneraciones justas que permitan mejorar la demanda, mejorar los mercados y generar un conjunto de sinergias.

De este modo, se llegará a una economía diversificada en la que los ejes centrales son, por un lado, el empleo y el salario dignos; por el otro lado, la autonomía para administrar adecuadamente y concertar un conjunto de políticas necesarias para el funcionamiento de los mercados y, finalmente, para que la cultura promueva la productividad y genere condiciones de competitividad en aspectos laborales, fiscales, entre otros.

En suma, el país requiere cambiar de paradigma. La inversión en sí misma no asegura crecimiento ni desarrollo; a pesar de haber multiplicado la inversión pública diez veces y de haber hecho esfuerzos por promover la inversión privada, los resultados no se han visto reflejados en la economía.

El empleo digno es la base del crecimiento sostenido e inclusivo; no desde la perspectiva de una política social, sino como factor fundamental en la creación de valor en la economía. En este sentido, la creatividad debería ser la fuente fundamental de la generación

de riqueza y los hogares deberían ser los beneficiarios principales; esto también implica invertir en capital humano: acumulación y capacidades que se van desarrollando en el transcurso del tiempo.

Por otra parte, la institucionalidad necesaria debe acomodarse a las metas de desarrollo con las cuales la sociedad se compromete a mediano y largo plazo. Para alcanzar la diversificación económica, debe convertirse en estrategia nacional, redundar en un compromiso que constituye una condición *sine qua non*, para promover a las PYMES y sostener los niveles del empleo productivo a largo plazo.

Este esquema de propuesta también resultará en una nueva redefinición de las relaciones Estado - Empleado - Empresa que, superando la visión antagonista y conflictiva, pueda estructurar modos de colaboración cimentados en una serie de facilidades que le den al emprendedor la posibilidad de garantizar los derechos de sus trabajadores, pero con la posibilidad cierta de continuar generando empleo.

La sostenibilidad se dará a través de las políticas a largo plazo, aspecto que está relacionado con la formación de una cultura social emprendedora, antes que extractivista, en la que se interprete el emprendimiento de la manera correcta, dando lugar a una actualización permanente de las políticas de competitividad que, a su vez, induzcan y alienten la mejora permanente de la productividad y el valor agregado.

Ratificando, la cultura social emprendedora, los mercados y la

producción responsable, definirán la pertinencia social y el esfuerzo que se van a traducir en empleo digno –como reflejo de la diversificación de la economía– con reducción de la pobreza y de la exclusión.

En conclusión, es necesario salir de la lógica tradicional, para plantear un proceso en el cual se vincule la inversión con el empleo y la distribución del ingreso, a fin de generar un espacio de adecuada redistribución, construyendo una nueva lógica para expresar el PIB en forma coherente.

Otro tema de inevitable abordaje es el relativo al mayor y mejor acceso a los mercados. Para ello, se precisa un reforzamiento de la política comercial mediante la promoción de los acuerdos de complementación económica existentes y la aplicación de mayores facilidades arancelarias y paraarancelarias. Dada la capacidad productiva y situación mediterránea, los mercados nicho plantean la oportunidad de encadenamientos –incluso internacionales– con claras ventajas para el abaratamiento de los costos de transporte.

En esta comprensión, no deja de ser un tema relevante para el encadenamiento productivo, la consideración de la sostenibilidad de los mismos y su relación con el medio ambiente, aspectos valorados ampliamente por el mercado internacional, que no pueden descuidarse, dado que el medio ambiente es la ventaja comparativa con mayor precio futuro en el planeta.

En esta perspectiva propositiva, el tema de la educación guarda estrecha relación con los niveles de competitividad.

Se reconoce que los efectos de las políticas educativas son visibles, únicamente, en el largo plazo. Sin embargo, como medidas para la acción inmediata, urgen políticas de intervención focalizada; entre ellas –y no de manera exhaustiva– se propone la realización de programas de educación emprendedora y capacitación digital en áreas con potencial para el encadenamiento productivo. En el diseño y aplicación de las políticas educativas y de capacitación, es oportuno considerar también los efectos de escala que se pueden lograr mediante la identificación y fortalecimiento de las redes de asociatividad existentes entre los grupos de mujeres.

La educación emprendedora y la capacitación digital serán componentes importantes para el encadenamiento productivo –a nivel nacional e internacional– y el aprovechamiento del potencial comercial que se evidencia, igualmente, en el emprendimiento femenino en Bolivia.

En particular, la competitividad de los emprendimientos femeninos está estrechamente relacionada con el tamaño y la expansión de los negocios que ellas llevan adelante. Las investigaciones ponen en evidencia que las mujeres encuentran en el emprendimiento una alternativa para equilibrar las tareas de la economía del cuidado y el trabajo remunerado. En el país, las mujeres son las principales responsables de las tareas domésticas y de crianza; actividades que, por el tiempo que requieren, inciden en el desarrollo personal laboral y profesional. Por ello, sin descuidar el

diseño e implementación de políticas que permitan cambios paulatinos y factibles, es importante pensar en acciones de corto plazo como, por ejemplo, en instituciones de soporte que alivien el peso de la economía del cuidado.

## 5. Hoja de ruta

Las medidas postuladas para promover la evolución de las PYMES a mayor nivel de crecimiento, formalización y creación de empleo digno, son las siguientes.

### Corto plazo – 2021-2023

- Generar mayor escala de créditos y de inversión. Una MIPYME con un mercado estable es un muy buen cliente para un inversionista. En lugar de trabajar por el lado del inversionista, debe darse mejores condiciones a las MIPYMES, para que cumplan como clientes y sean incentivadas a trabajar con mayor formalidad.
- Crear mecanismos de aseguramiento de pagos por parte de entidades estatales a manera de mitigar riesgos de mercado a las MIPYMES. Las empresas cumplen con sus contratos; sin embargo, el Estado no les paga. La sugerencia es abrir fideicomisos en bancos.
- Establecer fondos de garantías estatales, que deberían llegar a mecanismos de Fondos de Inversión Cerrado (FIC) y a mecanismos de la Bolsa Boliviana de Valores.

Actualmente, la mayoría de ellos se concentra solamente en el sector de intermediación financiera.

- Con la finalidad de lograr apalancamiento de nuevos inversionistas, se podría generar fideicomisos estatales para inversión en cuotas subordinadas de FIC dirigidas a PYMES, que permitan captar mayores recursos –de inversionistas institucionales, multilaterales y otras entidades de desarrollo–, mejorar su calificación de riesgo y, sobre todo, aumentar el portafolio.
- Seleccionar cuidadosamente los sectores que deben ser alentados en forma prioritaria, en función de la capacidad de contribuir efectivamente en el desarrollo, a través de la generación de impacto en el empleo, en la distribución del ingreso, en el valor agregado, etc.

### Mediano plazo – 2023-2025

- Generar Crowdfunding –fondos de micro inversión, sobre entidades reguladas (SAFI, Agencias de Bolsa), ya que cuentan con la infraestructura para su operación (manejo de Gestión Integral de Riesgos - GIR, seguridad de la información, UIF, auditoría interna), que permiten la protección del inversionista, mitigar el riesgo sistemático y el lavado de dinero, que es el gran temor de los reguladores al esquema del crowdfunding.
- Generar mecanismos supervisados de negociación de Valores Sin

Oferta Pública (VSOP) –como los mercados privados abiertos que hay en otros países– y la posibilidad de que entidades, fideicomisos o FIC generen este tipo de valores para la venta a portafolios privados (Prueba piloto Fundación CAPCEM).

- Activar las Asociaciones Accidentales de Inversiones para llegar con un mecanismo de renta variable a las MIPYMES, fundamentalmente a las unipersonales (Experiencias SOLYDES, Fundación CAPCEM).
- En la tarea de cambiar las relaciones Estado - Empleados - Emprendedores se debe proyectar lógicas que permitan premiar a las empresas. Por ejemplo, mientras mayor sea la participación del trabajador en la distribución del ingreso en las empresas, mayor podría ser la utilidad de los empresarios, al reducir un porcentaje en impuestos. Para ello, es fundamental que el Estado sea parte de este nuevo diálogo.

### Largo plazo – 2025-2030

- Generar una cultura de inversión de manera secuencial y educativa.
- Capacitación al sistema judicial respecto a mecanismos e instrumentos de inversión.
- Apertura al mercado internacional para que inviertan mediante Crowdfunding o fondos de inversión para MIPYMES.
- Ordenar las políticas de manera que se promueva el desarrollo a

partir de lo local, premiando el empleo y el valor agregado como parte de la política pública, institucionalizando el nuevo concepto de relacionamiento Estado - Empleado - Emprendedor.

- Una gestión macro abordará temas como la bolivianización, el contrabando, el tipo de cambio y la inflación, entre otros, a fin de garantizar que los efectos de estas políticas beneficien a la ciudadanía.

# AGENDA DE INVERSIÓN SECTORIAL

# 9

## Industria



# Industria moderna, diversificada y pujante

## 1. Antecedentes

La industrialización no es solamente un deseo de la sociedad boliviana, como alternativa a la explotación de los recursos naturales, sino que es uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS; en ese sentido, es también una herramienta que permitirá modernizar y distribuir equitativamente los efectos del desarrollo económico.

Industrializar el país como un camino hacia la diversificación y la sostenibilidad del crecimiento económico en Bolivia, importa varios desafíos. Aun suponiendo que el contexto nacional sea favorable a las estrategias de desarrollo industrial –lo que históricamente no ha sido así– la descentralización de la producción, la globalización del comercio, las finanzas y la innovación tecnológica, han posicionado en los mercados locales a empresas industriales grandes que, gracias a sus economías crecientes de escala, sustentadas en costos marginales decrecientes, han conquistado los

mercados nacionales y regionales. Al mismo tiempo, suponer que Bolivia va a cerrar la brecha de ingresos per cápita con los países vecinos sin industrializar sus recursos, no tiene asidero real.

En ese contexto, las razones por las cuales es imprescindible abordar una estrategia de desarrollo industrial de mediano y largo plazo, son las siguientes:

- i) Existe necesidad de modernización social y económica: Bolivia ha construido su escaso desarrollo económico bajo el signo de la dependencia de los sectores primarios exportadores; al mismo tiempo, el país enfrenta una transición demográfica hacia una mayor proporción de jóvenes en su estructura poblacional, lo que demandará empleo de calidad, como uno de los principales medios para alcanzar el desarrollo humano integral.
- ii) Globalización y cambio tecnológico: Las nuevas formas de

producción, la globalización del comercio, las finanzas y la innovación tecnológica han posicionado en los mercados nacionales a empresas industriales transnacionales, grandes y fuertemente competitivas. Esto obliga a plantearse el desarrollo de la industria nacional de forma estratégica, ajustada a los cambios que el siglo XXI plantea y orientada a los mercados internacionales.

- iii) **Momento coyuntural:** Después de más de una década de crecimiento económico sostenido, con avances sociales innegables, Bolivia se encuentra en plena evaluación de la narrativa contemporánea, con clara percepción ciudadana sobre las restricciones y los límites del actual modelo de gestión política y económica y sobre la necesidad de ajustarlo a la nueva coyuntura.
- iv) **Industrialización y aporte al crecimiento:** La política industrial promueve la inversión, la producción articulada en complejos, la generación de empleo digno y la contribución tributaria, aspectos todos de inevitable importancia para la sociedad boliviana.

## 2. Estado de situación

La ratio de industrialización de Bolivia, respecto de su Producto Interno Bruto - PIB, está estancado en un 16% desde hace 66 años y la tendencia, si no se implementan medidas urgentes

para su reactivación, es inclusive decreciente. El crecimiento económico de la última década ha sido extraordinario y, aunque en las últimas seis décadas se han registrado tasas de crecimiento aún más altas, la duración de este ciclo ha permitido un avance en los indicadores sociales, formación de infraestructura e inversión, que lo hacen distinto al resto. Sin embargo, la industrialización y la diversificación productiva siguen figurando en el listado de las materias pendientes para la economía boliviana.

La lógica de la industrialización, perseguida por casi todos los sectores de la sociedad, se basa en la premisa de que un mayor grado de industrialización tendría efectos directos y positivos sobre los ingresos y el consumo de la población, así como sobre los requerimientos de materias primas agrícolas, mineras, hidrocarburíferas y otras. Por ello, el objetivo de la industrialización es una meta nacional que, de lograrse, impulsará el despegue de la economía en su conjunto, asegurando un proceso económico sostenible, alejado de las fluctuaciones de los precios de las materias primas.

Muchas sociedades, en países en vías de desarrollo, apuntan a la industrialización de sus economías porque la industria ha sido la base del desarrollo de las economías más grandes del mundo y es, quizás, el sector que explica mejor la rápida expansión del capitalismo, como principal forma de organización económica en los últimos dos siglos, con la generación de empleo y el ensanchamiento de la clase media, lo que a su vez se relaciona directamente con

la equidad y la estabilidad democrática y política.

Sin embargo, las maneras a través de las cuales los Estados han buscado promover la industrialización han sido, cualitativamente, diferentes en forma e intensidad. Así, mientras algunas economías asiáticas se han basado principalmente en el impulso a algunas industrias (o agro o servicios) seleccionadas y consideradas claves, en el caso de América Latina las políticas industriales se han basado en el apoyo, subsidio o financiamiento directo de empresas sectoriales específicas y en nichos y fallas del mercado. En cualquiera de los casos, se han registrado éxitos y fracasos que dejan en claro que no existen recetas únicas para lograr la industrialización de una economía.

En el caso específico de la región y, en particular, de Bolivia, el grueso de las demandas e intentos por lograr industrialización han estado asentados en políticas de los años 50 y 60's, cuyos principios proponían especializarse en tareas específicas y desarrollar encadenamientos, tanto productivos en el extranjero como internos. De hecho, los esfuerzos actuales por industrializar al país no son muy diferentes a los realizados en los últimos 50 años, aún en el marco del impulso a la conformación de cadenas globales de valor.

Dado todo lo anterior, es fácil entender por qué las sociedades buscan industrializar sus economías, sin embargo, la emergencia de la industria y el concepto mismo de ésta no se vincula directamente a los deseos de la sociedad por mayor empleo, ingresos o bienestar

(objetivos sociales en esencia), sino que está vinculado estrechamente a la escasez relativa de uno o varios factores productivos (es decir, son objetivos de eficiencia económica). La escasez se traduce en altos precios en el mercado, lo que impulsa el desarrollo de formas de producción que ayuden a sustituir estos factores, nuevas aplicaciones de tecnología que permitan limitar o evadir su uso o mejorar el aprovechamiento de los mismos lo que, en definitiva, provoca un salto en la productividad. Por lo tanto, existe un desfase entre el proceso de industrialización y los resultados de la misma.

A esta narrativa hay que agregarle el hecho de que el objetivo de la industrialización es ahora más difícil de lograr, ya que la evidencia muestra que la inserción en las cadenas de valor, a través de mecanismos como las zonas económicas especiales, maquilas y otras no necesariamente atraen inversión extranjera. Además, en caso de que se logre atraerla, no se logra el desarrollo productivo *per se*, esto es así porque en general los sectores industriales atraídos suelen comportarse como sectores de enclave, con poca o ninguna vinculación con los sectores productivos nacionales, por lo que no colaboran con el desarrollo de nuevas habilidades en la fuerza laboral y, por lo tanto, con el de nuevos sectores nacionales.

Este nuevo contexto, plantea una serie de desafíos, como el de relocalización (*re-shoring* por oposición a *off-shoring*) de la producción en los territorios de los países fabricantes, impulsada sobre todo por la emergencia de

tendencias políticas nacionalistas y en contra del libre comercio, la preferencia de los consumidores por una creciente personalización de los productos y lo producido en el país propio. Todo esto hace que insertarse a las cadenas globales de la producción industrial no parece ser tan atractivo hoy, como era en los 50 o 60's.

A esto hay que añadirle dos factores adicionales. El primero de ellos, es el perfil actual del empleo en el sector industrial tradicional, en particular en países en vías de desarrollo como Bolivia, en el que, a diferencia de las economías industrializadas, el porcentaje de empleo en este sector es aún importante con gran presencia en el mundo informal, lo que en muchos casos va en contrasentido de lo buscado con un proceso de industrialización.

Por otro lado, se constata una concentración global del control de la producción industrial en manos de unas cuantas empresas transnacionales grandes. Esta concentración hace que las opciones de estas empresas, en cuanto a locaciones y sectores sea mucho más amplia que lo que se observaba en décadas atrás, por lo que la competencia para atraer sus inversiones es aún más alta.

En este contexto y asumiendo los desafíos y potencialidades resumidos una agenda de desarrollo del sector industrial en el país, debe estar cimentada en propuestas que permitan diversificar la economía, exportar valor agregado y consolidar el desarrollo regional priorizando el sector manufacturero.

Sobre la base de un recuento histórico de esfuerzos sobre la materia, se

tiene que, durante los últimos sesenta años la industria en Bolivia ha mostrado ciclos claramente diferenciados, los cuales han estado fuertemente relacionados con las políticas públicas implementadas a lo largo de este largo período.

Esta lógica de evolución histórica ha dejado en el país, una enseñanza inicial que también debe estar presente a tiempo de delinear una agenda de desarrollo de la inversión privada en el sector: El paso de una industria tradicional hacia una industria de vanguardia tecnológica e inserta en los circuitos productivos internacionales no se puede pensar sin la cooperación público-privada. La falta de esta cooperación ha llevado al estancamiento de la industria en la participación del PIB.

A continuación, se detalla una visión panorámica de los esfuerzos nacionales que se han emprendido sobre la materia, de manera tal de rescatar la tradición de esta memoria y las lecciones aprendidas:

- **1950 Plan Bohan:** que impulsó la marcha al Oriente y su principal objetivo fue la diversificación productiva.
- **1955 Plan de Política Económica de la Revolución Nacional:** postulado con base en la reforma agraria, la diversificación productiva y la estabilización monetaria. Sus objetivos estuvieron enfocados hacia la diversificación basada en el mercado interno.
- **1962 Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social:** destinado

a estabilizar, diversificar, desarrollar servicios básicos en la economía. Partía del precepto de la sustitución de importaciones para el mercado interno.

- **1962 Plan Nacional del Desarrollo Rural:** pensado para vincular al sector primario con la industria nacional.
- **1969: Estrategia Socio-Económica del Desarrollo Nacional:** cuyas metas eran industrializar, modernizar, lograr la calificación de la mano de obra. Introdujo el enfoque sectorial: minería, agroindustria, petroquímica, construcción e industrias mecánicas, en base a una estrategia dual, es decir, mercado interno y externo.
- **1971 Plan Quinquenal Económico y social:** cuyo objetivo era reducir la dependencia de las importaciones, atraer inversiones y lograr crecimiento sostenido y homogéneo; para esto apuntaba al mercado interno y la inversión extranjera.
- **1999 Plan General de Desarrollo Económico y Social:** destinado a modernizar la economía, abrir al mercado externo y lograr crecimiento con equidad, priorizando el mercado externo y la inversión extranjera.
- **2006 Plan Nacional de Desarrollo:** cuyas metas fueron consolidar la estabilidad social, política y económica, en base a la intervención del Estado en los sectores estra-

tégicos. Se priorizó el mercado interno y la inversión pública.

Con base en estas reflexiones, es imprescindible generar una política pública que se entienda como el planteamiento de un conjunto de acciones concertadas, institucionalmente, entre el sector público y el sector privado para cambiar una realidad. Esa intención de cambio contenido en el diseño de la política, es la que la justifica y, en el caso de la industria boliviana, equivale al propósito de acelerar su modernización, incrementar su participación en la generación del PIB y conquistar nuevos mercados con nuevos productos competitivos.

La política industrial debe ser también la expresión política de la modernidad buscada desde mediados del siglo pasado por la sociedad boliviana. Un país en transición demográfica hacia una mayor proporción de jóvenes en su población, que adicionalmente se encuentra en pleno proceso de reasentamiento territorial –con presencia de originarios de los andes y valles en las tierras bajas del oriente y chaco bolivianos– necesita de una utopía transformadora, que junte voluntades y aúne esfuerzos en pos del desarrollo nacional.

Un país que está instalado en un tiempo político de revisión de su propia narrativa histórica, cuya población requiere visualizar un horizonte de realización en un contexto internacional de globalización de las ideas y de las aspiraciones, requiere respuestas certeras y visiones de país inclusivas y

conectadas con la revolución tecnológica. La propuesta de desarrollo de política industrial para Bolivia se inscribe en el desafío de la construcción de la utopía modernizadora del aparato productivo liderada por el sector industrial y la creación de empleo digno para los y las jóvenes.

En ese marco, la agenda de políticas a asumir como necesarias, constituye una apuesta de largo plazo (dos décadas) por el desarrollo sostenible, con base en una estrategia dual en el sentido que, por una parte, se apoya en el salto tecnológico –es decir, en la identificación y apoyo a complejos industriales dinámicos y exportadores– y, por otro lado, se sustenta en la consolidación de la industria nacional tradicional, que está orientada al mercado interno y que se compone, fundamentalmente, de pequeñas y medianas industrias. Esta condición de doble respuesta de la política industrial boliviana, que ofrece lineamientos tanto a la manufactura tradicional como a la industria de vanguardia, es la que legitima la propuesta de política y la que le otorga proyección de realización para las nuevas generaciones de bolivianos.

### 3. Visión estratégica

La política industrial deberá comprenderse como el conjunto de acciones que se implementan desde las instituciones públicas, para lograr una mayor diversificación productiva y una transformación económica que eleve la productividad en un país, fomentando

la modernización, las mejoras tecnológicas y el encadenamiento de los diferentes sectores.

Dicha política será comprensiva de todas las medidas que busquen promover actividades productivas más dinámicas y, por tanto, que se desarrollen con el progreso técnico, la innovación y el emprendimiento, no solamente del sector industrial manufacturero, sino en un sentido más abarcador, incluyendo progresos en la agricultura y los servicios. Sin embargo, es en el sector industrial manufacturero en el que se efectivizan, en mayor medida, los procesos de aprendizaje e innovación tecnológica y en el que el conocimiento adquirido se valoriza, en el sentido de que se plasma en una mercancía que se vende en el mercado y genera beneficios.

La industria no es un sector desvinculado del resto de la economía, sino más bien, el motor que permite la modernización del aparato productivo nacional, así como la vinculación de la minería, los hidrocarburos y el sector agrícola con el resto del mundo, a través de mecanismos de generación de valor agregado.

Para que una política industrial funcione, son necesarias dos condiciones: coordinación público - privada en el diseño de políticas y, con relación al entorno: institucionalidad y reglas de juego claras. Dado ese marco de condiciones necesarias, los objetivos de la política industrial, serán los siguientes:

- i) La política industrial se sitúa como el centro del desarrollo productivo boliviano.

- ii) La política industrial debe promover los encadenamientos de mercado (hacia adelante y hacia atrás) formando complejos productivos de bienes y servicios exitosos.

En ese sentido y entendiendo la necesidad de articular los diferentes rubros del aparato productivo boliviano, la política industrial requiere armonizar otros sectores mediante medidas alineadas al propósito del desarrollo manufacturero:

#### • Política comercial y de inversiones

Se requiere una política comercial de apertura de mercados, vinculación logística y facilitación del comercio exportador, para así colocar los productos industriales bolivianos en el mundo. Asimismo, se precisa una política de inversiones que promueva el desarrollo industrial.

#### • Política minera e hidrocarburífera

Se debe orientar el desarrollo de estos sectores hacia la vinculación con la industria nacional, como proveedores de materias primas e insumos, pero también como demandantes de productos industriales.

#### • Política laboral

Se debe repensar el esquema de regulación laboral, para fomentar una política educativa y de salud que permita el desarrollo humano de la población, a la vez que la prepare para los requerimientos de una industria 4.0.

#### • Política agropecuaria

El desarrollo de una adecuada política de tierras, que permita la industrialización de los alimentos, súper alimentos y otros cultivos, en el marco de la seguridad y soberanía alimentarias, se convierte en uno de los retos de corto plazo para Bolivia.

### 4. Propuestas

En los próximos diez años, la política industrial debe fortalecer el posicionamiento de la manufactura tradicional y, a la vez, crear las bases para provocar un salto tecnológico impulsando sectores industriales de vanguardia y consolidando el rol territorial de los complejos productivos como portadores de la transformación y del desarrollo.

A continuación, se exponen algunas líneas sustanciales de abordaje de una política integral de dinamización de la inversión privada, con base en diez medidas neutrales. Son acciones destinadas a construir un entorno adecuado para el desarrollo productivo, a partir del aseguramiento de bienes públicos, tangibles e intangibles, para la sociedad y todas las unidades productivas:

- Definición y fortalecimiento de la institucionalidad y la seguridad jurídica con base en reglas de juego ciertas y perdurables en el tiempo.
- Delimitación clara de los roles públicos y privados en el desarrollo.

- Reforma tributaria y formalización de los actores económicos.
- Mayor control y supervisión para reducir el contrabando.
- Reducción de costos burocráticos, de los tiempos y número de trámites asociados a la actividad productiva.
- Infraestructura productiva para el desarrollo industrial.
- Una política laboral que promueva la productividad y desarrolle condiciones favorables a la empleabilidad.
- Participación del sector privado empresarial en la definición gubernamental sobre estructuración de acuerdos de cooperación comercial con el mundo.
- Mejorar la conectividad, a través de los anillos de fibra óptica en las ciudades capitales.
- Reposición del Ministerio de la Industria Boliviana.

- **Medidas para impulsar el desarrollo productivo**

Para que la política industrial funcione, se requiere la alineación de las políticas laborales y comerciales al propósito de la modernización industrial. Eso implica facilitar la importación y exportación de bienes, la contratación y formación del talento humano y el impulso de corrientes innovadoras en la industria manufacturera. Las siguientes medidas apuntan a esas finalidades:

- Incentivos para las exportaciones y apertura de mercados.
  - Facilitación de trámites aduaneros y fitosanitarios.
  - Mejora en la tecnología de comunicaciones.
  - Política de puertos y logística internacional.
  - Educación para la producción.
  - Excelencia gerencial, formación técnica y capacitación permanente.
  - Nueva política laboral.
  - Fomento para la investigación y desarrollo de nuevos productos y mercados.
- **Medidas selectivas para la industria**

Las siguientes siete medidas se denominan selectivas y constituyen el objetivo central de la presente propuesta, pues apuntan a responder a las problemáticas de la industria boliviana, a la vez de proyectarla hacia los mercados internacionales:

- Hecho en Bolivia y compra boliviana, como política de Estado.
- Estrategias de diferenciación y denominaciones de origen.
- Fomento de la innovación tecnológica.
- Fomento para la investigación y desarrollo de nuevos productos y mercados.

- Desarrollo de proveedores.
- Ley de inversiones con incentivos para la IED.
- Adecuar el sistema financiero al sistema productivo nacional.

La propuesta de política industrial reconoce como relevante el territorio; en consecuencia, considera los distintos roles del gobierno nacional y de los actores sub nacionales como instancias estratégicas para su implementación. El gobierno central, en este sentido, debe aplicar las políticas neutras que sostengan los programas de desarrollo más específicos en términos sectores y regionales.

Una segunda área de impacto está representada por la transferencia de competencias y recursos de implementación de políticas selectivas a las regiones, con fuerte involucramiento y participación de los actores locales privados en el territorio. El desarrollo industrial adquirirá, así, una connotación de regionalización acorde con las dinámicas de innovación y alineadas a las capacidades y competencias de los departamentos y municipios.

El último aspecto de la propuesta de desarrollo industrial consiste, entonces, en que cada región sea actora de su política manufacturera, del tipo de ecosistema que necesita montar y de su ordenamiento territorial para potenciar sus vocaciones productivas. Una mayor descentralización de las acciones estratégicas redundará en una mayor eficacia de las políticas industriales.

## 5. Hoja de ruta

La propuesta pretende abordar los dos desafíos de la modernización de la industria boliviana: la reconversión de la industria tradicional hacia parámetros de mayor eficiencia y rentabilidad y el impulso a industrias de vanguardia que buscan liderazgos internacionales en sus respectivos rubros.

La reconversión industrial; es decir, la reingeniería de los procesos productivos acompañada de la cualificación del talento humano en la manufactura tradicional boliviana, no es una opción de política, sino una obligación social dada la presencia masiva en el mercado boliviano de productos de la industria china que, basada en economías de escala y en sus bajos costos de fabricación, amenaza con acabar con la iniciativa privada en varios de los rubros de la industria nacional.

Paralelamente, dado el entorno internacional que revela mercados hipersegmentados y crecientes facilidades de acceso a información y tecnología, nueva fase de la revolución de la informática y la electrónica, existen oportunidades para las industrias bolivianas de ganar presencia en mercados, tecnologías y posibilidades de ligarse a cadenas de valor internacionales.

Para aprovechar estas oportunidades, para saltar tecnológicamente y construir ventajas competitivas, ligadas a la incorporación de mayor conocimiento, se requiere una estrategia nacional que privilegie la formación de los recursos humanos con alta especialización en las tecnologías que se

vislumbran como las dominantes en el futuro. Apostar –como horizonte de realización social– por el desarrollo de habilidades en nuevas tecnologías que, en el futuro serán las líneas líderes, como la nanotecnología, la biotecnología, los nuevos materiales y otros ligados a la biodiversidad, son las que permitirán lograr el salto tecnológico a la industria boliviana (catching-up).

En los próximos diez años, la política industrial debe fortalecer el posicionamiento de la manufactura tradicional y, a la vez, crear las bases para provocar el salto tecnológico, impulsando sectores industriales de vanguardia y consolidando el rol territorial de los complejos productivos, como portadores de la transformación y del desarrollo.

De esta manera, la industria nacional debe mostrar un nuevo perfil: industrias nuevas e industrias tradicionales con niveles de competitividad internacional, posicionando sus productos innovadores y con identidad cultural en los mercados internacionales y nacionales y creando empleo digno para los jóvenes bolivianos en pequeñas y medianas empresas, fundamentalmente, que tienen calidad para competir a nivel mundial. Este doble impulso implica políticas educativas y de innovación tecnológica (pertinencia de la educación), políticas de infraestructura básica, productiva y de conectividad. Implica también políticas de coordinación institucional y ordenamiento territorial y políticas comerciales y laborales alineadas a la visión de futuro de una industria boliviana articuladora

de procesos productivos, competitiva a nivel mundial, sostenible ambiental social y económicamente y generadora de puestos de trabajo de calidad para la juventud de nuestro país.

En este sentido, es preciso abordar como primera prioridad y transversal a las medidas de corto, mediano y largo plazo, la generación de una instancia de coordinación institucional (sector productivo industrial - Gobierno) que permita inscribir en la agenda del país, los temas urgentes y estructurales de la estrategia de desarrollo industrial.

Esa instancia de discusión debiera abordar, inicialmente, los siguientes temas de concertación, como base de la construcción de una política industrial efectiva para los próximos años:

- Consensos sobre la pertinencia de normativa laboral que impone costos excesivos v.g. Decreto Supremo del doble aguinaldo.
- Concertar la no intervención de empresas estatales en sectores y áreas donde la empresa privada es más eficiente.
- Modificar el estilo de intervención del Ministerio de Trabajo y virar desde un rol sancionador hacia un rol incentivador de la seguridad industrial y de la calidad gerencial de las empresas industriales.
- Promover la conectividad, la instalación simultánea de servicios en línea, la creación de ciudades inteligentes y el uso eficiente de las tecnologías de información y comunicación - TICs.

### Corto plazo – 2021-2023

La construcción de un entorno productivo es un tema de urgente abordaje. En este sentido, deberán asumirse una serie de medidas de política neutral u horizontal que pueda beneficiar a todos los sectores de la economía –sin selectividad ni discriminación– lo que deberá entenderse como una generación de un ambiente pro desarrollo industrial boliviano, sustentado en instrumentos que tienen por objetivo mejorar el ambiente de funcionamiento de la economía, en general.

La idea es que el Estado debe enfocarse en la provisión de bienes públicos, bajo el criterio que será el mercado el que apunte aquellos sectores que cuentan con fortalezas y potencialidades productivas. Son típicas políticas neutrales las que propenden a generar un ambiente adecuado para los negocios, disminuir los costos de transacciones, facilitar las posibilidades de asignación eficiente de recursos y dotar de infraestructura caminera, de servicios, de conectividad y productiva.

A continuación, se listan los lineamientos de política nacional para el levantamiento de restricciones, regulaciones, desregulaciones e implementación de medidas neutrales que hacen a la construcción de un entorno propicio para el desarrollo productivo boliviano.

- **Respeto de la institucionalidad y de las reglas de juego**

El fortalecimiento de la democracia, el respeto de la independencia de poderes

y de las instituciones, es una señal positiva para los inversionistas; por ello, es necesario repensar el rol de las entidades públicas y reorientarlo hacia la construcción de ambientes de equidad, justicia, respeto de las reglas de juego y trato igualitario a las inversiones.

- **Roles públicos y privados en el desarrollo**

La intervención del Estado en el desarrollo productivo causa desplazamiento de la inversión privada e ineficiencia en la inversión pública. La inversión pública, al orientarse a empresas que compiten con la inversión privada, desplaza a potenciales emprendedores bolivianos, encarece los productos finales y provoca corrupción pública.

Por ello, debe eliminarse la competencia desleal de las empresas públicas, promover su transparencia y limitar su presencia a sectores estratégicos de la economía (monopolios naturales y empresas de recursos naturales). La disminución de los niveles de ineficiencia y corrupción parte por eliminar empresas no rentables y orientar esos recursos hacia bienes públicos.

Reforma tributaria y formalización de actores económicos

El sistema tributario es indirecto, recaudador y no contribuye a la formalización de los agentes tributarios, con lo que la presión impositiva recae y se incrementa a los empresarios formales.

Por ello, es preciso generar programas de formalización de empresas contra la prestación de servicios empresariales subvencionados por el Estado.

La presión tributaria a los agentes formales, que son precisamente las PYMES industriales (y de otros sectores) que conforman los complejos, se reducirá en la medida en que se incremente la base de actores formales y se perfeccionen mecanismos de descargo tributario.

- **Mayor control y supervisión para reducir el contrabando**

El contrabando reduce las expectativas de crecimiento de la industria nacional y expone la poca eficiencia del Estado ante las redes de comercio ilegal, como resultado, un mayor gasto público para promover el consumo interno se ha traducido en incremento sustancial de las importaciones ilegales.

En este sentido, es necesario alinear las instituciones hacia una coordinación eficiente contra el contrabando, revalorizando la industria nacional y formalizando a los actores.

- **Reducción del costo país**

Los costos de la electricidad, de las patentes municipales, e incluso la mano de obra (en frontera), no son uniformes en todo el territorio nacional y son altos frente al contexto regional, lo que constituye una razón más para no invertir en la industria manufacturera local.

En este ámbito, debe realizarse un trabajo de ajuste integral de la normativa y regulación referida a la provisión de servicios básicos, incorporación de todas las ciudades al sistema nacional de energía, medidas de compensación a las industrias en frontera por costos

excesivos y revisión de las políticas y reglamentos que norman el uso de zonas francas y zonas industriales.

- **Compre boliviano**

El modelo de consumo aplicado en Bolivia está perforado; pues el incremento del gasto público en forma de bonos o aumentos salariales, o doble aguinaldo, se destina, principalmente, a la compra de productos industriales de otros países.

La sostenibilidad de las empresas tradicionales orientadas al mercado interno, puede apuntalarse mejorando las probabilidades de posicionamiento de la industria nacional en el mercado nacional.

En tal sentido, es urgente generar mecanismos de apoyo a las PYMES manufactureras, a defender sus mercados y acceder a licitaciones públicas en condiciones competitivas a las compras estatales.

Para ello, el Estado Boliviano deberá asumir acciones destinadas a:

- La promoción de asociatividad y conformación de redes empresariales buscando integración horizontal.
- La estructuración de programas de descentralización del control de calidad para la certificación de proveedores, proceso y logística.
- La definición de programas de capacitación y formación profesional de complejos de PYMES

para establecer estrategias de acceso a contrataciones y licitaciones estatales.

### Mediano y largo plazo – 2023-2030

Una vez generada una institucionalidad público - privada que permita la comunicación de problemas, pero sobre todo la gestión conjunta de soluciones, es vital continuar la agenda de trabajo en los siguientes ámbitos:

- **Infraestructura productiva para el desarrollo industrial**

Las pequeñas y medianas industrias requieren interactuar entre ellas, no solamente para incrementar la oferta productiva mediante estrategias de integración horizontal, sino por los desbordes de conocimiento y por las externalidades positivas que las redes empresariales provocan.

La inexistencia de infraestructura productiva o su mala gestión, perjudica a las PYMES que tienen el propósito de acelerar sus procesos de transformación y evolucionar hacia mercados más exigentes.

En este sentido, debe trabajarse en la reorientación de la inversión pública –desde campos deportivos a parques industriales, incubadoras de empresas, ciudades tecnológicas, centro de logísticas, puertos secos, zonas francas– deben tener todos un sentido, en el marco de una comprensión integral del desarrollo industrial, complementándose con ventajas impositivas de infraestructura, servicios y de logística comercial.

- **Conectividad simultánea**

Las ciudades de Bolivia ofrecen un entorno poco óptimo para las comunicaciones y la conectividad. Por otra parte, la instalación de cañerías de agua potable no es simultánea a la de alcantarillado y ésta, a la instalación de fibra óptica, porque los servicios públicos –licitados o no– no coordinan entre sí para hacer más eficiente su atención a las ciudades.

En este sentido, es imprescindible que se considere la conectividad como un bien público –ligando la instalación de otros servicios a la instalación de la fibra– sentando las bases para la creación de ciudades inteligentes y con procedimientos burocráticos digitalizados.

- **Adecuación de instrumentos financieros**

A pesar de la mayor proporción de créditos productivos en la cartera de los bancos, es necesario mejorar los mecanismos de acceso y de garantías para transitar desde las hipotecas de bienes hasta los planes de negocios y desde los descalces financieros hasta los acompañamientos financieros.

Evidentemente, el problema no radica únicamente en las entidades financieras, sino en la escasa educación financiera de las empresas industriales PYMES; por lo tanto, debe apoyarse a las PYMES manufactureras a financiar la evolución competitiva en los mercados. A tal fin, se debería:

- Implantar programas de simplificación de trámites.

- Estructurar programas de educación financiera a PYMES (Bolsa, bonos, acciones, minorías, mayorías).
- Generar programas de adecuación de PYMES industriales a estándares de las cotizaciones internacionales (Bolsa de Valores).

- **Apertura y profundización de mercados**

El escaso aprovechamiento de los acuerdos comerciales con países de la región y transfronterizos se debe no solamente a la escasa oferta productiva, sino también, a la ausencia de estudios de mercado y a la burocracia en trámites y cumplimiento de requisitos como país de origen.

La concentración de las exportaciones en pocos productos y pocos mercados son los otros signos que revelan la dualidad de un aparato productivo compuesto por dos tipos de empresas, dos sociedades y dos realidades.

En este sentido, debe trabajarse en brindar apoyo de las instituciones públicas a las industrias exportadoras organizadas en complejos productivos, lo mismo que colaborar a las industrias exportadoras en sus estrategias de posicionamiento en los mercados externos con los cuales tenemos acuerdos comerciales.

A tal fin, debieran encararse los siguientes trabajos:

- Realizar estudios de mercado para los nuevos productos de

la nueva industria boliviana, especialmente en mercados con crecimiento de clases medias.

- Elaborar perfiles de consumidores y formular estrategias comerciales y de marketing con el sector privado.
- Incrementar el número de acuerdos con los países a los que se pretende exportar los nuevos productos industriales bolivianos.
- Generar programas nacionales de compras estatales que beneficien a la industria local y programas de difusión de los beneficios del ‘compre boliviano’.

- **Política de puertos y logística internacional**

La disponibilidad del puerto de Arica y la expansión de la economía boliviana –que ha significado también un incremento en volumen de importaciones y exportaciones– impactan negativamente en el flujo de comercio internacional boliviano con los consecuentes costos de almacenaje adicionales.

Por ello, debe formularse una política congruente de acceso a los puertos, acorde al origen las importaciones y exportaciones bolivianas. En este sentido, será importante que:

- Se cree una instancia institucional bipartita que defina las estrategias de salida más conveniente de la carga boliviana.

- Se establezca una política de puertos que proporcione varias posibles salidas a los exportadores e importadores bolivianos.
- Se implanten mecanismos institucionales de actualización de costos de transporte según diversos puertos, modalidades y combinaciones de medios de transporte.

### • Educación para la producción

La educación boliviana no es coherente con el desafío social de un desarrollo productivo de largo plazo, menos para la modernización, el salto tecnológico o la internacionalización de las PYMES.

La sociedad boliviana es una de las menos receptivas a nuevos conocimientos y nuevas tecnologías; vale decir, es poco innovadora. Se transitó de una educación humanista hasta una comunitaria, sin que ninguna de ellas sea suficiente para transformar productivamente a este país. No queda ninguna duda de que la causa de una sociedad pobre y con ingresos mediocres, pasa por los bajos niveles de productividad y éstos, por una inadecuada educación.

Por esta razón, se deben reformular los contenidos educativos y orientarlos a los perfiles de profesionales que requerirá el aparato productivo boliviano, así como incrementar los recursos destinados a la ciencia e investigación nacionales y promover la articulación de los centros educativos, laboratorios, centros de investigación, redes de observatorios científicos, al desarrollo industrial.

En tal sentido, se debe:

- Reformar la Ley Educativa con criterios de pertinencia respecto del desarrollo productivo.
- Fortalecer y actualizar la oferta de los centros de formación técnica-profesional.
- Promover redes público privadas de servicios empresariales no financieros.
- Facilitar contrataciones temporales, pasantías y aprendizaje dual.

Los resultados de la propuesta de agenda de inversión privada en la industria, se pueden circunscribir a:

### • Impactos en crecimiento económico

- La industria manufacturera implica un movimiento de circulante por la compra de materias primas y por el impulso al comercio de bienes terminados.
- Añadir valor agregado a las materias primas (locales e importadas) es sinónimo de impulsar la tasa de crecimiento económico a niveles superiores al 4,5 %.

### • Impactos en exportaciones con valor agregado

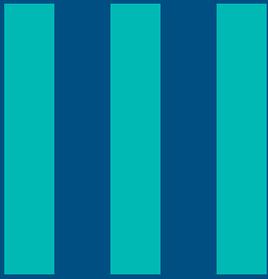
- El patrón de inserción internacional de nuestro país, ha dependido de los precios de las materias primas (minerales e hidrocarburos) y la única forma de modificar esta estructura es

a través de la ejecución de procesos de internacionalización de industrias manufactureras exportadoras.

- La apuesta es que en los próximos años las exportaciones industriales representen el 40% del valor exportado por nuestro país.
- **Impactos en creación de empleo digno**
  - El resultado esperado más importante, sin embargo, es la

creación de empleo. Un país cuya estructura profesional cambiará radicalmente por la incorporación de mayor número de activos a su pirámide exigirá mayores puestos de trabajo.

- La industrialización y la consolidación de industrias exportadoras debieran traducirse en que el empleo formal, digno, represente al término de esta estrategia en un 40% de todo el mercado laboral.



# Agendas transversales

---



# AGENDA DE INVERSIÓN TRANSVERSAL

1

Cooperación



# Una agenda de cooperación para la promoción de inversiones

## 1. Introducción

La agenda de la cooperación internacional con el sector privado busca llegar a estándares internacionales en áreas de trabajo e inversiones de impacto alineadas con los Objetivos del Desarrollo Sostenible - ODS 2030. El desafío del desarrollo sostenible involucra a personas, planeta y naturaleza; por ello, se trata de generar un nuevo acuerdo global, con mecanismos de gobernanza efectivos y con roles específicos para el sector privado boliviano.

En definitiva, la inversión privada es importante en la agenda de la cooperación internacional, por su capacidad de generar bienes y servicios en las sociedades, lo mismo que proveer de tecnología, conocimiento e innovación. Es indudable su potencial para generar empleo digno y contribuir a la formación y jerarquización del talento humano, lo mismo que contribuye de manera directa al logro de los objetivos de los Estados, al constituirse en

un colaborador en la ejecución de las agendas gubernamentales de desarrollo y progreso.

En este sentido, es útil visualizar el enfoque y ámbito de acción de algunos organismos de cooperación, a fin de explorar también las sinergias necesarias de ellos con la inversión privada y los Estados para, en definitiva, concretar agendas comunes de progreso, alineadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## 2. Estado de situación

En cuanto a la perspectiva de algunas entidades de cooperación sobre el estado de situación de la inversión privada y sus desafíos, se formulan algunas precisiones:

El sector privado en la región, representa alrededor del 80% del PIB mundial. Los desafíos que dicho sector enfrenta tienen que ver, por una parte, con el bajo nivel de la inversión en I+D

y, en consecuencia, muy bajos niveles de productividad, especialmente, comparado con países en los que el sector privado tiene un dinamismo distinto. Una de las barreras clave para I+D, es el acceso a recursos financieros y técnicos, ámbito en el que los organismos multilaterales tienen un rol importante a jugar.

En este rubro, los países de la OECD tienen una inversión superior al 2% del PIB, mientras que, Latinoamérica, no llega ni al 0,5% del PIB. Si se quisiera cubrir esa brecha, tendría que invertirse 6,6 veces más de lo que actualmente se invierte, para lograr ser una región con mecanismos que permitan estar a la vanguardia en este aspecto.

Es indudable que, el bajo nivel de inversión en I+D trae como consecuencia, por una parte, que el comercio exterior esté concentrado en productos de muy baja complejidad/sofisticación económica y, por otra parte, que los países de la región tengan una intensidad de conocimiento muy baja en los productos que exportan, comparado con países como Alemania, EEUU, Corea del Sur, entre otros.

En definitiva, los porcentajes de inversión son muy bajos en la región, resaltando sobre todo, el bajo nivel de inversión del sector privado. Ello puede obedecer a muchos elementos, tales como la falta de acceso a financiamiento o a talento humano, lo mismo que la debilidad en los apoyos gubernamentales a la innovación, entre otros factores.

La inversión privada también afronta un reto marcado por el rezago en materia de productividad que, a lo

largo del tiempo, se ha mantenido en niveles bajos. En la región, Chile es el único país que ha mantenido una curva de ascendencia, pero en general, la región tiene mucho por hacer.

La productividad de Bolivia es también muy baja, en un modelo con el que se ha crecido mucho en la última década por un shock externo favorable –que ha generado un mecanismo interno de crecimiento de la demanda, a través de la inversión pública– pero la brecha de productividad aún existe y es importante. Sólo como ejemplo, el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de Bolivia, representa el 11% del IPC de USA, entendiendo que la productividad es un factor que explica tan abismal diferencia.

Por otra parte, la inversión privada en el país, no ha cambiado sustancialmente desde los años 2011 y 2012, mientras que la inversión pública ha empezado a bajar, con una tendencia a seguir el descenso.

En ese sentido, es importante asumir un triple desafío: en primer término, determinar cómo ambas inversiones van a asumir la falta de recursos y financiamiento; en segundo término, cómo es que va a inyectar capital, tanto a la inversión privada como a la pública y, en último término, cómo es que estos dos motores se van a comunicar y complementar, de manera de incidir favorablemente en el crecimiento y desarrollo del país.

Finalmente, teniendo en cuenta el impacto sustantivo que va a tener la pandemia COVID-19 en el aparato productivo, es necesario conocer cuáles

van a ser la condiciones bajo las cuáles van a reaccionar los sectores productivos en el país, teniendo en cuenta que existen sectores con recuperación más pronunciada y otros con una fuerte exposición. A esta evaluación, se suma también la necesidad de visibilizar el fenómeno de la informalidad que, en definitiva, impacta en el crecimiento y desarrollo del país.

### 3. Visión estratégica

Es evidente la necesidad de generar una agenda de desarrollo de la inversión privada en el país, comunicada con los esfuerzos y disponibilidad de los órganos de cooperación internacional. Ello tiene razón de ser, sobre todo, teniendo cuenta que la inversión privada dinamiza la economía, genera empleo y, en la medida que se trabaje en su fortalecimiento, el país puede desarrollarse.

En este sentido, es útil recuperar la visión de ciertos organismos que buscan el desarrollo integral de la productividad en la región. En la medida que se pueda ir apoyando tanto al sector público, como al sector privado en esta dimensión, se permitirá ir superando las fallas de mercado, a través de políticas públicas, pero también de apoyo directo a la inversión privada, generando, por ejemplo, encadenamientos productivos.

Con esta finalidad, es útil tener clara la perspectiva de acceso a apoyo financiero disponible para la inversión, a fin de generar impactos en la mejora

de la productividad, identificando deficiencias, definiendo la implementación de mecanismos que permitan a la inversión privada –sobre todo pequeña y mediana– e incursionar en cadenas de valor y en mercados internacionales.

Otro tema de agenda relevante, es el referido al desarrollo financiero e inclusión, que posibilita trabajar con el sistema financiero y, a través de él, a las empresas y a los sectores productivos, por medio de programas de asistencia técnica, posibilitando una inclusión cada vez mayor.

El tema de la infraestructura es otro aspecto relevante, poniendo especial énfasis en la generación de herramientas que incorporen al sector privado en el desarrollo de la misma, teniendo en cuenta que la inversión pública evidencia que, cada vez es más insuficiente –los recursos fiscales son escasos para atender todas las necesidades nacionales– y que el nivel de competitividad del país también debe preservarse a partir de la potencialidad del sector privado.

Finalmente, otro rubro de importancia notable, considerando la realidad nacional, es el referido a los fondos de estímulo para start-up tecnológicas, que precisan acceder a un capital semilla que les permita iniciar un proceso de desarrollo empresarial y de conquista de mercados.

Estas líneas estratégicas se complementan con el trabajo de ciertos organismos que inciden en el desarrollo de conocimiento sectorial, a través de investigaciones que evalúan, permanentemente, la situación de la inversión

privada en la región, identificando cuáles son los sectores que necesitan mayor apoyo, cuáles las deficiencias para que el sector productivo pueda acceder a mayores niveles de competitividad e identificando las oportunidades de inversión.

#### 4. Propuestas

En definitiva, los esquemas de cooperación entienden a las alianzas público privadas, como los mecanismos de asociatividad por definición, presentándose como mecanismos interesantes para compartir los riesgos inherentes al desarrollo de proyectos de inversión, debiendo contar con lineamientos claros y estándares, brindando seguridad jurídica y transparencia para todos los actores.

Por otra parte, una estrategia que permitiría el logro de una agenda de inversión privada, pudiera estar cimentada en algunos elementos importantes, tales como:

- **Trabajar en el marco regulatorio para hacer negocios**

Permitirá la identificación de las mejoras a las que puede ser sometido el marco regulatorio, en cuanto a procedimientos y etapas, procesos, atento a los temas que restringen el dinamismo de la creación de empresas, incorporando un análisis de pertinencia de la modernización y digitalización de documentación, para contribuir a la eficiencia e incentivo a la formalización.

- **Fortalecimiento y desarrollo de los sistemas financieros**

El acceso al financiamiento, no sólo tiene relación con dicha posibilidad, sino también con el análisis de las posibilidades que, a través de él, se incida en el fortalecimiento de ciertos sectores; ello se halla aparejado a las necesidades de mejora en cuanto al gobierno corporativo y capacitación en la evaluación del riesgo socioambiental.

- **Promover la inclusión financiera**

En la medida que se cuenten con mayor número de personas, empresas e instituciones vinculadas al sistema financiero, se va a poder generar mayor formalidad y, por lo tanto, mayor acceso a todos los beneficios de la inclusión financiera.

- **Catalización de recursos de inversionistas locales e institucionales para financiar infraestructura**

Ante la crisis que se está viviendo, los recursos fiscales son cada vez más escasos, los precios de los commodities están muy bajos y, por lo tanto, ya no hay una capacidad fiscal importante para poder financiar toda la infraestructura que el país necesita.

En este sentido, es preciso determinar las áreas en las que el sector privado puede jugar un rol importante, asimilando la experiencia de ciertos países de la región y promoviendo la creación de fondos destinados a financiar esta

infraestructura (a través de fondos de pensión, fondos de inversión privados).

- **Apoyo a la innovación**

En Bolivia no existe un sistema nacional de innovación, como lo tienen en Uruguay, Chile, Perú, Colombia, en los que se dan todas las condiciones para que los generadores de innovación –que son, generalmente, las empresas en vinculación con las universidades y los centros de investigación– puedan contar con una base institucional regulatoria, incentivos y con unos sistemas

que le permitan llevar adelante esa innovación.

En este sentido, es necesario emprender tareas eficientes que permitan incorporar la innovación en las empresas, no sólo por su valor intrínseco, son a fin de generar mayor productividad, incidiendo en la creación de empleos formales y con alto nivel educativo o de capacitación, reduciendo la informalidad, contribuyendo a la acumulación de habilidades, mejorando los niveles de competencia, incidiendo en la eficiencia de las empresas y la generación de cadenas productivas.



# AGENDA DE INVERSIÓN TRANSVERSAL

# 2

## Institucionalidad



# Una agenda de institucionalidad para la promoción de inversiones

## 1. Introducción

Un país en vías de desarrollo que quiera convertirse en país desarrollado, requiere de un Estado moderno con una institucionalidad capaz de dar respuesta a nuevas realidades, considerando a todos los actores que forman parte de la gestión pública.

Es importante detenerse en la gestión pública, dado que el impulso modernizador requiere de una institucionalidad dentro del Estado, para que el trabajo tenga estabilidad y permanencia, y no quede supeditado a la voluntad de las autoridades políticas eventuales.

En Bolivia al igual que en otros muchos países, la gestión pública, no ha tomado en cuenta el concepto de institucionalidad. Prácticamente, el cambio de Gobierno, en cualquier nivel del Estado, –nacional, departamental o municipal–, supone también la remoción casi absoluta de los servidores públicos. Al suceder esto, se pierden automáticamente las buenas prácticas

de gestión y supone un empezar de cero para los nuevos servidores públicos, con los perjuicios consiguientes para la propia institución, el Gobierno y sobre todo la sociedad. A esta práctica, se le añade la inexistencia de indicadores de gestión que, permita al Estado, mediar el bueno o mal desempeño en un determinado período, adoptando medidas de ajuste para la constante mejora.

Países como Nueva Zelanda, se han convertido en importantes referentes de mejora y abordaje del tema de la institucionalidad pública. A partir del funcionamiento del *State Service Commission* (Comisión de Asuntos Estatales), entidad máxima encargada de la supervisión y gestión del aparato estatal, que se desempeña como el máximo órgano rector de la alta dirección pública y tiene un rango tan importante como la Contraloría General del Estado. Esta instancia mide, de manera sistemática los avances de la gestión; toma en cuenta además políticas públicas de corto, mediano plazo y políticas de

Estado, posibilitando que, aún cuando los cambios de gobierno se den, las políticas de gestión e institucionalidad pública prevalecerán sobre ellos.

Indudablemente, la institucionalidad pública es imprescindible para el desarrollo de una agenda de inversión privada, otorgando seguridad jurídica al Estado y certezas a los posibles inversores, evitando los cambios sustantivos en las reglas de juego que, impacten negativamente en las inversiones y en los resultados de los proyectos relacionados con ellas.

En ese contexto, la Democracia como sistema de vida, la gobernanza como gestión con resultados, y la gobernabilidad como funcionamiento de los marcos institucionales, marcan la vida en sociedad e impactan, ineludiblemente, en la práctica y desarrollo de la inversión privada en el país.

Por otra parte, nadie puede conocer que el Estado padece de una burocracia tal que, en los hechos impide el desarrollo normal de la actividad relacionada a la inversión privada, generando innumerables barreras que, en último término, atentan contra el progreso y prosperidad de la sociedad.

Todo ello hace necesaria la construcción de una agenda de inversión privada que, desde la institucionalización, permita la vinculación de las necesidades a las metas políticas del Estado.

## 2. Estado de situación

En Bolivia, hubo intentos frustrados de distintos tipos y herramientas de

institucionalización en la gestión pública. La refundación y el fortalecimiento del Servicio Civil estuvieron supeditadas a decisiones de voluntad política que hicieron que los hechos distaran de los objetivos idealmente trazados.

Si se somete a la institucionalidad boliviana a un examen detenido, se encuentra que la misma está encadenada a cuatro reglas de organización que explican su propio rezago:

**Las instituciones públicas deben trabajar de manera independiente, irrumpiendo en casi todos los ámbitos de la vida ciudadana y omitiendo labores de coordinación e interdependencia entre las diferentes reparticiones (registros).** Esto significa que el Estado asume el monopolio de todo lo se puede pensar es de interés o pueda afectar a los ciudadanos, lo que significa el financiamiento de un presupuesto gigante para el cumplimiento de su rol monopólico.

**La toma de decisiones debe estar centralizada** generando un sistemático desconocimiento de los roles locales y sobre todo menospreciando la posibilidad de obtener mayor y mejor institucionalidad a nivel local cercana al ciudadano.

**Las instituciones deben ser lo más uniformes posible**, lo que inevitablemente incide también en la inexistencia de la valoración meritocrática, ni la valoración del trabajo profesional, por el contrario, la institucionalidad pública presenta más bien bajos salarios y posibilidad de ocupación para representantes partidarios.

**El cambio es el peor enemigo de la institucionalidad pública.** La innovación genera problemas, por lo tanto, se rechaza cualquier iniciativa que tienda a facilitar la gestión de los servicios y el rendimiento del servicio público, minando la capacidad para planificar y obtener objetivos con impacto en crecimiento, desarrollo y prosperidad.

No obstante, este rezago la crisis política, económica, social y medio ambiental, ha generado una presión en la ciudadanía, a fin de que el mundo político y social, pueda plantearse una verdadera institucionalidad del Estado. La ciudadanía demanda un Estado cada día más profesional, transparente, que valore la experiencia institucional y la meritocracia.

La realidad boliviana nos expone ahora un nuevo funcionamiento de la gobernabilidad democrática. El Estado dejó de ser propiedad del presidente, ministros, jefes de los fondos, de gobernadores y alcaldes, abriéndose funciones públicas diseminadas en la geografía a las que se les exige cumplir sus obligaciones. Los servicios y el desarrollo, tienen responsables bajo mandatos de autonomía con valoración de capacidades locales. La necesidad de dar respuestas a necesidades concretas, planteó la recuperación de espacios, recursos naturales y humanos que son imprescindibles, que siempre estuvieron ahí, pero no tenían reconocimiento.

La existencia de capacidades productivas generó una promoción del desarrollo económico que debían tener bases sustentables. La elaboración de estrategias de desarrollo, debatidas colec-

tivamente y que recogen lo que la gente produce y de lo que vive, encuentran la posibilidad de expresarse en acciones que favorecen el desarrollo económico local en armonía con la naturaleza, facilitando inclusión social. El discurso dio paso a la conducta inclusiva, tomando en cuenta a autoridades públicas provenientes de los sectores que antes no eran invitados a discutir su propio desarrollo.

La recuperación de la visión del mediano y largo plazo permitió se elaboren planes de desarrollo que proponen pensar lo que deberá hacerse los próximos años, planteando una reconciliación con el futuro. La planificación y el fortalecimiento del concepto territorial del desarrollo pueden fortalecer las autonomías en todas sus versiones: regional, en mancomunidad de municipios, distritos, tierras comunitarias de origen; estas categorías adquieren validez cuando son dotadas de institucionalidad reconociendo a la gente que vive en ellas, aprehendiendo las modalidades económicas con las cuales se produce desarrollo e integrando el esfuerzo común de construir nuestro futuro de manera participativa.

El establecimiento de alianzas estratégicas, fue una consecuencia natural. Agentes productivos y económicos, gobiernos municipales, gobernaciones, empresarios y comunidades conviven en áreas que requieren esfuerzos compartidos para lograr mejores resultados proponiendo alianzas público privadas que deben funcionar frente a la crisis.

Se incorpora la economía en red. Las capacidades productivas aportan con reciprocidad y complementariedad

una economía que intenta ser justa y redistributiva. La sociedad y el Estado, bajo esta condición son parte de un entramado cuyas claves se definen en los mercados internacionales, convirtiendo en alianza las relaciones y los intereses entre Estados.

Pero es sin duda la ciudadanía digital con la universalización de los procesos y la aparición de instrumentos que los identifican, quien ofrece un desarrollo tecnológico que puede permitir que la sociedad ingrese en etapas de información, conocimiento y saber; las nuevas tecnologías ofrecen todo aquello que la humanidad ha creado, a tiempo real y con banda ancha y que junto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, acompañan compromisos colectivos que superan la voluntad de los estados, para lograr la sustentabilidad planetaria. Hoy, 17 objetivos definen la política y orientan sus decisiones en campos relacionados con el agua, los alimentos, el cambio climático, la utilización de energías renovables, la nanotecnología y la propiedad sobre el conocimiento.

Unido a todo este proceso de construcción estatal y social, se encuentran una serie de evidencias que se ofrecen como condición que necesitamos aceptar y que se explican por sí solas. Son situaciones que se suponían resueltas o en proceso de resolución y que la crisis las está poniendo en evidencia en sus aspectos más conflictivos:

- Polarización entre oposición y oficialismo,
- Débil representación de la sociedad civil

- Desarticulación y desinstitucionalización de los partidos políticos
- Distanciamiento del Legislativo de sus electores y de sus principales demandas,
- Desconfianza en las instituciones
  - confrontación con el sector productivo
- Conflicto entre legitimidad y legalidad
- Confrontación regional oriente-occidente
- Confrontación étnico-cultural
- Necesidad de construir acuerdos sobre políticas públicas
- Desinstitucionalización del servicio público

Los procesos de planificación y construcción de una institucionalidad adecuada a los desafíos de la inversión privada en el país, deben contar con los datos de la realidad como fuente. En Bolivia, la mayor parte de la población ya está viviendo en ciudades, este fenómeno se corresponde a la migración y abandono del campo y de áreas productivas, de encarecimiento de los servicios en los territorios y el desconocimiento de las acciones de solidaridad, compromiso y acciones públicas de las ciudades que están recibiendo la migración.

Por otra parte, es necesario que la labor de dinamizar la inversión privada en el país sea una verdadera política de Estado que imponga la necesidad de contar con institucionalidad exclusiva y técnicamente jerarquizada.

Los esfuerzos de atracción de inversión privada en el país, parecen ser un tema cíclico y acompañar inversamente al crecimiento de la economía. Durante los períodos de auge, –casi siempre vinculados a materias primas y rentas generadas por éstas–, dicha tarea perdió relevancia en la agenda nacional y en los planes gubernamentales. Al contrario, cuando los ciclos entran en fase de desaceleración, tal política gana interés, hasta que el nuevo auge la rezaga o posterga, nuevamente.

Este aspecto, podría caracterizar la inconsistencia de políticas de largo plazo para desarrollar capacidades y resultados en este ámbito; abarcando el impulso, freno o retroceso, no sólo en un marco de políticas adecuado para desarrollar iniciativas, sino en el deterioro y desaparición de la institucionalidad ligada a esos fines. Lo real en todo lo anotado, es que la institucionalidad dedicada a este tema importante, ha sido volátil y transitoria con la coyuntura.

El financiamiento podría ser uno de los factores comunes que contribuye a explicar el limitado impacto de estos procesos de institucionalidad y su permanente mutación; los recursos provenientes del Tesoro General del Estado, 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 la inversión privada en el país, no obstante, el aparente consenso

de la necesidad de atraer capitales, bajo los principios de la soberanía, interés y beneficios predominantes para el país.

La realidad expone además que las entidades públicas involucradas en la temática, no cuentan con una lógica de operación que sintonice con la forma en la que opera el sector privado. La mayoría de funcionarios públicos de dichas entidades, no ha gestionado empresas y no ha participado de procesos de inversión. Elementos como la sensibilidad a oportunidades y el manejo de riesgos, están ausentes en la cultura de trabajo.

Finalmente, cualquier agenda de construcción de institucionalidad para el desarrollo la inversión privada en el país, debe estar apropiada a la realidad nacional y su proyección en la línea de tiempo. En este sentido, realizando una proyección al año 2032, –cuando teóricamente tendría que realizarse un nuevo censo, luego del que correspondería al año 2022–, y considerando el comportamiento del crecimiento vegetativo y migratorio sobre el territorio, se tiene que:

- En el censo del 2032 la población será de 15 millones de habitantes.
- Aproximadamente, hoy el 75% de la población vive en área urbana. El 2032, el porcentaje ascenderá al 90%.
- Haciendo un ajuste de la población en el territorio, el año 2032 tendremos 1 millón de Km<sup>2</sup> técnicamente sin población.
- Aproximadamente el 50% de la población vivirá en el departamento de

Santa Cruz. El área conurbada de la ciudad, llegando hasta Montero al norte, El Torno al sur, Cotoca al este y Porongo al oeste, tendrá 5.5 millones de habitantes.

### 3. Visión estratégica

En base a las anotaciones practicadas, el Estado debe trabajar en dos pilares, el primero, referido al desarrollo de una verdadera gestión pública del siglo XXI, con base en criterios de desarrollo de talento humano, privilegio de la meritocracia, atención al ciudadano y desarrollo de capacidades locales. El segundo, relacionado con el desarrollo de una institucionalidad, con dedicación exclusiva a la promoción y atracción de inversión privada en el país.

En lo que respecta a la institucionalización de la gestión pública, debe contener un conjunto de principios innovativos para llevar adelante las transformaciones que se requieren en cuanto a institucionalidad de la gestión pública. Entre ellas, destacan el esfuerzo por imprimir una visión estratégica al aparato público, dignificar la función pública, orientarse al usuario y a la consecución de resultados, imprimir flexibilidad y creatividad a la gestión pública, así como avanzar en el proceso de descentralización.

Se definen entonces 6 áreas de acción con sus respectivas líneas de trabajo.

**Talento humano**, entre los que destacan proyectos destinados a potenciar la gerencia pública, capacitar a los

servidores públicos y desarrollar políticas de remuneraciones, incentivos y profesionalización de la administración pública, el mejoramiento de las relaciones laborales y el diseño de nuevos reglamentos de calificaciones.

**Calidad de servicio y participación ciudadana**, entre los que destacan los proyectos orientados a mejorar la calidad de los servicios –premios de calidad–, potenciar la innovación, la simplificación de los procedimientos, mejorar la información –oficinas de información y reclamos– e introducir una cultura de co-responsabilidad –carta de derechos y deberes ciudadanos–.

**Transparencia y probidad de la gestión pública**, entre los que destacan mejorar los sistemas de compras y contrataciones gubernamentales, reglamentación de la contratación de personas, legislar y reglamentar la transparencia y el acceso a la información dentro del Estado en todos sus niveles garantizando a todas las personas el acceso a la información pública, lo cual, al mismo tiempo, permite desarrollar acciones de control social, elaborar y publicar balances presupuestarios y de gestión, crear una institucionalidad relativa a la probidad administrativa, implementar contundentes códigos de ética o de conducta en todas las entidades públicas, desarrollar sistemas de información tecnológica –Internet– y la evaluación de programas públicos.

**Gestión estratégica**, entre los que destacan el desarrollo y coordinación de los instrumentos de gestión eficaces y eficientes, el diseño e implementación de la informatización del sector y la

incorporación de la planificación estratégica a la gestión pública.

**Institucionalidad del Estado**, entre los que destacan la desconcentración del aparato público y el fortalecimiento de la institucionalidad reguladora.

**Comunicación y extensión**, entre los que destacan el desarrollo de líneas de publicación, la creación de páginas web eficientes, la creación de instancias de coordinación con los encargados de comunicación de los servicios públicos y la presentación de guías metodológicas.

En este marco y dentro de la agenda de impacto en inversión privada de calidad, se busca una remoción absoluta de la gestión pública, con base en las siguientes premisas:

- Se busca crear en el aparato estatal una cultura organizacional “moderna” acorde con los desafíos de la calidad, eficiencia y eficacia.
- Potenciar las capacidades de liderazgo en los “gerentes públicos”, de tal manera de asegurar una conducción exitosa al paradigma de la modernidad.
- Capacitar al talento humano en las “técnicas modernas” de gestión organizacional que asegure el logro de resultados y en el uso eficiente de los recursos.
- Mejorar remuneraciones e incentivos de tal manera de apoyar un proceso de modernización en los sistemas de calificación, para avanzar a una “cultura de la evaluación”.

- Mejorar el acceso de la ciudadanía a los servicios públicos a través de “agentes de información” o desde la implementación de un “sistemas de reclamos”.
- Agilizar y flexibilizar la gestión pública a través de la “simplificación de procedimientos” e “introducción de apoyo tecnológico e informático”.

En lo que respecta a la institucionalidad de promoción de inversión privada en el país, debe trabajarse de manera anticipada en el diseño de una estrategia que contribuya a lograr tal promoción y atracción. En este sentido y, como corolario del esfuerzo de aportes contenido en este documento, debe abordarse un marco, –más o menos flexible–, para el flujo de capitales; libre convertibilidad de la moneda, seguridad jurídica para el capital nacional y extranjero que, inevitablemente, pasa por la definición también de esquemas de estabilidad jurídica y de solución de controversias neutrales y equilibrados. 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 que una agenda de promoción de inversiones sea capaz de suplir las deficiencias en el contexto, cuanto éste no está orientado por una política de Estado que apunta a conectarse con el resto del mundo. La institucionalidad de una agencia de promoción de inversiones es importante, pero no puede suplir los

problemas de orientación y prioridades distintas al desarrollo de un sector productivo fuerte.

#### 4. Propuestas

En lo que respecta al desarrollo de una gestión pública que condiga con los desafíos de un Estado del siglo XXI promotor de la inversión privada, se esbozan algunas propuestas:

- **Establecimiento de una escuela de gestión pública de alto nivel**

Se trata de generar un espacio de formación académica del más alto nivel para preparar a mujeres y hombres para ocupar cargos de liderazgo, en el ámbito de los asuntos públicos con una mirada interdisciplinaria.

En este espacio se formarán a los mejores profesionales que destaquen por su excelencia y vocación de servicio público en la resolución de problemas públicos, guiados en su actuar por la probidad y el compromiso con el país como sólidos Gerentes Públicos.

En ese sentido, el ámbito estratégico lo constituirá la propuesta formativa, sustentada en la innovación curricular y pedagógica que permita a los egresados liderar, a futuro, procesos de cambio social, cultural, político o económico, entre otros.

Esta escuela de gestión pública formará profesionales con capacidades para desempeñarse en por lo menos cuatro ámbitos estratégicos: a) la dirección de organizaciones y redes de

carácter público; b) la asesoría de alto nivel en asuntos públicos, c) la investigación y difusión de conocimiento sobre los asuntos públicos y el manejo adecuado de las tecnologías de la información; y d) la dirección y coordinación en el proceso de políticas públicas.

Al egresar de la carrera, el estudiante tendrá un puesto de trabajo en la función pública, bien remunerado por el Estado y podrá realizar una carrera como servidor público, pudiendo llegar a cargos directivos, en virtud a su buen desempeño como servidor público.

- **Un nuevo Servicio Civil encargado del monitoreo de los avances de las reformas y la generación de incentivos**

El Servicio Civil deberá convertirse en un servicio público descentralizado, que participe activamente en el proceso de profesionalización y mejoramiento de la gestión pública, impulsando y asesorando a servicios, organismos y autoridades de gobierno en materia de gestión estratégica de personas.

Deberá también velar por la calidad y el buen desempeño de las personas que trabajan en el sector público para cumplir con éxito los objetivos estratégicos de cada organización pública y, por ende, del Estado en su conjunto, sirviendo con mayor calidad y eficiencia a la ciudadanía.

En este contexto, el Servicio Civil tendrá como misión fortalecer el servicio público y contribuir a la modernización del Estado, a través de la implementación de políticas de gestión

y desarrollo de personas y altos directivos, para promover un mejor empleo público y un Estado al servicio de los ciudadanos.

De la misma manera, el Servicio Civil contará con un sistema de monitoreo al cumplimiento de indicadores de gestión, de esa manera se podrá contar con información respecto al cumplimiento de la gestión por objetivos, en tiempo real lo cual también podrá evidenciar la ejecución de los recursos económicos en cada entidad del Estado y permitirá tomar decisiones con relación a la reasignación de recursos, como incentivos a las instancias que muestren un mejor comportamiento en cuanto a dicha ejecución.

En esa línea, un nuevo Servicio Civil permitirá modernizar la gestión pública fomentando la capacitación de altos gerentes públicos y servidores públicos en general, generando una verdadera profesionalización del servicio hacia la ciudadanía e incorporando una formación en valores.

El Servicio Civil, mediante su instancia de formación, debe garantizar la prevención de la corrupción, además de generar conciencia en los servidores públicos para atender a los usuarios de la administración con calidad y calidez.

- **Creación de una entidad independiente de prevención y lucha contra la corrupción**

El requisito fundamental para el buen funcionamiento de una entidad estatal de transparencia y lucha contra la corrupción, radica en la autonomía y

desconcentración de ésta respecto de los poderes del Estado.

Esta entidad debe ser ajena al uso y manipulación política, para poder hacer un seguimiento riguroso de todos los casos de corrupción y para establecer mecanismos coherentes de prevención, control y sanción de la corrupción pública.

Adicionalmente, esta instancia deberá cumplir con condiciones de descentralización y de desconcentración; es decir, deberá contar con brazos operativos de acción anticorrupción en cada entidad del Estado tomando en cuenta a Órganos del Estado, todos los niveles descentralizados (Departamentos, Municipios) y los niveles centrales desconcentrados.

- **Descentralización efectiva del Estado que otorgue independencia económica y política en todos los niveles del Estado**

En Bolivia, las autonomías tienen el desafío de transitar hacia la realidad, dejando el plano teórico y convirtiéndose en la cotidianeidad de todos. En este sentido, es necesario desarrollar capacidades en las instituciones y en los ciudadanos.

La vida en comunidades se complejiza cada vez más y esto obliga a manejar instrumental de gestión, desde lo público y de conocimiento, desde la sociedad, que supere la improvisación que tanto daño hace a los procesos.

La necesidad de un modelo de desarrollo territorial que considere las potencialidades y capacidades

productivas, las necesidades concretas de la población y la sostenibilidad de las acciones, con una respuesta integral es imperativa.

En suma, la institucionalidad en la gestión pública debe considerarse como un paso necesario para modernizar el Estado en Bolivia tomando en cuenta la realidad económica, política y social ya que no es recomendable copiar modelos foráneos que han podido funcionar muy bien en otras latitudes.

- **Establecimiento de institucionalidad especializada**

Es necesaria la creación de una institucionalidad técnica, seria, sostenible de atracción y promoción de inversión privada en el país que, con los debidos nexos con las instituciones públicas y privadas, permita que los mensajes adecuados lleguen a todos los receptores posibles, lo mismo que sortear todas las demandas de informaciones inherentes.

Esta organización deberá contar entre sus lineamientos con:

- la posibilidad de atraer y facilitar las inversiones, a través de la prestación de servicios de asistencia dirigidos, mayormente, a empresas extranjeras;
- la construcción de la imagen nacional que engloba acciones destinadas a mejorar la percepción del país como destino atractivo para la inversión;
- la generación de portafolios de identificación de inverso-

res, por sectores y por rubros, de manera tal de realizar una verdadera inteligencia de ese mercado y apropiando el país para la necesidad de los actores identificados;

- la facilitación y retención de inversiones a fin de permitir que los inversores reciban asistencia directa para analizar negocios existentes, generar encadenamientos productivos y alianzas con determinados inversionistas nacionales, cumplir con los requisitos burocráticos en el país y absolver cuestionamientos sobre regímenes de incentivos, lo mismo que apoyarlos para acceder a tales incentivos y,
- la promoción de políticas consiste en llevar a cabo actividades permanentes de mejora del clima de inversiones, la identificación de los insumos que necesita el sector privado del sector público y la coordinación del suministro de todos esos insumos con el resto del sector público.

El objetivo de una agencia de promoción de inversiones es atraer capital privado al país. Tal función, se logra difundiendo información del entorno en las dimensiones política, económica y social, a potenciales inversores locales y en el extranjero. 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.

Las áreas de dedicación de una agencia institucionalizada de esta naturaleza deberían estar enfocadas a:

**Promoción de inversiones:** Llevando adelante un conjunto de acciones recurrentes en el tiempo, a fin de 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 en los que es posible valorar adecuadamente, todas las variables que afectarán 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 ámbito, prestan servicios que pueden ser generales –para muchos usuarios– y particulares, como el apoyo a proyectos puntuales.

### **Valoración del 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 privado. 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 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 privado. 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, tienen 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, sobre todo cuando han sido adecuadamente concebidos. En estos casos, las decisiones están asociadas al contexto general del país, lo mismo que 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 contraparte, 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, en la que la inversión promedio, estará acorde al tamaño de las empresas. Un menor tamaño promedio de inversión y un enfoque en varios clientes PYMES que buscan capital, supone, en términos generales, mayor personal.

**Alianzas Público 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.

La agencia de promoción de inversiones debería jugar 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:** La agencia debiera dedicarse, especialmente, a llegar a foros de inversionistas que calzan con el tipo de sectores y empresas que se busca promocionar. Debiera también, apoyar a las empresas en el desarrollo de sus planes de inversión y facilitar información, para que comitivas público privadas puedan lograr resultados en sus tareas de búsqueda de capitales.

**Focalización:** La agencia tendrá 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 deberá definir el tipo de inversionistas que buscará 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.

**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, con el objetivo de 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 diligence*, 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 a fin de que la empresa esté preparada para mostrar su realidad y potencialidad.



# AGENDA DE INVERSIÓN TRANSVERSAL

# 3

## Normativa



# Una agenda normativa para la promoción de inversiones

## 1. Introducción

Las cifras relativas a los niveles de inversión privada –tanto nacional como extranjera– marcan una sustancial reducción en su volumen, en el país. Ello ocurre, no obstante que Bolivia cuenta con una norma de promoción de inversión desde el mes de abril de 2014 y con una norma que regula, entre otras, el arbitraje de inversiones desde junio de 2015.

Evidentemente, las normas no son determinantes absolutas de las decisiones de los inversores; sin embargo, se cuentan como instrumentos, herramientas y vehículos que inciden como un factor más, a tiempo de definir el alojamiento o no de capital en un país para el inicio de un proyecto.

En este sentido, la lógica marca que las normas contienen mensajes con impactos positivos –o no– en la realidad, constituyéndose en variables importantes a tiempo de examinar las condiciones de riesgo de un país.

Es ésta la importancia que debe asignársele al campo normativo, alejada de una comprensión casi mágica de la norma, pretendiendo que ella –por su sola promulgación o aplicación– pueda cambiar realidades, cuando ello no sólo necesita tiempo, sino sobre todo la concurrencia de factores adicionales a la simple arquitectura regulatoria.

## 2. Estado de situación

Considerando la importancia de la regulación comercial en las actividades de la inversión privada y habida cuenta de las consecuencias generadas a partir del surgimiento de la pandemia COVID-19, existen una serie de aspectos vulnerables dentro de esta regulación, que pueden puntualizarse de la siguiente manera:

- Deficiente regulación de la firma electrónica. La normativa se reduce a un par de artículos de la Ley de Telecomunicaciones, con

una sensación de vacíos que incide en la inadecuación a una realidad evidente.

- Carencia absoluta de un sistema registral electrónico. La seguridad a partir de un sistema registral electrónico es altamente comprometedor para que este derecho no sea entorpecido por alteraciones.
- Normativa sustantiva (regulación de sustancia o contenido) privilegia la realidad presencial que, no obstante soluciones transitorias en la administración de justicia, aún existen muchas limitaciones.
- Excesiva normativa secundaria en sectores o actividades regulados. Esta sobrerregulación termina siendo un obstáculo mayor en el ámbito de cumplimiento de ciertas empresas.
- Mantenimiento de trámites complejos y largos. Multiplicidad de registros.
- Normativa sancionadora en lugar de rehabilitadora; como ejemplo, se expone el procedimiento de concurso preventivo y quiebra, inscritos en el Código de Comercio boliviano.
- Inexistencia de incentivos para la formalización del agente informal, ausencia de modalidades para la constitución de empresas, desactualización por falta de regulación de contratos comerciales.

De otra parte, la realidad que expone la regulación sobre inversiones en el país, da cuenta que no existen

mensajes eficientes destinados a ellos, presentando deficiencias respecto de pilares esenciales, a saber:

**Seguridad jurídica:** Este principio caracteriza la noción tan difundida y tan poco practicada en los últimos quince años, a pesar de ser uno de los pilares caracterizadores del modelo economía plural, a decir del artículo 306 de la Constitución Política del Estado, constituyéndose también en una de las obligaciones que el Estado Boliviano se impone para sí, según lo descrito en el artículo 311 de la propia Constitución y que, lamentablemente, ha omitido cumplir a cabalidad.

El Estado Boliviano deberá predicar con el ejemplo, de tal suerte que –como un sistema jurídico constitucional– deberá impregnar todos los actos de la administración pública y la comunidad, a partir de instrumentos y mecanismos necesarios para que todos los ciudadanos y los inversionistas obtengan cierta garantía sobre la dinámica de sus relaciones, asociada a la certidumbre y estabilidad de una situación jurídica, lo mismo que la estabilidad del Derecho, la claridad de las normas y la permanencia de éstas en el tiempo; el funcionamiento adecuado y constitucional de los poderes del Estado; la predictibilidad de las consecuencias de las acciones propias y ajenas y el respeto por los derechos y situaciones adquiridas.

**Libertad:** Las restricciones regulatorias han dado cuenta de lesiones a la ‘libertad de empresa’, obstaculizando la

posibilidad de desinvertir cuando así el empresario pueda definirlo, sin mayor restricción que cumplir la normativa que se aplique al caso concreto.

La agenda que se aborde deberá permitir que este principio de libertad pueda impregnar así la dinámica empresarial; de tal suerte de preservar la libre iniciativa privada, la libre competencia y también la libre movilidad de los capitales. Las restricciones a tales libertades deberán estar expresamente anticipadas y deben tener, además, como fuente, originar el orden público.

**Igualdad:** No obstante, este valor se halla consagrado en la Constitución Política del Estado y referido, a tiempo de desplegar el desarrollo normativo inherente al ‘modelo de economía plural’, no es menos cierto que la desigualdad ha cobrado carta de normalidad los últimos quince años, explicando una serie de conductas y políticas públicas asumidas, despreciando el valor de la empresa privada y sustituyéndola peligrosamente por la empresa pública.

En este sentido, es inminente la necesidad de contar con un Estado que garantice el trato igualatorio para todas las actividades económicas que tengan elementos comunes y que, antes de condescender con conductas inequitativas, propenda la igual competencia entre actores económicos del mismo rubro. Es el juego de la competencia en el mercado, el que vigorizará a las empresas más allá de su procedencia y volumen, de tal suerte que este juego es el que debe restituirse y privilegiarse en los próximos 10 años.

El principio de igualdad también debe aplicarse, en tanto la nacionalidad de los inversionistas no debe suponer una ventaja o desventaja en el país; constituyéndose así en el fiel reflejo de una doctrina que, en el Derecho Internacional, se ha desplegado desde hace muchísimo tiempo en el mundo.

**Diversificación productiva:** La regulación boliviana sobre inversiones no se ha visibilizado como una herramienta para explotar las potencialidades y vocaciones productivas en el país.

Por lo tanto, la agenda de inversión privada deberá permitir que se generen espacios proclives a la diversificación productiva; de tal forma que impacte favorablemente en el espectro del sector productivo y origine corrientes de inversión privada hacia los sectores que se desean priorizar; por ejemplo, economía verde o circular, energía limpia, servicios asociados a la tecnología, turismo y gastronomía, entre otros. Para ello, la norma podrá generar mecanismos de direccionamiento de estas iniciativas, entre los que los incentivos juegan un papel especialmente importante.

En este marco, siguiendo la corriente de muchas economías de la región, Bolivia deberá utilizar la norma como un mecanismo de orientación y atracción de inversiones ‘de calidad’, entendiéndose como tales, a aquellas que tengan mayores probabilidades de generar encadenamientos y ‘derrames’, operando además en base a altos estándares en materia laboral y ambiental. En suma, la lógica regulatoria asociada al ámbito inversor, deberá desplegar

estos esquemas de *'targeting'* con la meta de generar inversiones en sectores relevantes para los propósitos de diversificación productiva y exportadora, lo mismo que el escalamiento hacia etapas más intensivas en las cadenas globales de valor.

### **Desarrollo incluyente o equitativo:**

La insuficiencia de la regulación como instrumento que acompañe políticas de crecimiento, progreso y desarrollo de manera incluyente y equitativo es también una falencia importante. En este sentido, el Estado debe trabajar en la otorgación de posibilidades de desarrollo de proyectos de inversión a los gobiernos nacional y subnacionales.

En esta comprensión, es no sólo aconsejable sino especialmente razonable, que la arquitectura normativa que vaya a construirse en torno a la necesidad de hospedar inversión, incorpore ciertas previsiones que –como en el caso del desarrollo productivo– permitan dirigir los flujos de inversión hacia zonas con potencial productivo y vocaciones específicas, de manera tal de construir así, polos de desarrollo económico diversos en el país, que no sólo provean del valor que da la inversión a los gobiernos nacional y subnacionales, sino que también puedan generar los impactos y valores beneficiosos para las comunidades circundantes en todos los aspectos.

Es así que el Estado, en una verdadera dimensión de gran gestor público, no deberá encargarse de gestionar los propios proyectos de inversión, a costa incluso de la eficiencia y rentabilidad de

los mismos y, sobre todo, redundando en la insatisfacción de las necesidades de los ciudadanos de las comunidades circundantes a los mismos, sino que, deberá proveer desde una visión macro, la posibilidad de generar proyectos de inversión con valor en aquellas regiones que se desean priorizar o fortalecer.

Por otra parte, la evaluación del régimen de arbitraje de inversiones –incorporado en la Ley No. 708– también expone problemas sustanciales cuya solución debe abordarse:

- Todas las controversias están sometidas a jurisdicción, leyes y autoridades bolivianas.
- Las decisiones del árbitro deben ‘proteger los valores de la Constitución Política del Estado’.
- El Arbitraje será nacional, contando con sede el territorio del Estado Boliviano y, no supone la limitación ni restricción de las potestades de fiscalización y control de las correspondientes entidades regulatorias y competentes.
- A falta de acuerdo para designar a los árbitros de parte, estos serán nominados por el secretario del Centro de Solución de Controversias del acuerdo regional al que Bolivia pertenezca y, a falta de éste, por el Secretario General de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya.
- El Tribunal Arbitral deberá aplicar la Constitución Política

del Estado, las leyes y normas de Bolivia para decidir sobre el fondo de la controversia.

- El Reglamento aplicable al trámite será elegido libremente por las Partes; si éstas no se ponen de acuerdo, será elegido por el secretario del Centro de Solución de Controversias del acuerdo regional al que Bolivia pertenezca.

El diseño del sistema de arbitraje en inversiones en el país, está específicamente pensado y escrito para que no funcione; dicha inutilidad se constituye en un mensaje, especialmente, adverso a la inversión.

### 3. Visión estratégica

El país no necesita únicamente reformar la regulación existente, sino que debe enfrentarse a la definición de dos decisiones estratégicas.

Por una parte y quizás la más importante, el Estado Boliviano, a través de sus gestores gubernamentales, lejos de la perspectiva ideal, deberá asumir medidas que permitan la atracción pronta y eficiente de inversiones, de tal suerte que la reforma parcial o total de la Constitución Política del Estado –conteniendo un nuevo modelo económico– deberá esperar un tiempo político y social más propicio, a fin de permitir el encauzamiento de los pactos que la importancia de tal trabajo demanda. En esta comprensión,

el sentido común y, sobre todo, la imperiosa necesidad de atraer flujos de dinero al país, imponen una decisión absolutamente pragmática –y así poco dogmática– de empezar a reformar la casa por el tejado, antes que empezar por los pilares y cimientos.

Por otra parte, el Estado Boliviano deberá asumir medidas también inminentes que permitan enviar los mensajes adecuados a los inversionistas, de manera de encaminar las modificaciones, complementaciones y enmiendas regulatorias tendientes a la apertura en los sectores priorizados e identificando las ventajas competitivas que se ofertan. En esta última línea está encaminado el contenido de este documento que, más allá de las necesidades de una reforma constitucional, plantea soluciones pragmáticas a la situación de las inversiones que posibilitan convertir a Bolivia, paulatinamente, en una plataforma proclive a la inversión privada, nacional y extranjera.

### 5. Propuestas

En lo que respecta a la reforma comercial, que es uno de los pilares de la agenda regulatoria para promover inversiones, debe considerarse que su impulso es importante para generar un proceso de actualización y la propia reforma, permitiendo la incorporación de elementos innovadores en la regulación que, si bien permitan la protección al comerciante, en suma, posibiliten la colaboración al desarrollo de las actividades comerciales en el país.

Las propuestas, en ese sentido, son:

- Creación de la empresa unipersonal de responsabilidad limitada, que trata de dotar al comerciante de una matrícula y estatus sin necesidad de comprometer todo su patrimonio, afectando sólo una porción de él, como ocurre en las sociedades anónimas y de responsabilidad limitada; es una forma interesante de permitir una diversificación de la actividad, sin exponerse enteramente.
- Abstracción del acto de comercio. El Código de comercio actual se ha limitado a enumerar todos los actos de comercio que incorpora un menú de todas las actividades que están dentro del rubro comercial. Lo que se necesita es abstraer el acto de comercio.
- Supresión del protesto notarial en ciertos valores. El protesto ralentiza la efectividad de un elemento llamado valor, que podía ser mucho más dinámica con la exigibilidad a partir de la fecha de su vencimiento.
- Incorporación de nuevos contratos comerciales: transferencia de tecnología, franquicia, leasing comercial. Este tipo de acuerdos permiten evitar la imposición de documentos predispuestos que perjudican al empresario nacional, que es el que toma la franquicia o *know how*.
- Estímulo para la formalización del comerciante informal con un trámite constitutivo simple. Es importante generar mecanismos fáciles para permitir el acceso a la formalidad, a partir de un registro de comercio rápido y eficiente.
- Reducción de documentos en la constitución de sociedades, ligado al punto anterior y siguiente; en este sentido, debería todo reducirse a replicar el número de la matrícula en todos los registros subsecuentes y derivados necesarios para el desarrollo de la actividad comercial, privilegiando la facilitación y simplificación, ante todo.
- Reencauzamiento del concurso preventivo y la quiebra, incidiendo en la generación de procedimientos rehabilitadores, de manera de generar mecanismos de salvataje ante problemas de insolvencia no imputables a ellos mismos.

Es necesario generar normativa puntual sobre la firma electrónica y el contrato electrónico, de tal suerte que puedan ser de uso recurrente y eficiente en el mercado de las transacciones en el país. El contrato electrónico viene aparejado a la notarización que supone una reforma sustancial al sistema notarial para que se tenga un registro de protocolos electrónicos que posea un nivel de aplicabilidad, tal cual el registro físico de los contratos que se desarrollan hasta el momento.

Por otra parte, es necesario abordar una reforma que permita contar con un sistema registral idóneo que se constituye en el reto más complicado; viene a ser el elemento más rígido porque requiere de una suerte de seguridades que se deben activar con la necesidad de brindar seguridad jurídica plena. Lo cierto es que el mundo requiere de esta dinámica de cambio.

En cuanto al pilar específico de la regulación de promoción y atracción de inversiones, es evidente que la Ley No. 516 – Ley de Promoción de Inversiones, por sí sola, no ha podido cumplir con el objetivo de atracción de inversiones privadas, nacionales y extranjeras, en ningún sector. Dicho cuerpo regulatorio está impregnado de los postulados de un modelo económico en el que el Estado tiene un rol preponderante en la planificación de la economía y en la propia gestión de la misma, permitiendo incluso su actuación como Estado Empresario y, por otro lado, por una visualización ideológica que penaliza, anticipadamente, la inversión privada y exalta las virtudes y potencialidades de la inversión pública.

Estos hechos, hacen imprescindible la necesidad de valorar una legislación cuyo objetivo sea el fortalecimiento, atracción y promoción de la inversión privada –nacional y extranjera– en el país, como elemento complementario a la inversión pública, construida sobre los siguientes supuestos de difusión internacional y visualizada como complemento natural y necesario de la inversión pública:

**Igual trato:** La legislación boliviana debe tratar a las empresas extranjeras del mismo modo que a las nacionales, sin establecer restricciones o condiciones especiales para su alojamiento y funcionamiento. La idea de la libertad de movimiento de los capitales es especialmente beneficiosa, en términos de contribuir al crecimiento de nuestro país. En términos globales, a mayor libertad de entrada, operación y salida, más atractivo será el país para los inversores.

**Identificación de los mecanismos de direccionamiento de la inversión,** a partir de la explicitación de ‘incentivos’ o ‘reglas de tratamiento’. En la primera vía, el Estado deberá valorar tres alternativas: (i) incentivos fiscales vía exenciones, rebajas impositivas y depreciación acelerada de las inversiones; (ii) financieros, a través de aportes directos, créditos subsidiados o préstamos y, finalmente (iii) indirectos, a través del acceso a infraestructura y servicios, concesiones y tratamiento especial.

En cuanto a las reglas de tratamiento, el Estado Boliviano deberá valorar el establecimiento de (i) medidas que reduzcan ciertos estándares, por ejemplo en materia laboral o, (ii) el fortalecimiento de la estabilidad económica y política a partir de la suscripción de acuerdos de integración o medidas sustitutivas o idénticas a los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI’s), la liberalización de flujos de comercio y capital, la desregulación de mercados, la garantía de derechos de propiedad intelectual y el fortalecimiento del sistema judicial, entre otros.

Tanto las disposiciones sobre incentivos como las que se refieren a las reglas, deben estar explicitados en la regulación; no puede pretenderse que el inversionista entienda mensajes que la normativa no contiene como claros y expresos y, menos aún, posibilitar que los incentivos o reglas específicas, sean elementos que se definan en mesas de negociación *vis a vis*, entre agentes gubernamentales y potenciales inversionistas.

**Mecanismos de estabilidad:** La seguridad jurídica es un pilar fundamental; pero, sobre todo, un concepto que debe traslucirse en los mensajes que profiere el Estado Boliviano, de tal suerte que, es importante generar esquemas de estabilidad jurídica destinados a proteger y preservar inversiones importantes para el país, otorgándoles garantías de certidumbre y estabilidad especiales, en tanto cumplan también con ciertos requisitos para ello.

Este esquema no sólo que es aconsejable, sino que es imprescindible a los fines de generar una ventaja competitiva respecto de los países de la región y no debe entenderse como una negación posible de la soberanía del Estado, sino más bien, debe ser visualizado como el ejercicio más eficiente de tal soberanía en favor, no de un inversionista, sino para el progreso y crecimiento cualificado de Bolivia.

En este sentido, la normativa sobre inversiones deberá prever la concreción de contratos de inversión a ser suscritos entre el Estado Boliviano y el inversionista, para ciertos proyectos, en ciertas

áreas o en ciertas regiones geográficas, mediante los cuales Bolivia otorga un régimen de estabilidad privilegiado a la inversión, durante un lapso de tiempo, según ámbitos específicos v.g. materia laboral, tributaria, entre otros, de tal suerte que en tal vigencia no puedan existir variaciones en las condiciones pactadas a tiempo de suscribir el contrato.

En tal marco, el Estado Boliviano podrá definir un esquema priorizado de celebración de estos contratos, generando así requisitos que tengan que ver con sectores, pero también con niveles mínimos de inversión y obligaciones inherentes que deban cumplir los inversionistas v.g. referidas a innovación, tecnología, empleabilidad, concatenación con entidades académicas, entre otras, contra la garantía de estabilidad y certidumbre de las condiciones económicas y otras relativas a la inversión, durante un período de tiempo, en específico.

**Garantía del derecho a la propiedad privada:** El capital es timorato, de modo que es imprescindible que la regulación –cualquiera que fuera su forma– envíe mensajes claros de protección y salvaguarda de la propiedad privada, lo que obviamente, alcanza hacia todos los activos relacionados con la inversión. Bolivia no puede, en una mala comprensión del ejercicio soberano de las facultades, allanar la propiedad privada de los inversionistas, sin ningún justificativo ni consecuencia.

Es evidente que esta garantía no es absoluta; así lo muestra la evolución de su tratamiento desde la década '30 del siglo pasado, en la que se empezó

a visualizar la expropiación como una medida excepcional y de última ratio, sobre la base de unos supuestos que se han ido perfeccionando en el tiempo.

Por ello, si bien la regulación de la materia ha de admitir que el inversionista deba convivir con la posibilidad de que su propiedad sea tomada por el Estado, en función del interés general, no es menos cierto que el Estado –incluso a partir de la Constitución Política del Estado de 2009– deba garantizarle un régimen de protección que se traduzca en el derecho a no ser afectado en el valor patrimonial de la inversión, a través del reconocimiento de una indemnización oportuna, justa y equitativa.

El Estado Boliviano, no sólo no debe asumir medidas de expropiación sin consignar la indemnización, sino que también debe abstenerse de manera absoluta, de asumir medidas que lesionen de tal manera los atributos de la propiedad que le reste todo o parte de su valor, sin un debido proceso que resulte en la solución indemnizatoria, como pueden ser nuevos tributos, regulaciones excesivas o cualquier otro acto confiscatorio o que restrinja, limite o interfiera irrazonablemente el goce de su propiedad, por parte de los inversionistas.

En lo que respecta a la regulación sobre solución de controversias, el sistema debe reconducirse de manera tal de preservar algunos fundamentos elementales, a saber:

**Neutralidad:** Cuando un inversionista y un Estado definen acudir al arbitraje de inversión pretenden, ante todo,

‘despolitizar las controversias’, evitando de esta manera la ‘presurización política’ sobre las partes y sobre todos los árbitros decisores. Por lo tanto, cualquier estructuración de este vehículo de solución de conflictos debe servir a los objetivos de equilibrar las relaciones interestatales desiguales, en el plano político y económico internacional y que pueden –no siempre sucede– traducirse en presiones diplomáticas. En tal sentido, la primera medida que el Estado Boliviano debe asumir a este respecto, es la de permitir la celebración de arbitrajes de inversión en sedes diferentes a la nacional, de manera tal de condecir con ese equilibrio y aislamiento que es sano, no sólo para el inversionista, sino para el propio Estado Boliviano.

**Sede y legislación aplicable en el fondo:** La fuerza de los argumentos que pueda esgrimir el Estado Boliviano, no radican en la rigidez o restricciones de la normativa.

Por un lado, el tema de la sede está, inevitablemente, unido a la ley aplicable al fondo de la controversia, temas de indudable importancia, tanto desde el punto de vista jurídico como formal, en tanto la ley de la sede, conocida como *lex loci arbitri* o *lex arbitri* será el sistema de referencia, que proporcionará el marco jurídico particular que se aplicará al arbitraje y las autoridades judiciales con capacidad de intervención sobre el mismo, sea en su faceta positiva (asistir a los árbitros como jueces de apoyo), o negativa (control de laudos).

Por otro, la ley aplicable al fondo (*lex causae*), que en el caso presente es

la boliviana, cumplirá una triple función: en primer lugar, desempeña una función para integrar las eventuales lagunas contractuales; en segundo lugar, cumple una función interpretativa para determinar el sentido de las cláusulas ambiguas u oscuras y, en tercer lugar, despliega una función restrictiva para anular las disposiciones de las partes contrarias a reglas de imperativo cumplimiento o indisponibles.

En este sentido, puede ser un mensaje altamente preocupante para la inversión, no sólo la imposición de la sede arbitral en el país, sino sobre todo la derivación jurídica de tal decisión que supone la interacción con un sistema de justicia cuyas calidades y funcionamiento están en entredicho, poniendo en serio riesgo la red de apoyo que pueda dar eficacia al arbitraje y seguridad a las partes.

El tema se complejiza, una vez emitido un Laudo Arbitral que pueda resultar favorable al inversionista y que, deba ser sometido al procedimiento de ejecución en Bolivia, procedimiento que puede presentar ciertos obstáculos por las razones inherentes a la naturaleza y eficiencia del sistema judicial en el país.

Por otra parte, en lo que respecta a la *lex causae* es indudable que las deficiencias de la legislación nacional sobre ciertos rubros, puede incidir directamente en la eficiencia de la labor resolutoria de los árbitros, de tal suerte que este obstáculo puede impactar de manera desafortunada en la solución del conflicto sometido a competencia de ellos.

En esta comprensión es útil asumir una solución equilibrada, de tal suerte que no se impida el ejercicio de las competencias de los árbitros en condiciones de libertad y respetando su profesionalidad, por lo tanto, la definición de una sede diferente de arbitraje, debe también valorar la posibilidad de reconocer la competencia de los árbitros, para acudir a la legislación de fondo que mejor pudiera adecuarse a la controversia sometida a su conocimiento, sin estar anticipada e indisolublemente ligados a la Constitución Política del Estado y regulaciones bolivianas.

**Reglas de procedimiento:** Es necesario estructurar mensajes claros sobre las reglas de procedimiento, acudiendo para ello a las más difundidas y con mayor utilización en el mundo. Bolivia no tiene necesidad de generar un esquema tan complicado que, a la postre, sea inútil, esa no es la misión de una regulación eficiente y, tampoco es el mensaje que los inversionistas deban recibir. Las normas de procedimiento de la UNCITRAL - CNUDMI, por ejemplo, brindan todas las garantías inherentes a un proceso arbitral en el que, por principio, las partes deben concurrir y actuar en igualdad de oportunidades y derechos.

La sola remisión a una norma inexistente lo único que hace, es demostrar al inversionista la poca o escasa voluntad política del Estado Boliviano, de atender procesos de solución de controversias con los inversionistas, en detrimento de la imagen de nuestro país en la región y en el mundo.

En lo que respecta a otras áreas importantes, en términos de propuestas regulatorias, debe decirse que, es necesario que Bolivia se proyecte y explore las formas de cooperación público y privada que permiten aprovechar las sinergias entre el Estado y la inversión privada y los atributos de cada sector, promoviendo la creación de capital social y aumentando la eficiencia en la ejecución de las labores estatales.

El sector privado puede contribuir con recursos y también con su capacidad de innovación, eficiencia, herramientas de negocios y su conocimiento del mercado; por el otro lado, el sector público puede continuar con su misión asegurando la provisión de bienes, regulando determinadas áreas económicas y mitigando riesgos que el sector privado por su propia cuenta no abordaría. Estas formas de cooperación estimulan la inversión privada adicional, contribuyen a disminuir los déficits públicos y liberan los recursos públicos para otros usos y, en general estimulan la economía como un sistema.

En ese sentido, el país debe proceder a regular las Asociaciones Público Privadas (APP), entendidas como relaciones jurídicas a largo plazo entre entidades públicas y el sector privado permitiendo la provisión de un bien o servicio público, en las cuales el sector privado asume un riesgo significativo y tiene a su cargo la responsabilidad de gestionar el bien o el servicio y su remuneración está asociada a su desempeño.

Estas relaciones jurídicas prolongadas otorgan indudables ventajas no sólo

para el Estado, sino sobre todo para la comunidad, a saber:

Permiten capitalizar la eficiencia que el sector privado tiene a la hora de ejecutar proyectos de provisión de bienes y servicios que impacta en la reducción de costos en el ciclo del proyecto y en el tiempo de implementación. A la hora de estructurar la operación, el sector privado tendrá en cuenta elementos tan importantes como el costo de mantenimiento y operación del proyecto, de tal suerte de redundar en costos de construcción más altos, con tal que los costos de un ciclo amplio del proyecto sean menores, contrariamente, a lo que puede suceder con el sector público en el que se procura el bien público a un costo bajo.

La APP está financiada, total o parcialmente por recursos privados, de tal suerte que el Estado podrá destinar sus recursos a otros proyectos o la satisfacción de otras necesidades prioritarias de la población.

La APP también posibilita un impacto sustancial referido a la transferencia de tecnología e innovación desde el privado hacia el Estado y la sociedad, en general, de tal manera de contribuir a generar capacidad en el país.

Esta forma de cooperación también posibilita que el mantenimiento y prestación del servicio se despliegue de acuerdo con unos cánones razonables de eficiencia, lo que obviamente impacta favorablemente en los altos objetivos del Estado.

Bolivia tiene la necesidad de generar un espacio de mensajes, a través de un marco regulatorio específico

que permite la posibilidad de acoger inversionistas que deseen trabajar en este esquema de cooperación con el Estado que, defina claramente las condiciones, los requisitos a cumplir por el inversionista, los incentivos que podrán caracterizar tal relación jurídica y el mecanismo de coordinación e intervención de una y otra parte; elementos todos que están subordinados a los pilares filosóficos e incorporación de elementos relevantes sobre normativa de inversión, anotados anteriormente en este documento.

Finalmente, es inevitable que se aborden otras propuestas regulatorias específicas, traducidas, por un lado, en la eliminación de las restricciones normativas que, al día de hoy, el Estado Boliviano consigna para las inversiones, impidiéndoles desinvertir so pena de proceder a la creación de Empresas Sociales.

Otro tema de urgente abordaje tiene que ver con la abolición de una visión errada de jerarquización de derechos, pretendiendo que unos tienen mayor relevancia y eficacia frente a otros. En este ámbito defectuoso, puede anotarse la legislación laboral con disposiciones que, además de provenir de la década del '30, entienden que el empleador no tiene derechos y las regulaciones tributarias que contribuyen a explicar un gran esfuerzo fiscal, por parte de un universo reducido de actores formales.

El Estado debe también practicar un examen de mejora de la *capacidad de gobierno*. Desde esta perspectiva, Bolivia debe examinar el grado de institucionalidad del país, lo mismo que la vitalidad

de los esquemas de gobernabilidad, es decir, la forma en que las decisiones se toman y se ejecutan. Esta capacidad, está inevitablemente ligada con los poderes del Estado, sus formas de comunicación y el respeto al derecho, en general, como fuente de estabilidad y, sobre todo, como referencia de ejercicio democrático.

Bolivia debe también evaluar y mejorar la *capacidad de gestión* que tiene que ver con la calidad del aparato judicial y de la administración pública, es decir con la capacidad de los administradores de justicia de interpretar adecuadamente el ordenamiento y reducir la arbitrariedad en la ejecución de las normas, y la existencia de mecanismos alternativos de solución de controversias, como el arbitraje, la conciliación y la negociación.

El país también debe valorar una mejora en la *capacidad de producción normativa* que atañe, especialmente, a la calidad del derecho positivo o bloque de legalidad, entendido como la totalidad del ordenamiento jurídico. Sobre esta capacidad, el país debe tener la habilidad de analizar la forma en que nacen las normas.

Unas, a nivel legislativo, en el caso de las leyes propiamente dichas, y otras a nivel de la administración pública en la forma de decretos, reglamentos, entre otras. Es necesario que, puedan examinarse la naturaleza de los procesos de diseño y promulgación de Leyes. Bolivia tiene leyes estupendas pero que no se cumplen, pues no se adecúan a la realidad, no se han establecido los mecanismos institucionales para que se cumplan

o han sido, ilegalmente, rebasadas por disposiciones de inferior jerarquía.

Bolivia debe volver a mirar el mundo, como un espacio proclive para hacer negocios. En este entendido, es urgente posibilitar la generación de esquemas de cooperación comercial a nivel global. Los Tratados Bilaterales de Promoción de Inversiones que han sido denunciados, han dejado un espacio enorme de insatisfacción para los inversionistas; es inminente la necesidad de adoptar medidas que posibiliten la restitución

o sustitución de estos mecanismos, de tal suerte de permitir que Bolivia sea un espacio amigable y proclive a la inversión, con la seguridad jurídica como elemento de afianzamiento.

Las propuestas de reforma y ajustes regulatorios, en el contexto de una agenda de inversión privada 2030, no responden a un mero ejercicio intelectual, sino antes bien constituyen una necesidad ineludible, de manera tal de alentar y sobre todo conseguir el progreso, desarrollo y crecimiento del país.

El impulso de la inversión privada, como elemento ineludible de complementación a la inversión pública y como generadora de una serie de beneficios para la sociedad boliviana, constituye un requisito fundamental para reactivar el sector productivo y dinamizar la economía.

Esta iniciativa se basa, primordialmente, en uno de los principios fundadores de la actividad empresarial, que es la libre empresa. Nuestro país precisa ahondar en los rumbos de la libertad y, la actividad económica, no está exenta de los impactos del ejercicio de importante valor. Del mismo modo, es imprescindible que la inversión privada, además de ser visualizada por sus connotaciones económicas, también sea reconocida como un instrumento de realización de la libertad humana de crear, generar riqueza, construir y movilizar esfuerzo y capital.

La propuesta tiene relación con la necesidad fundamental de una institución como la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia que, —desde hace casi 60 años—, está reivindicando, permanentemente, el valor de la iniciativa privada en el país, como fuente generadora de riqueza para el Estado, para los empresarios, para los empleados y para los consumidores, en suma, para todos los bolivianos.



ISBN: 978-9917-9874-7-5



9 789917 987475