



Políticas públicas a 17 años de gobierno del MAS: un balance necesario

Informe



Políticas públicas a 17 años de gobierno del MAS: un balance necesario

Informe

Políticas públicas a 17 años de gobierno del MAS: un balance necesario / CEDLA / La Paz: CEDLA, 2024

63 págs. (Serie Informe de políticas públicas)

Depósito legal: 4-1-2652-2024

ISBN: 978-9917-641-02-5

DESCRIPTORES TEMÁTICOS

<POLÍTICAS PÚBLICAS> <POLÍTICAS SECTORIALES> <GASTO FISCAL> <EXPLOTACIÓN DE GAS>
<CAÍDA DE LAS RESERVAS DE GAS NATURAL> <ECONOMÍA> <POLÍTICA MINERA> <EMPRESAS
TRANSNACIONALES> <COOPERATIVAS> <MINERÍA PRIVATIZADA> <POLÍTICA AGRARIA>
<POLÍTICAS FORESTALES> <DESIGUALDADES SOCIALES> <POBREZA MULTIDIMENSIONAL>
<INDUSTRIALIZACIÓN> <SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES> <INDUSTRIALIZACIÓN DE RECURSOS
MINEROS> <CRISIS> <ECONOMÍAS OCULTAS>

DESCRIPTORES GEOGRÁFICOS

<BOLIVIA>

I. t II. s.

© Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), abril de 2024

Achumani, calle 11 N° 100, entre García Lanza y Alexander

Telf. 591 2 2794740 - 591 2 2799848

info@cedla.org

www.cedla.org

La Paz, Bolivia

Equipo de investigación:

Carlos Arze Vargas

Enrique Ormachea Saavedra

Alfredo Zaconeta Torrico

Walter Arteaga Aguilar

Juan Luis Espada Vedia

Sistematización: Walter Vásquez

Edición: Gustavo Guzmán

Diagramación: Juan Francisco Taborga

Impresión:

Impreso en Bolivia

Este documento fue elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y cuenta con el valioso apoyo de la Embajada de Suecia, en el marco del proyecto “2022-2024: Knowledge and Debate in a Changing World”.

Las opiniones y la orientación presentadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente son compartidas por la institución o agencia que ha apoyado este trabajo.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio sin permiso previo del editor.

Índice

Presentación.....	5
Introducción.....	6
PRIMERA PARTE	
Orientación y efectos de las políticas sectoriales	7
La política de explotación acelerada del gas deja a la economía ante un escenario crítico	9
Principales postulados de la política hidrocarburífera.....	9
Orientación de las principales políticas sectoriales	9
Resultados de la política.....	10
Gasto fiscal improductivo y agotamiento de las reservas.....	10
La caída de las reservas de gas natural	13
Los incentivos a las transnacionales no frenaron la debacle.....	15
La situación real frente a los postulados de la política	16
La política minera ha consolidado el predominio de las empresas transnacionales y de las cooperativas en el sector.....	18
Principales postulados de la política minera.....	18
Orientación de la política minera	18
Resultados de la política.....	19
La estructura privatizada de la minería	19
El cooperativismo: un actor privado privilegiado.....	21
La minería privatizada vista desde el empleo	23
La política agraria no superó las desigualdades sociales en el campo	24
Principales postulados de la “Revolución rural, agropecuaria y forestal” del Gobierno del MAS	24
Orientaciones de las principales políticas agrarias y forestales del Gobierno del MAS	24
Resultados de las políticas públicas: persistencia de las desigualdades en el campo.....	25
Postulados y resultados.....	28
SEGUNDA PARTE	
¿Hacia la industrialización con sustitución de importaciones?.....	31
La sustitución de importaciones de diésel avanza por un callejón sin salida	33
Objetivos y avance del proyecto	33
Desarrollo de la industria proyectada.....	34
Probable extensión de la frontera agrícola con nuevos cultivos	35
La elección del precio más alto.....	35
El costo real.....	37
Resultados insuficientes	37

Viejas y nuevas promesas: la industrialización de los recursos mineros.....	40
Zinc: industria sin visos de planificación	40
Hierro del Mutún: un proyecto que demanda cada vez más recursos.....	42
Litio: dependencia tecnológica	43
TERCERA PARTE	
A manera de conclusiones.....	46
Crisis y economías ocultas	48
Una producción que crece.....	49
Producción de cocaína en Bolivia.....	51
Control del tráfico de sustancias controladas.....	52
Coca y lucha contra el narcotráfico: resultados de las políticas.....	53
Persistencia de las desigualdades	55
Empleo y condiciones laborales.....	56
Empleo precario y desempleo: principales características del mercado laboral en Bolivia	56
Pobreza y pobreza multidimensional	59
La pobreza moderada y extrema	59
La pobreza multidimensional en Bolivia: una nueva mirada a nuestra realidad	61

Presentación

En el marco de su programa de investigación, el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) analiza de manera permanente la orientación de las políticas públicas en el país. Para el CEDLA, estas políticas no son neutrales, responden a intereses de clase en lugar de responder a intereses comunes.

En esta perspectiva, los análisis que elabora el CEDLA permiten distinguir entre los enunciados —las afirmaciones programáticas— y los hechos —las acciones concretas—, y también evidenciar quién gana y quién pierde en la concreción de las políticas públicas. Esta es la orientación del presente informe, que se centra en los gobiernos del Movimiento al Socialismo (MAS).

Desde su llegada al poder en 2006, inicialmente con Evo Morales, el MAS ha enunciado un cambio en las políticas económicas del país, buscando romper con el modelo neoliberal y fomentar un desarrollo más inclusivo. En este informe, examinamos críticamente los alcances de estas políticas.

En la primera parte, se realiza un balance de 17 años de gobierno del MAS, destacando las consecuencias de la política de explotación acelerada del gas natural, el predominio de empresas transnacionales y cooperativas en la minería, y las persistentes desigualdades sociales en el sector agrícola.

En la segunda parte, se analiza la propuesta de industrialización con sustitución de importaciones del Gobierno de Luis Arce. Asimismo, se señalan los obstáculos y fracasos en este camino, especialmente en la industrialización de combustibles alternativos al diésel y en la promoción de la industrialización minera.

Finalmente, en la tercera parte, se concluye resaltando las crisis económicas y las desigualdades persistentes como los principales desafíos para Bolivia, y se sugiere la necesidad de replantear estrategias para un desarrollo más equitativo y sostenible en el país.

Este informe es el resultado del trabajo colectivo del equipo del CEDLA, que elaboró sus contenidos, los compartió y dialogó con organizaciones de la sociedad civil, para luego sistematizarlos en el texto que presentamos.

Al resaltar los desafíos y proponer la necesidad de replantear estrategias para un desarrollo más equitativo y sostenible, consideramos que el informe constituye un valioso aporte a la construcción de una agenda ciudadana informada y participativa en Bolivia

Walter Arteaga Aguilar
Director Ejecutivo
CEDLA

Introducción

La actual situación de la economía y la sociedad bolivianas es la de una crisis latente de múltiples aristas. La economía, después del rebote post-COVID de los años 2021 y 2022, vuelve a mostrar síntomas de una crisis en dos ámbitos esenciales: la insolvencia creciente del fisco y el incremento de la brecha en el sector externo. Como consecuencia, los problemas sociales se han agudizado, principalmente por la ampliación imparable de la informalidad y la precarización del empleo, y por la caída de los ingresos de la población trabajadora. El telón de fondo de esta situación es el deterioro del medioambiente y la pérdida de medios de vida de numerosos pueblos originarios, provocados por los impactos del cambio climático y por los desastres ocasionados en el proceso de ampliación de la frontera agrícola, que impulsa la deforestación en una magnitud nunca antes vista.

Al margen de las causas derivadas de factores de orden global como el cambio climático, la inestabilidad de la economía internacional y los efectos de los conflictos bélicos, el evidente deterioro de la economía nacional tiene origen en la orientación de las políticas públicas aplicadas durante más de década y media. La finalización del ciclo alcista de elevados precios de los *commodities*, sumada al agotamiento de las políticas rentistas del modelo económico del gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS), se traduce, en términos macroeconómicos, en un elevado déficit fiscal estimulado por la crisis del sector hidrocarburo y en un crítico desbalance del comercio exterior. Estos fenómenos ocasionan la acelerada pérdida de reservas de divisas que amenaza a la estabilidad monetaria y a la continuidad de las importaciones necesarias y crecientes, provocada a su vez por la permanencia del patrón primario exportador y la ausencia de industrialización. En resumen, la actual situación grafica dramáticamente la pérdida de una inigualable oportunidad histórica para avanzar en la superación del atraso y sus secuelas.

En el plano social, el principal impacto de ese deterioro económico es el aumento de la desigualdad entre clases y grupos sociales. Junto a la aparición y fortalecimiento de fracciones de clase media y burguesía, como resultado de la desinstitucionalización del Estado, la extendida corrupción al interior de los órganos de poder y, especialmente, del florecimiento de una economía paralela e ilegal a la sombra de las ventajas otorgadas por el poder político, se presenta un proceso de precarización continua de las condiciones de trabajo y la ampliación del sector informal, basada en la ampliación del pequeño comercio. El corolario previsible de este fenómeno, en ausencia de indicios de mejoría futura, es el incremento de la inseguridad ciudadana, de las acciones del crimen organizado y de la violencia en contra de las mujeres y los niños.

PRIMERA PARTE

**Orientación y efectos
de las políticas sectoriales**

El Movimiento al Socialismo (MAS), a tiempo de asumir el Gobierno en 2006, se planteó una serie de objetivos en la perspectiva de dejar atrás la aplicación de políticas neoliberales que eliminaron la participación estatal en la economía, entregaron la explotación de los recursos naturales al capital extranjero y consolidaron un modelo primario exportador con efectos nocivos para la economía nacional y para el bienestar de la mayor parte de la población del país.

Entre los objetivos que se planteaba el MAS resaltaban los vinculados a tres sectores económicos productivos relevantes: hidrocarburos, minería y agropecuario. Por ello, este informe contempla una sección destinada a realizar un balance de los resultados que el largo Gobierno del MAS ha obtenido en esos tres ámbitos.

En general, los análisis que se hacen sobre los resultados de la gestión gubernamental del MAS privilegian una lectura que se limita a señalar los objetivos más generales de leyes, decretos y normas, siempre adornados de una terminología que pretende otorgarle a esos resultados un supuesto beneficio para los intereses nacionales y populares. Son análisis desprovistos, sin embargo, de una mirada que identifique las verdaderas orientaciones de la referida gestión de Gobierno, e incapaces de señalar que sus resultados responden, finalmente, a diferentes intereses de clase y de fracciones de clase.

Por ello, los análisis sectoriales que aquí presentamos se inician señalando los postulados que sostenía el MAS al inicio de su Gobierno, subrayan las principales orientaciones de cada una de las políticas desarrolladas, y realizan un balance de la actual situación económica y social a la luz de la siempre escasa información oficial y de otra proveniente de diferentes estudios.

En este sentido, el lector podrá constatar cómo las políticas hidrocarburíferas rentistas —ornamentadas con el título de “nacionalización” pero limitadas a un incremento de impuestos y participaciones estatales en el valor de la producción de hidrocarburos— se orientaron a promover una alianza entre el Estado y el capital extranjero para acelerar y masificar la extracción de hidrocarburos, sin reposición de reservas, con los resultados que todos conocemos: el fin del modelo rentista del gas.

El lector también podrá comprobar cómo el Gobierno del MAS, que postulaba una participación relevante de la minería estatal en el sector, ha desarrollado políticas que han concluido concentrando la explotación de minerales tradicionales (zinc, plomo, plata) en manos de empresas transnacionales y la explotación de oro en manos de las cooperativas mineras, minimizando la participación de la minería estatal en el sector.

Finalmente, se verá cómo el Gobierno del MAS, que dice representar los intereses de los campesinos e indígenas del país, y que planteaba la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo agrario y forestal que los beneficiara, ha seguido aplicando políticas orientadas fundamentalmente a la exportación, privilegiando cultivos y productos forestales de beneficio para medianas y grandes empresas capitalistas.

La política de explotación acelerada del gas deja a la economía ante un escenario crítico¹

Principales postulados de la política hidrocarburífera

El *boom* del gas —similar a otros vividos en la historia boliviana, como el de la plata— acostumbó al Gobierno Central y a los gobiernos subnacionales a depender de la explotación de los hidrocarburos, sin ocuparse de buscar fuentes de ingresos sostenibles. Y esta fue una actitud que el MAS mantuvo durante sus 17 años de gestión, a través de estrategias y políticas como la misma “nacionalización” de los hidrocarburos.

La forma en que se condujo el sector de los hidrocarburos desde 2006 es el ejemplo paradigmático del carácter rentista de la política económica implementada durante el Gobierno del MAS. En un contexto de bonanza de precios internacionales de las materias primas, la política hidrocarburífera mantuvo como prioridad la obtención de elevadas rentas fiscales mediante la monetización acelerada de las reservas de gas natural, lo que derivó en la actual situación económica y social del país.

El principal postulado del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 2006 señalaba que la generación de “excedentes significativos”, mediante la explotación del gas y de otros recursos naturales, y en alianza con capitales extranjeros, debería financiar las políticas públicas dirigidas a los sectores generadores de empleo e ingresos.

Con la denominada “nacionalización”, que se limitó a incrementar los impuestos y participaciones estatales sobre el valor de la producción hidrocarburífera, el Gobierno argumentaba que el Estado se quedaría con el 82% de los recursos generados, revirtiendo la distribución determinada por la “capitalización” neoliberal.

En esa línea, el Gobierno del MAS estableció condiciones para asegurar el incremento de la producción a través de la fiscalización del cumplimiento de los planes de trabajo de las operadoras y de la búsqueda de nuevos contratos, ofreciendo como aliciente el nuevo mercado argentino conseguido en 2006.

Orientación de las principales políticas sectoriales

La Estrategia Boliviana de Hidrocarburos (EBH) aprobada en 2008 ratificó la promoción de la inversión extranjera en alianza con el Estado boliviano. En esa dirección, dispuso la posibilidad de otorgar incentivos monetarios a los capitales foráneos para acelerar y masificar la extracción de hidrocarburos, en especial de líquidos, cuya oferta es insuficiente para el consumo interno.

¹ Este capítulo se basa en: Arze Vargas, Carlos (2021). “Situación y perspectivas del sector hidrocarburos en Bolivia”, en *Cuadernos de Coyuntura*, N° 30. La Paz: CEDLA.

También reservó múltiples áreas con potencial hidrocarburífero para que Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) las pueda explotar en sociedad con empresas de países con los que se tuviese acuerdos energéticos (sólo dos en ese entonces, Venezuela y Rusia), con empresas que hubiesen ganado una licitación internacional para otras áreas, y con empresas con las que se firmara “convenios de estudios”.

Con esta figura, las empresas extranjeras ingresaban a áreas reservadas para YPF para estudiarlas tras recibir valiosa información geológica y técnica recabada por la petrolera estatal desde su fundación en 1936. Si encontraban gas natural o petróleo en cantidades comerciales, podían explotarlos directamente, lo que fue una nueva forma de entregar las reservas y acelerar la producción.

Así se eludió la licitación internacional y se favorecieron a empresas como PDVSA (Petróleos de Venezuela, SA), en el fallido proyecto de Liquimuni, en el norte del departamento de La Paz.

Finalmente, la Estrategia incluyó la posibilidad de desarrollar actividades de exploración y explotación hidrocarburífera en áreas protegidas.

Resultados de la política

Gasto fiscal improductivo y agotamiento de las reservas

La “nacionalización” no significó la salida del país de las empresas transnacionales que operaban las concesiones petroleras, sino la consolidación del cambio radical en el régimen tributario en favor del Estado, una modificación efectuada en 2005.

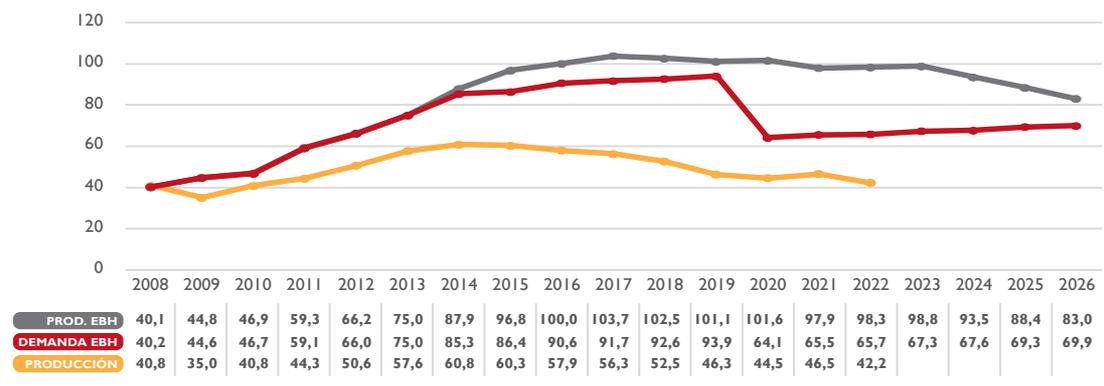
Prueba de ello es que los 44 contratos de operación que se firmaron con empresas extranjeras en la época neoliberal se mantuvieron después de la “nacionalización”. En consecuencia, Repsol, Total y Shell, entre otras operadoras, siguieron explotando las reservas, lo que condicionó la posterior evolución del sector hacia la producción intensiva.

Pero, además, la participación estatal en los ingresos por explotación de hidrocarburos fue menor que la anunciada por el Gobierno, pues, en promedio, el *government take*² de Bolivia alcanzó al 75% del valor comercializado. Es más, debido a los incentivos otorgados a las petroleras privadas por la producción adicional de petróleo crudo, estas pudieron retener una parte proporcionalmente mayor a la que corresponde al Estado según las normas de la “nacionalización”, al menos en el caso del petróleo crudo.

De esa manera, la explotación de las reservas probadas de gas creció de manera sostenida desde 35 millones de metros cúbicos día (MMm³d) en 2007 hasta 61 MMm³d en 2014, tras lo cual esta producción descendió a 42 MMm³d en 2022 (ver gráfico 1).

2 Participación del Estado sobre el valor de los hidrocarburos producidos.

Gráfico 1
Producción de gas natural proyectada por la EBH y producción efectiva
(en millones de metros cúbicos al día)



Fuente: elaboración propia con base en Cámara Nacional de Industrias (CNI), YPFB y MHE, *Estrategia Boliviana de Hidrocarburos*.

Esta producción acelerada de hidrocarburos fue planificada por el Gobierno con base en información errónea entregada por las petroleras y certificada por DeGolyer & MacNaughton. Esa certificación anunció en 2004 que Bolivia contaba con 26,7 trillones de pies cúbicos (TCF) de reservas de gas probadas, 22 TCF probables y 15,2 TCF posibles. Un total de 63,9 TCF.

Al inicio de su gestión, el Gobierno del MAS aceptó esas cifras sin cuestionarlas y basó las proyecciones de la EBH en la suposición de que habían 26,7 TCF de reservas de gas probadas, pese a que una auditoría del Ministerio de Energía e Hidrocarburos (MEH) determinó que para 2006 las reservas probadas alcanzaban únicamente a 13,7 TCF. Sólo en 2010, con la primera certificación contratada por el Gobierno, se informó que el volumen real de reservas probadas era de sólo 9,94 TCF.

Sobre los mismos datos irreales se concretó también, en octubre de 2006, el contrato de gas con Argentina, el cual establecía una entrega anual de 7 MMm³d en 2007, y de 27,7 MMm³d entre 2021 y 2026, una cantidad un poco menor a la del contrato de exportación con Brasil.

Esta mayor explotación de reservas incrementó la renta petrolera de \$US 952 millones en 2007 a \$US 5.489 millones en 2014, pero para 2020, esa renta descendió a \$US 1.651 millones, debido a la merma de las reservas (ver gráfico 2).

Entre 2007 y 2020, el Estado percibió más de \$US 38.000 millones, y los operadores privados cerca de la mitad de ese monto: \$US 19.000 millones, bajo la figura de utilidades y “costos recuperables”.

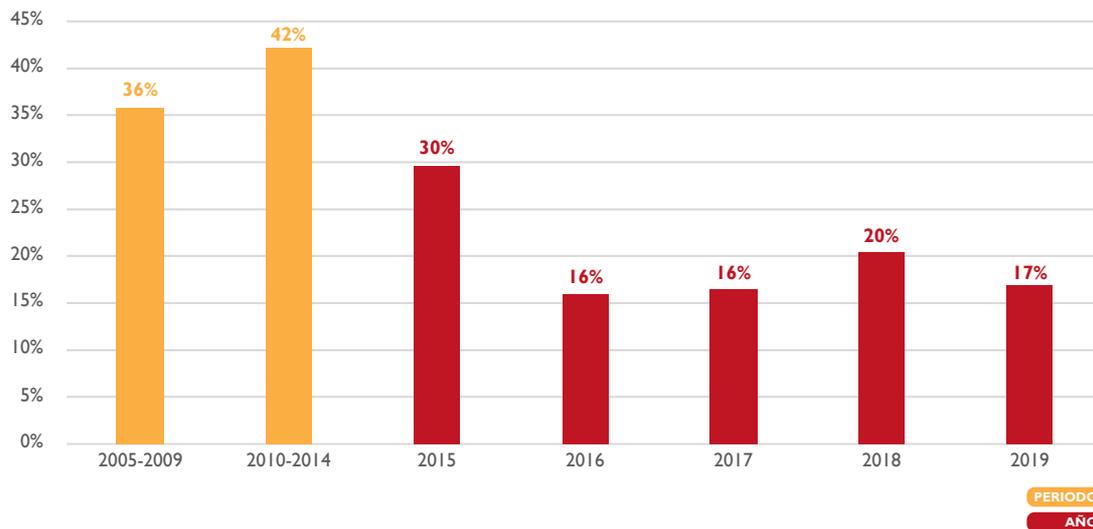
Desafortunadamente, las enormes rentas por los recursos naturales percibidas por el Estado desde 2007 no significaron la transformación de la economía nacional a través de su industrialización y ni siquiera un cambio importante en su matriz energética, como prometieron los sucesivos planes de desarrollo basados en este modelo. Con parte de ese dinero, se crearon las plantas separadoras de gas, de urea y de cemento, entre otras empresas. Ninguna genera excedentes para el país.

Gráfico 2
Renta petrolera, 2007-2020
(en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con base en información de YPF y MHE.

Gráfico 3
Participación de ingresos por hidrocarburos en Ingresos Corrientes del Gobierno General



Fuente: elaboración propia con base en información del MEFP.

Sí se profundizó la dependencia. La participación promedio de los hidrocarburos en los ingresos corrientes del Gobierno Central aumentó del 36% entre 2005 y 2009, al 42% entre 2010 y 2014, pero cayó al 17% en 2019 (ver gráfico 3). Lo mismo sucedió en los niveles subnacionales: la participación de los ingresos por hidrocarburos en regalías y transferencias bajó del 80% (2010-2014) al 53% en 2021 en el caso de las gobernaciones, y del 46% (2010-2014) al 23% en 2021, para los municipios.

La extrema dependencia de los ingresos del extractivismo produjo disputas por esos recursos y por las competencias de los niveles de Gobierno (central, departamental y municipal), afectando las políticas sociales y agudizando el control político centralista.

La caída de las reservas de gas natural

La EBH, que definió las políticas sectoriales de largo plazo, también contemplaba el Control de Reservas, es decir, la certificación anual de estos recursos, el seguimiento a la producción y la necesaria reposición de reservas, para que esta cantidad alcance para al menos “20 años”.

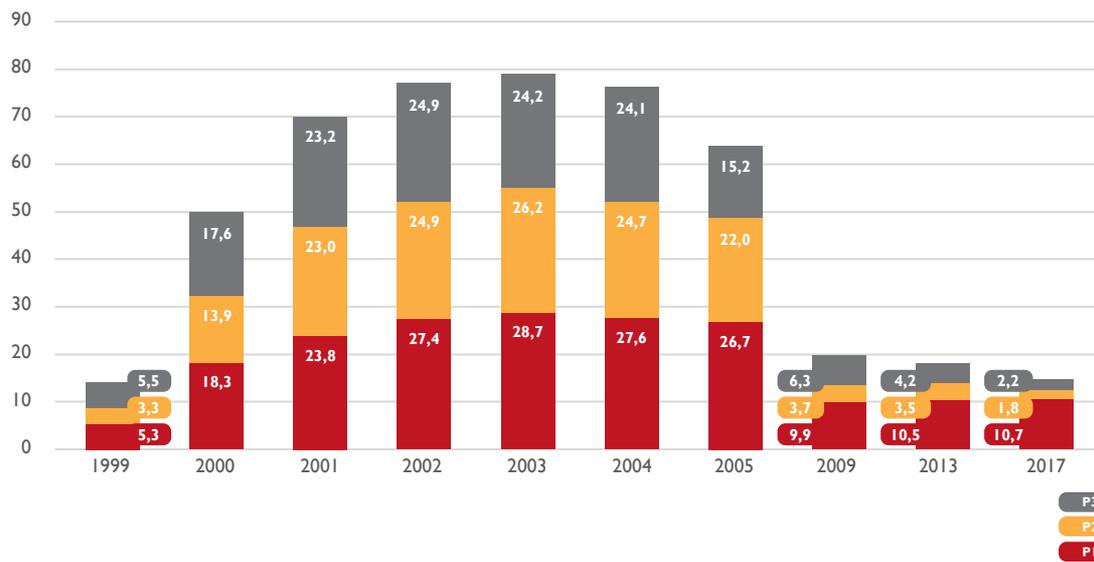
Empero, las reservas de gas no sólo disminuyeron por el sinceramiento de las certificaciones (ver gráfico 4), sino también por la extracción acelerada de estos recursos. Y es que la explotación incontrolada, buscando incrementar la obtención de renta, provoca que la presión en los reservorios baje muy rápidamente, dificultando la extracción del gas, como sucedió con el megacampo Margarita.

El control de las reservas también fue muy discrecional. En los años posteriores a 2010 se mantuvieron las reservas probadas en torno a los 10 TCF, pese a que había un consumo anual de unos 0,8 TCF por año y que no hubo hallazgos importantes, con excepción del campo de Incahuasi, descubierto en 2004.

La explicación de esta situación paradójica está en que las certificadoras –pagadas por el Gobierno– se limitaron a reclasificar las reservas posibles como probables y las probables como probadas, lo que no implica encontrar nuevos recursos –como aseguraba el Gobierno–.

Esta peculiar forma de gestionar las reservas tocó su cima en 2019, cuando el entonces ministro de Hidrocarburos y Energías, Luis Alberto Sánchez, aseguró que el Gobierno había “descubierto” un “mar de gas”, declaraciones difundidas en un año electoral y sin sustento técnico comprobable.

Gráfico 4
Reservas de gas natural certificadas
(en trillones de pies cúbicos)



Nota: P1=Probada; P2=Probable; P3=Posible.

Fuente: elaboración propia con base en información de YPF.

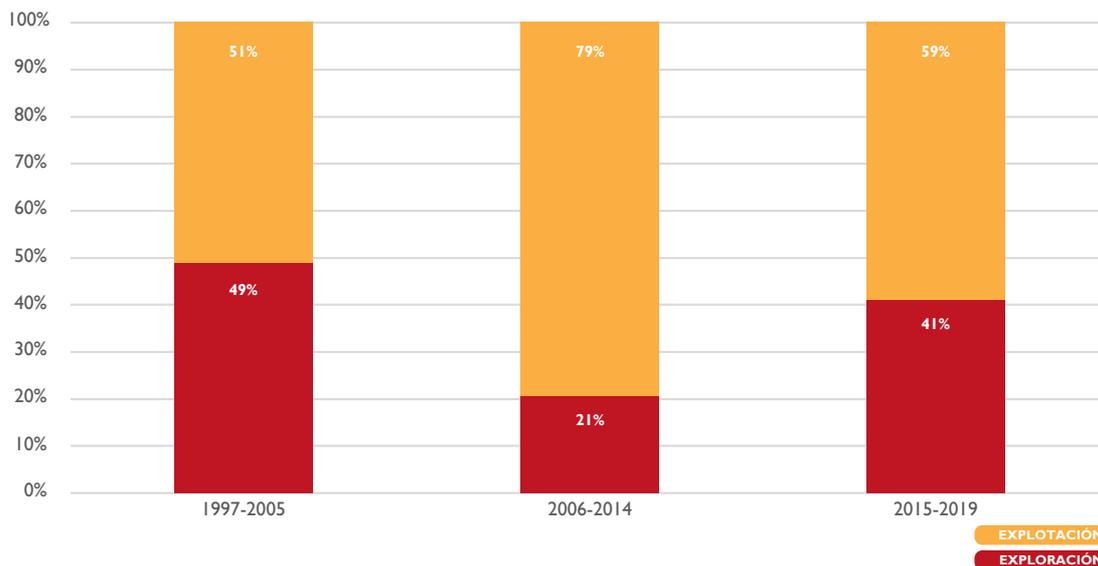
Con todo, la principal causa de la caída de las reservas es el reducido nivel de inversiones en exploración y sus magros resultados. Confirmando el objetivo central de monetizar las reservas, las inversiones se concentraron en la explotación.

Entre 1997 y 2005, en el llamado periodo neoliberal, el 49% de las inversiones eran destinadas a la exploración y 51% a la explotación, mientras que entre 2006 y 2014, el 79% de esos recursos fue dirigido a la extracción y sólo el 21% a la búsqueda de nuevos yacimientos (ver gráfico 5).

Luego de la confirmación del inicio de la declinación de los principales campos (2015-2019), la inversión en exploración subió al 41%, una decisión extemporánea, tomando en cuenta el tiempo que requiere la prospección y exploración de nuevos yacimientos.

El peso de estas inversiones prospectivas recae en el Estado. La llamada “nacionalización” no obligó a las empresas extranjeras a reponer lo explotado, un requisito común en los sectores de explotación de recursos no renovables, como la minería.

Gráfico 5
Composición de inversiones anuales promedio en exploración y explotación en hidrocarburos



Fuente: elaboración propia con base en información del MH y de YPFB.

Los incentivos a las transnacionales no frenaron la debacle

Ante este escenario, el Gobierno apostó por aplicar incentivos para la producción de hidrocarburos líquidos, primero para el petróleo, esencial para la obtención de gasolina y diésel, y luego para el condensado.

Estas medidas se aplicaron tras el fracaso del *gasolinazo* del año 2010, que con el aumento del precio de los combustibles buscaba crear un Fondo de Incentivo a la Producción Petrolera, con el cual se entregaría \$US 30 adicionales a los \$US 27,11 que se pagan en Bolivia por barril de petróleo crudo. Ese incentivo, eliminado junto con el abrogado decreto del *gasolinazo*, retornó en 2012 “disfrazado”, como parte del Presupuesto General del Estado.

En 2015, asimismo, se promulgó la Ley de Promoción para la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera. Esta norma entrega entre \$US 30 y \$US 55 adicionales por barril ya no sólo de crudo, sino también de condensado (asociado al gas), con recursos que provienen del 12% del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), antes de su distribución a gobernaciones, municipios y universidades.

El resultado de esta política fue contradictorio, pues al pagar más por el condensado, sólo se incentivó la explotación más acelerada de las reservas de gas. Por tanto, los incentivos no cambiaron la tendencia a la baja de la producción petrolera, aunque sí consolidaron la monetización acelerada de las reservas.

La otorgación de incentivos económicos a las empresas extranjeras fue una decisión que contradice también el discurso de la “nacionalización”, que daba a entender que el sector estratégico de los hidrocarburos quedaría a cargo del Estado, no sólo en su gestión administrativa sino también en su parte productiva.

La situación real frente a los postulados de la política

Los excedentes provenientes de los sectores extractivos, según el discurso oficial, debían financiar a otras actividades generadoras de ingreso y empleo, como el agro y la industria manufacturera, pero los resultados fueron muy diferentes, como se refleja en la insolvencia de las nuevas empresas creadas utilizando los excedentes de la explotación de los recursos naturales no renovables.

En una década y media, el resultado de estas políticas fue el consumo de las reservas probadas que, en ausencia de la obligatoriedad de su reposición en los contratos de operación, a la fecha no garantizan la provisión regular de los compromisos de exportación y dejan poco margen para el crecimiento del consumo interno.

En los hechos, el objetivo final de la Estrategia Boliviana de Hidrocarburos y de la política de los hidrocarburos fue la monetización acelerada de las reservas a través de la exportación.

Este rentismo, que domina toda la política económica del modelo vigente, provocó el agotamiento acelerado de las reservas de hidrocarburos, sin ocuparse de su reposición ni de incentivar sectores productivos generadores de empleo y riqueza sostenible.

Al actual ritmo de consumo, las reservas sólo garantizarían la provisión de los contratos de exportación hasta 2026 y el consumo interno hasta 2041. Por ello, podemos concluir que hemos llegado al fin del ciclo del gas, porque la renta gasífera ha dejado de ser la principal fuente de los ingresos fiscales, afectando la inversión y gasto públicos.

El ciclo del gas ha llegado a su fin, además, porque las reservas se han agotado y, en ausencia de inversión suficiente en el pasado, resulta imposible recuperarlas en el corto plazo.

En el plano internacional, a diferencia de lo acontecido en el país, donde las autoridades se cruzaron de brazos al contar con una enorme renta natural, en Brasil y Argentina se produjeron desarrollos importantes en sus reservas y capacidad productivas.

Brasil desarrolló su propia industria gasífera, de modo que en la actualidad no sólo tiene tres veces más reservas de gas que Bolivia y produce tres veces más, sino que cuenta con la logística e infraestructura para suplir con Gas Natural Licuado cualquier demanda insatisfecha que tenga en su gran mercado. Al momento, aún compra gas boliviano, pues aprovecha el gasoducto y porque ese insumo beneficia a sus estados fronterizos. No obstante, con su actual estrategia, esa demanda puede durar poco.

Argentina, por su lado, desarrolló su propia estrategia basándose en las enormes reservas del megayacimiento de Vaca Muerta, lo que le permitirá exportar el energético por el Atlántico y apuntar al mercado brasileño, aprovechando la reversión del gasoducto que aún hoy se usa para llevar gas boliviano al mercado argentino.

La respuesta gubernamental a la crisis derivada de esta situación —es decir, a la persistencia del déficit fiscal causado por la importación de un creciente volumen de diésel y gasolina con un valor que no logra ser cubierto por las exportaciones de gas— es la producción de biocombustibles, como aditivos para la gasolina y diésel importados. Sin embargo, el impacto de ese plan es mínimo frente a la magnitud del déficit energético y frente a los elevados costos ambientales que puede causar.

La política minera ha consolidado el predominio de las empresas transnacionales y de las cooperativas en el sector

Principales postulados de la política minera

La intención de la administración del Movimiento al Socialismo (MAS) de lograr una minería estatal fortalecida, a través de una mayor producción e industrialización en el sector, quedó en eso, en una intención. Las políticas mineras desarrolladas desde 2006 derivaron, primero, en la consolidación de la presencia y dominio de capitales extranjeros en los yacimientos más grandes del país, y, segundo, en la aprobación de una serie de medidas y normas que no sólo robustecieron al subsector cooperativo, sino que le dieron el dominio sobre un mineral estratégico como es el oro.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) propuesto en 2006 proyectaba el restablecimiento del rol productor y regulador de la minería estatal, dotándole de una “mayor capacidad de producción, generación de empleo, control y fiscalización”, y de una mayor participación en la renta minera.

“El sector minero se ha propuesto contribuir a la generación de excedentes mediante el cambio del patrón primario exportador con un nuevo modelo”, se afirma en el PND. Ese nuevo modelo debía contribuir a la industrialización de la actividad minera con agregación de valor y darle al Estado un nuevo rol, para que participe de forma directa en proyectos estratégicos, promueva la actividad productiva de las organizaciones sociales y comunitarias, garantice el desarrollo de la iniciativa privada, y realice un mejor uso y destino del excedente económico.

Estos objetivos debían alcanzarse a partir de una reingeniería institucional y jurídica que le permita al Estado controlar y fiscalizar las concesiones mineras, además de participar “activamente en las actividades de prospección, exploración y generación de valor agregado”.

El Plan contemplaba también la generación de excedentes en las empresas dependientes de la Corporación Minera de Bolivia (Comibol) en asociación con el sector privado, y la implementación de un nuevo régimen tributario que permita mayores ingresos fiscales.

Orientación de la política minera

La Ley 1777, promulgada en marzo de 1997 por Gonzalo Sánchez de Lozada y también conocida como Código Minero, marginaba a Comibol de la actividad productiva —limitando su rol a la administración de contratos— y otorgaba concesiones mineras a los actores privados.

La Ley 535 de Minería y Metalurgia, aprobada en marzo de 2014 por el Gobierno del MAS, le devolvió a Comibol su rol productivo en toda la cadena minera y le asignó un papel estratégico para la industrialización de la producción minera del país. Sin embargo, la misma ley establece que las inversiones de Comibol no serán financiadas por el Estado. Esas inversiones, señala la norma, deben realizarse a partir de los propios ingresos de la empresa o recurriendo a créditos.

La norma también apunta al control gubernamental de la comercialización de minerales en coordinación con las gobernaciones y los gobiernos autónomos municipales, instancias que debieran participar de la industrialización de la producción minera.

La ley, además, anula la figura de la concesión minera reemplazándola con el contrato administrativo minero, que otorga derechos para “prospectar, explorar, explotar, concentrar, fundir, refinar, industrializar y comercializar los recursos minerales”. Y aunque determina que esos derechos mineros son independientes de la propiedad de la tierra, la norma condiciona su vigencia solamente a la comprobación del cumplimiento de la función económica y social, y al pago de patentes.

La ley determina también que toda persona, individual o colectiva, nacional o extranjera, puede ser sujeto de derechos mineros, a condición de organizarse como un actor minero productivo y bajo tres únicas figuras reconocidas: estatal, privada y cooperativa.

En lo referido al régimen tributario minero, la Ley 535 dejó sin efecto el Impuesto Complementario Minero (ICM), el mismo que podía ser acreditado y deducido del Impuesto de las Utilidades de las Empresas (IUE) a través de sus anticipos, y que era administrado por las prefecturas departamentales. Este tributo fue reemplazado por la Regalía Minera (RM), que se distribuye entre los gobiernos autónomos departamentales productores (85%) y los gobiernos autónomos municipales productores (15%).

Otros aspectos significativos del régimen tributario vigente son los siguientes: se mantienen, como en el Código Minero anterior, los porcentajes de alícuotas máximas que se puede cobrar por RM; se redujo a 2,5% la alícuota para el oro en estado natural o escama que provenga de yacimientos marginales operados por la minería de pequeña escala, yacimientos que se atribuyen las cooperativas mineras; además, se establece que quienes realicen la venta de minerales y metales en el mercado interno, sólo pagarán el 60% de las alícuotas establecidas.

Resultados de la política

La estructura privatizada de la minería

La composición del valor de la producción minera de Bolivia refleja la ausencia de industrialización: en 2022, de los \$US 6.761 millones producidos en el sector, el 98,9% se destinó a la exportación como concentrados, y sólo el 1,1% adquirió valor agregado en el país.

Cuando el MAS comenzó su gestión, en 2006, la participación del subsector privado en el valor de la producción minera nacional era del 54,3%, y de las cooperativas del 44,9%. La presencia estatal era de apenas el 0,8%, debido a que entonces estaba compuesta sólo

por la Empresa Minera Huanuni, en proceso de intervención y debilitada por efecto de las políticas neoliberales que privatizaron y marginaron los proyectos estatales del sector.

En 2022, tras la aplicación de las políticas del Gobierno del MAS, la participación de las cooperativas creció hasta el 57%, y la de las privadas cayó al 36%, manteniendo la predominancia de los actores privados en el sector. La presencia estatal, a su vez, llega apenas al 6%, pese a que a Huanuni se sumaron las empresas mineras Colquiri y Coro Coro, las metalúrgicas Vinto y Karachipampa, la siderúrgica del Mutún y Yacimientos del Litio Bolivianos (YLB) (ver cuadro 1).

Cuadro 1
Participación en el valor de la producción minera nacional, por actor minero (2006 y 2022)

Actor minero	2006	2022
Privado	54,30%	36%
Cooperativo	44,90%	57%
Estatal	0,80%	6%

Fuente: *Dossier estadístico minero 1980-2021 y Anuario estadístico minero metalúrgico 2022* del Ministerio de Minería y Metalurgia.

Algunas cifras reveladoras de la presencia del subsector privado en la minería nacional: la producción de las 517.523 toneladas (t) finas de zinc en 2020, con un valor de \$US 1.789 millones, está dominada por la Minera San Cristóbal; ese mismo año, esta empresa produjo 327.000 toneladas de concentrados de zinc-plata y 67.000 toneladas de concentrados de plomo-plata, en tanto que la estatal Colquiri produjo solamente 9.973 t de zinc y 3.375 t de estaño.

Por su lado, y también en 2022, la producción de oro marcó un récord de 53,3 toneladas con un valor de \$US 3.073 millones, cifra que representa el 45,4% del valor de producción minera del país.

Resulta evidente, por tanto, que el zinc y el oro, que concentran el 72% del valor total de la producción minera en el país, se encuentran en manos privadas.

Las políticas mineras del MAS también han consolidado la presencia del sector privado extranjero, que mantiene el dominio sobre los yacimientos más grandes de Bolivia, como San Cristóbal, San Vicente y San Bartolomé (Cerro Rico) (ver cuadro 2).

Estas inversiones en minas con gran potencial productivo, alimentadas en especial por capitales canadienses, van en aumento de la mano de contratos de asociación con Comibol, lo que revela el carácter rentista de la empresa estatal. Y así, la que debía ser la empresa minera más importante del sector, se limita a recibir rentas por las concesiones que otorga, en vez de explotar esos recursos no renovables por su cuenta, tal como lo establece la Constitución Política del Estado (CPE) y la propia Ley 535.

Cuadro 2
Principales operaciones mineras privadas en Bolivia

Operación	Empresa	Procedencia	Departamento
San Vicente	Pan American Silver – Bolivia	Canadá	Potosí
San Cristóbal	San Cristóbal Mining Inc.	Canadá	Potosí
San Bartolomé (Empresa Minera Manquiri)	Andean Precious Metals Corp.	Canadá	Potosí
El Asiento	Andean Precious Metals Corp.	Canadá	Potosí
Tatasi - Portugaleta	Andean Precious Metals Corp.	Canadá	Potosí
Cachi Laguna	Andean Precious Metals Corp.	Canadá	Potosí
Porco	Santacruz Silver Mining Ltd.	Canadá	Potosí
Caballo Blanco	Santacruz Silver Mining Ltd.	Canadá	Potosí
Bolívar	Santacruz Silver Mining Ltd.	Canadá	Oruro
San Lucas*	Santacruz Silver Mining Ltd. Sinchi Wayra/Illapa	Canadá	Oruro/Potosí

* Dedicada al acopio y comercialización de minerales.

Fuente: elaboración propia con base en información tomada de: <https://www.sedarplus.ca/landingpage/>

Bajo las regulaciones de esta ley, la empresa estatal, sumida en la insolvencia financiera —debido a que los únicos ingresos corporativos provienen del canon de arrendamiento de sus yacimientos a operadores privados—, no pudo desarrollar las concesiones a su cargo y menos encarar proyectos nuevos.

El cooperativismo: un actor privado privilegiado

Como se ha señalado, otro claro resultado de las estrategias y políticas aplicadas por el Gobierno del MAS es el fortalecimiento del sector cooperativo, principalmente aurífero.

Antes de 2006, la minería del oro estaba dominada por el capital transnacional que, con maquinaria y tecnología de punta, desarrollaba sus operaciones a cielo abierto en Oruro y Santa Cruz, y producía entre 10 a 12 toneladas de oro por año.

En 2022, el escenario es muy diferente. La producción nacional, como se ha mencionado ya, marcó un récord de 53,3 toneladas con un valor de \$US 3.073 millones. El 99,6% de esa producción proviene de las cooperativas.

Según datos preliminares del Instituto Nacional de Estadística (INE), con esos \$US 3.003,2 millones exportados en 2022, el oro sobrepasó al gas (\$US 2.972,6 millones) como el principal producto del comercio exterior de Bolivia. Pero, a diferencia de la producción gasífera, que generó \$US 1.937 millones por impuestos y regalías, la explotación aurífera dejó sólo \$US 65 millones en regalías para las regiones, de acuerdo con informes de los ministerios de Economía y de Minería.

No obstante, y a diferencia de lo que se cree, la mayor parte de esos \$US 3.003,2 millones beneficia a inversionistas extranjeros (chinos, colombianos, peruanos y chilenos) y a empresas comercializadoras, puesto que las cooperativas se asocian con esos capitales vulnerando la actual normativa.

Históricamente, el cooperativismo minero se desarrolló como una alternativa de autoempleo y subsistencia en los momentos de crisis económica y recesión del aparato productivo minero del país, a consecuencia de la dependencia del mercado internacional de minerales.

Desde los años ochenta del siglo pasado, los gobiernos apostaron por fortalecer al sistema cooperativo para resolver los problemas de marginalidad y de pobreza, hecho que se vio acrecentado tras el proceso de “relocalización” en 1986, cuando un gran porcentaje de los mineros asalariados que dependían de Comibol pasaron a formar parte de cooperativas mineras, para explotar las minas marginales del Estado.

Este hecho cambió drásticamente el escenario de las cooperativas mineras en el país. En el actual contexto nacional no existe un único modelo cooperativista minero, sino uno heterogéneo que se divide en cooperativistas tradicionales y cooperativistas auríferos.

Las cooperativas mineras tradicionales son aquellas que explotan minas marginales de estaño, plata, plomo, zinc y cobre, la mayoría de ellas ubicadas en el occidente del país, sumidas en la precariedad, con masiva composición de socios, pero organizados bajo los principios del cooperativismo.

Una buena parte de las cooperativas mineras auríferas, por su parte, situadas en los departamentos de La Paz y Beni, operan violando la normativa vigente al funcionar como empresas, pues contratan mano de obra asalariada, se asocian con capitales privados (nacionales y extranjeros) y generan millonarias utilidades.

Y es que uno de los mayores incentivos para el crecimiento vertiginoso de las cooperativas mineras es la exención del Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) y su Alícuota Adicional, tributo que sí pagan la minería privada y estatal.

Este privilegio es aprovechado por empresas privadas y empresas unipersonales, que contabilizan la producción de oro que producen como proveniente de cooperativas, para así eludir los tributos que establece la ley.

En consecuencia, la regalía por la explotación de oro que percibe el Estado ni siquiera alcanza al 2,5% del valor total de la producción. Las comunidades indígenas, a su vez, no se benefician de la actividad minera que se desarrolla en sus territorios.

Por otro lado, existen cooperativas que logran autorizaciones de operación y alquilan sus concesiones a operadores privados (nacionales o extranjeros) por una renta mensual, usurpando una atribución del Estado como representante del derecho propietario del pueblo boliviano.

En síntesis, parte del sistema cooperativo —sobre todo aurífero— pasó de ser un refugio del desempleo a constituirse en un grupo de poder, con presencia política partidaria, con incidencia directa en las decisiones de los municipios mineros, e incluso en la definición de la política pública minera del país.

La minería privatizada vista desde el empleo

La escasa participación del Estado en el sector minero se expresa también en la cantidad de fuentes de empleo generadas por subsector (ver cuadro 3).

Entre 2006 y 2021, la minería chica se redujo de 2.550 a 2.086 trabajadores (-18,1%), mientras la mediana aumentó de 3.850 a 4.780 (+24,1%), la estatal de 4.726 a 5.786 (+22,5%) y la cooperativizada de 54.200 a 129.410 (+138,7%).

Estas cifras pueden resumirse así: de cada diez empleos que genera la actividad minera, nueve corresponden al sector cooperativo minero.

(En relación al empleo en la minería estatal, se debe señalar que el crecimiento que se observa se explica por la incorporación de 4.000 cooperativistas a la Empresa Minera Huanuni a raíz de los enfrentamientos de octubre de 2006.)

Es necesario resaltar, finalmente, y a propósito de los datos presentados, que la cifra de 129.410 cooperativistas incluye sólo a los socios de las cooperativas y no a los denominados “segundas manos”, *maquipuras* (eventuales) y asalariados (prohibidos por ley) que trabajan en este subsector en condiciones altamente precarias. Con todos ellos, la cifra total del empleo cooperativo minero sería mucho mayor.

Cuadro 3
Distribución sectorial del empleo minero
(2006 y 2021)

Operador	2006	2021
Estatal	4.726	5.786
Mediana	3.850	4.780
Chica	2.550	2.086
Cooperativa	54.200	129.410

Fuente: *Dossier estadístico minero 1980-2021* del Ministerio de Minería y Metalurgia.

La política agraria no superó las desigualdades sociales en el campo

Principales postulados de la “Revolución rural, agropecuaria y forestal” del Gobierno del MAS

En 2007, el Gobierno del MAS criticaba el modelo de desarrollo agrario inspirado en políticas neoliberales porque había agravado la situación de pobreza y agudizado las desigualdades sociales en el campo. Una agricultura orientada a la exportación “había concentrado la riqueza en pequeños grupos de élites agrarias, discriminando las economías campesinas, comunitarias y asociativas que dependían de la agricultura, aumentando la dependencia alimentaria del país”¹.

Para transformar este escenario, el MAS proponía “superar el patrón de desarrollo agrario de tipo exportador que conducía a desigualdades sociales y a un desarrollo que erosionaba la base de recursos naturales”. En esta perspectiva, señalaba la necesidad de dar curso a “un nuevo patrón de desarrollo productivo rural que sea ambientalmente sustentable, que alcance la soberanía alimentaria y que genere un mayor excedente con base en sistema de producción agrícola y forestal –comunitarios, asociativos e individuales– más eficientes en el uso de los recursos naturales y de las tecnologías disponibles para este cometido”².

Planteaba, por tanto, “un papel protagónico del Estado a través de la planificación del desarrollo y su intervención en la producción primaria y en la transformación agroindustrial y forestal”. Señalaba, igualmente, la necesidad de “fortalecer la agricultura familiar campesina, indígena y originaria con base comunitaria con el objetivo de promover el incremento en cantidad y calidad de la producción de alimentos, tanto para su propio consumo como para la generación de excedentes orientados al mercado interno”. De esta manera “se lograría equilibrar y armonizar las condiciones para la coexistencia de las economías estatales, comunarias, asociativas y empresariales”³.

Orientaciones de las principales políticas agrarias y forestales del Gobierno del MAS

Las políticas agrarias del Gobierno del MAS no se orientaron a superar “el patrón de desarrollo agrario de tipo exportador” que criticaba y al que le atribuía ser causante de la pobreza y las desigualdades en el campo. La crisis de los años 2008-2009 –que marcó un escenario nacional de escasez y alzas de precios en varios productos– se encargó muy pronto de demostrarle al Gobierno la importancia del sector empresarial agropecuario y

1 MDRAYMA (2007). *Revolución Rural. Agraria y Forestal*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente.

2 MDRAYMA (2007), *op. cit.*

3 MDRAYMA (2007), *op. cit.*

de la agroindustria en la producción de alimentos primarios y manufacturados, así como la pérdida de importancia de la producción agropecuaria campesina, a la que el MAS, sin ningún respaldo empírico, le atribuía en la víspera un peso significativo.

Este hecho, junto a una posterior caída de los precios de los hidrocarburos en el mercado mundial —que mermó ya entonces los ingresos fiscales por concepto de exportaciones de gas— precipitó la alianza explícita entre el Gobierno del MAS y los poderosos gremios agroindustriales del oriente del país, a partir de una agenda que privilegiaba una producción agropecuaria orientada a la exportación.

La principal política gubernamental orientada al incremento de la producción agrícola no se ha basado —a pesar de las pocas tierras que tiene el país para desarrollar una agricultura intensiva sostenible (ocho millones de hectáreas)— en incentivar los niveles de productividad. Por el contrario, la consigna para empresarios agrícolas y campesinos ricos señalada en la “Agenda Patriótica 2025” fue la de expandir la frontera agrícola, es decir, incrementar la superficie cultivada a 15 millones de hectáreas en 2025.

Igualmente, las políticas gubernamentales orientadas a incentivar la exportación de carne bovina y la producción de biocombustibles a partir de la expansión de la producción de caña para etanol y de cultivos oleíferos para la producción de biodiésel, están contribuyendo también, en los últimos años, a una expansión descontrolada de la frontera agrícola.

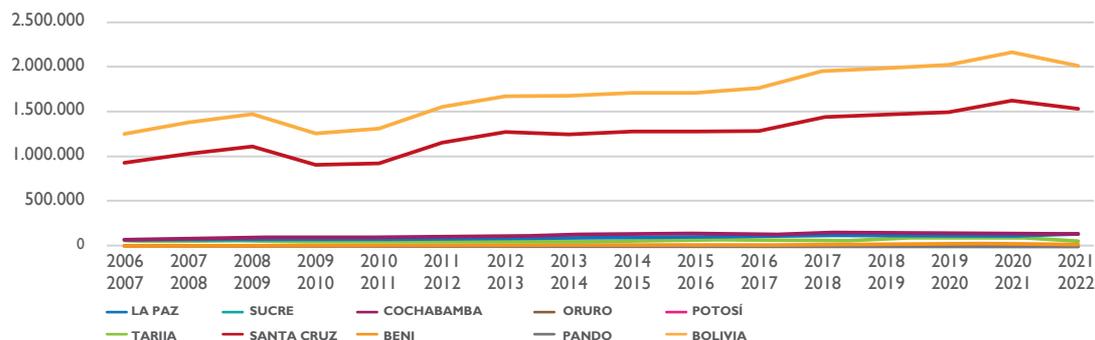
La actividad forestal maderable, a su vez, se desarrolló durante todos estos años al amparo de la Ley Forestal N° 1700 aprobada durante el neoliberalismo, una ley orientada a la extracción forestal maderable a gran escala a partir de la aprobación de Planes Generales de Manejo Forestal, que implican una serie de inversiones que están al alcance de medianas y grandes empresas forestales, pero que dificultan seriamente la participación de comunidades campesinas e indígenas en el aprovechamiento directo de este recurso natural.

La decisión política del Gobierno del MAS de no modificar esta norma, a pesar de la demanda de los pueblos indígenas —que en las tierras bajas tienen en su poder una parte considerable de las tierras de producción forestal permanente a partir de la conformación de TCO (Tierras Comunitarias de Origen) y TIOC (Territorios Indígena Originario Campesinos)— ha terminado consolidando un escenario absolutamente favorable para el capital comercial e industrial maderero.

Resultados de las políticas públicas: persistencia de las desigualdades en el campo

Las políticas agrarias orientadas a privilegiar el desarrollo de la agricultura capitalista y la agroindustria en las tierras bajas del país, está profundizando un desarrollo marcadamente desigual de la agricultura entre departamentos. Así, mientras el departamento de Santa Cruz marca la tendencia del crecimiento de la agricultura en el país, el resto de los departamentos presenta una producción agrícola prácticamente estancada entre 2006 y 2022 (ver gráfico 1).

Gráfico 1
Evolución de la producción agrícola por departamentos
(en millones de toneladas)



Fuente: elaboración propia con base en datos del INE.

Los datos censales sobre la producción agrícola vista desde la perspectiva de las clases sociales permiten observar que las políticas públicas del Gobierno del MAS no pudieron cambiar la tendencia que algunos estudios señalaban hacia finales del siglo XX, es decir, la cada vez menor importancia de la producción campesina en el conjunto de la producción agrícola del país, y la mayor relevancia de las unidades agrícolas empresariales. La mayor parte de la producción agrícola en Bolivia —el 68,4%— le corresponde a unidades productivas agropecuarias (UPA) capitalistas; el 23,3% a pequeños productores capitalistas o campesinos ricos; y sólo el 8,3% a las explotaciones campesinas (ver cuadro 1).

Esta relevancia de las unidades productivas empresariales en la producción agrícola puede observarse también en la ganadería bovina: el 63,6% del hato ganadero se concentra en las unidades agropecuarias capitalistas; el 20,8% en las UPA de los pequeños productores capitalistas; y sólo el 15,6% en las unidades agropecuarias campesinas⁴.

Por tanto, se puede afirmar que son los obreros asalariados los que hoy producen la mayor parte de la producción agrícola y ganadera bovina del país. Sin embargo, la mayor parte del empleo asalariado ofertado por las empresas agropecuarias capitalistas, y por las unidades agropecuarias de los pequeños capitalistas, son trabajos estacionales de muy corta duración, sin derechos sociales y laborales.

La idealización que hace el MAS en relación a la pequeña parcela —causa última del proceso de pauperización que vive una gran parte del campesinado del país— ha llevado a que su Gobierno no dé solución al problema del minifundio asentado sobre todo en valles y altiplano.

En consecuencia, las unidades agropecuarias campesinas tienen, según los datos del Censo Agropecuario, 1,45 hectáreas en promedio. Es decir, extensiones que explican buena parte de las razones por la que los campesinos van perdiendo relevancia en el conjunto de la producción agrícola del país, así como la imposibilidad de un aporte mayor de esta clase

4 Ormachea Saavedra, Enrique (2018). *Bolivia: nuevos datos acerca del desarrollo del capitalismo en la agricultura*. La Paz: CEDLA.

social a la producción de alimentos, si es que no se da una solución a este problema a través de nuevas formas y relaciones de producción.

Cuadro 1
Bolivia: Tipo de unidades productivas agropecuarias (UPA), según producción agrícola (2013)

Tipo de UPA	UPA		Producción	
	Cantidad	%	Tm	%
Capitalistas (1)	137.743	16,0	9.720.656	68,4
Pequeños capitalistas (2)	216.606	25,1	3.299.726	23,3
Campeños (3)	507.259	58,9	1.184.396	8,3
Total	861.608	100,0	14.204.778	100,0

Nota: Tm=toneladas métricas; (1) UPA sólo con personal remunerado; (2) UPA con personal remunerado y no remunerado; (3) UPA sólo con personal no remunerado.

Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo Nacional Agropecuario 2013.

Por ello, el 54,4% de las unidades agropecuarias campesinas, según esa misma fuente oficial de información, son pluriactivas, es decir, unidades económicas donde al menos una persona tiene empleo permanente o temporal en otras ramas de la economía. Del total de estas unidades agropecuarias campesinas pluriactivas, el 67,2% declara que la mayor parte de sus ingresos proviene del trabajo extrapredial⁵.

En este sentido, y en realidad, estamos observando la existencia de unidades agropecuarias que ya no pueden vivir única y exclusivamente de la producción agropecuaria independiente. Se trata, entonces, de unidades campesinas que ya no aparecen en el mercado fundamentalmente como oferentes de bienes agrícolas, sino principalmente como oferentes de fuerza de trabajo.

En este escenario, los campesinos pobres siguen nutriendo una parte importante de la demanda de fuerza de trabajo asalariada tanto en la agropecuaria desarrollada por los campesinos ricos como por las unidades agropecuarias empresariales, y en otras ramas de la economía.

La ausencia de políticas públicas orientadas a dar curso a una serie de demandas de los campesinos pobres, está también llevando a que estos, en los espacios geográficos dominados por la expansión de la agropecuaria capitalista, tiendan a la venta y/o alquiler de sus tierras. Mientras el Gobierno dice estar fortaleciendo las economías comunitarias, los comunarios campesinos están terminando por vender y/o alquilar sus tierras⁶.

5 Ormachea Saavedra, Enrique (2021). *Desagrarización, descampesinización y pluriactividad campesina en Bolivia*. La Paz: CEDLA.

6 Ormachea Saavedra, Enrique y Walter Arteaga Aguilar (2023). *Agricultura capitalista y transformaciones en comunidades indígenas y campesinas del sudeste del Beni*. La Paz: CEDLA.

Lo propio viene aconteciendo en las comunidades indígenas. Investigaciones recientes dan cuenta cómo éstas —ante la ausencia de apoyo estatal— se ven obligadas a alquilar sus tierras a medianos y grandes productores de granos para generar ingresos. Asimismo, estos pueblos indígenas siguen siendo fuente inagotable de oferta de fuerza de trabajo asalariada estacional para la ganadería y la agricultura capitalistas.

Las políticas forestales, por su parte, también están empujando a las comunidades indígenas de tierras bajas —que hoy poseen una parte importante de las tierras de producción forestal permanente en propiedades colectivas, como se ha señalado— a subordinarse al capital forestal maderero comercial e industrial. Sin apoyo estatal para encarar la explotación maderera a través de Planes Generales de Manejo Forestal a gran escala, que requieren grandes inversiones, son las empresas forestales las que, a partir de acuerdos no siempre beneficiosos para las comunidades, están explotando los recursos forestales de los territorios indígenas.

Postulados y resultados

Un balance entre los postulados del Gobierno del MAS de 2007 y las orientaciones de las políticas públicas agrarias y forestales que efectivamente ejecutó, permiten señalar los siguientes aspectos, como conclusiones.

El gobierno del MAS no pudo superar el patrón de desarrollo agrario de tipo exportador que criticaba. No sólo ha seguido promoviendo una agricultura y ganadería de exportación, sino que tampoco ha logrado la soberanía alimentaria, pues las importaciones de productos agrícolas primarios y de alimentos manufacturados no han cesado de crecer entre 2006 y 2022 (ver cuadro 2).

Cuadro 2
Tipo de productos alimenticios importados, 2006-2022
(en toneladas)

	2006	2022	Diferencia (2022-2006)	Variación
Productos alimenticios elaborados	475.911,4	517.900,9	41.989	+8,20%
Productos alimenticios primarios	476.084,0	517.629,4	41.545	+9,03%

Fuente: elaboración propia con base en datos del INE.

En este ámbito, el Gobierno no ha sido capaz de sustituir las importaciones de productos agrícolas básicos para la canasta familiar. Es el caso del trigo y de la harina de trigo, y también de la papa y de hortalizas, como la cebolla y el tomate. En el caso del trigo cabe un apunte adicional: la mayor parte de la producción de este cereal en el país ocurre en Santa Cruz, donde, además, es un cultivo de rotación de la soya.

Estos déficits, que persisten como consecuencia de una política agraria que promueve la exportación de granos y de carne, no han podido ser subsanados por la producción privada campesina y empresarial, sin embargo, y de manera contraria a sus postulados de 2007, el Gobierno del MAS no ha incentivado el “rol protagónico del Estado” en la producción de estos y otros rubros primarios necesarios para lograr la soberanía alimentaria.

Resulta paradójico constatar que el Gobierno del MAS, que dice representar los intereses de los campesinos, no haya podido revertir la tendencia hacia una menor relevancia de la producción campesina en el conjunto de la producción agrícola y ganadera del país. Los datos confirman que el MAS no representa a la gran masa de campesinos pobres, sino a los campesinos ricos o pequeños productores capitalistas que, como hemos visto, tienen una participación relativamente importante en la producción agropecuaria, como consecuencia de políticas que les han beneficiado⁷. Una parte importante de estos productores son los denominados interculturales.

Por ello, no es casual que durante el Gobierno del MAS no se hayan dictado leyes de protección social para los obreros agrícolas que, como hemos visto, son aquellos que hacen posible una parte considerable de la producción agrícola del país.

No puede dejar de señalarse, además, la situación de subordinación creciente de las comunidades indígenas al capital agrícola y al capital comercial e industrial maderero. La ausencia de apoyo estatal para la conformación de verdaderas empresas agrícolas o forestales indígenas no condice con otro de los postulados del gobierno del MAS de 2007, que planteaba fortalecer las “economías comunarias y asociativas”.

El Gobierno del MAS planteaba también en 2007 que el “patrón de desarrollo agrario de tipo exportador” finalmente “erosionaba la base de recursos naturales”, por lo que se requería un “patrón de desarrollo rural productivo que sea ambientalmente sustentable”. En este ámbito, no es posible dejar de mencionar dos consecuencias importantes de las políticas agrarias que promueven el incremento de la producción agropecuaria por la vía de la expansión descontrolada de la frontera agrícola y no de la productividad, dos consecuencias que contradicen este postulado. Por un lado, la expansión de la producción agrícola hacia zonas que no son aptas para el desarrollo de una agricultura intensiva a gran escala, y, por otro, el incremento cada vez mayor de la deforestación: 364.000 hectáreas (ha) en 2021 y 429.000 hectáreas en 2022⁸.

Por otra parte, los objetivos y metas del Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) 2021-2025 orientados a la sustitución de importaciones de productos agrícolas y alimentos manufacturados son, en la mayoría de los casos, prácticamente inalcanzables.

Así, por ejemplo, y en el caso de la producción de trigo, se plantea un incremento de 311 mil toneladas (t) en 2020, a 903 mil toneladas en 2025. Si para alcanzar esta meta se opta por incrementar la productividad, se debería pasar de un rendimiento de 1,6 t/ha en 2020, a

7 Nogales, Neyer M. (2020). *Políticas Públicas y diferenciación campesina: el caso de las políticas campesinas de riego, mecanización y seguro agrario durante el gobierno del MAS*. Serie: Desigualdades y pobreza multidimensional. La Paz: CEDLA; y Ormachea Saavedra, Enrique (2020). “Poder, voz y representación: clases sociales y organizaciones agrarias en Bolivia”, en Pérez Sainz *et al.* (2020), *Enfoques, perspectivas y situaciones*. Serie: Desigualdades y pobreza multidimensional. La Paz: CEDLA.

8 Datos de la Fundación Amigos de la Naturaleza.

4,2 t/ha en 2025. Por el contrario, si se opta por un incremento de la producción por la vía del crecimiento de la superficie cultivada, se debería pasar de 204.546 hectáreas en 2020, a 583.495 hectáreas en 2025. Y si se mantienen las tasas de crecimiento de la superficie cultivada y los rendimientos obtenidos entre 2020 y 2022, esta meta podría ser alcanzada recién en el año 2032. Pero como la mayor parte de la producción de trigo está articulada a la producción de soya como cultivo de rotación, el comportamiento futuro de este cultivo es incierto.

El PDES 2021-2025, además, se limita a señalar metas de grandes grupos de cultivos como frutas y hortalizas, sin especificar metas para cultivos específicos en los que el país es deficitario. De tal manera, de alcanzarse la meta propuesta de frutas de 945 mil toneladas en 2020, a dos millones de toneladas en 2025 (que según nuestras proyecciones no se podrían alcanzar en esa fecha), no se sabría si el cumplimiento de esta meta obedecería al incremento de productos de exportación como la piña y el banano, o si realmente se habría logrado el propósito de sustituir, por ejemplo, importaciones de manzanas y peras. Similar situación se constata en el caso del gran rubro de las hortalizas.

El PDES 2021-2025 plantea también la puesta en marcha de una serie de plantas agroindustriales con el objetivo de sustituir alimentos manufacturados. Sobre una muestra de 30 plantas sobre las cuales se ha podido obtener alguna información, se puede constatar que las mismas son mayoritariamente de acopio y beneficiado de granos (soya, sorgo, maíz y arroz) y plantas piscícolas. Se concentran fundamentalmente en La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, en zonas ocupadas por los llamados interculturales (norte de La Paz, Yapacaní y Chapare) y no en regiones donde se concentran la mayor parte de los campesinos pobres (altiplano y valles). Asimismo, resalta la escasa cobertura de beneficiarios directos que alcanzarían estos proyectos.

Finalmente, es preciso señalar que el escenario de crisis del modelo rentista del Gobierno del MAS profundizará aún más todas las desigualdades que hemos señalado en este informe, pues las políticas agrarias privilegiarán la agropecuaria de exportación como fuente de generación de divisas.

SEGUNDA PARTE

¿Hacia la industrialización con
sustitución de importaciones?

En el actual contexto de inminente crisis económica, el Gobierno de Luis Arce ha inscrito como la principal orientación de sus políticas la industrialización con sustitución de importaciones, pese a que los antecedentes de esta propuesta tienen más de década y media.

Ya en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011, el régimen del Movimiento al Socialismo (MAS) postulaba la industrialización como un objetivo de su modelo económico. Proyectaba dar mayor valor agregado a los productos hidrocarbúricos, mineros y forestales, mediante la construcción de plantas industriales y el incremento de la oferta de materia prima. Igualmente, en los rubros agrícolas prometía la promoción de la industrialización de “productos nativos de alto valor nutricional”, especialmente de la coca. Finalmente, con la creación de una serie de empresas públicas, proponía impulsar la industrialización de la manufactura en rubros como alimentos, fertilizantes y cemento.

Aunque varias plantas pequeñas de industrialización y beneficiado de alimentos comenzaron a funcionar en 2009, recién desde 2011 se pusieron en marcha las grandes plantas de industrialización, como la planta de separación de gas natural (2011), la nueva fundición de estaño (2015), la planta de urea/amoniaco (2017) y la planta de cloruro de potasio (2018). A la fecha, este proceso quedó trunco, pues la construcción de varias plantas no ha concluido y otras han sido desechadas definitivamente.

Con la caída de las exportaciones de gas natural que sostenían el gasto gubernamental, sumada al incesante incremento de la importación de combustibles, el desequilibrio fiscal se hizo cada vez mayor, debido a la subvención que implica su venta en el mercado interno. Para enfrentar este creciente problema, el Gobierno autorizó en 2018 la producción de biocombustibles para reducir la dependencia de combustibles importados y, consecuentemente, la subvención estatal.

En la actualidad, junto con la producción de biodiésel, que se sumará a la producción de bioetanol, el Gobierno ha renovado las promesas de industrialización de numerosos productos, reiterando por enésima vez proyectos como la refinación de minerales, la industrialización de productos agrícolas y otros, confirmando el fracaso de los anteriores experimentos gubernamentales.

La sustitución de importaciones de diésel avanza por un callejón sin salida¹

La caída de la producción de gas natural no sólo ha provocado una mayor importación de combustibles, sino que ha llevado al país hacia una potencial crisis financiera, y ha obligado al Gobierno a ejecutar un programa de sustitución de *diesel oil* —con un costo total cercano a los \$US 570 millones— que no podrá cumplir con sus objetivos.

El ambicioso proyecto contempla la producción de biodiésel a partir de aceites vegetales y se encuentra en el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) 2021-2025, que propone sustituir hasta el próximo año el 43% de las internaciones de diésel del país.

El biodiésel obtenido de estos procesos se mezclará con el diésel importado, en una proporción de 5% (B5) o 10% (B10), según anunciaron las autoridades. Cabe apuntar, sin embargo, que la normativa vigente permite que ese porcentaje llegue al 25%.

Este proyecto es presentado como parte de la solución del Gobierno para acortar el déficit de diésel del país, ya que en 2022 Bolivia se convirtió en importador neto de combustibles como resultado de la reducción paulatina en la oferta nacional de gas, una tendencia que se inició en 2015.

En el año 2022, las compras internas de combustibles sumaron \$US 4.308,2 millones, mientras las ventas externas de gas —el principal producto de exportación del país— llegaron a \$US 2.972,6 millones, según datos preliminares del Instituto Nacional de Estadística (INE). Y del total de las importaciones de carburantes, el 69% corresponde al diésel.

Para disminuir las compras de *diesel oil*, la administración de Luis Arce plantea la instalación de al menos tres plantas para la producción de biodiésel y diésel renovable, con las que hasta 2025 se debe sustituir 723,4 millones de litros, es decir, el 43% de las importaciones de ese combustible. Según el PDES, el 78% de los insumos necesarios para estas factorías deben ser de procedencia nacional, y hasta el próximo 2025 dos de ellas deben estar en plena operación.

Objetivos y avance del proyecto²

El Gobierno pretende alcanzar este ambicioso objetivo aprovechando el potencial agropecuario del país. El Programa de Sustitución de Importaciones de Diésel Oil contempla

1 Para la presente investigación, el CEDLA solicitó información de todas las autoridades responsables del sector. Sin embargo, ni la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ni YPF ni el INIAF (Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal), proporcionaron algún dato relevante. Los datos oficiales se obtuvieron de reportes de la prensa, entrevistas e informes técnicos.

2 Este capítulo se basa en el informe de consultoría “El biodiésel en Bolivia: entre virtudes y defectos”, elaborado por el Ing. Diego Quispe en 2023.

dos plantas de biodiésel con tecnología FAME y una de diésel renovable (HVO). Las FAME utilizarán aceites vegetales y la HVO aceite doméstico reciclado³.

La capacidad de las tres plantas es de 12.000 barriles por día, para una producción de 500 millones de litros anuales. La FAME I, que está a punto de concluirse en Santa Cruz, producirá 1.500 barriles por día; la FAME II, que se construye en El Alto, tendrá la misma capacidad; y la HVO, que estará también en Santa Cruz —todavía en estudio— procesará 9.000 barriles diarios.

El costo total de las tres plantas es de aproximadamente \$US 387 millones, los cuales serán cubiertos con recursos del Tesoro General de la Nación. Las FAME costarán cada una \$US 40 millones y la HVO \$US 307,5 millones. La ejecución estará a cargo de YPFB Refinación, subsidiaria de YPFB Corporación.

El Programa requirió de ajustes al interior de la petrolera estatal. El Gobierno tuvo que cambiar los estatutos de YPFB Refinación para que, además de la fabricación de derivados de hidrocarburos, pueda producir también aditivos vegetales.

Tras recibir luz verde, la subsidiaria firmó en septiembre de 2022 el contrato para la construcción de la FAME I con la belga Desmet Ballestra. El proyecto consta de una unidad de producción de biodiésel y de una unidad de pretratamiento de materia prima.

Un aspecto a destacar es que la compañía belga asignó \$US 9,6 millones para la compra de los equipos y \$US 38,7 millones a la contratación de la empresa boliviana Carlos Caballero —cercana a los proyectos industriales del Gobierno—, que estará a cargo de la ingeniería, procura, construcción y montaje de la FAME I. Por lo tanto, la inversión total ya llega a \$US 48,3 millones, un valor mayor al presupuestado (\$US 40 millones).

Desarrollo de la industria proyectada

Para la obtención de los aceites vegetales que serán la base de la producción del biodiésel, el Gobierno creó en agosto de 2022 la empresa pública productiva Industria Boliviana de Aceites Ecológicos (IBAE), que estará a cargo de: cuatro plantas procesadoras de extracción de aceite vegetal y aditivos, en La Paz, Cochabamba, Beni y Tarija; cuatro centros de acopio y almacenaje de residuos líquidos, en La Paz, Oruro, Cochabamba y Santa Cruz; y una planta de transformación de aceite usado en territorio cruceño. La inversión es de \$US 121,7 millones.

Un mes antes, en julio de 2022, la administración de Luis Arce aprobó también la creación del Programa de Fomento a la Producción de Especies Oleíferas, que implementará condiciones técnicas y tecnológicas para el desarrollo de plantaciones de *jatropha*, macororó y palma africana. El programa es ejecutado por el Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF), tiene una vigencia de cinco años y cuenta con una inversión de hasta \$US 57,8 millones.

3 El método denominado “reacción de transesterificación” consiste en la reacción de un aceite vegetal con un alcohol, para producir dos productos: biodiésel y glicerina. El biodiésel obtenido debe mezclarse con *diesel oil* para tener el carburante final, denominado también biodiésel.

Con estos dos emprendimientos estatales se quiere impulsar el cultivo de las tres especies oleíferas mencionadas, que no son nativas del país.

Información de la compañía belga indica que las tecnologías con las que funcionarán las FAME I y II requieren de metanol, un compuesto que se utilizará como reactivo y que no se produce en Bolivia. Llama la atención que en este proceso no se utilice etanol, un alcohol que se produce de la caña de azúcar y que existe en cantidades cuantiosas en el país. Es más, YPFB ha tenido en este último tiempo dificultades para adquirir la oferta de etanol de los ingenios nacionales.

Una consultoría realizada para el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) detalla que las dos plantas FAME demandarán 191 millones de litros de aceite por año para su funcionamiento, lo que requeriría el cultivo también anual de 33.629 hectáreas de jatropha y 36.176 hectáreas de macororó, o de 63.670 hectáreas de palma africana. Considerando que la demanda anual de aceite de las tres plantas sumaría 671 millones de litros y que el Gobierno estima que la producción agrícola interna cubra el 40% de ese requerimiento (268 millones), la superficie necesaria para el emprendimiento llegaría a 142.607 hectáreas de cultivos de palma, jatropha y macororó.

Probable extensión de la frontera agrícola con nuevos cultivos

Como la jatropha, el macororó y la palma africana no son plantas nativas de Bolivia, su adaptación a las tierras bolivianas tomará más tiempo. Aproximadamente un año en el caso de la primera y la segunda, y de cuatro a cinco años para la palma, que posee mayor rendimiento en aceite.

Justamente, la FAME II, que se construye en La Paz, fue diseñada para procesar aceite de palma africana, por lo que esa factoría no tendrá materia prima en el corto plazo. Y cabe señalar que, si bien el de palma africana es el aceite que más se utiliza en el mundo por su mayor rendimiento, tiene mala reputación debido a que la mayor producción proviene de países que destruyeron selvas tropicales para ello.

La palma africana rinde hasta 3.000 litros de aceite por hectárea y el Gobierno busca incentivar su producción en el norte de La Paz, en Ixiamas, donde ha llevado miles de almárgos para ser sembrados por los campesinos de esa provincia.

El macororó, que rinde 1.320 litros por hectárea, es la única planta que se produce en algunos lugares del país. El rendimiento de la jatropha es de 1.420 litros por hectárea.

La elección del precio más alto

La FAME I debía iniciar operaciones en 2023, pero su inauguración fue postergada para 2024. Y, como van las cosas, lo más probable es que comience a funcionar en 2025.

Ante la falta de materia prima para el funcionamiento de las dos plantas FAME, la administración de Luis Arce echará mano de una opción que ya se contempló en 2019, cuando el entonces presidente Evo Morales acordó con el empresariado cruceño el cultivo de 250.000 hectáreas adicionales de soya transgénica destinada a la producción de biodiésel.

Para el Gobierno, la producción de biodiésel con aceite de soya es más factible, debido a que se puede cubrir la demanda de las dos plantas FAME con el 29% (170 millones de toneladas) de los 585 millones de toneladas de aceite de soya que exporta el país por año.

Sin embargo, el precio del biodiésel en el mundo varía en función del costo de los insumos, y sucederá lo mismo en Bolivia, donde se proyecta que ese costo sea mayor al del diésel que hoy se provee al mercado de manera subvencionada.

Con la tecnología elegida, el precio del biodiésel boliviano obtenido con aceite de soya sería mayor que el obtenido con aceite de palma, tanto si se utilizara como reactivo el etanol, como en el caso de que se utilizara metanol (ver cuadro 1).

Cuadro 1
Precios proyectados de biodiésel según insumos requeridos

Precio del aceite	Aceite de soya	Aceite de palma	Aceite de soya	Aceite de palma
P_{FOB}	1.122,00	909,91	1.122,00	909,91
CE	0,25	0,25	0,25	0,25
FA	1,03	1,03	1,03	1,03
Precio aceite de soya	866,75	702,91	866,75	702,91
Precio del alcohol	Metanol		Etanol	
$P_{Met, Etanol}$	564,14	564,14	874,00	874,00
CI	1,75	1,75	0,00	0,00
FM	0,13	0,13	0,13	0,13
Precio del alcohol	124,39	124,39	110,12	110,12
Costos operativos	150,00	150,00	150,00	150,00
Retorno capital	0,10	0,10	0,10	0,10
Precio biodiésel [\$US/t]	1.255,25	1.075,03	1.239,56	1.059,33

Nota: P=Precio FOB de aceite; CE=Costo de exportación; FA=Factor de consumo de aceite; P_{MeT}=Precio FOB del metanol; CI=Costo de importación; FM=Factor de consumo de metanol.
Fuente: Quispe, 2023 (informe de consultoría).

Entonces, y como se observa en el cuadro 1, al excluirse la palma africana de la opción productiva real en el corto plazo, los datos concluyen que el biodiésel de soya tendrá el mayor costo entre todas las opciones posibles.

Además, el hecho de que se produzca biodiésel con aceite de soya, presupone la decisión empresarial de “perder” una parte de sus mercados de exportación, mercados que tienen asegurados y que han trabajado por muchos años. Por lo tanto, el Gobierno tendría que ofrecerles mejores condiciones de compra, más aún luego de los incumplimientos en los que han incurrido las autoridades en las adquisiciones de etanol.

Para reducir su pérdida, los empresarios ya han planteado su posición: aumentar los cultivos utilizando principalmente transgénicos.

El costo real

Para lograr el objetivo de sustituir el diésel importado con biodiésel y así disminuir la subvención, una condición imprescindible es que el biodiésel que se produzca en Bolivia sea más barato que el diésel que se importa. Los cálculos del estudio encargado por el CEDLA revelan que esta no será la situación.

En el país, desde 2004, el precio máximo de referencia del barril de crudo está fijado en \$US 27,11, al cual se suman los márgenes de referencia, de compensación, de transporte, de almacenaje, de comercialización y los impuestos (IEHD, IVA). Con todo ello, el precio final llega a \$US 77,94, un valor que en el caso del biodiésel B5 llegará a \$US 80,56, y en el del B10 a \$US 89,64⁴.

Con estos cálculos, el precio al consumidor final es de Bs 3,72 por litro para el diésel regular; de Bs 3,73 para el biodiésel B5, y de Bs 4,12 para el biodiésel B10 (ver cuadro 2).

El Gobierno insiste en que se sustituirá al menos una parte de lo se importa, pero es necesario recordar que del 5% o del 10% de biodiésel que se mezcle con *diesel oil* importado en el país, un porcentaje corresponderá al metanol de origen no nacional.

Resultados insuficientes

Las estimaciones técnicas realizadas en el CEDLA concluyen que la meta de sustituir el 43% de las importaciones de diésel hasta 2025 no podrá ser alcanzada, dadas las especificaciones de las plantas y los rendimientos de la tecnología elegida.

Si la FAME I entra en operación en 2024 reducirá la importación de diésel en 5%, y en 10% en 2025 con la FAME II. Si se incluye la planta HVO, en 2026 la disminución sería del 35%, lo máximo que se puede alcanzar. Desde ese año, por el crecimiento de la demanda, la cobertura del mercado con biodiésel fabricado en Bolivia bajará hasta llegar a un 26% en 2035.

El ahorro en la subvención subirá de 2% en 2024, a 15% en 2026, para luego caer hasta 12% en 2035 (ver cuadro 3).

Con todo, y en las condiciones actuales de ausencia de cultivos de las especies oleíferas elegidas, se prevé que la nueva industria beneficie inicialmente a los productores de soya y derivados.

4 Combustibles resultantes de la mezcla de *diesel oil* con 5% y 10% de biodiésel, respectivamente.

Cuadro 2
Estructura comparada de precios del biodiésel y
de combustibles fósiles en el mercado interno

ITEM	Gasolina Especial (\$US/BBL)	Diesel oil (\$US/BBL)	Diésel B5 (\$US/BBL)	Diésel B10 (\$US/BBL)
Precio Referencia	27,11	27,11	34,94 ⁵	42,76
Margen de Refinería	6,02	6,02	6,02	6,02
Margen de Compensación	1,57	1,57	1,57	1,57
Margen de Transporte	2,37	2,37	2,37	2,37
Margen de Almacenaje	0,77	0,77	0,77	0,77
Margen de Comercialización	5,36	4,73	4,73	4,73
IEHD	28,10	28,56	22,10 ⁶	22,10
IVA	6,91	6,81	8,06	9,32
Precio Final	78,21	77,94	80,56	89,64
Precio Final [Bs/l]	3,42	3,41	3,53	3,92
Precio al Consumidor [Bs/l]	3,74	3,72	3,73	4,12

Fuente: Quispe, 2023 (informe de consultoría).

Un factor importante es que la provisión del metanol como reactivo en la fabricación de biodiésel —en la medida en que éste no se produce en el país— implicará su importación y la relativización de los márgenes de sustitución del carburante fósil importado.

Además, al margen de los aspectos puramente financieros de los resultados potenciales de la industria, se debe enfatizar que se producirían costos importantes en términos medioambientales y sociales. Es probable que la introducción de las tres especies de cultivos en zonas tropicales del norte de La Paz y Beni ocasione una importante deforestación, producto de la habilitación de nuevas tierras para dichos cultivos, así como modificaciones importantes en las actividades productivas de las poblaciones locales.

5 Para el cálculo de esta cifra, se toma el precio de referencia del diésel, el cual se multiplica por el factor de participación del diésel en la mezcla, y luego se suma con el precio del barril de biodiésel B100, multiplicado, a su vez, por su factor de participación. Por ejemplo, para el diésel B10: $27,11 \times 0,9 + 183,62 \times 0,1 = 42,76$.

6 Se aplica el artículo 10 de la Ley N° 1098 (2018), que señala que el IDH de los biocombustibles se obtiene aplicando la alícuota correspondiente al hidrocarburo base, únicamente, y que el aditivo vegetal está exento de ese impuesto.

Cuadro 3
Impacto previsto de la producción de biodiésel en la reducción de la subvención

Año	Importación (toneladas)	Costo de importación (MM\$US)	Subvención (MM\$US)	Reducción de importación (toneladas)	Ahorro en importación (MM\$US)	%	Ahorro en subvención (MM\$US)	%
2023	1.460.369	1.662	724					
2024	1.560.709	1.776	774	85.000	97	5%	42	2%
2025	1.661.049	1.890	823	170.000	193	10%	84	4%
2026	1.761.389	2.004	873	617.617	703	35%	306	15%
2027	1.861.729	2.118	923	617.617	703	33%	306	14%
2028	1.962.069	2.232	973	617.617	703	31%	306	14%
2029	2.062.409	2.347	1.022	617.617	703	30%	306	13%
2030	2.126.190	2.419	1.054	617.617	703	29%	306	13%
2031	2.167.313	2.466	1.074	617.617	703	28%	306	12%
2032	2.208.436	2.513	1.095	617.617	703	28%	306	12%
2033	2.249.559	2.559	1.115	617.617	703	27%	306	12%
2034	2.290.682	2.606	1.136	617.617	703	27%	306	12%
2035	2.331.805	2.653	1.156	617.617	703	26%	306	12%
Total	24.243.337	27.583	12.019	6.431.168	7.317	27%	3.188	12%

Fuente: Quispe, 2023 (informe de consultoría).

Viejas y nuevas promesas: la industrialización de los recursos mineros

El modelo económico social comunitario productivo que impulsa el Movimiento al Socialismo (MAS) establece que el sector de la minería tiene el objetivo de maximizar el excedente económico a través del potenciamiento de la producción de minerales metálicos.

Este paso de la minería tradicional extractivista a una minería con valor agregado, está contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) 2021-2025, en el cual la industrialización de minerales estratégicos, como el zinc, el hierro y el litio, será posible con “empresas mineras estatales que han logrado maximizar la producción”.

En este marco, el referido PDES plantea la instalación e inicio de producción de dos refinerías de zinc, en Oruro y Potosí, que procesarían en total 130.000 toneladas del mineral. Este proyecto permitiría que el 39% de la producción nacional de concentrados de zinc se refine en el país y que el 83% de las exportaciones totales con valor agregado provengan de este mineral.

Establece la instalación de una planta siderúrgica en el Mutún, en Santa Cruz, para la producción de 300.000 toneladas de acero. El resultado previsto es la sustitución del 78% de las importaciones de acero laminado, que provienen actualmente de Perú, Argentina y Brasil.

Para el litio, el PDES contempla metas ambiciosas hasta 2025, como la producción acumulada de 80.959 toneladas (t) de carbonato de litio (16.191 por año), 64.000 t de materiales catódicos, y 88.000 baterías de litio, así como la obtención de \$US 3.134 millones en ingresos por la venta de estos productos (\$US 627 millones por año).

Zinc: industria sin visos de planificación

En el caso del zinc, hubo varios intentos previos por instalar esta industria. Durante el Gobierno del MAS, entre 2010 y 2011, se lanzaron tres licitaciones para la instalación de las refinerías bajo la modalidad “llave en mano”, pero los procesos no se concretaron porque las empresas adjudicadas encontraron ambigüedades en la convocatoria, lo que las llevó a incumplir la presentación de documentos y boletas de garantía. La observación de las empresas que se adjudicaron la construcción de las refinerías radicaba en que no le encontraban sentido a emitir boletas de garantía sobre su propio dinero, dado que, como establecieron las licitaciones, ellas debían financiar la instalación de las refinerías con su propio capital.

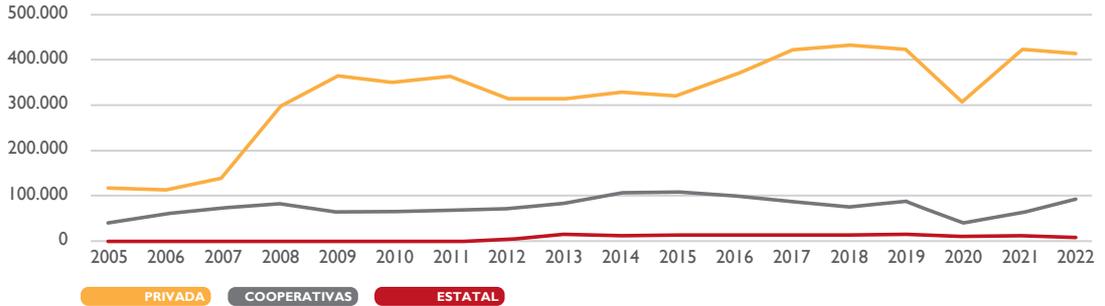
Apenas inició su gestión, el Gobierno de Luis Arce anunció que retomaría el proyecto para instalar las refinerías de zinc, para lo cual volvió a ofrecer un contrato llave en mano.

En febrero de 2023 se anunció la instalación de la primera refinería en Oruro con un crédito chino del Eximbank de \$US 350 millones. La planta funcionaría con mineral procedente de las minas de Colquiri, Bolívar y Porco, así como de algunas cooperativas. En octubre de ese año, el Gobierno acordó con la empresa china ENFI-CRIG la construcción de la planta de zinc en Oruro, y con la empresa china Chongqing Cisdí Engineering Consulting Co LTD la supervisión.

Los trabajos para la instalación de dos refinerías de zinc avanzan sin tener un mayor control sobre los principales yacimientos de ese mineral, lo que no garantiza la carga necesaria para estas factorías.

En la gestión 2022, el sector privado produjo 414.545 toneladas de zinc con un valor de \$US 1.432 millones; las cooperativas lograron una producción de 93.004 toneladas valoradas en \$US 322 millones; la minería estatal (Colquiri), por su parte, produjo 9.972 toneladas por un valor de \$US 34 millones. (La producción de zinc en el país, entre 2005 y 2022, se observa en el gráfico 1.)

Gráfico 1
Producción nacional de zinc por actores mineros, 2005-2022
 (en toneladas finas)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Minería y Metalurgia.

Las principales minas del sector, como San Cristóbal y San Vicente, son controladas por empresas transnacionales, lo que determina la dependencia de las futuras refinerías de estas empresas. En el caso de la minería estatal, por ejemplo, la oferta de la mina Colquiri presenta una tendencia hacia una menor producción: en 2021 produjo 12.537 t y en 2022 9.973 t.

Pese a este escenario, en agosto de 2023 el Gobierno confirmó la construcción de la segunda refinería en el municipio de Porco del departamento de Potosí, por lo que la mina de este distrito no podrá proveer concentrados a la planta de Oruro. La ausencia de planificación se refleja en el hecho de que, a pesar del anuncio gubernamental, este proyecto no cuenta con presupuesto para su diseño y construcción.

Es importante señalar, igualmente, que aún no se hizo pública la Ingeniería a Diseño Final o el estudio Técnico, Económico y Socioambiental de ninguna de las dos refinerías.

Hasta la fecha, además, no existe información completa y oficial en relación a la tecnología a ser utilizada. En 2017, en un encuentro organizado por el Ministerio de Minería y Metalurgia, profesionales, técnicos, especialistas y docentes de las universidades del país, se pronunciaron a favor de la hidrometalurgia, por ser más amigable con el medio ambiente, y en contra de la pirometalurgia (Tostación Lixiviación y Electrolisis, TLE), por ser altamente contaminante. Por ejemplo, el complejo metalúrgico de la Oroya en Perú cerró sus operaciones en 2009 luego de comprobarse que esta tecnología contaminaba el suelo, el aire y las aguas superficiales y profundas, además de causar lluvia ácida. La TLE, además, podría ser más cara debido a que se necesita una mayor inversión en infraestructura y equipamiento.

Hierro del Mutún: un proyecto que demanda cada vez más recursos

En el caso del Mutún, los estudios para intentar explotar el yacimiento de hierro datan de la década de 1960. Sin embargo, recién en 1985 se crea la estatal Empresa Metalúrgica del Oriente (Emedo), que logró acopiar 350.000 toneladas de concentrados de hierro durante su efímera existencia —operó sólo hasta 1986—. En 2005 se firmó un contrato de riesgo compartido entre la brasileña EBX y la Zona Franca Puerto Suárez (Zoframaq) para la construcción de una planta de arrabio, que no se llegó a concretar porque se cuestionó el uso de carbón vegetal —que provendría del pantanal boliviano— para la reducción de acero. Ese mismo año, y a través de una licitación internacional, la empresa india Jindal Steel and Power se adjudicó la explotación del Mutún, proceso que también fracasó.

En 2007, el gobierno de Evo Morales firmó un contrato de riesgo compartido con la india Jindal Steel and Power (la misma empresa que en 2005 se había adjudicado la explotación del Mutún en un proceso fallido), que comprometió una inversión de \$US 2.400 millones. El contrato se rompió en 2010 en medio de acusaciones de uno y otro lado que terminaron con la ejecución de las boletas de garantía del socio privado. El asunto fue llevado por Jindal a una corte internacional y el Estado tuvo que pagarle \$US 22,5 millones como indemnización (\$US 18 millones por las boletas y \$US 4,5 millones por intereses).

Tras el fallido intento de industrialización con Jindal, el proyecto se adjudicó en 2016 a la china Sinosteel Equipment para instalar una siderúrgica que produzca 150.000 toneladas desde 2018. Las demoras y postergaciones estuvieron y están a la orden del día, pese a lo cual la actual gestión de Luis Arce ratificó al adjudicatario.

El proyecto inicial contemplaba un financiamiento de \$US 396,13 millones del EximBank y una contraparte de \$US 70 millones del Estado, pero hasta noviembre de 2023 las inversiones ya suman \$US 540 millones para una planta que debe generar una ganancia de aproximadamente \$US 40 millones al año.

El 85% de las inversiones fueron destinadas a la construcción de equipos en Alemania, España, China, México, Emiratos Árabes e Italia. La planta debe iniciar operaciones en septiembre de 2024 y alcanzar su máxima capacidad de 300.000 t de pellets, barras corrugadas y alambón a mediados de 2025.

La obra está emplazada en 42 hectáreas de terreno y está compuesta por siete plantas: concentración, peletización, reducción directa de hierro (DRI), aceración, laminación, central eléctrica y auxiliares (las cinco primeras son parte de la cadena productiva).

Este complejo industrial requerirá, además, de grandes volúmenes de gas y electricidad. Se estima que demandará 750.000 metros cúbicos de gas por día, abastecimiento que, en el escenario nacional actual de caída de la producción, resulta problemático; además, el complejo todavía no cuenta con el gasoducto que garantice el aprovisionamiento antes señalado. Por todo esto, es posible señalar que se recurrirá a la utilización de carbón vegetal para el proceso de reducción de hierro con efectos medioambientales severos para la zona.

Litio: dependencia tecnológica

Los primeros estudios sobre el origen, contenido y estructura del salar de Uyuni, se desarrollaron en 1960 gracias a una alianza entre la Universidad Tomás Frías de Potosí (UATF) y la Universidad Técnica Freiberg de Alemania. Posteriormente, un estudio entre la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) y la cooperación francesa Orstom, realizado entre 1974 y 1976, estableció la presencia de litio en el salar de Uyuni. En 1976, el Servicio Geológico de Estados Unidos confirmó el potencial económico de este salar.

En 1974 se conformó la empresa estatal Quimbabol para iniciar el aprovechamiento de los recursos del salar sin resultados. Luego, en 1985, se conformó la estatal Ciresu con el objetivo de explorar, explotar, industrializar y comercializar los recursos evaporíticos con una participación económica mayoritaria del Estado. Otro antecedente más cercano son los dos intentos gubernamentales de adjudicar la explotación del litio a través de la estadounidense Lithco, proceso que se llevó a cabo entre 1989 y 1992 y que no se concretó.

En 2008 la Federación Regional Única de Trabajadores Campesinos del Altiplano Sud (Frutcas) planteó un proyecto para el “desarrollo integral de las salmueras del salar de Uyuni” que incluía al sulfato de potasio, ácido bórico, cloruro de potasio y carbonato de litio. El Gobierno del MAS adoptó parcialmente este proyecto enfocándose sólo en los dos últimos, en especial en el carbonato de litio.

En el largo proceso orientado a la obtención de litio en el país, se ha utilizado inicialmente un método propio, denominado “método boliviano”, basado en la evaporación solar mediante piscinas instaladas en el Salar de Uyuni que, pese a la inversión millonaria y el tiempo insumido, no arrojó los resultados esperados.

Con los mismos propósitos, el Gobierno firmó contratos con distintas empresas extranjeras (cuadro 1) para la extracción de litio, ingeniería a diseño final e instalación de plantas piloto o industriales, acuerdos que en muchos casos no incluyeron la transferencia tecnológica, pese al discurso gubernamental de soberanía tecnológica.

Cuadro 1
Acuerdos firmados por el Gobierno con empresas extranjeras (2009 a 2019)

Año	Empresa	Acuerdo
2009	Linyi Dake (China)	Adquisición en modalidad “llave en mano” de una planta piloto para la experimentación en técnicas de manufactura de baterías de ión-litio.
2015	K-UTECH (Alemania)	Contrato para la elaboración del proyecto de ingeniería a diseño final de la Planta Industrial de Carbonato de Litio.
2017	Greentech (Francia)	Instalación de la Planta Piloto de Materiales Catódicos en el complejo industrial de La Palca (Potosí).
2016-2018	CAMC (China)	Construcción de la Planta Industrial de Cloruro de Potasio por \$US 180 millones.
2019	ACISA (Alemania)	El Decreto Supremo 3738 que da a lugar a la creación de la empresa pública YLB-ACISA, para la industrialización y explotación de litio en el Salar de Uyuni, fue abrogado mediante el Decreto Supremo 4070, del 2 de noviembre de 2019.

Fuente: elaboración propia.

En la gestión de Luis Arce, en 2023 se concretaron tres convenios: dos con las empresas chinas CBC y Citic Guoan, y uno con la empresa rusa Uranium One Group, para la instalación de cuatro complejos industriales con el objetivo de producir 100.000 toneladas anuales de carbonato de litio con tecnología de extracción directa (EDL).

La selección de la EDL y la búsqueda de socios extranjeros para la explotación e industrialización de los recursos de los salares más grandes del país constituyen una crítica al trabajo realizado en el sector entre 2008 y 2019, tiempo en el que se invirtió casi \$US 1.000 millones, una inversión que fue autorizada por el propio Arce cuando fungía como ministro de Economía. Según Yacimientos del Litio Bolivianos (YLB), “la tecnología aplicada entre 2008 y 2020 tiene una obsolescencia de 40 años y pierde el 40% de los componentes importantes”.

Los acuerdos firmados en la actual gestión gubernamental también tienen varias observaciones. Primero, no cuentan con una ley específica que los respalde. Segundo, están en contra de la normativa vigente, que estipula que el aprovechamiento del litio es una atribución exclusiva del Estado. Tercero, carecen de certificación o información que valide internacionalmente la afirmación gubernamental de que el país cuenta con reservas de 23 millones de toneladas de litio equivalente¹.

Sin importar estas consideraciones, YLB plantea instalar 14 plantas: tres plantas de EDL, tres de carbonato de litio y una de materiales catódicos en Uyuni; dos plantas de EDL, dos de carbonato y una de materiales catódicos en Coipasa; y una planta de EDL y una de carbonato en Pastos Grandes.

¹ Desde la propia Yacimientos del Litio Bolivianos trascendió que las reservas probadas apenas llegan a dos millones de toneladas. Los otros 21 millones de toneladas serían recursos inferidos.

El aprovisionamiento de materia prima para la industria del litio tampoco está asegurado ya que la tecnología seleccionada no ha sido probada a escala industrial ni hay prueba factible de que sea la adecuada para las condiciones químicas de los salares bolivianos.

Asimismo, la recientemente inaugurada Planta Industrial de Carbonato de Litio depende para la obtención de materia prima de 160 piscinas de evaporación, pero sólo 90 de éstas fueron impermeabilizadas y pueden procesar la salmuera en un periodo de 18 meses.

Los cuestionamientos se extienden también al ámbito del agua. Sólo el funcionamiento de la Planta Industrial de Carbonato de Litio demandará 350.000 litros por día. Este volumen aumentará la presión sobre las reservas hídricas del sudoeste potosino, que ya son consumidas por los grandes proyectos mineros de San Cristóbal y San Vicente, con impactos medioambientales para la región.

El planteamiento inicial era reducir al mínimo el uso de agua dulce, reemplazándola por agua salada, pero se desconoce si esto se podrá hacer. Entretanto, se mantiene el objetivo del Gobierno de producir 100.000 toneladas de carbonato de litio hasta 2026 con un consumo de entre 1,5 a 2 millones de litros de agua por tonelada.

TERCERA PARTE

A manera de conclusiones

Como se ha visto, este informe se inicia con un análisis en relación al fin del modelo rentista del gas, hace luego un balance de la situación económica y social en dos sectores productivos fundamentales, la minería y la agropecuaria, y debate después las perspectivas del planteamiento gubernamental de “industrialización con sustitución de importaciones” a través del análisis de los proyectos de industrialización del zinc, litio, hierro y biodiésel. Planteada así su estructura, el informe no puede sino cerrarse —a modo de conclusiones— con un análisis sobre la situación social en el país, esta vez desde la perspectiva de la situación del empleo y las condiciones laborales, y de la pobreza multidimensional.

El Gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS), desde sus inicios, siempre se ufano con datos oficiales que daban cuenta de bajos niveles de desempleo como una variable que explicaría el vigor del Modelo Social Comunitario Productivo. Recientemente, el presidente Arce Catacora señaló que los bolivianos deberían estar orgullosos por tener una tasa de desempleo del 3,8%.

Sin embargo, como se señala en esta sección, la tasa de desempleo abierto en países atrasados como Bolivia no es sinónimo de existencia de empleos que reporten ingresos suficientes para la reproducción sostenida de los hogares y que permitan acceder a prestaciones sociales de corto y largo plazo. Por ello, esta parte del estudio se orienta a debatir este tema desde la perspectiva de las condiciones laborales de las trabajadoras y los trabajadores, planteamiento que permite observar con mayor objetividad un tema tan relevante que el Gobierno omite en sus informes y reportes.

Igualmente, se retoma aquí el debate iniciado por el CEDLA en 2019, aquel debate que plantea aproximarse al estudio de la pobreza desde una perspectiva multidimensional, o, en otras palabras, desde la perspectiva de derechos, superando así el enfoque basado exclusivamente en ingresos, que es el que utiliza el Gobierno para señalar avances en la superación de la pobreza.

El actual escenario nacional, marcado por el fin del modelo rentista del gas y la ausencia de un planteamiento gubernamental que privilegie el fortalecimiento de proyectos productivos vigorosos y sostenibles, permite concluir que la crisis se profundizará y que las causas que hacen posible que el 61,7% de la población viva en situación de pobreza multidimensional no se modificarán o tenderán a agudizarse.

Crisis y economías ocultas

En un contexto de reducción del crecimiento de la economía internacional y de señales de recesión en el mundo, Bolivia ha mantenido cierta estabilidad económica que el discurso político del Gobierno no alcanza a explicar, más aún con la confirmada desaceleración o decrecimiento de los principales sectores de la economía en 2022 (ver cuadro 1).

Cuadro 1
Tasa de variación del PIB, por rama de actividad
(en porcentaje)

Rama de actividad	2021	2022	2023*
Agricultura	1,8	3,7	1,9
Hidrocarburos	2,6	-8,4	-5,7
Minería	37,7	0,9	0,1
Industria	3,9	2,3	-0,8
Construcción	17,9	3,8	3,6
Transporte	21,8	9,3	3,0
Adm. Pública	-0,5	3,8	3,2

(*) IGAE (Índice Global de Actividad Económica), enero-junio, INE.
Fuente: elaboración propia con base en datos del INE.

En ese marco de decrecimiento de los principales sectores de la economía, llama la atención, por ejemplo, que continúe la significativa importación de vehículos, el gasto en actividades recreativas y la compra intensiva de activos, en tiempos en los que el país arrastra un pesado déficit fiscal, en los que la deuda pública está en ascenso y en los que existen preocupantes déficits en la balanza comercial y en la balanza de pagos, saldos negativos que han conducido a un mayor debilitamiento de las reservas internacionales netas y a la menor disponibilidad de divisas en el mercado.

Esta situación podría, eventualmente, obligar a desmontar las políticas fiscales de subvención o, en el peor de los casos, forzar la devaluación de la moneda nacional con los consiguientes efectos en la conflictividad social y política. La narrativa gubernamental, sin embargo, dibuja un escenario diferente.

En términos estructurales, la economía boliviana se caracteriza por la permanencia de un patrón de desarrollo primario-exportador que se expresa en la escasa industrialización, la debilidad del mercado interno y el extenso mercado laboral informal. Por este motivo, los indicadores macroeconómicos no alcanzan a retratar fenómenos como la creciente

desigualdad entre clases sociales y la influencia de economías ilícitas (como las del contrabando, la minería ilegal y el narcotráfico), fenómenos causados por la implementación de políticas rentistas inclinadas a favorecer la formación de nuevas clases medias y capitalistas.

En ese marco, la administración de Luis Arce centra la salud de la economía sólo en el bajo nivel de inflación, la reducida tasa de desempleo y una tasa de crecimiento baja, aunque todavía positiva.

Una producción que crece

El ejemplo más dramático y extendido de las referidas economías ilícitas, por sus consecuencias sociales, es el narcotráfico, que tiene a la coca como materia prima fundamental.

Este delito, una de las mayores fuentes de ingreso para el crimen organizado, ha crecido en Bolivia a la sombra de políticas que alientan la producción de coca y la legalización de sus cultivos, y por la falta de un control efectivo.

La administración del MAS afirma que —a diferencia de anteriores gobiernos— ya no busca una guerra contra la coca, sino una racionalización y erradicación concertada de hectáreas excedentarias en zonas legales, usando mecanismos de control social y respeto a los derechos humanos.

En esa línea, el actual Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025 sostiene que hasta 2025 debe concretarse una reducción sostenida de los cultivos excedentarios (“profundizando el control social”), deben consolidarse los mecanismos para un eficiente control del tráfico de sustancias controladas, y debe contarse con una industria medicinal y tradicional de la hoja de coca.

Estos objetivos están respaldados por un marco legal vigente que expandió la superficie legal de cicales. En 2017, por ejemplo, la tercera gestión de Evo Morales promulgó la Ley General de la Coca, que incrementa las zonas autorizadas de producción de 12.000 a 22.000 hectáreas (ha), 14.300 de ellas en La Paz y 7.700 en Cochabamba.

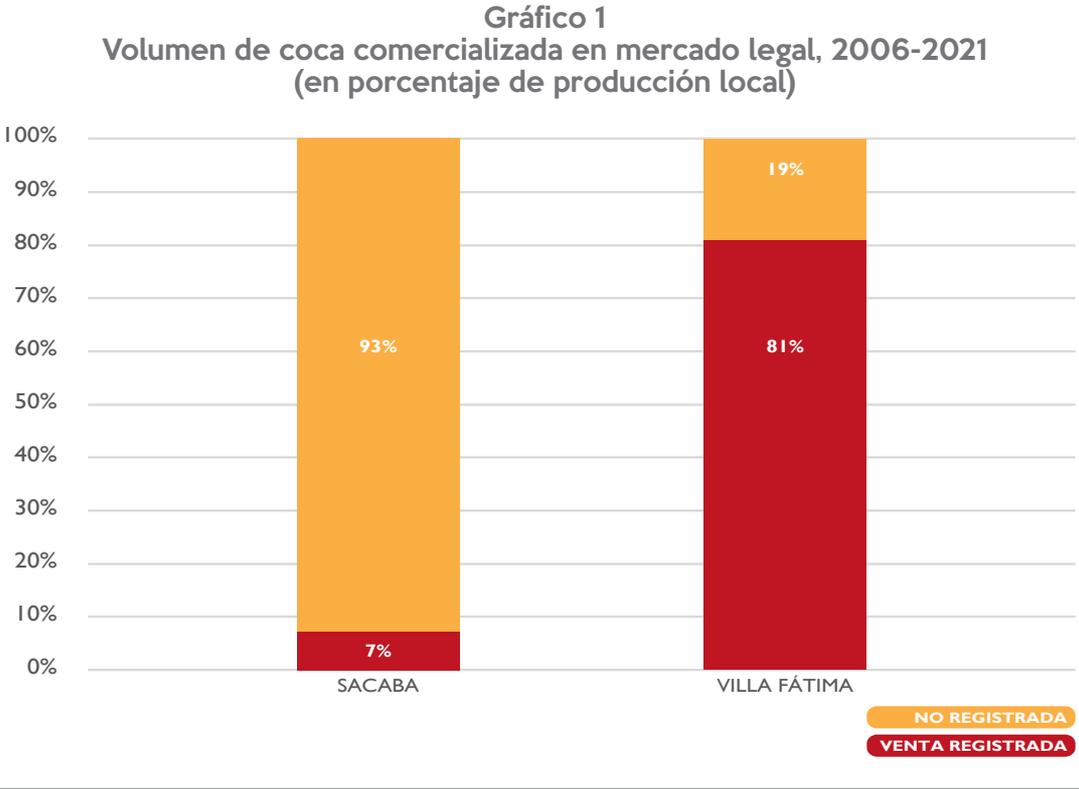
Esta medida, en los hechos, legalizó 2.300 ha de cultivos de coca en los Yungas de La Paz y 7.700 ha en el Chapare de Cochabamba (casi toda la producción de esa región).

Esta decisión se tomó para beneficiar a los cocaleros del Chapare, bastión político del MAS, y porque Evo Morales —también presidente de las Seis Federaciones cocaleras del trópico cochabambino— consideraba que la Ley 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias controladas, aprobada en 1988 durante el gobierno de Víctor Paz, castigó toda la producción de esa región por no ser tradicional, volviéndola ilegal.

Según un estudio de la Unión Europea (UE), en 2013, la cantidad de coca necesaria para el consumo interno se podía cultivar en 14.705 hectáreas. Hoy, la extensión total cultivada es mayor a las 30.000 ha (legales e ilegales) y esa actividad avanza hacia zonas no tradicionales y áreas protegidas.

Se estima, además, que el volumen de producción en 2021 fue de 56.200 toneladas (t), cuando lo requerido para el mercado interno es de 20.690 t.

¿Y dónde va esa producción? De acuerdo con informes de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), entre 2006 y 2021, el 93% de la coca producida en el Chapare no se comercializó en el mercado legal, mientras que ese porcentaje fue del 19% en el caso de la producción de coca de los Yungas (ver gráfico 1).



Fuente: elaboración propia con base en UNODC, informes de monitoreo de cultivo de coca, 2006-2021.

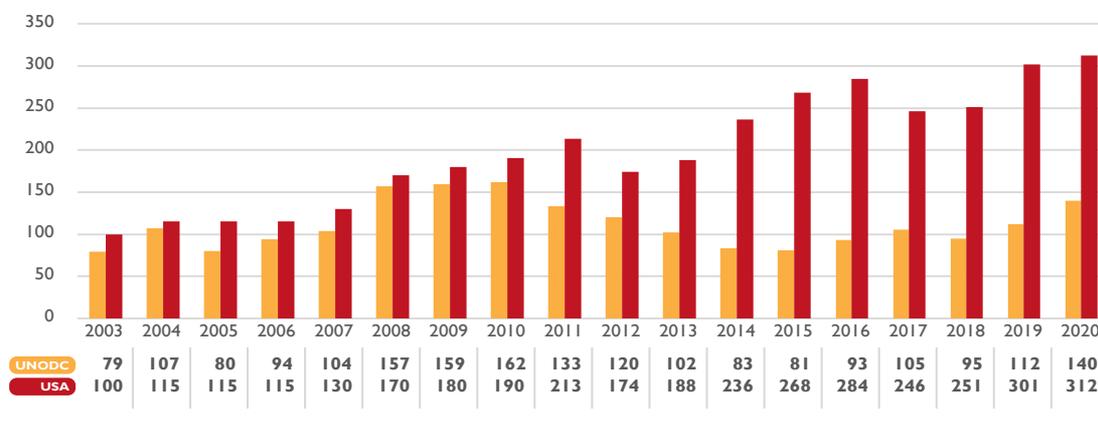
Otro dato sugerente es que, en general, cuando hay una mayor oferta de un producto en el mercado el precio tiende a bajar, pero esto no sucede en el caso de la coca. Entre 2006 y 2019, el precio de la hoja se triplicó hasta llegar a los \$US 13 el kilo en La Paz, y hasta \$US 11 el kilo en Cochabamba, impulsado por una demanda oculta antes que por el incremento del consumo interno.

Y al existir una mayor oferta de coca legal sin un mercado claro en el país, crecen las oportunidades para la fabricación de cocaína en territorio boliviano, aunque no existen reportes del Gobierno sobre esto.

La última vez que la UNODC presentó de manera pública información sobre la producción potencial de cocaína en Bolivia fue en 2008. Al año siguiente, ya no incluyó esos datos, arguyendo que estaba “revisando los factores de conversión”, en espera de un estudio oficial que no se ha realizado hasta la fecha.

Sin embargo, un informe clasificado de esta entidad al que accedió el CEDLA indica que la producción potencial de cocaína boliviana (que incluye pasta base y clorhidrato) fue de 140 toneladas en 2020, un volumen que el Gobierno de Estados Unidos calcula está en 312 toneladas (ver gráfico 2).

Gráfico 2
Producción potencial de cocaína en Bolivia, según fuentes
(en toneladas métricas)



Fuente: elaboración propia con base en UNODC, monitoreo de cultivo de coca, varios años; UNODC, WDR 2022 y reportes anuales de INCSR.

Producción de cocaína en Bolivia

El reporte de la UNODC indica que la producción potencial de cocaína en Bolivia alcanzó su pico en 2010 (160 t), tras lo cual tocó fondo en 2015 (80 t) y volvió a repuntar en los últimos años. La tendencia responde a los cambios ocurridos en los mercados de esta droga.

Antes, el principal destino de la cocaína producida en Colombia, Perú y Bolivia era Estados Unidos, por lo que los grupos criminales llevaban la droga hasta territorio estadounidense a través de una ruta que pasaba por Centroamérica y México.

Pero la mayor demanda por este estupefaciente en Europa, el mayor precio que se comenzó a pagar en ese continente, la guerra entre carteles de Colombia y México por la ruta al norte, y la destrucción de parte de la estructura de comercio de los traficantes colombianos, promovieron el surgimiento de nuevas mafias cocaineras y el desarrollo de la ruta europea.

En este escenario, Bolivia se convirtió en país de tránsito de la cocaína peruana con destino primero a Perú o Paraguay, y después a Europa.

El Gobierno reconoce que Bolivia es un país de tránsito, pero niega que en el territorio nacional se produzca cocaína refinada, aunque aumentan las incautaciones de ese producto

final por parte de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) y ya se han encontrado fábricas de pasta base (un producto intermedio) en el Chapare, El Alto, Yapa-caní y en el norte de Potosí, entre otras regiones.

La promesa de grandes ganancias es un claro incentivo para el incremento de esta producción. Un análisis del CEDLA, con base en estudios de la Organización de Estados Americanos (OEA), calcula que el valor bruto de las 140 toneladas potenciales de cocaína producida en Bolivia estaría en torno a los \$US 364 millones, un monto que asciende \$US 2.880 millones si se incluye en el proceso tanto la pasta base que ha estado ingresando desde Perú y que se refina en el país, como la operación de exportación hasta la frontera. Esto es, sumando la cocaína potencialmente producida con 300 toneladas de pasta peruana, y tomando en cuenta un precio de la cocaína en frontera, de 7.500 dólares por kilogramo.

La mayor tajada de este negocio ilícito (el 71%) es para los que la exportan (\$US 2.045 millones); en un segundo peldaño se sitúan quienes producen pasta (20%, \$US 576 millones); y en tercer lugar están los que producen coca (el 9%, \$US 835 millones).

Estas cifras nos señalan que en Bolivia se quedan al menos \$US 835 millones, aunque este monto puede ser más alto porque cada vez hay mayor presencia de bolivianos en el eslabón exportador.

Un mayor precio fuera de las fronteras obedece a que el valor del kilo de cocaína llega hasta \$US 50.000 en Estados Unidos, hasta \$US 55.000 en Europa, hasta \$US 180.000 en China, y hasta \$US 720.000 en Arabia Saudí.

Control del tráfico de sustancias controladas

Para enfrentar este delito, el Gobierno del MAS ajustó la estrategia de lucha contra el narcotráfico. Aprobó la Ley de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas (2017) y la Ley General de la Coca (2017), entre otras normas, dirigidas a mantener el tipo de interdicción, e incorporó la lucha contra la legitimización de ganancias ilícitas y el control social. Ninguna de estas políticas tuvo resultados alentadores.

La idea era detener al que lava dinero en vez de detener al que produce coca, pero los informes de los operativos de interdicción no muestran un cambio trascendental, pese a que el presupuesto para la lucha contra el narcotráfico aumentó de Bs 140 millones en 2011 a Bs 420 millones en 2020.

Es más, entre 2011 y 2021, la destrucción anual de fábricas de producción cayó de 5.252 a 800; el secuestro de pasta de 28,4 a 11,9 toneladas; el secuestro de sustancias sólidas de 747 a 520 toneladas; y el secuestro de sustancias líquidas de 2.635 a 799 metros cúbicos. Subió un poco la intervención a laboratorios, de 25 a 26, y bastante el secuestro de clorhidrato, de 5,6 a 11,9 toneladas, de acuerdo con datos del Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Lucha Contra las Drogas (ver cuadro 2).

El enfoque en los “peces gordos” del narcotráfico tampoco se ve en los reportes de personas privadas de libertad por este delito: en 2021 sólo había ocho privados de libertad por la fabricación de sustancias controladas, 242 por el transporte de esas sustancias, 484 por el suministro de esas sustancias, y 1.219 por el tráfico de coca y gasolina.

En el frente de la lucha contra las ganancias ilícitas, tampoco hay mucho que destacar. El último informe del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (Gafilat) indica que a 2011 se establecieron 44 procesos por legitimización de ganancias ilícitas, y que de esa cantidad, 24 procesos se encontraban en etapa preliminar, ocho en etapa preparatoria, siete fueron rechazados, dos estaban en juicio y dos fueron sobreesidos (suspendidos). No hubo ninguna sentencia.

Cuadro 2
Resultados de la interdicción, destrucción de infraestructura y secuestro de droga y precursores

	2011	2016	2017	2021
Laboratorios	25	73	36	26
Fábricas	5.252	4.065	3.241	800
Pasta (toneladas)	28,4	12,2	13,7	11,9
Clorhidrato (toneladas)	5,6	17,8	3,9	7,8
Sustancias sólidas (toneladas)	747	502	423	520
Sustancias líquidas (m ³)	2.635	944	797	799

Fuente: elaboración propia con base en OBSCD, 2022.

El control social, por su lado, no hizo más que empoderar a un grupo de dirigentes afines al MAS que usaron sus cargos como trampolín a puestos de alcaldes, diputados o senadores, y para dominar políticamente a sus bases en crecimiento. Estos dirigentes, no sólo supervisan la expansión de las zonas cocaleras, sino que están facultados para asignar o retirar catos (legales e ilegales) de coca, y tienen participación en la definición de políticas de lucha contra el narcotráfico y en la implementación del desarrollo integral en las zonas cocaleras (más de Bs 945,6 millones desde 1987, sólo en el Chapare).

Estas grandes desigualdades entre dirigentes del control social y productores de base también se observan entre los propietarios de catos y su fuerza de trabajo asalariada, que en general son migrantes que llegan a esa zona en busca de mejores condiciones de vida.

Coca y lucha contra el narcotráfico: resultados de las políticas

El incremento de la importancia económica del narcotráfico en Bolivia y su extendida cobertura social se han agravado a partir de la desinstitucionalización estatal, la vulneración e inaplicabilidad de las normas, y la extendida corrupción en el aparato del Estado.

El hecho de que el contrabando haya internado \$US 3.331 millones en 2022 (el 25,5% de las importaciones legales), y que el negocio de la cocaína mueva hasta \$US 2.880 millones, no podría ocurrir sin encubrimiento por parte de algunas autoridades.

La ampliación de la superficie legal de cocales promovida por la Ley General de la Coca y la “nacionalización” de la lucha contra el narcotráfico causaron la disminución del control y fiscalización de las actividades ilícitas en las regiones productoras de coca.

La delegación de la responsabilidad sobre el incremento de la oferta de coca al “control social” de los propios sindicatos cocaleros conspiró contra el objetivo declarado de disminuir la oferta de coca para el narcotráfico, al mismo tiempo que incentivó el empoderamiento de esas élites sobre territorios cada vez mayores y consolidó su presencia en los órganos de poder del Estado.

Por otra parte, las políticas de interdicción del narcotráfico y de persecución y castigo del lavado de dólares fracasaron por la debilidad técnica de las entidades encargadas y, principalmente, por la extendida corrupción de funcionarios y autoridades gubernamentales.

Este delito es un ejemplo de horizonte de desarrollo capitalista que plantea el modelo promovido por el MAS, es un capitalismo salvaje porque —al igual que todas las economías ilícitas— se basa en élites que pueden ser populares o no, y en la desinstitucionalización del Estado. No hay control y no se respeta ninguna ley, ni tributaria, ni laboral, ni ambiental.

Consecuentemente, el narcotráfico pudo aumentar su influencia en la economía y sociedad boliviana, principalmente a partir del financiamiento de actividades como el contrabando o inversiones en otros negocios que se desarrollan en la informalidad. Por tanto, su importancia es destacable en un aspecto particularmente débil: la provisión de divisas, por la caída de las exportaciones de gas natural, aunque no deja de ser importante como generador de empleo para crecientes masas de población.

El corolario previsible de estos fenómenos que amenazan con empeorar es el incremento de la inseguridad ciudadana y de las acciones del crimen organizado, así como de la violencia en contra de la población.

Persistencia de las desigualdades

A partir del Plan Nacional de Desarrollo de 2006, la erradicación de la pobreza ha sido un componente central en el discurso de los gobiernos del MAS. Ya en ese Plan se señalaba el objetivo de construir una Bolivia digna, libre de pobreza y exclusiones, donde se ejerzan plenamente los derechos sociales, políticos, culturales y económicos.

Asimismo, este Plan Nacional pretendía abordar de manera tetradimensional el desarrollo¹, centrando su enfoque en la formación y reproducción de capacidades humanas y comunitarias, la distribución equitativa de factores y medios de producción, el fomento de un desarrollo socio comunitario pleno, y la orientación hacia la equidad. Su objetivo era cerrar brechas injustas y erradicar la exclusión y violencia, promoviendo un horizonte de dignidad para todos los ciudadanos².

Posteriormente, en la Agenda Patriótica 2025, se menciona la pobreza en sus dimensiones social, material y espiritual. La pobreza material se refiere a la falta de acceso a servicios básicos y condiciones dignas de vida, mientras que la pobreza social y espiritual se relacionan con aspectos como el individualismo, el consumismo, la discriminación y el racismo.

En esa Agenda se destaca la importancia de erradicar todas las formas de pobreza, con un enfoque especial en la pobreza material que afecta principalmente a poblaciones indígenas, campesinas, mujeres, niñas y niños en Bolivia. Se enfatiza, en su Pilar 1, que la pobreza, en especial la extrema, es “[...] un insulto para un país que es altamente rico en recursos naturales y donde se promueve la construcción del socialismo comunitario”³.

El Plan de Desarrollo Económico Social (PDES) 2021-2025, a su vez, refrenda la definición multidimensional de la pobreza, mencionando que ésta se manifiesta de diferentes formas, incluyendo la falta de protección de la población más vulnerable (niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad y mujeres), así como el ejercicio de la violencia en todos los ámbitos y formas contra esta población, afectando sus derechos fundamentales.

Si bien en el PDES se menciona la multidimensionalidad de la pobreza, las acciones que el Gobierno del MAS destaca frente este problema son el “crecimiento económico sostenido”, las políticas sociales redistributivas, las transferencias condicionadas en efectivo a grupos vulnerables, y la disminución de la tasa de desempleo; estos elementos muestran que las acciones gubernamentales están orientadas a enfrentar la pobreza fundamentalmente desde la perspectiva de los ingresos, minimizando otros aspectos vinculados a la erradicación de la pobreza.

En este sentido, un balance de los efectos de las políticas públicas en el ámbito social no puede omitir el señalamiento de las causas y los datos relativos a la pobreza multidimensional

1 En el Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien”, se establece cuatro estrategias nacionales: i) Bolivia Digna; ii) Bolivia Democrática; iii) Bolivia Productiva; y iv) Bolivia Soberana.

2 Plan Nacional de Desarrollo, 2006, pp. 21-25.

3 Agenda Patriótica. Pilar 1. Erradicación de la pobreza extrema.

en el país, así como la relevancia que adquiere la problemática laboral como uno de sus importantes determinantes.

Empleo y condiciones laborales

De acuerdo a la Agenda Patriótica, los programas y proyectos gubernamentales deberían reducir desigualdades regionales, promover el desarrollo integral y generar empleo digno en todos los municipios y departamentos. El objetivo incluye la eliminación de la pobreza en entidades territoriales, impulsando el empleo formal, aumentando los ingresos y logrando el crecimiento económico a través de inversiones en empresas y el sector productivo.

En sus palabras:

En Bolivia se habrá incrementado el empleo formal, los ingresos de las trabajadoras y los trabajadores, y se generarán permanente y sosteniblemente numerosas y diversas fuentes laborales, principalmente para los jóvenes, garantizando una vida digna, a través del fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa e inversiones financieras masivas y sostenidas en el sector productivo⁴.

La proyección de estos resultados para el año 2025 contradice la tendencia actual del mercado laboral en Bolivia.

Empleo precario y desempleo: principales características del mercado laboral en Bolivia

La cuestión del empleo y desempleo han sido abordados con distinto énfasis en los diferentes planes de desarrollo económico social⁵. Sin embargo, un objetivo común de estos planes de gobierno ha sido la disminución de la tasa de desempleo y la generación de empleo digno. Actualmente, el Gobierno de Arce Catacora destaca la disminución de la tasa de desempleo en Bolivia como uno de sus principales logros y como variable que explicaría la solidez del modelo económico en curso, sin hacer mención a la calidad del empleo. Como se observa en el siguiente gráfico (ver gráfico 1), en los últimos tres años se ha registrado una menor cantidad de población desempleada: al tercer trimestre de 2023 se registra la tasa de desocupación más baja de los últimos quince años: 3,6%.

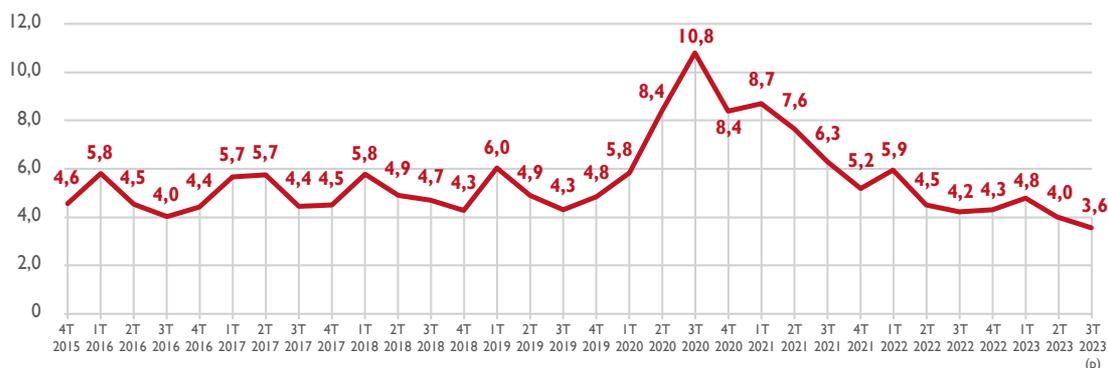
No obstante, esta medición no es suficiente para dar cuenta acerca de las características del empleo en el país, pues “el gran problema en Bolivia no es la tasa de desocupación abierta, medida de forma convencional, sino el subempleo o empleo precario”⁶.

4 Pilar 6. Soberanía Productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista. Fuente: Ministerio de Planificación del Desarrollo, p. 15. Disponible en: http://www.planificacion.gob.bo/uploads/AGENDA_PATRIOTICA2025_MPD.pdf

5 En el PDES 2006-2011 se establece un acápite especial que aborda la política de empleo y también la “dignificación del empleo”; en el PDES 2016-2020, en el marco del “Pilar 6: Soberanía productiva con diversificación”, y a partir de los complejos productivos territoriales, se establecen metas que enfatizan la generación de empleo digno; en el PDES 2021-2025 el Eje 1 explicita “implementar programas de empleo y diseñar mecanismos que promuevan el empleo formal y reduzcan las brechas de género en el empleo”.

6 Arze Vargas, Carlos (2016). “Una década de gobierno: ¿Construyendo el Vivir Bien o un capitalismo salvaje?”, *Revista del Grupo de Política Fiscal y Desarrollo*, N° 17. La Paz: CEDLA.

Gráfico 1
Tasa de desocupación urbana, 2015-2023
 (en porcentaje)



Nota: T=trimestre; (p)=preliminar.
 Fuente: elaboración propia con base en información del INE.

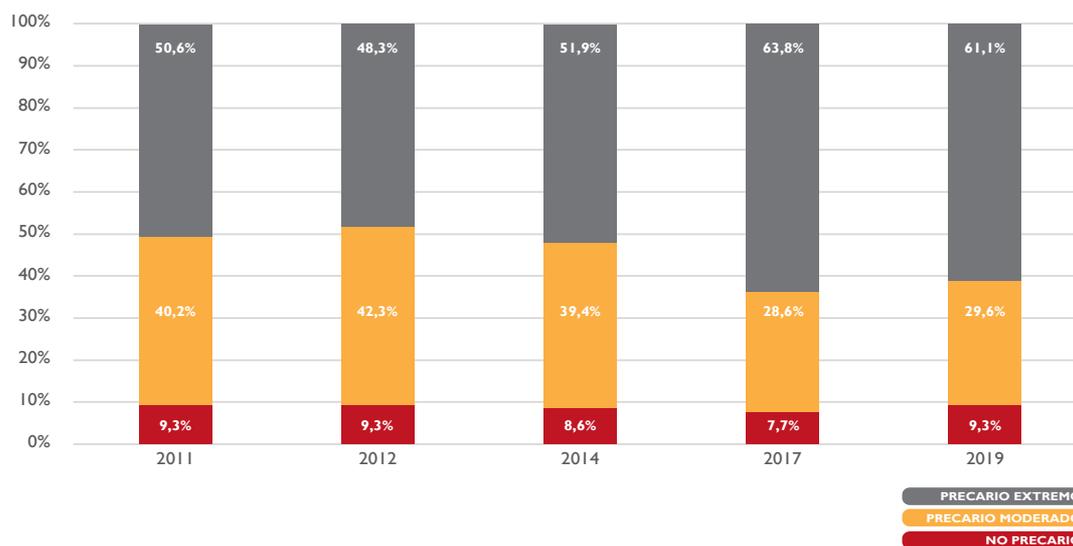
Con el objetivo de analizar la calidad del empleo en el país, el CEDLA ha desarrollado un indicador que clasifica los tipos de trabajo de la población ocupada en tres categorías: *trabajo no precario*, *trabajo precario moderado* y *trabajo precario extremo*. En el caso del *trabajo no precario*, se refiere a aquél que cumple tres condiciones fundamentales: contribuir a la seguridad social de largo plazo, contar con un ingreso superior a la Canasta Normativa Alimentaria (CNA) y tener un contrato indefinido o estable.

El *trabajo precario moderado* engloba a la población ocupada cuyas labores cumplen con dos de las tres condiciones mencionadas anteriormente. Finalmente, el *trabajo precario extremo* abarca a aquellos ocupados cuyas labores no cumplen con ninguna de las tres condiciones señaladas anteriormente.

Este enfoque, al incluir la visibilización de las condiciones de trabajo, permite conocer la magnitud de la precariedad laboral existente en el país (ver gráfico 2).

Entre 2011 y 2019, la proporción de *trabajo no precario* no alcanza al 10% del total de ocupados, es decir, apenas 10 de cada 100 ocupados tiene un trabajo donde se aporta a la seguridad social de largo plazo, tiene un ingreso mayor a la CNA y cuentan con un trabajo estable. En el otro extremo, se observa que la gran mayoría de los ocupados, más del 55%, como promedio del período, tiene un *trabajo precario extremo*, es decir, son ocupados que no tienen aportes a la seguridad social de largo plazo, tiene un ingreso por debajo de la CNA y su fuente laboral no es estable. Éste es el tipo de trabajo que se está creando en el país. En otras palabras, trabajos mal remunerados, inestables y que no les garantizan a futuro una jubilación en la vejez.

Gráfico 2
Calidad del empleo



Fuente: elaboración propia con base en información de la EH-INE.

Este fenómeno no sólo afecta a la fuerza de trabajo independiente, pues durante ese mismo periodo, en el ámbito del empleo asalariado, se registró un promedio del 47,04% de *precariedad moderada* y un 35,8% de *precariedad extrema*. Estas cifras dan cuenta que el trabajo asalariado ya no asegura necesariamente mejores condiciones laborales, incluso en el sector formal público o privado

Sin embargo, la situación para el empleo no asalariado es mucho peor, pues presenta un promedio del 27,9% en *precariedad moderada* y un significativo 71,7% en *precariedad extrema*, es decir, sólo el 0,4% del empleo no asalariado es *no precario*.

Un dato que refleja este alto nivel de precariedad tiene que ver con los ingresos de los trabajadores por cuenta propia, pues más de la mitad de ellos tiene ingresos iguales o menores a un salario mínimo nacional (SMN). Es éste el escenario laboral de estos trabajadores que hoy son denominados “emprendedores”.

En cuanto a la información sobre la evolución del empleo por ramas de actividad en el periodo 2006-2021, ésta permite resaltar los siguientes aspectos.

- *Un incremento importante de la participación relativa del empleo en sectores económicos no productivos y una disminución de la participación relativa del empleo en sectores productivos*, datos que ponen en tela de juicio los postulados del denominado Modelo Económico Social Productivo Comunitario.
- *Una marcada reducción de la importancia del empleo agropecuario*. Las políticas orientadas al fortalecimiento de una agricultura capitalista maquinizada a gran escala, un mayor nivel de mercantilización de la producción campesina y una

masiva emigración rural-urbana, han provocado, como no puede ser de otra manera, menores niveles de empleo en el sector agropecuario. Pero, además, como se ha señalado en este informe, buena parte de las unidades productivas agropecuarias son pluriactivas, pues los ingresos que obtienen por las actividades agropecuarias son insuficientes y los empleos asalariados en la producción agropecuaria son mayoritariamente estacionales y precarizados en extremo.

- *Un estancamiento del empleo en la industria manufacturera.* Este es otro dato que habla del fracaso del Modelo Económico Productivo Social Comunitario, que se proponía transferir excedentes desde los sectores extractivos a la industria manufacturera como sector generador de empleos.
- *Un estancamiento del empleo en la minería.* Como también se ha señalado en este informe, la creación de empleos en este sector se ha presentado principalmente en el sector de las cooperativas mineras. Además del incremento en el número de socios, estas cooperativas —sobre todo auríferas— contratan fuerza de trabajo asalariada en condiciones extremadamente precarias.
- *Un incremento importante del empleo en comercio, restaurantes y hoteles y en transporte y comunicaciones.* El crecimiento vegetativo de las poblaciones urbanas y el proceso de desruralización y descampesinización sin industrialización, explican el gran crecimiento del empleo en el comercio, los servicios y el transporte, sectores donde predomina el trabajo informal desprovisto de beneficios sociales y laborales (ver cuadro 1).

Todo lo señalado evidencia que una lectura objetiva del empleo en Bolivia no puede reducirse a resaltar únicamente las bajas tasas de desempleo. Esa lectura debe permitir constatar el tipo de empleo que la economía genera como consecuencia de la orientación efectiva —no discursiva— de las políticas públicas.

Pobreza y pobreza multidimensional

La pobreza moderada y extrema

Los datos oficiales muestran que desde el año 2006 la disminución de la pobreza ha sido constante (ver gráfico 3). En 2021, el 36% de la población era pobre moderado, pues vivía con un ingreso inferior al costo de la canasta básica de alimentos más los principales bienes y servicios no alimentarios⁷, en tanto que el 11% de la población era pobre extremo, pues tenían ingresos por debajo de la canasta de alimentos⁸. Estas cifras de pobreza le permiten al Gobierno del MAS presentar un escenario auspicioso y de mejores días para la población boliviana, dado que en los últimos 17 años existen menos personas en condición de pobreza. El Gobierno, incluso, estima que para el 2025 la pobreza extrema baje al 5%⁹.

7 La canasta básica de alimentos más los principales bienes y servicios no alimentarios se denomina línea de pobreza moderada (Estado Plurinacional de Bolivia [2021], Informe Nacional Voluntario de Bolivia 2021).

8 La canasta básica de alimentos se denomina también línea de pobreza extrema.

9 Estado Plurinacional de Bolivia (2021), Informe Nacional Voluntario de Bolivia 2021, pp. 16 y 19.

Cuadro 1
Bolivia: contribución sectorial al PIB y al empleo, 2006-2021
(en porcentaje)

Sector de actividad	Participación en el PIB (1)			Participación en el empleo (2)		
	2006	2019	2021	2006	2019	2021
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Productivos	45,1	42,6	43,5	54,2	48,1	46,4
Agropecuaria	14,4	12,8	13,9	36,2	28,3	25,7
Petróleo, gas y minería	10,9	9,1	9,1	1,3	1,6	1,6
Industria manufacturera	17,0	16,7	16,5	10,9	9,7	10,6
Construcción	2,8	4,0	4,0	5,8	8,4	8,4
No productivos	45,2	45,4	45,1	45,8	51,9	53,6
Comercio, restaurantes y hoteles	11,0	10,3	10,2	19,0	23,6	24,5
Transporte y comunicaciones	10,9	11,2	10,8	5,9	7,5	8,6
Administración pública y servicios sociales	13,3	14,2	14,3	10,3	10,3	10,2
Servicios financieros y empresariales	8,1	7,6	7,6	4,2	4,9	5,1
Servicios básicos	2,0	2,1	2,3	0,3	0,4	0,4
Otros (3)	9,7	12,0	11,4	6,2	5,3	4,7

Nota: (1) Producto Interno Bruto (PIB) a precios constantes (1900=100); (2) Nacional, población de 15 años y más; (3) Servicios bancarios y Derechos de importación; y empleo en otros servicios, desagregados con base en la EH-INE.
Fuente: elaboración propia con base en Sistema Integrado de Información Productiva (SIIP), 2006-2021; EH-INE 2006-2021.

Para determinar estas cifras, el punto de partida es la insuficiencia de la renta familiar per cápita frente al “mínimo necesario para que puedan satisfacer sus necesidades básicas, pero también, es exclusión de servicios básicos, como la educación y la salud”¹⁰.

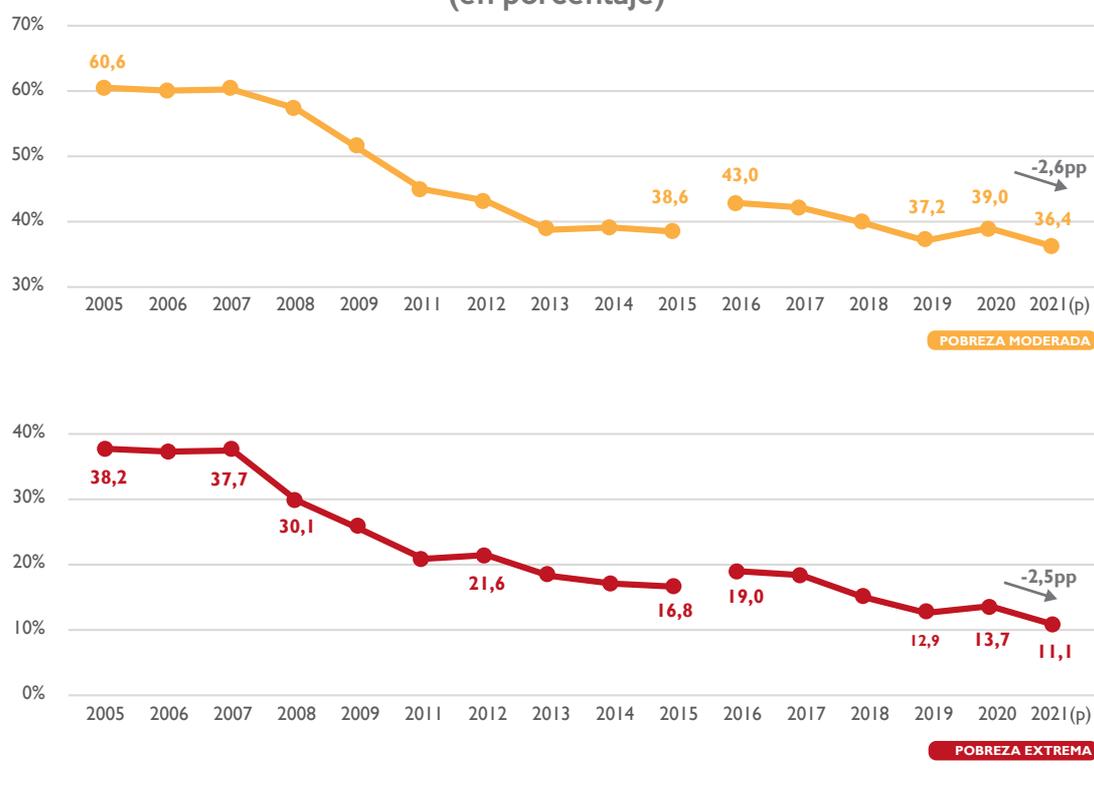
Sin embargo, esta forma de medir la pobreza por ingresos es insuficiente si se toman en cuenta los siguientes límites: i) *es una medición lineal de la pobreza* que fija los ingresos a un determinado umbral de ingresos denominado “línea de pobreza”, y por tanto omite otros factores o variables, existiendo el riesgo de subestimación o sobreestimación de la pobreza; ii) *desconoce la forma en que las personas participan en la esfera de la producción y de la distribución*, sin cuestionar el origen de ese ingreso, su sostenibilidad en el tiempo y los medios para generarlo¹¹; por ello destaca la necesidad de retomar la importancia de la distribución funcional del ingreso, es decir, de la distribución del ingreso entre los

10 Estado Plurinacional de Bolivia (2021), Informe Nacional Voluntario de Bolivia 2021.

11 Arze Vargas, Carlos (2016). “Una década de gobierno: ¿construyendo el vivir bien o un capitalismo salvaje?”, *Revista del Grupo de Política Fiscal y Desarrollo*, N° 17. La Paz: CEDLA.

factores de producción, capital y trabajo); y iii) las líneas de pobreza moderada y extrema están lejanas al costo de vida real. Datos al 2019 indican que una persona es No Pobre en el área urbana cuando tiene un ingreso mensual por encima de los Bs 912, cifra que es cuestionada a razón del costo de alimentos necesarios para una vida digna y del costo de otras necesidades básicas. Por otra parte, la línea de pobreza extrema para ese año fue fijada en Bs 449¹².

Gráfico 3
Pobreza moderada y extrema, 2005-2021
(en porcentaje)



Nota: pp=puntos porcentuales; (p)=preliminar

Fuente: elaboración propia con base en *Bitácora Económica*. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. La Paz, febrero de 2022¹³.

La pobreza multidimensional en Bolivia: una nueva mirada a nuestra realidad

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros organismos, han destacado en diversas ocasiones que la pobreza no se reduce únicamente a la falta de

¹² UDAPE (2019). *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas*, Vol. 33. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas.

¹³ Esta información se encuentra disponible en: <https://repositorio.economiayfinanzas.gob.bo/documentos/comunicacion/22-02-bitacora-economica.pdf>

ingresos, sino que abarca otras dimensiones que afectan el bienestar de las personas y reflejan, de manera más precisa, las privaciones que enfrentan. Comprender esta complejidad es fundamental para orientar el diseño de políticas y programas más efectivos, dirigidos a abordar las causas subyacentes de la pobreza y promover un desarrollo más equitativo.

A diferencia de la noción multidimensional que utiliza el Gobierno, el CEDLA, en el año 2019¹⁴, estableció una medición de pobreza atendiendo a la multidimensionalidad de la pobreza, identificando cuatro dimensiones clave. La primera de ellas, relacionada a “recursos”, aborda el acceso y control de elementos esenciales, materiales e inmateriales necesarios para un nivel de vida sostenible. La segunda dimensión, referida a “oportunidades”, se centra en la capacidad de las personas y grupos para superar la pobreza, influenciada por factores como servicios sociales, empleo y vivienda. La tercera, relativa a “poder y voz”, destaca la importancia de espacios sociales para expresar intereses y participar en decisiones considerando género, edad y clase. La cuarta de esas dimensiones, relacionada a “seguridad humana”, resalta cómo la violencia e inseguridad alimentaria afectan los derechos e impiden salir de la pobreza.

Con esta perspectiva, el CEDLA realizó una medición de la pobreza multidimensional con información de la encuesta de hogares del año 2019.

Uno de los principales resultados de esa medición indica que mientras las y los pobres definidos por ingresos representaban el 37,3% de la población del país, los pobres multidimensionales significaban el 61,7%. En términos absolutos, 7,1 millones de personas se encontraban en situación de pobreza multidimensional, cifra superior a la que se registra con la medición realizada en forma convencional, es decir, sólo por insuficiencia de ingresos (ver gráfico 4).

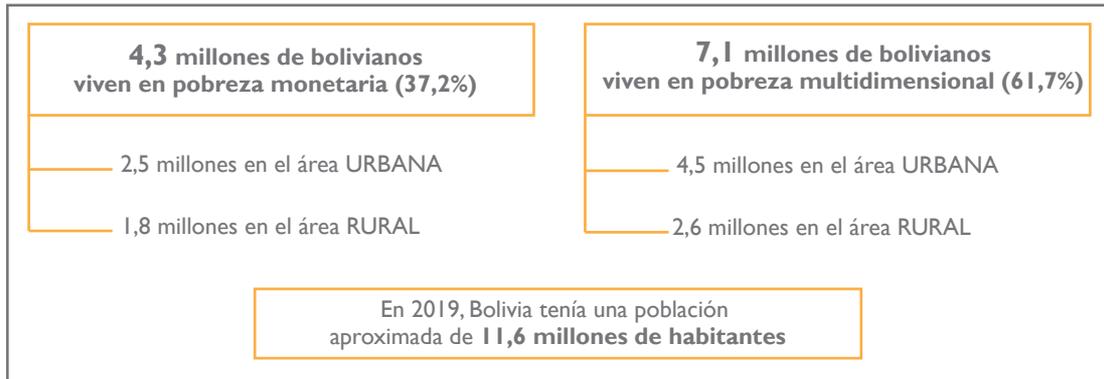
Estos datos contribuyen a una comprensión más holística de la experiencia de vivir en condiciones de pobreza. Es evidente que, al centrarse exclusivamente en la línea de pobreza, las estadísticas oficiales tienden a pasar por alto otro conjunto de derechos que afectan la calidad de vida de las personas y cuya consideración debería tener igual importancia en la toma de decisiones de política pública.

Los problemas que explican el alto índice de pobreza multidimensional en el país, no sólo persisten, sino que en muchos ámbitos se han profundizado, lo que hace suponer que el número de pobres multidimensionales no se haya reducido. Es más, es muy posible que en los últimos años se haya incrementado y que tienda a incrementarse.

El Gobierno del MAS enfrenta el fin del ciclo rentista del gas sin haber podido siquiera afrontar seriamente importantes tareas nacionales pendientes —como el de la industrialización— y sin haber podido, por tanto, transformar la economía del país que sigue caracterizándose por su atraso.

14 Escóbar de Pabón, Silvia *et al.* (2019). *Desigualdades y pobreza en Bolivia: una perspectiva multidimensional*. La Paz: CEDLA.

Gráfico 4
Pobreza monetaria y Pobreza multidimensional (2019)



Fuente: elaboración propia con base en EH-INE, 2019.

Pero, además, el Gobierno del MAS debe afrontar, en el corto plazo, un escenario creado por la orientación rentista de su propia política, es decir, la ausencia de sectores productivos capaces de generar riqueza y empleos sostenibles.

Se puede afirmar, por tanto, que el escenario de crisis que está viviendo el país y su agudización, tiene y tendrá consecuencias negativas en la calidad de vida de la mayor parte de la población.

El Movimiento al Socialismo (MAS), a tiempo de asumir el poder, se planteó una serie de objetivos en la perspectiva de dejar atrás la aplicación de políticas neoliberales que eliminaron la participación estatal en la economía, entregaron la explotación de los recursos naturales al capital extranjero y consolidaron un modelo primario exportador con efectos nocivos para la economía nacional y para el bienestar de la mayor parte de la población del país.

Después de 17 años de gobiernos del MAS, consideramos necesario realizar un balance acerca de lo que ha significado para el país la aplicación de las políticas desde 2006 y sus alcances hasta la actualidad. Este informe presenta nuestra mirada crítica al respecto.

Con el apoyo de:

