

the
LAB

MARKET SYSTEMS
DEVELOPMENT FOR
DECENT WORK



Organización
Internacional
del Trabajo



DOS VÍAS HACIA LA EXPORTACIÓN Y LA FORMALIZACIÓN DE EMPRESAS

UNA EVALUACIÓN RÁPIDA DE MERCADO EN LOS SECTORES DE GRANOS ANDINOS Y DE TURISMO EN BOLIVIA

DOS VÍAS HACIA LA EXPORTACIÓN Y LA FORMALIZACIÓN DE EMPRESAS

UNA EVALUACIÓN RÁPIDA DE MERCADO EN LOS SECTORES DE GRANOS ANDINOS Y DE TURISMO EN BOLIVIA

Este estudio fue redactado por Elisa Mandelli y María Piedad Bayter Horta en colaboración con Steve Hartrich, Judith Van Doorn y Gary Gumucio. El equipo de investigación agradece a todos los entrevistados y a los colegas de la OIT en Bolivia, Perú y Ginebra por su tiempo y por la valiosa información que han proporcionado.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2019

Primera edición 2019

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

ISBN 978-92-2-031362-6 (impreso)

ISBN 978-92-2-031363-3 (web pdf)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns.

Creditos imágenes: i. Bayter Horta, E. Mandelli, M. Piedad Bayter, S. Hartrich 2019.

Impreso en Suiza

Contenidos

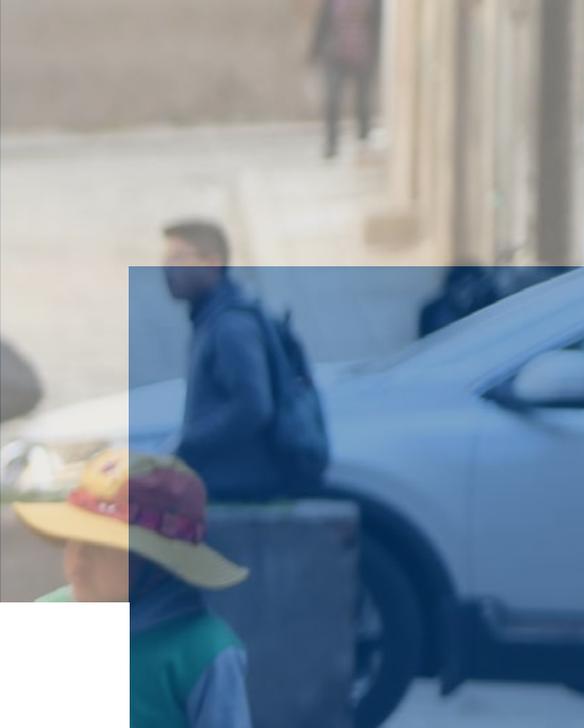
Resumen ejecutivo	1
Introducción	3
1. Características estructurales del sistema de mercado boliviano	7
La formalización y su costo	8
Los desafíos de la exportación	11
2. Evaluación y selección de subsectores	13
Conclusiones	18
3. Sistema de mercado de agro-alimentos con enfoque en granos andinos	19
Cadena principal	21
Funciones de apoyo	25
Reglas y regulaciones	28
Puntos de entrada y recomendaciones	30
4. Sistema de mercado de turismo	33
Cadena principal	34
Funciones de apoyo	39
Reglas y regulaciones	42
Puntos de entrada y recomendaciones	44
Conclusiones	47
5. Anexos	53
Criterios de selección sector del sector con orientación exportadora	49
Criterios de selección sector del sector con orientación de informalidad	51
Lista de organizaciones y personas entrevistadas durante la misión en La Paz	52

Resumen ejecutivo

En el marco de la extensión del proyecto SCORE (*del inglés Sustaining Competitive and Responsible Enterprises*) en Bolivia, el equipo de [the Lab](#) fue encargado de realizar una Evaluación Rápida de Mercado (ERM) con un enfoque en pequeñas y medianas empresas (Pymes) en sectores propicios a la exportación y a procesos de formalización de empresas. La evaluación está dividida en dos partes. En la primera parte se presentan los resultados de la fase de exploración del mercado boliviano que ha permitido seleccionar dos sectores relevantes y viables en La Paz: el sector de agroindustria con un enfoque en granos andinos y el sector de turismo. En la segunda parte del documento, se analizan de manera más profunda estos sectores, mapeando sus relativos sistemas de mercados e identificando los problemas subyacentes que inhiben el rendimiento y crecimiento de las Pymes que operan en ellos.

La evaluación también identifica posibles ejes de intervención para estimular un crecimiento inclusivo en las Pymes, generando más y mejores trabajos en cada uno de los sectores. Para el sector de agrolimentos con enfoque en granos andinos estas recomendaciones se enfocan en: mejorar la eficiencia de la agregación reduciendo los desperdicios y aumentando el volumen de granos disponibles para ser procesados y; apoyar un proceso de estandarización de las regulaciones de etiqueta del sector de agroalimentos para facilitar los trámites de registro de producto. En el sector de turismo se recomienda fortalecer la coordinación entre los agentes del sector privado, y entre el sector privado y el público en diferentes niveles con el objetivo de establecer estrategias coherentes para: fomentar la promoción del destino; generar información de mercado y; desarrollar productos turísticos relevantes.





Introducción

En Bolivia, la OIT ha venido implementando la metodología de formación SCORE (del inglés *Sustaining Competitive and Responsible Enterprises*) desde el 2013. Gracias al apoyo de los constituyentes nacionales, en particular de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) y del Ministerio de Desarrollo Productivo y de Economía Plural (MDPYEP), 63 micro, pequeñas y medianas empresas en los sectores de manufactura y agro-procesamiento han recibido la capacitación SCORE o su adaptación para la microempresa¹. Las empresas capacitadas han podido mejorar su productividad y competitividad en mercados nacionales e internacionales y 11.800 trabajadores han beneficiado de mejores condiciones laborales a través de un diálogo entre ellos y la gerencia.

Durante la tercera fase del proyecto (2017-2019), la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO) ha aprobado unos fondos adicionales para financiar una extensión del proyecto SCORE en Bolivia de 24 meses. La extensión del proyecto denominado “SCORE Proyecto Bolivia Digna y Productiva”, que arrancará en enero 2020, está enfocada en el apoyo a las pequeñas y medianas empresas² -Pymes- (sean estas formales o informales) y en rebasar las barreras que les impide mejorar su productividad, su competitividad y su acceso a mercados y a cadenas globales de valor. Asimismo, con esta extensión se propone alcanzar los siguientes objetivos:

- Objetivo 1: lograr la plena sostenibilidad de SCORE a nivel nacional y adaptar la metodología a las necesidades específicas de las Pymes en el país para que SCORE forme parte integral del marco de desarrollo económico nacional.
- Objetivo 2: explorar nuevas intervenciones que faciliten el acceso de las Pymes a mercados de exportación y que promuevan procesos de formalización de las mismas.

1 La OIT Bolivia y el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural de Bolivia y la Federación de Micro y Pequeñas Empresas (FEDEMyPE), han diseñado “Mejora Continua”, una adaptación de la metodología SCORE aplicada a las necesidades y características de las microempresas. “Mejora Continua” se ha implementado con éxito en micro y pequeñas empresas en el departamento de la Paz.

2 El estudio se enfocó en empresas con al menos 5 empleados lo cual también ha determinado el proceso de selección de sectores (ver más abajo).

Mientras que el primer objetivo se enfoca en consolidar las actividades realizadas hasta el momento y en fortalecer las capacidades de los implementadores públicos y privados de SCORE en el país, el segundo objetivo busca identificar nuevos ejes de intervención en tema de acceso a mercados internacionales y de formalización de empresas. En el marco de este segundo objetivo, el proyecto [The Lab](#), en colaboración con la especialista en formalización de empresas de la Unidad de Pymes, SCORE Bolivia y consultores externos, fue encargado de realizar una Evaluación Rápida de Mercado (ERM) en el departamento de La Paz con los siguientes propósitos:

- **Seleccionar dos sectores de intervención**, un sector con fuertes potencialidades de acceso a mercados internacionales para las Pymes; y uno con particular relevancia y viabilidad de impacto en temas de informalidad.
- **Identificar problemas subyacentes** y posibles ejes de intervención para estimular un crecimiento inclusivo y mejores condiciones de trabajo en cada uno de los sectores seleccionados.

Para realizar este análisis se utilizó el *Enfoque de Sistemas de Mercado para el Trabajo Decente* elaborado por el proyecto the Lab³ y en particular las metodologías OIT para la [selección de sectores](#) y la [evaluación rápida de mercados](#). Conforme a estas metodologías, al enfoque de la OIT en formalización de empresas⁴ y a los objetivos de “SCORE Proyecto Bolivia Digna y Productiva”, se definieron criterios de selección de sectores específicos (ver Anexos) que tomaran en cuenta la relevancia del sector para las Pymes, las oportunidades de crecimiento para las empresas y el empleo en el sector, y la viabilidad y alcance de intervención del proyecto.

Este último aspecto también ha determinado el enfoque de la evaluación en términos de demarcaciones temáticas y geográficas. Por una parte, la investigación se enfocó en sectores con alto valor agregado o de procesamiento en donde se encuentra más potencialidad para fomentar la creación de empleo y en donde se considera que la OIT en Bolivia tiene más experiencia y potencial de impacto. Por otro lado, las limitaciones de presupuesto y sobretodo de tiempo de implementación disponible han determinado que la evaluación se limite al departamento de La Paz con la prospectiva de que una intervención en este departamento también posibilita una implementación del proyecto con los fondos disponibles.

De cara a estos criterios, the Lab en consultación con la especialista de formalización empresarial de la Unidad de Pymes y con OIT Bolivia ha preseleccionado una lista larga de ocho subsectores, los cuales fueron explorados y analizados durante una semana de investigación de campo en Bolivia. Los sectores de la larga lista son los siguientes:

- Manufactura textil (hilado, textil y prendas de vestir)
- Manufactura de cueros y pieles
- Madera, artículos en madera, carbón
- Joyería de metales preciosos
- Construcción
- Agroindustria de granos andinos
- Agroindustria de procesamiento de frutas
- Servicios de hospedaje y turismo.

3 Para más información sobre la metodología visite la página web del proyecto ILO The Lab y consulte la ficha técnica “Un Enfoque de Sistemas de Mercado para el Trabajo Decente”.

4 Para mayor información, visite la página de [ILO Enabling Environment for Sustainable Enterprises](#) (disponible en inglés únicamente).



Gracias a los resultados de esta primera semana de investigación (ver “Evaluación y selección de subsectores”) y a través de un proceso de consultación y validación con los constituyentes nacionales y otros actores (ver Anexo “Lista de organizaciones y personas entrevistadas”) se lograron identificar los dos sectores con mayor potencial de intervención para el proyecto: el sector de **agroindustria con enfoque en granos andinos** y el sector del **turismo**. Como ilustrado en los siguientes capítulos, estos resultaron ser unos de los pocos sectores en crecimiento en la Paz y con una relevancia estratégica en términos de viabilidad de impacto en la Pymes y en la generación de trabajo decente. La segunda semana de investigación se enfocó entonces en un análisis más profundo para identificar los problemas subyacentes y las oportunidades de intervención en estos dos sectores (ver capítulos “Sistemas de mercado de agroindustria/turismo”).

Ilustración 1: El proceso de selección de sectores







1 Características estructurales del sistema de mercado boliviano

En las últimas décadas, el Estado Plurinacional de Bolivia ha experimentado un crecimiento macroeconómico sin precedentes alcanzando el 5,5% de incremento del PIB en 2014⁵. Este crecimiento, propulsado por la industria extractiva y por políticas de nacionalización de las mismas, ha contribuido a multiplicar la disponibilidad de recursos fiscales para el gasto e inversión pública y a disminuir los índices de pobreza en el país⁶. Sin embargo, la caída de los precios internacionales de los hidrocarburos y minerales a partir de 2014 ha resultado en una drástica desaceleración del crecimiento económico que ha impactado de manera generalizada los sectores productivos y de servicios.

Ante este contexto, el Gobierno ha elaborado políticas de diversificación de la economía con el objetivo de reducir la dependencia económica de los precios internacionales de los hidrocarburos y minerales e impulsar la comercialización de productos denominados “no tradicionales”, así como el procesamiento de las materias primas. Las políticas y lineamientos estratégicos como el “Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien” (PDES) 2016 – 2020, la “Agenda Patriótica 2025” y los “Lineamientos Base para la Política Industrial del Estado Plurinacional de Bolivia” promueven los conceptos de economía circular e inclusiva⁷ impulsada por complejos productivos territoriales⁸ bajo un sistema tributario de redistribución de riqueza. Si bien estas políticas y reformas siguen impactando de manera positiva a los estratos más pobres de la población, también han dificultado el entorno de negocio de Bolivia.

En los siguientes capítulos se detallan algunas de las tendencias y características estructurales del sistema de mercado boliviano.

5 CEPAL 2015, “Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean - 2015”.

6 CEDLA 2019, “Desigualdades y pobreza en Bolivia: una perspectiva multidimensional”.

7 La economía circular es “un concepto económico que se incluye en el marco del desarrollo sostenible y cuyo objetivo es la producción de bienes y servicios al tiempo que reduce el consumo y el desperdicio de materias primas, agua y fuentes de energía” (Campero Olivero, *sin fecha* “Economía Circular en Bolivia”).

8 En el marco del “Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno” los Complejos Productivos Territoriales representan una modalidad de desarrollo económico y social que supone la integración de los rubros productivos, los territorios específicos y las potencialidades productivas regionales.

La formalización y su costo

Según datos de la OIT, Bolivia es el país de América Latina con mayores índices de empleo informal. Para 2018, el porcentaje del empleo no agrícola representó el 78% del total. Esta cifra es superada únicamente por países de África y Asia. Sin embargo, el país no cuenta con una definición oficial de empresas informales, razón por la cual el estudio usa los siguientes criterios para unidades económicas formales⁹:

- Producen bienes o servicios que son vendidos (es decir, agricultura de subsistencia no está incluida), y
- están registradas ante una institución nacional (autoridades de seguridad social, autoridades tributarias), o
- levantan cuentas requeridas por ley (libros de cuentas) o llevan algún tipo de cuentas oficiales.

En relación con la estructura de las empresas, la clasificación en el país establece las siguientes categorías:

Tabla 1: Clasificación de tamaño empresarial

Categoría	Personal ocupado		Patrimonio Neto		Ventas anuales	
	Producción	Servicios	Producción	Servicios	Producción	Servicios
Micro	1 a 10 trabajadores	1 a 5 trabajadores	0 a 420.000 Bs.	0 a 210.000 Bs.	0 a 700.000 Bs.	0 a 420.000 Bs.
Pequeña	11 a 30 trabajadores	6 a 20 trabajadores	420.001 a 1.400.000 Bs.	210.001 a 700.000 Bs.	700.001 a 2.450.000 Bs.	420.001 a 1.750.000 Bs.
Mediana	31 a 100 trabajadores	21 a 50 trabajadores	1.400.001 a 21.000.000 Bs.	700.001 a 14.000.000 Bs.	2.450.001 a 35.000.000 Bs.	1.750.001 a 28.000.000 Bs.
Grande	Igual o mayor a 101 trabajadores	Igual o mayor a 51 trabajadores	Igual o mayor a 21.000.001 Bs.	Igual o mayor a 14.000.001 Bs.	Igual o mayor a 35.000.001 Bs.	Igual o mayor a 28.000.001 Bs.

Fuente: Reglamento para el registro y acreditación de unidades productivas, Probolivia 2017.

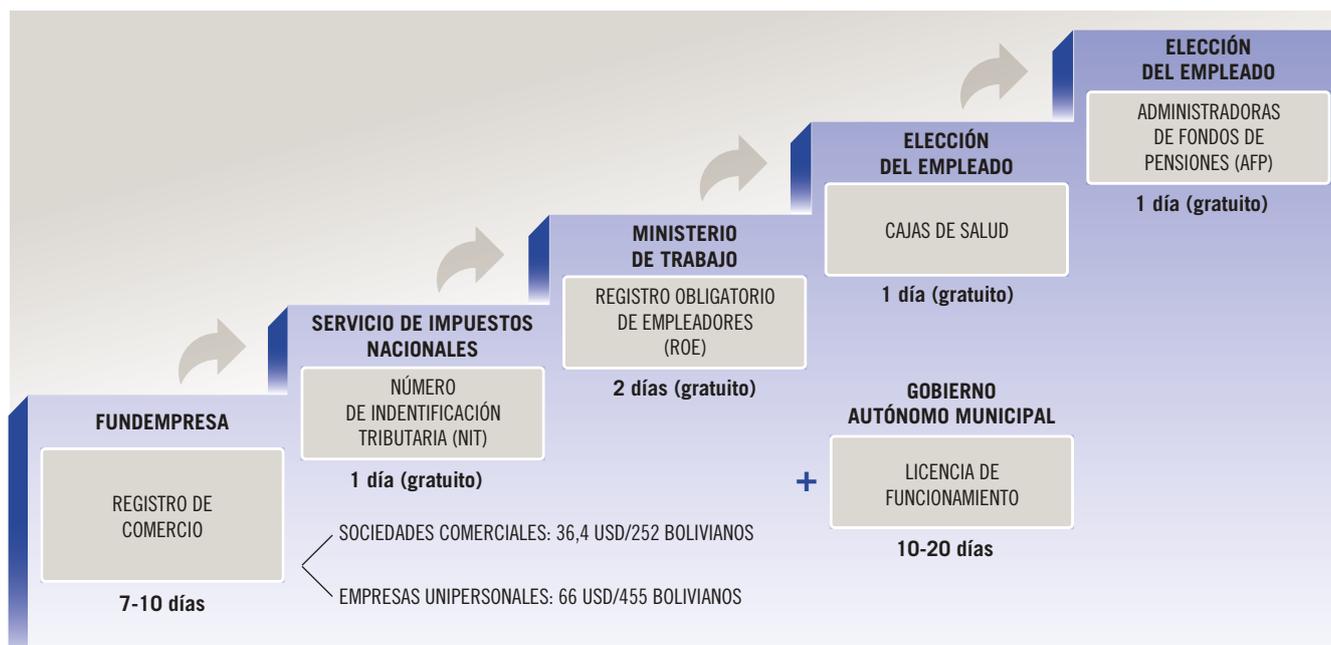
Esta clasificación de empresa no determina el monto de la carga laboral que es igual para todo tipo de empresa (ver “obligaciones laborales”), pero influencia otros aspectos del entorno empresarial como por ejemplo la tasa de interés aplicadas a los créditos productivos (ver capítulo “créditos” en la sección de granos andinos) o las facilitaciones de acceso a licitaciones de ventas estatales.

⁹ Para mayor información, ver ILO 2018, “Women and men in the informal economy: A statistical picture”.

Trámites y registros para la formalización

El *Doing Business*, índice que mide y compara internacionalmente la facilidad de hacer negocios en el mundo, ubica a Bolivia 150 entre 190 economías en el mundo. La medición posiciona al país en cuarta posición en América Latina (después de Venezuela, Haití y Surinam) en términos de regulaciones no muy favorables a la actividad empresarial. A continuación, se encuentra una ilustración con los trámites para abrir una empresa, los cuales muestran espacio para mejorar el proceso de registro puesto que este se realiza en diferentes momentos, requiere de varios días y se debe hacer ante diferentes entidades:

Ilustración 2: Proceso de registro de una empresa formal¹⁰



Fuente: información recolectada en la misión a La Paz, Bolivia.

Presión tributaria

Gracias al buen desempeño económico de los últimos años, y a pesar de que la carga tributaria se ha mantenido estable alrededor del 17,7% del Producto Interno Bruto (PIB), el recaudo ha aumentado considerablemente pasando de 21,3 millones de bolivianos (3,08 USD millones) en 2006 a 53,7 millones de bolivianos (7,8 USD millones) en 2017¹¹. En adición, se ha ampliado la base de contribuyentes, principalmente grandes, medianas y algunas pequeñas empresas, en el mismo periodo de 200 a 400 mil. La Ley 843 establece tres impuestos principales en Bolivia:

1. el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que tiene una tarifa general de 13% y se paga anualmente;
2. el Impuesto a la Utilidad de las Empresas (IUE) con una tarifa general de 25% y excepciones para la minería (12,5%) y el sistema financiero (50%) y de pago anual; y
3. el Impuesto a las Transacciones (IT) con una tarifa general de 3% que aplica a cualquier ingreso bruto de personas jurídicas y de pago mensual. El recaudo de estos impuestos corresponde al 64% del total de impuestos nacionales¹².

¹⁰ Fuente: entrevistas en misión a La Paz, Bolivia.

¹¹ Fuente en este capítulo: entrevista con el Instituto Boliviano de Estudios Tributarios - IBET y estadísticas de "Recaudación Tributaria y Aduanera por tipo de impuesto (efectivo + valores) 2006 - 2018" del Ministerio de Economía Y Finanzas Públicas.

¹² *Ibid.* Nota 7.

Sin embargo, los altos niveles de informalidad en la economía boliviana generan una fuerte presión sobre el recaudo tributario. Al respecto, el Gobierno ha generado medidas de tributación especiales como el Régimen Tributario Simplificado (RTS) que incluye IVA, IUE e IT. Este impuesto aplica para microempresas en actividades comerciales minoristas, vivanderos¹³ y artesanos (pequeña manufactura) y más que aumentar el recaudo buscan ampliar la base de contribuyentes y la cultura de tributación. El requisito para pertenecer al RTS es tener un capital entre 12.000 y 60.000 bolivianos (1.736 y 8.680 USD) y/o ventas anuales máximas de 183.000 bolivianos (26.474 USD). Los negocios que aplican pagan una tasa fija bimensual de entre 47 y 300 bolivianos con periodicidad bimensual. A pesar de que en los dos últimos años ha habido un aumento de 30.000 a 100.000 contribuyentes, el recaudo generado por este tributo es limitado.

Obligaciones laborales

El artículo 12 de La Ley General del Trabajo en Bolivia permite la contratación por mes, quincena, semana y día (a destajo). En relación con los costos, anualmente se decreta por sanción presidencial el salario mínimo en Bolivia que, en comparación con otros países de la región, es relativamente alto (307 USD / 2.122 bolivianos mensuales) superado solo por Chile (423 USD), Uruguay (416 USD), Ecuador (394 USD) y Paraguay (341 USD)¹⁴. En adición, al año se recibe un aguinaldo al final de año¹⁵, y desde 2013 el Gobierno Nacional aprobó el pago de un aguinaldo extra a empleados públicos y privados si el PIB del país crece del 4,5% o más, lo cual representa un mejora considerable en las condiciones de trabajo en Bolivia pero también conlleva un aumentado de los costos de contratación formal. Así, un empresario que vincula mano de obra formal en Bolivia paga un salario mínimo más los costos laborales no salariales de salud, pensión, vivienda y riesgos profesionales de 10%, 3%, 2% y 1,71% respectivamente. A esto se suman incrementos del salario relacionados con los años de antigüedad del trabajador en la empresa. Finalmente, para los empresarios esta situación se ha complicado con normas cada vez más inflexibles como la que prohíbe el despido indirecto en el sector privado con lo que, según los empresarios, se va a restringir aún más la contratación de empleo formal.

13 Venta de alimentos en pequeños quioscos o locales.

14 Fuente: <https://cnnespanol.cnn.com/2019/10/15/los-mejores-salarios-minimos-en-america-latina/>.

15 Un aguinaldo es una bonificación que se recibe a final de año y se calcula así: (sueldo/12)* meses trabajados en un año.



Los desafíos de la exportación

Una exportación tolerada pero no promocionada...

Los lineamientos contenidos en el PDES y la Agenda 2025 reflejan una ideología enfocada en la diversificación y la transformación de productos a través de sistemas productivos que tienen ante todo que satisfacer la demanda interna. La exportación es de alguna manera “tolerada” para productos por los cuales se ha podido generar un excedente que justifica la exportación en lugar de la venta en el mercado local. Bajo esta ideología, se prohíbe la exportación de productos considerados escasos y necesarios en el mercado nacional (p.ej. el maíz)¹⁶.

Fuera de estos lineamientos no existe una política de exportación muy elaborada, lo cual se traduce en una cierta pasividad e inactividad de las autoridades que normalmente serían responsables de promocionar mercados de exportación y acuerdos comerciales bilaterales o regionales¹⁷. En efecto, uno de los pocos acuerdos comerciales en vigor es el acuerdo de Libre Comercio con la Comunidad Andina (CAN) estipulado en 1969 con los países de la región andina, México y El Salvador. Bolivia también es parte del Sistema de Preferencias Generalizado (SPG +) con la Unión Europea estipulado junto a otros 176 países en 2011. Tal como lo resalta un estudio de productos con potencial de exportación boliviano hacia Europa¹⁸, este acuerdo con la Unión Europea ofrece rebajas arancelarias totales o parciales a productos originarios de países beneficiarios agrícolas e industriales y “brinda a Bolivia la oportunidad de diversificar sus exportaciones, principalmente basadas en materias primas, hacia otros productos de mayor valor añadido” (SIPPO 2019: 40). Sin embargo, hay un desconocimiento generalizado sobre la información y los alcances del pacto, así como desafíos de competitividad (con los otros 176 países) y de costos en el cumplimiento de los requerimientos de origen y del transporte hasta Europa.



- 16 Bolivia responde a la política de Soberanía y Seguridad Alimentaria (Ley 144), la cual prioriza el consumo interno, pero también la innovación tecnológica y la exportación de excedentes de alimentos industrializados.
- 17 Sin embargo, es importante resaltar que este estudio se llevó a cabo en septiembre 2019 en un contexto de preparación a las elecciones presidenciales (octubre 2019) lo cual puede haber influenciado las prioridades del Gobierno, mucho más enfocadas en la política interna del país que en el comercio exterior.
- 18 La información que sigue fue extraída del estudio “Análisis de Complejos Productivos Agroalimentarios Bolivianos con Potencial de Exportación”, SIPPO, Swisscontact, Profin y SIDA, 2019.



Por otro lado, en 2009 Bolivia anuló acuerdos importantes como el ATPDEA (de su sigla en inglés “*Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*”), promulgación de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas establecida en 1991 con Estados Unidos, que había históricamente sustentado sectores importantes del país (p.ej. la manufactura textil) gracias a preferencias arancelarias de hasta el 30%. Su anulación ha disminuido drásticamente la competitividad de muchos sectores en el país y en general ha debilitado el entorno de exportación. A pesar de la demanda y presión por varias secciones del sector privado, se desconocen nuevas iniciativas o negociaciones de exportación por parte del Gobierno a excepción del reciente acuerdo con China para la exportación de carne de res¹⁹.

En este contexto, la búsqueda y promoción de canales de exportación depende mayoritariamente del sector privado que invierte fondos propios para recibir potenciales exportadores extranjeros y para participar a foros y exhibiciones sectoriales internacionales.

...que requiere la formalidad...

No hace falta mencionar que las empresas que deseen exportar tienen que estar formalmente matriculadas bajo su Número de Información Tributaria (NIT) y con trabajadores registrados y formales. Como mencionado en el capítulo anterior, esto genera costos considerables para las empresas (especialmente Pymes) y por lo tanto contribuye a disminuir su competitividad en el mercado internacional. Frente a esta falta de competitividad, algunas empresas exportadoras deciden operar en mercados nichos (p.ej. fibra de alpaca en manufactura textil) donde la oferta (¡pero también la demanda!) es limitada; otras optan por sectores que requieren poca fuerza laboral para reducir los costos de producción (p.ej. joyería en moldes); mientras que la mayoría limita sus operaciones al mercado local que mejor acomoda la informalidad y en donde pueden ser más competitivos.

...y altos costos aduaneros.

La falta de acuerdos estratégicos de exportación y comercio también se traduce en altos aranceles y costos de exportación. Sin tener acceso directo al mar, los productos son transportados en su mayoría por vía terrestre hasta el puerto de Ilo en Perú o Arica en Chile en donde el producto es trasladado a *containers* para el transporte marítimo hasta Estados Unidos o Europa. Los empresarios reportan que muy a menudo su mercancía tiene que atravesar dos o tres países y que esto genera altos costos de aranceles que son difícilmente previsible por falta de información estandarizada y temprana de las instancias aduaneras bolivianas.

A estos desafíos se suman los costos de transporte, sobretodo terrestre: empresarios reportan entre 800 y 900 USD de costos para el transporte terrestre hasta el puerto de Arica y aprox. 2'000 USD para el transporte marítimo hasta el puerto de Oakland (Estados Unidos). Se ha reportado que para algunos transportistas es más rentable traer productos importados que exportados, por lo tanto, muchos de los camiones vuelven a los puertos vacíos. Para algunos empresarios el transporte aéreo resultaría ser una opción más económica, pero la falta de infraestructura y maquinaria adecuada para el cargamento de aviones (hecho totalmente a mano) limita la exportación de mercancía pesada.

Estas restricciones de exportación son muy a menudo mencionadas por los empresarios como desincentivos y verdaderas barreras a la exportación puesto que se convierten en cargas que difícilmente pueden ser asumidas por pequeñas empresas.



19 “[Bolivia exporta las primeras 48 toneladas de carne bovina a China](#)”, pagina web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia.



Evaluación y selección de subsectores

Frente a estas dificultades estructurales que influyen el entorno de negocios en el país, se ha identificado una larga lista de ocho sectores con potencial de crecimiento y empleo triangulando información estadística²⁰ del departamento de La Paz, prioridades del Gobierno e inversiones sectoriales por el sector privado o por donantes, en particular de SECO y de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).

Las tablas que siguen resumen datos primarios y secundarios recopilados durante la fase preliminar y durante el trabajo de campo en Bolivia (ver también anexo con lista de entrevistados). Por cada sector se consideraron los siguientes criterios:

- Relevancia: ¿Qué tan relevante es el sector para las Pymes y el empleo en el departamento de La Paz?
- Oportunidad: ¿El sector está creciendo y hay potencial para crear trabajos de calidad en las Pymes (especialmente en posiciones de alto valor agregado)?
- Viabilidad: dentro de los límites del proyecto, ¿qué tan factible es abordar de manera sostenible y eficaz los retos más significativos que enfrentan las Pymes en el sector?

En base a estos criterios, los sectores han sido evaluados y clasificados con un sistema de “semáforo” por lo que el color corresponde a diferentes niveles de potencialidad: verde-alta, naranja-media, rojo-baja²¹. Este sistema de clasificación combinado con las consultas con los constituyentes y otros actores nacionales han informado la selección de los dos sectores prioritarios para la investigación rápida de mercado de la segunda semana.

20 Muchas estadísticas relativas al número de Pymes y trabajadores del sector se refieren a datos de la Encuesta de Hogares de 2017 puesto que no se han podido encontrar estadísticas oficiales más actualizadas.

21 Para más información sobre el sistema de clasificación de sectores consulte *“The Operational Guide for the Making Markets Work for the Poor (M4P) Approach”*, The Springfield Centre 2015 y el guía *“Guidelines for Value Chain Selection: Integrating economic, environmental, social and institutional criteria”* OIT 2015.

MANUFACTURA TEXTIL (HILADO, TEXTIL Y PRENDAS DE VESTIR)

Relevancia

Media

- En 2017, el sector contaba con 199 Pymes en La Paz y +44.000 trabajadores en el país con muy altos porcentajes de informalidad de empleo estimados al 89%²².
- El sector de manufactura textil, y en particular de confección de prendas de vestir es una industria que tiene una importancia histórica para el país y en el ámbito de exportación.

Oportunidad

Baja

- La cancelación del acuerdo ATPDEA con el mercado estadounidense en 2009 ha generado una crisis del sector que entre 2012 y 2017 ha sufrido del 22% de decrecimiento del valor de exportación por año²³.
- Muchas de las empresas han quebrado o se han reconvertido en otras actividades y sectores. Las que quedaron, sobreviven manteniendo el número de trabajadores a lo mínimo y subcontratando pequeñas empresas familiares informales en base a los pedidos que reciben de los mayoristas.
- El sector tiene una baja ventaja competitiva frente a otros países de exportación de prendas de vestir debido a altos costos de producción, inclusive por la importación de insumos textiles de China y Perú y por no tener preferencias arancelares ni un particular valor agregado de manufactura para la exportación. Hoy en día las confecciones textiles se producen más que todo para el mercado local y algunos mercados nichos de exportación (alta costura y Comercio Justo).

Viabilidad

Baja

- A pesar de la crisis, asociaciones de manufactureros están explorando nuevos mercados de exportación para la fibra de alpaca, sobre todo para mercados nicho nórdicos y de lujo. Sin embargo, estos mercados están todavía en fase de exploración y subsisten problemas de procesamiento de la fibra por falta de maquinarias de hilados adaptadas en el país.
- Iniciativas del Gobierno intentan rescatar al sector apoyándolo con subsidios y asesoramiento a través de los Centros de Tecnología e Innovación Productiva (CETIPs) apoyados por donantes como COSUDE e incluso OIT. Sin embargo, estas iniciativas están más que todo orientadas al mercado interno, en particular a ventas estatales.
- A pesar de la relevancia histórica y social de la manufactura textil en el país, el sector está atravesando una crisis profunda que presenta restricciones importantes y estructurales en la exportación que difícilmente podrán ser abordadas por el proyecto.

MANUFACTURA CUEROS Y PIELES

Relevancia

Baja

- En 2017, se registraban 17 Pymes en La Paz y 8.900 trabajadores en el sector de cuero a nivel nacional. También se reportan altos niveles de informalidad de los trabajadores estimados al 88%²⁴.

Oportunidad

Baja

- Al igual que el sector de manufactura textil, la manufactura de cuero se ve afectada por la crisis generada por la cancelación del acuerdo ATPDEA con un promedio de decrecimiento del valor de exportación del 5% por año entre 2012 y 2017²⁵ y empresas quebradas, reconvertidas o trabajando con subcontrataciones en base a los pedidos que reciben de los clientes.
- En 2019 el Gobierno ha firmado un acuerdo con China para la exportación de carne bovina. Esto ha generado ciertas expectativas sobre el posible impacto positivo en el sector de cuero. Sin embargo, hasta el momento no existe evidencia sobre: i) la sostenibilidad de la exportación de carne a largo plazo; ii) estrategias de coordinación para conectar la cadena de valor de carne con el sector de manufactura de cuero; iii) la demanda real de materia prima en el sector de manufactura, y en fin iv) el efectivo impacto que el aumento de materia prima tendría en la exportación de productos en cuero.

Viabilidad

Baja

- Iniciativas de Gobierno con el apoyo de COSUDE y otros donantes en el pasado han venido apoyando al sector, p. ej. a través de los Centros de Tecnología e Innovación Productiva (CETIPs) y del apoyo a una producción más limpia y eficaz. De manera similar al sector de manufactura textil, estas iniciativas se enfocan más que todo en la producción para el mercado interno (y estatal) que no alcanza los prerequisites para la exportación.
- La presencia de importantes competidores en los países vecinos (sobre todo Brasil y Argentina) sumada a la generalizada crisis del sector de manufactura reducen de manera sustancial las perspectivas del crecimiento de las exportaciones en los próximos dos años y el posible impacto de una intervención en este sector.

22 Fuente: Encuesta de Hogares 2017.

23 Fuente: MIT 2019.

24 Ibíd nota 16.

25 Fuente: MIT 2017.

MADERA, ARTÍCULOS EN MADERA, CARBÓN

Relevancia

Baja

- En 2017 se reportan 100 Pymes en La Paz (excluyendo la ciudad del Alto) y 19.000 trabajadores en el país con niveles de informalidad del 76%. En comparación con otros sectores la representación femenina de los trabajadores es más baja (14%)²⁶.

Oportunidad

Baja

- A partir de 2009 el valor de exportación del sector en el país ha ido disminuyendo drásticamente, aprox. - 45% en 2017²⁷.
- La escasez de madera y la importación de melamina²⁸ de China y Brasil han afectado de manera negativa el sector, especialmente la manufactura de muebles. Los productores de muebles en madera reportan una caída de hasta el 70% en sus ventas²⁹.
- Muchas empresas han quebrado y las que sobrevivieron se han reconvertido a la melamina más barata, pero menos moldeable. Muy a menudo los muebles en melamina se importan listos de China y se revenden en el mercado local.

Viabilidad

Baja

- A pesar de las demandas de parte de las empresas del sector, no existen iniciativas para controlar las importaciones (legales e ilegales) de melamina y de muebles al país.
- El Ministerio de Desarrollo está explorando oportunidades para mejor conectar el sector manufacturero con los productores de madera, pero subsisten importantes desafíos ambientales (p.ej. recientes incendios forestales) y económicos (competencia con la melamina y otros países, precios de exportación de madera más atractivos).

CONSTRUCCIÓN

Relevancia

Alta

- Datos de 2017 muestran el número más elevado de Pymes en La Paz (1.608) y de trabajadores (430.000) a nivel nacional, más que cualquier otro sector de la lista larga³⁰.
- Se trata de un sector particularmente relevante para el tema de informalidad (y no de exportación): se reportan altos niveles de informalidad de los trabajadores (82%) y típicamente es un sector con bajas condiciones laborales (salarios, y seguridad social en particular).

Oportunidad

Media

- En 2017 el INE reportaba un crecimiento del producto interno del 6% en el sector y en la ciudad de La Paz y el Alto se observan unas multitudes de sitios de construcción de viviendas, oficinas y calles.
- A pesar de las estadísticas, consultaciones con empresarios del sector han resaltado un neto decrecimiento de las actividades de construcción debido a: i) las deudas públicas e inminentes elecciones que han causado un estancamiento de las obras públicas que sustentan parte del sector; y ii) una sobreoferta de productos inmobiliarios (inclusive de alto valor agregado) la cual ha dejado muchos bienes invendidos causando una caída de los precios de los mismos, casi del 40% según un entrevistado³¹.
- El sector se sustenta por pequeñas actividades de construcción informales, más que todo privados que construyen sus casas particulares o edificios de locación de manera totalmente informal, sin formación técnica ni supervisión profesional.

Viabilidad

Baja

- Por un lado, la potencial fase de transición hacia una crisis o estancamiento en la cual se encuentra el sector disminuye el margen de acción e impacto en el crecimiento de las Pymes. Por otro lado, difícilmente se podrán abordar las pequeñas actividades de autoconstrucción de privados que construyen por razones personales y de oportunidad más que como verdadero negocio.

JOYERÍA DE METALES PRECIOSOS

Relevancia

Baja

- A pesar de las estadísticas nacionales que identifican al sector como uno de los más importantes en el departamento de La Paz, con +10% del valor de exportación en 2017³², datos primarios han resaltado que se trata de un sector muy pequeño en que solo una o dos empresas están realmente exportando piezas de joyería. Se desconocen estadísticas verificadas sobre el número de empleados y su nivel de informalidad.

26 Ibíd nota 16.

27 Ibíd nota 19.

28 Sustancia cristalina que se emplea para producir resinas sintéticas.

29 Según datos colectados por Redacción Capitales en el artículo "Muebles: Los pequeños productores sufren por las importaciones" Correo del Sur (consultado el 15.10.2019).

30 Ibíd nota 16.

31 Un empresario del sector ha reportado que el precio al metro cuadrado de un bien similar ha pasado de 1.100 USD a 680 en algunos años.

32 Fuente: INE 2017.

Oportunidad	Baja
<ul style="list-style-type: none"> ■ Expertos del sector de industria han reportado que el sector se caracteriza más que todo por comercio (muy a menudo de contrabando) de oro en bruto o muy poco transformado (p.ej. en piezas modeladas) y de oro refundido en joyerías para el comercio local. Se desconocen más detalles sobre las características y las iniciativas en el sector. ■ Las pocas empresas que sí están activas en el sector de manera lícita moldean piezas de joyería a través de maquinarias que requieren muy poca mano de obra. 	
Viabilidad	Baja
<ul style="list-style-type: none"> ■ Se desconocen detalles sobre las capacidades de los actores y los programas existentes en este sector. Los actores públicos y privados entrevistados que se han consultado en el terreno coinciden en considerar este sector poco viable y relevante por la predominancia del contrabando de metales en bruto que muy poco tiene que ver con la manufactura y la creación de empleo formal. 	

CONSTRUCCIÓN

Relevancia	Alta
<ul style="list-style-type: none"> ■ Datos de 2017 muestran el número más elevado de Pymes en La Paz (1.608) y de trabajadores (430.000) a nivel nacional, más que cualquier otro sector de la lista larga³³. ■ Se trata de un sector particularmente relevante para el tema de informalidad (y no de exportación): se reportan altos niveles de informalidad de los trabajadores (82%) y típicamente es un sector con bajas condiciones laborales (salarios, y seguridad social en particular). 	
Oportunidad	Media
<ul style="list-style-type: none"> ■ En 2017 el INE reportaba un crecimiento del producto interno del 6% en el sector y en la ciudad de La Paz y el Alto se observan unas multitudes de sitios de construcción de viviendas, oficinas y calles. ■ A pesar de las estadísticas, consultaciones con empresarios del sector han resaltado un neto decrecimiento de las actividades de construcción debido a: i) las deudas públicas e inminentes elecciones que han causado un estancamiento de las obras públicas que sustentan parte del sector; y ii) una sobreoferta de productos inmobiliarios (inclusive de alto valor agregado) la cual ha dejado muchos bienes invendidos causando una caída de los precios de los mismos, casi del 40% según un entrevistado³⁴. ■ El sector se sustenta por pequeñas actividades de construcción informales, más que todo privados que construyen sus casas particulares o edificios de locación de manera totalmente informal, sin formación técnica ni supervisión profesional. 	
Viabilidad	Baja
<ul style="list-style-type: none"> ■ Por un lado, la potencial fase de transición hacia una crisis o estancamiento en la cual se encuentra el sector disminuye el margen de acción e impacto en el crecimiento de las Pymes. Por otro lado, difícilmente se podrán abordar las pequeñas actividades de autoconstrucción de privados que construyen por razones personales y de oportunidad más que como verdadero negocio. 	

AGROINDUSTRIA GRANOS ANDINOS

Relevancia	Media
<ul style="list-style-type: none"> ■ En 2017, la agroindustria contaba con 137 Pymes en el departamento de la Paz y + 65.000 trabajadores en Bolivia. En el sub-sector de granos andinos del departamento de la Paz se reportan de 8 a 12 empresas. Se desconoce el número de trabajadores de este sub-sector ni el número de procesadores informales. 	
Oportunidad	Media
<ul style="list-style-type: none"> ■ El subsector de granos andinos y en particular de la quinua ha sobresalido como uno de los pocos sectores de La Paz en crecimiento. Después del boom de los precios de la quinua en 2008 y 2013, la entrada de nuevos competidores al mercado como Perú (y luego España, Estados Unidos, China, etc.) ha generado una caída drástica del precio internacional que hoy en día se ha estabilizado y está creciendo. ■ Bolivia tiene la ventaja comparativa de ser el primer productor mundial de quinua real orgánica. Sin embargo, a pesar de la alta demanda internacional, las plantas de procesamiento de quinua no funcionan a pleno régimen debido a una baja productividad del grano por hectárea y a altos niveles de rechazo a la entrada del procesamiento. ■ Además de la quinua, otros granos andinos como el amaranto, la cañahua y el tarwi han sido revalorizados y se están consumiendo mayormente en el país y fuera de ello (p. ej. el amaranto). 	
Viabilidad	Alta
<ul style="list-style-type: none"> ■ En 2013 el Gobierno ha declarado el año internacional de la quinua y ha impulsado el consumo local de este y otros granos andinos a través de ventas estatales para desayunos escolares y subsidios de maternidad. Otros donantes (como p. ej. Swisscontact) han y siguen apoyando este sector con iniciativas más que todo enfocadas en la parte productiva. ■ Por tener un mercado maduro en crecimiento y con canales de exportación establecidos, el proyecto tiene mayores posibilidades de impactar de manera significativa el crecimiento de las empresas y del empleo en el sector de la quinua. 	

33 Ibíd nota 16.

34 Un empresario del sector ha reportado que el precio al metro cuadrado de un bien similar ha pasado de 1.100 USD a 680 en algunos años.

AGROINDUSTRIA_FRUTAS

Relevancia

Media

- En 2017, la agroindustria contaba con 137 Pymes en el departamento de la Paz y + 65.000 trabajadores en Bolivia. Se desconocen datos más detallados sobre empresas de procesamiento en sub-sector de las frutas, pero se reportan +8.000 unidades productivas que se dedican a la fruticultura en el departamento de La Paz.

Oportunidad

Media

- La producción de frutas en el país está más que todo concentrada en la zona de Cochabamba y Santa Cruz, pero también existe en la zona de los Valles del departamento de La Paz. Recientemente se ha incrementado la producción de fruta fresca (durazno, manzanas, uva, damasco, pera, higo, pacay y aprovechamiento de tunas) y el procesamiento de productos que van desde el *singani* hasta las mermeladas y la fruta deshidratada.
- Aunque el procesamiento sea todavía limitado, estas frutas ya están utilizadas en combinación con otros productos como quinua y otros granos (p.ej. en preparaciones de granola). Al mismo tiempo, existe una demanda no satisfecha de insumos de fruta estandarizados (y sobretodo orgánicos) de parte de procesadores de agroalimentos.

Viabilidad

Media

- El sector de agroalimentos en general ha beneficiado de diferentes formas de apoyo de parte de donantes como COSUDE y Swisscontact para mejorar la productividad y la agregación de valor para el mercado interno.

TURISMO

Relevancia

Alta

- El sector no cuenta con estadísticas actualizadas, pero la Agencia para el Desarrollo Turístico La Paz Maravillosa³⁵ estima que el turismo genera 110.000 puestos de trabajos directos en Bolivia (más que el sector minero cooperativista) y más de 200.000 de manera indirecta, representando más del 6% de la población económicamente activa del país.
- Sin embargo, muchos de los trabajos que se ejecutan en el sector tienen altos niveles de informalidad. De las actividades económicas de transporte, hospedaje, expendio de comidas y bebidas, agencias de viajes y operadores turísticos, actividades recreativas y deportivas, el 84% están en la informalidad³⁶. Entre estas, las que tienen más trabajadores informales están en actividades de servicio de comidas y bebidas, y transporte.
- En el expendio de comidas y bebidas, las mujeres representan el 85% de los puestos informales mientras que en el transporte tan solo el 3%.

Oportunidad

Media

- El turismo es uno de los sectores con mayor crecimiento. Tuvo un aumento del flujo de turistas del 10%, superior al 3% del promedio de la región y 7% del mundo³⁷.
- La contribución directa del turismo al PIB total de Bolivia es del 2,5% y la indirecta de 4,5%³⁸.
- A pesar de no ser un destino turístico particularmente codiciado en la región, su cercanía con atractivos de otros países puede generar una oportunidad de encadenamiento y desarrollo del sector.
- Al igual que en los otros sectores, los altos costos de contratación laboral son una limitación para generar puestos de trabajo formales.

Viabilidad

Media

- A pesar de que actualmente no existan programas e instrumentos para el crecimiento del sector, el turismo está priorizado en:
 - Los lineamientos base para la política industrial como un complejo productivo para el desarrollo del potencial productivo.
 - La Agenda Patriótica 2025 como un elemento fundamental para la soberanía comunitaria financiera.
 - Las inversiones del sector privado que le están dando impulso al sector abriendo nuevos hoteles, restaurantes y operadoras turísticas.
- La OIT ha implementado la metodología SCORE adaptada al sector de alojamiento (*Hospitality Coaching Hoco*) en algunos hoteles del departamento de La Paz.
- A pesar del dinamismo del sector en términos de involucración e inversión de actores públicos y privados, todavía falta mucho por hacer en el desarrollo del destino y del atractivo turístico de La Paz (y de Bolivia). El país al mismo tiempo compete y se beneficia del rebalse del turismo en destinos más establecidos en la región Andina, sobre todo Perú y Chile.

35 Instancia responsable de llevar adelante las políticas de turismo dentro del municipio de la Paz.

36 Ibid. nota 16.

37 Fuente: entrevistas con expertos de LA Cámara Nacional de Operadores de Turismo Receptivo –CANOTUR

38 Fuente: World Travel & Tourism Council y Oxford Economics 2017, "Travel & Tourism Economic Impact Bolivia 2017".

Tabla 2: comparación de relevancia, oportunidad y viabilidad en los sectores

Sector	Relevancia	Oportunidad	Viabilidad
Manufactura textil	Media	Baja	Baja
Manufactura de cuero	Baja	Media	Baja
Madera, objetos en madera	Baja	Baja	Baja
Joyería de metales preciosos	Baja	Baja	Baja
Construcción	Alta	Media	Baja
Agroindustria: granos andinos	Media	Media	Alta
Agroindustria: frutas	Media	Media	Media
Turismo	Alta	Media	Media

Conclusiones

Los resultados de la investigación de selección de sectores y de la consultación con los constituyentes nacionales han confirmado las dificultades estructurales que influyen en el entorno de negocios en el país, así como el decrecimiento generalizado de la economía nacional. En este contexto de restricciones de negocio, sobre todo en el ámbito de exportación y de formalización, la selección de sectores avanzó por exclusión, eliminando esos sectores que resultaron ser en neto declive con empresas funcionando a sub-contrataciones y/o con niveles mínimos de fuerza laboral.

Si por una parte el proyecto se hubiera podido destinar al rescate de sectores en crisis, sobre todo si de una relevancia remarcable para las Pymes y para la generación de empleo (p. ej. el sector de manufactura textil), la disponibilidad limitada de tiempo y recursos de la extensión del proyecto apelaban a una selección racional de sectores estables y con potencial real de crecimiento. En estos sectores, una inversión limitada pero estratégica tiene un mayor potencial de impacto sostenible y en escala que en un sector en declive, sea esto en términos de mejor rendimiento del sector, crecimiento de la Pymes y generación de trabajo decente.

Bajo este enfoque se seleccionaron los siguientes sectores: **agroindustria con enfoque en granos andinos** y **turismo** (ver próximos capítulos).

En el sector de agroindustria se ha destacado la quinua como producto estrella entre los granos andinos y como parte de un mercado de exportación maduro y en crecimiento. Sin embargo, para alcanzar una masa crítica de Pymes más amplia que las de empresas de quinua (solo 8-12 registradas en el departamento), se han considerado e incluido en el análisis aspectos generales y de otros sectores agroindustriales (p.ej. frutas) cuyas problemáticas subyacentes trascienden el subsector de granos andinos e impactan al sector de agroindustria de manera general.

Con respecto al sector de turismo, la falta de estadísticas actualizadas es compensada por un evidente dinamismo de inversiones y compromisos de partes de actores públicos y privados que han venido impulsando el sector en los últimos años. En este sector emergente y en crecimiento, existen importantes potencialidades en términos de mayor inclusión y crecimiento de Pymes y de empleo intensivo con alto valor agregado. Inicialmente limitado al subsector de hospedaje, el análisis fue ampliado al sector de turismo en general con el propósito de identificar las puertas de entradas más viables e escalables para fomentar un sistema de incentivos a la formalización.



3

Sistema de mercado de agro-alimentos con enfoque en granos andinos

En el departamento de La Paz la agroindustria de granos andinos es dominada por la quinua como producto estrella de exportación, pero también de consumo nacional. La quinua producida en esta parte del país es sobretodo quinua de la variedad real, crece en la zona del Altiplano en condiciones de bajas temperaturas, clima seco y altitudes desde 3.700 a 4.200 metros sobre el nivel del mar³⁹. La quinua real es muy solicitada por los mercados internacionales por sus grandes granos y sus altos valores nutricionales, diferente de la variedad producida en otros países como Perú. Otra ventaja comparativa de la quinua boliviana es su producción por la mayoría orgánica gracias a una combinación de factores relacionadas a prácticas de cultivo, falta de insumos y demanda de los compradores internacionales.

Desconocida fuera de la zona Andina hasta los años setenta, la quinua y otros granos andinos han ganado rápidamente un espacio en el mercado global hasta volverse una verdadera *commodity* en los años 2000. La tendencia global del “comer sano” ha incluido a la quinua en el repertorio de los “superalimentos” saludables y altamente nutritivos y que además puede sustituir al arroz y a otros productos con gluten. En los estantes de los supermercados de Estados Unidos y Europa, la quinua boliviana (junto a la quinua peruana, china, y demás) se vende mayoritariamente en granos, pero también en preparados de granolas, barras cereales, harinas, alimentos procesados, etc.

En 2008 y en 2013 (declarado año internacional de la quinua) el sector experimentó un boom del mercado en donde se estima que se alcanzaron precios internacionales de 3.000 USD por tonelada para la quinua convencional y hasta 8.000 USD por tonelada para la quinua real orgánica⁴⁰. La entrada en el mercado de países productores competidores como Perú y luego España, Estados Unidos, India, China y otros ha arrastrado los precios internacionales a mínimos históricos de 2.000 USD la tonelada de quinua orgánica en 2015. En ese entonces, muchas de las empresas que habían entrado al sector por sus altos niveles de rentabilidad o por pura especulación financiera,

³⁹ Quínoa real, pagina web de CABOLQUI 2017.

⁴⁰ Como reportado por expertos del sector y por estudios como “Quinoa: Exploring the market dynamics of an Andean staple Case study”, responsAbility Investments 2015.

quebraron o se reconvirtieron a otros negocios. Hoy en día el mercado se ha estabilizado alcanzando precios reales alrededor de 2.800-3.000 USD la tonelada y en progresivo aumento. Tal como lo han expresado muchos de los entrevistados, “*parece que la quinua ha llegado para quedarse*”. Las empresas de primera y segunda generación que sobrevivieron a la crisis exportan más que todo quinua en granos o con limitado valor agregado (p.ej. hojuelas), que venden a mayoristas de Estados Unidos y Europa que a su vez procesan y transforman los granos fuera de Bolivia.

El procesamiento de los demás granos andinos como el amaranto, el tarwi y la cañahua es más que todo destinado al mercado nacional por razones productivas (producción insuficiente para la exportación) y por desconocimiento de estos productos en el mercado internacional (como es el caso p. ej. de la cañahua). Otros alimentos son procesados en el departamento de La Paz aunque en cantidades inferiores en comparación a otras áreas del país (p. ej. Oruro, Cochabamba y Tarija) y más que todo como ingredientes de procesamiento para otros productos finales muy a menudo destinados al mercado interno. Estos productos incluyen frutas como duraznos, manzanas y uva procesados en mermeladas, purea, jugos y frutas secas o vino y alcohol *singani* en el caso de la uva. Cacao y café también se producen en el departamento, pero con menores niveles de procesamiento.

Un vistazo simplificado del sistema de mercado de los granos andinos (y aplicable a otros agro-alimentos) en el departamento de La Paz está ilustrado en la ilustración 3. El sistema de mercado (ver caja de texto explicativa) es representado a partir de su cadena principal en donde se desenvuelven los varios pasos de la cadena de valor, desde su producción hasta llegar al consumidor final. Alrededor se ilustran las funciones de soporte y las regulaciones que influyen y limitan de manera directa o indirecta las operaciones en la cadena principal. En los próximos capítulos se analizan todas estas dimensiones con el objetivo de identificar las problemáticas subyacentes que determinan la productividad y rendimiento de las Pymes en este sector y su capacidad de crear empleo decente.

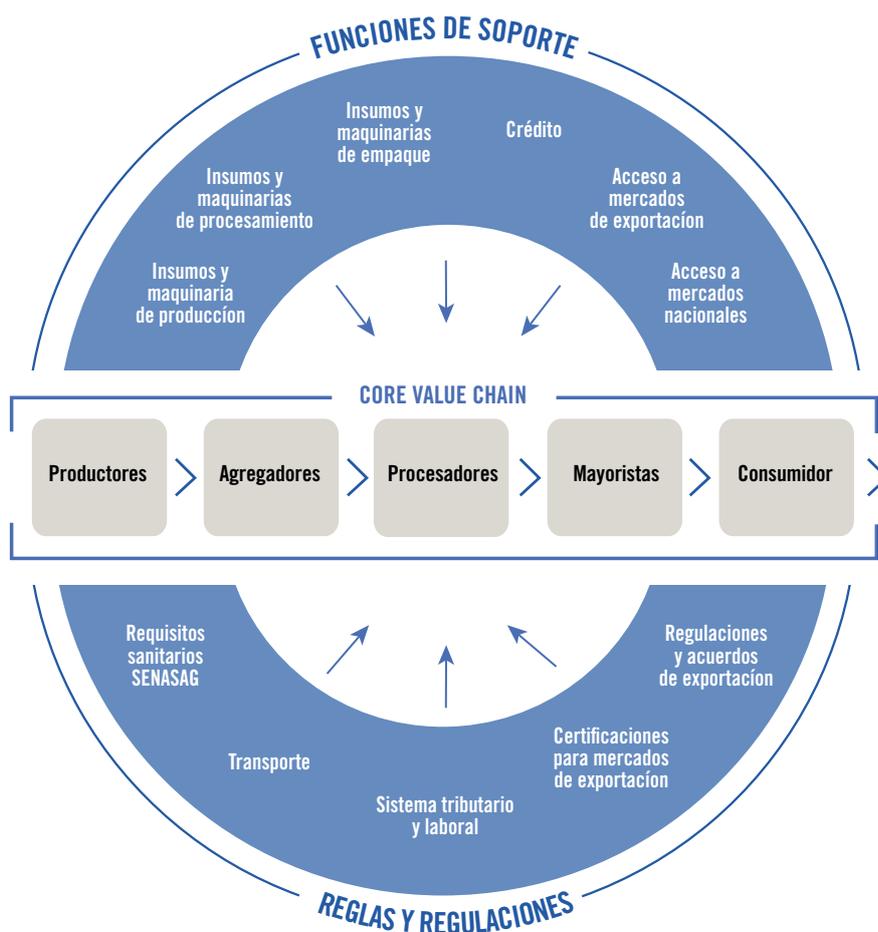
¿Qué es un sistema de Mercado?

Las cadenas de valor no operan en situación de aislamiento, sino que forman parte de un sistema de mercado más amplio y complejo. Este sistema incluye una multitud de actores de mercado que operan en la cadena principal (productores, compradores, consumidores, etc.), otros en las funciones de apoyo ofreciendo productos y servicios a los actores en la cadena principal, y, en fin, actores (muy a menudo autoridades) que establecen las “reglas del juego” influenciando el entorno de negocio con reglas y reglamentos. Todas estas funciones están representadas en un esquema en rosquilla (ver más abajo) y se influyen y entrelazan entre sí según los comportamientos de los actores de mercado. En un sistema de mercado disfuncional las funciones de apoyo y/o las reglas no existen o son débiles e ineficaces lo cual influye el rendimiento del sistema entero.

El proyecto OIT [The Lab](#) adopta esta visión sistémica de mercados para identificar y abordar las causas fundamentales (y no los síntomas) del mal funcionamiento de los sistemas de mercados en el crecimiento de las Pymes y la generación de más y mejores empleos.

Para más información sobre la metodología consulte nuestra página web y la síntesis “[Un Enfoque de Sistemas de Mercado para el Trabajo Decente](#)”, The Lab 2017.

Ilustración 3: Sistema de mercado del sector de agroindustria



Cadena principal

Una producción limitada pero lucrativa

La mayoría de la producción de quinua real y de otros granos andinos se concentra en el Altiplano sur en donde pequeños agricultores cultivan parcelas de aproximadamente cuatro hectáreas (hasta un máximo de diez hectáreas para las más grandes). La conformación del territorio que se caracteriza por pequeñas parcelas en terrazas inclinadas, así como el sistema de tenencia de tierras que prohíbe la concentración de tierras, han hasta hoy impedido la difusión de un modelo de cultivación intensiva y maquinizada de la quinua. Debido a estas restricciones, la productividad por hectárea (10-14 quintales) es por el momento limitada. La colección de los granos es hecha a mano por trabajadores jornaleros mientras que para el trillaje se utilizan camiones que por su presión separan el grano de la cascara. La intensa mano de obra genera altos costos de producción para los productores mientras que el uso de camiones contamina el producto con piedras y cuarzós.

Al igual que en muchos otros países, el sector productivo es mayoritariamente informal y poco organizado, aunque algunos entrevistados han reportado algunos casos de asociaciones productivas que contribuyen al sistema

tributario a través del pago anual al Régimen Agropecuario Unificado (RAU)⁴¹. La producción es muy a menudo orgánica por una combinación de factores que incluyen: i) prácticas de cultivo tradicionales aplicadas a un producto poco valorizado y comercializado antes del boom; ii) escasez y altos precios de insumos químicos, más que todo importados por Perú; iii) sensibilización a los incentivos económicos y apoyo financiero a la certificación orgánica por parte de los procesadores y exportadores de quinua orgánica; y iv) ausencia de productores orgánicos de larga escala. El factor de la demanda internacional es bastante importante puesto que la diferencia de precios entre una tonelada de quinua convencional y la quinua orgánica fluctúa entre 200 y 300 USD. Procesadores estiman que hasta el 70% de las ganancias de la exportación del producto en granos queda en las manos de los pequeños productores informales. Muchos de ellos han acumulado grandes capitales durante el boom de la quinua, lo cual también ha generado fuertes expectativas de la parte de los productores que mal aceptan la bajada de los precios internacionales. Varios procesadores y exportadores apuntan el dedo a los productores como factor limitante del sector puesto que se enfocan en reivindicar mejores precios internacionales desatendiendo las posibilidades de producir a menor costo y de manera más eficaz. Se reportan por ejemplo innovaciones tecnológicas en ámbito de colección y trillaje maquinizados para pequeñas superficies que no parecen ser adoptadas ni consideradas por los productores de quinua.

Ante este contexto, el proceso de adaptación de una nueva variedad de quinua que podría ser cultivada en las vastas áreas de cultivo en la zona de Santa Cruz, inquieta al sector puesto que esto podría resultar en una nueva caída de los precios y del valor competitivo de la quinua real y orgánica.

Por otra parte, una gran cantidad de la cosecha de los granos (hasta el 60% según algunos) se contamina con insecticidas y fungicidas durante la fase de producción (debido a plagas estacionales), durante la fase de almacenamiento antes de la agregación (para evitar ataques de hongos en ambientes húmedos), o en los camiones de agregación y distribución a los procesadores (por contacto con granos contaminados). En este aspecto, es importante resaltar las iniciativas de organizaciones como Swisscontact que se enfocan en fortalecer las capacidades de actores clave en la fase productiva para desarrollar circuitos cortos de comercialización, articulación productiva y comercial y promoción del consumo de alimentos con alto valor nutritivo⁴².

Una agregación desorganizada

No se reportan sistemas organizados de agregación de producto ni de asociaciones de productores (con la excepción de Anapqui⁴³) que agreguen sus granos para negociar precios con los procesadores y exportadores. La agregación más o menos informal del producto, que se efectúa de manera regular según los pedidos que reciben los procesadores, puede desenvolverse en diferentes escenarios:

a) **Los procesadores colectan directamente los granos** de sus productores de confianza con los cuales tienen acuerdos o contratos de fidelización (p.ej. apoyo a certificación orgánica a cambio de insumos regulares de grano al precio de mercado).

41 El RAU es un es uno de los regímenes especiales, que pagan sus impuestos (IVA, IT, IUE y RC-IVA) de manera simplificada una vez al año. El RAU aplica las unidades que realizan actividades agrícolas o pecuarias (cooperativas, personas naturales o sucesiones indivisas) pero no se extiende al sector de procesamiento y explotación industrial, comercial o de servicios vinculada o no a la actividad agropecuaria. Fuente: <https://boliviainpuestos.com/regimen-agropecuario-unificado-rau/>

42 Para más información consultar la página Swisscontact, sección "Mercados Inclusivos en Bolivia".

43 La Asociación Nacional de Productores de Quinua- ANAPQUI, agrupa a 1500 familias productoras de quinua, organizadas en 7 asociaciones regionales del altiplano sur. Realizan la comercialización de manera directa, sin intermediarios, comprando a sus miembros a un precio superior al precio de mercado y procesando los granos en productos comercializados en el mercado interno y de exportación.



b) **Agregadores (o acopiadores) informales venden los granos** a los procesadores colectándolos de varios productores. Los granos se mezclan en los camiones y es imposible trazar su proveniencia y su carácter orgánico.

c) **Una mezcla entre el primero y el segundo escenario:** enfrentados a una insuficiencia de abastecimiento de granos por sus productores (lo cual es bastante frecuente), los procesadores recurren a los agregadores para llegar a la cantidad de quinua necesaria para responder a un pedido de los mayoristas.

En este sistema de agregación más o menos desorganizado, los procesadores reportaron altos niveles de rechazo de la quinua en bruto (algunos reportan hasta el 40%) a la entrada de las plantas de procesamiento debido a la contaminación de productos químicos (sea esto durante el almacenamiento, la agregación o el cultivo).

Un procesamiento de poco valor agregado

Los procesadores exportan por la mayoría quinua en granos procesada, es decir separada de la cascara, del contenido en saponina⁴⁴ y de otros residuos (pajas, tierra, piedras, cuarzo, etc.). Este bajo nivel de valor agregado refleja por un lado la demanda de los mayoristas que prefieren comprar la quinua en granos en sacos y luego reempacarla fuera de Bolivia.

Los procesadores reconocen la desventaja y la pérdida económica en exportar productos no transformados y algunos de ellos han logrado establecer canales de exportación para productos con bajo valor agregado limitado (hojuelas p.ej.) o medio-alto (barras de cereales, granola, pasta, etc.). Por otro lado, los desafíos de exportación de productos transformados a los cuales se enfrentan los procesadores son múltiples:

- **Los mayoristas no están interesados.** Prefieren comprar los granos y transformarlos ellos mismos poniéndole su propia marca para conservar el margen de ganancia y de visibilidad de marca bajo su control.
- **Faltan los insumos de procesamiento adecuados.** La harina de quinua es un ingrediente muy compacto y friable y cualquier transformación, hasta la más simple, necesitaría una mezcla de insumos que muy difícilmente se encuentran en el país. Aún más difícil es encontrar insumos orgánicos que tienen que ser importados del extranjero a costos muy altos⁴⁵.
- **Faltan insumos de empaque adecuados.** Especialmente plástico de tipo polipropileno biorientado requerido por el mercado internacional y que tiene que ser importado de otros países⁴⁶.
- **Las certificaciones son difíciles de obtener (y mantener).** Actualmente las empresas hacen muchos esfuerzos e inversiones para cumplir con los requerimientos de las certificaciones internacionales⁴⁷ y de los compradores (p.ej. Cosco). La tarea es aún más difícil para un producto transformado y compuestos por varios ingredientes.

44 Compuesto amargo que está presente de forma natural en la cascara de quínoa.

45 Ver capítulo "Escasez de insumos" más abajo.

46 Ver capítulo "Maquinarias e insumos de empaques" más abajo para más información.

47 Ver capítulo "...y todas las demás" más abajo.

A pesar de estas dificultades, se observó que algunos procesadores están desarrollando y a veces comercializando productos transformados como barras de cereales, granolas, harina de quinua, pasta de quinua, y hasta pudines. Si por un lado esto les permite abrir nuevos canales de exportación y de utilidad, algunos procesadores la describen como una estrategia de diversificación preventiva para preparar mercados alternativos a los granos de quinua en vista de una posible caída del precio en el futuro.

Unos mayoristas exigentes

La quinua real y orgánica es sin duda un producto competitivo para las empresas bolivianas, pero también genera múltiples desafíos por los altos estándares de calidad requeridos por los mayoristas. Este mercado nicho se caracteriza por una multitud de certificaciones internacionales: desde el más común Comercio Justo, pasando por varias certificaciones orgánicas (Orgánica de la Comisión Europea y USDA Organic), Kosher y Sin Gluten hasta llegar a la más exigente ISO 22.000. La obtención de una u otra certificación depende de la demanda de los mayoristas exportadores, pero también de los capitales de los cuales disponen los procesadores para maquinarias de procesamiento⁴⁸.

Los compradores exigen varias etapas de control de calidad a través de muestras que están colectadas en diferentes etapas: i) al momento de la llegada del producto bruto a la planta, ii) durante la fase de procesamiento; iii) en el almacén al momento de la salida del producto hacia el comprador. Las muestras son analizadas en laboratorios en Perú o hasta en Europa puesto que no existen servicios adecuados en el país. No solo los compradores son exigentes sino el mercado de la quinua orgánica también, por lo cual existe una tolerancia cero de elementos químicos (mientras que para otros alimentos orgánicos es del 5%). Como lo ha expresado un procesador: *“No hay margen de error con pesticidas y contaminación en el orgánico”*. Esto le añade un desafío más a los procesadores que además de enfrentarse a una escasez de materia prima, también tienen que rechazar una gran parte de los granos que no respetan estos límites. Los procesadores consultados reportan que sus plantas están lejos de funcionar a pleno régimen, entre el 40 y el 50% de utilización de la capacidad productiva en las mayores empresas procesadoras de quinua⁴⁹.

Un consumo local en aumento

En Bolivia, la quinua había sido despreciada como alimento y considerada “comida pobre”. Se vendía por la mayoría en los mercados informales en su forma bruta (es decir, sin lavado de la saponina) y era utilizada para preparaciones de sopa. Con el boom de los años 2000, la quinua había alcanzado unos precios inaccesibles por la mayoría de la población boliviana que empezó a considerarla un producto de lujo. Hoy en día, muchos bolivianos compran la quinua en el supermercado (libre de saponina) y la consume semanalmente. Las reposterías usan la harina de quinua para hornear productos sin gluten. La revitalización de la quinua se observa también en el mundo gastronómico en donde se proponen este y otros granos (amaranto y cañahua) como alimentos gourmet andinos y ancestrales.

Un rol importante en el mercado local de los granos andinos es representado por las compras estatales para los desayunos escolares y para el subsidio

⁴⁸ Ver capítulo más abajo “Maquinarias de procesamiento”.

⁴⁹ Fuente: COSUDE, SIDA, Swisscontact y Profin 2019, “Análisis de Complejos Productivos Agroalimentarios Bolivianos con Potencial de Exportación”.

prenatal y de lactancia⁵⁰. Para algunos procesadores de agro-alimentos (incluyendo los granos andinos) las ventas estatales representan hasta el 80% de sus mercados. Las compras y los proveedores se seleccionan a través de licitaciones públicas a nivel municipal las cuales son muy a menudo ganadas por grandes o medianas empresas. Sin embargo, se ha podido verificar que estas empresas subcontratan de manera oficial empresas más pequeñas. En el ámbito de los granos andinos, los productos de venta estatal van de los simple granos a productos transformados de consumo inmediato como bolsitas de amaranto en polvo para bebidas (el denominado *pito*), bolsitas de mezclas de cereales y granos, granola, etc.

Algunas de las pequeñas empresas han reportado experiencias positivas con estas ventas públicas puesto que esto les ha ayudado a consolidar sus negocios y a mejorar la calidad de sus productos en vista también de ampliar su mercado a ventas internacionales.

Funciones de apoyo

Maquinarias de procesamiento “adaptados”

En los albores de la exportación de quinua, las maquinarias utilizadas para el trillaje de los granos habían sido una adaptación local más o menos “artesanal” de las maquinarias de arroz. Hoy día existen maquinas específicas fabricadas en Europa y Estados Unidos, pero por su alto costos, muchas empresas siguen utilizando las maquinarias locales que con el tiempo se han hecho más sofisticadas y eficientes. Las maquinarias realizan diferentes fases y niveles de trillaje y limpieza: separación de cascara, trillaje de cuarzos, trillaje de piedras y pajas, lavado de la saponina, secado, prensado (p.ej. para hojuelas). El número de etapas y de maquinarias utilizadas depende de la calidad deseada (y definida por los compradores) y por supuesto de la disponibilidad de capital de la empresa. Si algunas empresas “de excelencia” deciden invertir en varias maquinarias y múltiples etapas de procesamiento (¡hasta 25!) para mejorar la eficiencia y calidad del proceso, la mayoría prefiere repetir los mismos círculos de procesamiento hasta llegar a una calidad de granos adecuada a los requerimientos de su comprador. Independientemente del nivel de procesamiento, expertos del sector han resaltado la importancia del capital inicial para entrar en el mercado de exportación, “*no puedes exportar si no tienes 500.000 - 1 millón de dólares*”.

Escasez de insumos, especialmente orgánicos

Por su consistencia muy dura y friable, es difícil o imposible transformar un producto exclusivamente a base de quinua. Hasta para preparaciones básicas como barras de cereales o pasta de quinua es necesario mezclarla con otros tipos de harinas o amalgama como por ejemplo la harina de arroz. Estos insumos, sobre todo estandarizados y de origen orgánica, no se encuentran en la industria local y tienen que ser importados del extranjero a costos muy altos. A esta escasez se suma el desafío de la trazabilidad y certificación de los productos, necesarias para ser impulsados en los mercados de exportación,

⁵⁰ El 2016 el gobierno boliviano aprobó tres decretos para incentivar y fortalecer el sello “Hecho en Bolivia” que favorece a el acceso de las Pymes a las licitaciones de compras estatales. Las compras estatales son por su mayoría destinadas a la distribución de desayunos escolares (que representa un gran mercado para los pequeños productores en Bolivia) pero también al mercado prenatal y de lactancia que consiste en la entrega a las madres de una asignación mensual en especie equivalente a un salario mínimo nacional.

sobre todo de nicho orgánico. Junto a las otras barreras mencionadas en la cadena principal de los granos andinos, la escasez de insumos es una restricción a la agregación de valor que afecta de manera transversal a todo el sector del agroindustria.

A pesar del subdesarrollo de la industria de apoyo para los insumos, algunos procesadores reportan un incremento en la disponibilidad de fruta (convencional y orgánica) cultivada en los valles del Altiplano y procesada en frutos deshidratados, pureas y mermeladas. Estas frutas junto al cacao son por el momento utilizados como insumos a productos transformados para el mercado local (p.ej. manzanas y uvas secas para la preparación de granola).

Empaque básico para el mercado local

Aunque subsistan problemáticas de costos de maquinarias para el procesamiento de la quinua, es en la tecnología y los insumos de empaque que las empresas en agroalimentos reportan los mayores desafíos. Existe una empresa que fabrica maquinaria de empaque y envase en el departamento de La Paz que abastece por la mayoría procesadores nacionales pero que también exporta a Perú y a otros países de la región Andina. La empresa ha resaltado la importancia del mercado local, especialmente de las multitudes de empresas de agroalimentos que producen para las ventas estatales. Cuando estas ventas fueron impulsadas a partir de 2006, la empresa observó un incremento repentino de la demanda, *“de repente hasta las empresas más pequeñas querían una empacadora”*⁵¹. Los costos de estas máquinas varían desde 15.000 USD a 70.000 USD según su calidad de empacamiento. En este tema, empresas que producen para ventas estatales han enfatizado la importancia de la precisión de calibrage, garantizada solo en las empacadora más caras (40.000 USD) puesto que el gramaje estandarizado de sus productos es requerido (y controlado) por las instancias públicas. Si no disponen del capital suficiente para una empacadora con calibrage, muchas de ellas prefieren continuar a empacar a mano con altos costos de mano de obra. A pesar de esto, es en la compra de máquinas empacadoras que muchas empresas (pequeñas y grandes) deciden invertir cuando se consolidan⁵².

Por el hecho de exportar más que todo quinua en granos, las empresas exportadoras de quinua importan sacos en bruto para sus granos, aunque algunas de ellas han adquirido empacadoras locales para empacar sus productos transformados y venderlos en el mercado local. En los casos limitados en que decidan exportar alimentos empacados, las empresas del sector de agroindustria se enfrentan a una escasez de material de empaques adecuados para el mercado exportador. De hecho, si la mayoría de los empaques nacionales utilizan plástico de tipo polipropileno monorientado (de una sola capa de material), el mercado de exportación requiere como mínimo empaques de polipropileno biorientado (dos capas de material) y en varios casos (p.ej. para el mercado orgánico europeo) plástico biodegradable. Actualmente estos materiales tienen que ser importados a costos muy altos del extranjero y las empacadoras locales no están adaptadas a utilizar plásticos que no sean de tipo monorientado porque, según una empresa fabricante consultada, no existe una demanda suficiente que justifique la adaptación. El empaque resulta entonces ser un costo más que reduce el valor competitivo de los productos transformados bolivianos.

51 Fuente: entrevista a empresa de maquinarias de empaque y envases, La Paz.

52 Ver capítulo más abajo “Créditos”.





Créditos

En 2013 el Gobierno estableció los “créditos al sector productivo”, con el objetivo de impulsar las empresas de este sector. Estos créditos especialmente dirigidos a unidades productivas y proporcionadas por el Banco de Desarrollo, consisten en préstamos que benefician de una tasa de interés que varía según la clasificación oficial del tamaño de la empresa⁵³: alrededor del 5% para las empresas pequeñas y del 11.5% para las empresas medianas y grandes. Este último es similar o hasta igual a la tasa de interés aplicada por los bancos convencionales, lo cual hace que el crédito productivo sea más interesante para las micro y pequeñas empresas.

Uno de los requerimientos para acceder a este fondo es de tener una certificación SENASAG⁵⁴. Aunque se desconozcan los tramites específicos para la obtención del crédito algunas empresas resaltaron la larga duración del proceso de solicitud como un desafío mayor. El proceso puede tomar hasta siete meses para la obtención de un crédito de 5.000 USD lo cual choca con el propósito mismo por lo cual muchas empresas solicitan el crédito: compra de maquinarias para captar una oportunidad de mercado emergente o para aumentar la productividad de la empresa, o compra rápida de materia prima para responder a un pedido (p.ej. café).

Otros actores de mercado que proporcionan servicios financieros relevantes para el sector, pero muy a menudo orientados al sector productivo más que al procesamiento, son las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD)⁵⁵, entidades de intermediación financiera que están a menudo organizadas en asociaciones o en fundaciones civiles sin fines de lucro. Las IFDs se especializan en microfinanzas sectoriales (incluso en el sector de la quinua) o en unidades productivas rurales para mejorar el acceso al sistema financiero en zonas rurales y periurbanas de Bolivia. Se reporta que el gobierno también ha proporcionado fondos semilla orientados al sector productivo, pero se desconoce el impacto de estas iniciativas.

Transporte y aranceles

Los costos del transporte y de los aranceles generados por el hecho de atravesar varias fronteras antes de acceder a los puertos y al destino final del producto, es mencionado como una de las barreras más importantes a la exportación y también se aplica al sector de los granos andinos. Véase capítulo “Los desafíos de la exportación”.

53 Ver capítulo “Características estructurales del mercado boliviano”

54 Ver capítulo “La certificación SENASAG”.

55 Las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD) bolivianas fueron incorporadas al ámbito de la Regulación de la Ley de Bancos y Entidades Financieras en el año 2008.





Reglas y regulaciones

El primer paso de certificación (SENASAG)

Cualquier producto agroalimentario que quiera entrar en mercado de comercialización formal (nacional e internacional) tiene ante todo que obtener la certificación de inocuidad e higiene sanitaria emitido por la instancia de control SENGASAG del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. El proceso de certificación se desenvuelve en varias etapas, las más problemáticas mencionadas por los empresarios y expertos en SENASAG resultaron ser las siguientes:

- **Entrega de la documentación y control de etiqueta.** Inesperadamente, la aprobación de etiqueta es mencionada como el cuello de botella más problemático de esta fase (y del proceso entero) y una de las razones más frecuentes de rechazo de la certificación SENASAG. No existen normativas claras sobre los requerimientos de las etiquetas y las reglas y corrección son muy a menudo aplicadas según el criterio del oficial en servicio. Esta complicación se encuentra justo al inicio del proceso lo cual desincentiva muchas empresas a empezar (y continuar) el proceso de formalización de sus productos por una parte, y actualizar su imagen para evitar de repetir el proceso por otra parte.
- **Visita del ingeniero SENASAG.** La fecha de la visita tiene que ser reservada en las agendas apretadas de los pocos ingenieros de los cuales dispone SENASAG. Durante la visita, el ingeniero toma muestras de los productos y sobre todo controla la inocuidad de los espacios que tienen que ser separados físicamente en tres áreas: almacén de materia prima, área de procesamiento y almacén del producto terminado. Este aspecto es muy a menudo problemático para las micro y pequeñas empresas que disponen de un solo local para sus actividades.

Este proceso complejo puede tomar de uno a seis meses con un costo total que fluctúa alrededor de 1.000 USD. La gran diferencia en la duración dependería de la contratación o no de un abogado o ingeniero especialista que facilite el proceso. El valor adicional de esta contratación (aprox. 150 USD por proceso) es por una parte la anticipación y asesoría de las empresas en los requerimientos y trámites del proceso (p.ej. utilizar cortinas de plástico

para separar los espacios, identificar posibles ingredientes problemáticos, etc.) y por otra la inversión en tiempo ahorrado en los tramites, tiempo que muchas empresas pequeñas no pueden perder fuera de sus negocios. Sin embargo, esta contratación añadiría un costo más a todo el proceso que se vuelve bastante caro para micro y pequeñas empresas.

La certificación SENASAG es el primer paso necesario para obtener cualquier otra certificación de comercialización (nacional o de exportación). También es un requisito para solicitar préstamos y créditos financieros especialmente destinados a empresas de producción y procesamiento agroindustrial⁵⁶.

..y todos las demás certificaciones.

Como es resaltado en el capítulo “Unos compradores exigentes”, el mercado de la quinua real y orgánica se caracteriza por altos estándares de calidad y certificaciones requeridos por los mayoristas y compradores. Comercio Justo, certificaciones orgánicas (Orgánica de la Comisión Europea y USDA Organic), Kosher y Sin Gluten hasta la más exigente ISO 22.000 son solo algunas de las certificaciones requeridas por este mercado nicho. Los procesadores han resaltado las dificultades y costos necesarios no solo para obtener estas certificaciones sino también para mantenerlas: se reportan gastos totales de 60.000 a 80-000 USD para la obtención de un certificado ISO 22.000 (entre maquinarias, controles, etc.) y 25.000 USD de inversión en mantenimiento y preparaciones para las auditorías anuales. Si bien los costos asociados con la certificación constituyen una barrera al acceso a mercado de exportación para empresas con un capital limitado, los procesadores han destacado la importancia de estos certificados (sobre todo relacionado con los productos orgánicos) porque representa un margen de negociación y una ventaja comparativa importante para diferenciarse de la competencia, ya que no es posible competir a nivel de volúmenes de producción.

Adicionalmente, algunas de estas certificaciones (p.ej. Comercio Justo) conllevan requerimientos relacionados a las condiciones de trabajo de los trabajadores como: pago de un precio justo, respeto de las normas de trabajo infantil y explotación laboral, compromiso con la equidad de género, la no discriminación y la libertad de asociación, etc. En este tema, algunas de las empresas de procesamiento entrevistadas han beneficiado de la capacitación SCORE que les ha ayudado a prepararse para las auditorías de certificaciones mejorando la comunicación y coordinación entre la gerencia y los trabajadores.

Presiones reglamentarias y ausencia de acuerdos

Como se ha resaltado en el panorama general del contexto y entorno de negocio en Bolivia, la ausencia de una visión y relativos acuerdos y apoyo de parte del gobierno afectan de manera significativa las oportunidades de exportación, incluso en el sector de agro-alimentos. Con excepción de la declaración del año internacional de la quinua⁵⁷ y del más general Sistema de Preferencias Generalizado (SPG +) con la Unión Europea, se desconoce la existencia de estrategias de promoción del producto y de los granos andinos de parte del Gobierno. Sin embargo, por ser un producto denominado “no tradicional”, la quinua no parece enfrentarse a resistencias y restricciones particulares en el tema de exportación que otros productos como el maíz podrían tener.

⁵⁶ Ver más arriba “Créditos”.

⁵⁷ Lo cual según algunos ha contribuido a atraer competidores al mercado y al declive del sector en los años 2000.

Puntos de entrada y recomendaciones

El sector de procesamiento de granos andinos y en particular de la quinua se ve particularmente afectado por el desafío del aprovisionamiento de la materia prima. De hecho, aunque subsistan problemáticas estructurales del entorno de negocio en el país, así como desafíos en temas de capital de inversión (p.ej. en maquinarias), insumos, empaque y requisitos de certificaciones (especialmente orgánicas), es en la fase productiva que se encuentra el problema subyacente: los procesadores no aumentan su volumen de procesamiento y no satisfacen la creciente demanda internacional porque no se produce suficiente quinua orgánica.

Como resaltado en este y otros informes⁵⁸, los desafíos relacionados a la producción de la quinua, y de otros productos agrícolas de pequeña producción, son múltiples: bajo rendimiento por hectárea, baja fertilidad del suelo, falta de maquinaria e infraestructura, semillas de baja calidad, prácticas de cultura e insumos inadecuados, expectativas de precio de los agricultores, entre otros. Dado el alcance del proyecto en términos de operaciones (tiempo y presupuesto), enfoque geográfico (departamento de La Paz) y temáticos (procesamiento y valor agregado), sería poco viable y relevante intentar abordar los desafíos complejos y multifacéticos de la fase productiva.

Mejorar la eficiencia de la agregación

Existe la oportunidad de establecer sinergias y aportes estratégicos a las iniciativas existentes de mejora productiva y acceso a mercados inclusivos en el ámbito de la quinua implementadas por Swisscontact. En particular, en vez de abordar los déficits de producción en donde Swisscontact es activa, **el proyecto OIT podría explorar las oportunidades que existen en la reducción de los desperdicios de granos en la fase de agregación.** Como resaltado en los capítulos antecedentes⁵⁹, se considera que el proceso de agregación, muy a menudo informal y desorganizado, es responsable del desperdicio de hasta el 40% de los granos que resultan ser contaminados por impurezas de vario tipo. Esto no solo reduce la cantidad de granos disponible, sino que incrementa los costos de procesamiento para reducir las impurezas y alcanzar los requisitos del mercado internacional. En este sentido, una reducción de los desperdicios durante la agregación aumentaría la cantidad de materia prima y por consecuencia la tasa de funcionamiento de las plantas, su productividad y en última instancia su crecimiento en volumen de negocio.

Para identificar los puntos de entrada y las problemáticas subyacentes en el sistema de agregación de los granos, es necesario explorar y analizar de manera más profunda las prácticas de agregación, así como los desafíos, los reglamentos y los incentivos que influyen el comportamiento de los actores de mercado involucrados en la fase de agregación, entre los cuales sobresale la figura clave del agregador formal o informal. A través de un análisis del sistema de mercado de la agregación, se podrán identificar medidas adaptadas y relevantes (por ej. controles de calidad intermedios y certificaciones, mejores prácticas de almacenamiento y agregación, profesionalización y formalización de los agregadores, etc.) para incentivar a los agregadores y otros actores de mercado a cambiar sus comportamientos y a mejorar la calidad del grano agregado. En este ámbito, la OIT podrá contar con su experiencia en el sector de los granos andinos en Perú y establecer sinergias con iniciativas similares en Colombia.

⁵⁸ *Ibíd* nota 38.

⁵⁹ Véase capítulos “Una agregación desorganizada” y “Unos mayoristas exigentes”.



Estandarizar las regulaciones de etiqueta

Por otro lado, la experiencia de los procesadores entrevistados al igual que las prácticas y problemáticas relacionadas al costo de la formalización y de la exportación, han resaltado la importancia de los créditos productivos y del acceso a las ventas estatales como “factores de empuje” hacia la formalización, en primera instancia, y hacia la exportación, en segundo lugar. En primer lugar, la perspectiva de poder acceder a las ventas estatales y a los créditos preferenciales, parece ser un incentivo para iniciar procesos de formalización a través de la certificación SENASAG (y obviamente del NIT).

En este sentido, sería relevante abordar los desafíos del control de etiqueta, por ejemplo a través de un trabajo de estandarización y clarificación de los requerimientos, para incentivar las empresas de agro-alimentos a continuar el proceso de certificación (y formalización) de sus productos y a actualizar de manera regular su imagen y marca.

Finalmente, el acceso a las compras estatales y a los créditos productivos proporcionan un apoyo importante a la consolidación y el crecimiento de micro y pequeñas empresas para luego dar “el salto” hacia la exportación. Sin embargo, estos mecanismos (i.e. los créditos productivos y las compras estatales) están estrechamente conectados al modelo de gobernanza actual y su existencia en el futuro va a depender de los cambios (o estabilidad) política en el país. Este aspecto limita de manera importante la viabilidad y la sostenibilidad de las posibles intervenciones en este ámbito. Por lo tanto, el proyecto podría monitorear la implementación de iniciativas en facilitación de tramites (p.ej. de COSUDE) y de acceso a ventas públicas para eventualmente identificar sinergias con las intervenciones en agregación y estandarización de etiqueta, sobretodo en el tema de facilitación a la formalización de empresas.







Sistema de mercado de turismo

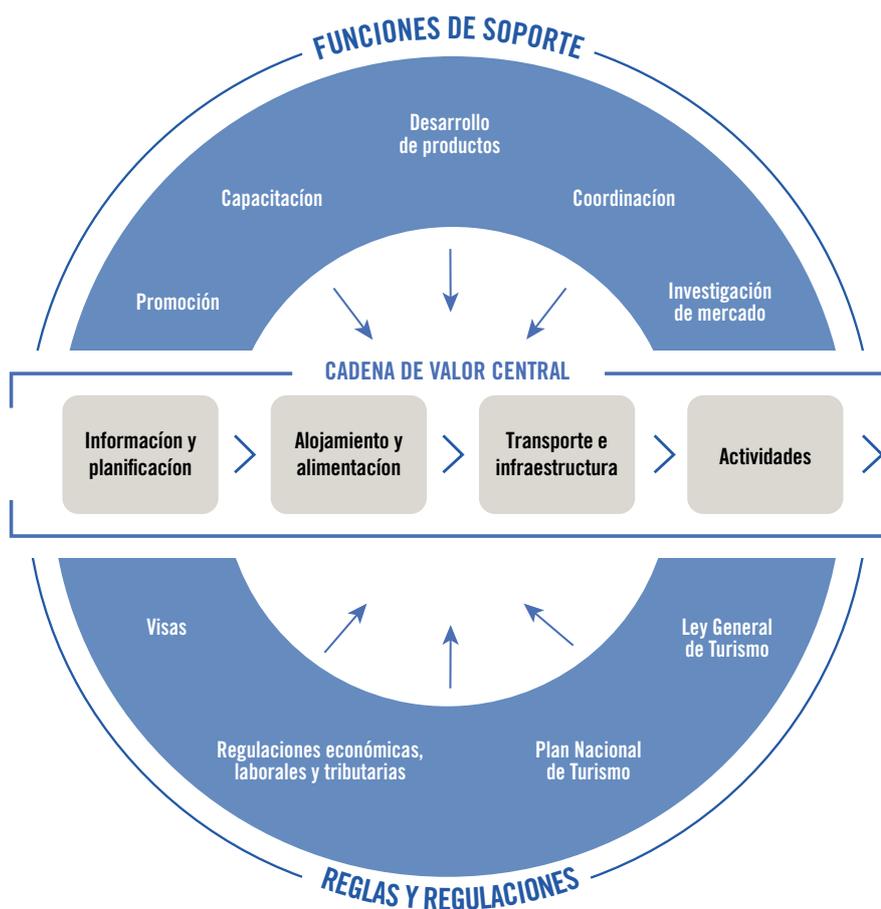
Según el Ministerio de Culturas y Turismo, con base en datos de la Organización Mundial del Turismo (OMT) y el Instituto Nacional de Estadística (INE), en 2017, Bolivia presentó un aumento en el flujo de turistas del 10%, cifra muy superior al 3% del promedio de la región y el 7% del mundo. El buen desempeño del sector del turismo no solo se ha reflejado en la duplicación del flujo turístico desde 2008, especialmente por la cantidad de turistas extranjeros que representaron el 56% del total de los viajeros al país, sino en el gasto de estos visitantes que ascendió a 803 millones de dólares en 2017. Según cifras oficiales del INE, la cantidad de turistas extranjeros en 2016 fue de 958.577, cifra que fue 8,8% superior al año anterior. Sin embargo, oficialmente no hay información histórica y frecuente que permita hacer un adecuado monitoreo de la evolución del sector.

En relación con la promoción, el país ha recibido varios impulsos al sector del turismo. En 2014 tuvo lugar la primera edición del Rally Dakar que por cinco años se llevó a cabo en el país. Ese mismo año, la fundación New7Wonders reconoció a La Paz, sede del Gobierno Nacional de Bolivia y centro financiero y cultural del país, como una de las siete ciudades maravilla del mundo⁶⁰. Por su parte, el Salar de Uyuni se sigue posicionando como un destino turístico de talla internacional y principal atractivo de visita en el país.

A diferencia de una cadena de valor de un producto, la relacionada con el sector de turismo tiene en su centro al turista. Así, la descripción de la cadena de valor se relaciona con los pasos y transacciones por los cuales pasa un turista, desde la planificación de su viaje hasta la realización de actividades en el destino.

⁶⁰ Fuente: página web de [New 7 wonders cities](#).

Ilustración 4: Sistema de mercado del sector turismo en Bolivia



Cadena principal

El estudio tuvo un enfoque particular en el departamento y la ciudad de La Paz. Razón por la cual, la información sobre la cadena principal y las funciones de soporte tienen una circunscripción a esa zona geográfica. Sin embargo, las reglas y regulaciones tienen un carácter más amplio por tratarse de normatividad a nivel nacional.

Información y planificación del viaje

La decisión de viajar por turismo a Bolivia tiene diferentes motivaciones y depende del tipo de turista. Los visitantes llegan a Bolivia en la temporada alta comprendida entre junio y septiembre, junto con la creciente llegada de turistas a fin de año provenientes de América Latina. Según información de los entrevistados, los turistas internacionales provienen por su mayoría de Argentina, Chile, Brasil y Perú en América Latina y de Inglaterra, Alemania y Francia en Europa con un mercado japonés y coreano en crecimiento. Este turista está interesado principalmente en planes de aventura y montaña. Por su parte, los turistas locales provienen de Cochabamba, Oruro y Santa Cruz de la Sierra. Sus planes están más enfocados al turismo de ciudad, visita de destinos turísticos conocidos y actividades de aventura en los alrededores de La Paz. Según cifras de la Agencia para el Desarrollo Turístico La Paz

Maravillosa⁶¹, un turista gasta alrededor de 1.300 USD por semana en su visita al país, dinero que, según su proporción en el total, es gastado principalmente en alimentación, transporte, esparcimiento y otros.

En relación a la motivación del viaje, por una parte hay turistas internacionales que emprenden un viaje por Sudamérica en el cual incluyen a Bolivia como uno de los destinos de su itinerario. De otra parte, hay turistas extranjeros con planes específicos para Bolivia, entre los cuales se encuentran las expediciones a las montañas o caminatas por diversos valles, la exploración de la cultura local, los recorridos por el Lago Titicaca, o la atracción única que ofrece el Salar de Uyuni. Sin embargo, también hay una cantidad de visitantes extranjeros que en su camino hacia el sur desde Perú o al norte por Chile o Argentina, deciden ingresar a Bolivia y pasar unos días en algunos de los sitios más turísticos del país. Finalmente, el sector también recibe una porción importante de visitantes locales motivados por visitas de amigos a otros lugares del país.

Es así como, la información para tomar las decisiones sobre el viaje se obtiene dependiendo de la motivación de la visita. Para aquellos visitantes extranjeros con el destino fijo en su itinerario, la información se adquiere en su lugar de residencia (por medio de tours organizados por operadores, motores de búsqueda o la oferta de hoteles con páginas web) y, como resultado, con anterioridad al viaje ya se tiene planificado el itinerario. Es improbable que estos turistas hagan planes adicionales o dediquen días extra en su estadía en el país. Por el contrario, para turistas internacionales que toman la decisión durante su viaje, la información sobre destinos, duración y planes es recibida y validada sobre la marcha. Estos turistas reciben generalmente la información en los sitios de estadía o en las oficinas de operadores turísticos locales. Los turistas nacionales generalmente obtienen la información sobre su destino por referencias de conocidos y planean sus viajes de manera independiente o cuando llegan a su destino buscan información en oficinas de operadores turísticos o agencias de viajes.

Un alojamiento variado

Según cifras del INE, la oferta hotelera en las ciudades capitales de Bolivia para 2016 fue de 1.420 establecimientos de hospedaje, los cuales se distribuyen principalmente en alojamientos 44%, residenciales u hostales 29% y hoteles 22%. En relación con alojamientos en La Paz hay una oferta variada para diferentes tipos de turistas. Existe una zona de alta concentración de hoteles y hostales con variedad de precios y tipos de acomodaciones para diferentes clientes en los alrededores del Mercado de las Brujas y Sopocachi.

El rápido aumento de alojamientos con diversas opciones de acomodación (sencilla, doble, familiar, dormitorios) ha hecho que la ocupación en hostelería tradicional sea inferior al pasado y en estas nuevas opciones esté casi copada. Según la Agencia para el Desarrollo Turístico La Paz Maravillosa, a mediados de 2018 un hotel nuevo con un modelo de oferta diferenciada para un público joven manifestó que su ocupación era de 98% mientras que estadías tradicionales de la capital no llegaban al 40%. Este tipo de oferta no es exclusiva de un solo hotel, hay varios alojamientos que se posicionan en la ciudad como sitios atractivos de estadía, y no solo para turistas jóvenes internacionales. Estos sitios, además de los servicios básicos de hospedaje, tienen un modelo de negocio que genera ingresos adicionales de oferta variada de diferentes clases (yoga, cocina, baile), espacios amenos para conocer gente, planes turísticos de varios operadores, y hasta *coworking spaces*.

61 Instancia responsable de llevar adelante las políticas de turismo dentro del municipio de la Paz.

Sin embargo, las opciones tradicionales de hoteles siguen acogiendo a la mayoría de los visitantes. Muchos de estos alojamientos son negocios familiares en los que el administrador o los empleados no tienen formación o capacitaciones en hotelería o turismo. Estos negocios aún no están orientados a un mercado internacional y esto se ve reflejado en el servicio prestado al cliente no solamente en su estadía sino en la información adicional que le pueda brindar sobre la ciudad o el país.



La Gastronomía se empieza a sofisticar

En relación con la gastronomía, La Paz tiene una oferta para todos los presupuestos. Sin embargo, esta oferta es cada vez más variada y sofisticada para locales y turistas. Los restaurantes que quieren sobresalir buscan rescatar productos endémicos, sacar el mayor potencial de estos y ofrecer una comida considerada “auténtica”. En este aspecto, hay una oferta variada de restaurantes con precios para diferentes audiencias. Además de la oferta, estos restaurantes se destacan por la labor social en la que buscan, a través de condiciones laborales formales, brindar oportunidades y formación en culinaria a personas de bajos ingresos, lo cual también se materializa como una estrategia de atracción al turista que considera esto un valor agregado al servicio.

Recientemente, se realizó en la Paz el Festival Latinoamericano de Cocina “ñam Bolivia⁶²”, original de Chile. Entre el 3 y 6 de octubre tuvo lugar la primera versión de este festival en La Paz en dos áreas principales: ñam Innova y ñam Celebra. En la primera, reconocidos chefs de América Latina desarrollaron una agenda alrededor de la cultura y el patrimonio alimentario, el cuidado social y ambiental y la salud alimentaria. En ñam Celebra se ofreció un espacio abierto al público en el Montículo y la Plaza España en donde se ubicaron restaurantes y chefs que ofrecieron lo mejor de la comida tradicional boliviana reconociendo la cultura alimentaria, los productos locales y el trabajo de pequeños productores del país.

A propósito de este potencial, la Agencia para el Desarrollo Turístico La Paz Maravillosa actualmente está trabajando en el desarrollo gastronómico turístico. Este esquema busca generar condiciones habilitantes para posicionar a este sector como un destino gastronómico en el mundo con acciones encaminadas a:

- Desarrollar enlaces con el sector turismo mediante el mejoramiento de mercados locales, la promoción de anillos gastronómicos y la creación de

62 Fuente: página web de [Niam](#)

tours alrededor de estos,

- Fortalecer la educación en servicios gastronómicos, promoción de la gastronomía paceña, amazónica y chola,
- Crear conciencia sobre la educación alimentaria y la importancia del patrimonio alimentario local,
- Expedir regulación que promocióne la gastronomía paceña, y
- Generar espacios de coordinación y asociatividad público privada.

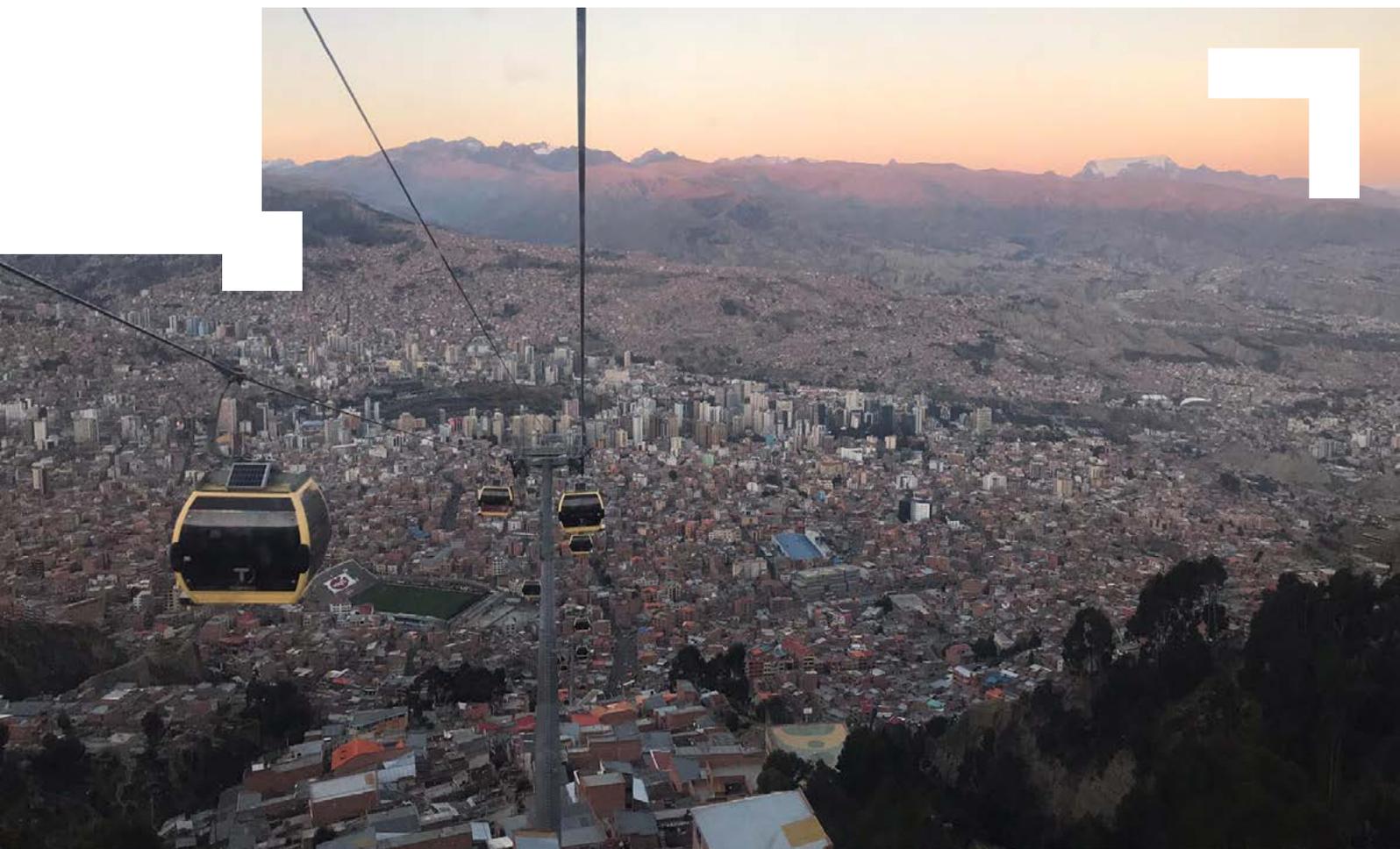
Sin embargo, se debe tener en cuenta que desde el lado de la demanda esto puede tener un par de puntos críticos para su posicionamiento. El primero relacionado con la competencia de Perú, país que ya está posicionado no solo regional sino internacionalmente como un destino con una mayor oferta y tradición culinaria. Segundo, muchos de los turistas visitan La Paz por un par de días y la altura se constituye en un elemento que afecta a muchos de sus visitantes y a su disposición para comer.

Transporte e infraestructura

La cantidad de pasajeros internacionales que llega por transporte aéreo ha disminuido a diferencia de los que usan un transporte terrestre para entrar al país. Según el INE, en 2016 el 57,5% de los turistas extranjeros entró al país por carretera versus un 41,6% que lo hizo en avión. Este último medio de transporte ha ido cayendo puesto que uno de los retos más grandes del país es su conectividad aérea. Según el Informe Global de Competitividad del Foro Económico Mundial de 2019⁶³, Bolivia es el tercer país peor conectado de Sudamérica ubicado después de Paraguay y Venezuela.

Actualmente, a La Paz solo llegan dos aerolíneas extranjeras: Avianca y Latam. Avianca cerrará su vuelo Lima – Santa Cruz y American Airlines que viaja a Santa Cruz de la Sierra anunció que operará su último vuelo a esa ciudad en

63 http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf



noviembre. Son varios problemas los que afectan esta situación:

- Altos costos de operación que se reflejan en altos precios de boletos de avión,
- Altas tasas de aterrizaje del aeropuerto de El Alto,
- Subsidio a la aerolínea pública Boa que no permite libre competencia de mercado, y
- Alta sobretasa a la gasolina.

Al momento se desconoce la existencia de iniciativas públicas o privadas orientadas a solucionar estas problemáticas. En contraste, por vía terrestre La Paz cuenta con conexiones buenas, frecuentes y económicas a las principales ciudades del país como Santa Cruz de la Sierra, Cochabamba, Copacabana, Oruro y Potosí. Sin embargo, el reto de este transporte es la informalidad. Información de la Encuesta de Hogares para 2017 ubica al transporte de pasajeros y carga con más de 90% de informalidad dentro de los cinco sectores más informales, lo cual pone de manifiesto la necesidad de plantear estrategias que aumenten la formalidad.

Actividades

La ciudad de La Paz tiene una oferta limitada para los visitantes. Los planes se centran en un tour por la ciudad de medio o máximo un día en el que se visita el centro de la ciudad, la Calle de las Brujas y algunos museos públicos, especialmente el de Etnografía y Flokllore. El plan más atractivo y relativamente reciente para los turistas es la visita a los teleféricos. Una serie de diez líneas con 26 estaciones que conectan La Paz con El Alto y ofrecen una gran vista de la ciudad. Empresarios del sector de turismo reportan que siempre más turistas locales deciden visitar La Paz para hacer un tour en el teleférico.

La oferta de los operadores formales e informales se centra en actividades a las afueras de la ciudad, con la diferencia de que la de los informales se encuentra a más bajos precios. Entre los planes en el departamento de La Paz que más demandan turistas locales y extranjeros, adicionales al Salar de Uyuni que actualmente es el centro de distribución del turismo en el país y el destino más apetecido por turistas internacionales, sobresalen:

- Visita al sitio arqueológico de Tiwanaku,
- Camino de la Muerte en bicicleta,
- Caminatas a las montañas de Chacaltaya o Huayna Potosí, y
- Cholitas luchadoras.

Varios operadores turísticos manifestaron su preocupación porque a pesar de pagar entradas a varias de estas zonas, las atracciones turísticas están descuidadas y no tienen oferta básica de atención al turista. Uno de los sitios que está más deteriorado son los alrededores de Chacaltaya en donde el camino está descuidado, el refugio está cerrado y los baños en mal estado. Aunado a esto, existe un problema de gestión de residuos que desencadena en acumulación de basura en sitios turísticos (p.ej. el lago Titicaca) afectando la imagen del turista en su paso por diferentes destinos.

De otra parte, tal vez la apuesta más grande del Gobierno nacional es el turismo comunitario. Sin embargo, existe consenso en decir que es un tema que aún no tiene visión ni incentivos para posicionarse como un jalonador de la industria turística. Estos Emprendimientos Turísticos Comunitarios (ETC) están clasificados en dos tipos. En el primero están pocos ETC organizados y formales que reciben en su mayoría turistas locales a los cuales se les ha creado una oferta alrededor de sus comunidades, por ejemplo, rutas del vino, agroturismo o rescate de culturas y tradiciones. El segundo, que reúne a la mayoría de ETC, donde la falta de un producto y la precariedad del servicio

se ven reflejadas en el grado casi inexistente de la formalización de estos emprendimientos y en la baja demanda de sus servicios. Son muy pocos los que cuentan con registros de empresa necesarios para operar, pagan seguridad social a sus asociados y mucho menos pagan impuestos. Dos entrevistadas manifestaron que uno de los problemas de la proliferación de ETC son donaciones de ONG que buscan ayudar a las comunidades dejando capacidad instalada para recibir a turistas sin conocer cuáles son los atractivos de la zona o ignorando que, en el sector del turismo actual, la oferta de servicios básicos no es un factor de atracción a turistas.

Funciones de apoyo

Falta una promoción estratégica

A pesar de considerarse como una apuesta económica en el país, el Viceministerio de Turismo del Ministerio de Culturas y Turismo para el año 2019 tuvo un presupuesto de 143,3 millones de bolivianos (20,7 USD millones). Si se compara con el presupuesto total del Gobierno Nacional que para el mismo periodo fue de 214 mil millones de bolivianos (30,9 USD mil millones), los recursos dirigidos al sector representan menos del 0,1% del total. Esto es un reflejo en lo que todos los entrevistados coincidieron: en Bolivia no hay una estrategia de promoción turística como país que permita aumentar el número de turistas, incrementar los ingresos al país y posicionar al sector en la economía como un pilar estratégico del crecimiento. Manifestaron que el Gobierno Nacional ha tomado decisiones poco estratégicas de inversión para promocionar al país como un destino turístico.

Por ejemplo, el circuito Dakar, por el cual luego de cinco años de que la competencia incluyera a Bolivia como parte del recorrido, se ha podido constatar que el costo beneficio de haber tenido esta carrera no valió la pena: fueron entre cuatro y cinco millones de dólares de inversión que no se vieron remunerados ni traducidos en un aumento sustancial del número de visitantes. En adición, se ha decidido no participar en ferias mundiales de turismo importantes y no establecer alianzas estratégicas con países vecinos como Perú, Argentina y Brasil, de donde proviene la mayoría de turismo receptivo. Finalmente, la Empresa Estatal Boliviana de Turismo (Boltur) no solo tiene el objetivo de impulsar el turismo de base comunitaria, sino que es un actor importante en la oferta de servicios turísticos. Sin embargo, el sector privado cuestiona los resultados e impacto de Boltur, los entrevistados manifestaron que la empresa funciona como un comprador de paquetes al sector privado sin valor añadido que no genera impacto al no desarrollar una oferta y servicios y dinamizar el mercado, excepto para el caso de turismo comunitario.

Por el lado de la promoción al interior de Bolivia, los departamentos tienen la función de promocionar los destinos; sin embargo, esta tarea no se realiza por la falta de compromiso y visión de las gobernaciones con este sector. A nivel local, una de las tres áreas de la Agencia para el Desarrollo Turístico La Paz Maravillosa se encarga de promoción, pero no es el área más fuerte. Por su parte, el sector privado manifestó que no tiene incentivos para hacer una promoción de destinos, especialmente cuando es una responsabilidad del sector público que tiene descuidada. En cambio, las empresas resaltaron dos retos: primero, la necesidad de incursionar, trabajar y aprender de la promoción no solo de sus servicios sino de destinos y de país por medio de las *Online Travel Agencies* (OTAs); y segundo, la competencia desleal de operadores informales que con mecanismos de promoción virtual como Facebook y WhatsApp atraen clientes con precios más bajos.

Finalmente, un elemento externo que afecta el turismo es la mala imagen política, social y ambiental del país. Las recurrentes marchas y protestas que incluso dejaron atrapados a cientos de turistas en Uyuni tienen un impacto negativo en el turismo. Por su parte, los incendios en el Amazonas y la falta de reacción del Gobierno al respecto han afectado la imagen y la decisión de turistas que quieren viajar a la selva⁶⁴.

Capacitaciones incompletas

Las personas entrevistadas consideran que existe una oferta pública y privada suficiente a nivel técnico superior, licenciatura y maestría en turismo y actividades conexas como la gastronomía. En general, se percibe que hay una oferta adecuada para suplir la demanda de talento humano que requiere el sector. Sin embargo, mencionaron retos en bilingüismo y necesidad de desarrollo de habilidades blandas para mejorar servicio al cliente. Para atraer personas en proceso de formación, muchas empresas tienen convenios con universidades para reclutar pasantes. Por su parte, varias empresas, especialmente medianas y grandes, ofrecen capacitaciones para sus empleados y guías para complementar la experiencia específica que se requiere en cada negocio.

Sin embargo, varios actores mencionaron que para mejorar la calidad del recurso humano existen tres retos. El primero relacionado con la alta rotación de personal joven que por una mejor oferta independiente de la estabilidad o por un trabajo diferente renuncian a sus puestos. Segundo, la necesidad de mejorar el uso de tecnologías de la información para alinearse con la oferta de empresas que están innovando en investigación de mercados, desarrollo de productos y mercadeo. Y tercero, creación de programas de certificación por competencias porque en el sector hay muchas personas con formación empírica que sabe hacer su trabajo, pero no cuenta con una certificación.

Desarrollo de productos limitado

La oferta de productos se da principalmente por la incursión de jóvenes en nuevos proyectos y por el descubrimiento de planes y tendencias. Por ejemplo, planes alrededor del turismo vivencial que busca que la persona tenga contacto con la cultura, participe de eventos o fiestas, y tenga experiencias más allá de visitar lugares. Así, se han creado actividades relacionadas con el teleférico, visita a mercados, tour gastronómico y visitas a comunidades. Sin embargo, estas actividades deben consolidarse y formalizarse en toda su operación.

De otra parte, hay un reto enorme para el desarrollo de productos asociados con el turismo comunitario. La mayoría de los ETC son informales y solo prestan servicios básicos de alojamiento, hospedaje y transporte, y no proporcionan valor adicional o algún servicio extra al turista. La percepción de este tipo de iniciativas es que el turista va a visitar las comunidades independientemente de la oferta que se tenga y por ello no se desarrollan productos atractivos para la demanda.

Sin embargo, en ambos casos uno más exitoso que el otro, no se percibe que el sector esté desarrollando productos de manera cohesiva, formales y pensando en el sector turismo como todo un sector.

⁶⁴ Sin embargo, la proporción de turistas que van a la selva en Bolivia es menor que la que va a las montañas o a los valles.





Ausencia de coordinación en casi todos los niveles y actores

Todos los entrevistados, a excepción de la Agencia La Paz Maravillosa expresaron falta de coordinación entre el sector privado y gobierno. Se reporta una falta de espacios de discusión y concertación de acciones para la promoción del sector y materialización de inversiones conjuntas. El único espacio para coordinación fue el trabajo que gestiona la Agencia con privados para la gestión turística en espacios semanales de discusión.

Entre privados, existen varias instancias reconocidas de coordinación de diferentes agentes de la cadena como la Cámara Hotelera; Canotur, Cámara Nacional de Operadores de Turismo Receptivo (96 miembros); Abatur, Asociación Boliviana de Agencias de Turismo Receptivo (40 operadores y agencias miembros); Asoguiatur, Asociación Departamental de Guías de Turismo La Paz (108 asociados); entre otros. En principio, todas estas instancias velan por los intereses de sus asociados; sin embargo, asociados a varias de ellas, manifestaron que incluso hay fallas de coordinación entre privados que, ante la falta de una posición unificada, dificulta aún más el relacionamiento con el gobierno. En adición, la Organización para la Gestión del Destino Turístico (OGD) La Paz – Beni, de naturaleza jurídica privada sin ánimo de lucro, es otro actor que busca la coordinación, actualmente no tan exitosa, del sector público y privado. Sus esfuerzos recientes se orientan en la promoción regional de la mano con el sector privado.

En suma, se requiere una mayor y mejor coordinación con el sector público, especialmente con el nivel nacional, de manera que el sector privado tenga más incidencia en la definición de programas e incentivos reales que permitan hacer crecer al turismo.

Escasa investigación de mercado

Aunado a la falta de datos oficiales en el sector, también hace falta un riguroso análisis de demanda que permita ajustar sus productos a las necesidades de los turistas. La investigación de mercado es mayormente empírica y sobre la marcha. A medida que aparecen nuevas actividades interesantes para turistas, se analizan las tendencias y se desarrolla una oferta. Un claro ejemplo, es el fomento a la industria gastronómica por el buen desempeño de una espontánea, pero exitosa oferta de restaurantes y cafés. Otro está relacionado con la construcción de cada vez más teleféricos y con esto, el creciente interés del turista de visitar este medio de transporte.

El único actor que mencionó recoger información sobre los turistas y sus planes es el Centro de Información Turística. Con seis puntos de información en la ciudad ofrece información al turista y al mismo tiempo colecta sus insumos y retroalimentación sobre la relevancia y calidad de los planes turísticos. Sin embargo, esta información no es usada para el desarrollo de productos o ajuste de la oferta existente.

Reglas y regulaciones

Regulación de la actividad económica, laborales y tributarias

En adición a la información sobre el registro de la empresa (ver Ilustración 2), el desarrollo del turismo requiere de certificaciones y habilitaciones específicas a la actividad económica. Estos requerimientos están centrados en el reconocimiento de condiciones básicas de operación en el caso de empresas y en la certificación de habilidades para el desarrollo de la actividad de guianza de turismo en el caso de los guías.

Tabla 2: Requerimientos de la regulación de la actividad económica.

Requerimiento	Entidad	Requisitos	Costo	Duración	Vigencia
Licencia de funcionamiento para empresas	Gobierno Municipal Autónomo	Registro de comercio (Fundempresa) Número de Identificación Tributaria (Servicio de Impuestos Nacionales) Registro Obligatorio de Empleadores (Ministerio de Trabajo)	Variable, promedio: municipios grandes 500 bolivianos (72 USD), medianos 300 (43 USD) y pequeños 100 (14 USD)	2 – 20 días	1 año
Licencia turística para hoteles, operadores y agencias	Gobernación	Licencia de funcionamiento	Sin costo	90 días (pero depende de la naturaleza jurídica)	6 meses
Credencial para guianza para guías	Gobernación	Certificado de antecedentes Certificado médico (incluya tipo de sangre) Fotocopia del título profesional y/o certificados que acrediten estudios en turismo Certificados de FELCC, FELNC y FELCV Certificado de curso de formación y capacitación en turismo o de curso en la(s) especialidad(es) por las que opta	36 bolivianos (5,2 USD)	30 días hábiles	1 año

Notas: FELCC: Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen, FELNC: Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico y FELCV: Fuerza Especial de Lucha contra la Violencia Doméstica.

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas.

La alta carga administrativa y pecuniaria asociada al proceso de registro de la empresa hace que esta se convierta en un obstáculo para la formalización. En adición, varios encuestados destacaron la desorganización y falta de sistematización de las inspecciones realizadas para verificar la formalidad de los negocios. Estas se hacen en periodos diferentes del año por funcionarios de diferentes instituciones que verifican los requisitos de operación de los negocios y empleados. Sin embargo, el Viceministerio de Turismo ha recientemente desarrollado el Sistema de Registro Categorización y Certificación de Servicios Turísticos- SIRETUR, una plataforma online de registro de empresas del sector de turismo. La finalidad de SIRETUR es de agilizar y simplificar el proceso de registro para incentivar la formalización de las empresas. Esta iniciativa se encuentra actualmente en fase de difusión por lo cual muchas empresas no saben de la existencia de este registro.

Por otro lado, el alto valor del salario mínimo y los altos costos laborales no salariales que han aumentado en los últimos años generan presiones muy altas a la contratación formal en Bolivia y dejan en la informalidad a una cantidad considerable de trabajadores por los cuales los empresarios no alcanzan a pagar los costos. Estos altos costos laborales hacen que muchas personas trabajen por fuera del sector formal y se refleje en las altas tasas de informalidad laboral del país que alcanza el 80% de los trabajadores⁶⁵, entre las más altas del mundo. En este frente hay mucho espacio por incluir a trabajadores en la formalidad, especialmente en un sector intensivo en el uso de mano de obra, pero la rígida regulación hace que sea un camino largo y complicado de recorrer.

No obstante, hay alguna flexibilidad en la Ley de Trabajo que permite hacer excepciones para contrataciones y pagos en el sector del turismo. Los guías pueden tener contratos por días y reciben su pago a diario porque son contratados bajo la figura de destajo que permite contratar por periodos inferiores a un mes. Los hoteles pueden contratar personal sin hacer pagos de tiempo extra por horas fuera de la jornada laboral “normal” porque se asume que sus horarios son diferentes a los de un trabajo que se realiza de 8 a.m. a 6 p.m.

A pesar de contar con un régimen de tributación relativamente fácil de entender con tarifas planas y pagos periódicos, hay muchas empresas del sector que no tributan debido a los costos de tributación y a la baja productividad. El Gobierno Nacional cuenta con el Régimen de Tributación Simple⁶⁶, un mecanismo de formalización y cultura tributaria, pero no cobija a las empresas de este sector.

A pesar del impulso del gobierno al turismo comunitario y a la promoción de ETC, este sector no cuenta con incentivos en tributación. Caso similar al de las empresas solidarias que tienen un impulso y relevancia dentro de la política industrial del país, pero que no cuentan con incentivos tributarios para su creación y operación. Sin embargo, la autoridad tributaria sí manifestó que dentro del Plan de Gobierno Nacional se está generando algún tipo de incentivo para cuatro sectores que se han identificado como estratégicos, uno de los cuales es turismo. Sin embargo, se desconocen los detalles de estas iniciativas y al momento no están implementadas.

Por otro lado, una investigación posterior a la misión en Bolivia ha destacado la existencia de unos créditos productivos orientados hacia el sector turístico proporcionados por el Banco de Desarrollo Productivo. Estos créditos están destinados a productores individuales y asociaciones u organizaciones del sector turismo (hospedaje, restaurantes, operadores, agencias y transporte turístico) registradas y certificadas como actividades turísticas⁶⁷. El desconocimiento entre las empresas y personas entrevistadas sobre la existencia de este crédito denota una falta de difusión y sensibilización de lo que podría representar un incentivo relevante para la formalización de empresas.

65 OIT 2019, “Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2019”.

66 Ver capítulo “La formalización y su costo”.

67 Para más información ver <https://www.bdp.com.bo/bdp-turismo.html>.

Ley General de Turismo y Plan Nacional de Turismo

La Ley General de Turismo establece las políticas generales para “desarrollar, difundir, promover, incentivar y fomentar la actividad productiva de los sectores turísticos público, privado y comunitario”⁶⁸. Además, resalta la importancia de la actividad en la matriz productiva nacional revalorizando el patrimonio cultural y natural bajo el respeto y conservación del medio ambiente. Esta ley define tipos de turismo y actores junto con sus derechos y obligaciones, y para los públicos establece las competencias y espacios de coordinación con los privados. Sin embargo, la falta de reglamentación de la ley dificulta su aplicación concreta en el sector.

Por su parte, el Plan Nacional de Turismo plantea una visión para que el Viceministerio de Turismo del Ministerio de Culturas y Turismo desarrolle el sector de manera sostenible respetando el medio ambiente y la riqueza cultural. El Plan prioriza el turismo de naturaleza, turismo de aventura y turismo cultural como productos en la agenda. Sin embargo, al igual que la Ley de Turismo, no genera incentivos reales ni un plan de acción concreto para su implementación.

Visado

Una de las restricciones más importantes a la entrada de turistas son las visas solicitadas a ciertos países. En el pasado, Estados Unidos representaba una cuota muy importante de turismo en el país no solo por el número de turistas sino por los gastos que hacían. El establecimiento de una visa de turismo con un costo de 160 USD es un fuerte desincentivo para viajar a Bolivia. Así mismo, el Parque Nacional Madidi recibía una porción alta de turistas israelíes que dejaron de llegar al país desde que se impuso esta barrera a la entrada. Ahora los nacionales de Israel deberán aplicar con anticipación y pagar 30 USD para entrar al país.

Puntos de entrada y recomendaciones

Las recomendaciones finales se evaluaron a la luz de su real viabilidad. Así, existen algunos puntos de entrada relevantes que no es recomendable desarrollar porque su implementación no es viable considerando el tiempo y el presupuesto limitado de este proyecto. Algunos de estos puntos son:

- Infraestructura de conectividad aérea.
- Virtualización de trámites de registro de la empresa.
- Diseño e implementación de la política de turismo comunitario.
- Agenda de diplomacia comercial.
- Flexibilización laboral.
- Reglamentación de instrumentos de la Ley General de Turismo.

A continuación, algunos puntos de entrada para el desarrollo de acciones que permitan mejorar el sector turismo y que se pueden enmarcar en el desarrollo e implementación de este proyecto. Estos puntos de entrada están orientados a la creación de un entorno favorable para el desarrollo de iniciativas y productos turísticos que atraigan al turista y lo convengan a extender su estadía en la ciudad.

68 Artículo 1 de la Ley Número 292 Ley General de Turismo “Bolivia te espera”.

Fortalecer la coordinación

Primero se requiere entender mejor las razones por la falta de coordinación en el sector entre los agentes del sector privado, y entre el sector privado y el público en los niveles del orden nacional y departamental. Una vez identificadas las causas subyacentes al respecto, se propone formalizar o consolidar instancias de coordinación público privadas en las que se puedan discutir e implementar los proyectos, programas y políticas para el municipio de La Paz. Por ejemplo, entre el sector privado se podría fomentar una gestión coordinada de administración y manejo de destinos turísticos para ofrecer un mejor mantenimiento de destinos (refugios, baños, gestión de residuos y basuras, entre otros). Por otra parte, se podría consolidar el rol de “puente” entre el sector público y privado de la Agencia para el Desarrollo Turístico La Paz Maravillosa y replicar el modelo para los demás niveles facilitando y mejorando la coordinación-público privada de los actores del sector.

Con instancias de coordinación fortalecidas, se pueden desarrollar proyectos de gestión turística en coordinación con el sector privado que respondan a la demanda de los turistas y también se podrían mejorar los mecanismos de promoción del sector. Un incentivo para la formalización de las empresas podría estar en la participación de estas instancias. Así, las empresas formales participarían de la estructuración de proyectos y espacios de promoción.

En el tema de fortalecimiento de la coordinación, las intervenciones identificadas podrán beneficiar de la experiencia y de las plataformas de coordinación ya establecidas por SCORE Bolivia e identificar posibles sinergias con iniciativas de formalización y coordinación institucional del sector de turismo apoyadas por las autoridades.

El fortalecimiento de la coordinación también podría explorar oportunidades para mejorar no solo el proceso de licenciamiento de la actividad comercial sino su control. Al respecto, se aconseja alinear esta recomendación con proyectos de simplificación de trámites que se estén implementando en el país (p.ej SIRETUR) y articularlo con las agendas de la Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de Información y Comunicación (AGETIC) y la Agencia para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en Bolivia (ADSIB).

Fomentar la promoción del destino

Entendiendo que la motivación de muchos turistas al visitar Bolivia es la cercanía con países vecinos, se considera que una buena estrategia de promoción debe trabajarse en articulación con los planes de promoción del turismo de los países cercanos. Así, con el objetivo de establecer estrategias que dinamicen la demanda de turistas e incrementen los recursos que recibe el sector, se propone un trabajo en red con países vecinos de donde ingresan un alto porcentaje de visitantes al país. Desarrollar estrategias de mercadeo en Perú, Chile, Argentina y Brasil permitiría expandir el alcance de estrategias de comercialización de productos turísticos ofrecidos en La Paz. Estas estrategias deben reconocer la importancia del desarrollo de la actividad alrededor de corredores turísticos. En este sentido, se establecerán sinergias con otras iniciativas de apoyo al turismo y de desarrollo de destino de la OIT en otros países del Corredor Andino. Asimismo, se podrá contar con la experiencia y las lecciones aprendidas de la OIT en el sector de turismo en la región Andina y en el mundo (Hoco, formación en turismo comunitario, etc.).

Generar información de mercado

Uno de los grandes retos del sector está en la disponibilidad de información que actualmente no permite hacer un adecuado seguimiento y orientación estratégica para el crecimiento del turismo. En este punto se puede empezar con mejorar la información del sector. En este sentido, se recomienda que el proyecto establezca acciones para:

- Publicar información que actualmente recolectan organismos oficiales (p.ej SIRETUR) y privados, para que se tenga información pública que permita hacer análisis y seguimiento del sector.
- Establecer medidas de recolección de información que complemente la que actualmente se está recogiendo para asegurarse de que esté capturando información de la demanda. Esto se podría hacer desarrollando, por parte de la Municipalidad o la OGD, encuestas cortas de retroalimentación que puedan ser analizadas rápidamente. En este tema sería interesante identificar oportunidades para adaptar las encuestas que ya se están realizando en los seis centros de información turística.
- Diseminar esta información por medio de varias asociaciones y portales gubernamentales y establecer las bases para ajustar estrategias de promoción, diseño de producto, etc.

Fortalecimiento en el desarrollo de productos

Con el mejoramiento de la información del sector, se podrían generar insumos para el desarrollo más estructurado de productos con base en las tendencias de la demanda. El turismo alternativo, de aventura, deportivo y vivencial se pueden beneficiar del desarrollo de una oferta integral al turista que esté basada en evidencia. La propuesta permitiría a Pymes informales de proyectar un plan de negocios con un producto definido en el que la formalización esté en el camino del crecimiento de su negocio. En adición, se podría trabajar en el desarrollo de una estrategia de promoción de más destinos turísticos en los alrededores de La Paz. Actualmente, la oferta está concentrada en el Camino de la Muerte, Tiwanaku y las Cholitas luchadoras.

En este aspecto, habría espacio para analizar información del mercado y ver cómo los negocios podrían vender una variedad más amplia de productos.



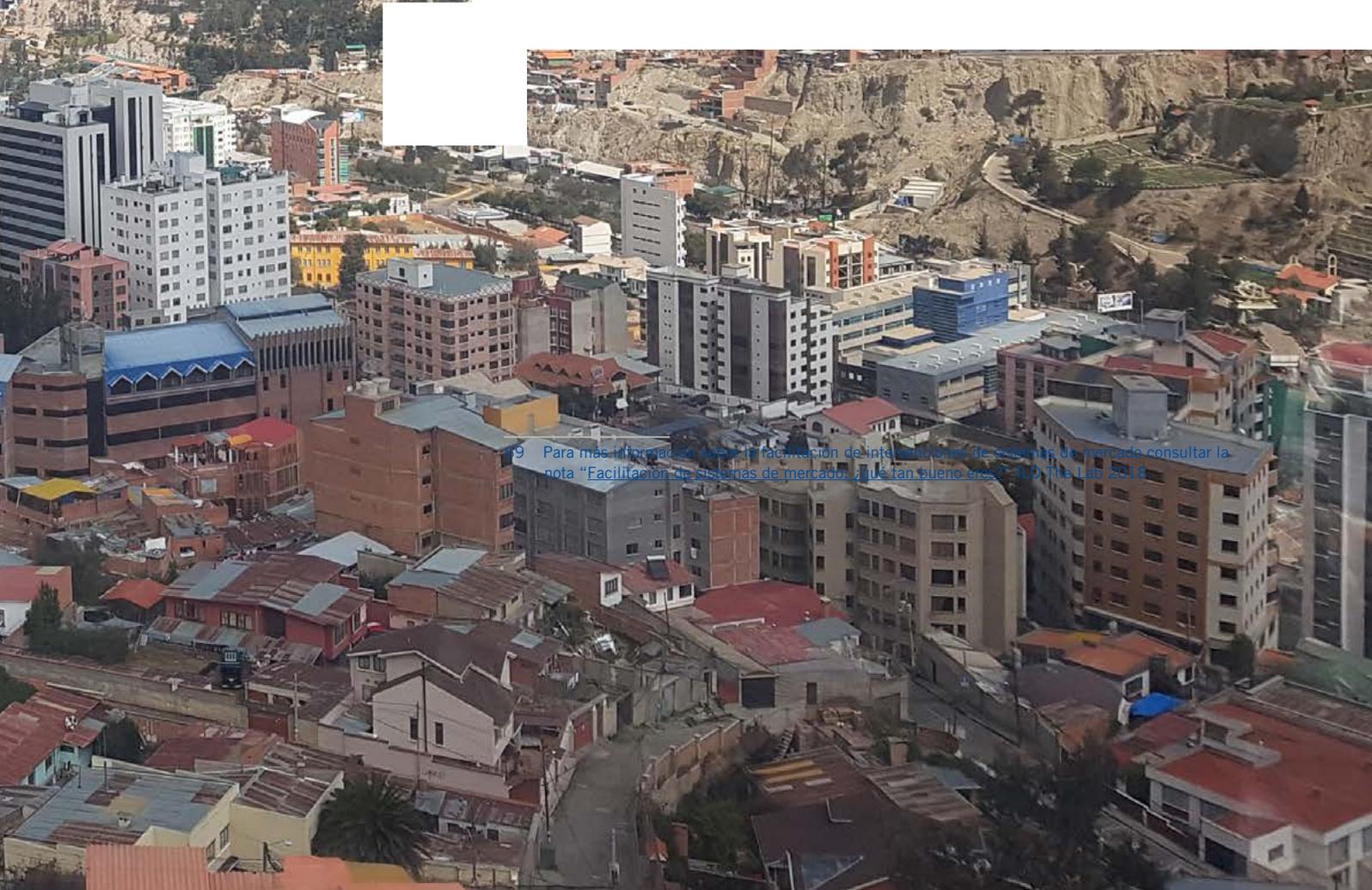
Conclusiones

En esta Evaluación Rápida de Mercado se han resaltado características y desafíos estructurales comunes a muchos sectores productivos y de exportación de la economía boliviana. A través de un proceso sistemático de evaluación de sectores se han seleccionado la agroindustria con enfoque en granos andinos y el turismo como unos de los pocos sectores en crecimiento, viables y relevantes para el tipo de intervención que se propone implementar la OIT en Bolivia a través de la extensión del proyecto SCORE “Bolivia Digna y Productiva”.

Un análisis rápido y preliminar de los sistemas de mercado de estos dos sectores ha resultado en la identificación de algunos problemas subyacentes que determinan el mal funcionamiento de estos sistemas y, por consecuencia, inhiben el crecimiento de las empresas que operan en ellos. En base a estas problemáticas (y no en base a los síntomas que estas conllevan) se han propuesto posibles puntos de entradas para facilitar un cambio sistemático y de largo plazo en estos sectores.

Tratándose de recomendaciones de punto de entradas, y no de soluciones definidas, los próximos pasos en la elaboración del proyecto de extensión tiene que incluir un análisis más profundo de los problemas subyacentes y de las áreas de acción a estos relacionadas. En base a los resultados de esta investigación, el proyecto podría proceder al diseño de intervenciones adaptadas para abordar las barreras al crecimiento y mejor rendimiento de las Pymes en los dos sectores seleccionados. Según el enfoque de la OIT en Sistemas de Mercado para el Trabajo Decente, el proyecto no debe subsistir al mercado sino facilitar intervenciones⁶⁹ enfocadas hacia la creación de incentivos para que los actores de mercado involucrados adopten comportamientos diferentes y lo integren en su propio modelo de negocio. Solo de esta manera se logrará un impacto sistémico al largo plazo y en escala que irá más allá de la vida útil del proyecto.

⁶⁹ Para más información sobre la facilitación de intervenciones de sistemas de mercado consultar la nota “Facilitación de sistemas de mercado, ¿qué tan bueno eres?” ILO, The Lab, 2014.





Anexos

5

Criterios de selección sector del sector con orientación exportadora

CRITERIO	DESCRIPCIÓN
Relevancia	
1. Presencia del grupo objetivo	¿Cuántas mujeres y hombres están actualmente empleados en el sector (desagregado por pobreza, género)? ¿Qué proporción representa esto en el empleo total de la región/La Paz? ¿Hasta qué punto pueden crearse más empleos para el grupo objetivo en este sector (Pymes, trabajadores y empleados en el sector agroindustrial)?
2. Composición de las Pymes	¿Cuál es la composición de las empresas en el sector en relación con: volumen y valor de la producción (y exportaciones), número de trabajadores (formales e informales), nivel de informalidad (empresas y trabajadores), nivel de innovación y incorporación del valor agregado (especialmente relacionado con tecnología)?

CRITERIO	DESCRIPCIÓN
Oportunidad	
3. Alcance (exportaciones)	¿Hay fuertes oportunidades de conectar el sector con mercados internacionales? ¿Los bienes/servicios pueden exportarse con facilidad? ¿Hay buenas condiciones para las pymes en el sector? ¿El sector será un motor de mayor crecimiento en la economía a través de inversiones en sectores/servicios complementarios y en los sectores informales?
4. Crecimiento y demanda	¿Cuál es el crecimiento o trayectoria pasada (cinco años previos) y proyectada (próximos cinco años) del sector? ¿Cuál es la demanda internacional (real/latente)? ¿Ha habido inversiones, innovaciones y/o políticas/regulaciones significativas?
5. Trabajo decente	¿Hay potencial para crear trabajos de calidad en las Pymes (especialmente en posiciones de alto valor agregado) y mejorar los ingresos y/o la calidad de los trabajos existentes?
Viabilidad	
6. Capacidad de los actores de mercado	¿Los actores de mercado tienen las habilidades, incentivos y recursos necesarios para estimular el cambio en el sistema de mercado? ¿Hay agentes que puedan facilitar cambios a gran escala?
7. Programas existentes	¿Qué programas de donantes están presentes (especialmente SECO, COSUDE, Swisscontact)? ¿Cuáles son sus intervenciones? ¿Hay potencial para apalancarlas? ¿Estos programas están distorsionando el sistema de mercado?
8. Favorabilidad de la economía política	Dentro de los límites del proyecto, ¿qué tan factible es abordar los retos más significativos que enfrentan los trabajadores en el grupo objetivo dada la situación actual y el ambiente político? ¿Cuáles son las políticas y programas públicos relevantes que influyen este sector y su capacidad de alcanzar mercados de exportación?

Criterios de selección sector del sector con orientación de informalidad

CRITERIO	DESCRIPCIÓN
Relevancia	
1. Presencia del grupo objetivo	¿Cuántas pequeñas empresas informales (con al menos cinco empleados) son activas en el sector? ¿Cuánto empleo informal es generado en el sector?
2. Composición de las Pymes	¿Cuál es la composición de las empresas en el sector en relación con: volumen y valor de la producción (y exportaciones), número de trabajadores (formales e informales), nivel de informalidad (empresas y trabajadores), nivel de innovación y incorporación del valor agregado (especialmente relacionado con tecnología)?
Oportunidad	
3. Alcance (exportaciones)	¿Hay fuertes oportunidades de conectar el sector con mercados internacionales? ¿Los bienes/servicios pueden exportarse con facilidad? ¿Hay buenas condiciones para las Pymes en el sector? ¿El sector será un motor de mayor crecimiento en la economía a través de inversiones en sectores/servicios complementarios y en los sectores informales?
4. Trabajo decente y formalización	¿Hay potencial para crear trabajos de calidad en las Pymes (especialmente en posiciones de alto valor agregado) y mejorar los ingresos y/o la calidad de los trabajos existentes? ¿Hay potencial para fomentar incentivos, reducir los costos e introducir otras medidas para que la facilitación de empresas sea más fácil y atractiva? ¿Hay potencial para aumentar el número de empleados afiliados a la seguridad social (salud)?
Viabilidad	
5. Capacidad de los actores de mercado	¿Los actores de mercado tienen las habilidades, incentivos y recursos necesarios para estimular el cambio en el sistema de mercado? ¿Hay agentes que puedan facilitar cambios a gran escala?
6. Programas existentes	¿Qué programas de donantes están presentes (especialmente SECO, COSUDE, Swisscontact)? ¿Cuáles son sus intervenciones? ¿Hay potencial para apalancarlas? ¿Estos programas están distorsionando el sistema de mercado?
7. Favorabilidad de la economía política	Dentro de los límites del proyecto, ¿qué tan factible es abordar los retos más significativos que enfrentan los trabajadores en el grupo objetivo dada la situación actual y el ambiente político? ¿Cuáles son las políticas y programas públicos relevantes que influyen este sector y su capacidad de alcanzar mercados de exportación?

Lista de organizaciones y personas entrevistadas durante la misión en La Paz

ORGANIZACIÓN O PERSONA

OIT Bolivia

SECO/COSUDE

Swisscontact – Bolivia

Confederación de empresarios privados de Bolivia - CEPB

Ministerio de Desarrollo Productivo:

- Planificación del Viceministerio de Micro y Pequeña Empresa
- Planificación del Viceministerio de Mediana y Grande Empresa

PROBOLIVIA

COTEXBO

Cámara de industria
Especialista

Especialista en Turismo
Gerente de OGD La Paz

Viceministerio de Comercio Exterior

Especialista en formalización de empresas

Broker de granos andinos

Visita y entrevista a una grande empresa exportadora de granos andinos

Instituto Boliviano de Comercio Exterior

Especialista en Construcción

Cámara Hotelera

Viceministerio de Políticas Tributarias

ANAPQUI

Visita a empresas de sector informal de operación turística La Paz (calle Sagarnaga)

Especialistas de registro SENASAG

Especialista en Producción de agrícola (frutas y cereales andinos)

CANOTUR

Magriturismo

Pequeña Empresa de procesamiento de quinua

Entrevista RED TUSOCO

Proyecto ENCAMINO

Grande empresa exportadora de quinua

Empresa de maquinaria de empaque

Hotel Selina

Emprendedora en infraestructura hotelera

Entrevista con guía de turismo La Paz

Productor y procesador de quinua y socio de ANAPQUI



Organización
Internacional
del Trabajo



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO



The Lab: Market systems for decent work

Website: www.ilo.org/thelab

Email: thelab@ilo.org

Twitter: [@ILOTheLab](https://twitter.com/ILOTheLab)

ISBN 9789220313633



9 789220 313633