



*Instituto de Investigaciones Socio Económicas*

Documento de Trabajo No. 11/85  
Septiembre 1985

**Estudio de un Sistema Nacional de  
Desarrollo de Proyectos**

*por*  
*Juan Antonio Morales A.*  
*y Salvador Romero P.*

## **Estudio de un Sistema Nacional de Desarrollo de Proyectos**

### **Presentación**

El presente estudio sobre el Sistema Nacional de Desarrollo de Proyectos ha sido efectuado por el Instituto de Investigaciones Socio-Económicas de la Universidad Católica Boliviana, dentro del Convenio firmado con la Junta del Acuerdo de Cartagena el 18 de junio de 1984. Él continúa otros esfuerzos en el mismo campo, como la evaluación del Sistema Nacional de Proyectos realizada en 1982 por el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo tendentes a dar mayor coherencia y eficacia a la elaboración y aprobación de proyectos.

La investigación llevada a cabo por el Investigaciones Socio-Económicas de la Universidad Católica Boliviana, presente sin embargo, características propias que la distinguen de trabajos precedentes, entre ellas conviene destacar la recolección de información mediante encuestas sobre el punto de vista de los usuarios del Sistema Nacional de Proyectos, tanto públicos como privados en todo el país que, una vez sistematizada, ha proporcionado valiosos elementos de crítica respecto al desempeño del mencionado sistema y ha servido de base al documento de investigación.

Este estudio, que reúne en un todo coherente los diagnósticos del país y las regiones, está dividido en tres grandes capítulos: el primero presenta una identificación del Sistema Nacional de Proyectos, sus órganos nacionales y departamentales, las instituciones públicas de financiamiento de la inversión y la legislación vigente. El segundo proporciona un diagnóstico detallado del referido sistema y de los mecanismos de las inversiones. Finalmente, el tercero ofrece una propuesta general y versátil para superar defectos actuales del sistema de proyectos y racionalizar los incentivos a las inversiones. Acompañan al cuerpo del estudio tres anexos, el primero recoge los informes regionales, el segundo una recopilación completa de las leyes incluidas las normas y guías que rigen el Sistema Nacional de Proyectos y el tercero los instrumentos de la encuesta.

Los coordinadores del proyecto, Dr. Juan Antonio Morales y Dr. Salvador Romero son los autores principales del presente trabajo. Corresponde a ellos el diseño de la investigación, el establecimiento de la orientación metodología y la redacción del informe principal.

La supervisión de los estudios departamentales estuvo a cargo de la Sra. Gaby Candia y la responsabilidad de los informes departamentales correspondió a los señores:

Carlos Navía	Departamento del Beni
Alvaro Moscoso	Departamento de Cochabamba
José Antonio Michel	Departamento de Chuquisaca
Erland Arispe	Departamento de La Paz
Edwin Durán	Departamento de Potosí
Adrián Ríos Barrón	Departamento de Oruro
Guadalupe Terrazas	Departamento de Santa Cruz
Clodomiro Aparicio	Departamento de Tarija

A ellos nuestro especial agradecimiento.

También agradecemos a todas las instituciones públicas y privadas, a los empresarios que colaboraron amablemente en la realización del estudio respondiendo a los cuestionarios. Nuestro especial reconocimiento a la Srta. Daysi Orozco que hizo posible el documento, descifrando con paciencia manuscritos no siempre claros.

La Paz, Noviembre de 1985

## **Estudio de un Sistema Nacional de Desarrollo de Proyectos**

por:  
Juan Antonio Morales  
y Salvador Romero P.

### **I. Identificación del Sistema Nacional de Proyectos**

#### **A. Introducción**

El propósito de este capítulo es establecer un inventario –lo más completo posible- de la legislación referida a la promoción de proyectos y de las instituciones creadas para este fin, incluyendo sus organigramas y manuales de funciones. Además de la descripción de los mecanismos existentes, se ha tratado de hacer una evaluación tanto de su funcionamiento como de sus potencialidades. Sin embargo, la evaluación que se presenta en este capítulo tiene que ser completada con las conclusiones del Capítulo 2, que están basadas esencialmente en las opiniones de los beneficiarios y usuarios.

Cabe hacer notar que no es ésta la primera vez que se hace un relevamiento y evaluación de los mecanismos nacionales de promoción de proyectos de inversión. Un primer informe sobre el Sistema Nacional de Proyectos del sector público no financiero ha sido elaborado muy competentemente por la Misión del Banco Mundial y del PNUD de 1982 y cuyos trabajos están incluidos en el Informe BOL/80/005. Nuestra intención es actualizar ese informe y sobre todo, extenderlo con la inclusión del análisis de 1) El Sector Público Financiero. 2) Las Corporaciones Regionales de Desarrollo. 3) El Sector Privado. 4) La opinión de los usuarios de los distintos mecanismos de promoción de la inversión.

El documento de la Misión BOL/80/005 pone énfasis en los mecanismos administrativos tanto de generación como sobre todo, de selección de proyectos de las empresas y otras instituciones del sector público. Dado el tamaño del sector estatal en la economía boliviana, queda clara la importancia de la puesta en marcha de un Sistema Nacional de Proyectos (públicos) con una estructura administrativa y de decisión coherente. A las sugerencias de reformas de ese informe se añadirá algunas consideraciones acerca del lugar de las empresas públicas en el SNP y las conclusiones que se desprenden de las opiniones de los usuarios, más adelante.

El Informe BOL/80/005 trata sin mayor detalle el papel de las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Teniendo en mente la importancia que éstas han adquirido en los últimos diez años y dado que la información disponible hace prever que continuarán con su impulso en el próximo futuro, se ha juzgado conveniente agregar en este trabajo un análisis detallado de sus procesos de inversión. Por otra parte, los mecanismos de financiamiento de la inversión merecen una atención especial. En este sentido, se ha creído conveniente profundizar el análisis de la intermediación financiera pública que administra fondos para el sector privado. En el inventario de instituciones intermediarias se ha incluido a los bancos estatales de fomento, a las operaciones de financiamiento de desarrollo del Banco Central de Bolivia y a otras más de relativamente menor importancia. Creemos que los criterios y mecanismo con los que operan merecen un análisis detenido. Cabe hacer notar que los créditos para el desarrollo encaminados a través de estas instituciones, llevan frecuentemente condiciones relacionadas con la factibilidad técnica y económica de los proyectos que financian, además de las consideraciones puramente financieras. De allí la importancia de analizar sus modalidades de operación.

Cabe también señalar que el sistema de incentivos fiscales para la inversión privada es amplio e interesa analizar su alcance y su efectividad. Las leyes de promoción de inversiones han sido

analizadas en varias ocasiones y existe un debate muy animado al respecto, que interesa incluirlo. En un análisis de incentivos a las inversiones se debe también incluir a las instituciones privadas, además de las oficiales, de financiamiento de la inversión privada.

En este capítulo de identificación del sistema se ha creído conveniente destacar los aspectos más importantes de la legislación vigente, de las instituciones de promoción de inversiones y de sus modos de operación. Se incluye en los Anexos todos los instrumentos jurídicos y los organigramas y manuales de funciones que se ha conseguido.

Después de esta introducción, en la sección B se comienza con una descripción de los aspectos más salientes del llamado Sistema Nacional de Proyectos que tiene como ámbito de aplicación los proyectos públicos. Después, en la sección C, se analiza el marco institucional en el cual las Corporaciones Regionales de Desarrollo desenvuelven sus inversiones. En la sección D se examina el papel de los intermediarios públicos de crédito para el desarrollo. En la sección E se insiste en la Ley Nacional de Inversiones, los instrumentos jurídicos que le están subordinados y el papel de las instituciones que ella crea. La Ley de Inversiones tiene por ámbito la inversión privada. En la sección F, se revisa el funcionamiento de los intermediarios financieros privados. En la sección G se arriesgan algunas conclusiones y evaluaciones tentativas que serán completadas después con el informe de diagnóstico, que será incluido en el Capítulo II.

## **B. El Sistema Nacional de Proyectos**

### **2. Instrumentos Jurídicos**

El Decreto Ley No. 11849 de 3 de Octubre de 1974 crea el Sistema Nacional de Proyectos (SNP). Es muy importante subrayar que el SNP es un subsistema del Sistema Nacional de Planificación y regula la actividad de todos los organismos estatales que pueden promover y ejecutar proyectos de desarrollo. Dicho de otra manera, el SNP debe normar los procesos de:

- a) Preparación
- b) Evaluación
- c) Ejecución
- d) Control de los proyectos del sector público

Su normatividad abarca todas las fases de desarrollo de un proyecto de inversión: identificación, preparación, evaluación y financiamiento. Es de hacer notar que, aunque el mencionado decreto abarca claramente la universalidad de los proyectos del sector público como ámbito de la ley, las dificultades prácticas de aplicación hacen que proyectos pequeños no necesiten pasar por las instancias que ésta prevé.

El SNP está organizado de manera piramidal. En la cúspide se tiene al Consejo Nacional de Planificación, o en la práctica actual más bien el Gabinete Económico. Enseguida se tiene al Ministerio de Planeamiento que es el organismo normativo, coordinador y supervisor del SNP. En la Ley se preveía que estas funciones del Ministerio de Planeamiento se ejercerían principalmente a través del Instituto Nacional de Preinversión (INALPRE). Las modificaciones hechas a la ley de creación del INALPRE, a las que nos referiremos más adelante y la evolución de los acontecimientos ha descargado esta responsabilidad más bien en el Comité Nacional de Inversiones y en su brazo ejecutivo que es la Dirección de Proyectos del mencionado Ministerio. En SNP asigna por otra parte al Ministerio de Finanzas la responsabilidad de coordinar y supervisar el financiamiento de los proyectos mediante lo que era el Instituto de Financiamiento (INDEF.), que ha desaparecido y ha sido sustituido por FINEX (Gerencia de Financiamiento Externo) dependiente del Banco Central de Bolivia.

En el nivel intermedio de la pirámide se tiene a los organismos sectoriales, responsables de la formulación y ejecución de proyectos. En este nivel las unidades de planeamiento propios a cada institución tienen que jugar un papel de primera importancia.

Vale la pena insistir en algunos puntos adicionales del funcionamiento del SNP. Se subraya una vez más que el Gabinete Económico es el que aprueba y autoriza el financiamiento de los proyectos en última instancia.

El Ministerio de Planeamiento, en relación con el SNP tiene funciones generales y específicas. Entre las funciones generales se distinguen:

- a) La formulación del Programa de Inversiones Públicas, en coordinación con el Ministerio de Finanzas
- b) La cooperación al Ministerio de Finanzas para la formulación del Presupuesto General de la Nación anual, en la parte correspondiente a las inversiones del sector público.

Se notará que en las funciones anteriores no es posible distinguir entre las atribuciones generales del Ministerio de Planeamiento y sus funciones en tanto que integrante del SNP:

Entre las funciones más específicas se tienen:

- a) Fijar normas, procedimientos y criterios de preparación, evaluación, ejecución y control de proyectos y orientar a los organismos sectoriales en su aplicación.
- b) Centralizar los proyectos preparados por los organismos sectoriales. Sobre este punto la Ley insiste en la obligación de mantener actualizado un inventario permanente de proyectos de inversión pública.
- c) Establecer el orden de prioridades de los proyectos en sus distintas etapas.
- d) Informar al Gabinete Económico sobre el estado de avance de los programas de inversión.
- e) Financiar a través del INALPRE la realización de estudios, hasta el nivel de proyectos definitivos.
- f) Evaluar la incidencia de los proyectos en la economía nacional después de un periodo razonable de operación de los mismos.

En relación al Ministerio de Finanzas, ya hemos mencionado el papel que le cabe cumplir, conjuntamente con el Ministerio de Planeamiento, en las funciones generales de determinación del Programa de Inversiones Públicas y del Presupuesto General de la Nación. En funciones más específicas, en relación directa con los proyectos de inversión pública se tienen:

Analizar las necesidades, las fuentes y los usos de los recursos financieros de los proyectos de inversión pública.

Ejercer el control de los recursos provenientes de créditos internos y externos, a fin de que ellos sean utilizados estrictamente en los fines para los cuales hubiesen sido asignados.

Determinar, en coordinación con el Ministerio de Planeamiento, las posibles fuentes de financiamiento de los montos de pre-inversión o inversión de proyectos prioritarios.

Las funciones de los organismos sectoriales en el SNP son las siguientes:

- a) Identificar, preparar y enviar proyectos al Ministerio de Planeamiento según las normas y metodologías establecidas por este último y donde serán inventariados, analizado y ordenados según las prioridades
- b) En caso de organismos sectoriales que cuentan con instituciones descentralizadas, desconcentrados y/o locales, los organismos sectoriales están encargados de orientar la labor de éstos en materia de proyectos.
- c) Supervisar la realización de estudios encargados a empresas consultoras y calificar la labor de éstas.
- d) Participar en la preparación de los aspectos técnicos de las solicitudes de préstamo a instituciones financieras.

El Cuadro No. 1 resume el flujo de informaciones y decisiones estipuladas en el SNP. Aparece claramente que los proyectos deben ser generados en la base de la pirámide para pasar después a la instancia de los organismos sectoriales, con excepción de las Corporaciones Regionales de Desarrollo que envían sus proyectos directamente al Ministerio de Planeamiento. De los organismos sectoriales, los proyectos de inversión pasan al Ministerio de planeamiento, el cual luego de consultar con el Ministerio de Finanzas, decide someterlo o no a la última instancia que es el Gabinete Económico.

Si bien los flujos de información “hacia arriba” son los más importantes, no hay que olvidarse de los flujos de información “hacia abajo”. En estos últimos se tiene principalmente tres elementos:

- Los límites macroeconómicos y sub límites sectoriales de inversiones (anual y a mediano plazo) fijados en conjunto por los Ministerios de Planeamiento y de Finanzas.
- Las normas generales y específicas para la presentación de los proyectos, en sus distintas fases.
- Las metodologías que se deben seguir para la presentación de proyectos

La discusión del párrafo anterior no aparece explícitamente en la Ley de creación del SNP, pero parece prestarse a la interpretación que le hemos dados y que ha tratado de ser ejecutado en los últimos años.

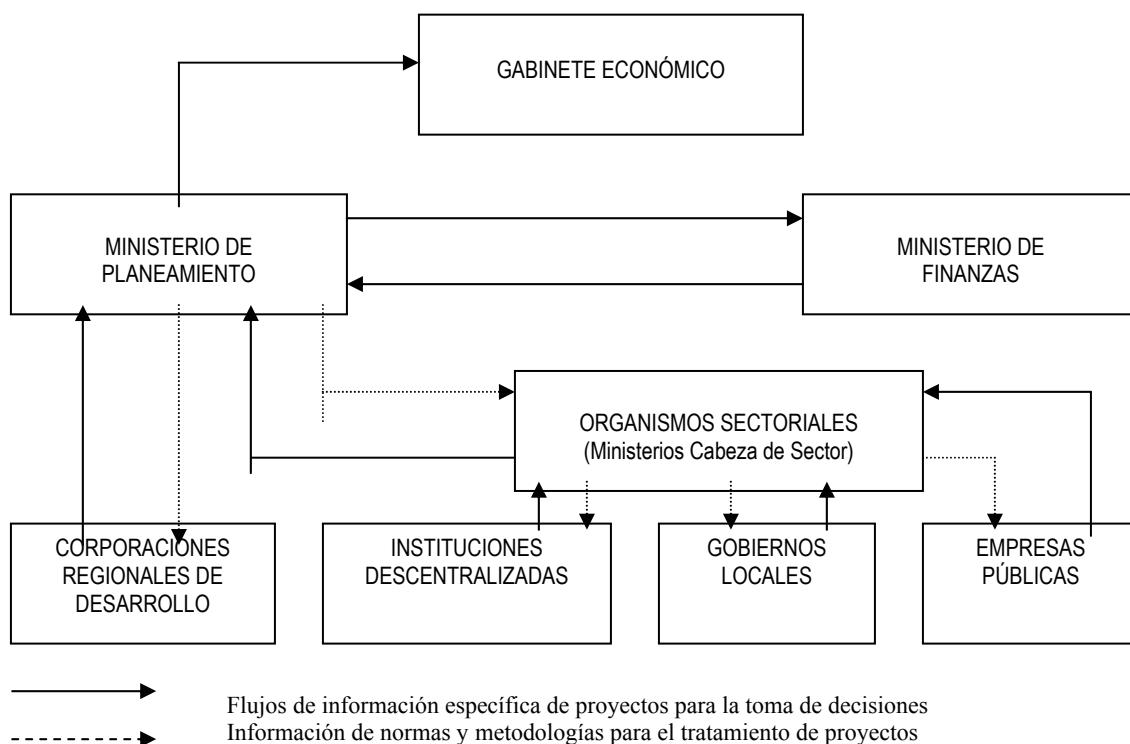
### 3. Funcionamiento del Sistema

#### a) *Normas y Guías*

La Ley del Sistema Nacional de Proyectos en su Título III establece que el Ministerio de Planeamiento y Coordinación debe fijar normas, procedimientos y criterios de preparación, evaluación, ejecución y financiamiento de proyectos y orientar a los organismos sectoriales en su aplicación. Pero a pesar de este claro mandato, el Ministerio no dispone en la actualidad de un manual que contenga las normas y guías. Tampoco el Ministerio posee una metodología uniforme para la evaluación de proyectos y para el establecimiento de criterios de asignación de recursos de inversión pública.

#### **Gráfico No. 1**

#### **Flujos de Información y Decisión en el SNP**



Cabe hacer notar sin embargo, que la misma Ley de creación del SNP establece en su título IV, los pasos de procedimiento para la preparación, evaluación y ejecución de proyectos de inversión pública. Esta peculiaridad jurídica hace que disposiciones generales sean mezcladas con disposiciones procedimentales que probablemente debieran pertenecer más bien a un cuerpo de reglamentos, normas y guías.

La inexistencia de manuales con normas, guías y metodologías ha sido ya observada en otros trabajos de evaluación del SNP. Este punto y otros relacionados con él son destacados de manera muy completa en el Informe de la Misión BOL/80/005 al que hemos hecho referencia.

*b. Organismos*

*i) El Instituto Nacional de Preinversión (INALPRE)*

La Ley de creación del SNP, en su título IV, asigna un papel central al INALPRE en la preparación y evaluación de proyectos.

El INALPRE ha sido creado por el Decreto Ley No. 11850 del 3 de Octubre de 1974, como entidad descentralizada dependiente del Ministerio de Planeamiento y Coordinación. Las facultades y responsabilidades del INALPRE fueron modificadas por el Decreto Ley No. 13254 del 31 de Diciembre de 1975; con este segundo decreto se amplían las facultades del INALPRE como fondo financiero para la preinversión. El Decreto No. 13254 en su Capítulo I le asigna los siguientes objetivos principales:

- a) Otorgar financiamiento para el sector público y el sector privado, para la realización de estudios de preinversión hasta el nivel de diseño de detalle
- b) Obtener e incrementar los recursos tanto internos como externos, destinados al financiamiento de preinversión
- c) Organizar, coordinar y orientar la actividad de preinversión en el país

En función de los objetivos anteriores se define las funciones siguientes:

- a) Otorgar préstamos para financiar la realización de estudios hasta el nivel de diseño de detalle
- b) Fijar las normas, procedimientos y criterios para organizar, coordinar y orientar la actividad de preinversión en el país, para cuyo efecto el INALPRE elaborará sistemas procedimentales, reglamentos y metodologías
- c) Mantener información actualizada sobre estudios de preinversión que se realizaron en los sectores público y privado
- d) Participar en el análisis de las distintas etapas de los estudios de inversión pública, en el Comité Nacional de Proyectos
- e) Participar en la formulación del Programa de Inversiones del sector público
- f) Gestionar y suscribir convenios y contratos con organismos nacionales e internacionales de financiamiento, fundaciones y otros
- g) Mantener actualizado un registro de firmas e instituciones nacionales e internacionales que actúan en el campo de la consultoría en cualesquiera de sus ramas o especialidades

La estructura administrativa del INALPRE se rige por el siguiente esquema:

- El nivel de decisión conformado por el Consejo Directivo, la Dirección Ejecutiva y el Comité de Créditos. El Consejo Directivo está integrado por el Ministerio de Planeamiento, quien lo preside; por el Ministro de Finanzas o su representante; por el Subsecretario de Planeamiento del Ministerio de Planeamiento y por el Presidente del Banco Central de Bolivia. La Dirección Ejecutiva está a cargo de un director y un subdirector. El Comité de Créditos aprueba en primera instancia las solicitudes de créditos presentadas a INALPRE
- El nivel de asesoramiento que es un nivel técnico conformado por unidades de asesoramiento técnico-económico, de asesoramiento jurídico, de auditoría y control interno,

de consultoría y por un comité técnico. Estas unidades asisten en sus funciones a la Dirección Ejecutiva y a los departamentos operativos del INALPRE

- El nivel operativo con las siguientes unidades que dependen directamente de la Dirección Ejecutiva: Departamento de Operaciones, Departamento Técnico u Departamento Financiero
- En el nivel administrativo se tiene el Departamento Administrativo que depende directamente de la Dirección Ejecutiva

El INALPRE ha sufrido y sufre todavía en la actualidad de la carencia de objetivos bien definidos. Por un lado se le atribuye funciones técnicas muy específicas en el proceso de formulación de proyectos y en el SNP, y por otro, se le encarga el financiamiento de la preinversión. De acuerdo a la coyuntura se ha puesto alternativamente énfasis en las funciones técnicas o en el papel de agencia financiera. Se subraya que las funciones técnicas exigidas al INALPRE van más allá de los estudios que se necesitarían para apoyar con fundamentación técnica y económica a las operaciones de préstamos de preinversión.

En tanto que agencia financiera, el INALPRE tiene las funciones de realizar gestiones para conseguir recursos externos e internos destinados al financiamiento de estudios de preinversión y asistencia técnica, registrar y controlar los desembolsos y recuperaciones de préstamos que otorga. Por otra parte, administra los recursos obtenidos por el Supremo Gobierno para estudios de preinversión y los fondos de contrapartida en moneda nacional de créditos extranjeros. Los créditos tienen generalmente un carácter rotativo, de manera que las repercusiones de cartera, los intereses y comisiones que acompañan a los préstamos son de nuevo administrados por el INALPRE.

La importancia práctica del INALPRE en su actividad financiera de la preinversión se discute en el Capítulo II de diagnóstico. Además de los ingresos de la actividad financiera, el INALPRE cuenta también con aportes del Tesoro General de la Nación y algunos impuestos de renta destinada para sus gastos de operaciones.

## ii) El Comité Nacional de Proyectos

El Decreto Supremo No. 13434 de 19 de Marzo de 1976 crea el Comité Nacional de Proyectos. Este Comité es en principio el brazo ejecutivo del SNP y tiene la atribución fundamental de coordinar los proyectos del sector público y recomendar al Gabinete Económico el orden de prioridad de ellos. Ningún proyecto del sector público puede ser autorizado por el Supremo Gobierno sino ha sido previamente presentado al Comité Nacional de Proyectos para su evaluación y recomendación.

El Comité está dotado de un reglamento que, desafortunadamente, no es empleado con frecuencia. En este reglamento podemos destacar las siguientes atribuciones principales:

- Considerar y aprobar cuando corresponda, todos los programas del Sector Público que sobrepasan los límites que periódicamente determine el Comité, como también aquellos del Sector Privado que precisen aval del Estado
- Considerar anualmente los programas y proyectos propuestos para ser incluidos en los Planes Operativos cualquiera que fuere su monto
- Aprobar los criterios que deben contener todos los estudios del Sector Público, programas y proyectos en todas sus etapas
- Aprobar los parámetros nacionales y pautas metodológicas por utilizarse en la evaluación de proyectos



#### 4. Evaluaciones y Propuestas de Reforma al Sistema Nacional de Proyectos

Una evaluación completa del Sistema Nacional de Proyectos está dada por el Informe de la Misión BOL/80/005 ya señalado. En esta sección nos referiremos a lo que juzgamos son las conclusiones más salientes, para mayores elaboraciones cabe referirse al mencionado documento.

De acuerdo con ese informe, el mayor problema del SNP es el uso muy limitado que el gobierno ha hecho de él en su tratamiento de las inversiones públicas. En efecto, la mayor parte de las decisiones en la materia han sido adoptadas por la vía de excepción. Se puede encontrar explicaciones varias para este funcionamiento muy defectuoso del SNP.

Primero, se constató errores en el diseño administrativo del SNP, donde inicialmente se ubicaba el INALPRE como órgano central y luego de un corto periodo fue reemplazado, en la práctica por el Comité Nacional de Proyectos, sin que coetáneamente este cambio haya sido acompañado de reformas a la Ley, lo que creó una gran confusión. Solamente después se legisló la creación del Comité Nacional de Proyectos con el D.S. 13434.

Segundo, la legislación del SNP en vigencia es reglamentaria en exceso, con una gran cantidad de pasos diferentes para el tratamiento de los proyectos, que contrasta con una realidad que requiere decisiones perentorias y calificadas. Claramente los procedimientos para el funcionamiento del SNP no deben formar parte de las leyes básicas sino de su reglamentación, lo que introduciría flexibilidad.

Tercero, la instrumentación del SNP no ha sido adecuada: demoras excesivas en la consideración de los proyectos sometidos al Comité Nacional de Proyectos y la escasa capacidad técnica para analizarlos le han provocado un descrédito. Este descrédito ha sido convalidado por el propio gobierno al no utilizar sino esporádicamente al SNP.

Es muy importante hacer notar que el SNP presenta además la deficiencia de que los proyectos que se aprueban no son siempre concordantes con los planes nacionales ni con los sectoriales y menos aún con la política de inversiones. El SNP carece, por otra parte, de pautas claras para la evaluación social de los proyectos que le han sido sometidos y de “guías para la presentación de proyectos”, que facilitarían su tarea y la de los usuarios. Se notará en el diagnóstico de nuestro propio informe, que las opiniones de los usuarios del SNP entrevistados, coinciden con la evaluación anterior, aunque con algunos matices.

El Informe BOL/80/005 del Banco Mundial incluye varias sugerencias de reforma del SNP. Entre éstas, están en primer lugar una nueva ley del SNP y un reglamento del Comité de Proyectos. En segundo lugar, propone una serie de instrumentos técnicos como ser:

- a) la preparación de guías sectoriales para la presentación de proyectos
- b) el inventario de proyectos evaluados
- c) seguimiento y control de los proyectos de inversión
- d) sistema de computación para el proceso de información de proyectos y establecimiento de un banco de datos
- e) parámetros nacionales para la evaluación social de proyectos

En tercer lugar, el informe propone un plan para la capacitación técnica y difusión del SNP.

El Artículo I del anteproyecto incluido en el Informe del Banco Mundial BOL/80/005 traduce muy precisamente la finalidad de una ley para el Sistema Nacional de Proyectos. Este artículo que lo reproducimos por su importancia dice a la letra:

“Art. 1ro.- La presente Ley tiene por finalidad instruir el Sistema Nacional de Proyectos con el objeto de administrar el proceso de identificación, preparación, aprobación, financiamiento, ejecución, seguimiento y control de la ejecución de proyectos de inversión pública y de aquellos del sector privado que requieran la garantía o aporte de capital del Estado”.

Los artículos 4to. y 5to. Son también muy importantes y dicen textualmente:

“Art. 4to.- Ningún proyecto de inversión pública o del sector privado que requiera la garantía o aporte de capital del Estado será autorizado por el Poder Ejecutivo sino ha sido previamente presentado al órgano central del Sistema Nacional de Proyectos y obtenido la aprobación respectiva”

“Art. 5to.- El Poder Ejecutivo, a través de los organismos de los Sistemas Financieros fiscal y crediticio, sólo otorgará financiamiento interno o externo, garantía o aporte de capital con las prescripciones de la presente Ley”

Los aspectos organizativos ocupan en el anteproyecto un lugar muy importante. El Comité Nacional de Proyectos se convertirá en el órgano central del SNP, y estará presidido por el Ministro de Planeamiento y Coordinación, compuesto además por el Subsecretario de Planeamiento, el Subsecretario de Política Financiera del Ministerio de Finanzas, el Gerente General del Banco Central de Bolivia y el Director Nacional de Proyectos del Ministerio de Planeamiento. Junto a estos miembros, el Comité Nacional de Proyectos contaría con miembros no permanentes, entre los cuales se encontrarían, en primera lugar, los subsecretarios de los Ministerios cabeza de sector. Estos miembros no permanentes concurrirían a las reuniones del Comité cuando su presencia sea requerida por su Presidente.

El Comité Nacional de Proyectos estaría subordinado solamente al Consejo Nacional de Economía y Planeamiento (hoy Gabinete Económico). El Gabinete Económico sería el organismo máximo de decisión en el SNP.

En los distintos organismos sectoriales de la administración central funcionarían unidades sectoriales de proyectos, que cumplirían sus funciones de acuerdo a las normas del Comité Nacional de Proyectos. En las demás instituciones públicas descentralizadas, desconcentradas y locales operarían unidades generadoras de proyectos y unidades operativas.

Al Consejo Nacional de Economía y Planificación (o Gabinete Económico), le compete en la propuesta formular la política general del gobierno en materia de inversión pública, aprobar los planes nacionales de inversión pública de largo y mediano plazo, así como el Plan Anual de Inversión Pública con sus componentes de financiamiento externo e interno. El Gabinete Económico constituye la última instancia para la aprobación de todo proyecto de inversión pública; sin embargo, en algunos casos especiales y de menor incidencia podría delegar esta tarea al Comité Nacional de Proyectos.

Las funciones principales del Comité Nacional de Proyectos consistirían en *analizar y recomendar* al Gabinete Económico la aprobación de los planes nacionales de inversión pública de largo y mediano plazo y el Plan Anual de Inversión Pública por una parte, y por otra, en aprobar las normas y procedimientos operativos del SNP evaluando sistemáticamente su funcionamiento.

Se asigna en esta propuesta de reforma al Ministerio de Planeamiento y Coordinación varios papeles importantes dentro del SNP; conduciría la Secretaría del Comité Nacional de Proyectos, tendría tareas de compatibilización de los planes y programas de inversión pública de largo y mediano plazo, así como la preparación del Plan Anual de Inversión Pública. También constituiría una atribución del Ministerio efectuar el seguimiento y control de la ejecución de los proyectos de inversión del sector público. El citado Ministerio informaría al Comité Nacional de Proyectos sobre el estado de ejecución de los planes, programas y proyectos, correspondiéndole también administrar el Inventario Nacional de Proyectos. El Ministerio de Finanzas, en su función en el SNP, prepararía en forma conjunta con el Ministerio de Planeamiento y los organismos sectoriales el Plan Anual de Inversión Pública y su programa de financiamiento que luego sería incorporado en el Presupuesto General de la Nación.

A los organismos sectoriales se les encargaría principalmente formular los perfiles y estudios de prefactibilidad y factibilidad de interés para cada sector involucrado y de implementar en

coordinación con el Ministerio de Planeamiento, las políticas y normas del SNP dictadas por el Comité Nacional de Proyectos.

Como comentarios nuestros a la propuesta de reforma incluida en el Informe BOL/80/005, tenemos los siguientes:

- i) La propuesta de reforma no es suficientemente explícita en cuanto a la relación del SNP con el Plan Nacional de Desarrollo ni con el Sistema Nacional de Planificación
- ii) En la propuesta no se hace las distinciones que creemos necesarias en las maneras de inserción de las inversiones de la administración central, de las empresas públicas y de las corporaciones regionales de desarrollo en el SNP. Las instituciones que proponen y ejecutan las inversiones tienen objetivos y características distintas, y por lo tanto su tratamiento debiera ser diferenciado
- iii) La propuesta debe recoger las experiencias que se desprenden de la manera como algunas instituciones están funcionando. Algunas de estas experiencias son positivas. Para citar un ejemplo, el canal de comunicación de las corporaciones regionales de desarrollo con lo que queda actualmente del SNP, es la Dirección de Planeamiento Regional del Ministerio de Planeamiento y Coordinación. Ciertamente, esta relación debe mantenerse y debe ser incorporada en una nueva ley del SNP.

### **C. Las Corporaciones Regionales de Desarrollo**

Uno de los aspectos más salientes en el panorama de mecanismos de promoción de las inversiones está dado por la importancia que han adquirido las Corporaciones Regionales de Desarrollo en el último decenio. Ellas son responsables de aproximadamente 25% de la inversión pública total sin olvidar que ya están incursionando en el campo de fomento a la inversión privada. La información disponible en este momento hace pensar que las Corporaciones adquirirán mayor importancia en el futuro próximo, tanto por el volumen de sus inversiones como por la diversidad de sus actividades y de sus fuentes de financiamiento.

El Decreto Ley No. 15307 de 9 de febrero de 1978 establece la naturaleza de las Corporaciones Regionales de Desarrollo como entidades públicas descentralizadas, con personería jurídica, autonomía de gestión administrativa y financiera, patrimonio propio y duración indefinida.

Las Corporaciones Regionales de Desarrollo están incorporadas al Sistema Nacional de Planeamiento, bajo tuición del Ministerio de Planeamiento y Coordinación. De esta manera se asegura que sus programas de inversión sean consistentes con los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo. Por otra parte, las Corporaciones Regionales de Desarrollo están sometidas, como todas las entidades del sector público, a un control fiscal.

Respetando siempre los principios generales del párrafo anterior, la necesidad de agilizar las gestiones técnica y financiera de las Corporaciones Regionales ha llevado a promulgar el D.S. 19690 de 21 de Julio de 1983, que modifica las relaciones entre estas instituciones y el Gobierno Central. Este decreto ha sido concebido como un paso previo a una nueva Ley General de Corporaciones Regionales de Desarrollo, que reemplace al Decreto Ley No. 15307 de febrero de 1978.

De acuerdo con el D.S. 19690, es necesaria la aprobación por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación de todo programa y proyecto de desarrollo regional, cuyo costo exceda el 15% del Presupuesto Anual de Inversiones de la Corporación. El costo del proyecto está dado por el total de desembolsos y costos indirectos *acumulados* en una o más gestiones. La regla general anterior se aplica también a los proyectos concebidos en *etapas*. Si en cualquiera de las etapas el costo no excede el 15% del Presupuesto, se aplica el mismo principio que para las inversiones con costo inferior a ese 15% que se detalla abajo.

Los programas y proyectos con costos inferiores o iguales al 15%, necesitan ser aprobados por el Directorio de la Corporación respectiva, luego deben ser enviados al Ministerio de Planeamiento y Coordinación. Si en el término de 30 días no son observados por esta instancia, las Corporaciones pueden proseguir con su ejecución.

Por otra parte, el Directorio de cada Corporación puede autorizar modificaciones de cualquier proyecto, aprobado por sí mismo o por el Comité Nacional de Proyectos, que acumulativamente no exceda el 15% del costo total ajustado por inflación, originalmente aprobado. Estos cambios deben ser enviados al Ministerio de Planeamiento y Coordinación dentro de los cinco días hábiles después de su aprobación por el Directorio. En el caso de que el reajuste exceda el 15% del costo total de la obra, deberá ser aprobado por el Ministerio e Planeamiento y Coordinación.

Las disposiciones legales que regulan la coordinación de los planes de inversiones de las Corporaciones Regionales de Desarrollo con el Sistema Nacional de Proyectos y el Comité Nacional de Inversiones son ambiguas. Además, en la práctica, las Corporaciones Regionales han adquirido cada vez mayor autonomía en sus planes de inversión, a la vez que sus campos de acción se han ampliado. En algunos casos, ellas han asumido funciones antes a cargo del Gobierno Central y del Presupuesto General de la Nación.

La tendencia hacia una mayor descentralización que ahora se abre paso en el país, tendrá efectos muy importantes en cuanto a la estructura de las inversiones públicas y al papel de las Corporaciones Regionales. La legislación tendrá que contemplar y adaptarse a estas nuevas realidades. Existen en los varios proyectos de leyes de descentralización actualmente discutidos, capítulos referidos a las inversiones regionales y su financiamiento. Sin embargo, los trabajos no están suficientemente avanzados como para ser incluidos en este informe.

#### **D. Instituciones Públicas de Financiamiento de la Inversión**

El financiamiento de la inversión por fuentes públicas o mediante fuentes públicas, tiene un papel central en el desarrollo de las inversiones. En la sección respectiva ya se ha hecho referencia a la función financiera del INALPRE. En lo que sigue se examinará los aspectos institucionales de financiamiento a la inversión privada, el financiamiento de la inversión pública es más bien un tema macroeconómico, aunque con aspectos institucionales importantes que van más allá del alcance de este estudio.

El análisis de la intermediación financiera que se consigna posee énfasis en los elementos clásicos, a saber, tasas de interés, plazos, garantías y condiciones de elegibilidad para los distintos tipos de préstamos.

##### *1. El Banco Central de Bolivia, sus Programas y Líneas de Financiamiento*

En los últimos diez años, el Banco Central de Bolivia se ha convertido en una de las entidades más importantes de financiamiento del desarrollo: actúa como “fideicomisario” de recursos financieros para el desarrollo provenientes de convenios internacionales firmados por el gobierno con destino a las actividades productivas del país.

La Ley Orgánica del Banco Central de Bolivia (Decreto Ley No. 14791 de 1ro. de Agosto de 1977) confiere a la Gerencia de Operaciones de ese banco el control de la labor de fideicomisario (Art. 46, inciso j). Por otra parte, está entre sus atribuciones en su relacionamiento con los otros bancos y entidades financieras establecidas en el país, el actuar como fideicomisario del Estado en el refinanciamiento de programas de desarrollo con recursos proveniente de convenios internacionales (Art. 71, inciso d).

Se ha de destacar el carácter compartido de estas operaciones de crédito para el desarrollo entre el Banco Central y las Instituciones de rédito Intermediarias (generalmente bancos privados) que se encargan de canalizarlas a los prestatarios.

La intervención del Banco Central en el financiamiento de la inversión va más allá de la labor de fideicomisario a la que se refiere el párrafo anterior, si se toma en cuenta que el paquete típico de los programas y líneas de refinanciamiento está constituido por tres fuentes:

- a) Fondos de refinanciamiento provenientes de convenios extranjeros
- b) Recursos propios del Banco Central de Bolivia
- c) Recursos propios de las Instituciones de Crédito Intermediarias (ICI)

De acuerdo con los “Reglamentos de los Programas y líneas de Refinanciamiento” del Banco Central de Bolivia, Departamento de Desarrollo, los recursos de todas las líneas de refinanciamiento del Banco Central de Bolivia se destinarán a personas naturales o jurídicas del sector privado y a aquellas cuya mayoría de propiedad y control pertenezcan a dicho sector, descartándose las solicitudes de empresas públicas o del Estado y mixtas con mayoría de propiedad del Estado.

Cabe subrayar la importancia que tienen las Instituciones Intermediarias de Crédito en la administración de estos créditos. De acuerdo con el documento del Banco Central de Bolivia mencionado, la calificación de garantías es de responsabilidad exclusiva de la ICI. Las garantías que respaldan a los préstamos refinanciados se ciñen a la política de garantías de cada ICI, pero el Banco Central recomienda, y esto es importante, que la factibilidad y rentabilidad de un proyecto candidato a préstamo constituyan elementos de juicio para disminuir los requerimientos de garantías.

Corresponde al Departamento de Desarrollo, a las Agencias y las Oficinas Técnicas Regionales del Banco Central de Bolivia, proporcionar información adicional y prestar el asesoramiento técnico necesario a las ICI y a los prestatarios del sistema, en la medida de sus posibilidades. Los programas y líneas de refinanciamiento son:

1. Para el sector agropecuario
2. Para el sector industrial
3. Para el sector artesanal
4. Para restaurantes
5. Para hotelería
6. Para la vivienda
7. Para la impresión y edición de obras
8. Para asistencia técnica complementaria a los programas arriba mencionados y de financiamiento de estudios de preinversión y factibilidad
9. De garantías para créditos productivos, para aquellas personas o grupos que no poseen suficientes garantías para satisfacer los requerimientos normales de los ICIs

## 2. *El Banco Minero*

De acuerdo con los objetivos señalados en su Reglamento de Préstamos Mineros, el Banco Minero proporciona “asistencia técnica y financiera para el desarrollo de actividades mineras en el sector privado, para mejorar la productividad y asegurar una racional explotación y utilización de los recursos minerales no renovables, excepto petróleo”.

El Banco atiende al desarrollo de la minería *privada* en general, pero con atención prioritaria al desarrollo de la minería chica y cooperativa, los campos principales son:

- El financiamiento de la producción y comercialización de minerales
- El financiamiento de la infraestructura relacionada con la minería, tales como plantas regionales de concentración, plantas hidroeléctricas, caminos de acceso y otros referidos al desarrollo minero
- El apoyo especial a pequeños mineros y cooperativas, mediante créditos supervisados y asistencia técnica, para mejorar sus sistemas empresariales, administrativos y financieros
- Refinanciamiento, en algunas circunstancias especiales, de bienes de capital y servicios, la preinversión y estudios de factibilidad

El Banco tiene un Reglamento muy detallado de préstamos mineros, cuyo texto ha sido aprobado en su sesión extraordinaria de Directorio No. 1/81 de 18 de Septiembre de 1981.

Cabe destacar los siguientes puntos de ese reglamento. De acuerdo con el Capítulo II, el Banco Minero efectúa las siguientes operaciones de crédito:

1. Préstamos de producción destinados a mejorar parcialmente los métodos y sistemas de producción ya existentes en yacimientos en actual explotación y los préstamos destinados a al renovación de equipo y maquinaria
2. Préstamos de desarrollo para la ejecución de proyectos globales de desarrollo minero
3. Préstamos para capital de trabajo ordinario
4. Préstamos de preinversión y de financiamiento de estudios de factibilidad y para la contratación de servicios técnicos en general

Asociados con los distintos tipos de préstamos se tiene los siguientes plazos:

1. Préstamos de producción, con plazo máximo de cinco años
2. Préstamos de desarrollo, con plazo máximo de diez años
3. Préstamos de capital de trabajo, con un plazo máximo de doce meses
4. Préstamos de preinversión, con plazo máximo de tres años

Respecto a los intereses, las tasas ordinarias que cobre el Banco en las diferentes operaciones de préstamos financiadas con recursos propios, serán las que fije el Banco Central de Bolivia. Fuera de estas tasas de aplicará también otras que correspondan a líneas especiales de crédito.

Cabe señalar que el Banco Minero exige garantías suficientes de parte de los prestatarios. Estas garantías son calificadas y aprobadas por el Banco. Su política en esta materia no se distingue mayormente de la de instituciones de crédito privadas. Conviene indicar empero que reservas de minerales positivas y probables, verificadas por el Departamento Técnico del Banco, pueden componer las garantías. El Banco Minero tiene una guía de presentación de proyectos que se incluye a este documento.

### 3. *El Banco Agrícola de Bolivia*

El Banco Agrícola de Bolivia financia el desarrollo del sector agrícola. Una parte importante de los fondos que administra son en calidad de fideicomisario, de donde los programas de préstamo están sometidos a las regulaciones de las instituciones internacionales prestatarias. El Banco no ha podido, desafortunadamente, proporcionar reglamentos de los programas de financiamiento, ni manuales y guías para la presentación de proyectos.

### 4. *El Fondo Nacional de Exploración Minera (FONEM)*

El FONEM ha sido creado mediante Decreto Ley No. 14549 de 27 de Abril de 1977. Tiene el carácter de empresa pública de fomento, con personería jurídica reconocida por el Estado, autonomía de gestión administrativa y financiera. Depende institucionalmente del Ministerio de Minas.

El FONEM tiene las siguientes funciones y atribuciones principales:

1. Promocionar la exploración minera
2. Captar y financiar recursos para el financiamiento de programas de prospección y exploración minera
3. Contribuir al financiamiento, total o parcial, de programas de prospección regional
4. Otorgar créditos contingentes, con sistemas de repago especial para proyectos de exploración minera
5. Actuar como intermediario en la transmisión de ayuda técnica y financiera de organizaciones públicas y privadas, nacional e internacionales y de gobiernos extranjeros.

Es importante subrayar que las operaciones financieras de fomento del FONEM tienen carácter rotativo y contingente. El FONEM es una fuente de *financiamiento de riesgo* y los préstamos tienen un carácter contingente, ya que su restricción está condicionada a que la explotación alcance resultados exitosos. Las garantías de los préstamos están dadas únicamente por las reservas del yacimiento que han sido generadas con los trabajos mineros realizados con el financiamiento del

FONEM. Por último, se señala que los proyectos exitosos financiados por FONEM gozan de importantes beneficios fiscales que disminuyen fuertemente el costo de capital al prestatario. Desde el punto de vista administrativo el FONEM presenta la siguiente estructura:

- Directorio:**
- Gerencia General
  - Asesoría Jurídica
  - Departamento Administrativo
  - Unidades Operativas
  - División de Proyectos
  - División de Inversiones

El Directorio del FONEM está formado por:

- 1 Representante del Ministerio de Minas que lo preside
- 1 Representante de la Presidencia de la República
- 1 Representante del Ministerio de Minas y Metalurgia
- 1 Representante del Banco Minero
- 1 Representante del Servicio Geológico de Bolivia

El Gerente General es la máxima autoridad ejecutiva

## **E. La Ley Nacional de Inversiones**

### *1. Instrumentos Jurídicos*

La legislación de fomento a las inversiones privadas tiene una larga historia en Bolivia. La primera ley de fomento a la inversión se dictó en 1960. En 1965 el Decreto Ley No. 07366 amplió el régimen de incentivos y además los sectorializó. El Decreto Ley 10045 modificó la legislación precedente completándola. Por último, ante una evaluación poco favorable de los resultados de este último Decreto Ley, se lo reformó con el Decreto Ley No. 18751 de 1981. Cabe hacer notar que las modificaciones en la legislación han implicado cada vez mayores garantías y beneficios fiscales para las empresas privadas.

La sustancia de la última ley se encuentra precisamente en su régimen de franquicias fiscales, con exenciones y rebajas tributarias muy generosas. Las franquicias operan tanto en el ambiente de los impuestos directos, como en el de los que se cargan a la renta de las empresas y en el régimen de aranceles de importación.

La intención de la legislación es promover las inversiones privadas mediante un abaratamiento del costo de uso de su capital, producido por las liberalidades fiscales. La promoción es selectiva en la medida en que los beneficios fiscales son discriminados, con la finalidad de orientar *sectorialmente* a la inversión privada hacia rubros determinados juzgados prioritarios por el legislador. Las ramas de actividad donde la iniciativa privada tendría las mayores ventajas son las siguientes: minería y metalurgia y particularmente los proyectos de prospección, agropecuaria, especialmente si está eslabonada con agroindustria e industria manufacturera que sea competitiva.

Desde el punto de vista de los beneficios fiscales, el instrumento principal está dado por rebajas y exenciones arancelarias a las importaciones de bienes de capital e insumos no competitivos con los nacionales. El segundo lugar se tiene exenciones y rebajas de impuestos directos como ser los que recaen sobre las rentas y utilidades, e impuestos sobre transferencia de patrimonio. La ley prevé también exenciones de impuestos indirectos sobre las construcciones por un periodo de diez años.

La Ley concede al Instituto Nacional de Inversiones, su brazo administrativo ejecutor, la potestad de determinar la magnitud del beneficio y su tiempo de goce, para la exención del impuesto sobre utilidades de las empresas, basándose en los lineamientos señalados en cuanto a asignación

sectorial. La Ley sobre este punto, no hace ninguna referencia a lo establecido en esta materia en la legislación general de renta de empresas.

La Ley de Inversiones otorga también un marco de garantías que se añaden a las otorgadas por la Constitución, para el desenvolvimiento de la inversión extranjera. Conjuntamente con las liberalidades tributarias, ella otorga garantías contra formas compulsivas de mutación del derecho de propiedad; y asegura además la disponibilidad de divisas para amortizar el capital invertido, para servir el crédito externo y para remitir utilidades, sin limitación alguna. De esta manera se espera poder atraer a empresas extranjeras con inversiones en montos significativos.

Es de hacer notar que el régimen cambiario previsto en la Ley de Inversiones, puede estar en contradicción con otras disposiciones al respecto y con la Decisión 24 del Grupo Andino, que ha sido incorporado en la legislación boliviana.

El órgano ejecutivo de la Ley de Inversiones es el Instituto Nacional de Inversiones (INI), cuya finalidad es aplicar la ley mencionada y reglamentarla en sus aspectos de promoción y de fomento de las inversiones nacionales y extranjeras. El INI es una institución pública descentralizada con:

- a) Personería jurídica propia
- b) Autonomía administrativa
- c) Patrimonio independiente

Dependiente institucionalmente del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Su funcionamiento está normado por la Resolución Suprema 165056 de 22 de Diciembre de 1972. La autoridad máxima del INI es el Consejo que está constituido por:

- a) El Ministro de Industria, Comercio y Turismo
- b) El Ministro de Planeamiento
- c) El Ministro de Finanzas

Dos representantes de la Confederación de Empresario Privados de Bolivia

El Director del INI asiste a las reuniones pero solo con derecho a voz

El Consejo del INI tiene las siguientes atribuciones principales:

- Calificar las solicitudes y proyectos de inversión
- Dictar las resoluciones de inscripción en el Registro Nacional y la concesión de beneficios y garantías que otorga la Ley de Inversiones, o en su caso cancelarlas
- Dictar las resoluciones que otorgan a la industria existente, los beneficios previstos en la Ley de Inversiones
- Sugerir al Poder Ejecutivo: dictar, enmendar, completar y modificar las normas legales destinadas a mejorar el ambiente y las condiciones para la inversión

La dirección del INI está a cargo de un Director Ejecutivo, quien asume su representación.

Tiene entre sus funciones:

- a) Organizar y supervisar el INI
- b) Ejercer las funciones directivas y ejecutivas del INI
- c) Nombrar al personal del INI
- d) Presentar proyectos a los inversionistas, así como sugerir las medidas adecuadas para el funcionamiento del INI

El INI está organizado con los siguientes departamentos:

- a) Administración de la Ley
- b) Promoción, asistencia e investigación
- c) Unidad administrativa de apoyo

El Departamento de Administración de la Ley está a su vez organizado en las divisiones legal, economía ingeniería y control

Entre los papeles principales asignados a las divisiones del Departamento de Administración de la Ley, están los de asesorar al inversionista en los aspectos económicos, jurídicos y de ingeniería en el procesamiento de sus trámites de registro para poder beneficiarse con los beneficios que otorga la Ley de Inversiones.



Otra función importante asignada al Departamento de Administración de la Ley y sus divisiones es la de procesar las solicitudes y proyectos que presenten los inversionistas, tomando en cuenta sus alcances económicos, jurídicos y de factibilidad técnica.

Cabe también mencionar que se atribuye a la División de Control del Departamento de Administración de la Ley, la función de realizar inspecciones y evaluaciones periódicas para verificar el cumplimiento, por parte de los beneficiarios de la ley, de las obligaciones señaladas en la Ley de Inversiones y en la respectiva resolución del Consejo.

El Departamento de Promoción, Asistencia e Investigación tiene las funciones de:

- a) Difundir adecuadamente los beneficios y garantías que ofrece la Ley de Inversiones y los mecanismos necesarios para acogerse a ellas y que están consignados en el Manual del Inversionista
- b) Coordinar los esfuerzos de promoción de inversiones privadas que se desarrollan en diferentes oficinas estatales
- c) Ofrecer a los inversionistas, sobre una base permanente, una lista de perfiles, proyectos de prefactibilidad y de factibilidad; así como de posibilidades existentes en mercados ampliados
- d) Recopilar informaciones sobre la concesión de créditos por organismos nacionales y extranjeros, que pueden ayudar a los inversionistas. Esta tarea puede estar incluida en la conformación de un banco de datos estadísticos e informaciones pertinentes para los inversionistas

El Reglamento Interno del INI también prevé los pasos que debe seguir una solicitud de inscripción en el Registro de Inversionistas. Estos están resumidos en el Gráfico No. 2. Cabe subrayar que la inscripción en el Registro de Inversiones es necesaria para acogerse a los beneficios que contempla la ley.

Informaciones recientes que tienen su fuente en el INI señalan que el trámite de solicitud de inscripción que se describe en el Gráfico No. 2, ha sido simplificado. No obstante, no existe todavía un documento que especifique claramente las modificaciones que se nos ha mencionado.

El INI publica un manual de procedimientos con el objeto de orientar al inversionista en el trámite de presentación del proyecto, de aprobación y de registro de la inversión. Todo expediente sometido a consideración del INI debe contener los siguientes documentos:

- a) Memorial de solicitud y documentación legal
  - b) Estudio de factibilidad técnico – económica
  - c) Anexos
- Para el estudio de factibilidad se exige informaciones de:
- La ubicación geográfica del proyecto y sus áreas de influencia
  - Proyecciones de demanda
  - Precios de productos competitivos con la producción del proyecto
  - Cuantificación de demanda y oferta
  - Tamaño del proyecto
  - Ingeniería del proyecto
  - Inversiones y financiamiento del proyecto, distinguiendo las inversiones en activos fijos, en activos circulantes y el financiamiento para capital fijo y para circulante
- Los proyectos mineros deben además contener la siguiente información:
- Mercado
  - Geología e ingeniería del proyecto
- Los proyectos agropecuarios deben incluir:
- Estudio de mercado
  - Estudio de agronomía del proyecto

## 2. *Evaluación de la Ley de Inversiones*

El régimen de fomento apropiado para las inversiones sigue siendo objeto de un intenso debate en el país. Al respecto se debe mencionar que existen dos anteproyectos de reformas de la ley: el primero preparado por el Instituto Nacional de Inversiones, y el segundo por la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia. Evaluaciones de la Ley de Inversiones de 1971 aparecen también en el Informe de la Misión Musgrave (1981) y en el documento del Banco Mundial – ONUDI (1982)

En el proyecto del INI, se trata de extender sus atribuciones actuales convirtiéndola en una entidad financiera de proyectos agrícolas y ganaderos y de sectores de importancia social. El proyecto del INI innova también en el aspecto del tratamiento de los contratos de tecnología y uso de marca, que están ausentes en la actual Ley de Inversiones y donde la legislación boliviana tiene fuertes deficiencias, salvo en lo que respecta a sus compromisos de cumplimiento de la Decisión 24 del Grupo Andino. Cabe señalar empero, que este capítulo de tratamiento de los contratos de tecnología y uso de marca ha sido fuertemente observado por la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia.

En el Informe del Banco Mundial (1982) se insiste en que la Ley de Inversiones de 1971 (y la de 1981) tienen como principales beneficios para las empresas las exenciones aduaneras para las importaciones de bienes de capital e insumos. Los otros incentivos de la Ley no han tenido mucha importancia práctica comparada con las exenciones de derechos. La Ley, según ese informe, ha fomentado sobre todo las inversiones intensivas en capital, lo que ha conducido a una situación de exceso de capacidad instalada; por otra parte, la aplicación burocrática de la Ley ha incluido de sus beneficios a la pequeña industria.

Vale la pena notar que el Informe de la Misión Mugrave (1981) tiene también básicamente las mismas conclusiones que el informe del Banco Mundial/ONUDI (1982) en cuanto a las deficiencias de la Ley de Inversiones de 1971 (y que se extenderían a la de 1981). El Informe Musgrave insiste en las deficiencias administrativas en el proceso de la determinación de la elegibilidad para gozar de los beneficios y en la característica que éstos toman, principalmente la forma de reducciones en los aranceles de importación de los bienes de capital y los insumos de producción. El mismo objetivo que se busca con la reducción arancelaria se podría obtener con un crédito fiscal contra el impuesto a la renta de empresas, sin tener el efecto indeseado de una discriminación contra la producción de bienes de capitales nacionales. Por otra parte, las reducciones arancelarias sobre insumos de producción pueden entrar en contradicción con las políticas más generales de protección industrial en el país, uno de cuyos instrumentos es justamente una estructura arancelaria coherente.

Un punto importante señalado por ese informe es que los incentivos fiscales a la inversión privada son propuestos tanto en el contexto del impuesto a la renta de empresas como por la Ley de Inversiones administrada por el INI. La aplicación de ambos instrumentos no parece estar bien coordinada. La distinción entre ellos es que los beneficios de la legislación de la renta de empresas se aplican automáticamente, mientras que la Ley de Inversiones se aplica caso por caso, dependiendo de las evaluaciones del INI.

Habida cuenta de las observaciones anteriores, el Informe Musgrave (1981) sugiere algunos elementos de reforma.

El sistema de incentivos debe ser de aplicación general (con algunas excepciones delimitadas por ley) y automática, debe ser asimismo de tipo tributario (crédito al impuesto por inversiones y reinversiones) y no arancelario

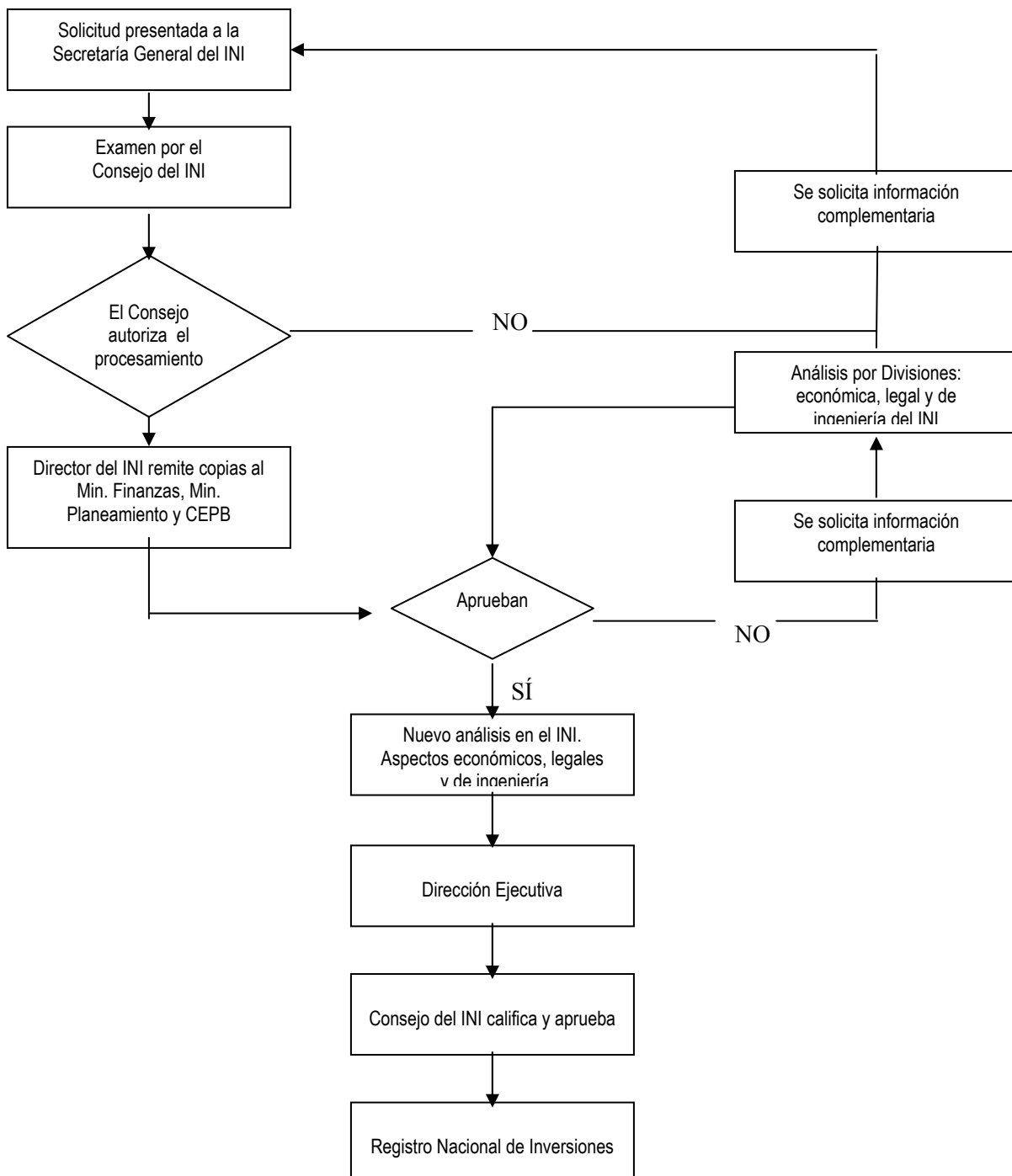
En un ámbito más reducido que el actual, el INI debe calificar la elegibilidad, basándose en técnicas de evaluación social de proyectos, para beneficios adicionales. Estos deben tomar principalmente la forma de exenciones de pago de impuestos nacionales (no arancelarios) durante un periodo determinado. La simplificación administrativa en los procedimientos de registro en el INI

Cabe hacer notar que tanto el Informe del Banco Mundial/ONUDI (1982) como el Informe Musgrave (1981) insisten en que los incentivos fiscales para la inversión deben aplicarse sin

discriminar entre empresa nacional y empresa extranjera. Respecto a la inversión extranjera se señala que los beneficios fiscales deben estar diseñados de tal manera que atraigan a la inversión y que no sean, debido a características de la legislación del país de origen de la empresa inversora, simples transferencias al Tesoro de esta última.

## Gráfico No. 2

### Flujos de Información y Decisión en el Instituto Nacional de Inversiones



La Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), tiene preparado un conjunto de proposiciones para la redacción de una nueva ley de inversiones. Las innovaciones principales que aparecen en el documento CEPB (1984) se refieren principalmente a:

1. Diferenciar los beneficios de la ley por sectores de actividad económica, dando mayores a los sectores prioritarios: agropecuario, agroindustrial, manufacturero, minero y exportador
2. A pesar de que se establece el principio de la igualdad en el tratamiento a capitales nacionales y extranjeros, se propone mediante reglamentación especial, crear beneficios adicionales para las inversiones extranjeras
3. Descentralizar la administración de la Ley con las consecuencias de un papel más reducido para el INI, del que tiene actualmente por una parte y, por otra, fortalecer a las oficinas encargadas del registro de la inversión extranjera.

### 3. *El Financiamiento Privado de la Inversión Privada*

Bolivia no cuenta desafortunadamente con un mercado financiero vigoroso y ágil, que pudiese contribuir a canalizar el ahorro de las familias hacia las empresas productivas. Las empresas privadas tienen a su disposición una gama muy limitada de fuentes de financiamiento para la inversión y éstas no están institucionalizadas o todavía no han adquirido una dimensión suficientemente grande.

Entre las instituciones privadas que financian a la inversión privada hemos podido identificar al Banco Industrial S.A., que provee con líneas de financiamiento para inversiones tanto al sector manufacturero como al sector minero.

El Banco para sus operaciones de crédito exige un conjunto de requisitos que trascienden los requerimientos usuales de las instituciones intermediarias de crédito, ya que solicita un estudio de factibilidad que incluya los aspectos socioeconómicos del proyecto de inversión. Este último debe comportar consideraciones relacionadas con la importancia del proyecto para el desarrollo nacional del sector industrial, del efecto neto sobre balanza de pagos, los efectos ocupacionales y el eslabonamiento con otras industrias hacia delante y hacia atrás.

### **Referencias**

Banco Mundial y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, “Informe de la Misión BOL/80/005”, 1982

Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, “Estrategia de Desarrollo Industrial en Bolivia”, Informe Provisional No. 21, 1982

Musgrave Richard, A. Fiscal Reform in Bolivia, Harvard Law School, Cambridge, Massachussetts

## II. Diagnóstico del Sistema Nacional de Proyectos y Mecanismos de Apoyo a las Inversiones

### A. Introducción

Los resultados del diagnóstico se basan en la información proporcionada por encuestas efectuadas en los distintos departamentos del país, durante los meses de Octubre de 1984 y Febrero de 1985.

El trabajo de campo mediante encuesta, buscó recoger las opiniones de los usuarios acerca del Sistema Nacional de Proyectos. Aquellas se circunscribieron a dos conjuntos de organizaciones claramente diferenciados; el primero compuesto por instituciones y empresas del sector público, y el segundo por empresas del área privada. En cada uno se recogió la información con un cuestionario diseñado específicamente para el sector de actividad considerado, que se acompaña en anexo.

En ambos conjuntos la muestra fue intencional, es decir que se tomaron casos no al azar representativos de los aspectos temáticos considerados en el estudio, de manera que ellos puedan aportar información sobre el amplio espectro de preocupaciones que cubría la investigación. Antes de tener un elevado número de casos con una gama más reducida de aspectos temáticos, se prefirió un número menor que abarque los aspectos centrales del estudio. Así, la atención se concentró en buscar el tipo de organización en el sector público y privado, que presentan las características requeridas. La investigación, por lo tanto, se aproxima más a un estudio de casos que a uno de inferencia estadística, apoyado en una muestra aleatoria.

Los criterios para seleccionar las organizaciones que serían objeto de la encuesta en el área pública fueron en primer término su importancia en la economía, determinada por la talla de la empresa o institución y, en segundo lugar, su representatividad de los intereses regionales. De esta manera se tomaron las 8 corporaciones de desarrollo, 6 empresas estatales: COMIBOL, YPFB, ENAF, ENDE, SENAC, INC, INBOPIA.

En el sector privado se adoptó como criterio de selección muestral el representar sectores de actividad de importancia en la economía del departamento y secundariamente la dimensión de la empresa, de manera que se pueda tener un conjunto de organizaciones de diversa envergadura, desde la gran empresa hasta la empresa artesanal, desde la sociedad anónima hasta la unipersonal, pasando por las principales cámaras de productores. Se encomendó al responsable departamental escoger los casos concretos en el departamento de su responsabilidad.

Debido a problemas de distancia y comunicación, no se pudo tener la información correspondiente al departamento de Pando. El cuadro detalla el número y características de las organizaciones privadas incluidas en la muestra de cada departamento.

**Cuadro No. 1**

#### **Distribución de Empresas por Departamento**

<b>Departamento</b>	<b>Empresas Grandes</b>	<b>Empresas Medianas y Pequeñas</b>	<b>Empresas Mineras Medianas</b>	<b>Empresas Mineras Chicas</b>	<b>Cámara de Productores</b>
La Paz	4	3	3	2	1
Cochabamba	4	3	-	2	-
Santa Cruz	3	3	-	-	1
Chuquisaca	-	3	-	-	1
Oruro	2	3	-	3	-
Potosí	-	2	-	3	-
Tarija	-	2	-	-	1
Beni		-	-	-	1
Total:	13	19	3	10	5

Esta muestra sufrió modificaciones en la interpretación de resultados por respuestas incompletas de algunas empresas

## **B. El Sistema Nacional de Proyectos**

### **1. Alcance del Sistema Nacional de Proyectos**

#### **a) *Conocimiento del Sistema Nacional de Proyectos***

Como se vio líneas arriba, el gobierno de Bolivia puso en vigencia en la década de los setenta un conjunto de proyectos (SNP) para encausar, de manera racional, las inversiones mediante la evaluación y el establecimiento de prioridades entre programas y proyectos, en especial del sector público. La encuesta buscó en primer término, descubrir si las organizaciones del sector público conocían dicho sistema. De 15 corporaciones regionales de desarrollo, empresa e instituciones públicas que respondieron al cuestionario, una amplia mayoría contestó de manera afirmativa (13 casos). Sin embargo, las dos respuestas negativas presentaron enorme interés, particularmente porque ellas correspondieron a una corporación de desarrollo departamental (CORDECH) y YPFB, ambas llamadas por ley a someter sus planes de inversión al mencionado sistema, cuyas limitaciones aparecen así en descubierto, revelando además el proceso de feudalización que parece afectar a importantes sectores de actividad pública.

En cuanto a las funciones del SNP percibidas por los entrevistados, los resultados mostraron un conocimiento solo fragmentario, con una única excepción, de la racionalidad funcional que implica la existencia del sistema que comprende la regulación de los proyectos de inversión en las fases de preparación, evaluación, ordenamiento de acuerdo a prioridades nacionales y control de desarrollo. Varias respuestas destacaron la función de aprobar y rechazar los proyectos, pero sin referirse al marco más amplio dentro del cual se deben desenvolver esas tareas: el plan de inversiones, otros subrayaron solo la función coordinadora. Finalmente, una tercera categoría de afirmaciones se refirió a acciones muy particulares como la creación de un banco de proyectos o el apoyo en la búsqueda de financiamiento.

La importancia asignada al SNP o su desconocimiento, se refleja también en el monto de los proyectos que ha entrado en ejecución entre 1979 y 1983 y que han pasado por la aprobación de ese sistema. Apoyándonos en las respuestas de los encuestados se ha podido establecer el Cuadro No. 2 que muestra porcentajes muy bajos, tanto en las empresas o instituciones públicas como en las Corporaciones Regionales de Desarrollo, de los montos de sus proyectos terminados o en actual ejecución que pasaron por las instancias del SNP. Los resultados tienen que ser interpretados con cautela porque la base de datos es débil y debieron ser además contrastados con informaciones del Ministerio de Planeamiento y Coordinación. Con la debida atención a estas reservas se puede concluir provisionalmente que, en la práctica, el SNP opera muy débilmente. Esta afirmación concuerda con otros estudios, como el realizado por la Misión BOL/80/005 del Banco Mundial y el PNUD, al que nos hemos referido extensamente en el capítulo de identificación del sistema.

En los Cuadros Nos. 3 y 4 se ha tratado de reunir los proyectos que han sido preparados en el sector público entre 1979 y 1983. En el Cuadro No. 3 falta información acerca de YPFB y ENAF, que no pudo ser obtenida en la encuesta. En el Cuadro No. 4 no ha podido incluirse informaciones ni de CODETAR ni de CORDEPANDO.

Los Cuadros Nos. 3 y 4 corroboran lo resumido en el Cuadro No. 2. Adicionalmente cabe hacer notar la diversidad de los campos de acción de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, con inversiones relativamente modestas. Esta observación tiene pertinencia para explicar el débil recurso al SNP por parte de estas instituciones.

**Cuadro No. 2****Montos de Proyectos Ejecutado o en Ejecución  
Aprobados por el SNP, 1979 . 1983**

	<b>Monto de los Proyectos (Miles de U\$.)</b>	<b>Monto de los Proyectos Aprobado por el SNP (Miles de U\$.)</b>	<b>%</b>
Empresas e instituciones del Sector Público <sup>a</sup>	440.936	58.936	13.4
Corporaciones Regionales de Desarrollo <sup>b</sup>	370.431	35.200	9.5
Total:	811.367	94.136	11.6

<sup>a</sup> Datos de las encuestas IISEC-UCB, excepto por las inversiones en ejecución de YPFB que salen del Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo, 1984-1987

<sup>b</sup> Datos de la encuesta IISEC-UCB. No incluye datos ni de CODETAR ni de CORDEPANDO

A pesar de los débiles porcentajes de proyectos que pasan por el SNP, la mayor parte de las corporaciones, empresas e instituciones públicas de la muestra consideran a la vinculación con este sistema como una de las fases del ciclo de elaboración de sus proyectos. Una excepción notable es YPFB. En el caso de las corporaciones, los encuestadores de CORDECO ignoraron al SNP y CORDECH y CORDEPO indicaron actuar con independencia. La Empresa Nacional de Electricidad (ENDE) respondió por su parte, interesarse en el SNP a partir de la etapa de factibilidad solo para dar cumplimiento al requisito legal de la licitación y obtener apoyo para obtener créditos. La respuesta resulta de interés, pues revela un punto de vista sobre el SNP que considera a éste principalmente como fuente de exigencias formales antes que como un mecanismo de planeamiento y coordinación entre proyectos de distinto origen regional e institucional; planteamiento que, sin duda, afecta al desempeño del SNP.

Una posición dominante en la muestra fue la que destacó el predominio de experiencias negativas en la aprobación de proyectos efectuados por el SNP. Apenas una empresa reconoció haber recibido asesoramiento y asistencia adecuados en la etapa de preinversión.

*b) La Vinculación de los Proyectos del Sector Público con el sistema Nacional de Proyectos*

A pesar de los débiles porcentajes de proyectos que pasan por el SNP, la mayor parte de las corporaciones, empresas e instituciones públicas de la muestra consideran a la vinculación con este sistema como una de las fases del ciclo de elaboración de sus proyectos. Una excepción notable es YPFB. En el caso de las Corporaciones, los encuestados de CORDECO ignoraron al SNP, y CORDECH y CORDEPO indicaron actuar con independencia. La Empresa Nacional de Electricidad (ENDE) respondió, por su parte, insertarse en el SNP a partir de la etapa de factibilidad solo para dar cumplimiento al requisito legal de la licitación y obtener apoyo para obtener créditos. La respuesta resulta de interés, pues revela un punto de vista sobre el SNP que considera a éste principalmente como fuente de exigencias formales antes que como un mecanismo de planeamiento y coordinación entre proyectos de distinto origen regional e institucional; planteamiento que, sin duda, afecta al desempeño del SNP.

Una posición dominante en la muestra fue la que destacó el predominio de experiencias negativas en la aprobación de proyectos efectuados por el SNP. Apenas una empresa reconoció haber recibido asesoramiento y asistencia adecuados en la etapa de preinversión.

De acuerdo con el Cuadro No. 5, el problema señalado como el de mayor importancia en la *fase de aprobación* fue el de la morosidad en los trámites, viene luego la ausencia de criterios bien definidos de evaluación de proyectos en el SNP y la excesiva documentación requerida. Cabe hacer

notar que algunos encuestados se refirieron a las dificultades ocasionadas por la falta de información sobre el SNP.

**Cuadro No. 3**

**Proyectos de Inversión de las Empresas Públicas y el Sistema Nacional de Proyectos, 1979-1983**

Proyecto	Monto del Proyecto (Miles de U\$.)	Monto Aprobado por el SNP	Fecha de Inicio	Estado de Avance Al 31-12-83	Fecha Prevista de Finalización
<b>COMIBOL</b>					
Bolívar, Depto. Orurro	55.000	55.00	1978	Licitación	1981
Colas de Colquiri, Depto. La Paz	50.000	.-	1981	Factibilidad	1984
San Miguel, Depto. Potosí	(Es estudio)	.-	1983	Prefactibilidad	1985
Total:	105.000	55.000			
<b>Corporación Boliviana de Fomento</b>					
Hidrogenización de aceites vegetales	1.538	1.538	n.d.	Terminado	11/1979
Elaboración de margarina	1.150	1.150	n.d.	Terminado	11/1979
Rehabilitación de Frigorífico Los Andes	1.230	1.230	n.d.	Terminado	5/1983
Planta de levadura para panificación	2.860	.-	10/1983	En estudio	n.d.
Total:	6.778	3.918			
<b>SENAC</b>					
Caihuasi-Confital (Factibilidad)	33.200	33.200	9/1980	100%	5/1981
Sucre-Yotalita-Totota (Factibilidad)	6.800	6.800	1/1981	100%	9/1981
Río Seco-Desaguadero (Factibilidad)	21.900	.-	9/1982	100%	1/1983
Programa Nacional de Puentes (Factibilidad)	6.220	6.200	2/1983	100%	7/1983
Quiquibey-Yucuma (Factibilidad)	20.600	20.600	2/1983	100%	7/1983
Machacamarca-Challapata (Factibilidad)	24.500	.-	8/1982	100%	5/1983
Challapata-Tarapaya (Factibilidad)	27.640	.-	9/1982	100%	9/1984
Total:	140.860	66.820			
<b>ENDE</b>					
Sacahuaya	113.000	113.000	1986	Diseño Final	1990
ICLA	164.000	164.000	1986-	Licitación	1992
Misicuni	193.000	.-	1987	Diseño Final	1992
Pileya	164.000	.-	1986-	Factibilidad	1995
San José	183.000	.-	1987	Factibilidad	1992
Notineros	113.000	.-	1990	Factibilidad	1992
San Jacinto	50.000	.-	1986	Ejecución	1988
Planta Trinidad	3.000	3.000	1990	Diseño Final	1986
Interconexión	35.000	35.000	1984	Diseño Final	1989
Turbina a vapor-Ciclo combinado	40.000	40.000	1985	Factibilidad	1990-1991
Total:	1.058.000	355.000	1986 1988		
<b>INC</b>					
Santa Rosa del Abuná (Pando)	n.d.	.-	1979	Estudios básicos	n.d.
Puerto Heath – Extrema (Pando)	n.d.	.-	1979	Estudios básicos	n.d.
Rurrenabaque – Yucumu (Beni)	60.736	.-	1979	Estudio concluido	1979
Total:	60.736				
<b>INBOPIA</b>					
Unidades Económicas Artesanales	153.500	.-	9/1983	Estudio terminado	11/1983
Componente Artesanal, Proyecto Ulla-Ulla	18.000	18.000	1/1979	60%	6/1985
Total:	771.500	18.000			



Cuadro No. 4

## Proyectos de Inversión de las Corporaciones y Sistema Nacional de Proyectos, 1979-1983

Proyecto	Monto del Proyecto (Miles de U\$.)	Monto Aprobado por el SNP	Fecha de Inicio	Estado de Avance Al 31-12-83	Fecha Prevista de Finalización
<b>CORDEOR</b>					
Fábrica de cadenas	1.000	1.000	7/1978	50%	1985
Fábrica de peltre	1.320	1.200	8/1981	40%	1987
Cemento Sevaruyo	25.760	--	8/1982	5%	1990
Pernos y tuercas	3.815	--	2/1983	--	1990
Quincallería	975	--	2/1983	--	1990
Herramientas manuales	3.815	--	2/1983	--	1990
Total:	36.685	2.200			
<b>CORDECO</b>					
Estudios de factibilidad para proyectos agropecuarios	979.6	--	1979 <sup>a</sup> 1983	100%	1979 a 1983
Proyectos de Desarrollo Agrícola Integrado	11.243.1	--	1982 <sup>a</sup> 1984	100%	1983 a 1984
Proyectos Forestales	478.8	--	1978 <sup>a</sup> 1980	100%	1980
Estudios de factibilidad para proyectos industriales	3.788.4	--	1980 <sup>a</sup> 1983	100%	1981 a 1984
Estudios de factibilidad para "parque industrial"	2.135.0	--	1979 <sup>a</sup> 1981	En ejecución	n.d.
Instalación sistema de microondas p/parque industrial	350.0	--	4/1981	En Ejecución	n.d.
Estudios de factibilidad para proyectos hídricos	2.677.0	--	1979 <sup>a</sup> 1984	Gran parte finalizados	1979 a 1985
Manejo y control de cuencas hidrográficas (Sub cuencas Tirani y Chaquimaya)	1.026	--	3/1979		10/1983
Canalización de ríos Rocha y Tamborada (1ra. Fase)	224.3	--	5/1979	100%	9/1984
Estudio de Torrentera "La Pajcha"	110.0	--	2/1984	100%	1985
Otros estudios de factibilidad	502.0	--	1978 a 1979	80%	1979 a 1981
Total:	23.514.2			100%	
<b>CORDEPAZ</b>					
Factibilidad de producción de truchas en jaulas flotantes, transformación y envasado	65.7	n.d.	1981	Factibilidad	12/1984
Proyecto matadero – frigorífico	60.0	n.d.	1979	Perfil	n.d.
Perfil artesanal – textil	8.4	n.d.	1979	Prefactibilidad	n.d.
Planta nitrógeno líquido Kallutaca (Factibilidad)	495.4	n.d.	1979	Factibilidad	n.d.
Programa de repoblamiento y fomento bovino (Prov. Iturralde)	1.070.0	n.d.	1982	Factibilidad	n.d.
Inseminación artificial y sanidad pecuaria, Altiplano Norte	1.550.0	n.d.	1980	Factibilidad	n.d.
Desarrollo rural de área escogida, Prov. Inquisivi	37.0	n.d.	1980	Factibilidad	n.d.
Programa de Crédito Rural y Asistencia Técnica	2.452.0	n.d.	1980	Factibilidad	n.d.
Estudio Diseño Final Carretera Tiquina-Copacabana-Kasani	239.5	n.d.	1981	--	--
Complejo Agroindustrial del Norte	30.000.0	30.000	1977	En Ejecución	1987
Programas de Agua Potable y Microriego	2.700.0	--	--	En Ejecución	1988
Camino Vecinales	7.320.0	--	--	En Ejecución	Continuo
Total:	45.998.0				
<b>CORDECruz</b>					
Desarrollo agropecuario del Norte, Áreas de colonización	16.2	--	n.d.	Factibilidad	n.d.
Desarrollo de la cuenca Lechera San Javier	1.954.8	--	n.d.	En Ejecución	n.d.
Planta envasadora de Tomates y Hortalizas, PETHOSAM	35.4	--	n.d.	En Ejecución	n.d.
Proyecto de Cerámica Roja de Camiri	125.3	--	n.d.	En Implementación	n.d.
Proyecto de Cerámica Roja de Roboré	49.2	--	n.d.	n.d.	n.d.
Proyecto de Cemento Yacuses	200.000.0	--	n.d.	En Ejecución	n.d.
Proyecto Siderúrgico Nacional, Mutún	110.000.0	--	n.d.	En Estudio	n.d.
Proyecto Fábrica de Aceite de Cusi, Asunción de Guarayos	2.324.0	--	n.d.	En Estudio	n.d.
Puerto Quijarro	10.000.0	--	n.d.	En Estudio	n.d.
Proyecto Hidroeléctrico y Riego Rositas	400.000.0	--	n.d.	Factibilidad	n.d.
Total:	324.505.0				

**Cuadro No. 4 (Continuación)**

**Proyectos de Inversión de las Empresas Públicas y el Sistema Nacional de Proyectos, 1979-1983**

Proyecto	Monto del Proyecto (Miles de U.S.)	Monto Aprobado por el SNP	Fecha de Inicio	Estado de Avance Al 31-12-83	Fecha Prevista de Finalización
<b>CORDEPO</b>					
Riego La Lava	5.500.0	--	1978	Prefactibilidad	1979
Comento Sevaruyo	8.000.0	--	1980	A Ejecutarse	--
Cerámica Roja	925.0	925	1978	A Ejecutarse	--
Recursos Geotérmicos	810.3	--	1978	Prefactibilidad	--
Servicio Aéreo	3.000.0	3.000	1979	En Ejecución	--
Forestación Departamental	1.365.0	--	1980	En Ejecución	--
Proyecto Ovinos	812.3	--	1980	En Ejecución	--
Proyecto Camélidos	500.0	--	1980	En Ejecución	--
Producción y Consumo Tarhui	8.750.0	--	1980	Factibilidad	--
Camino Potosí - Tarapaya	400.0	--	1980	En Ejecución	--
Telefonía Departamental	42.0	--	1981	En Ejecución	--
Producción de Trigo	240.0	--	1982	Factibilidad	--
Proyecto Avícola	330.0	--	1980	Factibilidad	--
Proyecto Quinua	80.0	--	1982	Factibilidad	--
Desarrollo Agropecuario San Juna del Oro	16.000.0	--	1982 a 1983	Prefactibilidad	--
P.D.A.I.	3.540.0	--	1982	En Ejecución	--
Mejoramiento de la Infraestructura Agropecuario-Forestal	900.0	--	1983	A Ejecutarse	--
Total:	52.850.6	3.925			
<b>CORDECH</b>					
Proyectos Agrícolas	5.0230	--	--	--	--
Proyectos Ganaderos	22.057.0	--	--	--	--
Proyectos Forestales	2.401.5	--	--	--	--
Proyectos Rurales integrados	2.504.3	--	--	--	--
Proyectos Agroindustriales y Artesanales	4.018.6	--	--	--	--
Proyectos de Turismo	1.559.1	--	--	--	--
Proyectos de Transporte y comunicaciones	6.663.2	--	--	--	--
Proyectos de Saneamiento Básico	3.582.1	--	--	--	--
Proyectos de Vivienda y Obras Urbanas	5.474.3	--	--	--	--
Proyectos de Salud	22.4	--	--	--	--
Proyectos de Energía	854.6	--	--	--	--
Otros (medios, investigaciones, etc.)	12.676.1	--	--	--	--
Total:	67.036.2				
<b>CORDEBENI</b>					
Producción de Arroz	172.0	--	3/1980	Ejecutado	6/1980
Aserradero Chimanes	1.371.0	--	3/1980	Prefactibilidad	6/1980
Laboratorio Biológico	250.0	--	3/1980	Prefactibilidad	6/1980
Proyecto Pesquero	260.0	--	3/1980	Prefactibilidad	6/1980
Crianza de Cerdos	137.0	--	3/1980	Ejecución	10/1980
Programa Lechero	314.0	--	6/1980	Perfil	12/1981
Café y Cacao	45.0	--	6/1980	Ejecución	10/1980
P.D.A.I.	1.420.0	--	7/1983	Prefactibilidad	11/1983
Proyecto Avícola	370.0	--	6/1982	Prefactibilidad	2/1983
Proyecto Editra	368.0	--	3/1981	Prefactibilidad	6/1981
Proyecto Hortícola Trinidad	71.0	--	6/1980	Ejecución	10/1980
Proyecto Hortícola Guayaramerín	45.0	--	6/1980	Ejecución	10/1980
Proyecto de Arroz San Borja	251.0	--	6/1980	Ejecución	10/1981
Total:	5.074.0				

Fuente: Encuesta IISEC-UCB

En cuanto a la participación del SNP en la ejecución de los proyectos, nuevamente las organizaciones entrevistadas pusieron de manifiesto las experiencias negativas. La Empresa Nacional de Fundiciones constituyó la sola excepción. Las dificultades sentidas como de mayor peso son de orden de importancia decreciente: la falta de seguimiento adecuado, los controles excesivos en el seguimiento y los cambios en las normas que rigen el SNP (Ver Cuadro No. 6).

**Cuadro No. 5****Problemas en la Aprobación de Proyectos por el SNP**

Problema	No. de Veces que el problema fue citado por Orden de Importancia				Total
	1	2	3	4	
Excesiva demora en la preparación de proyectos	-	1	1	1	3
Excesiva documentación requerida para la aprobación de proyectos	-	2	2	-	4
- Tramitación morosa en la aprobación de proyectos	9	-	-	-	9
- Tramitación costosa en la aprobación de proyectos	-	1	-	1	2
- Criterios mal definidos de evaluación de proyectos	4	1	-	1	6
- Otros	-	-	-	1	14
- No respondió	-	-	-	-	-

Fuente: Encuesta IISEC-UCB

<sup>a</sup> El factor más importante es 1, el segundo es 2 y así sucesivamente**Cuadro No. 6****Problemas en la Ejecución de los Proyectos Aprobados por el SNP**

Problema	No. de veces que el problema fue citado por Orden de Importancia		Total
	1	2	
Excesivos controles en el seguimiento del proyecto	1	-	1
Falta de seguimiento adecuado del proyecto	6	-	6
- Cambios frecuentes en la legislación del SNP	-	2	2
- No tuvo ningún problema	1	-	1
- Otros	1	-	1
- No respondió	-	-	7

Fuente: Encuesta IISEC-UCB

**c. La Ejecución de Proyectos en el Sector Público**

Al margen del SNP, las corporaciones y empresas entrevistadas reconocieron haber logrado experiencias positivas en la ejecución de sus proyectos de inversión (12 sobre 15). Entre esas experiencias la más significativa resultó el desarrollo de innovaciones tanto en el campo de la producción como en la tecnología. Se valoró también la capacitación y la experiencia adquirida por el equipo de trabajo en la puesta en marcha de proyectos. Una tercera categoría de respuestas destacó el apoyo efectivo a los grupos beneficiarios. Estas tres afirmaciones aparecieron principalmente en las corporaciones y reflejan de alguna manera el mayor compromiso de éstas con el medio en el cual desenvuelven sus acciones, así como la aspiración por conformar equipos experimentados y con capacidad innovativa.

En las empresas se subrayó las experiencias vinculadas principalmente al robustecimiento de la propia organización. En tal sentido nombraron títulos de proyectos ejecutados con éxito y en algún caso se expresó, de manera concreta, la satisfacción de haber conseguido mediante el proyecto, una buena imagen institucional. No conviene sin embargo, llevar demasiado lejos la interpretación esbozada debido al reducido número de casos en que se apoyó.

El Cuadro No. 7 resume opiniones de los encuestados en relación con la ejecución de los proyectos. La política macroeconómica del gobierno y sus variaciones fue sentida por las

corporaciones como el obstáculo de mayor envergadura en la ejecución de sus proyectos. Demoras en los desembolsos del Tesoro General de la Nación y de créditos nacionales e internacionales aparecieron en segundo término. Otras respuestas generalmente apuntaron a la insuficiencia de la asistencia técnica, a la dificultad de aplicar tecnologías extranjeras, al estrechamiento de mercado, a fallas en la ingeniería del proyecto.

#### Cuadro No. 7

##### Problemas en la Ejecución de los Proyectos

Problema	No. de veces que el problema fue citado por Orden de Importancia						Total
	1	2	3	4	5	6	
Demora en los desembolsos de créditos internacionales	1	2	2	-	1	-	6
Demora en los desembolsos de asignaciones del TGN o créditos nacionales	8	1	-	1	-	-	10
- Insuficiente asistencia técnica	-	4	1	1	2	1	9
- Dificultades ligadas a la ingeniería del proyecto	1	-	2	1	-	2	6
- Dificultades en la obtención e implementación de tecnologías desarrolladas en el extranjero	1	1	1	2	-	-	5
- Acceso difícil a mercados para productos de la empresa o institución	-	2	-	-	-	1	3
- Cambios en la legislación	-	2	2	1	1	-	6
- Políticas macroeconómicas del gobierno	5	2	3	1	-	1	12
- Otros	-	1	1	1	-	1	4

Fuente: Encuesta IISEC-UCB

En las empresas se mencionaron todos los problemas anteriores sin que existiera concentración en uno de ellos, salvo para el retardo en desembolsos exteriores señalado en primer lugar por dos empresas. Algunas respuestas de la categoría “Otros” merecen citarse porque permitieron descubrir problemas no de naturaleza técnica ni organizacional como los referidos, sino de tipo humano o cultural tales como la falta de motivaciones en el personal, el tradicionalismo de los funcionarios y de los beneficiarios que pueden constituir una barrera a menudo subestimada, en la ejecución de proyectos. También se mencionó la falta de coordinación interinstitucional y la inestabilidad funcionaria que estorba el desarrollo en el tiempo de las acciones del proyecto.

## 2. El Ciclo de Proyectos en el Sector Público

De manera general, el ciclo de proyectos se inicia en las corporaciones y empresas estatales en iniciativas generadas principalmente en las unidades de planificación, en base a diagnósticos regionales, a la identificación de necesidades locales o a exigencias de desarrollo e la propia empresa. En algunos casos, las iniciativas provienen de los directorios o de técnicos que introducen así ideas de proyectos fuera de los mecanismos internos de planificación que luego éstos procesan y le dan forma.

El ciclo, según se desprende de la encuesta, aún en los casos en que éste ha sido presentado de manera resumida, sigue las fases reconocidas como necesarias para elaborar un proyecto en las metodologías de viabilidad en curso. Comienza con la idea o perfil, continúa con la prefactibilidad, luego con el estudio de factibilidad, diseño final y ejecución. No se señalaron tareas posteriores a esta última, como la de seguimiento.

A esta metodología general, se superponen algunas variantes, tanto en las empresas e instituciones públicas como en las corporaciones, que se tratará de precisar en lo que sigue de este capítulo.

a) *El Ciclo de Proyectos en las Empresas Públicas e Instituciones del Gobierno General*

Las reseñas que incluimos en esta sección son de las empresas estatales y de las instituciones dependientes del Tesoro General de la Nación, que han sido incluidas en la muestra. Se hace notar que con la muestra se cubre solamente una fracción del universo; sin embargo, ella ha sido diseñada para tratar de capturar la mayor diversidad de experiencias en esta materia.

En el caso de COMIBOL, los proyectos nacen de las necesidades de desarrollo de la empresa y generalmente la idea toma forma en la Subgerencia de Proyectos. En esta misma Subgerencia se elabora un perfil técnico – económico que constituye una primera evaluación. Luego de precisar el perfil, se pasa a un estudio de prefactibilidad cuyos componentes principales son: análisis geológico, análisis del sistema de explotación, análisis metalúrgico y finalmente se efectúa el análisis económico-financiero. Es de hacer notar que es ésta la fase de decisión por las instancias más altas de COMIBOL. Una vez que el proyecto es aprobado en todas las instancias, pasa al Comité Nacional de Proyectos y se lo somete a las agencias financiadoras. El proceso culmina con la ejecución y puesta en marcha del proyecto.

El ciclo de proyectos en ENAF no presenta ninguna variante respecto a la secuencia mencionada al comenzar esta sección: idea, perfil, examen de alternativas técnicas y económicas, prefactibilidad, factibilidad y ejecución. El proceso que siguen los proyectos hasta su ejecución parece ser más informal que el que tienen otras instituciones del sector público.

En el caso de la Corporación Boliviana de Fomento, las ideas de proyectos se generan en el Departamento de Proyectos, generalmente por la inquietud de los técnicos y en función de las características de la empresa. El mismo Departamento de Proyectos elabora un perfil que pasa para su aprobación, a los ejecutivos de la empresa. Después de la aprobación preliminar, se elaboran los estudios de prefactibilidad y factibilidad. Estos últimos pasan entonces al Directorio y luego de su aprobación por esta instancia, pasan simultáneamente al Comité Nacional de Proyectos y al Ministerio de Finanzas. Durante esta última etapa, se buscan también las fuentes de financiamiento. En la última fase se licita, se adjudica y se ejecuta.

En Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, la gestación de proyectos se hace por la práctica misma de la empresa. Estos proyectos nacen de los trabajos continuos de las gerencias operativas de Cochabamba y Santa Cruz. Las ideas pueden ser en las áreas de exploración, explotación, comercialización, refinación y control de gasoductos. En la fase siguiente se efectúa el proyecto preliminar o de prefactibilidad, que es evaluado por la Gerencia General, por la Dirección de Planificación y por la Dirección de Finanzas. Después de este primer análisis, el proyecto pasa a la Gerencia Técnica para su aprobación y se busca el financiamiento externo en caso de no ser suficientes los recursos propios de la empresa. Cumplidas estas fases, se efectúa el estudio de ingeniería, que es el proyecto en detalle, en la unidad operativa y/o en una empresa consultora extranjera. Finalmente el estudio es sometido a aprobación del Consejo Técnico de la empresa que está compuesto por el Gerente General, el Subgerente General y los Gerentes de las Unidades de Apoyo. Finalmente, el proyecto es ejecutado. Cabe hacer notar que los proyectos no pasan en ninguna de sus instancias por el Comité Nacional de Proyectos.

Es en la Empresa Nacional de Electricidad donde se observa las mayores variantes respecto al patrón general. El ciclo de proyectos comienza con un estudio de demanda y con un inventario de recursos energéticos. Luego se seleccionan los proyectos más atractivos, se hace el perfil de los proyectos seleccionados y se efectúa el estudio de prefactibilidad. Estas fases se realizan en la Subgerencia de Planificación. En la Subgerencia Técnica se efectúa el diseño final, se hace el llamado a licitación y se procede a la construcción.

En el Servicio Nacional de Caminos se identifican los proyectos a partir de las necesidades del país en infraestructura vial, o por iniciativas que vienen del Poder Legislativo, o finalmente por convenios internacionales. Es interesante notar que en la encuesta no se hace ninguna referencia a un Plan Global de Transporte. Una vez identificados los proyectos, se sigue con el patrón establecido de

estudios de prefactibilidad, factibilidad, diseño final, financiamiento y ejecución. Cabe hacer notar la inclusión de mantenimiento.

La generación de proyectos del Instituto Nacional de Colonización está condicionada por las particularidades ecológicas de las zonas asignadas para colonización y por la experiencia del instituto. El estudio de prefactibilidad consiste en un análisis de las características del suelo y de los recursos forestales, agrícolas y ganaderos. Una vez completada esta fase, el estudio es presentado al Ministerio de Planeamiento y al de Asuntos Campesinos. Una vez aprobado por estas instancias, se busca el financiamiento de fuente externa o con recursos fiscales y se ejecuta.

En el Instituto Boliviano de Pequeña Industria y Artesanía, las ideas de proyectos de inversión nacen de las necesidades que identifica la institución a través de sus organismos técnicos y por sugerencias de los sectores vinculados a ésta. El Departamento de Planificación elabora el perfil y o discute con el sector beneficiario del proyecto. El Consejo Técnico aprueba el perfil y se busca el financiamiento APRA la elaboración del proyecto. El proyecto es elaborado por personal de la institución, con apoyo técnico de organismos internacionales; en algunos casos se recurre a estudios de consultoría. El proyecto elaborado es sometido al Comité Nacional de Proyectos y mientras dura el proceso de aprobación se busca el financiamiento. Una vez completadas las etapas anteriores, se procede a la ejecución. Cabe también hacer notar que el proyecto es sometido a evaluaciones periódicas.

#### *b) El Ciclo de Proyectos en las Corporaciones Regionales de Desarrollo*

Se constata en los informes regionales que figuran en el anexo, los siguientes dos puntos principales:

1. Existe una gran variedad de experiencias en el ciclo de proyectos de las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CRD) y aun en el interior de cada una de ellas no existe necesariamente un proceso sistemático de generación, evaluación y ejecución
2. Las CRD han ido adquiriendo progresivamente mayor autonomía respecto al Sistema Nacional de Planificación y con mayor razón, respecto al SNP.

Esta situación que se había estado presentando en la práctica, se ha visto convalidada por el D.S. 19690, que autoriza a las CRD a realizar gastos de inversión, cuyo monto no exceda el 15% de su presupuesto de la gestión y que no requieran de financiamiento externo con aval de Estado.

El caso de la CRD de Santa Cruz es bastante representativo del ciclo y en algunos casos del paradigma administrativo que siguen los proyectos de inversión. Las ideas de proyectos nacen de cualquier unidad de la CRD, provienen también de los ejecutivos o del directorio y en algunos casos son sugeridas por las comunidades locales, particularmente cuando se trata de servicios públicos. El perfil de los proyectos, que de la mayor forma a las ideas, es elaborado en las mismas unidades generadoras del proyecto, o en las organizaciones de fuera de la CRD. Estos perfiles son enviados posteriormente a la Unidad de Planificación Regional para la evaluación del perfil del proyecto y para su priorización. El perfil evaluado y establecida su prioridad, es devuelto a las unidades generadoras de la idea y a otras unidades de la CRD que elaboran, a nivel microeconómico, los estudios de prefactibilidad, factibilidad y diseño final. Estos estudios, conjuntamente con la evaluación macroeconómica de la Unidad de Planificación Regional, son enviados a la Gerencia General. Este informe técnico puede ser enviado al Comité de Proyectos, e éste es devuelto a la Gerencia General, quien a su vez lo remite a la Presidencia para su conocimiento y eventual aprobación. La Presidencia puede someter el proyecto al CAPI y según el informe del CAPI éste puede volver a la Gerencia General, o ser remitido al Directorio. Una vez aprobado el proyecto, éste vuelve a la Gerencia General, a la Unidad de Planificación Regional y a las unidades responsables del proyecto para su ejecución.

Cabe subrayar que cada fase del ciclo del proyecto, desde la idea hasta factibilidad es sometido al mismo proceso de evaluación y aprobación.

En la CRD de Cochabamba, la idea de proyectos se genera en los distintos comités de la División de Planificación Regional de la misma corporación y en otras fuentes como ser:

- a) La Dirección de Ejecución de Proyectos
- b) Las demandas de las comunidades locales, las instituciones y los comités provinciales de desarrollo
- c) Iniciativas del Gobierno Central
- d) Iniciativas de los altos ejecutivos de la Corporación

La elaboración de los perfiles se hace también generalmente en los comités de la División de Planificación Regional. Las ideas y perfiles de proyectos pasan a la División de Proyectos, donde se elabora el proyecto desde su fase de prefactibilidad hasta la de diseño final, recurriendo a consultores externos o con personal técnico propio.

El flujo que siguen los proyectos en el CRD de Potosí es bastante parecido al descrito para la CRD de Santa Cruz. Los proyectos de inversión de la CRD de Potosí nacen principalmente en base a una inventariación de recursos naturales potenciales del Departamento, al catálogo de necesidades y metas establecido en la estrategia de desarrollo regional y según presiones de sectores interesados. La unidad encargada de la identificación de un proyecto es el Departamento de Proyectos, a quien le corresponde elaborar los perfiles que pasan luego a la Gerencia de Planificación. En esta gerencia se efectúa la coordinación y compatibilización. Luego de esta primera evaluación y aprobación, los proyectos regresan al Departamento de Proyectos para que en colaboración con la Gerencia Técnica se elaboren los proyectos de prefactibilidad y factibilidad. Una vez concluidos estos estudios, éstos son enviados a la Gerencia de Planificación, que luego los pone a consideración del Consejo Técnico.

El Consejo Técnico está conformado por el Presidente de la Corporación, la Gerencia Técnica, la Gerencia Administrativa y la Gerencia de Planificación. Este Consejo determina la viabilidad técnica, económica y financiera del proyecto, además de considerar y buscar el financiamiento. Este Consejo envía los proyectos aprobados al Directorio para que éste decida en última instancia. Una vez aprobados los proyectos por el Directorio, son devueltos a las unidades administrativas para su implementación y ejecución. La ejecución y supervisión del proyecto estaría a cargo de las gerencias técnicas y administrativas.

La CRD de Oruro presenta algunas variantes con relación a los esquemas anteriores. A la Gerencia de Planificación que se encuentra casi en la cúspide de la pirámide administrativa le incumbe la tarea de desarrollar los proyectos en casi todas sus fases. Esta Gerencia prepara los planes de desarrollo y planes operativos que catalogan las ideas de proyectos en el campo industrial, agropecuario y de infraestructura. El Departamento de Planificación, que depende de la Gerencia de Planificación, dirige la preparación y evaluación de proyectos generados en la CRD, además coordina y evalúa los estudios encomendados a consultores externos. Para estas tareas el Departamento tienen una división especializada. Cabe resaltar en este esquema organizativo de la CRD de Oruro, el énfasis que se pone en el control y seguimiento de los proyectos en ejecución y operación. Las unidades ejecutoras de los proyectos son la gerencia Técnica de Proyectos –con sus Departamentos de Recursos Hídricos y Agropecuarios- y la Gerencia Técnica de Infraestructura, con sus Departamentos de Construcciones y Carreteras.

El proceso de generación de proyectos en la CRD de Chuquisaca es esencialmente endógeno, son las unidades de planificación y proyectos las encargadas de identificarlos en base a la potencialidad de la región y las necesidades poblacionales. De estas unidades el proyecto pasa a la Unidad de Elaboración y Evaluación de Proyectos, donde se elabora en secuencia, el perfil y los estudios de prefactibilidad y factibilidad. En esta unidad se toma también la decisión final. Una vez aprobado el proyecto pasa para su ejecución, al Departamento, Oficina, Programa o Dirección Sectorial respectiva. El seguimiento y la operación del proyecto queda a cargo de la Dirección del Proyecto.

En la CRD del Beni, las ideas de proyectos nacen de:

1. Las opiniones recogidas por los representantes provinciales de CORDEBENI
2. El conjunto de profesionales y técnicos de la oficina central de CORDEBENI, reunidos en el llamado Consejo Técnico Ampliado. Este consejo constituye la principal fuente
3. Las opiniones de las instancias y autoridades regionales recogidas principalmente en el Directorio de CORDEBENI.

En base a las ideas surgidas, la Unidad de Planificación realiza una primera selección según criterios que se desprenden del Plan Regional de Desarrollo. En los proyectos seleccionados se prepara el Plan Operativo Anual, que se pone a consideración del Directorio, y que una vez aprobado por éste, es puesto a conocimiento del Ministerio de Planeamiento y Coordinación y del Ministerio de Finanzas.

En la CRD de La Paz, las ideas de proyectos son formuladas en el Departamento de Planificación que elabora un perfil, el cual pasa al Consejo Técnico para su aprobación. Aprobado el perfil, el estudio de factibilidad es encomendado al Departamento de Proyectos, que luego es presentado al Directorio para su aprobación. Se busca entonces el financiamiento necesario y se pasa a la Dirección de Ejecución.

En el caso de la CRD de Tarija, las ideas de proyectos tienen fuentes diversas como ser:

- a) Planteamiento de organismos locales y regionales, como ser comités cívicos departamentales y provinciales, asociaciones de productores, comunidades campesinas, juntas vecinales y organizaciones similares
- b) Iniciativa de autoridades departamentales, provinciales y cantonales y de representantes nacionales
- c) Las direcciones y departamento de la CRD
- d) Las ofertas y sugerencias de organismos internacionales, de inversores privados y de proveedores de maquinaria y equipos

Las ideas generadas en las fuentes anteriores son analizadas por la Dirección de Planeamiento de la CD. La Dirección de Planeamiento encomienda entonces la elaboración de los perfiles a las divisiones correspondientes para luego depurarlos e incorporarlos entonces en el Plan Operativo Anual, con su respectiva prioridad. La misma Dirección de Planeamiento procede a la elaboración del Plan de Inversiones.

En el informe de Tarija se hace notar que no existe una metodología normalizada que oriente y rija el proceso de elaboración y aprobación del Plan Anual de Inversiones. Se hace notar la inexistencia de una sistematización.

### c) Conclusiones Principales

Las variantes que se presentan en el ciclo de los proyectos dependen en gran parte de la distinción entre instituciones y empresas con objetivos generales. La dimensión y la experiencia de las empresas e instituciones determinan también los procedimientos que se siguen en la preparación y ejecución de los proyectos.

En las empresas e instituciones con actividades muy específicas, la generación de proyectos se hace preponderantemente en las propias unidades técnicas. Existen además normas administrativas estandarizadas para las fases ulteriores hasta la ejecución del proyecto. La dimensión y la experiencia de la empresa o institución contribuyen también a explicar el fenómeno de generación endógena de proyectos y la mayor sistematización en su tratamiento administrativo, con rutinas bien establecidas.

En las instituciones con objetivos generales como es el caso de las Corporaciones de Desarrollo, se observa una mayor generación *exógena* de proyectos y una mayor diversidad en los procedimientos de preparación, selección y ejecución de inversiones. Esta variedad se observa entre instituciones y en el interior de ellas para el tratamiento de diferentes proyectos.

Los grados de formalización y sistematización en las Corporaciones Regionales de Desarrollo están en gran parte ligadas a la magnitud de los recursos financieros que manejan. Cabe también



hacer notar que aún cuando hay procedimientos y normas establecidas, éstas no son siempre respetadas, presentándose con frecuencia el caso de que se tomen decisiones sin haber pasado por todas las instancias. Es frecuente que proyectos sean aprobados por el Directorio e incluidos en los Planes Operativos Anuales de Inversiones con la simple presentación de perfiles, siendo así que se requería un estudio de factibilidad. La influencia de grupos de presión, incluyendo entre ellos a los proveedores de maquinaria y equipos, es frecuentemente determinante en la selección de los proyectos, al margen de consideraciones de rentabilidad económica y social.

d) *Los Mecanismos de Apoyo al Sistema Nacional de Proyectos*

i) *Inventario Nacional de Proyectos*

Algunas de las respuestas dadas al cuestionario por organismos del sector estatal incluidos en la muestra pusieron en evidencia un cierto desconocimiento del SNP y, con mayor razón, de sus mecanismos de apoyo. Esta afirmación se desprendió con claridad del alto número (10 de las 15 organizaciones entrevistadas), que indicaron no conocer el Inventario Nacional de Proyectos a cargo del Ministerio de Planeamiento. Entre las organizaciones que sí lo conocían se sugirió que él sea complementado con una información estadística adecuada, que sea difundido en todo el país, que desarrolle procedimientos para incorporar proyectos de las regiones y que los datos sean de fácil acceso.

El escaso conocimiento del Inventario Nacional de Proyectos no debe sorprender porque éste no tiene objetivos bien definidos, no está actualizado y la información no es completa. En su forma actual, el inventario consiste en una lista de proyectos, no todos evaluados, y con información muy esquemática que generalmente no va más allá de los perfiles. Cabe hacer notar, a propósito del inventario, que los recursos invertidos por el sector público en estudios de consultoría en los últimos quince años, han sido muy sustanciales y que es necesario que éstos sean reunidos en un centro computarizado. Una de las funciones del inventario es precisamente ésta.

ii) *Las fuentes de información tecnológica*

Sin duda esta información constituye no de los elementos claves del proceso de innovación. En Bolivia, dada la importancia de la inversión pública, las corporaciones regionales, las instituciones y empresas del Estado han servido con frecuencia como un vínculo de transferencia y adopción de nuevas tecnologías, cuyos resultados deberían ser objeto de un estudio especializado. A través de la encuesta se buscó conocer tanto las fuentes de información cuanto los criterios empleados por estas organizaciones para seleccionar tecnología apropiada. Entre las varias fuentes citadas se destacaron las universidades, las actividades académicas y empíricas de formación de técnicos, la labor de organismos de investigaciones y de cámaras de productores, la de los ministerios de sector, la de los departamentos de investigación de las propias empresas (COMIBOL), los proveedores de maquinaria, servicios de consultoría, asistencia técnica internacional y publicaciones especializadas.

Respecto a los criterios para seleccionar tecnología, aparece como el de mayor peso el referido al uso intensivo de mano de obra. Se menciona también el tamaño de la planta, su facilidad de manejo, la optimización y adecuación al medio. En dos casos se indicó, como criterio de selección, la recomendación efectuada por organismos de fomento externos a la empresa. En el primero la de financiadores internacionales, en el segundo la del ministerio de sector.

iii) *El recurso a empresas consultoras*

Res una práctica frecuente, como se desprendió de los resultados de las encuestas, recurrir a empresas de consultoría para preparar proyectos de inversión. De las 15 organizaciones que

respondieron a esta parte de la investigación, 13 habían conocido en el periodo 1979-1983, alguna experiencia en ese campo, que la mayoría calificó de positiva debido principalmente a que a través de ella se consiguió una transferencia de tecnología y conocimientos. Otras organizaciones consideraron el trabajo de consultoría útil, porque las empresas consultadas cumplieron con seriedad su cometido. Sin embargo, no faltaron las dificultades en esta relación (Véase Cuadro No. 8). Se indicó el reajuste del costo de los contratos de consultoría como la dificultad más seria en el trato con los consultores, también lo es la falta de comprensión por parte de las consultoras de las peculiaridades de la institución contratante. Se mencionó igualmente entre las dificultades, aunque con menor frecuencia, la inadecuación entre el estudio de consultoría y sus términos de referencia y, sorprendentemente, la falta de personal calificado en las consultoras, lo que concuerda completamente con la evaluación generalmente positiva que se hace de ellas y que ha sido mencionada más arriba. Por último, cabe destacar que los encuestadores indican también las demoras excesivas en la entrega de los estudios de consultoría, como un factor que incide negativamente.

De manera general, el juicio sobre los estudios de consultoría resultó positivo por la especialización que permite realizar trabajos para los cuales la organización que requiere estos servicios, no tiene capacidad.

#### **Cuadro No. 8**

##### **Monto de los Proyectos por Tipo de Unidad preparada en las Corporaciones Regionales de Desarrollo, 1979-1983**

<b>Corporación</b>	<b>Monto de los Proyectos preparados por Consultor Externo (Miles de U\$.)</b>	<b>%</b>	<b>Monto de los Proyectos preparados por Unidad Propia (Miles de U\$.)</b>	<b>%</b>	<b>Monto Total de los Proyectos</b>
CORDECruz	401.954.9	55.7	320.226.1	44.3	722.181.0
CORDEPAZ	30.108.0	65.5	15.889.6	34.5	45.998.0
CORDEOR	36.685.2	100.0	0.0	0.0	36.685.0
CORDEPO	29.655.2	56.1	23.195.5	43.9	52.850.0
CORDECO	1.855.0	7.9	21.659.3	92.1	23.514.3
CORDEBENI	1.833.0	36.1	3.241.0	63.9	5.074.0

El frecuente recurso a empresas consultoras no quiere decir que las corporaciones regionales, las instituciones y empresas públicas carezcan de unidades especializadas en generar, preparar y evaluar proyectos. Además estas unidades frecuentemente preparan los estudios hasta el nivel de prefactibilidad y los términos de referencia para los contratos de consultoría y evalúan en primera instancia los estudios de estas últimas. Estas tareas han sido descritas al examinar el ciclo de proyectos.

#### **iv) Las unidades de planificación**

La importancia relativa de los proyectos preparados por unidades propias y por consultores externos durante 1979-1983, aparece en el Cuadro No. 9, para las Corporaciones Regionales de Desarrollo, y en el Cuadro No. 10 para las empresas públicas e instituciones de la muestra. Desafortunadamente la información en ambos cuadros es incompleta, particularmente la del segundo cuadro.

En el caso de las Corporaciones Regionales, el caso de CORDECruz se distingue claramente de los otros casos por el monto involucrado. Probablemente debido al alto monto de los proyectos, el recurso a consultores externos es taimen elevado. Las otras Corporaciones tienen

proyectos preparados por montos sustancialmente inferiores y no se distingue un patrón claro en cuanto a la utilización de servicios de consultoría.

**Cuadro No. 9**

**Monto de los Proyectos por Tipo de Unidad preparada en las Corporaciones Regionales de Desarrollo, 1979-1983**

Corporación	Monto de los Proyectos preparados por Consultor Externo (Miles de U\$.)	%	Monto de los Proyectos preparados por Unidad Propia (Miles de U\$.)	%	Monto Total de los Proyectos
CORDECRUZ	401.954.9	55.7	320.226.1	44.3	722.181.0
CORDEPAZ	30.108.0	65.5	15.889.6	34.5	45.998.0
CORDEOR	36.685.2	100.0	0.0	0.0	36.685.0
CORDEPO	29.655.2	56.1	23.195.5	43.9	52.850.0
CORDECO	1.855.0	7.9	21.659.3	92.1	23.514.3
CORDEBENI	1.833.0	36.1	3.241.0	63.9	5.074.0

En el Cuadro No. 10, con información muy incompleta como subrayamos una vez más, se nota que el recurso a consultores externos para la preparación de proyectos es importante. Una excepción sorprendente parece ser la del Servicio Nacional de Caminos, que ha elaborado él mismo todos sus estudios de factibilidad.

En el examen de las unidades de planificación vale la pena examinar su dotación de recursos. En el Cuadro No. 11 aparecen las características de las unidades responsables de la preparación y evaluación de proyectos de las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Lo primero que llama la atención es el pequeño tamaño de esas unidades, excepto CORDEPAZ, pero en ella la participación de ingenieros es porcentualmente pequeña. Cabe también resaltar la relativa juventud de los equipos reflejada en la edad promedio y, más importante aún, la muy poca antigüedad promedio de las unidades de planificación. La poca antigüedad es indicativa de una alta tasa de rotación en el personal.

**Cuadro No. 10**

**Monto de los Proyectos por Tipo de Unidad preparada en las Corporaciones Regionales de Desarrollo, 1979-1983**

Empresa o Institución	Monto de los Proyectos preparados por Consultor Externo (Miles de U\$.)	%	Monto de los Proyectos preparados por Unidad Propia (Miles de U\$.)	%	Monto Total de los Proyectos
COMIBOL	55.000.0	52.0	50.000.0	48.0	105.000.0
ENAF	-.-	-.-	-.-	-.-	-.-
CBF	3.918.0	58.0	2.860.0	42.0	6.778.0
ENDE	8807.000.0	76.0	251.000.0	24.0	1.058.000.0
SENAC	-.-	-.-	-.-	100.0	140.860.0
SNC	-.-	-.-	-.-	-.-	-.-
INBOPIA	-.-	-.-	172.0	100.0	172.0

Fuente: Encuesta IISEC-UCB

**Cuadro No. 11****Características de las Unidades Responsables de la Preparación y Evaluación De Proyectos. Corporaciones Regionales de Desarrollo**

Corporación	No. de Profesionales en:				Profesio- nales con Post- Grado	Edad Promedio (En Años)	Antigüeda d en la Unidad (En Años)
	Ingeniería	Eco. y Adm.	Otros	Total			
CORDECH	3	2	2	7	5	n.d.	1.7
CORDECRUZ				14			
CORDEPAZ	6	9	6	21	16	38.7	2.8
CORDEOR	1	3	0	4	3	34.8	4.3
CORDECO	4	5	1	10	6	35.5	3.4
CORDEPO	1	3	0	4	4	33.3	4.8
CODETAR							
CORDEBENI	1	2	1	4	3	n.d.	1.6

Fuente: Encuesta IISEC-UCB

En el Cuadro No. 12 se observa las características del personal de las empresas e instituciones que respondieron a esta pregunta de la encuesta. Aunque la base de datos es muy limitada en este caso, se puede extraer las siguientes conclusiones tentativas: Primero, como en el caso anterior, llama la atención el pequeño tamaño de las unidades. En segundo lugar, también aparece que los equipos son jóvenes. Por último, se notará que las antigüedades en la unidad son bajas pero menos que en el caso de las Corporaciones. En el caso del Servicio Nacional de Caminos aparecería una estabilidad razonable; también se tendría esa característica en la Corporación Boliviana de Fomento.

**Cuadro No. 12****Características de las Unidades Responsables de la Preparación y Evaluación De Proyectos. Empresas e Instituciones Públicas**

Empresa o Institución	No. de Profesionales en:				Profesio- nales con Post- Grado	Edad Promedio (En Años)	Antigüeda d en la Unidad (En Años)
	Ingeniería	Eco. y Adm.	Otros	Total			
COMIBOL							
ENAF	4	0	0	4	2	42.3	0.3
YPFB							
CBF	5	2	0	7	1	37.5	4.3
ENDE							
SNC	4	1	0	5	4	36.8	7.6
INC	0	4	2	6	0	28.0	2.0
INBOPIA	0	1	0	1	0	33.0	2.0

Fuente: Encuesta IISEC-UCB

**3. Propuestas para Mejorar el Funcionamiento del Sistema Nacional de Proyectos**

A través de un rápido examen de las opiniones dadas por la muestra para mejorar el SNP se puede obtener una idea de algunos de los retos que éste deberá enfrentar para satisfacer la exigencia de los usuarios. Ciertamente algunas respuestas tradujeron la ignorancia por parte de los responsables de los organismos entrevistados de los mecanismos de acción propios de dicho sistema. Otros fueron lo

suficientemente generales como para aplicarse a cualquier institución, como por ejemplo aquellos que sugirieron un mayor dinamismo, especialización, etc.

Una sugerencia relativa a la forma de organización del SNP planteó la necesidad real de su descentralización siguiendo las regiones. Otras pidieron los criterios de evaluación de acuerdo a la naturaleza de los sectores de actividad.

En lo que concierne a las ideas para mejorar las funciones del SNP se destacan dos: la primera apuntó a difundir más ampliamente las actividades del SNP, en especial las referentes al banco de proyectos. La segunda a mejorar la “inversión institucional” capacitando al personal, disminuyendo su rotación, proporcionando recursos financieros, definiendo los criterios de selección de manera que el Estado boliviano consiga el objetivo perseguido con la creación del SNP, es decir, la racionalización de las inversiones en función de las prioridades establecidas en un plan de desarrollo, pero si no se adecuan los medios en los hechos siempre insuficientes, a la larga se dificulta la consecución de los fines propuestos. Esta falla resultó especialmente sentida por los usuarios. En el mismo sentido, se encaminó la sugerencia que pidió una acción institucional para definir claramente los criterios macroeconómicos que presiden la aceptación o rechazo de los proyectos, pues la naturaleza cambiante y la vaguedad de éstos torna el proceso de aprobación de proyectos más en una exigencia formal que un instrumento efectivo de política económica.

Un tercer conjunto de sugerencias aludió a la necesidad de que el SNP proporcione un apoyo real a la preparación, financiamiento e implementación de los proyectos. Aquí se señaló la conveniencia de robustecer la asistencia técnica de los organismos vinculados al SNP, de regionalizarlo, de simplificar los canales de apoyo y de aumentar el financiamiento para la preinversión. Una sugerencia indicó la conveniencia de suprimir el SNP.

El último tema del cuestionario pidió opiniones sobre el papel que debería tener la información tecnológica en el SNP. La mayoría de respuestas se orientaron a solicitar extender ésta en forma que sea accesible y oriente al usuario. Se sugirió también el establecimiento de un centro de información y transferencia tecnológica.

## **C. Los Incentivos a la Inversión Privada**

### **1. El Ciclo de Proyectos en el Sector Privado**

La investigación trató, por otra parte, a través de un segundo cuestionario aplicado a una muestra nacional de empresas privadas, de conocer la forma de cómo se elaboran proyectos de inversión en el sector privado, así como las relaciones de este último, con algunos mecanismos estatales del INALPRE y el INI, destinados a apoyar los proyectos del campo empresarial privado. Se seleccionaron para este fin, empresas dedicadas a distintas ramas de actividad en todo el país. De éstas, 14 resultaron sociedades anónimas, 14 de responsabilidad limitada, 6 empresas unipersonales, 2 cámaras de productores y 2 cooperativas. Las respuestas presentan algunas variaciones según la naturaleza jurídica de la firma.

Preguntadas sobre cómo se generan los proyectos de inversión, las firmas entrevistadas revelaron en este campo una importante dinámica endógena: los socios, jefes o responsables de departamentos visualizan ideas de proyectos que las proponen internamente. Estas ideas están generalmente vinculadas a la necesidad de expansión, de crecimiento de la firma, es decir, con el fortalecimiento de la empresa. Respuesta particularmente clara en el sector minero donde este criterio impulsa el desembolso de nuevas inversiones.

En las otras empresas relacionadas con la producción de bienes y servicios para el mercado interno, entra en consideración las expectativas sobre el comportamiento de la demanda basadas en distintas informaciones, entre las cuales se destacan las provenientes de revistas especializadas y de estudios previos.

Las firmas unipersonales se mueven en la generación de proyectos dentro de las líneas arriba señaladas. Sin embargo, hay una matriz que tiende a diferenciarlas de las sociedades anónimas y de responsabilidad limitada: la mayor confianza en la experiencia personal del empresario, en la “intuición”, como señala una respuesta, antes que informaciones objetivas. Cooperativas y cámaras de productores señalaron la importancia de la participación de sus asociados personales o instituciones en esta fase inicial de la puesta en marcha de proyectos.

El ciclo de elaboración de proyectos sigue de manera general, la misma pauta en las distintas firmas; va de la idea hasta la ejecución pasando por el estudio de factibilidad, ingeniería del proyecto, en ciertos casos y búsqueda de financiamiento. Algunas diferencias aparecieron en las mediciones formales que las organizaciones establecen entre las distintas etapas del proyecto, así por ejemplo, las sociedades anónimas exigen una aprobación previa de la idea por el directorio antes de pasar al estudio de factibilidad o de contraer el financiamiento. En las empresas más grandes, la idea se procesa previamente en un departamento de estudios especiales o da lugar a un rápido sondeo inicial del mercado. Las firmas unipersonales señalaron no desarrollar un ciclo especial si no ejecutan directamente las acciones para realizar la idea de proyecto.

El concurso de instituciones estatales como el Banco Minero y el Instituto Minero Metalúrgico apareció en proyectos del rubro particularmente de firmas pequeñas, como de importancia para plasmar la idea en proyecto. En cambio el INALPRE y específicamente el INI, en los casos en los cuales se recurrió a ellos, se los percibe más como un requisito legal que como un mecanismo de apoyo efectivo para elaborar el proyecto.

## 2. Los Mecanismos de Apoyo a la Inversión Privada

### a) *Las fuentes de información tecnológica*

La tecnología constituye un elemento importante en la elaboración de los proyectos. De su adecuación a las necesidades de la empresa y del mercado depende en gran medida, el éxito del proyecto. Las empresas disponen de varias posibilidades de información de las tecnologías (Ver Cuadro No. 13). Entre las tres fuentes más citadas se tiene primero el consejo de especialistas (27 opiniones), en segundo lugar los prospectos y catálogos de los proveedores y en tercero, las ferias industriales. Sin embargo, si se clasifica a las fuentes por orden de importancia y se las jerarquiza a su vez por el número de votos obtenidos, se tiene los siguientes resultados: la primera fuente está dada por el consejo de ingenieros y técnicos especializados, la segunda por el conocimiento de experiencias de empresas similares dentro y fuera del país y la tercera los prospectos y catálogos de proveedores.

Se consideró de interés averiguar los factores que contribuyen a determinar los bienes que una firma produce. Aquí los resultados apuntaron primordialmente a mostrar la importancia del mercado actual para las decisiones de producción. No faltaron, sin embargo, respuestas que destacan el valor de las tradiciones o de criterios éticos como la vocación de la firma. Asimismo, aparecieron las limitaciones naturales que enfrenta la firma como el tipo de yacimiento de importancia para las empresas mineras.

De manera general, entre los criterios en base a los cuales las empresas efectúan la selección de tecnologías y maquinarias se encontró una gran variedad de respuestas que pueden ser reducidas a cuatro categorías, no excluyentes entre sí, aunque las firmas consultadas destacaron más unas que otras: criterios personales y evaluación propia de experiencias básicas, sugerencias de técnicos y expertos externos a la empresa, relación costo-beneficio y características técnicas de la maquinaria. Siguiendo la tendencia antes señalada en las empresas unipersonales se subrayaron los criterios de experiencia propia. La gran empresa, por su parte dijo guiarse por principios de racionalidad económica y técnica.

Cuadro No. 13

## Fuentes de Información Tecnológica

Fuentes	No. de Veces que la Fuentes fue Citada por Orden de Importancia										Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Patentes y licencias adquiridas de empresas transnacionales	2	3				1					6
Contratos de tecnología "llave en mano"	2	2	1	2							7
Prospectos y catálogos de los proveedores de maquinaria y equipo	5	8	5	2	1	1		1			23
Servicios técnicos de los importadores que representan a los fabricantes de maquinaria y equipo	1	7	2	3	1						14
Información provista por los Agregados Comerciales de Embajadas Extranjeras				1	2	1				1	5
Ferias industriales	2	2	4	4	3	2	2				19
Por experiencias previas de trabajo en otras empresas de la misma rama de actividad que la empresa encuesta	5	2	5	2	2						16
Por captación de la experiencia de otras empresas en el país en la misma rama de actividad de la empresa encuestada	4	5	2	2							13
Por captación de la experiencia de otras empresas en otros países en la misma rama de actividad de la empresa encuestada	8	3	3	2			2				18
Por consejo de ingenieros y/o técnicos especializados	11	4	7	2	2		1				27
Otros	2	1									3

Las ferias industriales que se realizan desde hace algunos años en varias ciudades del país y en el exterior constituyen, de acuerdo a la opinión mayoritaria de la muestra, acontecimientos de importancia para la actividad empresarial, pues en ellas se intercambian experiencias, se adquiere información sobre productos y maquinarias, se toma contacto con proveedores y compradores y, de manera general, se promocionan los productos. Una cooperativa manifestó una opinión en contrario señalando que las ferias industriales, en muchas ocasiones, no son tales sino más bien muestras artesanales de poco interés para el industrial.

Las respuestas sobre el conocimiento del banco de proyectos de la Confederación de Empresarios Privados revelaron la poca utilidad práctica de este esfuerzo debido principalmente a la falta de información. En efecto, más de la mitad de la muestra desconocía la existencia de dicho banco. En términos relativos, este desconocimiento resulta mayor entre las firmas unipersonales (5 de 6) que entre las sociedades.

En las empresas que tenían conocimiento del banco se esperaba que éste cumpla varias funciones, desde la de asesoramiento técnico hasta la de apoyo para capta créditos blandos, pasando por el reconocimiento de su función específica: la de proporcionar nuevas ideas de inversión. Los diversos puntos de vista expresados muestran que falta, en muchos casos, una idea clara de los objetivos de un banco de proyectos que termina confundido con otros instrumentos de apoyo a la empresa. Situación que subraya la necesidad de ofrecer una información precisa sobre su funcionamiento y finalidades.

*b) El papel de las empresas consultoras*

El recurso de las firmas encuestas a empresa consultoras para la preparación de proyectos resultó bajo: sólo algo más de un tercio de ellas recurrió a este servicio en el periodo fijado por la encuesta (1979-1983). El resto no lo hizo por diversas razones. Las firmas unipersonales que en su casi totalidad no tuvieron relaciones con consultores, tampoco prepararon proyectos en los años referidos.

Las Sociedades Anónimas o de Responsabilidad Limitada elaboraron los proyectos dentro de sus propios departamentos o no hicieron inversiones en este tiempo.

Las firmas que se sirvieron de la consultoría en su mayoría tuvieron experiencias positivas, que les permitió contar con un buen concurso técnico y estudios especializados que cumplieron con su finalidad. Algunas reconocieron problemas que se presentaron especialmente por la excesiva demora en entregar trabajos y por la poca comprensión por parte de las consultoras, de las peculiaridades de la firma solicitante. A manera de resumen, se puede concluir que la labor de la consultoría fue reconocida por las empresas y cámaras de productores consultados, sea por experiencia propia o referencia, como positiva en particular por la especialización ofrecida por este servicio.

*c) El financiamiento de la preinversión*

En cuanto a la labor del INALPRE, apenas dos empresas refirieron haber tenido una experiencia positiva con él. El resto de respuestas no indica, sin embargo, la existencia de malas experiencias con esta institución, sino más bien la ausencia de relación con ella.

Las pocas firmas que recurrieron a INALPRE (11 en total) indicaron en el aspecto negativo, la tramitación morosa, la demora en desembolsos; en positivo el buen trato proporcionado por sus empleados, la aprobación oportuna de la solicitud. Sin embargo, la mayoría de empresas que respondieron a esta pregunta, en lugar de señalar aspectos positivos de la experiencia, indicaron el proyecto concreto que presentaron al INALPRE y en el curso del cual parece se dio una relación positiva.

En cuanto a la naturaleza de las relaciones con el INI, algo más de la mitad de la muestra respondió indicando que éstas fueron buenas. Aproximadamente un cuarto manifestó lo contrario y el cuarto restante no respondió, lo que parece indicar no haber recurrido a dicha institución por falta de proyectos en el periodo 1979-1983.

*d) El Financiamiento de la inversión privada*

Dado el alcance del trabajo no se puede establecer un catálogo completo y preciso de las fuentes de financiamiento de la inversión privada. El cuestionario que se aplicó no contenía, por otra parte, una pregunta al respecto. Bastará señalar dos aspectos: el primero ligado a causas estructurales y el segundo de tipo más coyuntural.

Entre las causas estructurales señalamos la insipiente del mercado de capitales en Bolivia. Aunque no se dispone de datos precisos se ha de señalar que las dos fuentes principales de financiamiento de las inversiones privadas productivas, estarían dadas por los aportes de capital del propietario – empresario y por el ahorro externo, ya sea bajo la forma de inversión directa extranjera o mediante la forma de préstamos de desarrollo otorgados por organismos multilaterales o por gobiernos amigos y administrados por el Banco Central de Bolivia y los bancos de fomento.

El problema coyuntural importante en el financiamiento es el de la desintermediación financiera que se ha producido a partir de 1983 y que se refleja en la tasa decreciente de participación del ahorro financiero en el ahorro interno. Este fenómeno puede ser observado en el cuadro siguiente 14.

En fenómeno de la desintermediación financiera, que probablemente se ha acentuado en 1984, afecta sobre todo a los préstamos para capital de trabajo, y no directamente a las nuevas inversiones. Sin embargo, las inversiones de reposición pueden verse afectadas negativamente, así como las expectativas tanto del mismo sistema financiero como de los prestatarios.



**Cuadro No. 14****Ahorro Financiero y Ahorro Interno, 1980-1983**

	1980	1981	1982	1983
1. Incremento en activos financieros <sup>a</sup>	3.588	3.949	23.306	67.205
2. Ahorro interno <sup>a</sup>	12.059	16.464	54.650	226.849
3. Tasa de intermediación (1/2) %	30	24	43	30

Fuente: E. Arispe. Informe La Paz sobre el Sistema Nacional de Proyectos, La Paz, Febrero 1985

Anexo a este documento)

<sup>a</sup> En millones de pesos bolivianos corrientes

En los activos financieros, se ha considerado los saldos al 31 de Diciembre en cuentas corrientes y cajas de ahorro del sistema bancario comercial.

La descripción del contexto anterior sirve para dar mayor relieve a las respuestas de los encuestados. Los proyectos en sus fases de financiamiento y ejecución encuentran problemas de distinto carácter, que constituyen serios obstáculos a la voluntad de la organización para realizarlos. Entre las dificultades de financiamiento, la muestra mencionó principalmente el exceso de garantías solicitadas por los organismos de crédito, a esta primera dificultad se añadió la demora en los desembolsos, en particular de los créditos de fomento refinanciados. Se mencionó también con insistencia a las políticas macroeconómicas. La siguiente respuesta es característica al respecto: la imprevisibilidad del cálculo de costos de financiamiento, particularmente cuando se trata de obtener créditos de proveedores externos.

En Cuadro No. 15 resume la importancia que dieron los entrevistados a los distintos problemas de financiamiento.

**Cuadro No. 15****Problemas en el Financiamiento de los Proyectos de Inversión**

Problema	No. de veces que el Problema fue citado en Orden e Importancia							Total
	1	2	3	4	5	6	Sin Jerarquizar	
Exceso de garantías para la obtención de financiamiento	9	3	-	1	1	-	1	14
Demora en los desembolsos de crédito de fomento o refinanciados	2	3	3	-	-	-	3	11
Demora en los desembolsos bancarios para capital de operaciones	-	-	1	-	-	1	2	4
Excesivos controles en el seguimiento del proyecto por las instituciones de financiamiento	-	-	-	-	1	-	-	1
Incertidumbre en la política macroeconómica y monetaria	6	5	3	2	-	-	4	20
Otros	-	-	-	-	-	-	1	1

Fuente: Encuesta IISEC-UCB

**3. El Papel de los Incentivos a las Inversiones**

El cuestionario se centró en la percepción de la Ley de Inversiones que tenían los usuarios y potenciales usuarios. Cabe recordar empero que la Ley de Inversiones no es el único instrumento de fomento y promoción, aunque es el más importante.

La encuesta revela un conocimiento extendido de la ley entre las empresas entrevistadas: 90% de éstas señalaron conocer de manera general los beneficios otorgados por la Ley de Inversiones. Del 10% que desconocía la ley, la mayoría se encontró entre las empresas unipersonales. Los representantes de la minería chica lamentaron que sus beneficios no alcancen a este sector.

El recurso a los mecanismos de promoción contemplados en la ley resulta mucho más bajo. Solo un 40% señaló haberse acogido a los beneficios legales para la inversión. El resto no lo hizo. Entre las principales razones de esta situación se citó: la falta de información acerca del alcance de la ley y de los procedimientos para acogerse a ella. El carácter burocrático de los trámites y su centralización en la ciudad de La Paz. La desatención de muchos sectores de actividad y la poca adecuación a las empresas. Una respuesta destacada aquí por su interés, señaló la inoperancia de los mecanismos de promoción del Estado en una situación de crisis económica y el desbarajuste del aparato de control y percepción de impuestos que anula el efecto de los beneficios de la ley.

El INI en su relación con las empresas privadas que se acogieron a él, en busca de las ventajas concedidas por la legislación, produjo reacciones como la de mayor envergadura la morosidad en la aprobación de proyectos, vino enseguida la exigencia de una documentación considerada por los respondientes como excesiva y, finalmente, la ambigüedad de los criterios de evaluación. Del lado positivo se indicó el apoyo para la obtención de créditos internacionales en los proyectos aprobados por el INI y la experiencia adquirida en el trato con la burocracia estatal. Esta situación de cierta ambivalencia frente al INI, se reflejó también en las cifras de empresas que no presentaron sus proyectos a este instituto. Algo más de la mitad de empresas respondió que sus proyectos no se acogen al INI y solamente alrededor del 40% posó por él.

Dos razones aparecieron como las más frecuentemente mencionadas para evitar este mecanismo: la primera se refiere al desconocimiento del INI y de sus funciones, la segunda a la necesidad de apresurar la ejecución del proyecto sin caer en “los engorrosos trámites exigidos”. Algunas respuestas señalaron que por la naturaleza del proyecto con mayoría de insumos nacionales, no requiere apoyo del INI.

Preguntados de manera general sobre qué mecanismo de promoción de inversiones ha utilizado la empresa, se presentó en primer lugar los incentivos fiscales y el financiamiento (30% de las respuestas en cada caso), siguió en importancia la protección arancelaria, no solo nacional sino la otorgada por los acuerdos de integración (27%). La asistencia técnica apareció en tercer lugar con el 6%. Conviene hacer notar que las respuestas dadas a esta pregunta no eran excluyentes entre sí, razón por la cual se habla de porcentajes sobre el total de respuestas.

#### Cuadro No. 16

##### Problemas en la Ejecución de los Proyectos de Inversión

Problema	No. de Veces que el Problema fue Citado por Orden de Importancia						Total
	1	2	3	4	5	Sin Jerarquizar	
Políticas macroeconómicas del gobierno	6	5	3	2	-	3	19
Cambios en la legislación tributaria y arancelaria	1	7	2	-	1	2	13
Falta de información de la evolución de precios de productos e insumos	1	-	4	1	-	-	6
Falta de asistencia técnica a costos accesibles	-	3	-	1	1	-	5

Finalmente, se buscó conocer en la muestra su apreciación del sistema de promoción de inversiones que opera en el país. Un cuarto de las empresas consultadas manifestó no encontrarse de acuerdo con los mecanismos para alentar inversiones. Otro cuarto fue de opinión contraria y la

mayoría (50%) quedó sin responder. Las razones para la primera afirmación resultaron una crítica a los actuales instrumentos de promoción de inversiones que, en contrapunto, destacaron los cambios que se desea en este campo (Ver Cuadro No. 16). Se señaló que los incentivos son reducidos, que operan con demasiada burocracia y con alto costo para el solicitante, que la eficacia de los mecanismos para alentar la inversión están condicionados al estado general de la economía, que ellos no operan en situación de inestabilidad.

A estas dificultades se añadió la demora en los desembolsos, en particular de créditos de fomento refinanciados. Luego se mencionó los problemas derivados de las políticas económicas del gobierno que afectan a la ejecución de los proyectos. Se subrayó como especialmente negativa la legislación tributaria, arancelaria, y las políticas de salarios, precios, tipo de cambio, etc. que disminuyen la previsibilidad del comportamiento del mercado.

#### 4. Sugerencias para Mejorar el Sistema de Promoción de Inversiones Privadas

Dada la importancia del Estado en una economía como la de Bolivia, se pidió a las empresas entrevistadas presentar algunas sugerencias para conseguir un apoyo estatal efectivo en la fase de preparación, financiamiento e implementación de proyecto de inversión y en el marco de esas ideas indicar el papel que deben tener las informaciones tecnológicas, una de las llaves para innovar en los proyectos y, de manera general, en las organizaciones. Se señala a continuación algunas de las respuestas más sobresalientes para cada una de las partes del ciclo del proyecto. En la fase de preparación se sugirió que el Estado podría intervenir proporcionando información estadística sobre el comportamiento del mercado, confiable y oportuna, elaborando normas de regulación para la preparación de proyectos, otorgando financiamiento ágil para estudios preliminares, creando una política macroeconómica favorable para las inversiones y dando asistencia técnica regionalizada. En el área de minería se propuso una acción gubernamental real en beneficio del minero pequeño, particularmente en la fase de exploración. Una respuesta indicó la no intervención estatal como la manera más efectiva de apoyar al sector privado.

En la fase de financiamiento se destacó la importancia de contar con líneas de crédito para las diferentes ramas de actividad en tasas de interés bajo, de desburocratizar los trámites de financiamiento crediticio.

Para la fase de implementación, el apoyo estatal se refirió básicamente al establecimiento de políticas para los distintos sectores productivos que faciliten la ejecución de los proyectos. Se señaló también la acción del Estado para mejorar las vías de comunicación, desburocratizar y regionalizar las instituciones vinculadas al sistema de promoción de inversiones y establecer una legislación tributaria justa.

La información tecnológica proporcionada por el gobierno debería ser actualizada y útil, con oficinas regionales. Otras sugerencias apuntaron a la creación de un centro de investigación tecnológica, al establecimiento de un banco de datos sobre desarrollo tecnológico, a dar mayor eficiencia a la Dirección de Normas y Tecnología del Ministerio de Industria y Comercio, a fomentar ferias y seminarios.

Pero concretamente, al pedido de presentar sugerencias para mejorar los mecanismos de inversión, las empresas entrevistadas expusieron una variedad de puntos de vista que se pueden dividir en dos grupos. El primer conjunto se refiere a las modificaciones que se podrían introducir en el sistema para darle mayor efectividad, figuran entre éstas: la desburocratización de las instituciones del sistema, repetida como se recuerda en diversas ocasiones, igualmente su descentralización y, finalmente, la difusión más amplia de los objetivos y procedimientos de los diferentes mecanismos institucionales que le están asociados.

El segundo conjunto reúne las sugerencias que tienen que ver con modificaciones de las políticas económicas del gobierno, sea en beneficio de toda la economía o de algunos sectores de ella, entre éstas se pueden mencionar: La política minero metalúrgica de impulso a la minería mediana,

créditos blandos para la agricultura, reducción de impuestos, en especial para las industrias nuevas, incentivos de diferente índole para la inversión extranjera, protección contra el contrabando, facilidades en la obtención de divisas para la industria, levantamiento de reservas fiscales. La síntesis de respuestas presentada, muestra que la pregunta ha sido entendida por algunas empresas más en sentido de sugerencias para alentar inversiones en general, que para mejorar la eficacia de los mecanismos actualmente en uso.

#### **D. Conclusiones del Diagnóstico**

Del diagnóstico y la discusión que le ha precedido en el Capítulo I, se desprenden las siguientes conclusiones:

1. Se observa una escasa coordinación de las inversiones públicas con el Sistema Nacional de Proyectos y aun menor supervisión de la ejecución de éstas por las instancias previstas por la Ley. Más grave aun, algunos proyectos público en ejecución no están contemplados en los Programas de Inversiones de los Planes Nacional de Desarrollo.  
En la actualidad, el Sistema Nacional de Proyectos y el Comité Nacional de Proyectos, o bien son ignorados por empresas y entidades públicas o bien son percibidos solamente en su función fiscalizadora. Cabe reiterar la importancia que debiera tener el Sistema Nacional de Proyectos como ente regulador de las inversiones públicas. Los proyectos con financiamientos elevados, interno e externos, inciden significativamente sobre las condiciones de desarrollo no solo en el sector productivo o en la empresa, sector o región en la que están incluidos, sino también en el resto de la economía nacional, de donde nace la necesidad de que estén coordinados y regulados por una entidad de carácter nacional. Desafortunadamente no se percibe esta función del SNP entre los agentes que serían los más interesados.  
Por otra parte, y como consecuencia de la debilidad del SNP, el seguimiento de las inversiones públicas, que es crucial para su éxito, es muy deficiente.
2. Especialmente e las corporaciones regionales de desarrollo de acuerdo con los datos recogidos por la encuesta, la mayor parte de los proyectos se quedan en el nivel de estudios de factibilidad o prefactibilidad. Pocos de ellos parecen culminar en producción o en servicios de infraestructura básica de apoyo a la producción. Es cierto que las dificultades de financiamiento pueden explicar en gran parte este fenómeno, pero también pareciera que hay otras causas que deben ser identificadas y que tienen que ver con la capacidad organizacional.
3. La legislación de inversiones ha tenido un impacto reducido tanto por la percepción de que las ventajas que ella ofrece son muy limitadas, como por el hecho de que los trámites que se deben seguir hasta alcanzar el registro son costosos y demoran demasiado por el excesivo burocratismo.  
Cabe subrayar que la burocratización de los trámites es inherente a la legislación, justamente porque ésta define con exagerada minucia los criterios de elegibilidad.  
Por otra parte, como se hizo notar en el Capítulo I, los beneficios de la legislación de inversiones dependen excesivamente de exenciones arancelarias, lo que tiene graves incidencias negativas en la asignación de recursos. Los anteproyectos de reforma que están en el tapete de discusión actualmente, no sugieren desafortunadamente modificaciones sustanciales a esta situación.
4. Las inversiones se ven perjudicadas por crisis agudas y recurrentes de liquidez durante la ejecución de los proyectos, ya sea porque los desembolsos externos e internos no se hacen a tiempo en el sector público, o porque se producen estrangulamientos de crédito o de divisas para el sector privado.
5. Se nota una débil correspondencia entre los objetivos perseguidos con las inversiones y las capacidades organizacionales de los entes ejecutores.

6. La politización excesiva de funciones técnicas en el sector público y aún en el privado, inducida por la misma escasez de recursos financieros, es otro factor limitante.  
En muchas corporaciones regionales de desarrollo se tiene una influencia excesiva de grupos de interés locales en proceso de identificación y selección de proyectos
7. Los equipos en tareas de investigación y desarrollo, generación y planificación de proyectos de inversión son pequeños y relativamente inexpertos tanto en el sector público como en el privado.
8. Las tasas de rotación del personal ejecutivo y técnico en las empresas públicas y en las Corporaciones Regionales de Desarrollo son muy altas. El fenómeno se presenta también en las empresas privadas pero de manera mucho más atenuada.
9. La inhabilidad para respetar fechas y compromisos de entrega causa perjuicios importantes. En efecto, los proyectos de inversión se ejecutan generalmente en periodos muchísimo más largos que los provistos, aumentándose de esta manera los costos inicialmente previstos y presupuestados.
10. Llama también la atención que proyectos con estudios de factibilidad terminados y aprobados demoren excesivamente en la negociación de su financiamiento y en su ejecución. Las demoras en el financiamiento se han debido en los últimos años principalmente a la calidad de las políticas macroeconómicas, que escapa al control de las empresas y de las corporaciones regionales. Con un sistema de precios e incentivos muy deformado, las organizaciones internacionales oficiales y privadas de financiamiento, se han mostrado reacias a intervenir o exigen tal cantidad de salvaguardias, que se vuelven casi inaceptables para la empresa patrocinadora del proyecto y para el país. Esto alarga las negociaciones enormemente. Pero, además de las demoras causadas por la razón anotada arriba, se ha de destacar también las debilidades negociadoras que presentan las empresas e instituciones nacionales.
11. El Instituto Nacional de Preinversión (INALPRE) es poco conocido en el país, y el monto de estudios de preinversión que ha financiado en el pasado reciente ha sido muy modesto. Parte de la ineffectividad del INALPRE se debe a la ambigüedad de sus funciones como institución crediticia y como alimentadora de proyectos para el SNP.
12. El monto y la calidad de las garantías exigidas a los prestatarios están entre los obstáculos más importantes mencionados en las encuestas de nuestro diagnóstico y en otros estudios, para lograr un amplio acceso al crédito por parte de los sectores productivos.  
El costo de los trámites de solicitud de créditos es otro obstáculo en el acceso al financiamiento de créditos. La documentación y los estudios exigidos con la solicitud del crédito exceden muchas veces lo que razonablemente se puede esperar, dados los montos solicitados y tampoco añaden mayor información, tanto respecto a la calidad del proyecto como acerca de las posibilidades de repago del préstamo a las instituciones financieras.  
La observación anterior es particularmente válida para las líneas de crédito que administra el Banco Central de Bolivia.
13. El marco institucional y legal para la adquisición y transferencias tecnológicas está muy poco desarrollado. Falta por una parte una legislación de patentes y marcas que proteja adecuadamente los derechos de propiedad de los investigadores e inventores nacionales y, por otra, se carece también de instrumentos adecuados para la compra de tecnología y el uso de patentes y marcas extranjeras.
14. Los servicios estatales de apoyo técnico a las empresas inversionistas son insuficientes. La difusión de información tecnológica, de mercados y de líneas de financiamiento es todavía demasiado limitada. Cabe resaltar sin embargo, los trabajos de las entidades de investigación agrícola.

15. Los pequeños inversionistas industriales, artesanales y campesinos, tienen un acceso difícil tanto a la información tecnológica como al crédito. Por otra parte, estos productores no son considerados elegibles para gozar de los beneficios de las leyes de fomento a las inversiones.

Para completar el detalle que se ha hecho de los aspectos referentes a la organización actual de los sistemas de promoción y seguimiento de las inversiones, cabe insistir en el contexto macroeconómico. La experiencia acumulada en el país acerca de la gestión de las inversiones públicas y privadas, muestra claramente la importancia que tienen las políticas macroeconómicas. La eficacia que tienen las políticas administrativas más específicas y más sectorializadas depende muy fuertemente de una política macroeconómica correcta. Esta conclusión está corroborada en nuestro estudio por las respuestas de los entrevistados, tanto del sector público como del privado, y se desprende también de los varios anteproyectos de reforma a los mecanismos de promoción de las inversiones.

La conducción de una política macroeconómica correcta es una condición necesaria tanto para la gestación de nuevos proyectos de inversión como para las actividades de reinversión o aún de conclusión de proyectos en actual ejecución. El tipo de cambio, o de manera más general, la política de tipo de cambio, los mecanismos de determinación de precios, las garantías legales a la inversión, la política salarial, el acceso fluido al crédito y las características de la tributación definen el marco macroeconómico en el que tienen que desenvolverse las empresas públicas y privadas, y éste debe proveer los incentivos necesarios.

Si la gestión macroeconómica es incorrecta, se coloca a administradores públicos y privados en condiciones casi imposibles de gestión y como corolario no se puede esperar inversiones productivas en montos significativos.

El sistema global de incentivos, particularmente el ofrecido por los precios relativos, tiene que funcionar bien para que aumenten las inversiones. Una de las consecuencias de desafortunadas de la hiperinflación de los últimos tres años, ha sido justamente la deformación del sistema de incentivos, lo que por una parte ha penalizado a la inversión productiva y por otra ha desviado una parte del talento empresarial del país hacia actividades especulativas.

La lucha anti-inflacionaria y el restablecimiento del sistema de incentivos tienen que ser componentes fundamentales de una política macroeconómica que cree un clima adecuado para la inversión. No se puede dejar de insistir en hebreo de que la sustitución de una política macroeconómica correcta por legislaciones más específicas de fomento a las inversiones no tendrá los efectos esperados. Este fenómeno ha sido percibido muy claramente por los ejecutivos a quienes se ha encuestado.

### **III. Propuestas para un Sistema nacional de Proyectos y de Incentivos a las Inversiones**

Este capítulo tiene por finalidad proponer algunas líneas de acción para contribuir a crear un entorno propicio para el desarrollo de las inversiones públicas y privadas. Las propuestas que se incluye se apoyan tanto en la identificación de los marcos institucionales y legales, que hemos hecho en el Capítulo I, como en las opiniones que han sido vertidas por los ejecutivos encuestados para este estudio y que han sido incorporadas en el Capítulo II de diagnóstico.

#### **A. Propuesta para el Sistema Nacional de Proyectos**

##### **1. El Sistema Nacional de Planificación**

En Sistema Nacional de Planificación, cuyas características esenciales están dadas por el D.L. 11847 del 3 de Octubre de 1974, debe seguir siendo el macrosistema en el se inscribe el Sistema Nacional de Proyectos. El Sistema Nacional de Planificación debe empero ser más funcional que lo que ha sido en el pasado, al menos en lo que se relaciona con los proyectos de inversión.

El motor del Sistema Nacional de Planificación deberá estar dado por el plan. Este documento guiará y ordenará las actividades de los distintos componentes del sistema; a su vez, éstas lo realimentarán con información. En relación con los proyectos de inversión pública, el Plan debe definir las *políticas de inversión*, subordinada a los objetivos principales. En esas políticas se señalaría los límites macroeconómicos para el gasto de inversiones en un horizonte de mediano plazo, así como los criterios de asignación *sectorial y regional*, de éstos.

Es importante subrayar, en esta parte normativa, que las políticas de inversión deben estar subordinadas a las políticas más generales de desarrollo de cada sector o región.

El programa de inversiones contenido en el Plan no debería ser una simple lista de proyectos, racionalizada es-post, sino que al contrario, debe responder a los objetivos generales incluidos en el modelo de desarrollo que éste propone. El programa de inversiones, si bien tiene el mismo horizonte de ejecución que el Plan, debe poder ser revisable marginalmente cada año con las informaciones provenientes del subsistema conformado por el Sistema Nacional de Proyectos.

Un componente muy importante del programa de inversiones está dado por el subprograma de preinversión. La preinversión constituye la primera fase de desarrollo de un proyecto y comprende las etapas de identificación, perfil, estudio de prefactibilidad y estudio de factibilidad y decisión. El subprograma de preinversiones debe ser coordinado por el Ministerio de Planeamiento, que es el organismo principal del Sistema, sobre la base de propuestas sectoriales. La definición misma del subprograma debe estar en conjunción con las políticas de desarrollo e inversión del Plan.

El Instituto Nacional de Preinversión (INALPRE) debiera poder apoyar tanto técnica como financieramente en la implementación de subprogramas de preinversiones. Cabe recordar que el INALPRE no limita sus atribuciones al financiamiento de la preinversión pública, sino que lo hace a la privada también.

##### **2. El Sistema Nacional de Proyectos**

Se ha insistido líneas arriba que el Sistema Nacional de Proyectos (SNP) es un subsistema del Sistema Nacional de Planificación y que por tanto le está subordinado. Por otra parte, se ha señalado también que el SNP debe estar normado por el Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo.

A la luz de las consideraciones anteriores se recomienda que el D.L. No. 11849 que crea el SNP, sea revisado enteramente para darle funcionalidad. El anteproyecto sugerido por la Misión BOL/80/005 del PNUD y el Banco Mundial da, a nuestro entender, las líneas generales de las reformas, pero necesita ser completado con elementos adicionales para tomar en cuenta algunos

aspectos positivos de la evolución reciente de las instituciones encargadas de la promoción y ejecución de proyectos y la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo.

El Comité Nacional de Proyectos debe constituirse en el *centro operativo* del SNP. Le incumbiría a este Comité dar al resto del sistema normas y guías que:

- a) fijen los criterios a los cuales deben sujetarse los grandes proyectos de inversión pública en sujeción a las políticas definidas en el Plan
- b) den las pautas que empleará el Comité Nacional de Proyectos para aprobar un proyecto de inversión dado e incluirlo eventualmente en el Plan Nacional de Desarrollo
- c) indiquen los pasos que se seguirá desde la presentación del proyecto por la empresa o entidad pública hasta su aprobación por el Gabinete Económico, que es la última instancia del SNP.

El Comité Nacional de Proyectos debe seguir siendo la penúltima instancia en las decisiones de selección de proyectos. El Comité debe pronunciarse sobre:

- a) La rentabilidad social de los proyectos que le son sometidos
- b) La conformidad del proyecto con la política de inversiones consignada en el Plan
- c) Las modalidades de financiamiento de los proyectos

El Comité debe analizar y recomendar al Gabinete Económico la aprobación y la inclusión en el Plan de los proyectos de inversión pública que hayan pasado por la fase de estudio de factibilidad. Asimismo, este Comité debe proponer al Gabinete Económico, previo trabajo de compatibilización entre los Ministerios de Planeamiento y Finanzas, el Plan Anual de Inversión de la Nacional. El Comité debe también conocer los informes financieros anuales de las inversiones en fase de ejecución y recomendar su aprobación al Gabinete Económico.

Cabe hacer notar que salvo casos muy excepcionales por el monto y el financiamiento externo que involucran, los proyectos de estudios de preinversión no deben pasar ni por el Comité ni por el Gabinete Económico.

Por la descripción que viene a hacerse, se puede establecer una analogía entre el Comité Nacional de Proyectos y un Consejo de Administración en una empresa privada. Las decisiones en materia de inversiones son muy similares.

La última instancia de decisión en el SNP debe seguir siendo el Gabinete Económico, pero hay que subrayar que los proyectos antes de llegar a este nivel deben pasar necesariamente por el Comité Nacional de Proyectos.

La secretaría técnica del Comité Nacional de Proyectos debe estar, como lo está ahora, en la Dirección de Proyectos del Ministerio de Planeamiento. Esta Dirección debe tener la función principal de asistir al Comité tanto en la preparación de normas y guías, como en la de indicadores para juzgar la bondad de los proyectos ya sometidos.

La relación de la Dirección de Proyecto con el Comité debiera ser directa y jerárquica. El Comité Nacional de Proyectos debería poder requerir información en lo que respecta a las inversiones, a la Dirección de Planeamiento Regional del Ministerio de Planeamiento y a las Direcciones de Empresas de los Ministerios de Planeamiento y Finanzas y del Banco Central de Bolivia.

Con las instrucciones del Comité Nacional de Proyectos, las direcciones pertinentes de los Ministerios de Planeamiento y de Finanzas elaborarán el Plan Anual de Inversiones para que sea insertado en el Presupuesto Anual de la Nación.

### 3. Las Instituciones Sectoriales y Regionales en el SNP

Los ministerios cabeza de sector tienen (o deberían tener) un papel central en el SNP. En cada sector el ministerio correspondiente tiene que fijar las políticas de desarrollo y de inversión para las empresas e instituciones que dependen de él. En un nivel más correcto, el ministerio tiene que proporcionar normas y guías para la presentación y evaluación de proyectos sectoriales, poniendo énfasis en los aspectos técnicos y en la consistencia de los proyectos, con las prioridades nacionales.



En la fase de implementación de los proyectos, los ministerios cabeza de sector tienen la muy importante tarea de controlar y seguir su desarrollo. Cabe subrayar la importancia de esta fase. Para evitar el caso frecuente de que los ministerios se conviertan en portavoces de las instituciones y empresas que les son dependientes, será necesaria la presencia de representantes de los Ministerios de Planeamiento y de Finanzas en los organismos de control. En la organización actual, estos dos últimos ministerios tienen participación en todos los directorios de las empresas públicas, conjuntamente con los representantes de los ministerios cabeza de sector.

Los ministerios con relación al SNP, estarían directamente subordinados al Comité Nacional de Proyectos. Es de hacer notar que los ministerios cabeza de sector constituirían siempre una instancia intermediaria necesaria, pero que las decisiones finales se tomarían en el Gabinete Económico, previa recomendación del Comité Nacional de Proyectos.

En algunos casos, particularmente en los ministerios del área social, éstos son responsables de la ejecución de los proyectos a la vez que de su formulación. Más frecuentemente empero, la ejecución y formulación de proyectos está a cargo de tres categorías de agentes económicos:

1. Empresas públicas
2. Instituciones descentralizadas y desconcentradas
3. Corporaciones Regionales de Desarrollo
4. Se examinará y recomendará el lugar de cada tipo de agente en el SNP.

Las empresas públicas ocupan un lugar muy importante en la formación de la inversión en Bolivia. En relación a sus inversiones se ha hecho notar ya las dificultades que se tiene para definir sus objetivos, para controlarlas y para financiarlas

Con el esquema propuesto del SNP, una parte de las dificultades mencionadas en el párrafo arriba, podrían encontrar una solución. Queda sin embargo por determinar cuál es el papel que tienen los gestores y administradores de las empresas públicas. Este problema es muy importante y ha sido con frecuencia una fuente de conflictos.

El SNP y los organismos que éste crea deben dejar un margen amplio de actuación para las iniciativas empresariales, a la vez que deben establecer la consistencia de éstas con las prioridades nacionales. Esta conciliación no es por supuesto trivial.

El principio general debiera ser el que los administradores y gestores de las empresas públicas no pueden definir las políticas nacionales de desarrollo ni de inversión, aún si éstas afectan a la utilización de los excedentes que ellas generan. En cambio, en la gestión corriente de las empresas y en la implementación de las inversiones no debieran intervenir organismos extra empresariales, salvo para hacer evaluaciones ex - post, mediante mecanismos como los Directorios En cada empresa y la obligatoriedad de presentar balances anuales y cuentas de resultados, efectuados por auditores externos al Comité Nacional de Proyectos y al Gabinete Económico. Como parte de las responsabilidades empresariales está, por su puesto, la de generar proyectos que luego deben pasar por todas las instancias previstas por el SNP para su evaluación y ejecución.

Aunque la distinción jurídica entre empresas públicas e instituciones descentralizadas es clara, se observa que su comportamiento económico es frecuentemente similar, de donde las recomendaciones que se han hecho para las empresas públicas deben valer también para ellas con algunas modificaciones relativamente menores.

Cabe destacar que está en ejecución en este momento un estudio de largo alcance sobre las empresas públicas, sus objetivos, su financiamiento, su control y su generación de información. De este trabajo se desprenderán conclusiones que vendrán a completar o a reformular las nuestras.

La legislación actual de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, que son las instituciones regionales más importantes en cuestión de proyectos, necesita ser reformada. Se necesita una nueva ley de CRD, ya que las disposiciones actuales presentan severas deficiencias, en particular las consignadas en el D.S. 19690. Además, el proceso de descentralización en el que se embarcará verosíblemente el país en los próximos años, producirá cambios importantes en la naturaleza de las CRD y es necesario estar preparando el camino para ello.

Las CRD se conectarían con el SNP a través de la Dirección de Planificación Regional del Ministerio de Planeamiento, la que a su vez recibiría pautas del Comité Nacional de Proyectos para las inversiones y le informaría de los proyectos que provienen de las CRD.

Las CRD están evolucionando hacia una autonomía cada vez mayor, lo que presenta ventajas pero también inconvenientes. Las CRD formulan y deberán seguir haciéndolo, las políticas de desarrollo y de inversión en cada región. Por otra parte, proponen y ejecutan inversiones con montos elevados con relativamente escaso control por el gobierno central, y utilizan libremente las regalías que les asigna la ley.

Dada la evolución de la situación, parece importante mantener el grado de autonomía que tienen las CRD actualmente, pero es necesario reforzar su capacidad administrativa y precisar sus formas de financiamiento. A estos últimos puntos nos referiremos más adelante.

Las inversiones de monto pequeño que no afectan al resto de las regiones, no debieran pasar pro el SNP. Los límites superiores para los gastos de inversiones exceptuadas del SNP deben ser fijadas cada año por el Comité Nacional de Proyectos. Le corresponderá a la Subsecretaría de Planificación Regional hacer el control ex – post de esos proyectos.

Se recomienda que el Comité Nacional de Proyectos debe fijar límites superiores tanto para el costo total del proyecto, como para los flujos de caja *anuales* del gasto en el proyecto. Fijando esos dos tipos de límites se puede efectuar el control de inversiones que por su monto tienen repercusiones nacionales.

Todo proyecto de inversión con monto superior al fijado por el Comité Nacional de Proyectos, independientemente de su forma de financiamiento, debe pasar necesariamente por las instancias del SNP.

Los proyectos grandes crean frecuentemente “externalidades” de una región a otra, ya sea porque absorben recursos reales que no son necesariamente regionales como porque pueden incidir sobre el tamaño de mercado de otras regiones. Por otra parte, si el proyecto necesita además financiamiento externo o aporte del Tesoro General de la Nación, esto tiene repercusiones de carácter nacional.

Los proyectos regionales grandes tienen que ser compatibilizados entre sí y con las políticas nacionales y sectoriales. Estos proyectos después de un primer examen en la Dirección de Planeamiento Regional, debieran pasar al Comité Nacional de Proyectos. Se podría sugerir que esa Dirección tenga un papel de evaluación en primera instancia y adicionalmente de registro de *todos* los proyectos preparados y en ejecución por parte de las CRD. El Comité Nacional de Proyectos podrá pedir en el caso de que políticas sectoriales estén en juego, que esos proyectos sean también examinados en los ministerios cabeza de sector.

Las CRD deben financiarse preferentemente con sus propios recursos, a saber, regalías y los impuestos departamentales que se pudiera legislar. En el caso de algunos proyectos que ya sea por su dimensión o por su naturaleza muy específica necesiten financiamiento externo, éste debe ser aprobado por el Comité Nacional de Proyectos. Se habrá de insistir en el cuidado que se debe tener con el financiamiento de proveedores, ya que éste ha creado frecuentemente compromisos para el país más allá de lo que estaba previsto. En casos muy excepcionales y solamente para las CRD de los departamentos más pobres, se otorgará transferencias del Tesoro General de la Nación. Estas transferencias no podrán ser superiores al 100% de los recursos propios de la CRD que se apoyaba de esta manera.

Las transferencias del Tesoro General de la Nación deben ser limitadas y siempre complementarias, y no sustitutivas de los esfuerzos de las CRD.

Con frecuencia las CRD confrontan problemas de financiamiento y liquidez causadas por demoras en el pago de las regalías que se les adeudan, con efecto muy negativos en el desarrollo de sus inversiones. Incumbe al gobierno central encontrar soluciones a esta dificultad.

El SNP provee el marco jurídico e institucional para el ordenamiento de los proyectos de inversión pública y secundariamente puede constituirse en un elemento de apoyo a los departamentos

de planificación y generación de proyectos de las empresas e instituciones públicas. Incumbe, sin embargo, a cada empresa o institución promocionar, generar, evaluar en primera instancia y ejecutar los proyectos aprobados. Del diagnóstico efectuado para este estudio se desprende que en la mayor parte de las empresas e instituciones públicas, las unidades de planificación son demasiado pequeñas y débiles y necesitan por lo tanto ser reforzadas tanto en personal técnico como en recursos materiales. La utilización de servicios de consultoría externa puede satisfacer los requerimientos tecnológicos de las empresas e instituciones públicas, pero aún así, es necesario que sus departamentos de planificación y evaluación definan los términos de referencia para su trabajo y que juzguen en primera instancia la calidad y la pertinencia de los estudios que les han sido encomendados.

Se puede sugerir además que las empresas e instituciones dediquen recursos a la formación de expertos evaluadores y negociadores, particularmente entre sus ingenieros. Por otra parte, el ritmo actual de rotación del personal en esas unidades de generación de proyectos debiera disminuir para permitir continuidad en las negociaciones. Cabe insistir en que las funciones de evaluación y negociación tienen que estar libres de interferencias políticas y de grupos de intereses creados, lo que tardará bastante tiempo en conseguirse y que llegará sobre todo con la afirmación institucional.

Independientemente de los cambios en el marco institucional en el que se desenvuelven las Corporaciones Regionales de Desarrollo, es necesario señalar la importancia de algunos reajustes internos en cada una de ellas.

En primer lugar, cuando se examina las listas de los proyectos de las CRD, llama la atención la diversidad de campos que abarcan. Vale la pena preguntarse si no sería más eficiente y rentable para las Corporaciones concentrarse en pocas líneas de producción, aprovechando las ventajas comparativas de cada departamento en el que están. La excesiva diversificación conduce a una dispersión de los escasos recursos y a una pérdida de eficiencia, además de que produce demoras excesivas en el financiamiento y ejecución de los proyectos.

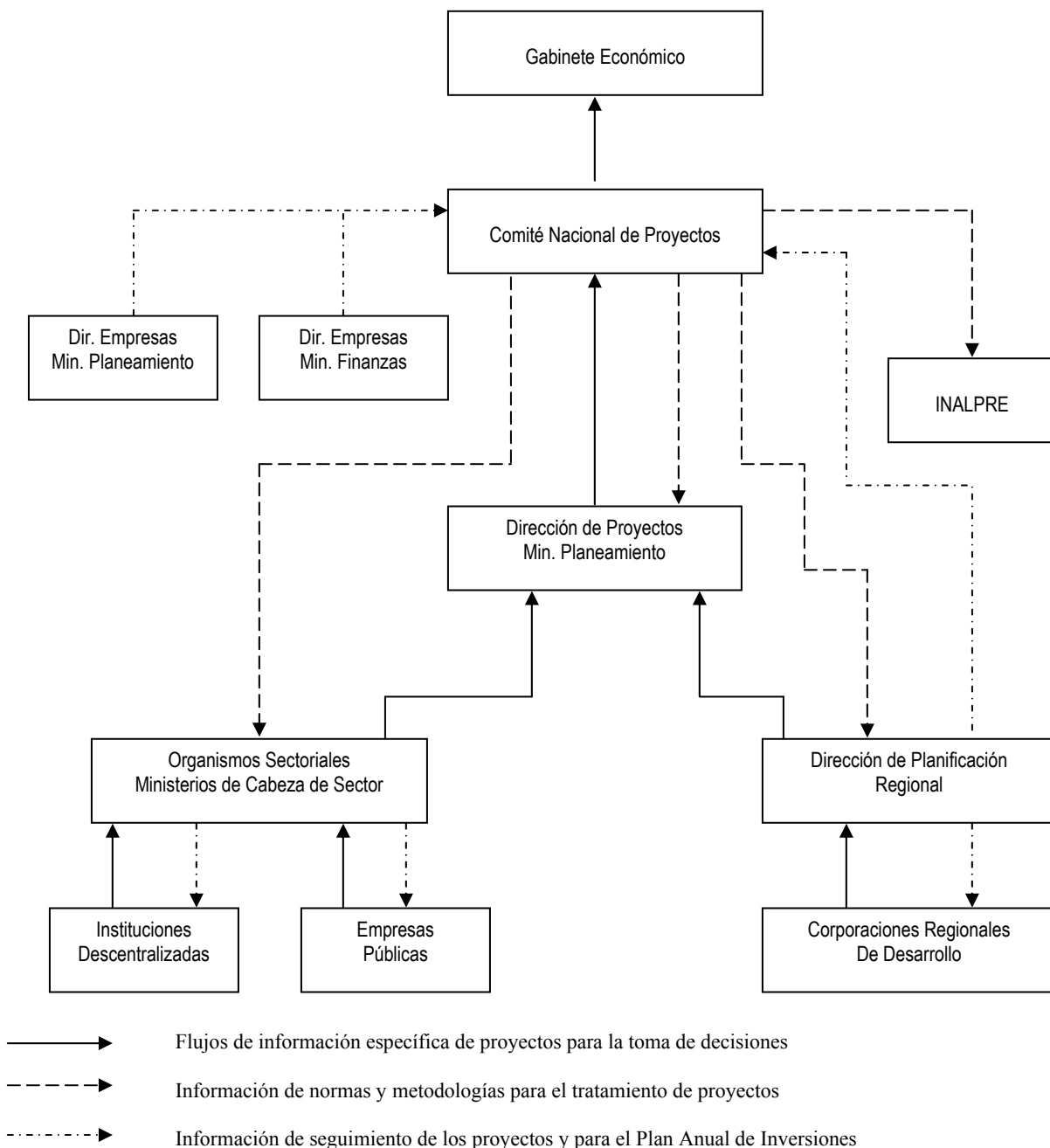
En segundo lugar, con mayor razón aún que en el caso de las empresas públicas, se puede recomendar el fortalecimiento de las unidades de planificación o generación de proyectos de las CRD. De manera general, éstas son muy pequeñas y débiles y hay que subsanar rápidamente problemas como:

- a) La falta de continuidad del personal técnico
- b) La relativa inexperiencia del personal
- c) Dependiendo de las Corporaciones, porque en algunas se presenta el fenómeno con más fuerza que en otras, la excesiva influencia de grupos de intereses locales en la selección de proyectos.

En tercer lugar, parece necesario recomendar una mayor formalización en el ciclo de los proyectos. Todas las etapas, desde la identificación hasta la ejecución, deben estar bien definidas y las tareas que corresponden a cada una de las divisiones administrativas de las Corporaciones deben estar completamente asignadas.

**Gráfico No. 3**

**Sistema Nacional de Proyectos. Flujos de Información y Decisión**



En cuarto lugar, dado el papel central que ocupan las Corporaciones en los departamentos, sería deseable que su actividad esté eslabonada con la que desarrollan las pequeñas empresas industriales y agrícolas *privadas* así como los campesinos. El encadenamiento debiera hacerse tanto hacia delante proveyendo insumos y aún crédito, como hacia atrás con subcontrataciones para producciones específicas de las empresas de las Corporaciones. Existen ya algunos ejemplos cooperativos de este tipo.

Para concluir, se sugiere que las CRD consoliden sus actuales inversiones antes de lanzarse a nuevos campos de actividad. Idealmente debieran entrar más bien en un proceso de profundización que de extensión de sus actividades.

Un resumen del esquema del Sistema Nacional de Proyectos aparece en el Gráfico No. 3

## **B. El Sistema de Desarrollo de Proyectos Privados**

### **1. Imagen - Objetivo**

La empresa privada tiene en la actualidad y deberá acrecentar en el futuro mediano su importante contribución a la oferta global de bienes y servicios. Para lograr este objetivo, las tasas de inversión privada –de fuente nacional o internacional- tienen que aumentar en relación con las observadas en el pasado. En particular, la inversión privada efectuada por nacionales debiera, en la imagen-objetivo que se propone, acrecentar su volumen y también su participación porcentual en la Formación Bruta de Capital Fijo.

Es de hacer notar que tanto el Plan de Rehabilitación y Desarrollo 1984-1987, como la Estrategia y Plan de Rehabilitación 1985-1988, elaborados en el Ministerio de Planeamiento asignan áreas de actuación muy importantes a la inversión privada, aunque también contienen elementos de dirigismo en cuanto a su composición sectorial, tanto desde el punto de vista del origen como del destino. El D.S. 21060 del 29 de Agosto de 1985, que contiene los lineamientos de la Nueva Política Económica va más allá que los documentos mencionados arriba, estableciendo la primacía del sector privado en casi todos los sectores de actividad y hace de sus inversiones uno de los pilares principales de sustentación del nuevo estilo de desarrollo.

Sin entrar en la discusión en torno a los tamaños relativos de los sectores públicos y privados, cabe empero subrayar la importancia que tienen y deben tener la iniciativa de estos últimos. Le corresponde al estado crear a su vez las condiciones macroeconómicas y de apoyo al desarrollo institucional, para que este objetivo pueda lograrse. Le corresponde también un papel *orientador* de las inversiones que establezca un equilibrio entre dirigismo secante de las iniciativas y un excesivo liberalismo, incapaz de proveer adecuadamente los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras y aún las demandas colectivas actuales, o plagado por deficiencias en la competitividad de los mercados.

Sin caer en descripciones excesivamente precisas, se puede pensar que la oferta de bienes y servicios deberá estar compuesta principalmente por bienes –particularmente alimentos- para satisfacer las necesidades básicas de la población y por productos de exportación tradicionales y no tradicionales. Se puede hacer además la conjetura de que la oferta exportable de Bolivia, tanto de productos tradicionales como de no tradicionales, con la excepción de artesanías, debe ser de productos estándar donde las consideraciones de marca juegan un papel secundario.

Cabe hacer hincapié en esa descripción de la imagen-objetivo en las exportaciones, no solamente porque generan las divisas para las importaciones necesarias y no competitivas con la producción nacional, sino también porque se convierten en vehículos importantes para la adquisición de capacidades tecnológicas nacionales. En efecto, la incursión a mercados externos exige el cumplimiento de requisitos exigentes en cuanto a precio, calidad y oportunidades de entrega, lo que obliga a las industrias involucradas a efectuar adaptaciones tecnológicas en la fase de producción inicialmente, y posteriormente en la fase de inversión. La experiencia reciente de muchos países muestra la importancia que tienen las exportaciones en la capacitación tecnológica de los países.

El Sistema de Desarrollo de Proyectos, con sus distintos componentes institucionales y con sus políticas, debe proveer el soporte para la obtención de los objetivos fijados para el sector privado. Los mecanismos del sistema deben permitir que la idea de proyecto se plasme en producción efectiva. En el Sistema se considerará los siguientes componentes:

- Mecanismos de identificación y promoción de proyectos
  - Mecanismos de incentivos a la inversión
  - Mecanismos de financiamiento
  - Mecanismos de comercialización
  - Mecanismos de apoyo y promoción de la actividad empresarial
  - Mecanismos de formación y mejoramiento de la mano de obra
  - Mecanismos de apoyo técnico para el mejoramiento de la producción
  - Mecanismos de información técnica
- Un resumen del Sistema de Desarrollo de Proyectos aparece en el Gráfico No. 4.

## 2. Mecanismos de identificación y promoción de proyectos

Una conclusión importante de la encuesta efectuada a los usuarios, cuyos resultados están contenidos en el Capítulo II, es de que la mayor parte de los proyectos privados son identificados en el seno mismo de las empresas, aprovechando la acumulación de sus propias experiencias. Este mecanismo natural de identificación debe continuar. Por otra parte, su radio de acción deberá incrementarse con el crecimiento mismo de las empresas, especialmente si se orientan hacia la exportación.

Existe una gran variedad en los procesos de identificación interna de los proyectos, dependiendo del sector de actividad de la empresa, de su dimensión y de su experiencia. Se ha de subrayar que las empresas grandes pueden tener un liderazgo en la identificación y promoción de los proyectos, algunos de los cuales pueden ser luego canalizados a pequeñas empresas con subcontratos.

Se recomienda el fortalecimiento de las unidades de planificación de las grandes empresas y, en su caso, una mayor utilización de empresas consultoras, que ayuden a precisar las ideas de proyectos hasta alcanzar la fase de factibilidad y prefactibilidad. En esta misma recomendación, se sugeriría que es necesario abaratar sustancialmente los costos de consultoría mediante una liberalización de la actual legislación al respecto.

El desarrollo de mecanismos de identificación *intra-empresa* no excluye el aporte de instituciones que tienen un carácter más colectivo. Organismos públicos y privados pueden contribuir de manera sistemática con estudios de oportunidad para inversiones, como los incluidos en los bancos de proyectos.

Cabe señalar la importancia de los perfiles de proyectos e inversión consignados en el Banco de Proyectos de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia. A un costo mínimo, los inversionistas potenciales pueden adquirir de esa fuente los perfiles de proyectos de su interés.

Gran parte de la actividad de las Corporaciones Regionales de Desarrollo en los últimos años, ha estado destinada a la elaboración de estudios, llegando frecuentemente al nivel de prefactibilidad o incluso factibilidad. Varios de esos proyectos que han encontrado dificultades en su financiamiento y/o en su ejecución, podrían ser transferidos a la iniciativa privada para que ésta los ejecute, haciendo las modificaciones del caso. Estos estudios podrían ser *vendidos* justipreciándolos a las empresas interesadas, pero el costo de esta inversión para ellas podría ser deducido de los impuestos nacionales y departamentales que gravan a sus utilidades y a su actividad productiva. La oferta de proyectos por parte de las Corporaciones Regionales de Desarrollo exige una catalogación completa de ellos, así como su sistematización y computarización.

El Inventario Nacional de Proyectos del Ministerio de Planeamiento puede también convertirse en una fuente importante de promoción de proyectos. Muchos de esos proyectos no podían ser ejecutados por las instituciones del sector público en un futuro mediano, y el país entero puede beneficiarse con su transferencia a las empresas privadas. El Inventario Nacional de Proyectos consigna generalmente perfiles de proyectos. Para algunos pocos casos se poseen estudios de prefactibilidad y factibilidad, que son propiedad de las instituciones públicas que los habían encomendado, pero que podrían ser vendidos previo avalúo de su valor de mercado. Como en el caso

mencionado arriba de la Corporaciones Regionales de Desarrollo, la compra de estos estudios debe poder ser deducible del impuesto a la renta de empresas.

Para que el Inventario Nacional de Proyectos cumpla con sus objetivos de servicio, tanto al sector público como al privado, es necesario completar el actual proceso de computarización.

Cabe señalar que los tres bancos de proyectos mencionados deben tener mucha mayor difusión que la que tienen actualmente. Se recomendaría que la información al público de los *perfiles* se haga a costos nominales; en cambio, la venta de estudios de prefactibilidad y factibilidad debe hacerse a los precios de mercado con las modalidades señaladas arriba. Se ha de subrayar una vez más la importancia de que los bancos de proyectos sean fácilmente accesibles, lo que implica que deben estar completamente computarizados.

Las universidades nacionales pueden convertirse también en un mecanismo de apoyo importante al sector productivo, tanto en la fase de identificación de proyectos como en la de asistencia técnica a la que nos referiremos más adelante. La prestación de servicios al sector productivo representa, en efecto, una manera especial de cumplir con las funciones de la universidad: docencia, investigación y extensión.

La discusión que sigue se basa en el libro del Centro Inter.-Universitario de Desarrollo Andino (CINDA), Universidad y Sector Productivo, Santiago, 1979.

La ventaja comparativa de la universidad en la fase de identificación y aún de promoción de proyectos, reside en su perspectiva crítica. Con la independencia que les caracteriza, las universidades pueden evaluar críticamente los proyectos de inversión, lo que ayudará a una buena selección de proyectos, tanto desde el punto de vista del usuario como de la sociedad en su conjunto. Los centros universitarios pueden incluso cumplir mejor esta tarea que los consultores.

Por otra parte, las universidades están dotadas frecuentemente de laboratorios y centros de experimentación mejores que los de las empresas demandantes de servicios. La combinación de capital humano y facilidades físicas puede constituirse en un mecanismo de apoyo al que podrían recurrir con más frecuencia las empresas.

Las universidades podrían dar también atención a las pequeñas y medianas empresas que, por sus dimensiones y dinámica, no tienen capacidad para identificar sus demandas ni para seleccionar adecuadamente sus tecnologías.

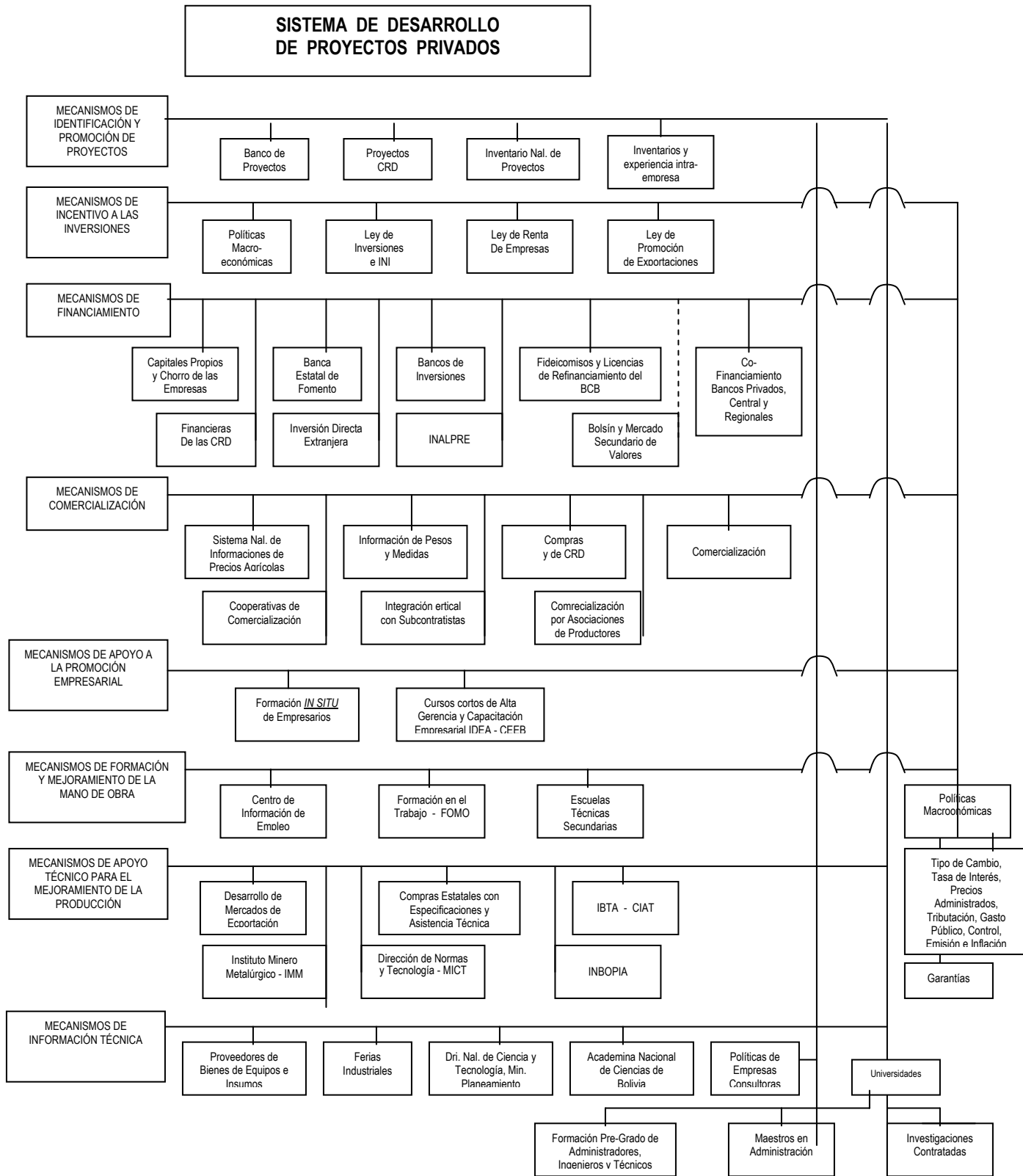
Para que las universidades del sistema aglutinado en el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB) cumplan eficientemente sus vinculaciones con las empresas se hará sin embargo necesario:

- Definir el papel de la prestación de servicios externos dentro de la actividad propiamente universitaria
- Criterios para identificar y seleccionar áreas prioritarias en la prestación de servicios
- Definir la posición de las universidades frente a los requerimientos de confidencialidad por parte de los usuarios. Este suele ser uno de los problemas más conflictivos

Crear la(s) oficina(s) de vinculación con las empresas que se encarguen de:

- Formalizar los convenios o contratos
- Den pautas para la fijación de precios por los servicios
- Efectúen actividades de difusión de los servicios que puede presta la universidad

Gráfico No. 4





En relación a la oficina de vinculación cabe acotar que además de estar presente en cada universidad, sería recomendable crear una oficina central de este tipo en el CEUB. Esta oficina central tendría mayor radio de difusión de lo que puede ofrecer el sistema en conjunto.

La vinculación de las universidades con las empresas no está ni debiera estar limitada al sector público. Es más, en las universidades del interior del país particularmente, se ha notado esfuerzos conjuntos con las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Esos vínculos deben continuar y acrecentarse. Al apoyar a las CRD se estará también apoyando indirectamente a todas las actividades productivas de la región.

### 3. Mecanismos de Incentivos a la Inversión

Los incentivos a la inversión deben ser de tipo macroeconómico. Una vez más, el tipo de cambio y la política que le está asociada, los precios administrativos y la tasa de interés, los mecanismos de determinación de los otros precios, la política salarial, el funcionamiento de los mercados financieros y las características generales de la tributación son determinantes esenciales de la inversión. Todos los elementos anteriores hacen parte del sistema global (o macroeconómico) de incentivos.

En un nivel más microeconómico y sectorial, el elemento principal de fomento a las inversiones privadas está dado por la legislación de inversiones con los beneficios y garantías que otorga. La característica general de este tipo de legislación es que los beneficios y garantías son discriminados por sectores y según diversos criterios de elegibilidad.

La actual Ley de Inversiones y las que la ha precedido, no han logrado alcanzar los objetivos que se les había asignado. La crítica principal que se les puede hacer al respecto, es de que son excesivamente reglamentarias y que hacen depender demasiado los incentivos de las liberaciones arancelarias. Los anteproyectos de reformas existentes actualmente y señalados en el Capítulo I de este informe, no resuelven tampoco este problema.

Se sugeriría las siguientes modificaciones mayores para una reforma de la Ley de Inversiones:

- i) La Ley de insistir en el carácter general de los incentivos que otorga y reducir, en consecuencia, los criterios de elegibilidad sectorial o de otro tipo.
- ii) El instrumento fiscal más importante contemplado en la Ley debiera ser el de las exenciones temporales de impuestos a la renta de empresas. Estas podrían tener una duración de 10 años para toda *nueva* empresa que desarrolle inversiones en sectores y zonas geográficas calificadas por la Ley. Se otorgaría además créditos fiscales *adicionales* a los que otorga la legislación de renta de empresas, a las reinversiones y nuevas inversiones efectuadas por empresas ya instaladas. Los créditos fiscales serían obviamente contra el impuesto a la renta de empresas.

La segunda parte del párrafo ii) implica que la Ley de Inversiones debe estar estrechamente coordinada con la legislación en vigencia de renta de empresas

Cabe subrayar una vez más que el alcance práctico de la Ley de Inversiones depende de manera crucial de las políticas macroeconómicas que están en aplicación. Los incentivos fiscales que constituyen, y van a seguir constituyendo el componente fundamental de la Ley, se ven disminuidos en un contexto de precios y tipo de cambio muy deformados; por otra parte, ellos tienen sentido si y solo si el sistema tributario funciona normalmente. Con evasión generalizada, los incentivos tributarios tienen escasa influencia en la inversión, ya que no producen un abaratamiento sensible del costo de uso del capital.

La Ley de Inversiones tiene un componente importante que a menudo permanece en segundo plano, a saber, el referido a las garantías para el inversionista. Las garantías contra nacionalizaciones arbitrarias, que reiteran los derechos de remitir utilidades y dividendos y de pagar deudas externas dentro de los límites fijados por una legislación estable, son fundamentales para el desenvolvimiento ordenado del sector privado. Pero estas garantías son y deben ser de carácter general e

independientes de las elegibilidades sectoriales, que son típicas de la legislación de fomento a las inversiones.

Un problema central en la legislación de inversiones y en el de tributación en general, es el de la inversión extranjera. El principio básico en esta materia debe ser el del tratamiento igual, tanto en términos de beneficios como de tributación a la inversión nacional y a la extranjera. El respeto a la equidad exige que se otorgue todas las garantías necesarias y se extienda las ventajas de la legislación de inversiones al capital extranjero, pero en cambio no se lo puede colocar en condiciones más ventajosas que al capital nacional. Además el país, en virtud de sus propias definiciones de sectores estratégicos o de compromisos internacionales que tienen fuerza de ley, por ejemplo la Decisión 24 del Grupo Andino, puede establecer algunas *limitaciones puntuales* al principio general anterior. Cabe hacer notar que la Decisión 24 no es tan restrictiva como muchas veces se supone y su aplicación no debiera tener en Bolivia mayores consecuencias negativas.

La legislación de inversiones es importante también porque señala los mecanismos de registro de la inversión extranjera, lo que da por una parte garantías al capital, y por otra, implica una autorización de parte del gobierno y un control para fines estadísticos y de balanza de pagos. Aún más que en el caso de los empresarios nacionales, las garantías tienen un papel crucial en el caso del capital extranjero y corresponde justamente a la Ley de Inversiones y a las instituciones que ésta contempla hacerlas efectivas. No se debe olvidar que el aspecto fundamental de la Ley de Inversiones es que ésta establece o tienen que establecer, las reglas de juego para los inversionistas.

En lo que se refiere al funcionamiento del Instituto Nacional de Inversiones (INI), se recomienda que se simplifiquen los trámites de aprobación y registro de las inversiones, se descentralicen regionalmente sus operaciones, se deleguen algunas de las atribuciones que tiene actualmente a otras instancias –particularmente en lo que respecta a la verificación de fuentes de financiamiento- y se refuerce su papel como ente promotor e informador de las posibilidades de inversión. Cabe hacer notar que si se simplifica la Ley en el sentido discutido arriba, se tendrá también como corolario más agilidad en los trámites en el INI.

Entre los mecanismos de incentivo a la inversión, se ha de incluir la legislación de promoción de exportaciones no tradicionales. Si se mantiene un tipo de cambio suficientemente alto, los incentivos deben tomar solamente la forma de devolución de aranceles de importación de las materias primas importadas incorporadas en el producto de exportación y de otros impuestos indirectos (mecanismo del “draw back”). Se puede también prever la otorgación de subsidios directos a las exportaciones. El D.S. 19048 de 13 de Julio de 1982 contempla ambos tipos de incentivos, aunque en la práctica reciente solo se aplica el “draw back”.

#### 4. Mecanismos de Financiamiento

La información disponible actualmente no permite precisar completamente las fuentes de financiamiento de las inversiones privadas. La presunción es que en la mayor parte de las actividades productivas nacionales no hay una distinción clara entre inversionistas y ahorristas proveedores de fondos. Dicho de otro modo, para una fracción muy importante de las empresas nacionales, los capitales que financian las inversiones provienen de los mismos propietarios de las empresas. A este aporte propio se le suman los fondos de inversión que pueden ser obtenidos de fuentes extranjeras y/o de instituciones estatales. Como se sabe, Bolivia carece de una Bolsa de Valores y de un mercado desarrollado donde se transen grandes volúmenes de activos financieros que pudiesen estar en manos del público. En realidad el único mercado de capitales organizado es el de los bancos. A más largo plazo se debiera tratar de desarrollar un mercado de acciones y bonos que contribuya significativamente a la asignación eficiente del capital y a una amplia distribución de los riesgos. En el futuro inmediato, cabe hacer solamente recomendaciones para un funcionamiento más eficiente del sistema bancario, en tanto financia actividades productivas e inversiones.

En lo que sigue se recomendará sobre los créditos canalizados por las Instituciones de Crédito Intermediarias, que están constituidas principalmente por los bancos de fomento y comerciales. Vale la pena insistir sobre algunos principios generales.

En primer lugar, a pesar de que sería deseable una mayor participación del financiamiento privado en la inversión privada, se debe reconocer que durante todavía largo tiempo las instituciones estatales, ya sea con líneas de refinanciamiento o con fondos propios, seguirán siendo las principales fuentes de crédito. La participación financiera privada se seguirá efectuando, como en el presente, en esquemas que le permitan compartir riesgos con el sector público. Las instituciones de crédito intermediarias privadas, por sí solas no tienen ni la capacidad financiera ni la base de información para lanzarse en operaciones a un gran número de pequeños prestatarios.

En segundo lugar, trabajos realizados en otros países y también en Bolivia, parecen indicar la conveniencia de que los créditos comporten tasas de interés que no estén subsidiadas, o lo estén ligeramente para algunos casos muy determinados. Los incentivos crediticios a la producción no deben venir por el lado de los intereses concesionarios, sino más bien por los plazos de los préstamos y por su acceso relativamente fácil, lo que implica una revisión del difícil problema de las garantías. Cuando las tasas de interés están fuertemente subsidiadas, se producen racionamientos de crédito y entonces su asignación favorece más bien a los grandes prestatarios que a los pequeños, a pesar de que estos últimos pueden tener proyectos rentables y justificables, tanto desde el punto de vista económico como social.

Habida cuenta de las dos consideraciones anteriores, el financiamiento de la inversión privada debe estructurarse alrededor de los existentes Banco Minero, Banco Agrícola, Banco Industrial y las líneas de refinanciamiento del Banco Central de Bolivia. La modalidad actual de armar paquetes de co-financiamiento con la participación de instituciones de crédito intermediarias privadas debe continuar con ligeras variantes. Las líneas de refinanciamiento del Banco Central de Bolivia proveen un excelente ejemplo en esta materia, aunque a más largo plazo sería deseable una mayor participación privada en ellas.

Los principios generales anteriores merecen algunos comentarios adicionales:

- i) El co-financiamiento de la inversión privada tiene altos costos administrativos, tanto para las instituciones de crédito como para los usuarios. Por otra parte, produce demoras significativas en la aprobación de los préstamos y en los desembolsos, como se ha señalado en el Capítulo II de diagnóstico. La superación de este problema se deberá hacer secuencialmente, insistiendo primero en mejoras administrativas internas en el Departamento de Desarrollo del Banco Central de Bolivia y en los bancos de fomento, para terminar luego con una mayor participación privada en el paquete de co-financiamiento.
- ii) La documentación y las garantías exigidas a los prestatarios son frecuentemente exageradas y desplazan del crédito a pequeños empresarios. La recomendación para superar esta dificultad sería la de que tanto el Banco Central como las instituciones Intermediarias de Crédito hagan una evaluación seria de sus procesos administrativos de otorgación de préstamos para lograr las simplificaciones requeridas y sin perder la información de riesgo crediticio que necesitan. El programa de Garantías para Créditos Productivos del Banco Central constituye una experiencia interesante en esta materia, que merece ser extendida.  
Se puede esperar, sin embargo, que la magnitud de los actuales obstáculos de acceso al crédito se reduzca en la medida en que las instituciones intermediarias vayan constituyendo historiales crediticios de sus clientes, tanto en forma particularizada como por grandes categorías sociales. Pero para llegar a constituir una buena base de información crediticia, es absolutamente necesaria la continuidad de los actuales programas de financiamiento. A más largo plazo se podría pensar en un banco computarizado y centralizado de informaciones crediticias.
- iii) En cuanto a las asignaciones sectoriales de crédito, cabe destacar algunas valiosas experiencias para las cuales se recomienda continuación y refuerzo.

Las modalidades de préstamo del Fondo Nacional de Exploración Minera (FONEM) proveen un buen ejemplo de innovación crediticia. La experiencia acumulada por el Banco Minero debe también permitir una expansión sostenida de su crédito. En cambio, el Banco Agrícola no ha podido llegar todavía de manera significativa a los campesinos y se requerirá grandes esfuerzos para lograr resultados sustanciales. Además, su cartera en mora y las dificultades administrativas que confronta llevan a pensar que esa institución no podrá cumplir plenamente las funciones que les están asignadas en un futuro inmediato, a no ser que se efectúen reformas de muy largo alcance.

- iv) Faltan todavía evaluaciones completas de las líneas de refinanciamiento que administra el Banco Central de Bolivia. La presunción es sin embargo de que ellas pueden cumplir bien su cometido su a nivel nacional se define un marco económico correcto, particularmente en cuanto a la fijación de tasas de interés realistas pero no punitivas. En un segundo plazo, la observación que se hizo más arriba acerca del encarecimiento indebido de los créditos por el costo de la tramitación de la solicitud es particularmente válida para las líneas que administra el Banco Central. Esos costos de tramitación debieran reducirse, así como la longitud del proceso de aprobación de los préstamos.
- v) El financiamiento institucional de la pequeña industria y la artesanía está adquiriendo mayor atención, pero es todavía insuficiente. Por otra parte las líneas disponibles son muy poco conocidas por los usuarios potenciales. En virtud de este comentario sería recomendable una mayor comercialización y difusión de estos créditos.

## 5. Mecanismos de Comercialización

En los mecanismos de comercialización se habrá de distinguir entre los orientados al mercado interno y aquellos que facilitan las operaciones en los mercados de exportación.

La comercialización en mercados internos se ve generalmente favorecida por el conocimiento de primera mano que tienen de ellos los productores y demandantes. Esto no quiere decir, sin embargo, que los problemas de comercialización no sean formidables. El caso más estudiado ha sido el de la comercialización de productos agrícolas y en especial de alimentos, donde se ha identificado con alguna precisión, los obstáculos y se han hecho recomendaciones importantes, que vale la pena ser recogidos.

Los mecanismos de comercialización tienen que subsanar por lo menos los tres siguientes problemas:

- a) Las deficiencias en el sistema de transporte, tanto en lo que se refiere a la infraestructura cominera como a las condiciones de competitividad de los medios de transporte
- b) La falta de un sistema nacional de uniformización de pesos y medidas, y de información de precios agrícolas
- c) La carencia de un sistema de centros de acopio y de silos de almacenamiento para gran parte de los productos agrícolas

Incentivos a la formación de cooperativas campesinas y de agricultores pueden dar soluciones parciales a los problemas a) y c). La legislación boliviana de cooperativas parece adecuada, aunque se ha hecho notar a veces que le faltan instrumentos de fiscalización para evitar abusos. El desarrollo del cooperativismo puede prever un mecanismo muy importante de comercialización. Por otra parte, el fortalecimiento institucional y financiera de la Corporación Agropecuaria Campesina (CORACA) dará también una solución importante, aunque parcial, a los problemas a) y c) mencionados. De igual manera, la Cámara Agropecuaria del Oriente puede facilitar la comercialización de la producción de sus afiliados.

Cabe subrayar que las empresas estatales, como las de la Corporación Boliviana de Fomento en el pasado, y las dependientes de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, ahora y en el futuro mediato, constituyen frecuentemente mercados asegurados y con precios relativamente estables para

los productores agropecuarios y en beneficio de estos últimos. Dado que estas empresas tienen un claro interés en la expansión de la producción de las materias primas que emplean, fijan generalmente precios de largo plazo que son suficientemente remunerativos y establecen criterios de calidad, a la vez que incursionan en actividades de asistencia técnica a los productores. Una comercialización adecuada para algunos productos destinados al mercado interno en su mayor parte, dependerá en gran medida del fortalecimiento de las empresas dependientes de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, así como del desarrollo de una capacidad negociadora entre esas empresas y las asociaciones de proveedores de materia prima.

El desarrollo de una sistema de información de precios así como de uniformización de pesos y medidas es una tarea que le incumbe al gobierno central. El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo podría encargarse de fortalecer las oficinas para esos cometidos.

La comercialización interna de productos manufacturados plantea dificultades de magnitud. Si se trata de productos estandarizados, se puede constituir redes de comercialización apelando a las actuales grandes casas comerciales. Cabe reiterar también, una vez más, la importancia de la subcontratación de empresas pequeñas por grandes y preferiblemente transnacionales.

Las compras estatales, efectuadas de manera sistemática e independientemente de los grupos de presión, pueden convertirse en un mecanismo efectivo de mercadeo y de promoción de la producción nacional. El Estado es y seguirá siendo un comprador importante de manufacturas nacionales. Para que esta actividad favorezca a la producción nacional, se recomienda el más estricto respeto a la legislación de licitaciones, completada con especificaciones técnicas claras que sean transmitidas a los adjudicatarios de los contratos de venta al Estado. En algunos casos, oficinas especializadas del gobierno podrían prestar asistencia técnica para que los productos de los contratistas cumplan con los requerimientos de manera estricta.

En referencia a la comercialización externa, se debe subrayar la importancia de:

- a) El mantenimiento del principio de la libre exportación y de las ventajas tributarias que toman la forma de devolución de impuestos (draw backs) previstos en la legislación actual
- b) La creación de sociedades de comercialización internacional para exportaciones no tradicionales
- c) La extensión de líneas de financiamiento de las exportaciones, alentando una mayor participación privada, especialmente de los bancos. La reciente liberalización de la reglamentación de operaciones de comercio exterior para la banca, constituye un paso en la dirección correcta

Las sociedades de comercialización internacional (SCI) comercializarían productos bolivianos en el extranjero, producidos o fabricados por la sociedad, por socios de la misma o por terceros. Serían sociedades de derecho privado.

Las SCI deberán registrarse en el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. A más largo plazo, harían parte del Sistema de Comercio Exterior y de los mecanismos que éste cree.

Las SCI se beneficiarán de las líneas de crédito actuales o a establecerse. Igualmente, se acogerían a los beneficios de Seguros de Exportación que podrían crearse. En complemento a estos beneficios, las SCI podrían gozar de deducciones al impuesto a la renta de empresas y aprovechar el beneficio del “draw back” cuando realicen exportaciones de productos producidos por terceros.

Las SCI pueden tener un papel importante en la promoción de nuevos mercados, en asegurar una oferta estable y en cantidades significativas de productos de exportación, en otorgar asesoría técnica e información precisa acerca de los requerimientos de los clientes extranjeros y finalmente en difundir informaciones acerca de la demanda extranjera por productos bolivianos.

Las SCI atenderían con preferencia a la producción de las pequeñas y medianas industrias, para quienes generalmente los costos de comercialización en el extranjero no altos. El comercio a través de las SCI, por las economías de escala que produce, reduciría el costo unitario de comercialización para ese tipo de empresas.

Cabe hacer notar que las Cámaras de Comercio binacionales cumplen ya en parte los objetivos de las SCI; sin embargo, su actividad no es muy sistemática y no reciben todavía los incentivos a los que se ha hecho mención arriba, para que puedan expandir sus actividades.

#### 6. Mecanismos de Apoyo y Promoción de la Actividad Empresarial

Al margen de la definición de políticas macroeconómicas correctas y de una legislación de incentivos adecuada para la inversión, a las que se ha hecho referencia, vale la pena insistir en algunos desarrollos institucionales complementarios. El más importante, sin duda alguna, es el de la capacitación empresarial. En relación a este punto vale la pena mencionar los esfuerzos que se están realizando al respecto y las tareas que se podrían cumplir en un futuro inmediato.

La formación de administradores se hace generalmente siguiendo las dos vías siguientes:

1. Por capacitación en el sistema universitario nacional o en el extranjero. La formación que reciben es de pre-grado en Departamentos de Administración de Empresas. Unos pocos efectúan estudios de post-grado en el exterior y en esos momentos se discute la creación de esos cursos en el interior del país. Sobre este punto se detalla más adelante
2. Por entrenamiento en las empresas mismas de los profesionales encargados de la toma de decisiones gerenciales. Esta capacitación *in situ* se ve frecuentemente completada con cursillos de relativamente corta duración, organizados en la empresa o fuera de ella, para temas muy específicos de administración empresarial

Cabe hacer notar que las dos modalidades de capacitación son excluyentes, por ejemplo, una formación universitaria en administración de empresas puede ser seguida por un entrenamiento más específico en el lugar de trabajo. Por otra parte y más interesante aún, la creación de Maestrías en Administración de Empresas, destinadas principalmente a ejecutivos cuya formación universitaria previa *no* ha sido en administración, permitirá un intercambio fluido y fructífero entre las dos modalidades.

En este momento, solamente la Universidad Católica Boliviana tiene en gestión un programa de este tipo. Se ha de subrayar que la Universidad Católica Boliviana preparará también administradores para las empresas ligadas al sector agropecuario y para los programas de desarrollo rural.

El fortalecimiento de los programas nacionales de Maestría en Administración de Empresas y la ampliación del número de becas en el exterior para una capacitación análoga, deberá ocupar un papel primordial en los mecanismos de apoyo a la actividad empresarial. Una característica distintiva de esos programas debe ser la de que tienen que estar estrechamente vinculados con la actividad productiva nacional y deben estar abiertos a ejecutivos superiores con formación universitaria, pero sin que esta sea necesariamente en administración. En este sentido, se recomienda que la formación empresarial de ingenieros ocupe un lugar prioritario.

Los cursos de corta duración para altos ejecutivos, pueden también contribuir significativamente a la capacitación empresarial. Cabe señalar, sin embargo, que para que éstos cumplan el objetivo señalado, tienen que ser ofrecidos de manera sistemática y estructurada. En otras palabras, los cursillos deben ser módulos de un conjunto sistemático; si no sucede esto, se corre el riesgo de ofrecer un abanico demasiado disperso de informaciones que no pueden ser utilizadas efectivamente.

Las actividades del actual Instituto Boliviano de Estudios Empresariales y del Instituto de Estudios Empresariales (IDEA), dependientes de la Confederación de Empresarios Privados que está en gestión, merecen ser apoyadas y extendidas. Estas dos instituciones ofrecen (ofrecerán) cursos y seminarios para capacitación de ejecutivos.

El personal administrativo intermedio debe seguir siendo formado en las actuales licenciaturas en Administración de Empresas que ofrece el sistema universitario boliviano. En este nivel son también importantes los aportes del sistema para-universitario y de escuelas técnicas superiores en

administración de empresas, aunque se tiene que efectuar para ésta última, un control de calidad en enseñanza que imparten.

El Instituto Boliviano de Pequeña Industria y Artesanía organiza esporádicamente, pero podría hacerlo de manera mas sistemática, cursos de administración de empresarial para los pequeños industriales y artesanos. Sería aconsejable que los servicios de formación de esta institución impartan instrucciones en técnicas de contabilidad básica, manejo del crédito y promoción y comercialización de productos. Cabe también señalar la recomendación de que se distinga claramente entre pequeña industria y artesanía, porque los problemas no son los mismos.

## 7. Mecanismos de Formación y Mejoramiento de la Mano de Obra

De manera análoga al caso de los empresarios, la formación de la mano de obra se hace siguiendo dos canales principales:

- a) En las escuelas técnicas vocacionales secundarias
- b) En los lugares de trabajo

Completada con cursillos de capacitación organizados por el Servicio de Formación de Mano de Obra (FOMO).

Existe una controversia importante, en cuyos detalles no podemos entrar, en cuanto a la eficacia de las escuelas técnicas vocacionales secundarias. Se supone frecuentemente que estas escuelas están divorciadas del mundo del trabajo, tienen costos por muy elevados por alumno y que los diplomas que otorgan se constituyen en pasaportes para la migración internacional. Sin embargo, se ha de notar que hay alguna evidencia en el país de que los egresados de las escuelas técnicas industriales ganan al inicio mayores salarios que los que han tenido una educación secundaria convencional, lo que nos llevaría a pensar que los empresarios perciben las aptitudes de los primeros como contribuyentes a la productividad.

La experiencia boliviana con educación secundaria técnica es relativamente reciente, tanto para la agricultura como para la industria y la minería. Por esta razón es difícil hacer una evaluación y recomendaciones concretas en cuanto a la efectividad de este mecanismo de formación de mano de obra. Con carácter provisional se puede hacer, sin embargo, los siguientes alcances. Primero, hay todavía serias dudas en cuanto a la calidad de las escuelas técnicas, especialmente en lo que concierne a la formación docente. En segundo lugar, las escuelas técnicas urbanas reciben generalmente un estudiantado que ha tenido poco éxito, o aún ha fracasado, en el sistema escolar convencional. Hay un proceso de selección adversa, lo que va en detrimento de la calidad. Cambiar este patrón de reclutamiento llevaría muchos años y no se logrará hasta que se internalicen los valores de una sociedad industrial y que premie al esfuerzo manual. Se debe también reconocer que las escuelas vocacionales dan aptitudes muy específicas, lo que limita las posibilidades de empleo de sus egresados; la educación secundaria convencional, al contrario, da mayor versatilidad tanto para continuar los estudios como para insertarse en el mercado de trabajo. En tercer lugar, la estructura de la enseñanza técnica secundaria debiera ser modular, con diplomas otorgados después de cada ciclo de dos años. De esta manera se atraería a estudiantes que quieren, por razones económicas por ejemplo, insertarse rápidamente en el mercado de trabajo en las mejores condiciones posibles. Igualmente se encararía el problema de las altas tasas de deserción en las escuelas técnicas.

La capacitación en los lugares de trabajo parece ser una modalidad de gran interés y donde las relaciones eficacia-costo son las más altas. Esta capacitación se hace, y debiera continuar con más ahínco, con el concurso del Servicio de Formación de Mano de Obra (FOMO). Las actividades de FOMO están destinadas a preparar mano de obra calificada o semi-calificada con cursos cortos de aprendizaje (para aspirantes) o de complementación (para trabajadores).

Falta una evaluación completa de FOMO después de más de diez años de existencia. Los resultados no han sido enteramente positivos, según el criterio de varios empleadores, además de que ha sufrido severos problemas de organización en 1980 que no han sido completamente superados. Se

hace notar también que FOMO ha diversificado demasiado su oferta de cursos, a veces en temas de escasa pertinencia. Con todo, FOMO constituye un esfuerzo interesante de capacitación de mano de obra.

En sus grandes lineamientos, FOMO sigue las experiencias de instituciones como el SENA en Colombia, o el SENAI en el Brasil, pero con cursos infinitamente más modestos. En los últimos años, ha sufrido además de una merma en sus actividades por la misma crisis económica. Pero, no cabe duda alguna de que FOMO, con algunas reformas de estructura y de funcionamiento tiene que ocupar el lugar central en los mecanismos de formación de mano de obra. La eficiencia de instituciones como FOMO, en relación con modalidades de formación técnica más escolarizadas, ha sido ampliamente demostrada en varios países. Se puede recomendar que FOMO sea reforzado tanto técnica como financieramente. La asistencia internacional puede apoyar significativamente a esfuerzos en esta materia.

La eficacia en la formación de mano de obra depende en gran medida de un funcionamiento correcto del mercado de trabajo. Es necesario que la información de empleados y empleadores sea fluida y que se establezca una jerarquía de remuneraciones que premie a la inversión en formación profesional y técnica. Se recomienda, como un aporte parcial para el buen funcionamiento del mercado de trabajo, que las escuelas técnicas vocacionales establezcan servicios de colocación de sus egresados. Como regla general, estas escuelas deben estar permanentemente vinculadas con el sector productivo. FOMO tiene que ser también muy sensible a los requerimientos de las empresas productivas.

#### 8. Mecanismos de Apoyo Técnico para el Mejoramiento de la Producción

La tecnología y la técnica ocupan un lugar central en el sistema de desarrollo de proyectos. En el mecanismo de apoyo hay que considerar dos componentes: el marco legal y el marco institucional.

En relación a la legislación de propiedad industrial, de compra de tecnología y, de manera más general, de instrumentos de transferencia tecnológica, ya se ha señalado que es completamente insuficiente. En un futuro mediano cabe mencionar la importancia del capítulo de uso de patentes y marcas extranjeras contenido en el anteproyecto de Ley de Inversiones, preparado por el Instituto Nacional de Inversiones. Se recomienda que este capítulo del anteproyecto sea retenido pero incorporado en otra ley, habida cuenta del carácter general del problema.

En cuanto a los desarrollos institucionales de apoyo técnico, cabe mencionar que un tratamiento completo exigiría una especificación por sector de actividad productiva. Este empero, va más allá de los alcances del estudio y por lo tanto nos limitaremos a algunos enunciados más bien generales.

Durante mucho tiempo, como se desprende de las enseñanzas de desarrollo tecnológico de países que comenzaron como Bolivia, las innovaciones técnicas y tecnológicas se harán sobre todo en la fase de producción, solo ulteriormente se tendrá en las fases de inversión o de creación de nuevas tecnologías. Cabe subrayar, como se ha hecho notar en muchos estudios, que la adaptación tecnológica no es un proceso pasivo; al contrario, requiere una inversión en la comprensión y usos de la tecnología, que a más o menos largo plazo desbordará hacia amplios sectores de la economía.

En la fase de producción, la innovación se hace adaptando las tecnologías recibidas a las condiciones locales. La tecnología viene básicamente incorporada e los bienes de capital, o en su caso insumos importados y es poniendo en funcionamiento óptimo esas máquinas, o incorporando eficientemente los insumos importados lo que a menudo implica adaptaciones a condiciones específicas que se pueden hacer innovaciones. Probablemente, el caso más concreto de innovación por adaptación es el de las técnicas químico-biológicas en agricultura. Se puede también encontrar casos análogos en el sector industrial.

Por las razones anotadas, pareciera ser preferible, desde el punto de vista del desarrollo tecnológico, la compra de tecnologías incorporadas en maquinaria importada, más bien que formas alternativas de transferencia como las dadas por los “Contratos llave en mano”. Los importadores de



maquinaria debieran convertirse en agentes por excelencia de asistencia técnica. El desarrollo de los mercados de exportación, por las exigencias que comporta, se convierte también implícitamente en un mecanismo de apoyo técnico.

El papel estatal en el diseño de mecanismos de apoyo técnico es relativamente limitado en comparación con la tremenda importancia que tienen las transferencias informales, particularmente aquellas que involucran limitación y aprendizaje en la adaptación de tecnologías a la producción. Las capacidades tecnológicas siguen en secuencia a la primera y crucial fase de adaptación tecnológica.

Habida cuenta de la observación anterior, es fundamental que los mecanismos de apoyo técnico y desarrollo tecnológico que promueve al estado, como el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA), el Centro de Investigaciones de Agricultura Tropical (CIAT), el Instituto Minero Metalúrgico (IMM), la Dirección de Normas y Tecnología del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, etc., coordinen sus esfuerzos con los realizados en el seno de las mismas empresas agrícolas, industriales y mineras.

Los centros estatales de asistencia técnica y desarrollo tecnológico merecen ser reforzadas técnicamente. La ayuda internacional tiene allí un papel muy importante.

Las universidades pueden también convertirse en mecanismos de apoyo técnico muy importante. La experiencia de las empresas que han contratado servicio técnicos de las universidades ha sido generalmente positiva. Sin embargo, para que el apoyo sea más eficiente, las universidades tendrán que hacer esfuerzos adicionales sustanciales en los campos de adaptación tecnológica, evitando disgregaciones que pueden pecar por falta de practicidad, y en la puntualidad y oportunidad de entrega de sus prestaciones.

## 9. Mecanismos de Información Técnica

La difusión y adopción técnica y tecnológica presentan problemas muy importantes en el Sistema de Desarrollo de Proyectos. La información técnica y tecnológica y su provisión pública juegan un papel determinante en conjunción con los factores a los que hemos hecho referencia: facilidades de financiamiento para nuevas tecnologías, calidad de la formación de los empresarios y de la mano de obra, aversión al riesgo, condiciones de oferta de insumos e infraestructura de comercialización y transporte. Los factores señalados deben estar presentes para una utilización fructífera de nuevas técnicas, tanto en agricultura como en industria.

Independientemente de las condiciones indicadas, la información tecnológica en el país necesita mucho mayor desarrollo. En el caso de la agricultura, ya se cuenta con algunos canales importantes de información, como ser las estaciones experimentales del Instituto Boliviano de Tecnología Agrícola y del Centro de Investigaciones de Agricultura Tropical, la labor de los extensionistas y las acciones de los importadores de fertilizantes, insecticidas y maquinaria agrícola. Aunque lo indicado es todavía insuficiente, se tiene una base que puede ser fortalecida. En cambio, en el sector de industria manufacturera y aún sorprendentemente en la minería, la información tecnológica es escasa, asistemática y es generalmente provista solamente por los importadores de maquinaria y equipo y por fuentes informales.

Un canal importante de experimentación y difusión tecnológica está dado por las universidades donde tanto la enseñanza como la investigación aplicada pueden apoyar fructuosamente al proceso de intercambio de tecnologías. Infelizmente esta fuente no ha sido hasta el momento aprovechada en todo su potencial.

Por su parte, las universidades bolivianas deberían establecer mecanismos de intercambio de información y experiencias tecnológicas con las empresas que pudieran demandar sus servicios. De esta manera, se daría a conocer a las empresas las políticas universitarias de prestación de servicios y principalmente sus posibilidades. Estos mecanismos tratarían de hacer coincidir la oferta de servicios de las universidades con la demanda de las empresas.

El principal mecanismo de intercambio podría estar dado por las oficinas de vinculación a las que nos hemos referido en la sección 2 arriba.

Las empresas grandes que llegan a desarrollar tecnología, sobre todo en la fase de mejoras en la producción, pueden extender sus experiencias a sus empresas subcontratistas y proveedores de insumos. En otras palabras, una organización industrial con un relativamente alto grado de integración entre sectores, tendría también la ventaja de vehicular información técnica y tecnológica.

La diversidad de experiencias tecnológicas en el campo industrial impide definición muy precisa de las transformaciones institucionales que son necesarias para su transferencia al país. Cabe sin embargo mencionar que la Dirección de Normas y Tecnología podría constituirse en un instrumento poderoso para lograr este fin. Con clientelas más específicas también podrían hacerlo el Instituto Boliviano de Pequeña Industria y Artesanía y el Servicio de Formación de Mano de Obra (FOMO). Por último, se ha de señalar la importancia de reactivar el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Por separado o en conjunto, las instituciones mencionadas deben contribuir a una mayor difusión tecnológica, a una diversificación de informaciones relacionadas con la tecnología y a un asesoramiento a quienes lo soliciten en materia de compras tecnológicas en el extranjero.

## PLAN DE ACCIÓN

### 1. Objeto

En los capítulos anteriores y principalmente en el referido al Desarrollo de un Sistema de Proyectos, se ha efectuado un diagnóstico completo, tanto desde el punto de vista legal como de funcionamiento efectivo de los mecanismos de apoyo a la inversión y se ha formulado una serie de recomendaciones. En este Plan de Acción se resume las principales recomendaciones y:

- ❖ Se da prioridad a las recomendaciones de carácter esencialmente institucional y legal
  - ❖ Se establece una secuencia de tareas para el desarrollo del sistema de desarrollo de proyectos.
- En la presentación que sigue, se ha ordenado el desarrollo de los distintos mecanismos de apoyo a la inversión comenzando por las tareas inmediatas y terminando por aquellas de cumplimiento a más largo plazo.

### 2. Acciones referidas al Sistema Nacional de Proyectos (Públicos)

#### - *Acciones a Corto Plazo*

- ❖ Asegurar el estricto cumplimiento de la Ley del Sistema Nacional de Proyectos. Ningún proyecto de inversión pública podrá ser autorizado por el Poder Ejecutivo si no ha pasado previamente por todas las instancias previstas. Solo se otorgará financiamiento interno o se aprobará financiamiento externo a los proyectos que cumplan con las prescripciones de la Ley del Sistema Nacional de Proyectos
- ❖ Dar continuidad y proveer refuerzo técnico al Comité Nacional de Proyectos. Asegurar que todos los proyectos públicos de inversión de cierta importancia pasen por este Comité
- ❖ Reforzar técnicamente a la Dirección de Proyectos del Ministerio de Planeamiento y Coordinación
- ❖ Precisar las funciones del INALPRE, separando sus actividades de financiamiento de las de promoción de la inversión y la reinversión
- ❖ Reforzar las unidades de planificación de las instituciones descentralizadas, empresas públicas y Corporaciones Regionales de Desarrollo, insistiendo en la solución de problemas como la falta de continuidad del personal técnico, la relativa inexperiencia de éste, y la excesiva influencia de grupos de interés locales en la selección de proyectos, particularmente en las Corporaciones Regionales
- ❖ Definir claramente el papel de los gestores y administradores de las empresas públicas para evitar conflictos de competencias con los órganos superiores del Sistema Nacional de Proyectos. Los gestores y administradores no pueden definir las políticas nacionales de desarrollo y de inversión, aún si éstas afectan a la utilización de los excedentes que generan las empresas públicas. En cambio, en la gestión corriente y en la implementación de las inversiones no debieran intervenir organismos extra-empresariales, salvo para evaluaciones ex – post.

#### - *Acciones a Mediano Plazo*

- ❖ Reformar el D.L. 11849 que crea el Sistema Nacional de Proyectos para darle mayor funcionalidad. La reforma de la ley deberá ser acompañada de las reglamentaciones respectivas

- ❖ Revisar en profundidad la legislación que afecta a las Corporaciones Regionales de Desarrollo, habida cuenta de las tendencias descentralizadoras que han aparecido en el país (D.L. 15307 y D.S. 19690)
3. Acciones referidas a los Mecanismos de Comercialización
- *Acciones a Corto Plazo*
    - ❖ Racionalizar el Sistema de compras estatales de productos nacionales manufacturados. Se sugiere para esto, una observación estricta de la legislación de licitaciones públicas, la especificación lo más completa posible desde el punto de vista técnico de los pliegos de licitaciones y, en algunos casos, la asistencia técnica de la oficina técnica contratante a los adjudicatarios de la licitación
    - ❖ La continuación de las prácticas de obtención de materia prima nacional de las empresas de la Corporación Boliviana de Fomento, que pasarán a las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Las exigencias en cuanto a la calidad de la materia prima, sancionada por penalizaciones a impurezas deben mantenerse, pero en cambio las empresas tienen que acrecentar su asistencia técnica a los proveedores. Una excepción importante a esta regla está dada, sin embargo, por el sistema de fijación de precios para la caña de azúcar, donde se necesita reformas importantes
    - ❖ Incrementar la asistencia técnica a las cooperativas de comercialización. Se sugiere que instituciones de apoyo al desarrollo cooperativo, tales como el Instituto Nacional de Cooperativas, el Departamento de Estudios Cooperativos de la Universidad Católica Boliviana, etc., sean reforzadas financieramente y técnicamente para que apoyen con mayor eficacia a las cooperativas
    - ❖ Asistencia estatal técnica y financiera, por un periodo fijado de antemano, a la Corporación Agropecuaria Campesina (CORACA). Esta asistencia deberá orientarse especialmente a la comercialización: transporte, centros de acopio, canales de distribución y crédito
    - ❖ Estimular al sistema bancario privado nacional a que incremente su participación en el financiamiento de operaciones de comercio exterior, particularmente de exportaciones no-tradicionales. Las modalidades específicas de los estímulos merecen un estudio detenido, que van más allá del alcance de este documento y su plan de acción
  - *Acciones a Mediano Plazo*
    - ❖ Legislar acerca de la creación de Sociedad de Comercialización Internacional y de los beneficios tributarios, crediticios y de seguros de que se gozarían
    - ❖ Crear un Sistema Nacional de Información de Precios, particularmente de productos agrícolas que también podría ser extendido a una gama de materias primas. El Sistema Nacional de Información de Precios deberá estar acompañado por una oficina de Uniformización de Pesas y Medidas
    - ❖ Promoción de exportaciones no-tradicionales y creación de oficinas en el extranjero, dependientes de los Agregados Comerciales, encargadas de la difusión de la oferta exportable boliviana y de establecer contactos entre exportadores bolivianos e importadores extranjeros. Las especificaciones técnicas de los compradores potenciales de productos bolivianos pueden tener un impacto muy significativo tanto en la producción como en la exportación

#### 4. Acciones referidas a los Mecanismos de Financiamiento

##### - *Acciones a Corto Plazo*

- ❖ Extender el acceso a los créditos del INALPRE, difundiendo los y simplificando los trámites de solicitud
- ❖ Difundir más ampliamente las líneas de refinanciamiento administradas conjuntamente por el Banco Central de Bolivia y los bancos privados comerciales. Al mismo tiempo, se sugiere efectuar reformas administrativas para simplificar y abaratar la tramitación de los créditos. La continuación de los programas es absolutamente esencial para llegar a constituir los historiales crediticios, necesarios para el desarrollo de un sistema nacional eficaz de financiamiento a las inversiones
- ❖ Mantener una política de tasas de interés realistas para una mejor asignación de recursos y distribución de riesgos. Las tasas de interés reales deben ser positivas pero no tal altas que sean punitivas para la producción. Los actuales márgenes de intermediación del sistema bancario debieran disminuir gradualmente pero a un buen ritmo. Medidas de política bancaria y crediticia que aseguren la competencia entre bancos podrían apoyar a lograr este objetivo
- ❖ La colocación de estos créditos refinanciados debe basarse, más que en intereses atractivos para el prestatario, en los plazos convenientes que ofrecen y en las garantías ligadas a la rentabilidad económica de los proyectos
- ❖ Fortalecimiento financiero del Fondo Nacional de Exploración Minera y del Banco Minero de Bolivia

##### - *Acciones a Mediano Plazo*

- ❖ Estimular una mayor participación del sistema bancario privado en el financiamiento de la inversión, ya sea mediante la creación y fortalecimiento de los bancos de inversiones, o a través de una mayor capacitación en las líneas de refinanciamiento del Banco Central
- ❖ Reformas de largo alcance en el Banco Agrícola, para sanear su cartera de préstamos y hacer accesibles sus créditos a pequeños y medianos campesinos
- ❖ Reformar la legislación vigente de fomento a las inversiones –liberándola de sus excesivas reglamentaciones- y la de renta de empresas, para atraer a la inversión directa extranjera
- ❖ Fomentar la creación de Bancos y Financieras del Desarrollo por parte de las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Los aportes de capital serían hechos por las CRD, pero estos bancos canalizarían fondos externos y nacionales hacia las inversiones productivas y de servicios. De nuevo, una modalidad recomendable sería la de co-financiamiento con la participación de la banca privada

##### - *Acciones a Largo Plazo*

- ❖ Creación de un Bolsín de Valores, donde pudieran efectuarse operaciones de compra-venta de acciones y bonos de empresas nacionales y extranjeras. El éxito del Bolsín dependerá en gran medida de una política sostenida de tasas de interés realistas en el sistema bancario

5. Acciones referidas a los Mecanismos de Promoción e Identificación de Proyectos

- *Acciones a Corto Plazo*

- ❖ Sugerir una mayor difusión de los contenidos del Banco de Proyectos de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia. Si esta institución lo requiriera, se debería proveerle de asistencia técnica para ampliar y computarizar completamente el banco de proyectos
- ❖ Completar la computarización del Inventario Nacional de Proyectos y seleccionar en él aquellos que no pudiendo ser ejecutados por el sector público porque no hay financiamiento o porque se ha registrado un cambio de política, podrían interesar a la iniciativa privada.
- ❖ Apoyar a las Corporaciones Regionales de Desarrollo a establecer bancos de proyectos, a catalogar y a ordenar todos los estudios que les han sido encomendados. Todos los proyectos deben ser sistematizados, clasificados y computarizados. Al término de este proceso, que permitirá una visión de conjunto, algunos proyectos del banco podrán ser ofrecidos a la iniciativa privada
- ❖ Sugerir a las universidades bolivianas y al CEUB, la creación de oficinas de investigación contratada y de vinculación con el sector productivo. Estas oficinas difundirán la oferta de servicios de las universidades formalizarían y ordenarían los contratos siguiendo líneas de política bien definidas

- *Acciones a Mediano Plazo*

- ❖ Simplificación de la Ley de Empresas Consultoras, para abaratar los costos de consultoría, permitiendo a la vez acceso a este campo a las universidades

6. Acciones referidas a los Mecanismos de Apoyo Técnico a la Producción

- *Acciones a Corto Plazo*

- ❖ Reforzar Técnicamente a los institutos estatales como el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA), el Centro de Investigaciones de Agricultura Tropical (CIAT) y el Instituto Minero Metalúrgico (IMM)
- ❖ Reforzar técnica y financieramente al Instituto Boliviano de Pequeña Industria y Artesanía (INBOPIA), así como a la Dirección de Normas y Tecnología del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo
- ❖ Las compras estatales de productos nacionales deben hacerse con creciente rigor en cuanto a las especificaciones técnicas, precios, calidad y oportunidad de entrega. En algunos casos, la verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos deberá hacerse con asistencia técnica de la agencia gubernamental compradora
- ❖ El sector productivo debiera prestar mayor atención a los recursos humanos y técnicos que ofrecen las universidades. A su vez, los centros de investigación universitaria tienen que sensibilizarse más a las necesidades y requerimientos de las empresas productivas y adoptar actitudes más prácticas al respecto. La coordinación del apoyo técnico de los centros universitarios de investigación debe hacerse a través de oficinas centralizadas para verificar el respeto a normas definidas por la política universitaria
- ❖ Estimular a las exportaciones de productos no-tradicionales. La incursión en mercados externos crea exigencias tecnológicas importantes, y a su vez puede convertirse en un canal indirecto de apoyo técnico

- *Acciones a Mediano Plazo*
    - ❖ Formular una política de desarrollo científico y tecnológico y los instrumentos legales de sostén de ella. En particular, la actual legislación de propiedad industrial, licencias y patentes tiene que ser modernizada
    - ❖ En correspondencia directa con el punto anterior, se sugiere retener y hacer sancionar legislativamente, el capítulo de uso de patentes y marcas extranjeras, contenido en el anteproyecto de Ley de Inversiones preparado por el Instituto Nacional de Inversiones
7. Acciones relacionadas con los Mecanismos de Formación y Mejoramiento de la Mano de Obra
- *Acciones a Corto Plazo*
    - ❖ Reforzar técnica y financieramente a FOMO. Se sugiere un programa de actividades más intenso y concentrado en algunas especialidades
    - ❖ Apoyar a los servicios nacionales de educación técnica en las tareas de administración, diseño curricular y seguimiento de los colegios secundarios técnicos
    - ❖ Crear mecanismos de vinculación de los colegios técnicos con las cámaras de productores
  - *Acciones a Mediano Plazo*
    - ❖ Extender y diversificar la educación técnica, industrial y agrícola
    - ❖ Crear estímulos fiscales para que las empresas industriales creen nuevos puestos de trabajo para aprendices y para que éstos obtengan su formación en el trabajo
    - ❖ Estimular la adquisición de calificaciones por los obreros, permitiéndoles deducir de sus impuestos a la renta, sus gastos de formación y entrenamiento
8. Acciones relacionadas con los Mecanismos de Promoción Empresarial
- *Acciones a Corto Plazo*
    - ❖ Alentar la continuación de los cursos actuales de gerencia, pero recomendar una selección más rigurosa y específica de tópicos
    - ❖ Reforzar la enseñanza universitaria de pre-grado en administración e ingeniería, insistiendo especialmente en la superación de los problemas de mejoramiento docente
    - ❖ Efectuar un control de calidad de la enseñanza de los institutos no-universitarios e formación en administración de empresas
    - ❖ Apoyar financiera y técnicamente a la gestión de programas de Maestría en Administración de Empresas. Esos programas deben estar abiertos a cualquier graduado universitario. Se pedirá además que funcionen en estrecha colaboración con las empresas potencialmente demandadoras de sus graduados
    - ❖ Asegurar a los empresarios que su actividad es deseada y protegida. El contexto macroeconómico con políticas bien definidas, sostenidas y correctas, debiera proveer las señales necesarias en cuanto a las garantías requeridas para una buena promoción empresarial
  - *Acciones a Mediano Plazo*
    - ❖ Estimular la formación de un Instituto de Administración —estrechamente vinculado a las cámaras de comercio e industria y a las confederaciones que las agrupan— que provea

cursos cortos de capacitación, constituya un banco para el estudio de casos y un centro de documentación y efectúe investigaciones generales sobre el comportamiento empresario en el medio boliviano

9. Acciones ligadas a los Mecanismos de Información Técnica

- *Acciones a Corto Plazo*

- ❖ Estimular la realización de Ferias Industriales, donde participen importadores y representantes de los fabricantes de maquinaria y equipo
- ❖ Favorecer las actividades de información y extensión de los institutos estatales de investigación y tecnología (IBTA, CIAT, IMM, ..., etc.). En algunos casos, se sugiere dotar a estas instituciones de presupuestos especiales para esta tarea
- ❖ Difundir los alcances de la oferta de servicios técnicos que pueden proveer las universidades

10. Acciones referidas a los Mecanismos de Incentivo a la Inversión

- *Acciones a Corto Plazo*

- ❖ Sostener un contexto macroeconómico que no penalice a la actividad productiva. Es crucial mantener una política realista para aquellos precios que tienen una incidencia en la economía en su conjunto como ser: tipo de cambio, tasa de interés, precios de carburantes, tarifas de transporte y de otros servicios básicos y salario mínimo nacional. La política realista de precios no es independiente del control de la inflación

- *Acciones a Mediano Plazo*

- ❖ Reforma de la Ley de Inversiones y de las instituciones que ésta crea para darles mayor dinamismo. La simplificación de la legislación podría hacerse según los lineamientos propuestos en el Capítulo III.