

# **Apuntes sobre el plan de reactivación económica en el período de transición (contexto, lineamientos y resultados)**

**Henry Oporto Castro**

## **Henry Oporto Castro**

Sociólogo, investigador y ensayista. Es director de la Fundación Milenio. Ha desempeñado cargos en el servicio público. Autor de varios libros y colaborador de periódicos, revistas y medios digitales. Es un permanente y activo animador del debate público.

# Apuntes sobre el plan de reactivación económica en el período de transición (contexto, lineamientos y resultados)

*«Para generar confianza se requiere gestos que transmitan la idea de que la convivencia social se funda en la cooperación y no en el conflicto. Sin este fundamento cualquier plan de reactivación se quedará corto».*<sup>1</sup>

Matías Petersen

Bolivia atraviesa por una crisis multidimensional y excepcionalmente compleja. La economía resiente una combinación de problemas y desequilibrios en varias áreas, algunos coyunturales, otros estructurales. De lo que no hay duda es de su gravedad y de las dificultades para salir de la recesión y reanudar la senda del crecimiento sostenido, lo cual no es posible sin mediar un proceso de recuperación gradual y progresivo. Este desafío requiere forzosamente consistencia entre las políticas y las acciones y un rumbo claro y con visión de largo plazo, además de una gestión pública eficiente y proba. Encarar este desafío no es tarea fácil. Pero, probablemente, se podrían evitar algunas dificultades si se adoptara la estrategia de construir piedra sobre piedra, rescatando y aprendiendo de la experiencia, preservando lo que es bueno y funciona, descartando y corrigiendo lo errado e incorporando aquello nuevo que sea necesario.

El presente trabajo se inscribe en esta perspectiva. Su propósito es sistematizar en alguna medida la información sobre lo que, de hecho, fue una primera fase o un primer momento frente a la crisis económica provocada por el arribo súbito de la pandemia. Recapitular las accio-

---

<sup>1</sup> “Confianza y economía”. *La Tercera*, 16/06/2020.

nes que se pusieron en práctica durante la transición política, tratar de entender la lógica y el sentido de los programas ejecutados y, en primer término, del denominado Programa Nacional de Reactivación del Empleo (PRE), probablemente la medida más importante del gobierno transitorio enfocada en la protección de la economía y del trabajo. Y también, en esa misma lógica, intentar un balance preliminar de sus progresos y resultados, incluso sabiendo que muchas de las medidas quedaron a medias, truncas o sin ejecutarse. Lo que se propone, en suma, es aportar datos ordenados y algunas pautas conceptuales para el análisis de una política pública signada por los avatares de la política contingente.

## La transición política

Jeanine Añez asumió la presidencia del Estado el 11 de noviembre de 2019, con el mandato de conducir la transición de poder y restablecer la paz social, en circunstancias de efervescente crisis política e institucional.<sup>2</sup> Sin embargo, la inesperada aparición del COVID-19 a comienzos de marzo del año 2020, tuvo el efecto de trastocar súbitamente esa hoja de ruta. La emergencia sanitaria y sus secuelas económicas sin precedentes obligaron, de hecho, a modificar las prioridades de la agenda nacional. A partir de entonces, la acción del gobierno provisional pasó a enfocarse en cómo contener la pandemia y cómo aliviar sus impactos socioeconómicos extremadamente graves.

La gravedad de la situación tuvo mucho que ver con las dimensiones dramáticas de la crisis desencadenada y también con la marcada vulnerabilidad del país, habida cuenta las carencias del sistema de salud y, en general, la impreparación del Estado para lidiar con los peligros desconocidos de una peste de la que entonces no se sabía nada a nivel mundial. Por otro lado, al iniciarse la transición política, la economía resentía los síntomas de ralentización del crecimiento y agudos

2 Sobre esta coyuntura política, véase mi artículo "Pensar estratégicamente", en: OPORTO, Henry (editor): *Bolivia: el día después. Cambios que vienen o ya están aquí*. Fundación Milenio, Serie Análisis N° 25, mayo de 2020.

desajustes fiscales heredados de la anterior Administración; una economía con alta informalidad en el empleo y, por tanto, desprovista de un sistema efectivo de protección social para una población con altos índices de pobreza.

Los indicadores de la gestión 2019 y de principios del año 2020, no dejan dudas del escenario incierto que el país tendría que afrontar en los meses siguientes. En efecto, en la gestión 2019, al registrarse una tasa anual de crecimiento del PIB del 2,2 por ciento, la economía boliviana confirmó el ritmo declinante que venía experimentando desde 2015 a raíz del derrumbe de los precios extraordinarios que entre 2008 y 20014 beneficiaron nuestras materias primas en los mercados internacionales. Pero eso no era todo. La economía, durante el último trimestre de 2019, se vio considerablemente impactada por los eventos electorales y políticos de octubre y noviembre de ese año, que también conllevaron casi un mes de paralización de las actividades económicas.

El descenso de los precios de los hidrocarburos y la contracción de los volúmenes de producción de este recurso, se tradujeron en el desplome de la renta petrolera.<sup>3</sup> En cambio, el gasto del sector público apenas se redujo, lo cual se vio reflejado en un déficit fiscal creciente, que llegó al 7,2 por ciento del PIB en 2019. Este saldo deficitario habría podido incluso superar el 9 por ciento, de no mediar las rápidas medidas que el gobierno transitorio aplicó, en los dos últimos meses del año, para frenar el descontrol de las finanzas públicas. Lo evidente es que el abultado déficit fiscal, aunado con un importante déficit comercial (USD 1.706 millones) y también en la cuenta corriente de la balanza de pagos (USD 1.362 millones), en la gestión 2019 tuvo que financiarse recurriendo al crédito externo y el uso de reservas internacionales; factores éstos que debilitaron mucho más los fundamentos macroeconómicos, tanto así que la disminución acelerada de reservas supuso un riesgo delicado para la estabilidad financiera de la nación.<sup>4</sup>

3 Según los datos del BCB, en 2019 los impuestos sobre hidrocarburos descendieron el 21 por ciento con respecto a 2018.

4 Véase FUNDACIÓN MILENIO: *Informe de Milenio sobre la economía de Bolivia*. Julio de 2020, N° 42.

Con una economía menguante y debilitada, no tardaron en asomar a la superficie los síntomas de crisis social. De hecho, en enero del año 2020 la tasa urbana de desempleo bordeó el 7 por ciento (indicio claro de la vulnerabilidad de amplios estratos de la población, carentes de protección social), de suerte tal que la irrupción del coronavirus no hizo sino desnudar la realidad de un país con enormes problemas de atraso económico, pobreza y desigualdad. Por cierto, una realidad paradójica habida cuenta los años previos de bonanza en la economía boliviana.<sup>5</sup>

## Primeras respuestas a la crisis

Entendiendo que, en aquel instante, la única manera eficaz de contener el contagio del COVID-19 (una enfermedad completamente desconocida entonces) era el confinamiento de las personas, el gobierno de Añez se vio forzado a decretar medidas de cuarentena rígida y restringir al máximo las actividades económicas y sociales, lo que provocó la necesidad de proveer asistencia económica a la población en un grado sin precedentes, no obstante la situación de precariedad fiscal del Estado.

Por su parte, el Banco Central concedió un crédito extraordinario de liquidez al Tesoro General de la Nación por Bs7.000 millones para el año 2020, en el marco del Programa Financiero 2020, suscrito por las autoridades nacionales el 6 de febrero de 2020, a fin de hacer frente a las contingencias económicas y fiscales.

La ayuda a las familias –especialmente las de sectores carenciados y más vulnerables– consistió en transferencias monetarias directas. Según datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en los primeros meses de la emergencia más de 11 millones de personas recibieron uno o más bonos (Bono Familiar, Canasta Familiar, Bono Universal, Renta

---

5 La cuestión de la bonanza económica ha sido analizada en varios estudios. Un aporte importante es el de Luis Carlos JEMIO en su trabajo: "Consideraciones y directrices para una estrategia alternativa de crecimiento y desarrollo", en CUEVAS, Javier; JEMIO, Luis Carlos y OPORTO, Henry: *Hacia un nuevo contrato social. Propuestas para la reforma fiscal, el crecimiento económico y la reconstrucción democrática*. Fundación Milenio, La Paz, 2019.

Dignidad), totalizando un gasto gubernamental de Bs4.439 millones, equivalente a USD 638 millones.

También las empresas privadas recibieron auxilio gubernamental, traducido en:

1. **Diferimiento del pago de Impuestos:** por aproximadamente USD 489 millones.
2. **Préstamos blandos a las micro, pequeñas y medianas empresas:** con plazos de hasta 5 años y períodos de gracia entre 6 meses y 1 año. El programa destinó fondos por USD 217 millones.
3. **Plan de Emergencia de Apoyo al Empleo y Estabilidad Laboral:** que consistió en créditos a través del sistema financiero por un monto equivalente a 2 salarios mínimos nacionales, por trabajador y por mes. El Plan contó con un financiamiento de USD 287 millones.

No hay duda de que estas ayudas, indispensables en su día, llevaron alivio a los hogares y a las empresas, aunque a la postre resultaron insuficientes. La gravedad de la situación socioeconómica hacía imperiosa una respuesta integral y de mayor alcance, enfocada en el empleo y el impulso a la actividad económica y productiva. Se planteó así la necesidad y urgencia de contar con un programa que pudiera articular e interrelacionar varias de las políticas, acciones y medidas gubernamentales. El Decreto N° 4272 de 23 de junio de 2020, que aprobó y puso en marcha el denominado Programa Nacional de Reactivación del Empleo tuvo, precisamente, esa génesis y esa motivación.

### ***Las bases del PRE***

El Programa Nacional de Reactivación del Empleo (PRE) fue diseñado con un sentido de apremio y con propósitos eminentemente prácticos. Su prioridad apuntaba a reanimar la alicaída economía para proteger los empleos existentes, crear nuevos puestos de trabajo, dinamizar paulatinamente el aparato productivo e incentivar nuevas inversiones y negocios, todo ello precautelando la estabilidad macroeconómica. A continuación, se describen los cinco pilares del PRE, contenidos en el Decreto N° 4272, respetando los términos mencionados en esta norma.

### *A. Medidas de apoyo sectorial*

1. **Agropecuaria:** Para impulsar la producción de alimentos para consumo interno y exportación, a través del Plan de Rehabilitación del Sector Agropecuario, con una inversión inicial de USD 237 millones.
2. **Construcción:** Relanzamiento del Programa de Vivienda (AEVI-VIENDA), con el respaldo del Fondo de Garantía para la Vivienda Social y Solidaria y con una meta inicial de 20 mil viviendas.
3. **Minería:** Recursos del TGN para créditos de fomento al sector cooperativo y la minería chica.
4. **Manufactura:** Autorización para la importación de tela para confección de prendas y vestimenta de bioseguridad y papel para periódicos, con Gravamen Arancelario Cero.
5. **Turismo:** Créditos para turismo nacional al 3 por ciento de interés anual.
6. **Transporte aéreo:** Jet Fuel A-1 para aeronaves nacionales e internacionales.
7. **Telecomunicaciones:** Otorgamiento de Bandas de frecuencia de uso libre para el Internet de las Cosas, que promovería la industria digital en Bolivia.

### *B. Capital de trabajo para empresas y productores*

1. **Fondo de Reactivación Post COVID-19 - FORE**, mediante la constitución del Fideicomiso del Fondo de Reactivación, de hasta Bs12.000 millones, para la reprogramación de créditos otorgados a empresas, con alcance, plazos y años de gracia diferenciados por sectores económicos.
2. **Fondo de Garantía Sectorial (FOGASEC)**, mediante la constitución del Fideicomiso del Fondo de Garantía Sectorial, de hasta Bs1.100 millones, para nuevas operaciones crediticias bancarias y emisiones de títulos valores de deudas de empresas.



3. **Fondo de Afianzamiento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FA-BDP)**, con recursos ampliados de hasta Bs120 millones, para garantizar las operaciones de crédito a micro, pequeñas y medianas empresas.
4. **Fondo de Garantía para el Crédito de Vivienda Social y Solidaria (FOGAVISS)**, mediante la constitución del Fideicomiso del Fondo de Garantía de Vivienda Social y Solidaria, de hasta Bs5.000 millones, para financiar viviendas y necesidades habitacionales de sectores con bajos ingresos.
5. **Titularización de Cartera de Créditos de Vivienda**. Mecanismo de financiamiento de entidades de intermediación financiera.

### *C. Empleo intensivo en obras públicas*

1. **Programa de Empleo Intensivo**, con la transferencia del TGN al Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS) de recursos de hasta un monto inicial de Bs100 millones, para la ejecución de proyectos en infraestructura de salud, educación, agua, saneamiento, riego, caminos, obras ambientales y otras.
2. **Programa de Inversión Pública y Sostenibilidad Financiera**. Financiamiento del TGN como contraparte local de proyectos de inversión pública, deuda flotante de proyectos de inversión pública y reestructuración de deudas a condiciones más favorables.
3. **Programa de Inversión Público-Privada**, comprometiéndose el Estado a promover la inversión privada en obras, bienes y servicios a través de concesiones y alianzas estratégicas en proyectos socioeconómicos intensivos en empleo.

### *D. Estímulo a la demanda y la producción nacional*

1. **Programa de Incentivo a la Producción Nacional**, para incentivar el consumo de bienes y servicios elaborados en Bolivia mediante líneas de crédito exclusivas y tasas preferenciales en el sistema financiero, bajo la administración del Ministerio de

Economía y Finanzas Públicas, y con recursos del Banco de Desarrollo Productivo.

2. **Ampliación del margen de preferencia.** En las adquisiciones del Estado de bienes y servicios hechos en Bolivia y en contratos de obras de empresas nacionales, de acuerdo con la reglamentación.

### ***E. Responsabilidad fiscal y empresas públicas sostenibles***

1. **Reducción del gasto corriente:** disminución en el 15 por ciento de los saldos presupuestarios no ejecutados de las entidades del Nivel Central y hasta el 20 por ciento en los contratos de consultores.
2. **Evaluación de las empresas públicas:** se establece para las empresas del Nivel Central la obligación de presentar planes de factibilidad de corto plazo e información sobre su sostenibilidad financiera, además de que la factibilidad de mediano y largo plazo esté consignada en su respectivo Plan de Negocio.

Los impactos de la ejecución del PRE contemplaron, entre otros: i) la movilización de un presupuesto de USD 2.366 millones; ii) un impacto financiero global de USD 3.995 millones; iii) el apoyo a 575 mil empresas y unidades económicas; iv) un total de 4,5 millones de empleos preservados (urbanos y rurales).<sup>6</sup>

### ***Incentivos tributarios***

Complementariamente al Decreto N° 4272, el Ejecutivo aprobó el Decreto N° 4298 de 24 de julio de 2020, con varios incentivos tributarios a las empresas y las actividades emprendedoras. Si el decreto del PRE creó varias herramientas financieras para inyectar recursos y capital de operaciones en las empresas, el decreto tributario creaba un marco de políticas fiscales para aliviar la carga financiera de los contribuyentes y,

---

6 Véase el “Informe de Rendición Pública de Cuentas del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, de 30 de junio de 2020”.

a la vez, reducir el costo de la vuelta a la actividad económica y de los proyectos de inversión.

Destaca en esta disposición el reconocimiento como crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado (IVA) originado por las compras de alimentos, adquisición de insumos de bioseguridad y medicamentos, contrataciones de servicios de salud privados y transporte en el territorio de los empleados dependientes de una empresa. Asimismo, el reconocimiento como pago a cuenta del IVA del cincuenta por ciento (50 por ciento) de las contribuciones patronales pagadas por un empleador por salarios o sueldos de sus empleados, a fin de recortar el costo laboral de las empresas y proteger el empleo. También el reconocimiento como gastos deducibles del Impuesto a la Utilidad de las Empresas (IUE), los gastos originados por las compras de alimentos, adquisición de insumos de bioseguridad y medicamentos, contrataciones de servicios de salud privados y transporte en el territorio nacional de los empleados dependientes de una empresa. Y en el mismo sentido, el reconocimiento como gasto deducible del IUE la depreciación acelerada de activos fijos de reciente adquisición.

La norma también admite como gasto deducible del IUE, los gastos por aportes a la seguridad social de las personas naturales que ejercían profesiones liberales u oficios, a cuyos efectos se establece que la base imponible del IUE de este tipo de contribuyentes estaría constituida por el total de los ingresos devengados durante la gestión fiscal menos el IVA y las cotizaciones efectuadas al régimen de Seguridad Social. Lo cual podría aliviar las obligaciones fiscales en un momento de pérdida de ingresos por parte de las empresas. Asimismo, el reconocimiento como incentivo a los contribuyentes del Régimen Complementario (RC-IVA), un crédito fiscal incrementado del 20 por ciento en los productos comprados “hechos en Bolivia”, además de una prórroga en la presentación y pago del Impuesto a las Transacciones (IT).

El mismo decreto faculta a la Aduana Nacional aplicar facilidades de pago por un plazo de hasta por 36 meses, para el pago de los tributos de importación. Además de diferir el Gravamen Arancelario al cero por ciento, hasta el 31 de diciembre de 2021, para maquinaria, equipo y unidades funcionales, destinadas a la industria alimenticia, agroalimenticia, textil y metalúrgica.

Otro elemento novedoso fue la creación del Sistema Tributario para Emprendedores (SIETE-RG), consolidando el pago del IVA, IT e IUE en un monotributo aplicable a los emprendedores en transición al Régimen General. Este entonces nuevo sistema tributario comprendía a empresas unipersonales o profesionales independientes; a emprendimientos manufactureros o de servicios con una proyección de ingresos anuales iguales o menores a Bs250.000; y también a quienes contaban con hasta dos negocios o unidades económicas. En el marco de esa nueva normativa, los contribuyentes se obligaban al pago bimestral de un monotributo equivalente al 5 por ciento de sus ventas brutas en ese periodo, debiendo emitir facturas autorizadas que no generaran débito fiscal para el emisor, pero sí crédito fiscal del 5 por ciento para el comprador sujeto a RC-IVA o IVA. Además, podrían acumular el crédito fiscal contenido en las facturas de sus compras vinculadas a su actividad, el mismo que podría ser utilizado cuando el emprendedor pasara al Régimen General.

### ***Resultados iniciales***

En este punto, describiremos los resultados iniciales –o que se hallaban en proceso– en los componentes principales del PRE, y de los cuales existe alguna información disponible. Huelga decir que la evaluación y seguimiento de sus resultados e impactos tiene aquí un carácter parcial y preliminar.

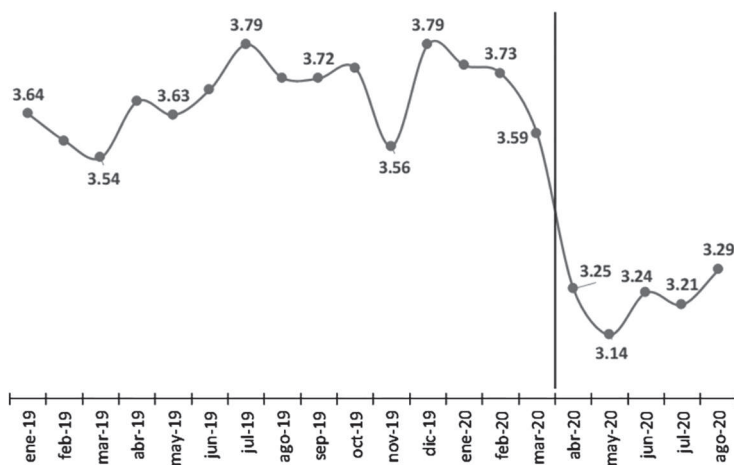
### ***Apoyo a sectores económicos***

El PRE pretendió articular las acciones encaminadas a reactivar los puestos de trabajo perdidos en el contexto de la pandemia, con distintas medidas de apoyo a los sectores productivos y económicos. En ese sentido, los datos disponibles permiten apreciar que, tras una dramática caída de los empleos en los meses de abril y mayo, a partir del mes de junio del año 2020, comenzó un proceso paulatino de recuperación; es cierto que todavía era de forma parcial e insuficiente para restablecer los niveles

de ocupación previos a la pandemia –cuya abrupta irrupción no sólo destruyó puestos de trabajo sino que limitó muchísimo las posibilidades de preservar los empleos subsistentes. Esto se entenderá mejor recapitulando la trayectoria de la evolución de los niveles de empleo.

Durante la gestión 2019, la población urbana ocupada se mantuvo por encima de los 3,5 millones de personas; los niveles más altos de ocupación se registraron en julio y diciembre (con 3,8 millones de personas). Sin embargo, ya en el primer trimestre de 2020 se apreciaba una tendencia descendente de la población ocupada, con una caída severa en el mes de abril por efecto del confinamiento dispuesto para frenar la expansión del virus. Como se observa en el Gráfico N° 1, la caída del empleo se profundizó en mayo, alcanzando entonces su nivel más bajo. A partir de junio, como demuestra el gráfico, hubo una mejora gradual hasta el mes de agosto, la que probablemente prosiguiera en los meses de septiembre y octubre.

**Gráfico N° 1**  
**Población ocupada en el área urbana, enero 2019 - agosto 2020**  
**(en millones de personas)**



Fuente: Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), MDPyEP, 2020.

Como era previsible, la evolución del empleo fue heterogénea en los sectores, de acuerdo con el grado de afectación provocado por la cuarentena y también por el impacto dispar de las medidas de apoyo sectorial. Por lo demás, es evidente que las condiciones y características distintas de los sectores comportaban velocidades diferentes de recuperación. A pesar de todo ello, se reconoce una tendencia de mejora gradual en la mayoría de los sectores, tal como se describirá seguidamente.

### *Agropecuaria*

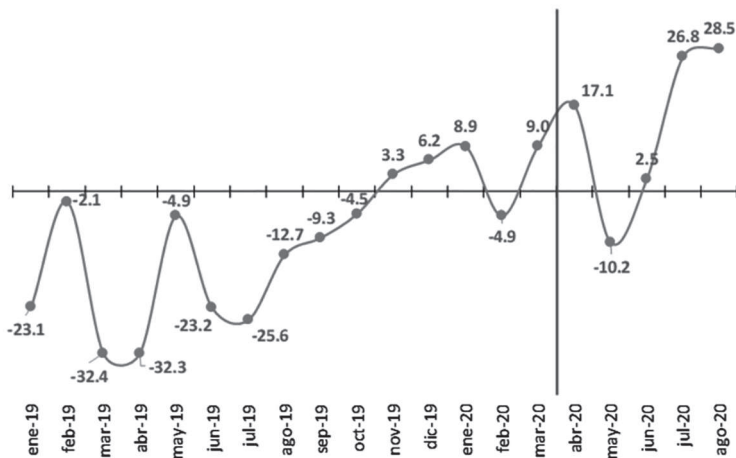
El PRE buscó mejorar la productividad en el sector agropecuario con programas de asistencia técnica, promoción de las exportaciones agroalimentarias y apoyo a los emprendimientos rurales de pequeños agricultores familiares. Desde el inicio, el Decreto N° 4272 apuntaló la implementación del Plan de Rehabilitación del Sector Agropecuario, formulado por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Rural en junio de 2020, con una inversión inicial de USD 237 millones. Entre sus disposiciones, sobresalía la habilitación de la Semilla Certificada B para las campañas agrícolas 2020-2021, garantizándose la producción alimentaria en cantidades y calidades suficientes para el mercado interno y la exportación.

Tales medidas complementaron disposiciones anteriores: el Decreto N° 4139 de 22 de enero de 2020, que eliminaba el requerimiento del certificado de abastecimiento interno y precio justo para la exportación de algunos productos agrícolas; el Decreto N° 4150 de 13 de febrero de 2020, que aprobaba la subvención a la producción y comercialización de productos agropecuarios en el mercado interno, y el Decreto N° 4272 de 7 de mayo de 2020 que, de manera excepcional, autorizaba al Comité Nacional de Bioseguridad establecer procedimientos abreviados para la evaluación del maíz, caña de azúcar, algodón, trigo y soya genéticamente modificados en sus diferentes eventos, destinados al abastecimiento del consumo interno y la comercialización externa de alimentos. El conjunto de estas acciones pudo generar un ambiente más propicio para la actividad agropecuaria, lo cual, por cierto, se dejó sentir durante las

restricciones impuestas por el COVID-19 al punto que, incluso en los momentos más críticos, casi no se interrumpió la provisión de alimentos. De hecho, las actividades agropecuarias fueron las menos afectadas, o las que mejor pudieron resistir el embate de la crisis.

En cuanto al desempeño del empleo agrícola, su trayectoria en la gestión 2019 se inició con altibajos, pero siguió con una tendencia ascendente hasta marzo de 2020. En abril el aumento de las personas ocupadas en actividades agrícolas fue del 17,1 por ciento, aunque fue seguida de una caída en el mes de mayo. Desde entonces, la tendencia fue de crecimiento. En promedio, para el año 2020, se estima que 181.000 personas se desempeñaron en actividades agropecuarias.

**Gráfico N° 2**  
**Variación de las personas ocupadas en actividades agropecuarias,**  
**enero 2019 - agosto 2020 (En porcentaje)**

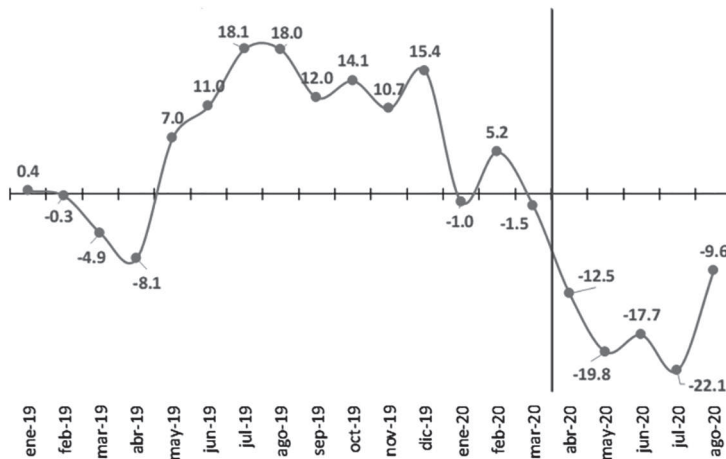


Fuente: Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), MDPyEP, 2020.

### Vivienda y construcción

La construcción fue sin duda uno de los sectores más castigados por la pandemia, con un impacto muy fuerte sobre el empleo. El descenso en la población ocupada a partir de abril de 2020 fue de dos dígitos, con un nivel máximo del 22,1 por ciento en julio de 2020 respecto a similar mes en 2019, tendencia que comenzó a revertirse desde agosto del pasado año.

**Gráfico N° 3**  
**Variación de la personas ocupadas en la construcción,**  
**enero 2019 - agosto 2020 (en porcentaje)**

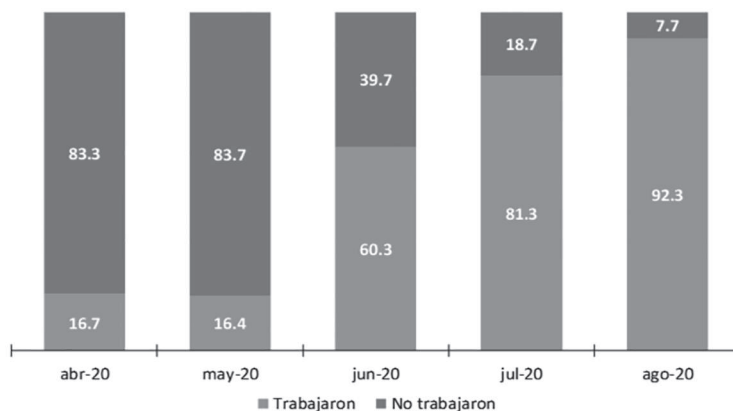


Fuente: Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), MDPyEP, 2020.

La situación tendió a mejorar en los últimos meses de 2020, registrándose un menor nivel de ocupados sin trabajar (en agosto fue del 7,7 por ciento). Debe recordarse que en abril y mayo un porcentaje muy alto de las personas empleadas en la construcción no trabajaron: entre el 83,3 y el 83,7 por ciento.



**Gráfico N° 4**  
**Población urbana ocupada en la construcción según condición de trabajo, abril 2020 - agosto 2020 (en porcentaje)**



Fuente: Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), MDPyEP, 2020.

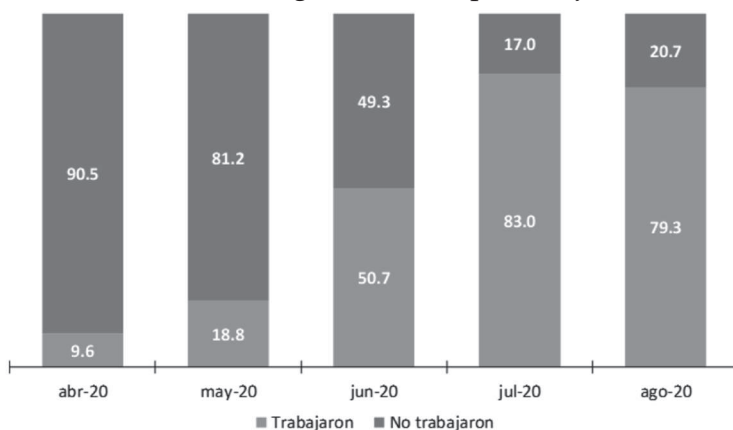
La paulatina recuperación del empleo reflejó el levantamiento de restricciones en las labores constructivas. Esta situación fue reforzada con las medidas de dinamización de la construcción del decreto de reactivación y, especialmente, por el Fondo de Garantía para el Crédito de Vivienda Social y Solidaria (FOGAVISS), diseñado para impulsar el Programa de Vivienda Social.

Debe también considerarse que una norma reglamentaria posterior, el Decreto N° 4327 del 7 de septiembre de 2020, detallaba como beneficiarios del Programa de Vivienda Social a quienes ganaban de manera individual o como familia 3 salarios mínimos o menos y que no contaban con vivienda en propiedad. Quienes ganaban un salario menor a Bs6.300 podrían acceder al crédito en la compra de vivienda hasta los Bs230 mil y para construcción de vivienda en terreno propio hasta Bs150 mil, mientras que para obras de refacción o ampliación de vivienda el monto fijado era hasta Bs70 mil; en todos los casos con una tasa de interés del 5,5 por ciento anual y con plazos de pago de 20 a 30 años.

## Minería

La minería fue otro sector muy golpeado inicialmente, habiendo cerrado actividades en los meses de abril y mayo de 2019, período en el que apenas entre el 9,6 y el 18,8 por ciento del total de los empleados en este sector pudo trabajar entonces. En junio, la mitad de los empleados ya trabajaron, y en julio la cifra mejoró, pero se estancó en agosto.

**Gráfico N° 5**  
**Población urbana ocupada en la minería según condición de trabajo,**  
**abril 2020 - agosto 2020 (en porcentaje)**



Fuente: Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), MDPyEP, 2020.

Habida cuenta la importancia del cooperativismo minero en la generación de empleo, el Decreto N° 4272 determinó otorgar créditos de fomento a las cooperativas través del Fondo de Financiamiento para la Minería (FOFIM) con recursos del TGN, estimados en Bs44 millones. También el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas anunció entonces que estudiaba la viabilidad financiera de apoyar a la minería chica mediante el Fondo de Apoyo para la Reactivación de la Minería Chica (FAREMIN).

Desde el año 2015, el FOFIM dio créditos de Bs1,7 millones, en promedio, a cada una de las cooperativas beneficiadas, para compras de maquinaria y equipo. Con este antecedente, el monto de Bs44 millones transferidos por el TGN al FOFIM, permitiría dar créditos a un número aproximado de 26 cooperativas. En un escenario más conservador, el FOFIM podría dar créditos de Bs500 mil, en promedio, para un número de 88 cooperativas; aproximadamente el 5 por ciento sobre un total de 2.221 cooperativas en operación hasta el año 2019.

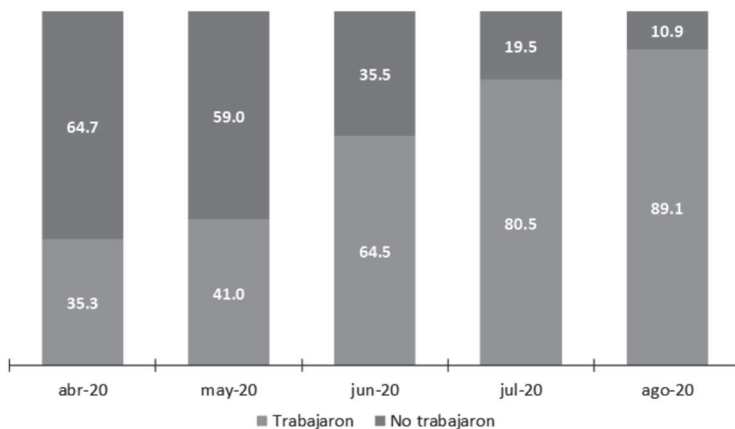
### *Industria manufacturera*

En la industria manufacturera se debe distinguir la situación de los rubros de alimentos y de otras manufacturas. Así, la industria alimenticia logró mantener cierto dinamismo durante la pandemia, suministrando alimentos a gran parte de la población, no obstante los problemas iniciales de logística. El resto de las industrias se contrajo, aunque en menor medida que otros sectores de la economía. En promedio, en la gestión 2020 se estimó que 490.000 personas trabajaron en la industria manufacturera. El nivel de ocupación en las fábricas, en abril de ese año se redujo al 35,3 por ciento del personal empleado. En los meses siguientes, esta cifra fue en aumento y para agosto de ese año, tan sólo el 10,9 por ciento del total de mano de obra empleado no había retornado al trabajo.

Entre las medidas de apoyo a la reactivación industrial, se deben mencionar: la Resolución Ministerial MDPyEP N° 133.2020 de 21 de julio de 2020, que aprobó el Reglamento para el Programa de Incentivo a la Producción Nacional; el Decreto N° 4297 de 24 de julio de 2020, que autorizaba al Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural la constitución del fideicomiso para el Fondo de Garantía para el Consumo de Bienes y Servicios Nacionales, con un monto inicial de Bs170 millones. También debe señalarse una norma previa, el Decreto N° 4264 de 15 de junio de 2020, que reglamentaba la Ley N° 1295 del 24 de abril de 2020, de ampliación de la vigencia del fondo de apoyo al complejo productivo lácteo PROLECHE, lo que fue una valiosa ayuda a esta actividad productiva e industrial.

Gráfico N° 6

**Población urbana ocupada en la industria manufacturera según condición de trabajo, abril 2020 - agosto 2020 (en porcentaje)**



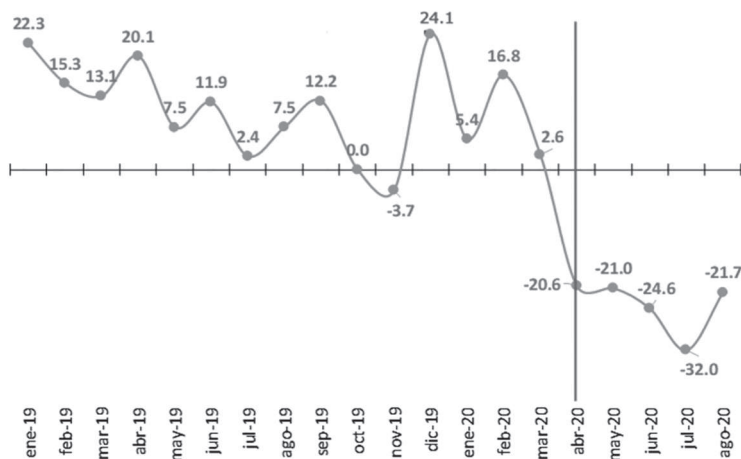
Fuente: Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), MDPyEP, 2020.

Un impacto menos significativo tuvo el diferimiento temporal al “cero por ciento” del gravamen arancelario (con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021) para la importación de tela para confección de prendas y vestimenta de bioseguridad y papel para impresión de periódicos. De acuerdo con la información del INE, al mes de septiembre de 2020 dichas importaciones no tuvieron un incremento sustancial comparado con septiembre de 2019.

### *Transporte y almacenamiento*

La actividad de este sector estuvo marcada por la volatilidad. Desde enero de 2019 hasta marzo de 2020, los incrementos de la población ocupada en transporte y almacenamiento fueron constantes, pero en el mes de abril cayó un 5,9 por ciento, para luego repuntar en mayo y junio, y decrecer en julio y agosto de 2020.

**Gráfico N° 7**  
**Variación de la población ocupada en hoteles y restaurantes,**  
**enero 2019 - agosto 2020 (en porcentaje)**

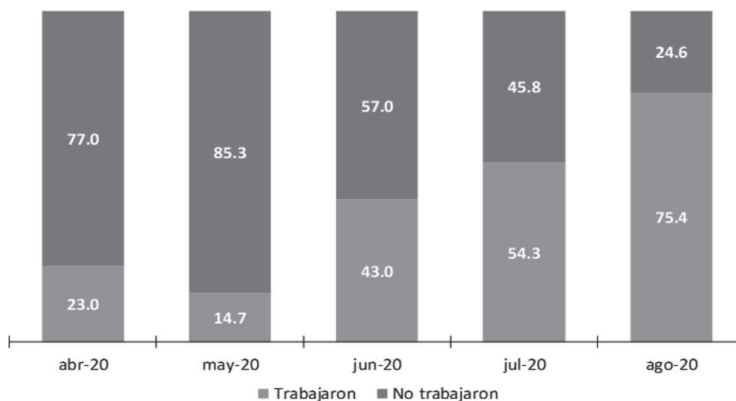


Fuente: Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), MDPyEP, 2020.

En promedio, en la gestión 2020, 336.700 personas trabajaron en transporte y almacenamiento, lo cual habla de su relevancia en la generación de empleo. No obstante, y corroborando los datos precedentes, la figura siguiente muestra que en los meses de abril y mayo casi 9 de cada 10 personas empleadas en este sector no trabajaron. Pero ya en junio, la mejora fue más rápida que en otros rubros, y hasta agosto la mayor parte, el 87,3 por ciento del total ocupado, volvió a la actividad.

Gráfico N° 8

Población urbana ocupada en actividades de restaurantes según condición, de trabajo, abril 2020 - agosto 2020 (en porcentaje)

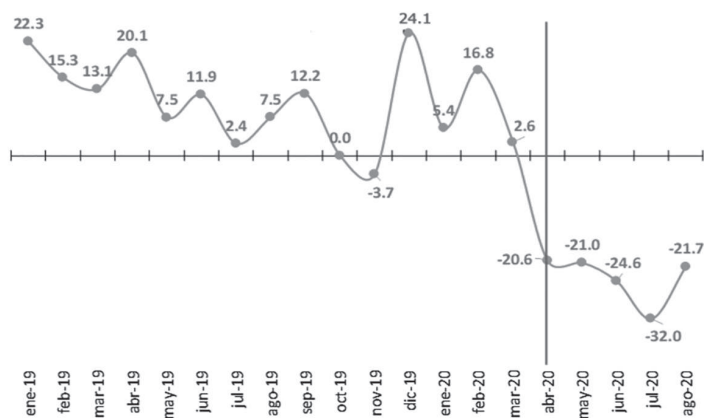


Fuente: Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), MDPyEP, 2020.

### *Restaurantes, hoteles y turismo*

Durante el primer trimestre de 2020 se registró un incremento de personas ocupadas, pero en abril la caída fue del 20,6 por ciento. La situación empeoró hasta el mes de julio, cuando se desplomó un 32 por ciento con respecto a julio de 2019. En agosto la caída fue menos pronunciada.

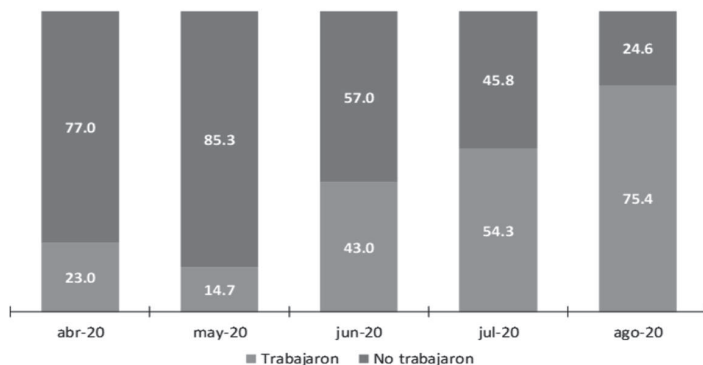
**Gráfico N° 9**  
**Variación de la población ocupada en hoteles y restaurantes,**  
**enero 2019 - agosto (en porcentaje)**



Fuente: Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), MDPyEP, 2020.

En el Gráfico N° 10 siguiente se puede comprobar que los trabajadores de este sector que pudieron mantenerse ocupados en los meses de abril y mayo fueron muy contados. Desde entonces, la recuperación fue lenta y gradual; en agosto de 2020 aproximadamente 3 de cada 4 personas, retornó a trabajar.

**Gráfico N° 10**  
**Población urbana ocupada en actividades de restaurantes según**  
**condición de trabajo, abril 2020 - agosto 2020 (en porcentajes)**



Fuente: Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), MDPyEP, 2020.

Los datos corroboran que los hoteles y restaurantes resintieron mucho el impacto de la crisis. De modo general, el turismo se vio limitado significativamente por el cierre de las fronteras, las restricciones al movimiento de personas y otros impedimentos propios de la cuarentena y la emergencia sanitaria. Como paliativo, se aprobaron en el período varias medidas de alivio a los operadores turísticos, tales como la reprogramación de deudas, la otorgación de créditos preferenciales, la ampliación de plazos de vigencia de las licencias turísticas y credenciales de guías de turismo y el “Crédito 1,2,3” de incentivo a la demanda, que incluye las actividades turísticas.

### *Promoción de exportaciones y comercio exterior*

Complementaron las medidas de apoyo sectorial antes mencionadas, las disposiciones orientadas a impulsar las exportaciones, ampliar los mercados externos para productos y servicios bolivianos y facilitar los trámites administrativos y procedimientos técnicos de comercio



exterior. La premisa subyacente era que la reactivación económica y el empleo debía sustentarse fuertemente en las exportaciones y la dinamización del comercio internacional de Bolivia.

Con fecha 19 de septiembre de 2020, se aprobó el Decreto N° 4339, que creaba la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Bolivia (VUCEB) y establecía los lineamientos para su implementación. Su objetivo era facilitar, simplificar, digitalizar y automatizar los trámites vinculados a operaciones de importación, exportación y tránsito aduanero internacional de mercancías, asegurando la adecuada gestión de los procesos y procedimientos. La VUCEB se concibió como un sistema que permitía a los operadores que participaban en el comercio exterior y el transporte, contar con un punto único de entrada de información y presentación de los documentos exigidos en los trámites de importación, exportación y tránsito aduanero de mercancías, a través del uso de medios electrónicos y digitales.

Para la implementación de esta agencia y con funciones de coordinación interinstitucional, se constituyó en ese momento el Consejo Técnico de la VUCEB, con la participación de representantes de las entidades nacionales involucradas en los trámites de comercio exterior: el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, la Aduana Nacional, la Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de la Información y Comunicación, el Servicio Nacional de Verificación de Exportaciones, SENASAG, la Administración de Servicios Portuarios Bolivia, el Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales y la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra.

### ***Capital de trabajo para empresas***

Este segundo componente del PRE respondía a la necesidad y urgencia de canalizar crédito masivo y de acceso fácil y expedito a las empresas y los sectores productivos, para reactivar la oferta y la demanda en el mercado interno. A continuación, una breve descripción de las herramientas financieras establecidas, sus avances y otros aspectos relacionados.

### ***Fondo de Reactivación (FORE)***

Este Fondo se diseñó para financiar parcialmente la reprogramación de créditos otorgados a empresas, por parte de las Entidades de Intermediación Financiera (EIF), en sectores como agropecuaria, manufactura, construcción, comercio, turismo, hoteles y restaurantes, transporte, comunicaciones y actividades inmobiliarias. El fideicomiso creado, en el cual el Banco de Desarrollo Productivo (BDP) actuaba como fiduciario y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas como fideicomitente, permitía otorgar créditos por montos de hasta Bs12 millones y plazos de hasta 12 años. Este fondo de reprogramación de deudas debería constituirse en un importante alivio financiero para un amplio segmento de empresas y productores.

### ***Fondo de Afianzamiento (FA-BDP)***

Su finalidad era garantizar operaciones de crédito a través de la Banca PYME, las Instituciones Financieras de Desarrollo, las Cooperativas de Ahorro y Crédito y las Entidades Financieras de Vivienda. Los destinatarios de estos créditos eran la micro, pequeñas y medianas empresas, que tuvieran créditos vigentes en el sistema financiero. Las operaciones del FA-BDP debían ajustarse a estos parámetros: i) monto: hasta Bs120 millones; ii) cobertura de hasta el 65 por ciento del saldo del crédito; iii) proveer garantía de operaciones para financiar capital de trabajo.

### ***Fondo de Garantía Sectorial (FOGASEC)***

Se trataba de otro Fondo constituido por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas como fideicomitente, por una parte, y el BDP como fiduciario, por otra, para nuevas operaciones crediticias de las entidades financieras con empresas legalmente constituidas. El FOGASEC permitiría apoyar el desarrollo empresarial con la otorgación de cobertura (hasta el 50 por ciento) de nuevos créditos empresariales y plazos de hasta 10 años.

### ***Fondo de Garantía de Vivienda Social y Solidaria (FOGAVISS)***

Este fondo tenía como fideicomitente a AEVIVIENDA y como fiduciario al BDP, para créditos de vivienda social y solidaria a grupos poblacionales con bajos ingresos; específicamente: para personas o familias que ganaban hasta 3 salarios mínimos, y cubría por un máximo de 30 años. Su financiamiento estableció que a partir de enero de 2021 se constituiría con aportes mensuales equivalentes al 70 por ciento de los ingresos de la recaudación del 2 por ciento del aporte patronal público y privado para vivienda. Los créditos serían de dos clases: i) para mejora y/o ampliación de vivienda hasta 70 mil bolivianos; ii) para compra de vivienda hasta 230 mil bolivianos.

### ***Titularización de Cartera de Créditos***

Concebida como otra herramienta de financiamiento adicional para la reactivación económica, el Decreto N° 4272 dispuso que las entidades de intermediación financiera tendrían la facultad de realizar procesos de titularización con su cartera de créditos (incluyendo créditos de vivienda de interés social), constituyendo esta titularización en un patrimonio autónomo de la EIF, a partir de un Contrato de Cesión de Activos. Esta medida abría la posibilidad de transformar la cartera de créditos en valores negociables en el mercado de valores, a través del proceso de titularización, lo que suponía obtener una mayor liquidez en el corto plazo y, de este modo, lograr que el sistema financiero pudiera mantenerse solvente y con un ritmo sostenible de crecimiento.

### ***Empleo en obras públicas***

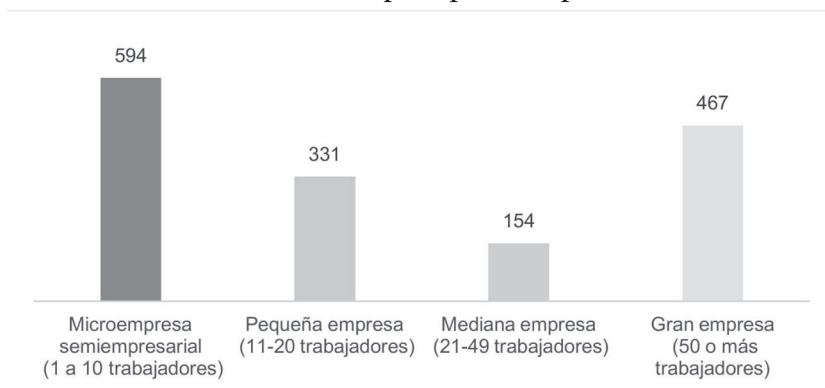
El Decreto N° 4272, estableció el Programa Intensivo de Empleo (PIE) para la ejecución de obras de infraestructura pública e intensivas en mano de obra, de pequeña escala y de corta duración. Su ejecución se encomendaba al Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social. Con información al 22 de octubre de 2020, se han identificado 78 proyectos en todo el país, iniciados en septiembre de ese año. El monto contra-

tado para las obras alcanzó a Bs64,4 millones, en tanto que el monto adjudicado fue de Bs8 millones y el monto priorizado de Bs3 millones.

### *Programa de Apoyo al Empleo*

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, por su parte, asumió la ejecución del Programa de Apoyo al Empleo II, priorizando acciones hacia los sectores productivos y de servicios de las micro, pequeñas y medianas empresas, para la generación y el resguardo del empleo en los sectores económicos más afectados y en grupos de población vulnerables. El programa previó una inversión de USD19 millones, con recursos de un crédito del BID contratado por el gobierno de Bolivia. Su meta era la creación de 11.000 empleos, con una duración entre tres a seis meses, durante la gestión 2020, y una remuneración por cuenta del programa de entre Bs2.122 (mínimo nacional) y Bs3.183, además del seguro contra accidentes laborales. Según la información del Ministerio de Trabajo, hasta inicios de octubre de 2020, aproximadamente 3.500 personas accedieron a este programa de empleos. Los sectores económicos con mayor participación en el programa fueron construcción, industria y comercio. De marzo a septiembre de 2020, participaron 1.546 personas en el PAE-II; de ellos, 945 eran hombres (el 61,1 por ciento) y 601 mujeres (el 38,9 por ciento).

Gráfico N° 11  
Beneficiarios por tipo de empresa



Fuente: MTEPS-PAE II Sistemas y Gestión de Información.

### ***Incentivo a la demanda y la producción nacional***

El decreto del PRE incluía otorgar créditos para incentivar el consumo de bienes y servicios hechos en Bolivia, con tasas de interés preferenciales y teniendo como beneficiarios a personas naturales y jurídicas (micro o medianos empresarios) que adquirieran créditos para el consumo de productos nacionales y el pago de servicios de origen nacional. El principal instrumento financiero de este programa fue el Fondo de Garantía de Consumo de Bienes y Servicios Nacionales (FOGABYSEN). Los constituyentes del fideicomiso eran el BDP como fiduciario, por una parte, y el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural como fideicomitente, por otra, con una cobertura definida de hasta el 50 por ciento de nuevos créditos para el consumo de productos nacionales.

### *“Crédito 1,2,3”*

El caso más conspicuo dentro de esta línea de estímulo a la demanda y la producción nacional es el programa publicitado como “Crédito 1,2,3”, que facilitaba acceder a créditos exclusivos con tasas preferenciales y cuyos beneficiarios serían personas naturales y jurídicas (micro y pequeñas empresas). Para acceder al crédito se debían cumplir dos condiciones: (1) el financiamiento debía destinarse a la compra de bienes, servicios e insumos hechos en territorio nacional, y (2) los proveedores debían estar registrados en la base de datos de PRO-BOLIVIA. El “Crédito 1,2,3” estaba cubierto en un 50 por ciento por la garantía del Fondo de Garantía para el Consumo de Bienes y Servicios Nacionales. El monto mínimo del crédito se estableció en Bs1.000, y los montos máximos en: i) Bs68.000 para personas naturales; ii) Bs350.000 para microcréditos.

En la ejecución del Programa, durante julio de 2020 el Banco Unión desembolsó un total de Bs172.200: el 80 por ciento en créditos solicitados por unidades económicas de la industria manufacturera, y el 20 por ciento restante al sector de comercio. Se otorgaron Bs35.000 a negocios de ventas al por mayor y menor. En septiembre de ese mismo año, los préstamos del “Crédito 1,2,3” se extendieron a todos los sectores, y particularmente en el comercio y la construcción. El sector comercial (ventas al por mayor y menor) lideró la solicitud de préstamos, con una participación del 46 por ciento (Bs15.480.888), seguido del sector de la construcción con un 32 por ciento (Bs10.757.016) y el sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones con un 11 por ciento (Bs3.538.748).

## **Actividad económica general**

Para contar con evidencia estadística, acudimos al Índice Global de Actividad Económica (IGAE). Este indicador registró una variación negativa entre enero y julio de 2020 del 7,9 por ciento, con respecto al mismo periodo de 2019. El efecto del coronavirus en la economía se sintió con más fuerza en los meses de abril y mayo de 2020, en el con-

texto de la cuarentena. Como resultado, la actividad laboral se redujo en todos los sectores, y con un aumento inusitado del desempleo, que alcanzó una cifra récord del 11,8 por ciento al mes de julio de ese año.

Gráfico N° 12

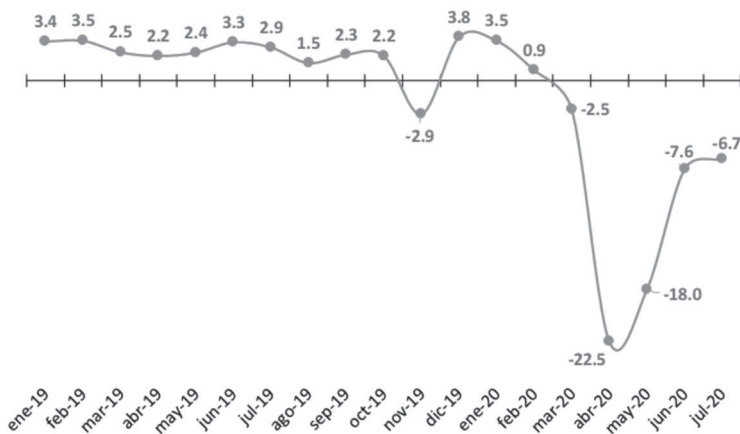
Variación del IGAE acumulado, a julio 2017 - 2020 (en porcentaje)



Fuente: Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), MDPyEP, 2020.

No obstante la fuerte contracción del nivel general de actividad económica, la caída del IGAE en el mes de julio fue del 6,7 por ciento, un porcentaje menor al registrado en los meses previos: abril: el 22,5 por ciento; mayo: el 18,0 por ciento, y junio: el 7,6 por ciento (véase el Gráfico N° 13), lo cual sugiere una recuperación progresiva. Así, es muy probable que el período más agudo de recesión económica hubiera quedado atrás. Cabría esperar, entonces, la continuidad de esa tendencia, habida cuenta la flexibilización de las restricciones que facilitan la “normalización” de la mayoría de las actividades antes paralizadas.

**Gráfico N° 13**  
**Variación del IGAE respecto a similar período,**  
**enero 2017 - julio 2020 (en porcentaje)**



Fuente: Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), MDPyEP, 2020.

## Una perspectiva de cambios en la estrategia económica

Con el trasfondo de la lucha contra la pandemia y la crisis económica desencadenada, habría que reconocerle al PRE el mérito de haber instalado, en su día, la cuestión del empleo como un aspecto medular de la agenda gubernamental. Ahí radica mucho de su pertinencia y relevancia como política pública.

Economistas y analistas políticos coinciden en que al Estado le toca la responsabilidad de salir al rescate de la economía. Prácticamente nadie discute la necesidad de incrementar el gasto social para proveer protección sanitaria y socorrer a la población más carenciada. De hecho, es lo que se viene haciendo desde la irrupción de la emergencia sanitaria, con más o con menos eficacia y éxito.

También es incontrovertible que la situación de crisis vino a alterar sustancialmente las prioridades del gasto público, obligando a reasig-



nar recursos a la salud pública y a financiar una serie de bonos y ayudas sociales. Naturalmente, la cuarentena y otras medidas de contención conllevan un costo fiscal enorme, que repercute en la sostenibilidad de las finanzas públicas. Tanto más para una economía que ya venía debilitada y con espacio fiscal contraído por cinco años de crecimiento menguante y déficits acumulados en las cuentas públicas. La aparición de la pandemia ha supuesto postergar la meta del equilibrio fiscal, con la paradoja de que el sector público debe, ahora, gastar más, aunque ingrese menos recursos.

El PRE ha ido en esa misma dirección, pero tal vez con un enfoque más amplio e integral de política económica. La estrategia medular que le subyace fue la idea de mover el crédito a las empresas y sectores productivos inyectando recursos, inicialmente presupuestados en más de USD 2.360 millones a través de varias herramientas financieras. En la proyección financiera estuvo la meta de apalancar créditos por casi USD 4.000 millones, ciertamente un monto importante para poner en marcha la economía real.

De la ingeniería financiera diseñada se puede decir que fue creativa y hasta cierto punto novedosa. De alguna manera, el PRE prefiguraba y anticipaba cambios en el modelo económico, con el Estado como promotor y financiador de última instancia y con el sector privado, los emprendedores y los actores de la economía popular llamados a ser los protagonistas de la reconstrucción económica. Bien visto, era un modelo pragmático, alejado de dogmatismos y recetas convencionales, que combinaba la intervención estatal focalizada con el impulso a la iniciativa privada y el emprendedorismo. Como sea que los actores privados no estaban en posición de financiar su propia recuperación, era el sector público el que debería proveerles los recursos financieros –o, al menos, facilitarles el acceso– mediante el crédito masivo y barato, pero debiendo ellos mismos asumir los riesgos por los resultados.

Esto vale también para las empresas públicas que tendrían que aportar su parte a la reactivación y el empleo, aunque su reto primordial es su propia reestructuración y sostenibilidad financiera, de modo que

dejen de ser una carga pesada para las menguadas finanzas públicas. Desde este enfoque, no es más el gobierno quien retiene para sí los recursos y las decisiones de gasto e inversión, con las consecuencias conocidas de ineficiencia y despilfarro de los fondos públicos, hoy en día más escasos que nunca.

La acogida que esta propuesta de reactivación tuvo en su día, al menos en sectores del empresariado y otros colectivos sociales, sugiere que hay quienes son conscientes de qué está en juego. Y tendría que serlo aun más para los actores del campo, que es el sector que mejor se ha desenvuelto en la crisis y es el que puede aprovechar más la oportunidad de convertir a Bolivia en una potencia productora y exportada de alimentos. Sostenida sobre una robustecida y competitiva estructura agroalimentaria industrial, la economía boliviana bien podría emerger renovada, con una base productiva más ancha e inclusiva, y avanzando en la ruta de la transformación tecnológica. Se trata, sin duda, de una perspectiva muy promisoriosa aunque, por desgracia, tropieza con muchas barreras, entre ellas la falta de continuidad en las políticas públicas.

## **Bibliografía**

- JEMIO, Luis Carlos: "Consideraciones y directrices para una estrategia alternativa de crecimiento y desarrollo", en: CUEVAS, Javier; JEMIO, Luis Carlos y OPORTO, Henry: *Hacia un nuevo contrato social. Propuestas para la reforma fiscal, el crecimiento económico y la reconstrucción democrática*. Fundación Milenio, La Paz, 2019.
- FUNDACIÓN MILENIO: *Informe de Milenio sobre la economía de Bolivia*. Julio de 2020, N° 42.
- MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y ECONOMÍA PLURAL: "Informe de Rendición Pública de Cuentas del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, de 30 de junio de 2020". <https://produccion.gob.bo/>.
- OPORTO, Henry (editor): *Bolivia: el día después. Cambios que vienen o ya están aquí*. Fundación Milenio, Serie Análisis N° 25, mayo de 2020.
- DECRETOS SUPREMOS CITADOS:
- . Decreto Supremo N° 4139 de 22 de enero de 2020.
  - . Decreto Supremo N° 4264 de 15 de junio de 2020.

- . Decreto Supremo N° 4272 de 23 junio de 2020.
- . Decreto Supremo N° 4297 de 24 de julio de 2020.
- . Decreto Supremo N° 4298 de 24 de julio de 2020.
- . Decreto Supremo N° 4327 del 7 de septiembre de 2020.
- . Decreto Supremo N° 4339 de 19 de septiembre de 2020.