



Propuesta de políticas públicas para la agricultura familiar. De CIOEC al gobierno de Bolivia

2020



**Propuesta de políticas públicas
para la agricultura familiar.
De CIOEC al gobierno de Bolivia**

© 2020 Confederación de Organizaciones
de Productores Familiares del Mercosur Ampliado
(COPROFAM) © 2020 Coordinadora de Integración de
Organizaciones Económicas Campesinas (CIOEC Bolivia)

Proyecto PDRT FIDA-COPROFAM

Sede del proyecto:

Programa FIDA Mercosur CLAEH
Edificio Mercosur
Luis Piera 1992, piso 2
Montevideo, Uruguay
Tel./Fax: (598) 2413 6411 - 2413 6381
Email: info@fidamercosur.org

**Coordinadora de Integración de Organizaciones
Económicas Campesinas (CIOEC Bolivia)**

Calle Beni n.º 285 esq. Dpto. Pando
Zona Challapampa, a dos cuadras de la terminal de buses
La Paz, Bolivia
Casilla Postal: 11156
Tel./Fax: (591 2) 2145050
Email: cioec@cioecbolivia.org
<http://www.cioecbolivia.org.bo>

Autoría del documento

Sandra Marca Uscamayta

Edición

Programa FIDA Mercosur CLAEH
Departamento de Publicaciones, Universidad CLAEH
Zelmar Michelini 1220, 11100 Montevideo, Uruguay
Email: publicaciones@claeu.edu.uy

Diseño y maquetación

Eliana Gonnet, Sofía Algorta, Luis Bellagamba

Imágenes

Bancos de fotos de COPROFAM,
FIDA Mercosur CLAEH y gratuitos

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	4
1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	6
1.1. INTRODUCCIÓN	6
1.2. JUSTIFICACIÓN	6
1.2.1. DIMENSIÓN E IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR.....	7
1.2.2. REGISTRO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR. QUIÉNES SOMOS, DÓNDE ESTAMOS, CUÁLES SON NUESTRAS NECESIDADES Y CUÁL ES NUESTRO APORTE	7
1.2.3. LOS PILARES DE LA POLÍTICA PÚBLICA	8
1.2.4. LOS AGRICULTORES FAMILIARES SON TAMBIÉN TRABAJADORES RURALES CON DERECHOS	8
1.2.5. COOPERACIÓN SUR-SUR CON PERÚ	8
2. EL MARCO JURÍDICO Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS VIGENTES	10
2.1. EL MARCO	10
2.2. INSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR	10
2.2.1. SEGURIDAD JURÍDICA	10
2.2.2. TECNOLOGÍA ADECUADA A LA AGRICULTURA FAMILIAR.....	11
2.2.3. RÉGIMEN IMPOSITIVO DIFERENCIADO	12
3. LAS PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA.....	15
3.1. SEGURIDAD JURÍDICA PARA SUJETOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR	15
3.1.1. JUSTIFICACIÓN POLÍTICA.....	15
3.1.2. JUSTIFICACIÓN TÉCNICA.....	16
3.1.3. METODOLOGÍA	17
3.1.4. PRESUPUESTO	17
3.2. TECNOLOGÍA ADECUADA A LA AGRICULTURA FAMILIAR	18
3.2.1. PROPUESTA POLÍTICA.....	18
3.2.2. PROPUESTA TÉCNICA.....	19
3.2.3. METODOLOGÍA.....	21
3.2.4. PRESUPUESTO.....	24
3.3. DIFERENCIACIÓN TRIBUTARIA	25
3.3.1. JUSTIFICACIÓN POLÍTICA	25
3.3.2. PROPUESTA TÉCNICA	26

RESUMEN EJECUTIVO

Bolivia cuenta con más de 11 millones de habitantes el 62,2% de población de origen indígena, tiene 861.927 unidades productivas de las cuales 724.375 son pequeños predios que articulan a 2 millones de agricultores familiares de origen campesino, indígena e intercultural, quienes están organizados hace 30 años en organizaciones económicas campesinas y vienen desarrollando actividades económicas produciendo alimentos exóticos respondiendo a la demanda nacional e internacional.

Es ineludible el avance que se ha registrado en Bolivia, sin embargo, hasta el momento no se ha logrado la atención de políticas públicas en beneficio del 90 por ciento de las unidades productivas, puede ser por la poca voluntad política de las autoridades y también por la claridad de propuestas planteadas desde el sector.

En este marco la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia (CIOEC Bolivia) y la COPROFAM han venido trabajando en propuestas de políticas públicas **que permitan un cambio estructural en el fortalecimiento y desarrollo de la agricultura familiar, como es la priorización de la seguridad jurídica del sector**, que es un principio de derecho, que nos permi-

tirá la correcta aplicación de las políticas públicas diferenciadas.

Hoy proponemos ordenar las acciones para lograr el desarrollo sostenible. En el caso del Registro de la Agricultura Familiar, se han venido saltando pasos directamente pasando al censo, no permitido avanzar con este importante instrumento legal, que genera un documento que identifica a los productores de la agricultura familiar, otorgándoles vida jurídica (carnet de identidad o certificado de nacimiento).

La seguridad jurídica nos abre la puerta también, a que el ente recaudador en este caso impuestos nacionales, pueda buscar la mejor forma, de dar alternativas de propuestas tributarias diferenciadas para el sector, Se podría encontrar ventajas, para mejorar la competitividad de la agricultura familiar, en base a una legislación tributaria que permita a este sector primero tributar, segundo dar la posibilidad de abrirles mercados y hacerles la apertura de mercado el Estado está en la obligación y necesidad de concederles ventajas, para que puedan tributar bajo condiciones especiales y específicas, dado el papel estratégico que la agricultura familiar juega para el desarrollo general de la economía boliviana y en especial de sus territorios rurales.

Para lograr mayores índices de crecimiento en el sector productivo, los productores de la agricultura familiar en primer lugar buscan garantizar la seguridad jurídica, basado en ello se propone las siguientes políticas públicas: a) obtener la Personalidad Jurídica; b) las tecnologías apropiadas, su conocimiento, acceso y adopción y c) Reducir el peso tributario.

El propósito de las políticas públicas es orientar la intervención integral del Estado para mejorar el desempeño y

los resultados de los agricultores y agricultoras familiares, con base en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en el marco de los procesos de desarrollo e inclusión social, en beneficio de la población rural, enfocado en “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo” y el segundo dirigido a “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria, la mejora de la nutrición y la promoción de la agricultura sostenible”, en el marco del Decenio de la Agricultura Familiar.



1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

1.1. Introducción

El impulso económico mundial y de la región está debilitado, Bolivia no es la excepción es urgente llevar adelante reformas estructurales, la agricultura familiar es una alternativa al desarrollo económico, político y social **estable y sostenible**.

El modelo económico de Bolivia es Plural dándonos oportunidades reales de desarrollo, para cada uno de los sectores, la Constitución Política del Estado, en su artículo 306 señala que la economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. La economía comunitaria nos permite establecer alianzas y articular las diferentes formas de organización económica sobre los principios de reciprocidad, igualdad, complementariedad, solidaridad, redistribución, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia.

En este marco para avanzar en el fortalecimiento de la agricultura familiar, **es necesario consolidar la seguridad jurídica, que es un principio de derecho**, dando cumplimiento a las disposiciones legales, del registro de los pequeños productores, permitiendo la correcta aplicación de las políticas públi-

cas para el sector, así como el respaldo de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial a los derechos y deberes que tienen las personas en virtud de las normativas. Desde una proyección económica, cuando existe certeza jurídica son posibles los emprendimientos formales productivos y comerciales. Será posible aplicar con mayor nivel de focalización y justicia, herramientas impositivas, crediticias, estímulo a la generación de empleos dignos y decentes, a mayor escala.

Los productores de la agricultura familiar invertirán en la medida que tengan aseguradas la supervivencia, cuenten con seguridad para mercado (precios, costos, competencia, certificación local e internacional, inversión, etc.). La inversión puede darse por ejemplo en activos financieros, activos reales y activos intangibles (conocimiento, ciencia, innovación), es decir: la validación de tecnologías adecuadas a los pequeños productores.

La seguridad jurídica nos abre la puerta también, a que el ente recaudador en este caso impuestos nacionales, pueda buscar la mejor forma, de dar alternativas de propuestas de tributarias para el sector, en base a una legislación tributaria que permita a este sector primero tributar, segundo mediante su formalización y reconocimiento, abrir mercados. El Estado está en la obligación y necesidad de conce-

derles ventajas, para que puedan tributar bajo condiciones especiales y específicas, que reconozcan su situación y capacidades.

Para lograr mayores índices de crecimiento y competitividad de las unidades productivas familiares, los productores de la agricultura familiar en primer lugar buscan garantizar la seguridad jurídica, basado en ello se propone las siguientes políticas públicas: a) obtener la Personalidad Jurídica; b) Reducir el peso tributario y c) la generación y transferencia de tecnología adecuada.

Así mismo la CIOEC entiende que las políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar, deben estar enfocadas en los derechos humanos, como un instrumento clave para la consecución de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), acordados a nivel internacional en 2015, entre los cuales destacamos el ODS 1 enfocado en “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo” y el ODS 2 dirigido a “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria, la mejora de la nutrición y la promoción de la agricultura sostenible”, en el marco del Decenio de la Agricultura Familiar.

1.2. Justificación

1.2.1. Dimensión e importancia de la agricultura familiar

En el Estado Plurinacional de Bolivia, según el censo agropecuario, registra 871.921 Unidades Productivas Agro-

pecuarias (UPA), de las cuales el 94% correspondería a la agricultura familiar campesina, mientras que el 5% tiene un carácter de medianos productores y el 1% grandes productores. Pese a esta importancia poblacional los agricultores familiares campesinos cultivan solo el 40% de la tierra; en contraste la agricultura empresarial ocupa el 60% de la tierra cultivada. También hay una desproporción en los volúmenes y valor de la producción.

Según las proyecciones estadísticas como pequeños productores llegamos a más de dos millones de pequeños productores, sin embargo, no existe un registro de la agricultura familiar campesina indígena, pese al decreto supremo N° 3636, publicado el 2 de agosto de 2018, que establece el sistema de control dentro el territorio nacional, que no logro avanzar en el registro.

1.2.2. Registro de la agricultura familiar. Quiénes somos, dónde estamos, cuáles son nuestras necesidades y cuál es nuestro aporte

Este registro permitirá mejorar la calidad, oportunidad y focalización para la toma de decisiones, toda vez que este sector productivo, puede ser generador de ingresos, y empleo genuino y decente en los territorios rurales de Bolivia.

Disponer de información de calidad y sobre los agricultores familiares, sus diversas situaciones, localizaciones geográficas y dotación de recursos, va a permitir aumentar la precisión de los instrumentos

de política pública que el Estado defina para la agricultura familiar y su acceso real por parte de los productores.

La política podrá así crear mecanismos específicos y focalizados para crear o mejorar las condiciones para producir y comercializar. Para ello se necesita tecnologías apropiadas para la producción familiar campesina indígena originaria y de comunidades interculturales en Bolivia, con el propósito de mejorar sustantivamente los rendimientos productivos, la productividad y los ingresos de los productores a objeto de mejorar la calidad de la producción, estandarización de sus condiciones para acondicionamiento, clasificación, conservación, condiciones de inocuidad alimentaria, para el ingreso al comercio local, nacional e internacional.

1.2.3. Los pilares de la política pública

Tres grandes pilares para alcanzar estos objetivos son: i) las tecnologías apropiadas, su conocimiento, acceso y adopción; ii) el acceso a créditos financieros, mediante su formalización financiera, mecanismos de garantías adecuadas a sus situaciones, de seguros agrícolas y de tasas de interés; iii) fortalecer las asociaciones de agricultores familiares a través del sistema de OECA y OECOM.

Desde la CIOEC se estima necesario y posible el canalizar las herramientas y especialmente los recursos financieros de las políticas públicas, para el crédito a las actividades productivas de la agricultura familiar y sus unidades productivas, in-

dividuales y asociativas. No solamente en la producción de alimentos, sino también los servicios turísticos y su vinculación con los aspectos culturales, gastronómicos y sus prácticas ancestrales de preparar fibras y tejidos, cadenas de valor.

El apoyo al fortalecimiento de las OAF, ya sea en la representatividad como en la gestión asociativa, para transformarlas efectivamente en unidades económicas y de gestión y poder trasladar recursos y herramientas de la política pública hacia los productores a nivel local, y para las inversiones asociativas de acondicionamiento y mercadeo de la producción.

1.2.4. Los agricultores familiares son también trabajadores rurales con derechos

La CIOEC cree también en la importancia que el Estado reconozca en todos sus derechos como trabajadores a los agricultores familiares. Es importante también visibilizarnos no sólo como proveedores de productos, sino también la fuerza de trabajo. Son múltiples los ejemplos donde tanto hombres como mujeres rurales, agricultores/as familiares, prestan además (sin perder la condición de agricultores familiares), servicios de limpieza, seguridad, mantenimiento y provisión de insumos.

1.2.5. Cooperación sur-sur con Perú

Con el objeto de darle sostenibilidad a las organizaciones de productores, fortaleciéndolas, la CIOEC entiende

oportuno que el Estado reconozca y amplíe este trabajo de cooperación y aprendizaje mutuo que CIOEC y CCP de Perú vienen realizando desde 2018 en el marco de la COPROFAM.

Se propone ampliar este trabajo a nivel de gobiernos de Bolivia y del Perú

y con los organismos de cooperación técnica y financiera internacionales, establecer alianzas estratégicas de cooperación y complementación comercial y de conocimientos entre las OAF de Perú y Bolivia, creando un “espacio de cooperación” entre las economías campesinas de ambos países.



2. EL MARCO JURÍDICO Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS VIGENTES

2.1. El marco

Como se verá a continuación, la CIOEC reconoce, en su análisis, los avances que el Estado Plurinacional de Bolivia ha tenido en los últimos años, en cuanto al reconocimiento de la agricultura familiar y sus aportes al desarrollo del país y los territorios rurales, a la vez que la necesidad de reducir sus vulnerabilidades, generarle estabilidad y nuevas oportunidades de desarrollo humano, social y económico.

La CIOEC entiende que los marcos jurídico-reglamentarios están vigentes, y que en muchos casos las políticas y las instituciones responsables por su aplicación, también. Incluso los recursos se asignan. Lo que la CIOEC destaca y plantea corregir es el funcionamiento demasiado imperfecto de este sistema y la falta de vigencia real o efectiva de los instrumentos o las políticas. La falta de información y capilaridad para que los recursos lleguen fehacientemente a los productores en forma oportuna. Existe una gran erosión de recursos que se terminan perdiendo en las estructuras técnico-burocráticas del Estado y no llegan a las unidades productivas familiares. Los instrumentos funcionan mal y no cumplen sus fines.

La CIOEC propone revisar, actualizar y reforzar los mecanismos institucionales de gestión y aplicación de las políticas públicas, dándoles un mayor protagonismo y responsabilidad en ello a las OAF.

2.2. Institucionalidad de las políticas públicas para la agricultura familiar

2.2.1. Seguridad jurídica

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, en su artículo 407, establece garantizar la soberanía y seguridad alimentaria, priorizando la producción y el consumo de alimentos de origen agropecuario producidos en el territorio boliviano y establece que el Estado tiene la obligación de formular el Plan de Desarrollo Económico Social. El 2013, se aprueba la Agenda Patriótica con sus 13 pilares, el cual es elevado a rango de ley mediante Ley N° 650 de 19 de enero de 2015, que se constituye en el marco estratégico y político que en adelante servirá de referencia para los procesos de planificación.

El Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, en el marco del “Plan Estratégico Institucional 2016-2020”, estrategia que

promueve la transformación, el cambio integrado y diversificado de la matriz productiva, generando excedentes, ingresos y empleo bajo un nuevo patrón de desarrollo ambientalmente sustentable con seguridad y soberanía alimentaria.

Y normativas específicas desde el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras crea el Observatorio Agroambiental y Productivo (OAP), en cumplimiento al párrafo I del artículo 27 de la Ley N° 338, lleva adelante el Registro Único de la Agricultura Familiar Sustentable, como instancia que mantendrá un registro único, con el objetivo de establecer el registro único, consolidado, público y actualizado de las Organizaciones Campesinas, Indígenas Originarias (OECA), de las Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM), y las familias productoras indígenas originarias campesinas, interculturales y afrobolivianas organizadas en la agricultura familiar sustentable, a nivel nacional, departamental y municipal.

Asimismo, el artículo 2 del Decreto Supremo 3636 especifica que “Los datos del Registro Único de la Agricultura Familiar (RUNAF) del OAP se constituyen en la fuente única y oficial que acredita ante la Aduana Nacional y otras entidades competentes del Estado la lucha contra el contrabando, así como el Decreto Supremo 3639 de 2 de agosto de 2018, autorizada para el Registro de los sujetos de la Agricultura Familiar”.

El Registro Único de la Agricultura Familiar Sustentable (RUNAF) es el

instrumento técnico (de 19 hojas) catalogado técnicamente como un censo, que permite el empadronamiento y clasificación de los productores pertenecientes a la agricultura familiar sustentable que realizan actividades productivas diversificadas, de carácter agropecuario, acuícola y silvícola, caracterizada por el uso predominante de mano de obra familiar, basada en los principios y valores comunitarios para garantizar la soberanía alimentaria en armonía con la Madre Tierra.

2.2.2. Tecnología adecuada a la agricultura familiar

Asimismo, la Constitución Política del Estado (CPE) en el artículo 103, el Estado garantiza el desarrollo de la ciencia y la investigación científica, técnica y tecnológica en beneficio del interés general. Se destinarán los recursos necesarios y se creará el sistema estatal de ciencia y tecnología. El Estado, las universidades, las empresas productivas y de servicio públicas y privadas, y las naciones y pueblos indígena originario campesinos, desarrollarán y coordinarán procesos de investigación, innovación, promoción, divulgación, aplicación y transferencia de ciencia y tecnología para fortalecer la base productiva e impulsar el desarrollo integral de la sociedad, de acuerdo con la ley.

Ley 144, Asistencia Técnica. Es la transferencia de información, tecnología y asesoramiento para el mejoramiento de las actividades agropecuarias, tales como:

producción, manipulación, transformación, almacenamiento y comercialización de productos agropecuarios. El artículo 45 (apoyo técnico a las organizaciones sociales rurales). I. Para facilitar y promover la constitución y desarrollo de la institucionalidad comunitaria prevista por la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, se constituirá un Sistema de Apoyo Técnico para las Organizaciones Matrices nacionales que actuará en todos sus niveles orgánicos, para propiciar el desarrollo de capacidades organizativas y técnicas comunitarias que faciliten la implementación de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, así como la gestión de los proyectos desarrollados en el marco del Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas (FDPPIOYCC). II. El Sistema de Apoyo Técnico será establecido con recursos del FDPPIOYCC y otros que fueran gestionados, para lo cual se autoriza elevar su presupuesto anual de funcionamiento previo ajuste de la estructura orgánica del FDPPIOYCC. III. Para agilizar el ciclo de aprobación y ejecución de planes, programas, proyectos comunitarios y transferencias directas a las comunidades indígenas, pueblos originarios campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas, podrá efectuarlas a sola autorización expresa del Directorio del FDPPIOYCC y de acuerdo a su reglamento.

Artículo 22. (Política nacional de mecanización y tecnificación agropecuaria). I. En el marco de la planificación participativa, el Estado promoverá y fomentará procesos de mecanización y

tecnificación agropecuaria adecuados y adaptados a los diferentes pisos ecológicos, las vocaciones productivas y de uso de suelo, que sean accesibles y sostenibles, respetando los derechos de la Madre Tierra, mediante:

1. Facilitación al acceso a tecnología mecanizada e incentivo a su uso para la producción agropecuaria.
2. Fomento a la investigación, diseño y producción de tecnología, maquinaria e implementos agropecuarios en el país, recuperando conocimientos, ciencias y saberes ancestrales, locales y convencionales.

2.2.3. Régimen impositivo diferenciado

La Constitución Política del Estado (CPE) en su artículo 47 garantiza a las trabajadoras y los trabajadores de pequeñas unidades productivas urbanas o rurales, por cuenta propia, y gremialistas en general, que gozarán por parte del Estado de un **régimen de protección especial**, mediante una política de intercambio comercial equitativo y de precios justos para sus productos, así como la asignación preferente de recursos económicos financieros para incentivar su producción. El artículo 26 de la CPE establece que ningún impuesto es obligatorio, sino cuando se ha establecido conforme a las prescripciones de la Constitución.

También establece un principio que es muy importante al momento de definir

una política tributaria, y es el de generalidad, bajo el cual los impuestos u otras cargas públicas alcanzan a todos, pero no sólo al momento de ser cobrados sino también al momento de ser distribuidos o suprimidos, estos principios explicados anteriormente son subordinados a la aplicación de una metodología de imposición que puede ser proporcional o progresiva, dejando en este caso la decisión a los formuladores de la política tributaria la definición acerca de aplicar los tributos en forma proporcional a todos o hacerlo en forma progresiva sólo a aquéllos que tienen rentas más elevadas, reavivando la discusión acerca de si es mejor que todos paguen, aunque sea montos mínimos para que adquieran una cultura tributaria, o paguen sólo los pocos que tienen ingresos importantes, eximiendo a las mayorías de bajos ingresos y acostumbrándolos de esta manera a tratamientos preferenciales y no a contribuir como es debido.

El actual sistema tributario fue creado en los años ochenta y que debe ser actualizado cuanto antes, por que sanciona severamente a los contribuyentes que cometen un error, por muy minúsculo que este sea. En la actualidad la mayoría de las recaudaciones realizadas por el Sistema de Impuestos Nacionales.

Y las normativas como la Ley N° 144 de Revolución Productiva Comunitaria, la Ley 338 de Organizaciones Económicas Campesinas (OECA) y Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM) para el fortalecimiento de la agricultura familiar, que buscan fortalecer a los pequeños productores.

El universo total a nivel nacional de contribuyentes es de 425.782, los denominados Principales Contribuyentes (Pricos), aportan en impuestos un 44,17% de todo lo recaudado, en tanto, los denominados Grandes Contribu-



yentes (Gracos), que representan 1,25% del padrón de personas y entidades sujetas al pago de impuestos, aportaron el 36,30%. Eso significa que entre ambos grupos suman un 80,47% del total recaudado en el 2018, cuyo monto ascendió a Bs 42.121 millones, superior, según datos del Servicios de Impuestos Nacionales (SIN).

El régimen tributario implementado a partir de la Ley 843 y modificado por la Ley 1606, establece los siguientes impuestos:

1. Impuesto al Valor Agregado (IVA).
2. Régimen Complementario al IVA (RC-IVA).
3. Impuesto a las Transacciones (IT).
4. Impuesto a las Utilidades (IU) que sustituyó el Impuesto a la Renta Presunta de las Empresas (IRPE) y al Impuesto a las Utilidades del Sector Minero, Hidrocarburos y Eléctrico.
5. Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, Vehículos Automotores (IPBIVA) que sustituyó al Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes (IRPPB).

6. Impuesto a los Consumos Específicos (ICE).
7. Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD), creado en 1994, con la Ley 1606.
8. Impuesto a la Transferencia Gratuita de Bienes (TGB).
9. Impuesto a los Viajes al Exterior (IVE).
10. Impuesto Especial a la Regularización Impositiva (IERI). Regímenes Especiales.
11. Régimen Tributario Simplificado (RTS).
12. Sistema Tributario Integrado (STI).
13. Régimen Tributario Unificado (RTU).

Los contribuyentes pagan 42 diferentes impuestos durante un año, mientras, el promedio de América Latina es de 27,1 impuestos y de los países desarrollados, 11,2.

3. LAS PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

3.1. Seguridad jurídica para sujetos de la agricultura familiar

3.1.1. Justificación política

Bolivia es un Estado Plurinacional existen 871.921 unidades productivas agropecuarias (UPA), de las cuales el 94% correspondería a la agricultura familiar campesina, mientras que el 5% tiene un carácter de medianos productores y el 1% grandes productores. Lo que significa que dos millones de pequeños productores, no tienen ningún registro de la agricultura familiar campesina indígena, pese al decreto supremo N.º 3636, publicado el 2 de agosto de 2018, que establece el sistema de control dentro el territorio nacional, que no logró avanzar en el registro.

En los últimos años se ha triplicado la inversión en programas y proyectos del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, este último quinquenio se programó un gasto de cerca de 4 millones de dólares, los rendimientos productivos son los más bajos de la región, a partir del 2010 se ha incrementado bastante sus importaciones en general, los empleos no son estables, pese a la reducción de la pobreza los índices de desnutrición han aumentado.

La Constitución Política del Estado nos da un “paraguas” muy interesante para el impulso económico en Bolivia llevando adelante reformas estructurales, la agricultura familiar es una alternativa al desarrollo político, económico y social, siendo este estable y sostenible. El modelo económico de Bolivia es plural, dándonos oportunidades reales de desarrollo, para cada uno de los sectores, la Constitución Política del Estado, en su artículo 306 señala que la economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. La economía comunitaria nos permite establecer alianzas y articular las diferentes formas de organización económica sobre los principios de reciprocidad, igualdad, complementariedad, solidaridad, redistribución, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia.

En ese contexto, **es importante que los sujetos de la agricultura familiar cuenten con una Seguridad Jurídica, un certificado de nacimiento, un registro único que a partir de ello les permita establecer las dificultades colectivas** que enfrentan los pequeños productores en desarrollo productivo, acceso a mercados, transformación de productos, información sobre volúmenes de producción y el desarrollo de propuestas políticas.

La seguridad llamada impropia-mente jurídica que se asienta en la simple legalidad, de la seguridad jurídica verdadera que sólo es fundada en la legitimidad de esa legalidad; legitimidad nacida de su establecimiento y presencia física, pero ante todo de la asunción de los derechos y deberes fundamentales en lo que se refiere a los sujetos de la agricultura familiar, con la perspectiva de aportar al desarrollo de su país de una manera sostenible. Esta seguridad jurídica a este modelo económico, que actualmente está respaldado por leyes y normativas a partir de la Constitución Política del Estado.

En este marco es fundamental que estos actores económicos (emprendedo-

res y trabajadores, productores) se beneficien con la seguridad jurídica, sino también que protegen los ingresos y expectativas de otros. Y que la seguridad jurídica, por tanto, está finalmente conectada con una distribución equitativa del ingreso social porque sólo en ese marco es posible pensar que el derecho pueda ser estable a mediano o largo plazo.

3.1.2. Justificación técnica

Esta falta de información del sector de los sujetos de la Agricultura Familiar ha ocasionado que los pequeños productores pierdan oportunidades de inversión productiva, comercialización, capacitación y control de sus presupuestos municipales. En ese marco se



hizo un levantamiento de información denominado el Primer Censo de las Organizaciones Económicas Campesinas e Indígenas en el año 2008, mostrando la existencia de 778 organizaciones. Hoy se cree que existen más de dos millones de pequeños productores agropecuarios, artesanales, textiles/tejidos, servicios turísticos y de gastronomía. Paradójicamente gran parte de los bolivianos no conocen de su existencia, ni a las organizaciones que producen estos productos.

Actualmente, el Registro Único de la Agricultura Familiar Sustentable (RUNAF) es el **instrumento técnico que permite el censo y clasificación de los productores pertenecientes a la agricultura familiar sustentable**, logrado la acreditación de los sujetos de la agricultura familiar sustentable del área rural del país por rubros y de acuerdo al nivel de desarrollo de los mismos en el proceso productivo. En tres años solo se ha logrado 11.000 registros de los departamentos de Cochabamba, Potosí, Oruro, La Paz, Santa Cruz.

3.1.3. Metodología

Actualmente, existe una boleta de 19 páginas (siendo excesivo, se propone analizar un nuevo diseño más simple y que facilite la colecta de los datos, yendo exclusivamente al punto de recoger la información indispensable para identificar y caracterizar al productor). Justamente lo que aquí se destaca, no ha permitido lograr la viabilidad actual del registro,

en ese marco nos planteamos como un lineamiento estratégico el registro de los productores de la agricultura familiar de la siguiente forma:

- a. Comenzar con el registro de todas las unidades productivas pequeñas, a realizarse de forma inmediata y de acuerdo a plazos establecidos (primer año 100.000, segundo 500.000 y así de forma sucesiva), el cual será enlazado con el Servicio General de Identificación Personal (SEGIP).
- b. Luego de concluir con el registro se trabajará en el empadronamiento en coordinación con las entidades territoriales autónomas competentes municipios y gobernaciones.
- c. Con toda esta información se podría pensar, recién en un censo cuyos responsables serían también las entidades territoriales.

En la actualidad se cuenta con la Ley N° 338 de Organizaciones Económicas Campesinas (OECA) y Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM), Decreto Supremo N° 3636 del Registro Único de la Agricultura Familiar (RUNAF). Se propone trabajar con una propuesta de Resolución Ministerial (RM).

3.1.4. Presupuesto

El presupuesto para esta política pública es de Bs 1.200.000.

3.2. Tecnología adecuada a la agricultura familiar

3.2.1. Propuesta política

El desarrollo de la agricultura familiar tiene, entre otros requerimientos, la necesidad de contar con aportes de tecnologías apropiadas –entre ellas máquinas y herramientas– que faciliten el trabajo familiar y que contribuyan a la realización de procesos de producción, transformación y agregado de valor con uso eficiente de las energías, en lo posible renovables. Las universidades pueden desarrollar, fabricar y ofrecer maquinarias y herramientas para la Agricultura Familiar, que deben identificar las necesidades y contribuir a fortalecer este sector por su importancia estratégica en la búsqueda de un desarrollo socioproductivo más inclusivo.

En este marco la Constitución Política del Estado en su artículo 318, el Estado priorizará la promoción del desarrollo productivo rural como fundamento de las políticas de desarrollo del país y la promoción de apoyo a la exportación de bienes con valor agregado y los servicios. Además, que el artículo 316 permite gestionar recursos económicos para la investigación, la asistencia técnica y la transferencia de tecnologías para promover actividades productivas y de industrialización.

Es necesario articular varias instituciones vinculadas al desarrollo rural y a la agricultura familiar, Cuando se plantean las tecnologías apropiadas se está señalando la necesidad de desarrollar tecnologías productivas y organizacionales que guarden estrecha relación con las condiciones socio económicas y culturales específicas y la dotación de factores con que cuenta la agricultura familiar.



Es necesario comprender la lógica en términos de estrategia de vida de la unidad doméstica, la importancia de la diversificación de empleo e ingresos, su rol en el mantenimiento de la diversidad biológica, la protección del medio ambiente, la conservación de técnicas artesanales y tradicionales, etc. Por otro lado, el énfasis en el desarrollo de tecnologías apropiadas.

Pero no solo es suficiente que sea apropiada en términos de la factibilidad de su utilización, sino también debe ser apropiable por los productores. Esto significa la posibilidad de transformar, recrear y/o adecuar las mismas en función de las necesidades y los cambios que se sucedan en los sistemas productivos y en la comunidad. El fin último es reemplazar tecnologías de insumos externos (muchas veces contaminantes) por tecnologías basadas en el aprovechamiento de los recursos locales y para potenciar las tecnologías de procesos que permitan recuperar los mecanismos de autorregulación del sistema, a partir de promover los servicios y las funciones ecológicas.

Estas tecnologías permiten hacer un uso racional de la energía, en particular el combustible fósil no renovable, incrementar la biodiversidad de los agroecosistemas con sus múltiples funciones y beneficios, así como la conservación de los recursos existentes. Por otra parte, las tecnologías de procesos que crean, recrean y/o adoptan los productores familiares, necesitan un financiamiento particular por parte de las políticas públicas, que en muchos casos no están diseñados en función de las tecnologías propuestas, ni de acuerdo a los

sistemas de producción-consumo de los agricultores familiares.

Políticas para el desarrollo de estrategias para la oferta de asistencia técnica y para el establecimiento de mecanismos de investigación, innovación y transferencia tecnológica en todo el proceso productivo y de agregación de valor de la producción agropecuaria y forestal.

3.2.2. Propuesta técnica

El decreto supremo N° 29894 en su artículo 112, de las atribuciones del Viceministerio de Desarrollo Rural y Agropecuario garantiza la asistencia técnica y establece mecanismos de investigación, innovación y transferencia tecnológica en todo el proceso productivo y de agregación de valor de la producción agropecuaria y forestal.

Las metas del Gobierno, en su Plan Estratégico Institucional (PEI) 2016-2020, son lograr innovar y diseminar tecnología para incrementar la productividad, capacidad productiva y transformación de productos nutritivos, incrementando los niveles de rendimientos productivos en un 30%, además de lograr la producción agropecuaria con énfasis en la agricultura familiar comunitaria y campesina, logrando Sistemas productivos óptimos.

Asimismo, se apoya la creación de un programa nacional de apoyo a la agricultura familiar y comunitaria sustentable y la transformación de la producción agropecuaria familiar y comunitaria para el consumo nacional.

La combinación de enfoques: gestión integral de microcuencas; altas productividades en pequeños espacios; capacitación de campesino a campesino conducida por Yachachiq, campesinos

líderes tecnológicos que predicán con el ejemplo; construcción de mercados y gestión empresarial; democracia participativa con incidencia pública y privada y participación en gestión y fiscalización.

N°	Estrategias
1	Plan de desarrollo predial.
2	Riego por aspersión con reservorio unifamiliar.
3	Huerto fijo de hortalizas a campo abierto.
4	Parcela de pastos asociados cultivados.
5	Mini parcelas de granos y tubérculos andinos.
6	Abonos orgánicos.
7	Producción de hortalizas y frutas en fitotoldo (50 m2).
8	Terrazas en todas las parcelas innovadas para cultivos tecnificados.
9	Cocina mejorada.
10	Agua purificada para consumo humano. Nano filtro.
11	Ecobaño al interior de la vivienda. Biodigestor que purifica aguas de servicios domésticos y permite reutilizar en riego.
12	Producción tecnificada de cuyes.
13	Producción tecnificada de gallinas de postura.
14	Procesamiento artesano de alimentos.
15	Preparación de alimentos con alta calidad nutricional.
16	Práctica de hábitos alimentarios y de higiene saludables.
17	Mineralización y alcalinización del cuerpo humano.
18	Acceso a mercados para venta de excedentes.
19	Agroforestería, circundando parcelas innovadoras para cultivos tecnificados.
20	Implementación de tecnologías con enfoque aprender – haciendo.
21	Asistencia técnica.

3.2.3. Metodología

La propuesta comprende el planteamiento de la transferencia de los conocimientos aplicados en Perú por la Confederación de Campesinos del Perú (CCP), a través de la implementación de tecnología adecuada a la agricultura familiar desde el desarrollo del:

- predio familiar
- predio comunal
- desarrollo municipal
- desarrollo a nivel departamental,

Con el objeto de tener todo el año la producción de alimentos, con más alta producción aquellos que no están en temporada, por el acceso de agua sin límite mediante el manejo integral de agua:

- Vivienda familiar
 - Fuente de agua
 - Producción de ganado mayor
 - Riego reservorio, por aspersión y por goteo
 - Cría de ganado menor
- Salud preventiva
 - Producción de alimentos saludables
 - Promoción del consumo saludable
 - Productos orgánicos

- Tecnologías productivas
- Tecnologías de vivienda campesina productiva
- Tecnologías de procesamiento y productos
- Mercados, locales, ferias gastronómicas y agroturismo
- Tecnologías de información y comunicación (TIC)
- Asistencia técnica mediante la metodología de campesino a campesino.

La tecnología será validada por instancias académicas como las universidades, y nos permitirá exportar tecnologías desde la agricultura familiar.

3.2.4. Presupuesto

Monto estimado para la implementación: 1,5 millones de bolivianos, para la implementación de 16.000 unidades productivas.

3.3. Diferenciación tributaria

3.1.1. Justificación política

Desde el año 2013 hasta el 2018 de manera ininterrumpida, el Sistema de Impuestos Nacionales (SIN) presenta la lista de los 100 principales contribuyentes en Bolivia. En primer lugar se encuentra Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), con sede central en La Paz, que en 2018 pagó en impuestos un monto de Bs 7.977 millones, cifra que representa un 18,9% de participación respecto al total nacional, superior al 17,2% de la gestión 2017. El segundo mayor aportante se encuentra en Santa Cruz, y se trata de otra estatal, YPFB Refinación, que en 2018 pagó Bs 3.175 millones, con una participación del 7,5% del total nacional, levemente más que en 2017. Entre las dos primeras empresas, el total de lo recaudado llega a Bs 11.152 millones, representando el 26,4% de aporte del sector estatal. En el tercer lugar está una industria privada, ubicada en La Paz, de capitales transnacionales. Se trata de Cervecería Boliviana Nacional (CBN), con un aporte de Bs 2.039,5 millones y una participación del 4,8%. En cuarta ubicación se encuentra Minera San Cristóbal, de capitales transnacionales, con sede en Potosí, con 1.358,1 millones de pago en impuestos en 2018. El quinto lugar está ocupado por otra estatal. Se trata de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel), cuyo aporte en tributos llegó a Bs 641,6 millones, con un 1,5% de participación; del sexto al décimo lu-

gar se encuentran Telefónica Celular de Bolivia (Tigo), Embotelladoras Unidas Bolivianas (Embol), Repsol E&P Bolivia, PIL Andina y Empresa Nacional de Electricidad (ENDE).

Los datos provienen del informe anual del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), publicado en su página web, donde enfatiza que, esta institución tiene la misión de recaudar los recursos provenientes de los impuestos nacionales que el Estado Plurinacional requiere para consolidar el Modelo Económico Social Comunitario Productivo para el Vivir Bien. En la presente edición, Libre Empresa le presenta el listado completo de los 100 principales contribuyentes de Bolivia en la gestión 2018, otros datos expuestos en el informe del SIN, además del comentario de economistas, con el propósito de tener opiniones independientes en torno a la información oficial presentada.

Es crucial diseñar un sistema impositivo diferenciado que recaude lo suficiente para financiar los gastos del estado, y, sobre todo, las inversiones públicas. En este contexto es importante revisar el Sistema Tributario Boliviano, analizar su estructura y determinar si cada impuesto del sistema es consistente con los objetivos planteados; un sistema eficiente y sostenible, que, además, no castigue económicamente a la población más pobre.

La reforma tributaria de 1986, a partir de la década de los setenta y hasta mediados de los ochenta la estructura

tributaria comprendía una gran cantidad de tributos, y a pesar de esto, la presión tributaria fue declinando, llegando a una recaudación que representó menos del 2% del PIB en 1985. A partir de 1986 entra en vigencia el actual sistema tributario con la aprobación de la Ley 843, a diferencia de la política tributaria del pasado, los componentes más importantes de la reforma tributaria de 1986 son primordialmente dos: una base tributaria amplia e impuestos de fácil administración. Componentes que han posibilitado una recaudación mayor al 15% del PIB desde 1990. Es importante notar que la reforma tributaria de 1986 además de cambiar el sistema tributario notoriamente, cambió la percepción y la actitud de los contribuyentes con respecto al pago de impuestos, que en la primera mitad de los ochenta se habían acostumbrado a no tributar.

3.3.2. Propuesta técnica

En la Ley 338 de Organizaciones Económicas Campesinas (OECA) y Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM) para el fortalecimiento de la agricultura familiar, en sus artículos 9 al 12, se menciona a la agricultura familiar sustentable, lo que nos permite pensar en solicitar que se considere a este grupo de productores en el Código de Comercio, muy bien identificados de acuerdo a su constitución y criterios de calificación, para contar con una normativa tributaria adecuada y consensuada a la realidad. A continuación, se mencionan los artículos pertinentes nombrados arriba.

Se cuenta con el RAU (régimen agropecuario unificado); es un régimen especial de obligaciones tributarias, por medio del cual se liquidan y pagan en forma anual y simplificada los impuestos nacionales que corresponden al valor agregado (IVA), a las transacciones (IT), al régimen complementario del impuesto al valor agregado (RC-IVA) y sobre las utilidades de las empresas (IUE).

Los sujetos pasivos que deben pagar este impuesto son:

- a. Las personas naturales o individuales y sucesiones indivisas que realicen actividades agrícolas o pecuarias en predios cuya superficie esté comprendida dentro de los límites establecidos para pertenecer a este régimen.
- b. Cooperativas agropecuarias (con características específicas).
- c. Personas naturales o individuales que, independiente del tamaño de su propiedad, realicen actividades de avicultura, apicultura, floricultura, cunicultura y piscicultura.

Además, los sujetos pasivos al RAU deben registrarse en Impuestos Nacionales de acuerdo a las siguientes características: agrícolas de 51 a 1.000 ha; pecuarios de 500 a 10.000 ha; y están obligados a inscribirse y obtener el número de identificación tributaria (NIT), para lo cual deberán constituir domicilio ubicado dentro del radio urbano de las ciudades o poblaciones del país, para todos los efectos fiscales.

La superficie sobre la cual se aplica el régimen agropecuario unificado está dentro de los siguientes límites:

- Actividades agrícolas: De 50 a 1.000 ha
- Actividades pecuarias: De 500 a 10.000 ha

El monto que pagan por este impuesto se establece de acuerdo a la base imponible de la superficie afectada a la actividad agrícola o pecuaria, debiendo pagarse en cuotas fijas por hectárea que la oficina de Impuestos Nacionales publica cada año en una resolución normativa de directorio. Para la gestión 2010, por ejemplo, esta fue:

- Actividad agrícola: Bs. 20,61 por ha
- Actividad pecuaria: Bs. 1,52 por ha

También es bueno mencionar que se considera la pequeña propiedad que está establecida por la legislación agraria, y a los efectos del régimen agropecuario unificado (RAU) se consideran las siguientes extensiones:

- Pequeña propiedad agrícola: de 0 a 50 ha
- Pequeña propiedad pecuaria: de 0 a 500 ha

Estas pequeñas propiedades están exentas del pago del RAU, pero tienen que presentar su correspondiente certificación legal de no imponibilidad. Gestionando ante el ente recaudador (ANAPO) su correspondiente certificación legal de no imponibilidad a través del Formulario 280, para ello deberán cumplir con los requisitos y presentar la documentación respectiva.

Una de las mayores limitaciones que tienen los pequeños productores individualmente o asociativamente que son pasivos al RAU no pueden emitir facturas, notas fiscales o documentos equivalentes. Si lo hicieren constituye delito de defraudación y toda nota fiscal emitida no podrán ser utilizadas por quien la reciba.

Lo llamativo, pero que se conoce desde hace algunas décadas, es que entre estas tres regiones del denominado eje troncal de Bolivia, las recaudaciones de impuestos suman Bs 27.184 millones, lo que representa un 65% del total nacional. Por departamentos, en Santa Cruz se encuentra la mayor cantidad de empresas: 46, mientras en La Paz están 37 principales contribuyentes. En tercer lugar está Cochabamba con 11, seguida de Potosí con tres, Chuquisaca con dos y Tarija con una empresa. En el caso de Potosí, destaca la Minera San Cristóbal.

Los impuestos nacionales que administra el SIN son:

- Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE)
- Impuesto al Valor Agregado (IVA)
- Impuesto a las Transacciones (IT)
- Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA)
- Impuesto a los Consumos Específicos (ICE)
- Impuesto a las Salidas Aéreas al Exterior (ISAE)
- Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD)
- Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)

- Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF)
- Impuesto al Juego (IJ)
- Impuesto a la Participación en Juegos (IPJ)
- También administra los regímenes especiales: Régimen Tributario Simplificado (RTS), Sistema Tributario Integrado (STI) y Régimen Agropecuario Unificado (RAU) que consolidan el IVA, IUE, IT y RC-IVA en pagos bimensuales, trimestrales y anuales, así como el cobro de las multas y sanciones provenientes

de incumplimientos (Multas por Incumplimientos a los Deberes Formales, Auto Inicial de Sumario Contravencional, Acta de Infracción y Sanción por Omisión de Pago).

Bolivia se rige bajo el actual Código de Comercio, que tiene vigencia desde 1976. Se deben actualizar el Código de Comercio y el Código Tributario. Se debería generar un decreto reglamentario para el sistema de tributación de la agricultura familiar campesina indígena originaria, y no dejarla al margen del sector.



Para la diferenciación impositiva se debe comenzar por lograr la seguridad jurídica. Esta obligación tributaria tiene que ser legislada y generar las condiciones tributarias para el sector; la Constitución genera las condiciones, pero las instancias públicas no generan las condiciones.

El diseño y asumir el compromiso que manda el decreto supremo N° 3639, del 2 agosto de 2018, que autoriza a instituciones públicas a contratar hasta un

millón de bolivianos, sin restricciones como el NIT. Sin embargo, las organizaciones de productores no cuentan con vida jurídica, que es el certificado de nacimiento o el carnet de identidad. En ese marco y de parte de los productores, no existe atender una licitación pública, no tienen la posibilidad de facturar, siempre van a estar al margen. De principios es un tratamiento desigual, desfavorable. El tema tributario haría que fueran más formales y generaran ingresos para su familia.



COPROFAM

Confederación de Organizaciones de
Productores Familiares del MERCOSUR

**Confederación de Organizaciones
de Productores Familiares del
Mercosur Ampliado (COPROFAM)**

**Proyecto Diálogo Político para las
Transformaciones Rurales (PDRT)
COPROFAM-FIDA**

comunicacion@coprofam.org
www.coprofam.org

Sede del proyecto:

Programa FIDA Mercosur CLAEH
Edificio Mercosur
Luis Piera 1992, piso 2
Montevideo, Uruguay
Tel./Fax: (598) 2413 6411 - 2413 6381
Email: info@fidamercosur.org



CIOEC BOLIVIA

**Coordinadora de Integración
de Organizaciones Económicas
Campesinas (CIOEC Bolivia)**

Calle Beni n.º 285 esq. Dpto. Pando
Zona Challapampa, a dos cuadras
de la terminal de buses
La Paz, Bolivia
Casilla Postal: 11156
Tel./Fax: (591 2) 2145050
Email: cioec@cioecbolivia.org
<http://www.cioecbolivia.org.bo>