

Este documento presenta una Propuesta de Política Pública orientada a fomentar el incremento de la inversión en el país. Los mecanismos que se proponen están dirigidos a atacar los obstáculos que encuentran las empresas en el ámbito laboral, de acceso a tecnología e información y de asimetrías regionales. Además se proponen mecanismos de apoyo a la internacionalización de las empresas y marcas bolivianas como herramienta para adquirir nuevos conocimientos tecnológicos.

El reto de la Inversión: Incentivos para fomentarla

Propuesta de Política Pública

Unidad de Análisis Legislativo



CEPB

Confederación de Empresarios
Privados de Bolivia

1. Introducción.

La relación entre inversión y crecimiento ha sido uno de los tópicos más estudiados y controversiales en la literatura económica, ya que si bien existe un consenso generalizado sobre los efectos positivos de una mayor tasa de inversión sobre el crecimiento, sus fuentes, los sectores donde se dirige la misma y su sensibilidad tanto al clima macroeconómico como a la institucionalidad en torno a la inversión son factores básicos para medir la magnitud de sus impactos.

En este sentido, la necesidad de contar con herramientas de incentivo a la inversión, junto con un marco normativo claro, que permitan tener certeza en el mediano y largo plazo respecto a las condiciones básicas sobre las que el inversionista se va a desenvolver es fundamental. No solo para facilitar el necesario proceso de adaptación de determinados sectores industriales tradicionales a las nuevas formas de producción, sino también teniendo en cuenta el nuevo rol que desempeña el Estado, en el contexto económico.

Adicionalmente, las diferencias estructurales entre las regiones del país hacen necesarios planes de fomento a la inversión que permitan el desarrollo de las potencialidades de cada una de ellas a la vez que disminuyan las diferencias que se observan a partir de las asimetrías en las mismas. El fomento de la inversión debe permitir procesos de racionalización y modernización del segmento empresarial en cada región, fortaleciendo el tejido productivo e impulsando la creación significativa de puestos de trabajo de calidad.

En este sentido, la promulgación de la Ley de Promoción de Inversiones, el 4 de abril del 2014 estableció el marco jurídico e institucional general para el fomento de las

inversiones en Bolivia, clarificando el panorama respecto a las inversiones extranjeras y el ámbito de la resolución de conflictos, recalcando los principios enunciados en la Constitución Política del Estado como seguridad jurídica, igualdad, estabilidad y respeto a la propiedad privada.

A partir de esto, los principios de respeto mutuo y equidad entre los inversionistas y el Estado se convierten en condiciones fundamentales en un contexto donde el concepto de economía es plural, ya que la organización, control, fiscalización y todo el entorno normativo referidos a las relaciones entre los diferentes actores deben ser claramente expresados y entendidos.

Sin embargo, esta ley deja a futuro diseño el esquema de incentivos para fomentar la inversión, en función del tipo y sector donde se ubiquen los proyectos de inversión. Este hecho, que en principio parece inconveniente, ofrece la posibilidad de diseñar esquemas de incentivos diferenciados, es decir, que atiendan las particularidades de cada actividad económica, y progresivos, de forma tal que sólo acompañen a las empresas durante su nacimiento y maduración, y retirarlos cuando estén plenamente desarrolladas, entre otras características.

En este contexto, proponemos un conjunto de sistemas de incentivos que podrían establecerse desde el sector público, que impulsen las tasas de inversión productiva y que contribuya a eliminar las disparidades regionales que se observan a partir de la excesiva concentración en determinadas actividades en las regiones del país, dificultando el desarrollo armónico de la economía nacional.

Los incentivos que se proponen no son de carácter fiscal, ya que estos son los de mayor difusión dentro de las medidas aplicadas hasta ahora y entendemos que serán de aplicación en las políticas públicas del Gobierno. En este sentido, lo que se busca es proponer medidas complementarias a las ya existentes, de tal forma de construir un esquema integral, que permita el incremento de la inversión, tanto en nuevos proyectos como para la expansión de empresas ya existentes.

El reto de la Inversión: Incentivos para fomentarla

El documento se organiza de la siguiente manera: en la segunda sección se presenta un breve análisis de la inversión a nivel macroeconómico y de los factores institucionales y económicos que inciden en las decisiones de inversión. Luego se presentan un conjunto de propuestas de programas y planes de política pública que podrían favorecer el incremento de la inversión en el país. Finalmente, en la última sección se identifican algunas medidas de acción inmediata.

2. El estado de la inversión.

Los datos de la inversión en Bolivia muestran una tendencia preocupante, toda vez que aun cuando en términos nominales ha crecido considerablemente, sobre todo en los últimos ocho años, en términos del PIB ésta se ha mantenido cerca al 17%, con picos en algunos años relacionados a la aplicación de medidas de política económica pero que no han sido sostenibles en el tiempo.

Si se observa la tendencia de la inversión desde 1990, año en el que se promulgó la Ley de inversiones N° 1182, la Inversión total ha oscilado entre 11 y 23,6% del PIB, lo que además revela que ésta es sumamente procíclica, lo que incrementa la vulnerabilidad de la economía ante los shocks externos.

Por fuente de capital, en los últimos 21 años, la inversión pública ejecutada, como porcentaje del PIB, se ha mantenido alrededor del 7,9%, siendo la principal fuente de inversión durante todo este periodo, tendencia que en los últimos años ha aumentado considerablemente, alcanzado el 12,5% del PIB en el 2013, lo que es consecuente con la mayor disponibilidad de recursos de este sector así como con la política de expansión del aparato público hacia actividades productivas.

La Inversión Extranjera Directa (IED) ha representado, en promedio, el 4,5% del PIB, con picos de algo más de 12%. Sin embargo, sin tomar en cuenta la inversión entre 1997 y 1999, periodo en el que el proceso de capitalización atrajo grandes volúmenes de inversión que no son comparables con el resto de la serie considerada para este documento, el promedio de IED en Bolivia cae por debajo del 3,8% con respecto al PIB, lo que muestra claramente la ausencia de incentivos fuertes para estos capitales en

Bolivia más allá de los que se presentan en las áreas extractivas de la economía.

En el caso de la inversión privada, su comportamiento ha sido sumamente volátil, y en gran medida reactivo a los ciclos de la economía. Así, mientras que en promedio ha representado el 4,1% del PIB en todo el periodo mostrado, ha tenido picos a la baja y al alza del -2,2 y 10,7% respectivamente, lo que representa la más alta variabilidad de las tres fuentes de inversión en el país. Adicionalmente, su comportamiento ha actuado como amortiguador en las variaciones de la IED.

Ahora bien, los motivos que explican estas bajas tasas de inversión, al menos hasta el 2004, deben entenderse en función de las condiciones que enfrentaba economía boliviana.

Así, durante gran parte de los 80's y 90's, las restricciones de liquidez que se registraban justifican en alguna medida las bajas tasas de inversión pública, esto porque las demandas y necesidades de corto plazo achicaban fuertemente el espacio fiscal obligando a priorizar el gasto corriente por sobre el de capital. Sin embargo, estas restricciones empiezan a desaparecer a partir del incremento del precio de los hidrocarburos, lo que permite que el sector público disponga de una considerable fuente de ingresos.

Por otra parte, la inversión pública es altamente dependiente de las decisiones de política económica, incluidas las presiones regionales para lograr la realización de proyectos que apuntalen el desarrollo de los departamentos pero que en muchos casos resultan en la ejecución de proyectos sobredimensionados, de alto costo e incluso no operativos, lo que ha repercutido en que las inversiones del Estado no muestren la

productividad deseada. Adicionalmente, la realización de proyectos de alto riesgo, tales como la prospección y exploración de recursos naturales, normalmente con bajas probabilidades de éxito¹, han estado casi siempre en manos del Estado, por lo que los retornos de estas inversiones tienden a ser escasos.

Por su parte, la baja inversión privada nacional tiene su correlato en el reducido ahorro disponible en el sector financiero nacional, que al menos hasta finales de la década de los 90's no podía apalancar grandes proyectos de inversión o proyectos relativamente riesgosos, por lo que los proyectos que obtenían financiamiento, al ser los más seguros, también eran los de menor rentabilidad, lo que se tradujo en el deterioro de las condiciones para la reproducción y acumulación de capital. La inestabilidad política e institucional también ha sido un factor que ha frenado el despegue de la inversión privada en el país, toda vez que esta no solo repercute en los tiempos de producción y entrega de los productos, sino que también tenía un impacto en la posibilidad de ampliar los mercados externos para las manufacturas bolivianas.

Aquí también se debe incluir a la excesiva burocratización que se observa, no solo en los requerimientos para llevar adelante un emprendimiento, sino también en el tiempo necesario para cumplir con todas las obligaciones fiscales y sociales que se contemplan en la legislación.

Finalmente, aunque existe fuerte discrepancia entre los estudios en cuanto a la inducción (crowding-in) y desplazamiento

El reto de la Inversión: Incentivos para fomentarla

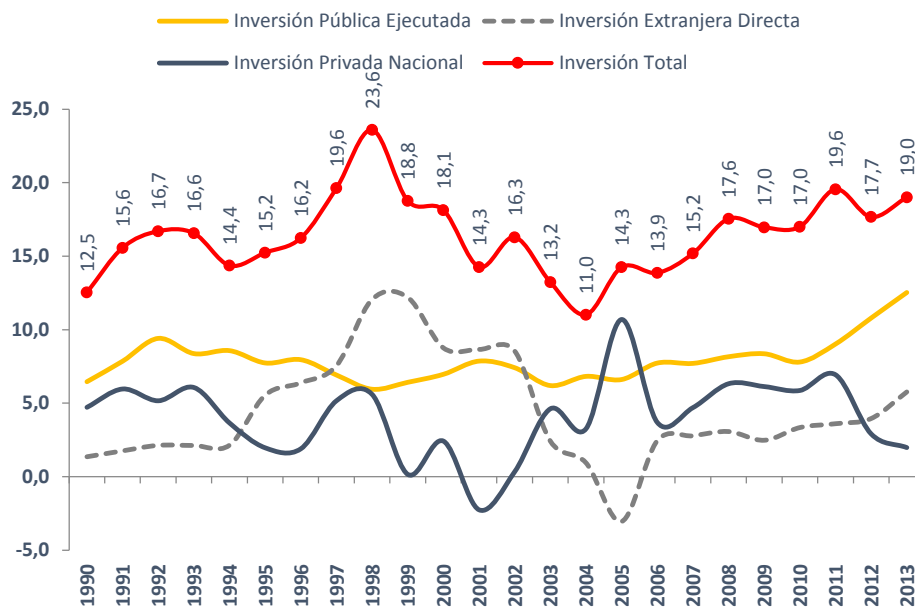
(crowding-out) de la inversión privada por parte de la inversión pública, existe mayor evidencia de que la inversión pública en infraestructura es complementaria a la inversión privada mientras que la inversión pública en sectores productivos, donde tradicionalmente el sector privado ha sido más eficiente, tiende a desplazar a los capitales privados.

En el caso de la IED, el atractivo de la economía ha estado siempre atado al sector de los recursos naturales y por lo tanto a su contexto de precios. En este sentido, aun cuando se han registrado muchos esfuerzos por parte de los hacedores de política pública para atraer capitales extranjeros, algunos de los cuales han mostrado resultados palpables en el tiempo, los flujos de estos capitales hacia el país no han mostrado un incremento sustancial, en comparación a los registrados en economías vecinas que compiten directamente con la nuestra. En este sentido, la señalización de las políticas públicas, en cuanto al control del Estado en determinadas áreas, parece explicar la reticencia de los inversionistas extranjeros respecto a Bolivia.

A partir de este escenario, y sobre todo en los últimos ocho años, se debe resaltar que gran parte de las restricciones financieras se han atenuado o desaparecido completamente, mientras que la estabilidad macroeconómica ha servido de sustento para lograr también un periodo de estabilidad política y social relativamente largo, por lo que queda claro que después de estas condiciones hacen falta una suerte de incentivos de segunda generación, que ataquen principalmente aquellos factores de orden institucional.

¹ Como ejemplo, en el sector hidrocarburífero la tasa de éxito real, es decir de pozos en producción efectiva en relación al número de pozos explorados está entre el 10 y 25%. Como dato, según el presidente de YPFB en Bolivia la tasa de

éxito es de solo el 20% http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/economia/20140816/villegas-de-cada-10-pozos-que-se-perforan-en-bolivia-2-son_270392_593530.html

GRÁFICO 1
**INVERSIÓN EN BOLIVIA, POR FUENTE DE RECURSOS
(en porcentaje del PIB)**


FUENTE: Elaboración propia con datos del INE.

Si se observa la inversión por habitante en edad de trabajar y a precios constantes, ésta también muestra el comportamiento relativamente bajo, que si bien empieza a revertirse el 2004, gira siempre en torno a los valores históricos.

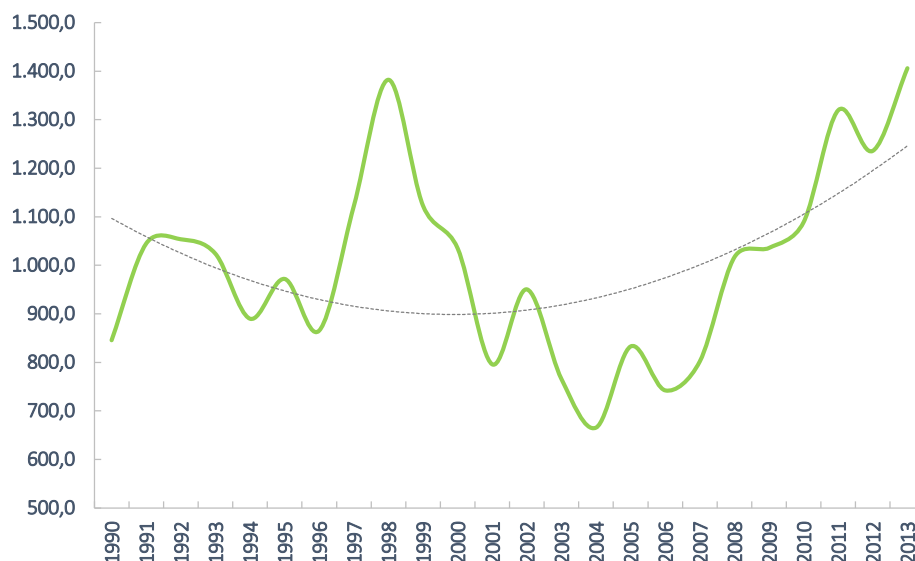
En promedio, entre 1990 y 2013 se ha invertido a razón de mil bolivianos por año por habitante en edad de trabajar y aun cuando se observa este indicador por periodos este número no es significativamente diferente. Así, mientras que entre 1990 y 1996 la inversión per cápita era de 956 bolivianos, durante el periodo de capitalización la inversión real per cápita (1997-2000) sube a 1.165 bolivianos para luego, entre 2001 y 2004 a causa de las crisis internacionales, volver a caer a sus valores más bajos, llegando en promedio solo a los 794 bolivianos por habitante en edad de trabajar.

Finalmente, entre 2005 y 2013 se registra un continuo incremento de la inversión per cápita, lo que se explica en gran medida por la mejora en las condiciones externas, junto con una mejora en el dinamismo del mercado interno, aunque este incremento significa más bien una recuperación respecto a los valores que se habían registrado a principios de la década de los 90's. En promedio, durante este periodo, la inversión per cápita estuvo en el orden de los 1.053 bolivianos por habitante en edad de trabajar.

En este sentido, la cifra de inversión por trabajador ha sido sumamente baja en todo el periodo analizado, lo cual además de expresar los problemas cíclicos de la economía demuestra también las dificultades en la acumulación de capital que se observan en la economía boliviana, ya que los incrementos en el tiempo tienden a ser muy pequeños y por lo tanto insuficientes para hacer frente a la depreciación natural del capital o para lograr un salto en la tecnológico.

GRÁFICO 2

INVERSIÓN PER CÁPITA
(en bolivianos de 1990, por persona económicamente activa)



FUENTE: Elaboración propia con datos del INE.

Ahora bien, si se busca entender estas bajas tasas de inversión, debe identificarse en principio cuales son las variables de mayor impacto o incidencia sobre las decisiones de inversión. En este sentido, tal como hemos mencionado, existen no sólo condiciones básicas, sino también factores que están relacionados a la eficiencia de las inversiones y finalmente a la innovación y sofisticación de los emprendimientos que son posibles de llevar adelante en el país².

En este sentido, está claro que dentro de las condiciones básicas, el entorno macroeconómico es el factor sobre el cual más se ha trabajado en las últimas décadas, sobre todo a partir de la crisis de la deuda de mediados de la década de los 80's, que derivó en uno de los procesos inflacionarios más grandes de la historia y que luego impactó fuertemente en la estabilidad de la economía real, debilitando al sistema financiero y

reduciendo el dinamismo del consumo de los hogares.

Con las tasas de inflación relativamente controladas, un crecimiento gradual de las reservas internacionales y una disciplina fiscal relativamente fuerte durante los últimos 20 años, Bolivia ha mostrado una continua mejora en estos indicadores, lo que se ha reflejado tanto en rankings relacionados directamente a la inversión, como a aquellos destinados a medir competitividad, el clima de negocios o la libertad económica entre otros.

Dos factores que también han registrado una mejora considerable, respecto a mediados de la década de los 80's, son los relacionados a la educación primaria y la salud (las condiciones del capital humano), y a la infraestructura, aunque en ambos casos se deben matizar los avances. Así, la infraestructura caminera ha mostrado avances considerables, sobre todo en los últimos veinte años, pasando de un

² La identificación de los factores que inciden en la inversión y su clasificación se realizan en

función de lo propuesto por el FMI en sus reportes sobre Inversión y Competitividad.

total de 46.311 kilómetros de carreteras en 1992, de los cuales 4% correspondían a caminos pavimentados, 33% a ripio y 63% a caminos de tierra, a algo más de 86.619 kilómetros en el 2012, de los cuales 13% son de pavimento, 36% de ripio y 51% de tierra, lo cual representa un crecimiento de la red vial del 87%, impulsado sobre todo por el incremento en los caminos de pavimento, el cual entre 1992 y 2012 ha sido de 478,5%. Sin embargo, en términos de transporte, el acceso a la infraestructura portuaria, a causa del carácter mediterráneo del país, sigue siendo un determinante hacia la baja en este factor.

En el caso de la educación primaria, la cobertura bruta sistemáticamente ha superado el 90% a nivel nacional, aunque siguen observándose diferencias en función del género, ya que esta cifra es menor en el caso de las mujeres. Adicionalmente, por departamento, siguen siendo los del eje central aquellos que concentran mejores indicadores, por lo que las asimetrías estructurales por región se siguen observando.

Ahora bien, los factores institucionales, que incluyen elementos como la facilidad de hacer cumplir los contratos a través de vías legales y administrativas, dificultad de pago y cumplimiento de las obligaciones legales y el grado de burocracia, entre otros, son la condición básica que menor desarrollo relativo ha mostrado, y por lo tanto, una de las áreas donde mayores medidas se pueden llegar a aplicar en el diseño de un esquema que fomente la inversión.

En contrapartida, mientras que las condiciones básicas parecen haber recibido gran atención, las condiciones para la eficiencia, relacionadas directamente con sus retornos y para la innovación y sofisticación

El reto de la Inversión: Incentivos para fomentarla

de las inversiones son las que mayores medidas de política demandan.

Así, aún cuando los indicadores de profundización y extensión del sistema financiero están dentro de los más altos de la región, los problemas con la eficiencia del mercado de bienes siguen persistiendo y están explicados principalmente por la excesiva fragmentación del mismo, la predominancia del contrabando y la falta de desarrollo de mercados secundarios, principalmente en cuanto a bienes de capital.

Respecto a los problemas relacionados al mercado laboral, la dualidad del mismo, relacionada a la coexistencia del ámbito formal e informal es el principal problema, a partir del cual se derivan otros como las asimetrías de información, los elevados costos de contratación y la dificultad para coordinar la oferta y demanda laboral.

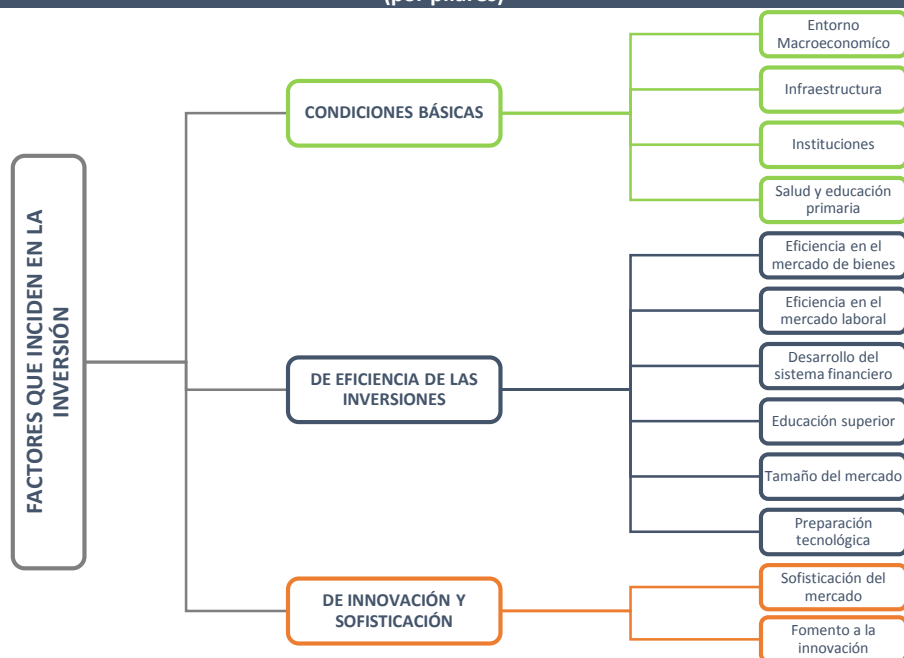
En este sentido, la aplicación de mecanismos de señalización (como la de certificación de capacidades), de ayuda para la formación en el empleo y otros se pueden constituir en una de las principales herramientas para fomentar la inversión en el país.

Junto con esta debilidad en el mercado laboral, surge también el problema del tamaño del mercado interno, que tradicionalmente ha sido estrecho y acotado, por lo que la posibilidad de llevar adelante grandes emprendimientos es limitada si no se piensa en el mercado externo como principal objetivo.

Evidentemente, en los últimos años el crecimiento del mercado interno ha sido sustancial, sin embargo Bolivia sigue siendo una de las economías más pequeñas de la región, con el agravante de la cada vez mayor dependencia de los ingresos externos provenientes de exportaciones de recursos naturales.

GRÁFICO 3

**FACTORES QUE INCIDEN EN LA INVERSIÓN
(por pilares)**



FUENTE: Elaboración propia.

A partir de esto se debe resaltar que tradicionalmente los esquemas de incentivos para fomentar la inversión pasan en general por medidas de orden fiscal, ya sea a través de exenciones, totales o parciales, tasas diferenciadas o devolución de impuestos, gravámenes u otras cargas fiscales. Sin embargo, en muchos casos los inversionistas valoran mucho más incentivos relacionados a la formación de capacidades laborales, de acceso a mercados internacionales o de fomento a la inversión en determinadas áreas geográficas, que en general se aplican antes o durante el proyecto y no sólo, como el caso de algunos incentivos fiscales, después de completado el ciclo de negocio.

En este sentido, además de considerar las condiciones necesarias para atraer inversiones, es necesario tomar en cuenta también las diferentes etapas del ciclo de inversión, ya que las necesidades en cada una de ellas no son homogéneas y por lo tanto, las

herramientas para otorgar incentivos y ayuda a los proyectos empresariales son diferentes.

Así, mientras que en la etapa de pre inversión los principales problemas pueden aglutinarse en torno al acceso a la información y la financiación, durante la etapa de inversión en si misma son factores relacionados más a las cargas tributarias y arancelarias, acceso a mercados y disponibilidad de mano de obra para poner en marcha el proyecto, los que se constituyen en los principales obstáculos.

Finalmente, una vez realizada la inversión, durante la etapa de recuperación, los problemas de las empresas que han logrado afianzar su posición en el mercado, pero que aun así pueden seguir realizando inversiones, pasan más bien por la sofisticación, tanto de sus procesos productivos como administrativos, lo que evidentemente está vinculado al acceso a mejor tecnología y que lleva a su vez a la necesidad de capacitación del personal del que se dispone.

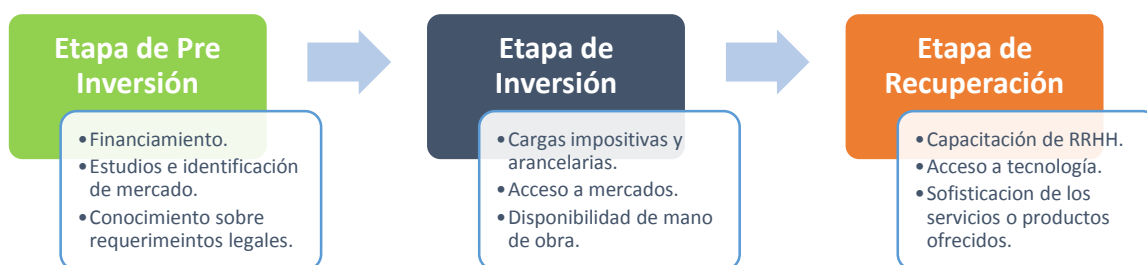
Como se puede ver, aún cuando las etapas de los emprendimientos plantean necesidades diferentes, en cada una de ellas es posible que la empresa siga llevando adelante inversiones para lograr crecimiento, ya sea horizontal o vertical, por lo que los formatos y esquemas de apoyo a la inversión, que tradicionalmente se han diseñado en función de las dos

El reto de la Inversión: Incentivos para fomentarla

primeras etapas y que casi por definición son aquellas en las que mayores vulnerabilidades se observa, han descuidado en buena medida el hecho de que también en el momento de la recuperación de la inversión, cuando la empresa ya está establecida, se puede apoyar a la misma fomentando el crecimiento y el logro de economías de escala y de ámbito.

GRÁFICO 4

ETAPAS DE LA INVERSIÓN Y PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS



En este contexto surgen algunas características de la economía boliviana que se deben tomar en cuenta a la hora de fomentar la inversión son:

- Los esfuerzos del sector público (a través de los fuertes flujos de inversión que ha estado inyectando en la economía), por sí solos, no pueden garantizar un mejor desempeño de la economía, y por lo tanto, mejores niveles de bienestar para la sociedad.
- Por otro lado, la falta de identificación de sectores clave para la economía, que faciliten el direccionamiento de las inversiones públicas y privadas se ha vuelto una de las principales deficiencias a la hora de diseñar una política que fomente la inversión.
- La necesidad de revisar el marco impositivo se convierte también en una prioridad a la hora de facilitar la inversión en Bolivia. La existencia de regímenes especiales se ha convertido en uno de los

principales factores que explica la informalidad y atomización de los emprendimientos privados en la economía.

- Una excesiva judicialización de las relaciones laborales obrero-empleador, que han derivado en altos costos de contratación, junto con desincentivos a la capacitación atentan contra el crecimiento de las inversiones. Estos factores, entre otros, afectan de forma negativa a la productividad de la fuerza laboral en Bolivia.
- La baja productividad de la mano de obra boliviana, que está relacionada tanto a problemas en el ámbito educativo como a la falta de programas de capacitación laboral es un elemento prioritario que puede solucionarse, en parte, desde el ámbito laboral. En este contexto los costos de identificación de las capacidades laborales es muy alto para los posibles empleadores.

3. Incentivos laborales.

Como se ha mencionado, uno de los principales problemas, no fiscales, que afectan al desarrollo de la inversión son las restricciones en la oferta laboral, no solo en cuanto a su nivel de formación, sino también en función del alto costo que le representa a las empresas el encarar planes y programas de formación en un esquema legal tan rígido como el que se ha ido construyendo en el país.

Esto, al mismo tiempo que desincentiva una mayor contratación por parte de las empresas, afecta al acceso al mercado laboral, digno y de calidad, a trabajadores de grupos vulnerables como mujeres, jóvenes, adultos mayores y personas con algún tipo de discapacidad.

En este sentido, se plantea una serie de programas que se basan principalmente en programas ya existentes o realizados en anteriores ocasiones. La diferencia en este caso radica en la coyuntura y los objetivos de los mismos, ya que mientras que en momentos anteriores estos planes se aplicaban como política paliativa ante contextos de crisis (lo que al mismo tiempo los limitaba por la vía del financiamiento).

De esta forma, se plantean extensiones de los programas ya existentes en los casos relacionados a desempleo juvenil o para contratación de trabajadores con necesidades de coordinar su actividad laboral con el estudio³.

A partir de esto, son dos los ejes sobre los cuales se hace propuestas de política pública, el primero está relacionado al ámbito de la formación, que a su vez está compuesto por cuatro áreas, por lo que las propuestas que se plantean son generales y por lo tanto deben adaptarse a cada una de las etapas identificadas en el proceso de formación laboral.

El segundo conjunto de propuestas está relacionado directamente a la creación de empleo, con especial énfasis en el fomento de la contratación de aquellos sectores de la población que mayores obstáculos encuentran a la hora de acceder al mercado laboral sin descuidar que estos son programas que deben, principalmente, fomentar la inversión y por lo tanto disminuir las rigideces laborales.

³ Al respecto se sugiere revisar <http://www.pae.gob.bo/> donde se encuentran al

menos tres planes en funcionamiento en la actualidad.

3.1 Incentivos para la formación.

Los programas de formación deben estar enfocados en las distintas etapas que comprenden a la misma:

- a) **La formación de demanda:** que abarca las acciones formativas promovidas por las empresas y las acciones individuales de formación financiados total o parcialmente con fondos públicos, para responder a las necesidades específicas de formación planteadas por las empresas y sus trabajadores.
- b) **La formación de oferta:** que comprende los planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados y las acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados con el fin de ofrecerles una formación que les capacite para el desempeño cualificado de las profesiones y el acceso al empleo.
- c) **La formación en alternancia con el empleo:** que está integrada por las acciones formativas de los contratos para

la formación y por los programas públicos de empleo-formación, permitiendo al trabajador compatibilizar la formación con la práctica profesional en el puesto de trabajo.

- d) **Las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación:** que son aquellas que permiten mejorar la eficacia de la formación profesional para el empleo.

En este sentido, se propone un sistema de subsidios otorgados por el Estado y que les permitan a los trabajadores destinar esos fondos para su propia formación profesional. La cuantía de las bonificaciones podría variar en función del tamaño de la empresa así como también en función de la ubicación geográfica, en el caso de que se quiera fomentar la inversión en determinadas áreas o departamentos, como también en función de la situación socioeconómica del trabajador. Así, en líneas generales, un esquema tentativo podría estar constituido como sigue:

CUADRO 1

BONIFICACIONES A LAS CUOTAS DE SEGURIDAD SOCIAL		
Tipo	Incentivo	Detalle
Programas de apoyo a la formación propia.	Bonos o transferencias a los trabajadores para que estos realicen acciones para la mejora de su cualificación. Estos montos son transferidos a las entidades de formación profesional.	Estas bonificaciones son progresivas y en función del número de empleados, así, mientras que las empresas pequeñas (hasta 5 empleados) pueden acceder a bonificaciones de hasta el 100%, las empresas grandes tendrían un techo a determinar.
Programas de permisos individuales a trabajadores.	Bonificaciones en los montos pagados a la Seguridad Social para las empresas que concedan permisos individuales de formación a sus trabajadores.	Las bonificaciones equivalen a los costos salariales de los permisos concedidos, con determinados límites establecidos en función de la carga horaria de los cursos de formación y el número de empleados de las empresas.

3.2 Incentivos para el empleo.

La actual propuesta de política pública, parte de ayudas estatales consistentes en su mayoría en programas de empleo dirigidos a grupos específicos de la población (en

especial de trabajadores desempleados de grupos vulnerables como mujeres en general, jóvenes entre 18 y 30 años, desempleados de larga duración, desempleados mayores de 45

años, y personas con discapacidad) y al que puedan acceder las empresas del sector privado, con el objeto de fomentar luego la realización de contrataciones de carácter estable.

Evidentemente, estos programas deben estar focalizados no sólo en función de las empresas, sino también de los segmentos poblacionales que se encuentran ofreciendo sus servicios en el mercado laboral, por lo que el esquema de programas que se presenta a continuación es meramente enunciativo y de ninguna manera limitativo.

El reto de la Inversión: Incentivos para fomentarla

Un elemento transversal que se presenta, con el objetivo de reducir los incentivos perversos que podrían generarse a partir de los beneficios sostenidos en el tiempo, son precisamente las limitaciones en la duración de estos programas, que se verían compensados, luego del periodo de duración del programa, con la disponibilidad de trabajadores que conocen la dinámica de la empresa y por tanto más productivos, favoreciendo su contratación más allá del programa en sí mismo.

CUADRO 2

INCENTIVOS PARA LA CONTRATACIÓN			
Programa	Detalles	Monto anual del programa	Duración
Para Microempresas	Contratación de jóvenes desempleados menores de 30 años bajo programas estatales para mejorar su empleabilidad.	Pagos de salarios de hasta el 100%. (se excluyen los pagos a la seguridad social, que corren a cuenta del empleador)	Un año de contrato.
Para Nuevos Proyectos de Jóvenes Emprendedores	Contratación de desempleados de 45 años o más, mediante contrato no menor a 2 años por parte de empresas de creación reciente y pertenecientes a empresarios jóvenes (menores de 40 años), con el objeto de fomentar la transferencia intergeneracional de habilidades y conocimiento práctico.	Pagos de salarios de hasta el 100%. (se excluyen los pagos a la seguridad social, que corren a cuenta del empleador)	Durante un máximo de 12 meses (posteriormente el empleador asume todo el costo laboral).
Primer Empleo	Contratación temporal (por un mínimo de 6 meses y con un máximo de contrataciones anuales en función del tamaño de la empresa) de jóvenes desempleados menores de 21 años sin experiencia laboral.	Pagos de salarios de hasta el 100%. Se puede incrementar este monto pagado por el Estado si las contrataciones son hechas a mujeres (se excluyen los pagos a la seguridad social, que corren a cuenta del empleador).	Durante un máximo de 1 año.
Prácticas para el primer empleo	Contratos (no menores a 6 meses) por horas con jóvenes menores de 25 años, egresados de universidades, institutos técnicos u otra institución educativa, aunque hayan transcurrido hasta 3 años desde la terminación del cursado de sus estudios.	Pagos de salarios de hasta el 100%. (se excluyen los pagos a la seguridad social, que corren a cuenta del empleador)	Durante la vigencia del contrato, que no debería ser inferior a 1 año ni mayor a 2.
Empleo formativo	Contratación a tiempo parcial, indefinida o temporalmente, de jóvenes desempleados menores de 25 años, que compatibilicen el empleo con el cursado de formación técnica o profesional.	Pagos de salarios de hasta el 100% en el caso de empresas pequeñas o medianas y del 75% en el caso de empresas grandes % (se excluyen los pagos a la seguridad social, que corren a cuenta del empleador).	Durante un máximo de 24 meses.

4. Incentivos para el desarrollo tecnológico.

El uso intensivo y generalizado de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) ha permitido a las empresas de cualquier parte del mundo competir en un mercado global sin las restricciones típicas de sus mercados locales, factor que hemos identificado como uno de los principales problemas y déficits a la hora de fomentar el incremento en las inversiones.

En este sentido, con el fin de reforzar la inversión de las empresas en materia de Investigación y Desarrollo (I+D), se proponen fomentos estatales destinados a incrementar la inversión en este sector, tanto del sector público como privado, pero que además tendrían impacto directo en i) el aumento de la inversión en I+D como porcentaje del PIB y ii) incremento de la contribución privada en inversión en I+D. Los esquemas propuestos también buscan impulsar la sostenibilidad y el ahorro energético.

El primer programa que se plantea está destinado a financiar la inversión de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) en productos electrónicos, informáticos y de

telecomunicaciones, incluyendo hardware, software, aplicaciones, servicios y contenidos, para atender los siguientes aspectos:

- Acceso a Internet, incluida la elaboración de página web y portales de empresa.
- Incorporación de las TIC a los procesos de empresariales mediante herramientas de gestión avanzada como los Sistemas de gestión de clientes, los Sistemas de gestión empresarial, Sistemas de cadena de suministro o de gestión documental.
- Comercio electrónico y facturación electrónica, mediante aplicaciones y servicios que faciliten la realización por parte de las PyMEs de transacciones electrónicas.

El importe máximo de los préstamos estatales, canalizados a través de mecanismos ya existentes como el del Banco de Desarrollo Productivo (BdP) serían de hasta el 100% de la inversión, con un máximo de 25.000 dólares por beneficiario y año calendario, tasas de interés fijas y amortización de hasta 3 años con 3 meses de gracia.

CUADRO 3

PROGRAMA "PyMEs TIC"	
Subprograma Apoyo a la Competitividad	Bajo la modalidad combinada de préstamos y subvenciones, este subprograma promovería la realización de proyectos y acciones de investigación, desarrollo e innovación que contribuyan al desarrollo de tecnologías TIC para el bienestar social o la internacionalización del sector TIC.
Subprograma de Apoyo a la Infraestructura	El objetivo es facilitar las inversiones necesarias para igualar la cobertura y acceso de los servicios de telecomunicaciones en las zonas rurales y zonas urbanas con déficits respecto a la media nacional, potenciando su desarrollo económico e incorporando a sus ciudadanos y empresas a la Sociedad de la Información. Los objetivos específicos de este subprograma estarían enfocados en i) Desarrollo de banda ancha y otros servicios de telecomunicaciones en entornos rurales y aislados. ii) Proyectos piloto para servicios avanzados de telecomunicaciones. iii) Redes de acceso para servicios públicos locales. iv) Acciones para la difusión y la comunicación.
Subprograma de Apoyo al Desarrollo de Contenidos Digitales	Consiste en ayudas, bajo la modalidad combinada de subvención y préstamo, destinadas prioritariamente a proyectos de I+D en relación a sistemas, plataformas, servicios y procesos que faciliten el diseño, producción y empaquetamiento de contenidos digitales, o que ofrezcan soporte a la gestión de contenido creativo o a la agregación, publicación y distribución de servicios empresariales.

Ahora bien, otro de los problemas que se ha identificado es la dificultad que enfrentan las empresas para la renovación tecnológica, ya que mientras que en la teoría la movilidad del capital es perfecta, en la práctica muchos de los costos asociados a la renovación tecnológica son sumamente altos y muchas veces imposibles de costear para las empresas pequeñas. Esto ha repercutido en un atraso tecnológico, que no sólo afecta al desempeño de la mano de obra, al estar limitada por tecnología antigua e ineficiente, sino que también tiene fuertes impactos en los costos de producción, donde la energía, en

el contexto de la economía mundial actual, tiende a ser uno de los más importantes.

Por otro lado, la producción limpia ya no es una tendencia sino más bien una necesidad a partir de las cada vez más costosas externalidades que surgen en los procesos productivos. En este contexto, se proponen dos subprogramas de incentivos, destinados al fomento de la demanda por bienes de capital de última tecnología, así como el aprovechamiento del impulso del desarrollo del sector para la consolidación de una industria TIC propia.

CUADRO 4

PROGRAMA "PyMES TIC"	
Subprograma de Apoyo a PyMEs Verdes	Basado en la concesión de préstamos para financiar la adquisición de sistemas y herramientas basados en TIC que contribuyan a una reducción del impacto medioambiental, a una mejora de la eficiencia energética y a una gestión inteligente de la energía o a la sustitución de procesos productivos tradicionales por otros más eficientes.
Subprograma de Apoyo a la Formación TIC	Que consiste en subvenciones dirigidas a apoyar proyectos y acciones de formación general en telecomunicaciones y tecnologías de la información, mediante la formación de trabajadores de PyMEs ocupados en el momento de comienzo de la acción formativa.

Finalmente, para el apoyo al desarrollo tecnológico en el ámbito industrial, se ve necesaria la creación de emprendimientos conjuntos entre el sector público y privado, para lo que se propone la creación del Instituto de Desarrollo Tecnológico Industrial (IDTI), que promueva el desarrollo tecnológico de las empresas y la mejora del nivel en este ámbito a través de acciones como:

- Programas de evaluación técnico-económica y financiación de proyectos de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I) desarrollados por empresas asentadas en el país.

El reto de la Inversión: Incentivos para fomentarla

- Programas de gestión y promoción para la participación de empresas e investigadores bolivianos en programas internacionales de cooperación tecnológica.
- Desarrollo de mecanismos de transferencia internacional de tecnología empresarial y de los servicios de apoyo a la innovación tecnológica.
- Apoyo a la creación de empresas de base tecnológica a través de programas de acceso a fondos de capital de riesgo.

5. Incentivos para el fomento de la inversión regional.

Los incentivos de carácter regional estarían constituidos por ayudas financieras, además de las clásicas ayudas fiscales que se han aplicado con gran éxito en ciudades como El Alto, concedidas por el Estado a la inversión productiva y que buscan orientar su localización hacia zonas previamente determinadas, de tal forma que se reduzcan los desequilibrios interterritoriales que se observan hoy en día así como reforzar el potencial de desarrollo de las regiones, fomentando la creación de empleo digno y de calidad, a la vez que se explota las ventajas de cada región.

Para esto es necesario llevar adelante la delimitación de las zonas elegibles y los montos de ayudas máximas que podrían otorgarse, tarea, que como establece la nueva Ley de Promoción de Inversiones, estaría a cargo del Ministerio de Planificación del Desarrollo, que a su vez recomendará al Consejo de Ministros las zonas y montos aplicables.

El diseño de estos incentivos pretende fomentar la actividad empresarial orientando su localización hacia zonas previamente determinadas, en base a ayudas económicas para la financiación de proyectos de inversión que se ejecuten en determinadas áreas, ya sean municipios, provincias o departamentos

con menores niveles de desarrollo, prevalencia de desempleo, altos niveles de pobreza u otras circunstancias especiales, que así lo aconsejen.

El principal objetivo de una política regional de incentivos para la inversión es conseguir el equilibrio económico entre las diferentes regiones del país, utilizando para ello indicadores compuestos, en base a PIB per cápita, Indicadores de desarrollo humano, de pobreza y otros. En la práctica, esta política estaría dirigida a incentivar la puesta en marcha, ampliación o modernización de proyectos de inversión llevados adelante por empresas en las zonas geográficas menos favorecidas y en aquellas que atraviesan especiales dificultades económicas.

Los incentivos que se proponen, con carácter general y estrictamente enunciativo, podrían estar compuestos de:

- i) Subvenciones estatales a fondo perdido.
- ii) Subvenciones estatales a los intereses sobre préstamos que el beneficiario obtenga de entidades financieras.
- iii) Subvenciones para la amortización de dichos préstamos.
- iv) Una combinación de las anteriores.

6. Incentivos para la Internacionalización

Si bien el objetivo principal de este documento es proponer programas y planes que permitan el incremento de la inversión en el país, es también necesario mencionar que uno de los grandes problemas de las empresas bolivianas es el tamaño, sumamente pequeño, en comparación a las del resto de la región, lo que está también relacionado a la escasa inversión de capitales bolivianos en el extranjero.

Esto no sólo limita las posibilidades de expansión del mercado a los que acceden las empresas bolivianas, sino que también las coloca en desventaja en cuanto a las condiciones de acceso a los mismos, ya que las firmas intermediarias, que realizan ya sea labores de representación, distribución, venta al por menor u otras, no realizan la transferencia de información sobre los mercados en cuestión, ya que este es el principal *know how* que tienen, por lo que las empresas bolivianas se transforman, en alguna medida, en simples proveedoras de insumos o productos en una cadena de mucho mayor valor del que captan.

En este sentido, se ha visto que el incentivo de inversiones temporales de empresas bolivianas en el exterior podría también constituirse en un pilar fundamental para lograr el crecimiento de las empresas en el país y así generar un crecimiento sostenible, basado en el comercio en igualdad de condiciones.

La internacionalización de las empresas bolivianas no sólo permitiría un mayor acceso a herramientas de mercadeo, inteligencia de mercados y acceso a nuevas tecnologías, sino que también podría facilitar la difusión de la marca país en mercados donde las normas y

regulaciones proteccionistas hacen muy difícil la entrada de los productos bolivianos.

Por otro lado, un programa sostenido de internacionalización de las empresas bolivianas tendría un efecto macroeconómico positivo, toda vez que los ingresos de divisas producto de las utilidades repatriadas se constituirían en una fuente de ingresos, hoy por hoy muy pequeña, para el país.

En términos de avance tecnológico, las posibilidades de transferencias de conocimiento son aún más importantes, ya que la asociación de las empresas bolivianas con otras en el extranjero permitiría un acceso directo a nuevas tecnologías, que luego pueden ser replicadas en el país.

Finalmente, relacionado con lo anterior, está la posibilidad de mejora en el capital humano del país, ya que el personal boliviano en las empresas internacionalizadas podría traer nuevos conocimientos respecto a procesos productivos, técnicas gerenciales y otros.

De esta forma, dentro de este conjunto de incentivos se proponen dos grupos diferentes, el primero destinado a empresas exportadoras y que está enfocado sobre todo a subsanar los problemas de liquidez que pueden enfrentar las mismas a partir del desfase entre el tiempo de pago y las necesidades de financiamiento de las empresas.

El segundo conjunto de incentivos apunta directamente a fomentar las inversiones de empresas bolivianas en el exterior, ya sea para establecer marcas propias o para establecer asociaciones estratégicas que deriven en la transferencia de tecnología y conocimiento para el aparato productivo nacional.

6.1. Programa de liquidez para empresas exportadoras

Para subsanar problemas de liquidez se propone la difusión de herramientas financieras como el *factoring*, que permite que aquellas empresas que, al haber realizado operaciones de exportación en firme y cuenten con facturas emitidas por un deudor ubicado fuera del territorio nacional, puedan anticipar el pago de estas antes de la fecha de vencimiento estipulada a través de créditos otorgados por entidades financieras nacionales.

Bajo esta metodología, la entidad financiera se encarga del cobro de dicha factura y adelanta el pago del monto de la misma a la

empresa previo descuento de los costos financieros correspondientes, que a su vez estarán en función del plazo de vencimiento de la factura, el monto de la misma y el tipo de mercado en el cual se ha emitido. Para esto, y aun cuando el sistema ya está en funcionamiento, sería necesaria la revisión de la normativa vigente, en el caso de requerir que estas operaciones se realicen pura y exclusivamente a través del sistema financiero, o la constitución de un fondo recuperable para respaldar estas operaciones.

6.2. Programa de Apoyo para la Internacionalización de Empresas Bolivianas

El programa de apoyo para la internacionalización de las empresas bolivianas estaría destinando al financiamiento, a partir de un fondo creado para tal efecto, de proyectos de empresas nuevas o previamente constituidas, que quieran iniciar operaciones en el exterior, en determinados sectores, a ser identificados por el Consejo de Ministros como prioritarios dentro de una estrategia de internacionalización de las empresas bolivianas.

El financiamiento, bajo condiciones y tiempos a determinar, estaría destinado para:

- i) Asistencia técnica para que estas operaciones y proyectos se lleven adelante.
- ii) Asistencia técnica y consultorías de interés especial para el desarrollo de la estrategia de internacionalización.
- iii) Inversiones temporales o permanentes, de actores bolivianos, en empresas situadas

en el extranjero y que permitan el logro de los objetivos planteados en los puntos i) y ii).

En este sentido, los criterios de elegibilidad para acceder al financiamiento de este programa estarían en función directa al monto de inversión directa o exportación de bienes y servicios de origen y fabricación nacional, la importancia del sector donde opera el proyecto, la posibilidad de transferencia de conocimiento y tecnología hacia nuestro país a partir de la internacionalización u otras circunstancias que justifiquen dicho financiamiento.

Los beneficiarios de este fondo de ayudas podrían ser instituciones públicas así como empresas públicas o privadas, asociaciones reconocidas por la legislación nacional y consorcios de empresas públicas y privadas.

7. Propuesta para algunas acciones inmediatas.

Evidentemente, la implementación de un programa completo de incentivos es una tarea de mediano y largo plazo que además requiere la adecuación o diseño de una serie completa de nuevas reglas y normas que permitan la creación de los fondos y programas propuestos. En este sentido, se puede identificar pasos iniciales que permitirían la aplicación de algunos de estos incentivos en el menor tiempo posible.

En primer lugar, con respecto a los incentivos laborales, se debe tener en cuenta que la rigidez de la actual normativa dificulta el desarrollo de los programas propuestos, pero también afecta a la creación de empleo formal, con los consecuentes efectos de largo plazo en la cobertura de los programas de seguridad social. En este sentido, la racionalización de algunas medidas que hoy por hoy impiden la contratación por hora, a medio tiempo o bajo otro tipo de modalidad especial, podría facilitar el inicio de los esquemas de fomento a la inversión propuestos.

Por otra parte, muchos de los incentivos propuestos requieren de estudios integrales sobre las capacidades productivas de las regiones, el estado del capital humano así como de la infraestructura efectivamente disponible para apoyar al desarrollo del aparato productivo, por lo que la realización de estos diagnósticos, en un marco de cooperación público-privada es fundamental.

Además, si se considera que los incentivos regionales parten, en alguna medida, de la capacidad de los gobiernos subnacionales para llevar adelante el diseño e implementación de políticas públicas propias, que consoliden un plan nacional de incentivos, el desarrollo del marco autonómico es fundamental.

Otro elemento que se debe considerar, es la flexibilización de los requisitos y mecanismos que permitan la integración de los emprendimientos informales al ámbito formal de la economía, de tal manera que estas empresas tengan las mismas posibilidades de acceso al programa de incentivos que se proponen en el presente documento. Para esto es necesario revisar los esquemas burocráticos que se relacionan a la constitución de las empresas.

Finalmente, y aunque la inversión pública en infraestructura en los últimos años ha sido considerable, la necesidad de establecer redes seguras de provisión de energía, agua y comunicación es prioritario si se quiere facilitar la inversión privada.

Por otro lado, la concreción de los mecanismos de coordinación público-privada se constituye también en una medida inmediata que podría fomentar el desarrollo de las condiciones para fomentar el incremento de la inversión en el país.