

---

Policy Paper #10

---

# Nota de Productividad Bolivia

Más productividad para  
impulsar el crecimiento

---

Un estudio de CAF – Banco de desarrollo de América Latina.

**Vicepresidencia Corporativa de Programación Estratégica**

Vicepresidente Corporativo de Programación Estratégica, Christian Asinelli

**Gerencia de conocimiento**

Vicepresidente de Conocimiento (e), Adriana Arreaza

**Dirección de Estudios Macroeconómicos**

Directora de Estudios Macroeconómicos, Adriana Arreaza

**Elaboración de la nota y comentarios**

Horacio Valencia - Economista País, Dirección de Estudios Macroeconómicos

Manuel Toledo – Economista Principal, Dirección de Estudios Macroeconómicos

**Agradecimientos**

El autor agradece los comentarios y aportes de Adriana Arreaza, Pablo Sanguinetti, Reinier Schliesser, Diego Barril y Johan Cañas. Todos los errores u omisiones son responsabilidad del autor.

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF. Este y otros documentos sobre la recuperación en la pospandemia se encuentra en: [scioteca.caf.com](http://scioteca.caf.com)

© 2022 Corporación Andina de Fomento Todos los derechos reservados



## Índice

Resumen Ejecutivo _____	4
Introducción _____	5
Evolución del crecimiento económico de Bolivia	6
Evolución de la productividad agregada y sectorial _____	8
Identificación de intervenciones, políticas y reformas institucionales para impulsar la productividad _____	13
Estabilidad macroeconómica _____	14
Limitaciones a la competencia _____	15
Regulación laboral _____	18
Acceso a insumos de calidad: insumos públicos y capital humano _____	19
Acceso a financiamiento _____	21
Reflexiones finales _____	22
Referencias _____	24

## Resumen Ejecutivo

La economía de Bolivia se ha caracterizado por su alta dependencia de los recursos naturales. Los ciclos de expansión y recesión de la economía se explican fundamentalmente por las variaciones en los precios internacionales de las materias primas de exportación. En ausencia de mecanismos para contrarrestar esta volatilidad, la capacidad de expansión sostenida y diversificación de la economía se ha visto comprometida. En consecuencia, la brecha de ingresos con respecto a Estados Unidos no ha mostrado signos de mejorías en los últimos 60 años e incluso existe divergencia con respecto a otras economías de la región. La brecha de ingresos se explica fundamentalmente por los bajos niveles de productividad, que representan el 90% de la diferencia de ingresos respecto a EE.UU. y que se extienden a todos los sectores. El bajo nivel de productividad de la economía boliviana se entiende desde varios puntos: las debilidades en el marco regulatorio que desincentivan la inversión privada, la creación y expansión de empresas formales y de emprendimientos como también la asignación eficiente de recursos; el acceso a insumos, servicios de calidad y financiamiento; como también la necesidad de un marco normativo acorde a las necesidades del mercado laboral. Cambios que permitan superar los retos institucionales y propiciar la participación privada permitiría generar un entorno de crecimiento económico sostenido y menos vulnerable a las variaciones de los precios de los commodities de exportación.

**Palabras clave:** Desarrollo Económico; Crecimiento Económico y Productividad Agregada; Instituciones para el crecimiento

## Introducción

Bolivia se ha caracterizado por una alta dependencia hacia los recursos naturales no renovables. En consecuencia, los ciclos de expansión y recesión de la economía se explican por las variaciones en los precios internacionales de las materias primas de exportación (Olave et. al, 2020). Esto permite entender la evolución del ciclo económico en las últimas dos décadas, con una rápida expansión entre 2004 y 2015 durante el auge de los precios, seguida de una ralentización del crecimiento y la acumulación de desbalances fiscales y externos tras el fin del súper ciclo en 2015. La irrupción de la pandemia del COVID-19, afectó negativamente el contexto externo y propició la contracción la demanda interna, impactando negativamente en el crecimiento y ampliando los desbalances macroeconómicos. En los próximos años, el país se enfrentará el reto de reducir estos desbalances macroeconómicos y las distorsiones microeconómicas que limitan la inversión, productividad y expansión de actividades con potencial de acelerar el crecimiento.

A pesar de haber transitado por un prolongado periodo de crecimiento económico desde 2004, el PIB per cápita de Bolivia respecto a Estados Unidos es solo del 11%, sin mayores signos de mejoría en los últimos 60 años. Más aún, el país incluso se ha rezagado con respecto a otros países de la región que han mostrado un mejor desempeño (Mendieta & Martín, 2009; Machicado, 2018). Mediante un ejercicio de contabilidad del desarrollo, es posible identificar que la brecha de ingresos con respecto a EE. UU. se explica fundamentalmente por los bajos niveles de productividad, más que por diferencias en el uso de los factores de producción. La productividad total de los factores en Bolivia representa solamente el 14% de la economía de Estados Unidos.

La baja productividad se extiende a todos los sectores de la economía: prácticamente ningún sector alcanza el 25% de la productividad norteamericana. A esto se suma que la distribución del empleo se encuentra sesgada hacia los sectores de menor productividad. Los cinco sectores de menor productividad laboral (agricultura y ganadería, construcción, comercio, hoteles y restaurantes y otros servicios) emplean el 73% de los trabajadores, destacándose la actividad agropecuaria y el comercio porque concentran el 26% y 16% del empleo respectivamente y exhiben productividades laborales muy bajas relativas a Estados Unidos (12% y 8%, respectivamente).

El bajo nivel de productividad puede atribuirse a las debilidades en el marco regulatorio que desincentivan la inversión privada y la innovación. En particular, se evidencia una apreciación del tipo de cambio real que afectó la competitividad de los sectores transables de la economía. Asimismo, la relativamente elevada presión tributaria, la complejidad del sistema tributario, los elevados costos asociados con la regulación laboral (salario mínimo, segundo aguinaldo, entre otros) y la poca protección a los inversionistas coartan los incentivos para la creación y expansión de empresas formales productivas por parte del sector privado en varios sectores de la economía. A lo que se suma la necesidad para continuar trabajando en mejorar el acceso a insumos de calidad y crédito. De modo que, a pesar de la rápida expansión económica de las últimas décadas, la informalidad en Bolivia supera el 70%, lastrando la productividad agregada de la economía.

El presente documento analiza la evolución reciente del crecimiento de Bolivia e identifica algunas intervenciones para impulsar la productividad. Después de la presente introducción, el documento se organiza de la siguiente manera: la sección 2 analiza la evolución del crecimiento del país. La sección 3, presenta el mapa de productividad agregada y sectorial. En la sección 4, se identifican las principales

restricciones a la productividad proponiendo alternativas de intervenciones y finalmente, la última sección (sección 5) presenta las conclusiones.

## Evolución del crecimiento económico de Bolivia

Los ciclos de expansión y recesión económica han sido históricamente marcados en Bolivia (Machicado, 2018; Humerez, 2017). Si bien el desempeño económico ha estado severamente afectado por episodios idiosincráticos como la revolución nacional de 1952 y la crisis de deuda de los años 80, la dinámica de producción y exportación de recursos naturales, principalmente de minerales e hidrocarburos, ha sido el determinante más significativo del crecimiento (Morales, 2017).

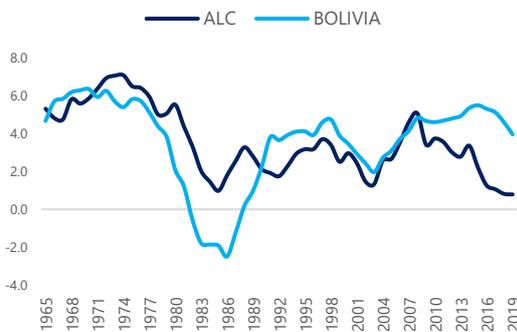
plazo, independientemente de las fluctuaciones de la política pública. Además, los autores logran desagregar esta relación, identificando la importancia del precio del estaño para explicar el crecimiento entre 1970 y 1986 y el precio del gas para explicar la evolución de la economía entre 2000 y 2013.

Los ciclos de alzas en los precios de las materias primas de exportación impactan sobre la economía de manera directa al incentivar una mayor producción y por la vía de la demanda, en la medida en que los mayores ingresos por exportaciones se distribuyen al resto de la economía, particularmente a través del gasto público. Humerez (2017) encuentra evidencia de la alta correlación del PIB y del gasto público respecto a la evolución de las exportaciones (0,67).

Entre 1960 y 2019, el PIB de Bolivia creció a una tasa promedio del 3,6%, apenas encima

GRÁFICO 1

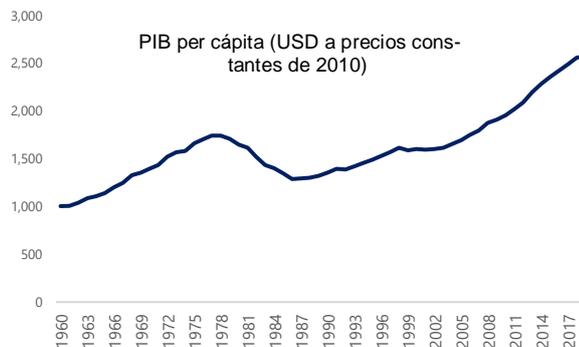
Descomposición Crecimiento del PIB Bolivia y ALC  
(Media móvil de 5 años)



Fuente: Banco Mundial

Olave et al. (2020) presentan evidencia de que la dependencia del crecimiento del país respecto a la evolución de los precios internacionales de los recursos naturales ha sido estable y significativa en el mediano y largo

GRÁFICO 2



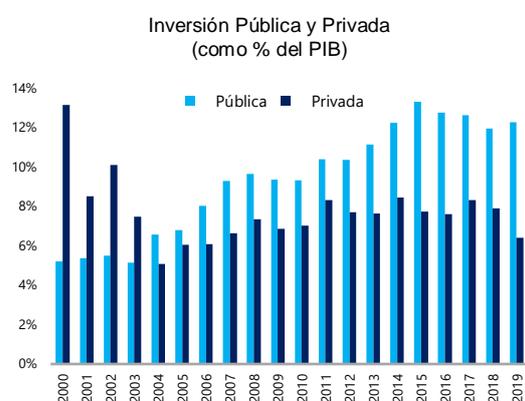
de la tasa de crecimiento del PIB (3,5%) en América Latina y Caribe (ALC), presentando una alta correlación respecto a la evolución de los ciclos en la región (Gráfico 1)<sup>1</sup>. En este período, destaca el decenio entre 1978 y 1987,

<sup>1</sup> El coeficiente de correlación entre el crecimiento del PIB de Bolivia y promedio de ALC es del 0,35%.

cuando el crecimiento de Bolivia se encontró sostenidamente por debajo del crecimiento de ALC ante el impacto de la crisis de deuda y la consiguiente crisis hiperinflacionaria de los años 80 (Morales, 2009). Este periodo se caracterizó también por su alta volatilidad (Machicado, 2018) y por una contracción del PIB per cápita del 26% entre 1978 y 1985. En 2006 se logró recuperar el nivel de 1978, 29

permitieron la dinamización de la inversión pública, el crecimiento del tamaño de la administración pública<sup>2</sup> y la expansión de las transferencias sociales<sup>3</sup>. Además, este periodo coincidió con el impulso de un modelo de crecimiento donde el Estado retomó un rol protagónico<sup>4</sup>, a través de la participación en las actividades de explotación de recursos naturales no renovables, la redistribución de los

GRÁFICO 3

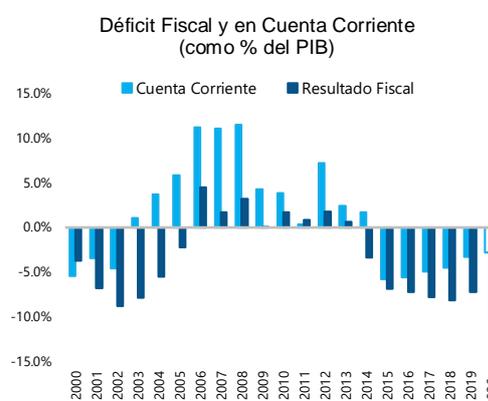


Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Banco Central de Bolivia

años después del comienzo del declive (Gráfico 2).

Más recientemente, durante el auge de los precios de materias primas, entre 2004 y 2014, la mejora en los términos de intercambio propició el crecimiento en el valor de las exportaciones de recursos no renovables por un factor de seis, explicado principalmente por la venta de gas natural a Brasil y Argentina. Esto se reflejó en el crecimiento de los ingresos fiscales, a través de la mayor participación del Estado en los retornos de la venta de hidrocarburos. Estos mayores ingresos fiscales

GRÁFICO 4



excedentes económicos a otros sectores de la economía, el impulso de la inversión pública (principalmente a través de infraestructura; Gráfico 3) y el desarrollo de proyectos sociales.

A partir de 2015, frente a un contexto externo menos favorable, el modelo de crecimiento empezó a mostrar signos de agotamiento, producto de la caída de los ingresos por la venta de gas. En consecuencia, los ingresos fiscales derivados también disminuyeron. Sin embargo, la política fiscal mantuvo un sesgo expansivo a través del incremento sostenido del gasto corriente e inversión pública para

<sup>2</sup> El número de empleados del sector público pasó de 237 mil empleados en 2005 a 372 mil en 2014.

<sup>3</sup> A través de tres programas de transferencias condicionadas a grupos vulnerables: (i) adultos mayores; (ii) niños en edad escolar y (iii) mujeres embarazadas y recién nacidos.

<sup>4</sup> La Constitución Política del Estado aprobada en 2009 establece que el Estado participa directamente en la economía mediante el incentivo y la producción de bienes y servicios económicos y sociales (art 316-4). A partir de 1985, el sector privado había tomado un rol principal en el desarrollo de la economía y el Estado había reducido su participación producto de la crisis de los años 80.

apuntalar el crecimiento. Esto generó importantes desequilibrios fiscales y externos durante los últimos 5 años (7,5% del PIB en promedio para el déficit fiscal y 4,8% del PIB en promedio para el déficit de cuenta corriente; Gráfico 4). Estos desbalances, se financiaron con una combinación de uso del ahorro acumulado durante la etapa de auge (depósitos en el sistema financiero doméstico y reservas internacionales) y endeudamiento, principalmente externo.

En este escenario, la pandemia del COVID-19 impactó en la economía boliviana propiciando la ampliación de los desbalances, afectando en las perspectivas de crecimiento. La pandemia impactó el escenario externo relevante para el país a través de menores precios de exportación y también a través de una caída en la demanda de estos productos ante la contracción general del comercio. Por el lado interno, la pandemia redujo severamente los ingresos fiscales, de las empresas y de los hogares, constriñendo la demanda interna. Este contexto, impone la necesidad de adelantar medidas para evitar una corrección poco ordenada los desbalances macroeconómicos que podría amenazar el crecimiento a mediano plazo.

## Mapa de la productividad agregada y sectorial

La vulnerabilidad de la economía boliviana con respecto a la evolución de los precios de las materias primas ha afectado la capacidad de expansión sostenida de la economía. Además, los periodos de recesión han sido prolongados, impactando de manera significativa

en el bienestar de la población, como se evidencia a través de la evolución del PIB per cápita en las décadas del 30, 50 y 80 (Mendieta & Martín, 2009; Herranz & Peres; 2016). De la misma forma, a pesar de la expansión sostenida desde 2004, relacionada con el último auge de las materias primas, el crecimiento resultó insuficiente para cerrar las brechas de ingreso con respecto a otros países.

Utilizando datos de Penn World Tables del PIB ajustado por PPA<sup>5</sup> entre 1971 y 2017, se realiza un ejercicio de contabilidad del crecimiento que permite evidenciar que entre 1971 y 1990 el país creció un 3,4% en promedio, menos que ALC que creció en un 4,1%. Entre 1991 y 2017 el crecimiento ha promediado un 5,7% en PPA, por encima del 4,3% de la región, incrementándose especialmente en la década del 2000 con el super ciclo de las materias primas.

La acumulación de factores de producción fue el factor fundamental para explicar el crecimiento del producto. De acuerdo con el ejercicio de contabilidad del crecimiento, entre 1971 y 1990 un 1,7 % del crecimiento en promedio estuvo impulsado por la acumulación de capital (2,9 % para América Latina) y un 0,7% por el trabajo (1,2% para América Latina). La productividad total de los factores, por su parte, contribuyó con un 1% (0% para América Latina; Gráfico 3a y 3b).

Entre 1991 y 2017 la contribución de capital cobró más relevancia con un 4,0% (3,0% para ALC), mientras que el trabajo promedió un 0,8% (1,1% en América Latina). La productividad total de los factores en este periodo contribuyó con un 0,9% (0,2% para América Latina). Ello refleja la recuperación de la inversión, privada en una primera instancia (en la

<sup>5</sup> Se utiliza el PIB ajustado por PPA con el objetivo de poder realizar comparaciones con otros países por lo que los valores descritos en la presente sección podrían diferir respecto a los valores presentados en la sección anterior.

segunda mitad de los noventa) y pública a partir de 2004 y las mejoras en la calidad del capital humano asociadas a un mayor acceso a la educación.

amplia y el proceso de convergencia parece haberse estancado desde 2014. Al respecto, Machicado (2018) encuentra evidencia que la brecha de ingresos de Bolivia con respecto a Chile, como referencia de uno de los países

GRÁFICO 5

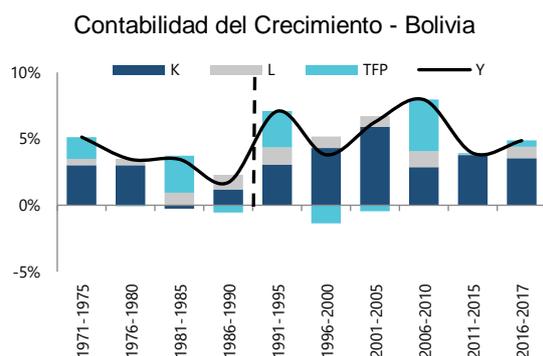
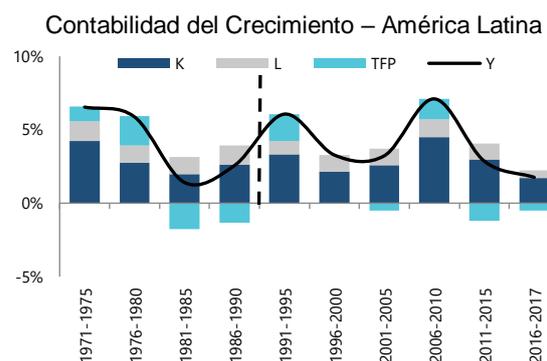


GRÁFICO 6



Fuente: Elaboración propia en base a Penn World Tables 9.1

Partiendo de un ingreso per cápita ubicado entre los más bajos de la región, el crecimiento en Bolivia ha resultado insuficiente para avanzar en el proceso de convergencia hacia niveles de ingreso por habitante de los países más avanzados. En efecto, en 1960 Bolivia tenía un ingreso per cápita relativo a EE. UU. del 8,85%, mientras que para 2017 ascendió apenas al 11,0%<sup>6</sup> (Gráfico 4). Gracias a la aceleración del crecimiento entre el año 2000 y 2017, Bolivia logró más que duplicar su ingreso per cápita<sup>7</sup> pasando de USD 3.496 a USD 7.575 en PPA. Esto representa una mejora con respecto al mínimo del 5,5% que alcanzó el ingreso relativo tras la crisis hiperinflacionaria, pero la brecha sigue siendo

en la región de mayor ingreso per cápita, también mostró una evolución similar en los últimos años<sup>8</sup>.

Cuando se analizan los determinantes de la evolución del PIB per cápita, se puede separar el nivel de ingreso per cápita con base en cuatro factores: el nivel de empleo (relativo a su población), el acervo de capital tanto físico como humano y la llamada productividad total de los factores (PTF). Mediante un ejercicio de contabilidad del desarrollo, se estima en qué medida cada uno de estos factores explica las diferencias de ingreso entre Bolivia relativo a EE. UU. (Gráfico 7).

La productividad (PTF) del país alcanza solamente al 18% de la estadounidense y explica

<sup>6</sup> Cálculos realizados a partir de las Penn World Tables, V 9.1. Promedio 1950-1959 vs. 2017.

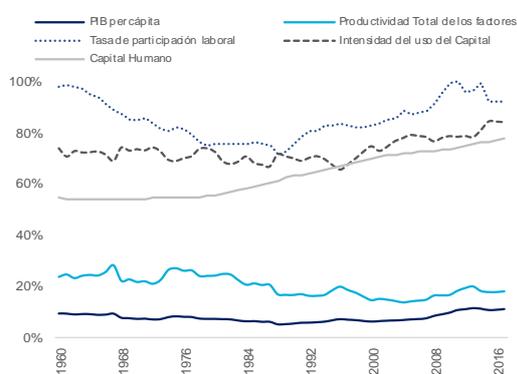
<sup>7</sup> PIB per cápita en dólares PPA corrientes de acuerdo con los WDI del Banco Mundial. El PIB per cápita a precios corrientes se triplicó en el periodo analizado.

<sup>8</sup> El autor encuentra evidencia de que el PIB por trabajador en Bolivia representaba el 65% del PIB por trabajador de Chile y que esta brecha se amplió hasta un 33% en 2015, lo que refleja una divergencia con respecto a Chile.

aproximadamente el 90% de la diferencia de ingreso per cápita entre los dos países. Esto implica que, si Bolivia cerrara por completo su brecha de productividad con respecto a EE. UU., el ingreso per cápita de Bolivia sería el 62% del país norteamericano.

### GRÁFICO 7

PIB per cápita de Bolivia y sus componentes (EEUU =100%)



Fuente: Elaboración propia en base a Penn World Tables 9.1

El segundo factor en importancia es el capital humano. El trabajador promedio en Bolivia tiene el 78% del capital humano del trabajador típico estadounidense. Esta diferencia explica el 5% de la brecha de ingreso per cápita. Asimismo, la tasa de empleo como proporción de la población y la intensidad de uso del capital físico<sup>9</sup> son el 92% y 87% de las observadas en EE. UU., respectivamente, y explican el 2% y 3% de la diferencia de ingreso con respecto a ese país. De este modo, es claro que el bajo nivel de ingreso per cápita es fundamentalmente un problema de baja productividad<sup>10</sup>.

Surge entonces la pregunta de si esta baja productividad se debe a que los recursos pro-

ductivos están siendo empleados desproporcionadamente en los sectores de menor productividad o si, por el contrario, se debe a una baja productividad general en todos los sectores. Para esto, se analizan los datos de producto por trabajador según categoría de actividad económica. En particular, se realiza una descomposición (Olley-Pakes) del producto por trabajador agregado de la economía en dos componentes: la productividad media de los sectores y el grado de “eficiencia”<sup>11</sup> en la distribución del empleo entre dichos sectores.

Este segundo componente, correspondiente a la asignación del empleo intersectorial, merece una explicación. Dada la productividad de los diferentes sectores de la economía, en la medida que la economía asigna más factores de producción – en particular, trabajadores – a los sectores de mayor productividad, la productividad de toda la economía aumenta; y viceversa. Es decir, la productividad agregada será mayor en la medida que el tamaño de un sector y su productividad se encuentren más correlacionados. Este componente es precisamente el que nos permite señalar si la estructura sectorial de la economía – esto es, cómo se distribuyen los factores entre las diferentes actividades económicas – implica pérdidas o ganancias de productividad agregada, y en qué cuantía.

La Tabla 1 presenta los resultados de la descomposición sectorial de la productividad agregada tanto para Bolivia como para EE. UU.. La primera observación que se desprende de este análisis es que la productividad laboral agregada (PIB por trabajador) de Bolivia, relativa a EE. UU., es de un 14%, mientras que la productividad por trabajador promedio de los sectores es de un 19% respecto de la estadounidense. Esto implica que

<sup>9</sup> La intensidad de uso de capital físico se mide como el nivel de capital sobre producto ( $K/Y$ ).

<sup>10</sup> Machicado (2018), también encuentra evidencia de que la brecha del PIB por trabajador respecto a Chile se explica en un 94% debido a la brecha de productividad en el periodo entre 1950 y 2015.

<sup>11</sup> Medido como la correlación entre la productividad y la participación del empleo en un determinado sector

la mayor parte de la brecha de producto por trabajador a nivel agregado entre los dos países, específicamente 89%, es explicada por la baja productividad promedio de los sectores.

La contribución de la productividad sectorial promedio, así como la de la asignación del empleo entre sectores, a la brecha de productividad se calcula con los resultados de los siguientes ejercicios contrafactuales. El primero supone que la productividad media de los sectores en Bolivia se iguala manteniendo constante la asignación intersectorial del empleo. En ese caso, la productividad laboral agregada sería del 68% relativa a la de Estados Unidos, lo cual equivale a cerrar la brecha en 54 puntos porcentuales (al pasar del 14% al 68%). Por su parte, el segundo ejercicio consiste en imponerle a Bolivia la misma “*eficiencia*” en la asignación que Estados Unidos manteniendo constantes las productividades sectoriales. En este caso, la productividad agregada aumenta del 14% al 20% (lo cual, sin redondear, implica una ganancia de 6,4 puntos porcentuales) relativa a la norteamericana<sup>12</sup>.

Otra observación relevante es que la baja productividad es generalizada en todos los sectores. Esto lo demuestra el hecho de que prácticamente ningún sector alcanza el 25% de la productividad norteamericana. Destaca el sector de “*Servicios de administración pública*” que presenta una productividad relativa a la de EE. UU. del 73%<sup>13</sup>, seguido del sector de “*Transporte, almacenamiento y comunicaciones*” que tiene una productividad de 24,4% con relación a la productividad del sector en EE. UU. y el sector de “*Explotación de minas y canteras*” con una productividad relativa del 22,4%. El impacto de la baja productividad se

evidencia también en un sector tan relevante como es el sector de hidrocarburos. En los últimos años se ha evidenciado un rápido retroceso de la producción de gas natural explicada por una combinación de maduración de pozos y bajos incentivos a la participación privada propiciado por la regulación vigente. Además, la inversión pública en exploración e industrialización no ha mostrado los resultados esperados con implicancias en la producción de gas hacia adelante.

En la Tabla 1 también se puede observar que la productividad es muy baja en casi todos los sectores, y que la distribución del empleo está sesgada hacia los sectores de menor productividad. Por ejemplo, los 5 sectores de menor productividad laboral (agricultura y ganadería, construcción, comercio, hoteles y restaurantes y otros servicios) emplean casi  $\frac{3}{4}$  partes de los trabajadores. De ese grupo destacan la actividad agropecuaria y el comercio que son los sectores más relevantes en cuanto a empleo y concentran el 26% y 16%, y que tienen además una productividad laboral relativa a EE. UU. del 12% y 8%, respectivamente.

El sector agropecuario es un sector de particular interés por emplear al 26% de la población y por tener bajos niveles de productividad, que además han mostrado una pobre evolución. Trindade y Fulginiti (2015) encuentran evidencia de que la productividad total de los factores en la agricultura boliviana entre 2000 y 2009 solamente se incrementó en un 0,78%, mientras que el promedio regional había crecido en un 2,29%. Este bajo nivel de productividad se refleja, en el bajo nivel de rendimiento de los cultivos comparativamente con otros países de la región. Por ejemplo, el

<sup>12</sup> A partir de estos resultados podemos calcular la contribución de cada uno de esos dos elementos a la brecha de la siguiente manera. En el caso de la productividad sectorial promedio, su contribución es igual a las ganancias provenientes del primer ejercicio (54 pp.) dividido por la suma de las ganancias de ambos ejercicios (54 pp. + 6,4 pp. = 60,4 pp.), lo que equivale al 89%.

<sup>13</sup> El alto nivel de productividad del sector se puede explicar por la asignación de la ejecución de la inversión pública en el PIB del sector, según la metodología de cuentas nacionales de Bolivia, aunque, los datos de empleo, según las encuestas de hogares solo consideran los trabajadores de la administración pública nacional y subnacional como trabajadores del sector, lo que podría estar provocando el sobredimensionamiento de la productividad.

**TABLA 1.**

Productividad agregada y sectorial de Bolivia y EE. UU. en 2018 (dólares corrientes a precios internacionales)

Rama de Actividad	Bolivia				EE. UU.				Productividad laboral relativa Bolivia-EE. UU.	
	Valor agregado <sup>a</sup> (millones USD)	Empleo (miles)	Productividad laboral <sup>a</sup> (miles USD)	Peso (% empleo)	Valor agregado (millones USD)	Empleo (miles)	Productividad laboral (miles USD)	Peso (% empleo)		
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	9.006	929,77	9,69	26,2%	164.200	2.007	81,81	1,4%	11,8%	
Explotación de minas y canteras	8.573	74,38	115,25	2,1%	321.100	625	513,76	0,4%	22,4%	
Industrias manufactureras	8.113	388,53	20,88	10,9%	2.334.600	12.472	187,19	8,6%	11,2%	
Suministro de electricidad, gas y agua	1.661	16,52	100,56	0,5%	319.400	547	583,91	0,4%	17,2%	
Construcción	2.241	321,85	6,96	9,1%	840.000	8.438	99,55	5,8%	7,0%	
Comercio al por mayor y al por menor	5.501	574,45	9,58	16,2%	2.366.500	20.436	115,80	14,0%	8,3%	
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7.229	135,76	53,25	3,8%	1.773.900	8.127	218,27	5,6%	24,4%	
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	8.071	204,22	39,52	5,8%	6.815.500	30.179	225,84	20,7%	17,5%	
Servicios comunales, sociales, personales y doméstico	3.223	473,88	6,80	13,4%	2.438.500	31.465	77,50	21,6%	8,8%	
Restaurantes y hoteles	1.861	291,01	6,39	8,2%	615.600	11.383	54,08	7,8%	11,8%	
Servicios a la administración pública	12.623	138,51	91,13	3,9%	2.504.700	20.094	124,65	13,8%	73,1%	
<b>TOTAL</b>	<b>68.102</b>	<b>3.549</b>	<b>19,19</b>	<b>100,0%</b>	<b>20.494.000</b>	<b>145.773</b>	<b>140,59</b>	<b>100,0%</b>	<b>13,6%</b>	
<b>Descomposición de Olley-Pakes:</b>										
Productividad laboral sectorial promedio (miles USD)									41,8	207,5
Ganancia/pérdida por asignación del empleo (relativo a productividad promedio)									-54%	-32%

Nota: <sup>a/</sup> Ajustado por PPA.

Fuentes: INE Bolivia, Penn World Table 9.1, U.S. Bureau of Economic Analysis, Bureau of Labor Statistics.

rendimiento de la soya en 2019 en el país llegaba a 1,93 TM/Ha, mientras que los países vecinos mostraron rendimientos superiores en al menos un 40%; sucede lo propio con el rendimiento del maíz de solo 2,65 TM/Ha, que equivale al 45% del rendimiento de maíz en Brasil y el 30% del observado en Argentina.

La deficiente asignación del empleo se refleja en que las “pérdidas” de productividad debido a la asignación intersectorial del empleo en Bolivia representan el 54% de la productividad sectorial promedio mientras que en Estados Unidos representan el 32%.<sup>14</sup> Esto implica que si en Bolivia la estructura sectorial del empleo fuese igual de “eficiente” como la estadounidense, la productividad laboral agregada habría sido cerca de 15 mil dólares PPA (a precios domésticos) en 2018, lo cual representa

un aumento de aproximadamente 5 mil dólares con respecto a la productividad observada de 9,9 mil dólares PPA (48%).

A la luz de estos resultados, una pregunta relevante es por qué estos grandes sectores de actividad son tan poco productivos. Responder esta cuestión requiere datos desagregados a nivel de subsectores de cada industria que lamentablemente no están disponibles con excepción de las manufactureras. El análisis de los datos provenientes de la Encuesta Anual a la Industria Manufacturera de 2012 puede ofrecer una respuesta aproximada y que además se encuentra acotada análisis del sector formal. Esta revela que la baja productividad de la industria manufacturera, que se expresa en un producto por trabajador equivalente al 11,2% de la productividad laboral estadounidense, se debe fundamentalmente a la

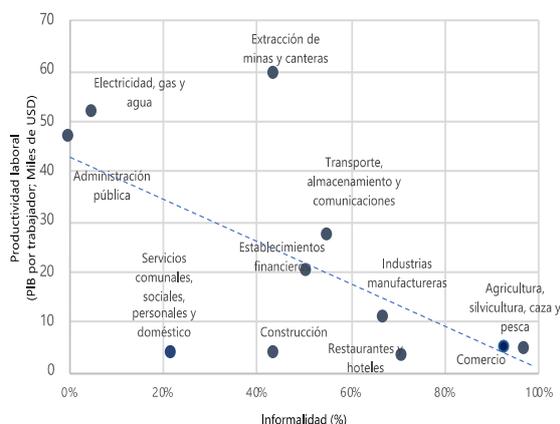
<sup>14</sup> Estas pérdidas son nominales y resultan de una comparación con una situación hipotética donde la estructura sectorial del empleo no está sesgada hacia actividades de más o menos productividad, es decir, una situación donde no existe correlación entre empleo y productividad laboral a nivel de sectores.

baja productividad de los subsectores y no a una deficiente asignación de empleo entre estos. De hecho, la asignación de empleo entre subsectores pareciera no ser muy diferente a la de otros países de la región e incluso mejor

el país (26% y 16%, respectivamente), pero lo hacen mayoritariamente en condiciones de informalidad. En efecto, el 97% de los trabajadores del sector agropecuario están en una situación de informalidad y el 93% en el caso del sector de comercio<sup>16</sup>.

### GRÁFICO 8

Productividad vs. informalidad por sectores (año 2018)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE Bolivia

que la observada en EE. UU.<sup>15</sup>

Un punto importante para destacar con relación a la productividad de los sectores es la relación de esta baja productividad con un mayor porcentaje de informalidad. Como se puede evidenciar en el Gráfico 8, existe una relación entre menor productividad y mayores niveles de informalidad. Destacan el sector agropecuario y el de comercio que son sectores con bajos niveles de productividad (12% y 9% comparado con EE. UU.), que emplean a un porcentaje importante de los ocupados en

## Identificación de intervenciones, políticas y reformas institucionales para impulsar la productividad

La sección previa presentó evidencia sobre la baja productividad generalizada en la economía como determinante fundamental de la poca convergencia con respecto a economías más avanzadas.

En este sentido, mejorar la productividad, parece ser la llave para lograr un crecimiento económico sostenido, que al mismo tiempo se constituiría en un instrumento para continuar la reducción de la pobreza y mejorar la calidad de vida de sus pobladores. Resolver los problemas de baja productividad requiere mejorar el entorno institucional y corregir las distorsiones existentes de forma tal que se otorgue un mayor espacio de desarrollo al sector privado. A continuación, se abordan diferentes aspectos estructurales que afectan la productividad, siguiendo la metodología propuesta en CAF (2018)

<sup>15</sup> Una pregunta que queda abierta debido a la falta de datos a nivel de empresas es si la baja productividad de los subsectores se debe a la baja productividad de los establecimientos que los componen o a una ineficiente asignación de recursos entre los mismos. El documento del RED 2018 "Instituciones para la productividad: hacia un mejor entorno empresarial" (CAF, 2018) muestra que, aunque el componente de eficiencia en la asignación entre establecimientos contribuye en cierta magnitud con la brecha de productividad de los países de ALC, esta no es la causa principal de dicha brecha. Ahí se concluye que el principal responsable de la baja productividad en la industria manufacturera es la baja productividad de la empresa típica.

<sup>16</sup> Se considera como trabajadores informales a aquellos trabajadores que no aportan a un sistema de seguridad de largo plazo, siguiendo la definición de informalidad por productividad (SED-LAC).

## Estabilidad macroeconómica

La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria, aunque no suficiente, para generar un crecimiento sostenible e inclusivo. Al respecto, Mendieta y Martín (2009) encuentran evidencia de la importancia de la estabilidad macroeconómica (medida como una función de la inflación) en el crecimiento económico del país. Los autores encuentran evidencia sobre los impactos negativos de la inflación sobre el crecimiento, niveles de inflación anual mayores al 12,6% han tenido históricamente (entre 1929 y 2005) impactos negativos ascendentes sobre el crecimiento económico<sup>17</sup>. Por su parte, Machicado (2018) señala que la estabilidad macroeconómica ha sido determinante para explicar el periodo de crecimiento reciente en el país.

Partiendo de las condiciones actuales, Bolivia se enfrenta al reto de corregir sus desbalances macroeconómicos, procurando evitar implicancias disruptivas sobre el crecimiento. Se han registrado elevados déficits fiscales por 6 años consecutivos ante la reducción de ingresos fiscales provenientes de los hidrocarburos y el aumento del gasto. Además, para 2020, se espera que este desequilibrio se incremente como consecuencia del impacto de la crisis sanitaria sobre la reducción de los ingresos fiscales y el incremento de los gastos asociados a la atención de la pandemia.

Desde el punto de vista de los ingresos provenientes de la exportación de materias primas, existen riesgos que amenazan la producción y exportación de hidrocarburos, debido a la maduración de los pozos existentes y al hecho que los desarrollos de proyectos para la generación de ingresos a través de la exploración, industrialización y el desarrollo de otros proyectos de materias primas (litio, por ejemplo) no avanzaron lo esperado. En los últimos

años, Argentina y Brasil han desarrollado alternativas al gas de Bolivia y la apertura de otros mercados de exportación es todavía incipiente. Finalmente, el impacto de la pandemia del COVID-19 y la sobreoferta de petróleo en 2020, han propiciado la caída del precio del petróleo y con ello, la reducción del precio de exportación de gas del país, siendo que además no se espera una rápida recuperación del precio en el corto plazo, lo que repercutirá en los ingresos fiscales hacia adelante.

En este sentido, habría que impulsar la inversión en el sector de hidrocarburos en un contexto de poco espacio fiscal para la inversión pública y donde se evidencian restricciones normativas a la participación privada. Para esto, se deben propiciar espacios para incentivar la inversión privada en el sector a través de incentivos fiscales y normativos. De la misma forma, los desarrollos existentes de industrialización de derivados de hidrocarburos deben ser analizados para procurar mejoras en eficiencia y con ello mayores ganancias e ingresos fiscales. En esta misma línea, Bolivia ha desarrollado un plan de desarrollo de oferta energética y se ha propuesto el desarrollo de la industria del litio. Hacia adelante, se debe trabajar en alternativas para la exportación de productos derivados de los hidrocarburos, energía y otros desarrollos buscando diversificar los mercados y propiciando la inversión de transporte necesaria desde los puntos de generación hacia las zonas de demanda externa, donde también la participación privada puede ser una alternativa interesante de explorar.

La posibilidad de incrementar los ingresos fiscales a través de mayores impuestos es también compleja debido a la alta carga tributaria, los niveles de informalidad y el contexto de contracción económica en 2020. Según la OCDE (2019), la presión fiscal en Bolivia es

<sup>17</sup> Por ejemplo, inflaciones iguales a 15% representa un costo en crecimiento de 0.1 pp., mientras que inflaciones de 40% han tenido un costo en crecimiento de -2,2 pp.

del 24%, superada únicamente por Brasil (32%), Uruguay (30,9%) y Argentina (30,3%). A esto se suma la débil capacidad de las instituciones encargadas para evitar la evasión fiscal. Gómez y Morán (2020) estima que la evasión del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en Bolivia es del 32%, con un costo de 3,8 pp. del PIB.

La corrección del déficit fiscal por el lado del gasto también presenta retos asociados con su estructura y composición. Primero, el gasto fiscal en Bolivia es uno de los más altos de la región y la importancia del gasto corriente ha ido creciendo desde un 28% del PIB en 2005 hasta un 33% en 2019. Por lo tanto, correcciones por esta vía implicarían la reducción del tamaño de la burocracia y la reducción de bienes y servicios adquiridos desde el Estado. Segundo, la reducción de las transferencias sociales o de las subvenciones puede ser compleja y políticamente sensible. Finalmente, la eficiencia del gasto público, particularmente en la inversión pública, debe incrementarse procurando focalizarse en proyectos que puedan tener un impacto sobre la productividad, catalizando la inversión privada.

Por el lado externo, el tipo de cambio no se ha empleado como instrumento para ajustar la cuenta corriente. Por el contrario, el anclaje cambiario ha contribuido a ampliar la apreciación real de la moneda nacional, que acumula un 30% (según estimaciones del FMI; Fundación Milenio, 2019), evitando el ajuste de los precios relativos y afectando la competitividad de sectores como en el caso de las manufacturas, especialmente textiles y maderas. Los déficits de cuenta corriente se financiaron principalmente a través de RIN, que descendieron del 51% del PIB en diciembre de 2012 hasta el 15,7% del PIB en diciembre de 2020. Una mayor flexibilidad de la moneda podría

reducir el desbalance de la cuenta corriente, aunque es necesario considerar la forma más adecuada para evitar impactos sobre la inflación y sobre el ratio Deuda/PIB. En este sentido, se debe actuar con precaución, procurando evitar los impactos negativos que la volatilidad del tipo de cambio pueda tener sobre la inversión y la productividad (Aghion et al., 2006).

No abordar los ajustes pertinentes necesarios mientras exista espacio para un proceso gradual y ordenado, podría conllevar a un ajuste más significativo y con impactos disruptivos sobre la actividad que afectarían el crecimiento a mediano plazo.

## Limitaciones a la competencia

La importancia de la competencia radica en la promoción de la búsqueda de eficiencia mediante incrementos en la productividad y mejor asignación de los recursos, lo que permite ofrecer mejores productos a precios más bajos (CAF, 2018). En este sentido, las instituciones tienen un rol importante en la promoción y protección de la competencia en una economía.

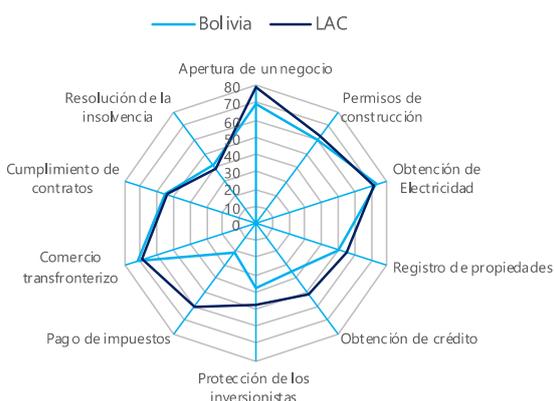
En el caso de Bolivia, se evidencian importantes limitaciones a la competencia. Según datos del Índice de Competitividad Global 2019 del World Economic Forum, Bolivia se posiciona en el puesto 134 de 141 países como consecuencia de un entorno de negocios que impone grandes retos a las empresas. Las restricciones institucionales a la movilidad de las empresas (entrada y salida) afectan la competencia interna en la economía, la cual también se ven perjudicada por la competencia desigual ante las empresas públicas<sup>18</sup> y por el ingreso de productos de contrabando.

<sup>18</sup> Un rasgo particular de las empresas públicas en Bolivia es que estas no solamente se restringen a actividad estratégicas. Existen empresas públicas de papel, cemento y leche, por dar unos ejemplos.

Datos de “Doing Business” de 2019 (Gráfico 9) resaltan la dificultad para el ingreso y operación en el mercado. El país se encuentra en el puesto 156 de 190 países analizados en cuanto a facilidad para realizar un negocio. Siendo que la apertura de un negocio es muy compleja. Bolivia ocupa la posición 178/190, explicado principalmente por el mayor número de procedimientos que se requieren para la apertura de un negocio (14, mientras que en ALC son 8), el mayor tiempo necesario para este propósito (43,5 días, contra 28,5 días en ALC) y un mayor costo asociado del proceso (46 % del ingreso per cápita contra 38% para el caso de ALC).

### GRÁFICO 9

Facilidad para hacer un negocio



Fuente: Doing Business

Asimismo, datos del Índice de Competitividad Global posicionan a Bolivia en el puesto 186/191 debido a las dificultades para el pago de impuestos, como consecuencia del mayor tiempo requerido para el pago de impuestos y las altas tasas cobradas como porcentaje de las ganancias. Al respecto, si bien la alícuota del Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) es del 25%, las entidades financieras deben pagar la Alícuota Adicional al IUE del

25% que se cobra si la entidad financiera obtiene un Coeficiente de Rentabilidad respecto al Patrimonio por encima del 13%. Asimismo, el sector de hidrocarburos grava el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) que tiene una alícuota del 32% de la producción de hidrocarburos. Esto desincentiva la participación privada, especialmente en las fases de exploración a riesgo. En este sentido, incentivos impositivos podrían permitir que el sector de hidrocarburos pueda percibir nuevas inversiones necesarias para garantizar la capacidad de exportación en el país y la búsqueda de nuevos mercados.

Asimismo, intervenciones orientadas a ampliar la base impositiva a través de la modificación de la carga tributaria para incentivar la formalización y la creación de empresas podrían ser particularmente relevante. Promover normativa en este sentido podría incentivar al desarrollo de nuevos emprendimientos privados.

Otro punto relevante en el caso de Bolivia es el hecho que se requieren 1.025 horas por año para pagar impuestos, mientras que en ALC se requieren solo 330 horas. Además, las tasas de impuestos representan un porcentaje mayor de las ganancias que el promedio de

### TABLA 2.

Desempeño económico de Bolivia y países de similar tamaño del PIB

Países	Aranceles (promedio ponderado)					OTRI
	1995	2000	2005	2010	2016	2009
América Latina	11,66	13,4	10,68	7,7	6,91	13,53
Estados Unidos	4,27	3,4	2,96	2,81	3,00	6,46
Unión Europea	7,37	3,45	3,31	2,84	2,79	9,67
OCDE	6,21	5,21	4,35	3,68	3,52	8,20
<i>Bolivia</i>	<i>9,49</i>	<i>8,46</i>	<i>8,67</i>	<i>8,96</i>	<i>8,77</i>	<i>15,45</i>

Fuente: CAF 2018

Nota: OTRI es un Índice Global de Restricción al Comercio. Mientras más alto mayores restricciones

ALC. En este sentido, la implementación de políticas que permitan reducir y simplificar los tiempos y requisitos necesarios para el pago de impuestos a través de medios web y la integración de sistemas de información permitiría mejorar el pago de impuestos, lo que es particularmente relevante en el caso de empresas pequeñas y medianas.

Con relación al comercio exterior, según el Índice de Competitividad Global, el país presenta un bajo nivel de apertura al comercio, en el puesto 114 de 141 países. Este bajo nivel de competencia se explica por la presencia de aranceles elevados (117/141) y la poca eficiencia para el paso fronterizo (113/141). En lo que se refiere al primer punto, el país presenta aranceles mayores que en el promedio de ALC, lo cual restringe el intercambio con el resto del mundo, impidiendo también el acceso a insumos en la cantidad, calidad y variedad necesarias, con impactos en la productividad de los establecimientos (Tabla 2; CAF, 2018).

Entre 2010 y 2019, existía normativa que limitaba con cupos la exportación de diferentes productos agropecuarios y que tuvieron impacto en el desarrollo del sector, como se evidencia en el caso de las restricciones a la exportación de carne planteada en García-Lembergman et al. (2018). Promover la exportación del sector agroindustrial no solo permitiría un mayor desarrollo del sector a través de más inversiones y empleos, sino también el ingreso de divisas.

Adicionalmente, Bolivia tiene una limitada integración. En los últimos 13 años, el país firmó solamente dos acuerdos comerciales<sup>19</sup>, mientras que se extinguieron acuerdos arancelarios favorables con Estados Unidos y la Zona Euro. En este sentido, surge la necesidad de

apertura de mercados para productos nacionales a los grandes mercados internacionales como la Unión Europea, Estados Unidos y China. Esto puede ser especialmente relevante para el sector agroexportador. En 2019, comenzó la exportación de carne a China, principal importador de carne del mundo. Entre enero y octubre de 2020, las exportaciones de carne habían alcanzado 11,8 mil TM por un valor de USD 51,7 MM. Las autoridades estiman que se podrían llegar a exportar 40 mil toneladas al 2025, lo que representaría un flujo de 200 millones de dólares. En este mismo sentido, en 2020, se incrementó el cupo de exportación de azúcar de Bolivia hacia Estados Unidos con un arancel menor, lo que tendrá un impacto positivo, si se aprovecha, para impulsar este sector.

Un punto que merece ser destacado es el hecho de que los impulsos a una mayor diversificación de las exportaciones deberán estar acompañado de mejoras e intervenciones para el desarrollo de procesos logísticos, sanitarios y de certificaciones que faciliten el acceso a los mercados internacionales en mejores condiciones.

<sup>19</sup> El acuerdo de complementación económica con Cuba, Venezuela y Nicaragua en 2013 y el acuerdo de preferencia arancelaria regional con Panamá en 2012.

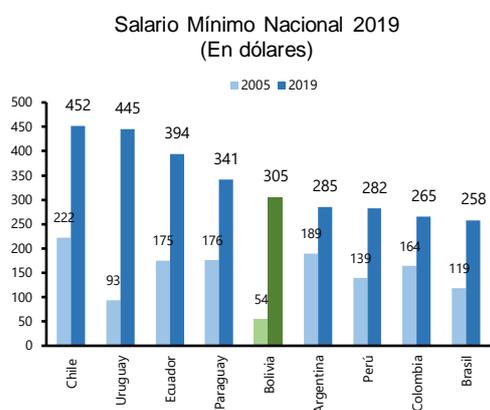
## Regulación laboral

La normativa laboral resulta restrictiva e impone limitaciones para el desarrollo del mercado doméstico y la formalización y expansión de las empresas. Djankov & Ramalho (2009) encuentran evidencia de que los países con legislaciones laborales más rígidas tienden a tener sectores informales más grandes y mayores tasas de desempleo. La normativa laboral en Bolivia tiene una antigüedad de 77 años<sup>20</sup> y, en los últimos años, ha sido modifi-

ción, que se han visto especialmente afectados por la pandemia del COVID-19 y que se caracterizan por ser ampliamente informales.

Por otro lado, la política de incrementos salariales ha elevado los costos laborales sostenidamente desde 2005, sin correspondencia en ganancias de productividad. En este marco, el salario mínimo en Bolivia se ha incrementado desde Bs525 (USD 54) en 2005 hasta Bs2.122 (USD 305) en 2019, lo que representa un incremento nominal de 382% y un in-

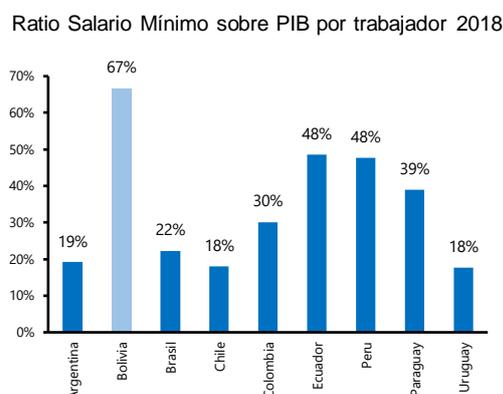
GRÁFICO 10



Fuente: MEFP

cada para favorecer ampliamente a los trabajadores. En este sentido, la normativa limita la desvinculación de trabajadores a solo una serie de causales e incluso impone en algunos casos la obligación de reincorporar a trabajadores desvinculados (Muriel & Ferrufino, 2012). Asimismo, la normativa -en general<sup>21</sup>- no considera la contratación temporal o estacional, impactando en el acceso formal en sectores como el agropecuario. Asimismo, la dificultad para realizar contrataciones temporales afecta particularmente a sectores como Servicios, Restaurantes y Hoteles y Construc-

GRÁFICO 11



Nota: Solo se consideran trabajadores mayores a 15 años. Fuente: Banco Mundial y FinanciarRed

cremento en términos reales de 140% (Gráfico 10). En un análisis comparativo a nivel regional, a través del ratio de salario mínimo anual sobre PIB por trabajador, como una variable que relaciona costos laborales respecto a la productividad, se observa que Bolivia tiene un costo laboral muy alto con respecto al producto por trabajador, que alcanza un ratio de 67%, seguido por Ecuador y Perú con costos de 48% y Paraguay con un ratio de 39% (Gráfico 11). Esto hecho es particularmente restrictivo para los sectores con menores niveles de productividad, lo que impulsa a la contratación informal como se evidencia en

<sup>20</sup> La Ley General del trabajo de Bolivia es de 1943.

<sup>21</sup> Se restringe principalmente a azúcar, algodón y castaña (Muriel & Ferrufino, 2012).

sectores como Agricultura, Construcción y Comercio (Gráfico 8).

Adicionalmente, existen importantes costos no laborales como es una prima adicional a fin de año, denominada Doble Aguinaldo – “Esfuerzo por Bolivia”<sup>22</sup> y el pago adicional de 3% en la contribución patronal (Fondo Solidario) destinada al pago solidario de pensiones, con impactos negativos sobre la contratación formal.

Este conjunto de factores desincentiva la creación de empleos formales, contribuyendo a que entre el 60% y 70% de los trabajadores se desempeñen en empleos informales (ya sean en empresas pequeñas o sin acceso a los beneficios de Ley establecidos).

En este contexto, se debe analizar la pertinencia de la normativa laboral para un entorno laboral con una relación empleador-empleado cada vez más difusa<sup>23</sup>. Adecuar la normativa laboral de forma tal que permita la integración de la mayor cantidad de trabajadores al sector formal puede contribuir a mejorar la productividad y reducir la informalidad. Asimismo, una normativa más flexible podría permitir una recuperación más vigorosa y con menores implicancias en algunos sectores particularmente afectados por la pandemia como son Construcción, Manufacturas y Servicios. Esto finalmente impactaría en el acceso a empleos con protección social, permitiendo que la asistencia social a través de transferencias se focalice sobre los grupos vulnerables.

<sup>22</sup> La normativa laboral establece el pago de 13 salarios al año, 12 salarios mensuales y el aguinaldo el cual se paga a fin de año.

<sup>23</sup> Ejemplos de esto son empleos relacionados a la provisión de servicios específicos como en el caso de *Uber*, *Pedidos ya*, por mencionar solo algunos.

## Acceso a insumos de calidad: servicios, insumos públicos y capital humano

La productividad también se ve afectada por restricciones relacionadas con la provisión de insumos de calidad desde aquellos provistos por el sector público, como también servicios que se constituyen como insumos centrales dentro del proceso productivo, al igual que el acceso a capital humano.

La vasta extensión territorial del país y la condición de mediterraneidad imponen costos logísticos que afectan la competitividad de sus productos, tanto para los mercados locales como para la exportación. El índice de competitividad posiciona a Bolivia en el puesto 122 de 141 en cuanto a infraestructura de transporte, explicado por la débil conectividad caminera (118/141) y la baja calidad de estos caminos (100/141)<sup>24</sup>, a pesar del crecimiento de la inversión pública en carreteras entre 2006 y 2018. La infraestructura de transporte en el país es menor que el que debería tener acorde con su nivel de ingreso per cápita (Bonifaz et al., 2020), lo que incrementa los costos de traslado de productos. Varios sectores se enfrentan a mayores costos para la exportación y comercialización de sus productos como el sector minero y el sector agropecuario, siendo ejemplos de este último, la exportación de soya y carne.

En este contexto, se requiere continuar desarrollando infraestructura que facilite la vinculación de la producción con los mercados y con

<sup>24</sup> Adicionalmente, la conectividad y calidad del transporte por vías férreas y aéreo son muy bajas. En cuanto a densidad de km de vía férrea, Bolivia se posiciona en el puesto 81 y la eficiencia del servicio es considerablemente baja (105/141). El flujo de pasajeros por vía férrea además ha mostrado un notable descenso entre 2005 y 2018, pasando de un tráfico de 786 mil pasajeros a solo 117 mil pasajeros por año (ATT, 2018) como consecuencia de la baja disponibilidad de esta alternativa. De la misma forma, la conectividad (105/141) y la calidad de transporte aéreo son muy bajas (puesto 105 y 116, respectivamente). Además de observarse competencia desigual entre las aerolíneas privadas y la empresa Estatal (BOA) y restricciones al acceso a aerolíneas extranjeras.

las exportaciones. En cuanto al sector agropecuario, se requiere infraestructura para facilitar el acceso a la exportación, ya sea a través de infraestructura de acopio, como en el caso de la soya; infraestructura para posibilitar la transformación, como es el caso del faenado de la actividad pecuaria; o mejoras en la infraestructura de transporte. También existen oportunidades de mejora en la regulación fitosanitaria y en la promoción de la investigación para el mejoramiento del rendimiento agrícola.

Es de particular importancia la provisión de infraestructura vial secundaria, que permita conectar áreas de producción con los mercados, siendo particularmente importante para el desarrollo del sector pecuario y agrícola, los cuáles enfrentan limitaciones en su acceso a las carreteras principales, como es el caso de los productores pecuarios en el Beni o agricultores de Santa Cruz.

De la misma forma, las actividades de diversificación de exportaciones tradicionales a través de la posibilidad de expansión de mercados para la exportación de gas y derivados al Perú y Paraguay o la exportación de energía eléctrica a Argentina o Brasil requieren del desarrollo de infraestructura. Sucede lo mismo con la posibilidad de exportación de Litio, Acero y otros minerales en el país.

Un proyecto con grandes perspectivas en el país es el desarrollo de la logística para exportación a través de la hidrovía Paraná – Paraguay, que permitiría un puerto de acceso al océano Atlántico, importante para las exportaciones a Europa principalmente. En 2017, existían 3 puertos privados: Gravel, Aguirre y Jennefer que habían movilizado 1,7 MM de TM de carga (Bonifaz et al., 2020).

La conectividad digital es también un sector donde se requiere desarrollo. Bolivia presenta uno de los precios más altos de acceso a internet (CEPAL, 2018) y un bajo porcentaje de población con acceso a internet, datos del INE señalan que en 2019, solo el 23% de los hogares tenía acceso a internet, mientras que Bonifaz et al., (2020) encuentra que solo 3 por cada 100 hogares accedía a internet de banda ancha con velocidad mínima de 256 Kilobytes/segundo, ampliamente por debajo de los países de la Alianza del Pacífico, además, en Bolivia se evidencian importantes brechas de acceso por quintiles de ingreso. Asimismo, las empresas presentan bajos niveles de acceso a medios tecnológicos y de conectividad, lo que conlleva a que solamente el 33% y 28% de las empresas utilicen Internet para la compra y venta de productos, respectivamente (Urquidi et al., 2020). La provisión de infraestructura relacionada a la conectividad digital permitiría un mayor uso de estos medios tanto para empresas como para hogares.

En lo que se refiere a capital humano, a pesar del aumento en los años de educación promedio de la mano de obra, las empresas señalan que no encuentran los trabajadores con las habilidades que necesitan<sup>25</sup> y señalan que esto constituye un freno a su productividad. Esto se refleja en el Índice de Competitividad Global que posiciona a Bolivia en el puesto 93 de 141 países en cuanto a las habilidades de la mano de obra. La aparente contradicción entre un mayor acceso a educación de la mano de obra y la dificultad de las empresas para encontrar trabajadores productivos se explica por: i) la asimetría de información, que dificulta la selección de candidatos productivos, hecho que se complica por el uso de medios de búsqueda informales a través de fami-

---

<sup>25</sup> El 57% de las empresas señala que no pueden contratar trabajadores porque los trabajadores no cuentan con las habilidades que requieren (Urquidi et al. 2018).

liares y amigos (Mazza, 2017); y ii) la baja calidad y pertinencia de la educación otorgada por el sistema educativo.

En este sentido, se requiere el desarrollo de la calidad de la educación a través de reformas de los programas de educación y acceso a tecnología. Buscando mejorar la pertinencia de los contenidos del sistema educativo, una posible medida sería intervenir para mejorar el diálogo entre los centros educativos y las empresas, a través de acuerdos de coordinación entre escuelas y empresas y programas que faciliten la transición escuela-trabajo. A nivel de trabajadores activos, existen espacios para mejorar la incorporación de habilidades mediante programas de capacitación y desarrollo técnico y profesional. Este último, sería particularmente relevante para impulsar la relocalización de trabajadores hacia sectores con mayores perspectivas de desarrollo en los próximos años.

### Acceso a financiamiento

La importancia del desarrollo del sector financiero y la productividad radica en la capacidad para que los ahorros disponibles sean invertidos en las empresas y actividades que agregan más valor, conduciendo a una mayor productividad y a un mayor ingreso agregado (CAF, 2018).

En los últimos años el sistema financiero boliviano mostró importantes avances, permitiendo el crecimiento de los depósitos y créditos, principalmente en moneda nacional<sup>26</sup>. La profundidad financiera, medida como el ratio de créditos/PIB, ha mostrado una tendencia creciente, pasando del 34% en 2010 al 64%

en 2019, triplicando además los puntos de atención financiera.

Sin embargo, la evolución del sector financiero en los últimos años no solamente se explica por el favorable contexto económico, sino también por la aprobación de la Ley de Servicios Financieros (N°393), con la cual el gobierno regula la tasa de interés y los niveles mínimos de cartera para sectores priorizados (créditos de vivienda con interés social y créditos a sectores productivos). A pesar de los resultados positivos, existe incertidumbre sobre las distorsiones que esto podría haber causado sobre los niveles óptimos de créditos a ser otorgados, los colaterales aceptados y los riesgos adicionales que las entidades financieras están dispuestas a aceptar para poder cumplir las cuotas requeridas, que en el caso de los bancos debían destinar hasta el 60% de su cartera entre estos sectores. Existe evidencia de que el establecimiento de tasas máximas afectó negativamente el saldo de la cartera de nuevos microcréditos y préstamos a empresas pequeñas y medianas otorgados por instituciones microfinancieras (Roa et al, 2020), con posibles impactos en el acceso a créditos de los sectores más vulnerables de las zonas rurales y periurbanas.

Asimismo, existe espacio para continuar trabajando en mejorar la eficiencia, estabilidad y profundidad del sistema financiero, según datos del Ranking de Desarrollo Financiero, lo que permitiría continuar impulsando el acceso a financiamiento. Gran parte del entramado empresarial en Bolivia es pequeño y/o informal, lo que implica que estas empresas no tienen acceso a financiamiento o al menos en las mismas condiciones que las empresas formales, lo cual constituye una restricción adicional al desarrollo de este tipo de empresas. Datos del Enterprise Survey (2017) muestran que el

<sup>26</sup> A diciembre de 2019, el nivel de depósitos en el sistema financiero alcanzó los USD 26.152 millones, de los cuales el 86% se encontraba en moneda nacional. El nivel de cartera fue de USD 26.787 millones a fines de 2019, de los cuales el 99% se constituían en bolivianos, con un ratio de mora de solamente el 1,9%.

18% de las empresas encuestadas en el país no contaban con una cuenta de ahorros en una entidad financiera (mientras que en ALC, solo el 7% de las empresas se encontraban en esta situación). Esta situación a la vez varía dependiendo del tamaño de la empresa: mientras solo el 3% de las empresas grandes (con más de 100 trabajadores) no acceden al sistema, el 22% de las empresas pequeñas (entre 5 y 19 trabajadores) no cuenta con una cuenta corriente o caja de ahorros.

Si bien el impulso al crédito ha propiciado que solo el 14% de las empresas considere que el acceso a financiamiento es una variable restrictiva a su desarrollo, frente al 27% en la región, es cierto que el acceso a este crédito se da todavía con mayores costos. Las empresas en el país requieren colaterales para acceder a un crédito en mayor proporción que en el resto de los países de la región (96% contra 71%) y los colaterales requeridos son de mayor valor con respecto al crédito (207% contra 199%). Asimismo, las empresas pequeñas requieren colaterales en un 50% mayor que las empresas grandes para un mismo monto de crédito. Mientras que las empresas jóvenes tienden a presentar mayores restricciones parciales o totales para acceder al crédito (Alvarez, 2021), lo cual también es relevante en el caso de Bolivia.

Para eliminar estas restricciones y propiciar un mejor acceso a financiamiento de las empresas de menor tamaño y de nuevas firmas, se deben desarrollar mecanismos innovadores que permitan un mejor y mayor acceso a través de entidades de segundo piso. Asimismo, es necesario continuar trabajando en modernizar y fortalecer su marco regulatorio procurando continuar la profundización del sistema e incentivar a la implementación de políticas que permitan una mayor inclusión financiera.

## Reflexiones finales

Tras un periodo de aceleración del crecimiento en la primera década del siglo, el fin del super ciclo de las materias primas en 2015 ha puesto en evidencia la vulnerabilidad de la economía a las condiciones externas. La irrupción de la pandemia del COVID-19 ha debilitado las perspectivas de crecimiento y ampliado los desbalances macroeconómicos que se venían acumulando.

Adicionalmente, el país no ha sido capaz de cerrar la brecha de ingreso con respecto a las economías avanzadas. El PIB per cápita de Bolivia respecto a Estados Unidos era solo del 11% en 2017, y no ha mostrado signos importantes de mejoría en los últimos 60 años. El análisis en este documento sugiere que la brecha de ingresos con respecto a EE. UU. se explica fundamentalmente por los bajos niveles de productividad. Hecho generalizado en todos los sectores productivos, lastrados, a su vez, por altos niveles de informalidad. Se encontró, además, una clara correlación negativa entre los niveles de informalidad y la productividad sectorial.

Mejorar la productividad parece ser la llave para lograr un crecimiento económico sostenido que se constituya en el instrumento para continuar avanzando en la reducción de la pobreza y en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. En este documento se identificaron las restricciones más importantes que condicionan los bajos niveles de inversión privada y una asignación ineficiente de recursos, los cuáles estarían asociados con una menor productividad, destacando los desbalances macroeconómicos; las trabas a la competencia en los mercados; las rigideces mercado laboral; las limitaciones al acceso a insumos de calidad y el acceso al financiamiento.

La estabilidad macroeconómica se constituye como una condición necesaria, aunque no suficiente, para generar un crecimiento sostenible e inclusivo. Bolivia se enfrenta al reto de

corregir sus desbalances macroeconómicos, procurando evitar implicancias disruptivas sobre el crecimiento. Para esto debe procurar recuperar espacio fiscal a través de mejorar los ingresos fiscales y mejorar la eficiencia del gasto e inversión pública. Asimismo, una mayor flexibilidad de la moneda podría reducir el desbalance de la cuenta corriente, aunque se debe actuar con precaución procurando evitar impactos sobre la inflación, actividad y sobre el ratio Deuda/PIB. Esto tendería a favorecer el desarrollo de actividades en el sector transables, particularmente del sector exportador.

Por otro lado, se deben eliminar las barreras a la competencia que limitan la creación y expansión de empresas formales más eficientes, productivas y competitivas. Destaca la necesidad de superar las restricciones a la movilidad de las empresas (entrada y salida), reducir el número de procedimientos, tiempo y costo que se requieren para la apertura de un negocio. También se destaca la importancia de propiciar un entorno impositivo más simple y menos restrictivo, lo que permitiría continuar con el desarrollo del sector de hidrocarburos, el desarrollo de producción y transmisión de energía y el desarrollo del Litio hacia adelante. Se requiere trabajo para impulsar un mayor nivel de apertura al comercio exterior para procurar mercados y beneficios arancelarios para impulsar las exportaciones, promover la competencia y garantizar el acceso a insumos de calidad. Existen espacios para continuar con el desarrollo del sector agroexportador como es el caso de la soya, azúcar y carne, por mencionar algunos ejemplos.

Las rigideces de la normativa laboral y los altos costos salariales imponen limitaciones a la contratación formal; se sugiere el desarrollo de una normativa laboral que sea viable con

las características de un mercado laboral moderno y que permita una eficiente asignación de trabajadores. Asimismo, se deben impulsar incentivos que propicien la formalización de las firmas y los trabajadores.

Se necesita continuar el desarrollo vial, procurando conectar las zonas de producción con los mercados y las principales rutas de exportación. Asimismo, existe espacio para impulsar proyectos que permitan el crecimiento de la infraestructura aeronáutica y ferroviaria. Destaca la importancia del desarrollo para el acceso a la Hidrovía Paraguay-Paraná, que permitiría facilitar la exportación de productos agropecuarios a través del océano Atlántico. Dentro de los retos relacionados a insumos públicos, el país deberá continuar trabajando en el desarrollo de infraestructura para la exportación y distribución de energía, gas y litio, sectores importantes en la generación de ingresos fiscales y divisas.

Finalmente, se debe continuar trabajando en el desarrollo del sector financiero propiciando la eficiencia, estabilidad y profundidad. Asimismo, es importante mejorar el acceso de las nuevas empresas, como también de las empresas pequeñas y/o informales, considerando que conforman una parte importante del tejido productivo. El desarrollo de bancas de segundo piso que permitan mejorar el acceso a empresas pequeñas y medianas podría impulsar la actividad de estas empresas. Todo esto, además, debe contar con una regulación prudencial que permita a las entidades financieras afrontar los riesgos propios de intermediación a través de un mejor acceso a liquidez y mayor acceso a capital.

## Referencias

Alvarez, F., Lopez, O. & Toledo, M. (2021). "Acceso al Financiamiento de las pymes". Iniciativas para la recuperación en la pospandemia. Documentos de políticas para el desarrollo No 3, Caracas, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.

Aghion, P., Bacchetta, P., Ranciere, R. & Rogoff, K. (2008). "Exchange Rate Volatility and Productivity Growth: The Role of Financial Development". *Journal of Monetary Economics* 56(4):494-513.

Bonifaz, J., Urrunaga, R., Aguirre, J. & Quequezana, P. (2020) "Brechas de Infraestructura en la región andina". Documento para Discusión N° IDB-DP-00807. Banco Interamericano de Desarrollo.

CAF (2018), "Instituciones para la productividad: hacia un mejor entorno empresarial", Reporte de Economía y Desarrollo.

Djankov, S. & Ramalho, R. (2009). "Employment laws in developing countries". *Journal of Comparative Economics*, 2009, Vol. 37, issue 1, 3-13.

García-Lembergman, E., Rossi, M. & Stucchi, R. (2018) "The Impact of Export Restrictions on Production" *Economía*. Vol. 18, No. 2 (Spring 2018), pp. 147-173.

Gómez, J. & Moran, D. (2020). "Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe: avances en su medición y panorama de las medidas recientes para reducir su magnitud", serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 215 (LC/TS.2020/125), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

Hausmann, R., Rodrik D. & Velasco A. (2005). "Growth Diagnostics", Facultad de Ciencias Públicas John F. Kennedy, Universidad de Harvard (Cambridge, Massachusetts).

Herranz, A. & Peres, J. (2016) "Tracing the Reversal of Fortune in the Americas. Bolivian GDP per capita since the mid-nineteenth century". *Cliometrica*, 10 (1), pp. 99-128

Humerez J. "Ciclos económicos de Bolivia desde el siglo XX". En "Un siglo de economía boliviana"- Tomo II. Capítulo Décimo Primero. Konrad Adenauer Stiftung e.V. Velásquez & Pacheco (ed).

Machicado C (2018). "De las Causas Próximas a las Causas Profundas del Crecimiento Económico de Bolivia Entre 1950 Y 2015". INESAD. Serie Documentos de Trabajo sobre Desarrollo 09/2018.

Mendieta, P. & Martín, D. "En Busca de los Determinantes del Crecimiento Económico Boliviano". Primer Encuentro de Economistas. Banco Central de Bolivia.

Morales J. (2009) "La economía política del populismo boliviano del siglo 21". *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 2009, issue 12, 103-142.

Morales J. (2017). "Bolivia y los grandes ciclos históricos en los siglos XX y XXI" En "Un siglo de economía boliviana"- Tomo I. Capítulo Segundo. Konrad Adenauer Stiftung e.V. Velásquez & Pacheco (ed).

Murguía, J., Hossiso, K. & Lence, S. (2019). "Titulación de Tierras Rurales y Derechos de Propiedad: ¿Legislar a las Pequeñas Propiedades Rurales Como Bienes de Familia Inembargables Mejora el Bienestar de los Pequeños Productores Familiares?" IDB Working Papers Series No. IDB - WP - 920.

Muriel, B. & Ferrufino, R. (2012). "Regulación Laboral y Mercado de Trabajo: Principales Desafíos para Bolivia". Fundación Milenio, La Paz, Bolivia.

Olave, M., Nogales R., Cordova, P. & Rejas B. (2020). "Bolivia: Una nueva mirada al rol de los recursos naturales en el crecimiento económico". *Latin American Research Review* 55(1), pp. 81–98.

Olley, G. & Pakes, A. (1992) "The dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry". Working Paper 3977. National Bureau of Economic Research.

Trindade, F. & Fulginiti, L. (2015). "Is there a Slowdown in Agricultural Productivity Growth in South America?". *Agricultural Economics*, Vol 46 (1): 69-81.

Urquidi, M., Valencia, H., Foronda, C., Chumacero, M. & Bagolle, A. (2018). "Encuesta del Mercado Laboral en Bolivia". Nota Técnica N° IDB-TN-1450. Banco Interamericano de Desarrollo.



---

[caf.com](http://caf.com)  
[@AgendaCAF](https://twitter.com/AgendaCAF)  
[investigacion@caf.com](mailto:investigacion@caf.com)