

# PROMESAS EN SU LABERINTO

## CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS DE AMÉRICA LATINA

Edgardo Lander

Carlos Arze

Javier Gómez

Pablo Ospina

Víctor Álvarez

Lander, Edgardo; Arze, Carlos; Gómez Javier; Ospina, Pablo; Álvarez, Víctor  
Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) / Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) / Centro Internacional Miranda (CIM)

***Promesas en su laberinto: Cambios y continuidades en los gobiernos progresistas de América Latina*** / Edgardo Lander, Carlos Arze, Javier Gómez, Pablo Ospina; Víctor Álvarez

IEE/CEDLA/CIM. La Paz: Julio de 2013. xxii, 396 p.

I. t.  
II. s.

DESCRIPTORES

<ECONOMÍA> <CAPITAL> <DEMOCRACIA> <NEOLIBERALISMO>  
<PROGRESISTAS> <CAPITALISMO> <POBREZA> <DESIGUALDAD>  
<SOCIALISMO> <DESARROLLISMO> <ACUMULACIÓN> <EXTRACTIVISMO>  
<MODELO DE ACUMULACIÓN> <CAMBIO SOCIAL> <BIENESTAR SOCIAL>  
<REFORMAS POLÍTICAS> <POBREZA> <INDUSTRIAS EXTRACTIVAS>  
<HIDROCARBUROS> <MINERÍA> <NACIONALIZACIÓN> <LATIFUNDIO>  
<FUERZA DE TRABAJO> <SALARIO> <SALUD> <EDUCACIÓN> <VIVIR BIEN>

DESCRIPTORES GEOGRÁFICOS

<LATINOAMÉRICA><ECUADOR><BOLIVIA><VENEZUELA>

**2013, IEE, CEDLA, CIM**

***Primera edición: Julio de 2013***

**Depósito Legal:** 4 - 1 - 1736 - 13  
**ISBN:** 978 - 99954 - 786 - 7 - 4

**Producción editorial:**

CEDLA. Av. Jaimes Freyre No. 2940, Sopocachi  
Telfs. (591-2) 2412429 - 2413175 - 2413223  
E-mail: info@cedla.org  
URL: www.cedla.org  
La Paz - Bolivia

**Ilustración de tapa:** CORBIS

**Cuidados de edición:** Patricia Montes R.

**Diagramación:** Alfredo Revollo J.

**Impresión:** *Imprenta OEA VIN*

Impreso en Bolivia  
*Printed in Bolivia*

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

# ÍNDICE

<b>Presentación</b> .....	xix
<b>Prólogo</b>	
<b>Tensiones/contradicciones en torno al extractivismo en los procesos de cambio: Bolivia, Ecuador y Venezuela</b>	
<i>Edgardo Lander</i> .....	1
Más allá de los contenidos constitucionales.....	1
Una primera mirada: el Estado de bienestar social y los imaginarios nacional-populares.....	4
Impacto del gasto social.....	6
¿Cómo evalúa la población el funcionamiento de la democracia y la gestión de estos gobiernos?.....	9
Los retos de las transformaciones: más allá del capitalismo, del desarrollismo y del Estado liberal/colonial.....	13
Tensión/contradicción entre cambio civilizatorio o Buen Vivir (derechos de la naturaleza) y desarrollismo/extractivismo.....	16
El debate sobre el extractivismo: comentarios finales.....	33

<b>Bibliografía</b> .....	41
<b>Bolivia: ¿El “proceso de cambio” nos conduce al Vivir Bien?</b>	
<i>Carlos Arze Vargas</i>	
<i>Javier Gómez</i> .....	45
<b>Siglas y abreviaturas</b> .....	47
<b>Las contradictorias nociones del Vivir Bien y las estrategias para alcanzarlo</b> .....	49
Retorno al equilibrio natural versus modernidad capitalista.....	50
Socialismo comunitario del Vivir Bien.....	51
<b>¿Cambios en el patrón de acumulación primario-exportador?</b> .....	55
Crecimiento dependiente de las industrias extractivas.....	55
Ausencia de industrialización: más allá del discurso.....	57
Industrialización del sector minero.....	66
Continuidad de la orientación exportadora.....	70
<b>Nacionalización sin redistribución de la riqueza</b> .....	75
La nacionalización de los hidrocarburos.....	75
La minería en la senda neoliberal.....	84
La reforma comunitarista y el latifundio productivo.....	88
Estrategias y políticas de seguridad y soberanía alimentaria.....	95
La economía plural con hegemonía capitalista.....	99
<b>Las limitaciones del Estado rentista</b> .....	103
Subvenciones, transferencias y políticas sociales redistributivas.....	112
Situación de la salud.....	118
Situación de la educación y los servicios públicos.....	122

<b>La explotación de la fuerza de trabajo como fuente de riqueza</b> .....	127
La mejora relativa del empleo.....	127
Contención nominal y reducción real del salario.....	133
Sistema privado de pensiones pero con solidaridad de los asalariados.....	143
Reducción relativa de la pobreza y la desigualdad.....	149
<b>Las reformas políticas y la democracia</b> .....	155
De la democracia pactada a la democracia cooptada.....	158
<b>Conclusiones</b> .....	163
<b>Bibliografía</b> .....	169
<b>“Estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo antes que cambiarlo”</b>	
<b>La <i>revolución ciudadana</i> en Ecuador (2007-2012)</b>	
<i>Pablo Ospina Peralta</i> .....	177
<b>Lista de siglas y abreviaturas</b> .....	179
<b>Cambios en el modelo de acumulación</b> .....	181
Los propósitos.....	181
Las actividades extractivas y sus sustitutos.....	183
El Estado y la economía.....	196
La economía social y solidaria.....	202
Los derechos de la naturaleza.....	210
<b>Cambios distributivos</b> .....	215
El esfuerzo de inversión.....	215
Resultados estructurales.....	223
Cambios estructurales: género.....	231
Aproximación preliminar a un análisis de cambios	

cualitativos en el Estado.....	235
<b>Radicalización o restricción de la democracia .....</b>	<b>241</b>
Los propósitos.....	241
Aspectos generales.....	242
Descorporativizar: participación o inclusión.....	246
Disciplinamiento.....	253
<b>Conclusiones generales.....</b>	<b>265</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>271</b>
<b>La transición al socialismo de la Revolución Bolivariana</b>	
<b>Transiciones logradas y transiciones pendientes</b>	
<i>Victor Álvarez R.</i> .....	279
<b>Lista de siglas y abreviaciones.....</b>	<b>281</b>
<b>Declaración del carácter socialista de la Revolución</b>	
<b>Bolivariana.....</b>	<b>283</b>
<b>Venezuela: ¿extractivismo o rentismo?.....</b>	<b>291</b>
La lógica contradictoria del modelo extractivista-rentista.....	293
La transferencia de ganancias al exterior.....	296
PDVSA: un Estado dentro del Estado.....	297
El rescate de PDVSA: golpe de Estado y sabotaje a la industria petrolera.....	297
Transición al postextractivismo e inserción soberana en el mercado mundial.....	306
Importamos porque no producimos y no producimos porque importamos.....	309
La desindustrialización de la economía venezolana.....	310
Políticas para fomentar la soberanía alimentaria .....	312
Las fuerzas económicas, políticas y sociales frente al extractivismo-rentismo.....	322

Paternalismo y clientelismo político.....	323
El Estado empresario.....	324
El Estado no vive de la sociedad: es la sociedad la que vive del Estado.....	324
Obstáculos en la búsqueda de alternativas al extractivismo.....	326
Evolución de la deuda externa.....	328
<b>Distribución de la renta y redistribución del ingreso: la naturaleza rentista del proceso venezolano.....</b>	<b>333</b>
Se reduce el desempleo y la pobreza pero la economía se hace más capitalista.....	336
Recrudece la explotación de los trabajadores.....	337
Predominan las reformas y los aspectos burgueses.....	340
¿Reactivar o transformar la economía?.....	341
Misiones sociales: mecanismo para la distribución de la renta.....	342
Resultados en las áreas de salud y educación.....	343
La lucha por la tierra urbana.....	348
¿Redistribución del ingreso o distribución de la renta?.....	350
La vulnerabilidad de la inversión social sustentada en la renta petrolera.....	351
El sistema tributario y la recaudación fiscal.....	352
<b>La democracia participativa y protagónica.....</b>	<b>355</b>
Modalidades de participación y toma de decisiones a nivel local.....	357
Tensiones entre el poder constituyente y el poder constituido.....	358
Modelo productivo y democracia.....	359
Nacionalizaciones y expropiaciones: ¿democratizar o burocratizar la propiedad?.....	360

Democratización del acceso a la comunicación.....	362
Avances en la equidad de género.....	364
Derechos de los pueblos y comunidades indígenas.....	370
La incidencia del gasto militar.....	375
<b>Conclusiones. Venezuela: ¿transición al socialismo o construcción socialista?</b> .....	379
<b>Bibliografía</b> .....	389

# ÍNDICE DE CUADROS

## **Bolivia: ¿El “proceso de cambio” nos conduce al Vivir Bien?**

*Carlos Arze Vargas*

*Javier Gómez*

Cuadro 1	Empresas manufactureras creadas por el Estado Plurinacional de Bolivia.....	59
Cuadro 2	Proyectos de industrialización en el sector hidrocarburos.....	62
Cuadro 3	Inversión estimada en proyectos de industrialización (en millones de \$US).....	64
Cuadro 4	Proyectos de industrialización en el sector minero.....	67
Cuadro 5	Costo de compra de acciones de la nacionalización.....	77
Cuadro 6	Participación estatal en la renta de hidrocarburos.....	78
Cuadro 7	Producción minera por sectores: volumen (tmf) y valor (en MM \$US).....	85
Cuadro 8	Participación estatal en la renta minera (en MM \$US).....	87
Cuadro 9	Titulación por tipo de propiedad según períodos (en hectáreas).....	89
Cuadro 10	Origen para redistribución de tierras (en hectáreas y porcentajes).....	91
Cuadro 11	Evolución de la superficie sembrada con soya según nacionalidad del productor (porcentajes).....	93
Cuadro 12	Subvención de los hidrocarburos (en millones de \$US y de Bs).....	113
Cuadro 13	Desembolsos de transferencias condicionadas (en millones de Bs).....	115

Cuadro 14	Remesas de ciudadanos bolivianos que trabajan en el exterior.....	117
Cuadro 15	Indicadores de servicios de salud.....	119
Cuadro 16	Tasa de desocupación por sexo y condición étnica (porcentajes).....	129
Cuadro 17	Población ocupada urbana según sector del mercado de trabajo (porcentajes).....	132
Cuadro 18	Ingreso medio mensual real, área urbana, por categoría ocupacional (base 1991).....	135
Cuadro 19	Calidad de empleo urbano por categoría ocupacional (porcentajes).....	137
Cuadro 20	Cuenta del ingreso bruto disponible y su asignación (porcentajes).....	142
Cuadro 21	Evolución del salario real y del PIB real (porcentaje).....	142
Cuadro 22	Líneas de pobreza e indigencia por persona al mes (en Bs).....	152
Cuadro 23	Índice de Gini del ingreso per cápita mensual por área.....	153
Cuadro 24	Concentración de depósitos en cajas de ahorro: estrato máximo y mínimo (porcentajes).....	154

**“Estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo antes que cambiarlo”**

**La revolución ciudadana en Ecuador (2007-2012)**

*Pablo Ospina Peralta*

Cuadro 1	Participación de los ingresos por concepto de turismo respecto a exportaciones de bienes y servicios no petroleros.....	189
Cuadro 2	Proyectos mineros en Ecuador.....	192
Cuadro 3	Número de cooperativas registradas en Ecuador (de consumo, de crédito, de producción, de servicios).....	208

Cuadro 4	Primeros resultados de la evaluación docente – Costa (julio de 2009).....	237
Cuadro 5	Resultados de la evaluación de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador (noviembre de 2009).....	239
Cuadro 6	Número de concesiones de radio y televisión de los grupos económicos.....	261

### **La transición al socialismo de la Revolución Bolivariana**

*Víctor Álvarez R.*

Cuadro 1	Aportes fiscales pagados por PDVSA a la nación (MM\$US).....	301
Cuadro 2	Producción de petróleo (MM de barriles por día).....	304
Cuadro 3	Ingresos de PDVSA (MM\$US).....	304
Cuadro 4	Tasa de desocupación.....	334
Cuadro 5	Distribución factorial del ingreso entre trabajo y capital (participación porcentual).....	338
Cuadro 6	Peso de la inversión social en el gasto público total (1999-2010).....	339

# ÍNDICE DE GRÁFICOS

## **Bolivia: ¿El “proceso de cambio” nos conduce al Vivir Bien?**

*Carlos Arze Vargas*

*Javier Gómez*

Gráfico 1	Estructura sectorial de las exportaciones (promedio anual).....	72
Gráfico 2	Participación de operadores en la producción de hidrocarburos.....	80
Gráfico 3	Evolución del volumen de la producción de hidrocarburos (millones de pies cúbicos diarios y miles de barriles diarios).....	82
Gráfico 4	Estado de saneamiento de la propiedad de la tierra 2010.....	91
Gráfico 5	Títulos y superficie de tierras por género (según período de vigencia de leyes).....	96
Gráfico 6	Participación de sectores en el PIB valores básicos (porcentajes).....	101
Gráfico 7	Participación de ingresos de hidrocarburos y minería en los ingresos fiscales (millones de Bs).....	104
Gráfico 8	Balance fiscal del SPNF (en millones de Bs y porcentaje del PIB).....	106
Gráfico 9	Gastos corrientes del SPNF (en millones de Bs).....	108
Gráfico 10	Evolución de la recaudación de impuestos por sectores (en millones de Bs).....	109
Gráfico 11	Estructura y evolución de las recaudaciones tributarias por tipo de impuestos.....	111
Gráfico 12	Gasto per cápita en salud (en \$US).....	121
Gráfico 13	Cobertura neta de matriculación en la educación pública (porcentajes).....	123
Gráfico 14	Número de docentes y locales en la educación básica pública.....	125

Gráfico 15	Tasa global de participación (porcentajes).....	128
Gráfico 16	Tasa de desempleo abierto (porcentajes).....	130
Gráfico 17	Ingreso mensual promedio por actividad (en Bs).....	134
Gráfico 18	Salario promedio y canasta alimentaria.....	139
Gráfico 19	Evolución de la afiliación al SSO (número de personas y porcentajes).....	144
Gráfico 20	Composición de la pensión mensual promedio MVV + CC.....	146
Gráfico 21	Evolución de los niveles de pobreza (porcentajes).....	150

**“Estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo  
antes que cambiarlo”**

**La *revolución ciudadana* en Ecuador (2007-2012)**

*Pablo Ospina Peralta*

Gráfico 1	Alta dependencia petrolera: PIB petrolero/PIB total.....	184
Gráfico 2	Alta dependencia petrolera: porcentaje de ingresos petroleros sobre el presupuesto general del Estado.....	186
Gráfico 3	PIB por sectores.....	187
Gráfico 4	Exportaciones, productos primarios e industrializados (1990-2011).....	188
Gráfico 5	Producción de energía eléctrica en Ecuador (por fuente, en porcentajes).....	190
Gráfico 6	Importaciones ecuatorianas por región de origen (en porcentajes del total).....	197
Gráfico 7	Exportaciones ecuatorianas por región de destino (en porcentaje del total).....	198
Gráfico 8	Gasto del sector público no financiero (porcentaje del PIB).....	200
Gráfico 9	Producción de petróleo (en barriles).....	201
Gráfico 10	Evolución de la deuda externa pública y privada (porcentaje del PIB 1990-2010).....	203
Gráfico 11	Ingresos tributarios por año (mérito del SRI).....	204

Gráfico 12	Recaudación de impuestos (en \$US).....	205
Gráfico 13	Inversión social del gasto gubernamental como porcentaje del PIB.....	216
Gráfico 14	Gasto en salud y educación como porcentajes del PIB.....	217
Gráfico 15	Tasa neta de matrícula por quintiles (en porcentajes).....	219
Gráfico 16	Tasa neta de matrícula por grupo étnico.....	220
Gráfico 17	Tasa neta de matrícula en educación superior.....	221
Gráfico 18	Índice de salario real (base 1994-1995=100, 1990-2010).....	222
Gráfico 19	Número de afiliados cotizantes al seguro social obligatorio (1978-2012).....	224
Gráfico 20	Tasas de empleo, subempleo y desempleo.....	225
Gráfico 21	Pobreza a nivel nacional (porcentajes 2000-2010).....	227
Gráfico 22	Coefficiente de Gini (2000-2010).....	228
Gráfico 23	Brecha de género en el ingreso medio de hombres y mujeres según nivel de instrucción (urbano).....	233
Gráfico 24	Porcentaje de aceptación de la gestión de Rafael Correa.....	243
Gráfico 25	103 leyes aprobadas desde noviembre de 2007.....	245
Gráfico 26	Porcentaje de mujeres electas (diputadas o asambleístas).....	250
Gráfico 27	Número de conflictos registrados en la prensa.....	255

### **La transición al socialismo de la Revolución Bolivariana**

*Víctor Álvarez R.*

Gráfico 1	Deuda pública externa (en millones de \$US). Valor nominal.....	332
Gráfico 2	Inversión pública real en salud por habitante.....	344
Gráfico 3	Matrícula en educación universitaria.....	349

**BOLIVIA:  
¿EL “PROCESO DE CAMBIO”  
NOS CONDUCE  
AL VIVIR BIEN?**

Carlos Arze Vargas  
Javier Gómez

**Carlos Arze Vargas** (Bolivia) es economista, investigador en temas macroeconómicos, industrias extractivas, empleo y seguridad social. Fue director ejecutivo del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) entre 2005-2007; actualmente es responsable de la Unidad de Análisis de Políticas Públicas del CEDLA.

**Javier Gómez** (Bolivia) es economista, con especialidad en política monetaria. Director del CEDLA, fue docente de la Universidad Católica Boliviana, consultor de varios organismos de desarrollo, miembro de la Red Latinoamericana de Economistas “Celso Furtado”. Miembro del Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo.

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
AIF	Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ATPDEA	Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (por sus siglas en inglés)
BCB	Banco Central de Bolivia
BID	Banco Interamericano para el Desarrollo
Bs	Bolivianos (moneda nacional de Bolivia)
CNA	Canasta normativa alimentaria
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
CPE	Constitución Política del Estado
EBIH	Empresa Boliviana de Industrialización de los Hidrocarburos
EMAPA	Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos
ENTEL	Empresa Nacional de Telecomunicaciones
FaFd	Fondo Africano de Desarrollo
FES	Función económico-social
FMI	Fondo Monetario Internacional
GTLI	Gas To Liquid International S. A.
IDH	Impuesto directo a los hidrocarburos
IEHD	Impuesto especial a los hidrocarburos y derivados
INE	Instituto Nacional de Estadística

INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
IUE	Impuesto a las utilidades de las empresas
IVA	Impuesto al valor agregado
MAS	Movimiento al Socialismo
MDRAyMA	Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente
MEFP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Mercosur	Mercado Común del Sur
MHE	Ministerio de Hidrocarburos y Energía
MMM	Ministerio de Minería y Metalurgia
MSC	Empresa Minera San Cristóbal
MSD	Ministerio de Salud y Deportes
NOCRES	Notas de crédito
PDVSA	Petróleos de Venezuela S. A.
PEA	Población económicamente activa
Petrobras	Petróleo Brasileiro S. A
PIB	Producto interno bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SEDEM	Servicio de Desarrollo de las Empresas Públicas Productivas
SIN	Servicio de Impuestos Nacionales
SMN	Salario mínimo nacional
SPNF	Sector público no financiero
SR	Sistema de reparto
SSO	Seguro Social Obligatorio
SUCRE	Sistema Único de Compensación Regional de Pagos
Tcf	Trillones de pies cúbicos
TGN	Tesoro General de la Nación
TCO	Tierras comunitarias de origen
TIOC	Territorios indígena originario campesinos
TIPNIS	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

## **LAS CONTRADICTORIAS NOCIONES DEL VIVIR BIEN Y LAS ESTRATEGIAS PARA ALCANZARLO**

Para iniciar el análisis del avance de las formas que está asumiendo el tránsito de Bolivia hacia el Vivir Bien bajo el gobierno de Evo Morales, empezaremos señalando que dentro del MAS y del propio gobierno existen diferentes concepciones o versiones de la noción de Vivir Bien, diferencias que emergen en el momento del diseño y la aplicación de las políticas públicas y cuando se evalúa la perspectiva de los resultados de la gestión gubernamental. Dos corrientes —presentes ya en el texto del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 2006— destacan en el debate discursivo: una que enfatiza los aspectos más filosóficos de la propuesta<sup>1</sup>, y la segunda, que desarrolla los aspectos prácticos de la gestión pública, aunque postulando una perspectiva u horizonte similar<sup>2</sup>.

Este primer capítulo alude a ambas, discriminándolas, considerando que constituyen las principales fuentes de referencia acerca de los propósitos, los objetivos y las acciones que ha asumido la gestión de gobierno.

---

<sup>1</sup> A esta corriente, cuyo portavoz más reconocido es el canciller, David Choquehuanca, algunos analistas la han tildado de “pachamámica” debido al énfasis que hace en los aspectos culturales (Medina, 2012: 1).

<sup>2</sup> Esta segunda corriente, calificada de “extractivista”, está representada por el Vicepresidente y algunos de los más importantes operadores del gabinete, que enfatizan la construcción de una sociedad “socialista comunitaria” (*op. cit.: 1*).

## **Retorno al equilibrio natural versus modernidad capitalista**

El Buen Vivir constituiría un paradigma ancestral de los pueblos indígenas, basado en la noción de comunidad de todos los seres vivos, que se opone a la noción occidental antropocéntrica de desarrollo. Esta noción de desarrollo encarnada en la actualidad en el capitalismo, al absolutizar el valor monetario, atenta contra el equilibrio entre el hombre y la naturaleza, por lo cual es la responsable de la amenaza de colapso del medio ambiente y de la degradación de las condiciones de vida de las sociedades (Huanacuni, 2010: 18).

El riesgo inminente del colapso medioambiental y social sería precisamente la razón por la que los seres humanos deberíamos reconducir la marcha de nuestras sociedades, rescatando valores y principios que nos guíen a una forma de vida que no atente contra la existencia del planeta. En este sentido, el Vivir Bien constituiría un retorno a una forma de equilibrio entre el ser humano y todos los seres y elementos de la naturaleza (Bravo y Gonzáles, 2009: 1). Se trataría de una forma de vida cuya calidad es valorable desde la ética del comportamiento de la sociedad humana con la naturaleza, y también desde la estética: una “vida con plenitud moral y rebosante de belleza” (Bautista, 2010: 1).

Las guías orientadoras de ese proceso de retorno al equilibrio de los “ciclos naturales” de la Pachamama y del Cosmos serían los valores de los pueblos indígenas “que son eternos —es decir, aplicables en cualquier tiempo y espacio— y que se resumen en respeto a todo lo que existe” (Huanacuni, 2010: 39). Se trataría de recuperar el legado de las comunidades indígenas que “vivían en armonía con la naturaleza y el cosmos” (Rebelión, 2010: 1).

El objetivo no sería ya la búsqueda de bienestar material ilimitado, sino la vida en equilibrio y en armonía con la naturaleza. Empero, el Vivir Bien no reniega del progreso material de la modernidad, sino que apunta a una modernidad “amigable con la naturaleza”, una modernidad distinta a la del capitalismo en crisis. Por ello, se reconoce

coincidencias con el socialismo —con su preocupación por la satisfacción de las necesidades humanas— y se empieza “a hablar de un socialismo comunitario”, aun cuando el horizonte deseado va más allá de la construcción de una sociedad igualitaria, pues se trata de construir “una nueva vida” (Bravo y Gonzáles, 2009: 1).

En ese marco, el Estado debería intervenir para “distribuir y redistribuir los bienes para todos en base al principio de equilibrio, que responde a la necesidad de cada quien”. Para ello, se debería incorporar un marco jurídico “que viabilice la economía comunitaria productiva” a través de la gestión comunitaria, a la que se subordinarían todas las políticas estatales (Huanacuni, 2010: 40).

### **Socialismo comunitario del Vivir Bien**

En el gobierno, el Vicepresidente del Estado Plurinacional, Álvaro García Linera, acuñó el nuevo concepto de “socialismo comunitario”, que aludiría a un nuevo tipo de sociedad que implica la expansión de la comunidad agraria “con sus formas de vida privada y comunitaria, trabajo en común, usufructo individual, asociatividad, revocatoria, universalizados en condiciones superiores”, y de sus “virtudes humanas, sociales, culturales e intelectuales”. Para llegar a ese nuevo estadio de la sociedad, se debe pasar por un largo período de transición, que es sinónimo también de la construcción del Estado Plurinacional, en el que “conviven y pelean” el capitalismo y el socialismo (García Linera, 2010: 15).

El Estado Plurinacional, convertido en el promotor de la economía plural<sup>3</sup>, tiene la característica esencial de ser un “Estado integral” que representa a toda la sociedad: “empresarios, indígenas, oficialismo, oposición, minorías, obreros, cooperativistas, asalariados, comerciantes, campesinos, intelectuales y jóvenes” (*op. cit.*: 8), y no como ocurría con el “Estado aparente”, que solo representaba a minoritarias fracciones o

---

<sup>3</sup> La economía plural es la coexistencia de diferentes formas organizativas de economía: comunitaria, estatal, privada y social-cooperativa.

grupos de poder. Los actores centrales y pilares del Estado Plurinacional son las comunidades indígenas campesinas y el movimiento obrero organizado, que, mediante el ejemplo, deberán atraer al resto de la sociedad a la construcción pacífica, a la universalización del socialismo comunitario. La perspectiva del Estado integral sería su disolución en la propia sociedad en un proceso largo, en que la sociedad se apropia de los procesos decisorios del Estado (García Linera, 2011b: 29).

Por su parte, el PND afirma que el desarrollo sería alcanzado respetando la diversidad de las “maneras de percibir, asumir, interpretar la vida, la sociedad, la naturaleza, la economía y el Estado” de las distintas civilizaciones que conviven en el país, es decir, de las economías comunitaria, privada y cooperativa. El modelo que debería guiar el proceso tendría que basarse en la soberanía de la propiedad y la industrialización de los recursos naturales para su exportación o consumo interno (MEFP, 2006: 10).

La participación protagónica del Estado consistiría en “corregir las fallas del mercado” —reflejadas en la desigualdad social y en la presencia monopólica de las empresas transnacionales en el sector estratégico— mediante la redistribución de los excedentes de los sectores primarios “entre todos los agentes económicos bolivianos y, especialmente entre aquellos sectores excluidos” y guiarlos hacia la agricultura y la industria (Arce, 2011: 7). La participación estatal directa a través de la nacionalización no consistiría en la reposición del capitalismo de Estado porque no estaría basada en la “acumulación privada” de la plusvalía, sino en su redistribución social, y porque “prioriza el valor de uso y la necesidad por encima del valor de cambio” (García Linera, 2011b: 66).

Además, para trascender los moldes del desarrollo convencional, se impulsaría y fomentaría las relaciones de solidaridad y complementariedad presentes —pero no reconocidas en Bolivia— en las diversas unidades económicas denominadas “informales”, y se las incorporaría a la normativa jurídica (MEFP, 2006: 12).

La tensión entre industrialización y preservación de la naturaleza sería una “tensión creativa”, una “fuerza productiva” del proceso de cambio. No existiría contradicción entre ellas pues la industrialización a cargo del Estado desemboca en la eliminación de la “apropiación privada como norma económica e introduce expansivamente la lógica del valor de uso, de la satisfacción de necesidades, de fundamento comunitario y comunista, como principio rector de actividades económicas”. Es más, el Vivir Bien consistiría precisamente en utilizar la ciencia, la tecnología y la industria para crear riqueza destinada a satisfacer las necesidades de la sociedad (García Linera, 2011: 70).

## **¿CAMBIOS EN EL PATRÓN DE ACUMULACIÓN PRIMARIO-EXPORTADOR?**

El comportamiento de la economía nacional en la última década ha seguido mostrando las mismas características de décadas pasadas, pues el crecimiento del producto estuvo determinado en gran parte por el incremento de las actividades extractivas de hidrocarburos y minerales, así como por la importancia creciente de la demanda externa.

### **Crecimiento dependiente de las industrias extractivas**

El crecimiento del producto nacional estuvo jalonado en la última década por las industrias extractivas: en el período 2001-2005, por el incremento de la producción de hidrocarburos, especialmente de gas natural, con una tasa promedio anual del 10%; en el período 2006-2009 por la actividad minera, que alcanzó una tasa promedio anual promedio de poco más del 20%.

La participación de las ramas extractivas —hidrocarburos y minería— en el producto interno bruto (PIB) en la primera mitad de la década no fue diferente a la de la década de los noventa, cuando representaba el 10%. Su incremento se produce sostenidamente recién a partir de 2004, alcanzando a finales de la década más del 12% del PIB.

Los dos sectores tuvieron un comportamiento diferente: los hidrocarburos aumentaron su participación en el PIB desde el 4,8% en

2001 hasta el 6,8% en 2007, pero en el último quinquenio cayeron al 6%; la minería, que representaba en promedio un 4% del PIB en la primera mitad del decenio, subió hasta el 6,2%, explicando el incremento del rubro extractivo en el producto durante la primera gestión del gobierno de Evo Morales.

También la dinámica del PIB se explica por el peso de las actividades extractivas en los últimos años: aunque en el período 2001-2005 la agropecuaria tuvo mayor incidencia en la variación del PIB, es ya perceptible la importancia de los hidrocarburos, que ocupan el segundo lugar; durante el período 2006-2009 sobresalen por su incidencia la industria y la minería, contrastando con la caída de los hidrocarburos, que pasan a tener una incidencia negativa. Por el contrario, la incidencia de la agricultura, silvicultura y pesca cayó de un 20% a solo un 8%, lo que advierte sobre los riesgos potenciales en la provisión de alimentos y materias primas para la producción nacional.

La justificación del fortalecimiento de las industrias extractivas está sintetizada en la explicación del modelo que hace el ministro de Economía, quien sostiene que al ser la actual crisis del capitalismo mundial un fenómeno derivado, entre otras causas, de la crisis energética y la crisis alimentaria, ella se convierte en la “oportunidad” para el país de “convertirse en gran productor de energía y alimentos” al contar con los recursos naturales necesarios (Arce, 2011: 7).

Así, la producción masiva de energía y alimentos se presenta como el inicio obligado de un camino que conduce a la construcción de “una sociedad de tránsito entre el sistema capitalista generando condiciones para una sociedad socialista” (*op. cit.*: 4). El impulso a las actividades extractivas sería necesario porque éstas constituyen la fuente del excedente necesario para emprender la industrialización. Consecuentemente, el curso imprescindible e ineludible orientado por el Nuevo Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo consistiría en llevar los excedentes de los sectores de la minería, hidrocarburos y energía eléctrica hacia la industria, el turismo y desarrollo agropecuario (*op. cit.*: 7). Como lo sintetiza el Vicepresidente: “salir

de la dependencia tecnológica, dejar de ser una ‘economía primario exportadora’, garantizar la ‘seguridad alimentaria’, no se hace con buenas intenciones, requiere millones de dólares de inversiones en distintas áreas de la economía del país” (García Linera, 2011a: 96).

Si la industrialización es la vía para superar el patrón primario exportador y empezar a construir el socialismo comunitario, resulta imprescindible, entonces, revisar su implementación a la luz de los resultados alcanzados y de las condiciones dispuestas por las políticas públicas.

### **Ausencia de industrialización: más allá del discurso**

La participación de la industria manufacturera en el PIB en las últimas tres décadas sufrió ligeras variaciones, manteniéndose alrededor del 17%. Es decir, la magnitud de su participación no sufrió ningún cambio relevante ni progresivo.

La otra característica esencial de la industria boliviana es su carácter básico, por la preeminencia de los rubros de alimentos y bebidas y tabaco, que durante los últimos 30 años representó entre el 40% y el 50% del PIB industrial. En el quinquenio 2006-2010 esta situación se agudizó, pues dichos rubros sobrepasaron el 50% (fueron los únicos que demostraron cierto crecimiento en su participación junto a la producción de cemento), en tanto que los textiles y prendas de vestir sufrieron una caída del 13% en su participación y las otras industrias manufactureras —entre las que se encuentran las industrias de maquinaria, metálicos básicos y diversos— descendieron un 8%.

Asimismo, la información acerca de la creación de nuevos establecimientos industriales en el quinquenio 2006-2010 muestra su decrecimiento respecto a quinquenios pasados —exceptuando el caso de los rubros alimentos y bebidas y tabaco— y que éste se realiza generalmente en el denominado sector informal.

Los proyectos gubernamentales de industrialización se ubican en los sectores de la manufactura, los hidrocarburos y la siderurgia-metalurgia. Para dirigir la implementación de los proyectos

manufactureros, el gobierno creó, recién en 2010, el Servicio de Desarrollo de las Empresas Públicas Productivas (SEDEM). En los otros dos sectores, son las empresas estatales estratégicas Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) las encargadas de desarrollar los proyectos de sus respectivos ámbitos.

Aunque desde las altas esferas del gobierno se enfatiza en la importancia de la industrialización, la implementación de los proyectos de industrialización ha mostrado considerable retraso y ha estado rodeada de graves problemas de ineficiencia y corrupción (cuadro 1).

Como puede observarse en el cuadro 1, solo tres de las nueve empresas manufactureras proyectadas desde el año 2007 están en operación en 2012. El retraso de la puesta en marcha de algunas es significativo. Algunas circunstancias que explican esta situación son: (i) la falta de capacidad técnica, reflejada en los errores en el diseño y los cálculos económicos<sup>4</sup>, (ii) la marcada ineficiencia en la gestión derivada del retraso en la implementación de las actividades planificadas, y (iii) la presencia de corrupción.

Varios de los proyectos de industrialización incorporados en los planes gubernamentales no fueron resultado de la planificación razonada, sino de la presión de organizaciones sociales que priorizaron un interés corporativo, o porque fueron decididos como parte de la oferta electoral del Movimiento al Socialismo (MAS)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> El caso emblemático es el de la implementación de la fábrica de azúcar de Bermejo, suspendida después de tres años al comprobarse que los cálculos sobre la producción potencial de caña de azúcar no descansaban en estudios profesionales sino en datos proporcionados por los propios productores campesinos que demandaban la construcción de la planta. Después de un conflicto suscitado por el retraso en la implementación, que movilizó a los cañeros a la sede de gobierno a principios de 2012, el gobierno anunció su suspensión definitiva y el procesamiento de los funcionarios responsables ante la justicia ordinaria (*Cambio*, 2012: 1).

<sup>5</sup> Es el caso de la planta procesadora de cítricos de Caranavi, que fue una promesa del MAS para las elecciones de 2010. Esta planta fue disputada posteriormente por dos provincias aledañas a las que se les hizo la misma oferta, lo que derivó en un conflicto con el saldo de la muerte de dos personas y una treintena de heridos como resultado de la represión llevada a cabo por la policía. La solución ofrecida por el gobierno fue la construcción de las dos plantas, decisión asumida sin respaldo técnico ni económico claro (*La Razón*, 2010: 1).

**Cuadro 1**  
**Empresas manufactureras creadas por el Estado Plurinacional de Bolivia**

Empresa	Fecha de creación	Inicio operaciones previsto	Inversión realizada/prevista MMBs	Ventas acumuladas MMBs	Número de trabajadores
Cartonbol	DS 29256, Sept. 2007	2011	31,7	3,4	46
LACTEOSBOL-Procesamiento leche (3 plantas + 1 cítricos)	DS 29254, Sept. 2007	2010	21,5	12,1	71
Empresa de Palmito en Shimahota		2010	12,4	0,3	50
EBA - Beneficiado de castaña*	DS 0225, Jul. 2009	2012	72,1	71,4	107
Papelbol	DS 29255, Sept. 2007	2013	162,4	-	-
ECEBOL - Fábrica de cemento**	DS 29667, Ago. 2008	n.d.	1.018,6	-	-
EASAB - Fábrica de azúcar San Buenaventura	DS 0637, Sept. 2010	2014	2.128,0	-	-
AZUCARBOL - Fábrica de azúcar Bermejo***	DS 29874, Dic. 2008	n.d.	175,0	-	-
Planta Industrializadora de Cítricos Caranavi	DS 29254, Sept. 2007 - DS 0116, May. 2009	n.d.	-	-	-
<b>Totales</b>			<b>3.621,7</b>	<b>87,1</b>	<b>274</b>

(\*) Construcción de planta en 2012. En años pasados tercerizó el beneficiado y solo realizó comercialización.

(\*\*) Licitación para construcción emitida en junio de 2012.

(\*\*\*) El Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural desestimó su construcción en marzo de 2012.

Fuente: elaboración propia con base en MEFP-MDPEP, 2012, Gaceta Oficial de Bolivia, decretos supremos y archivos hemerográficos.

La necesidad del gobierno de mostrar resultados lo llevó al relajamiento de las normas que regulan el financiamiento y las contrataciones de terceros por parte de instituciones y funcionarios públicos, recurriendo a figuras como la del fideicomiso para acelerar el establecimiento de las plantas industriales. Estas decisiones, adoptadas en el contexto de una institucionalidad débil y de la presencia de fuertes presiones sociales y políticas, desembocaron en varios casos en actos de corrupción que interrumpieron o hicieron fracasar los proyectos de industrialización<sup>6</sup>.

Además, aunque el discurso oficial califica a los proyectos de industrialización como prioritarios para el cambio del patrón de desarrollo, varios de ellos no tienen financiamiento estatal y deben recurrir a la donación o al crédito privado interno o externo.

Con todo, lo más destacable de los proyectos de industrialización manufacturera del actual gobierno es su reducida magnitud en términos de inversión, aporte a la producción, generación de ingresos públicos y creación de empleos.

Los magros resultados alcanzados a la fecha han obligado a las autoridades a salir en defensa de su estrategia, atemperando su discurso y relativizando la importancia de la creación de empresas estatales. El Vicepresidente ha justificado su limitado impacto afirmando que, en realidad, el objetivo del gobierno al crear esas pequeñas fábricas de “carácter artesanal” es solo ayudar a los productores campesinos y no competir con las empresas privadas, y que ésta es un área para la inversión privada (García Linera, 2011a: 45). En otras palabras, constituirían experimentos de tipo social, y el Estado concentraría su participación en los sectores extractivos estratégicos que permiten

---

<sup>6</sup> En el proyecto de construcción de la fábrica de papel en Villa Tunari por la empresa pública Papelbol, se denunció la existencia de lazos familiares de un viceministro que adjudicó las obras a una sociedad empresarial que estafó al Estado en la provisión de maquinaria y equipo, causándole un daño de \$US 13,6 millones; en la actualidad se desarrolla un proceso penal envuelto en el recelo del público. La reconducción del proyecto implicará un costo adicional de otros \$US 3 millones (ABI, 2012: 1).

obtener rentas, y no en sectores en que la inversión privada es más conveniente y eficaz.

En el caso de la industrialización de los recursos naturales no renovables, la política del gobierno también ha mostrado mucha incoherencia y ha tropezado con problemas derivados de sus propios errores en la implementación, impidiendo resultados tangibles hasta la fecha.

En el ámbito de los hidrocarburos, destacan la incoherencia en la formulación de la política y las discrepancias en la asignación de atribuciones a las instituciones encargadas del proceso. Por un lado, la priorización de la recaudación de ingresos fiscales ha subordinado la industrialización a la coyuntura fiscal, a las condiciones de mercado que enfrentan las operadoras extranjeras e inclusive a pugnas dentro del régimen. Ello se ha reflejado en una recurrente contradicción entre los planes de industrialización de YPFB y de la Empresa Boliviana de Industrialización de los Hidrocarburos (EBIH), que ha llevado al gobierno a presentar varios procesos distintos a la transformación industrial de estas materias primas, como la industrialización de hidrocarburos<sup>7</sup>, para atenuar la creciente crítica de la población sobre el curso de la industrialización (cuadro 2).

La ambigüedad de las leyes también jugó su parte. Hasta la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado (CPE) en 2009, la ley asignaba la responsabilidad de la industrialización a YPFB, pero ésta fue sustituida por la EBIH. Esta reforma institucional no mejoró la gestión pública, sino que la empeoró pues superpuso atribuciones de ambas instituciones para desarrollar “actividades de industrialización de los hidrocarburos”. Esta ambigüedad ocasionó graves problemas de gestión, que se intentó resolver en junio de 2011 mediante el Decreto Supremo 0922, que otorga facultades a YPFB y resta competencias a

---

<sup>7</sup> Al momento de firmar el contrato de implementación de una planta siderúrgica en el Mutún, el gobierno justificó el precio subvencionado del gas natural para ese proyecto sosteniendo que se trataba de “industrialización de los hidrocarburos”. Posteriormente, autoridades del sector afirmaron que la instalación de mega-termoeléctricas para la exportación de energía podían también considerarse proyectos de industrialización del gas natural. En ambos casos se pretendió que “industrialización” era sinónimo de “agregación de valor”.

## Cuadro 2 Proyectos de industrialización en el sector hidrocarburos

	Fecha de operaciones prevista inicialmente		Estado de situación 2012	Fecha de puesta en marcha MHE-
	MHE Estrategia boliviana de hidrocarburos	YPFB Plan de Inversión 2009-2015		
Petrocasas	-	2009	Estudio de prefactibilidad	n.d.
Plan taponos y accesorios El Alto	-	-	En operación	2011
Planta tuberías El Alto	-	-	Construcción	II sem. 2012
Planta separadora Río Grande	2009	2011	Ingeniería básica extendida	I sem. 2013
Planta separadora Gran Chaco	2011	2014	Ingeniería básica concluida	I sem. 2014
Planta úrea y amoniaco-Tarija <sup>1</sup>	2012	-	n.d.	n.d.
Plan úrea y amoniaco-Carrasco	2012	2011	Firma contrato construcción	I trim. 2015
Planta etileno y polietileno <sup>2</sup>	2013-2014	2014	Estudio de prefactibilidad	n.d.
Produccion GTL <sup>3</sup>	-	2015	Estudio de prefactibilidad	2017

(1) La planta de Tarija no figura en el Plan de Inversiones de YPFB.

(2) YPFB menciona consumo posible de gas en el proyecto, pero no se incluye éste en el plan quinquenal.

(3) En MHE no figura como proyecto.

n. d. = no definido

Fuente: elaboración propia con base en MHE, 2009; YPFB, 2009; MHE-DGIR, 2012; EBIH, 2011.

la EBIH sobre varios proyectos en curso. Las contradicciones dentro del gobierno —basadas inclusive en concepciones diferentes acerca de la importancia de la industrialización y el rol estatal en el desarrollo— han frenado procesos que tenían avances importantes y han prolongado la situación de debilidad institucional<sup>8</sup>.

Esos cambios también se reflejaron en el manejo financiero, que acentuó la precariedad derivada de la insuficiencia de los recursos públicos (cuadro 3).

Las diferentes instituciones estatales incorporaron una serie de proyectos cuya responsabilidad aún está en disputa<sup>9</sup>; por ello, las previsiones sobre los montos de financiamiento necesarios han variado desde los \$US 1.570 millones hasta poco más de \$US 7.000 millones.

La debilidad financiera de YPFB, reflejada en su Plan de Inversiones 2009-2015 —que planteaba un total de inversiones de \$US 7.561 millones, de los cuales el 52% carecían de financiamiento (YPFB, 2009: 227)— obligó al gobierno a disponer en septiembre de 2009 la otorgación de un crédito de \$US 1.000 millones por parte del Banco Central de Bolivia (BCB), a desembolsarse completamente hasta el 31 de diciembre de 2012<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> El equipo sectorial del primer gabinete del gobierno de Evo Morales habría desarrollado varios estudios de industrialización, particularmente desde la Gerencia Nacional de Industrialización, que fueron archivados por los actuales responsables, desperdiándose recursos y tiempo invertidos. Varios funcionarios de ese equipo, entre ellos un ministro y funcionarios de alto rango de YPFB, se han convertido en críticos de la política gubernamental y denuncian cotidianamente que las acciones de las actuales autoridades responden a los intereses de las empresas transnacionales, opuestas a cualquier intento soberano de industrialización de los recursos naturales en el país, o a intereses personales de los burócratas (Escalera, 2010).

<sup>9</sup> Mientras YPFB reclama a la EBIH la reposición de recursos de un crédito del BCB, ésta acusa a aquella de transgredir preceptos legales al licitar la planta de urea-amoníaco en Carrasco.

<sup>10</sup> Después de una pobre ejecución al 31 de diciembre de 2010 (\$US 37 millones), y debido a la creación de la EBIH, se redujo este monto a \$US 700 millones, transfiriendo la diferencia a la nueva empresa (BCB, 2011: 167). La EBIH, por su parte, no ha ejecutado el monto adjudicado, razón por la cual YPFB, amparada en el D. S. 0922, demanda una nueva transferencia a su favor, aunque ella misma a fines de 2011 solo había ejecutado alrededor de \$US 255 millones, equivalentes al 36% del monto asignado, utilizados principalmente para implementar las plantas de separación de líquidos.

**Cuadro 3**  
**Inversión estimada en proyectos de industrialización**  
**(en millones de \$US)**

	YPFB 2010-2014	YPFB 2012-2016	EBIH 2011-2018	MHE-DGIR 2012
Planta GTL	500	-	700	700
Planta úrea y amoniaco Carrasco	1.000	1.100	900	1.100
Planta etileno polietileno Gran Chaco	-	1.739	1.200	2.200
Petrocasas	70	-	70	70
Plan úrea Mutún	-	-	1.500	1.500
Planta polietileno Mutún	-	-	1.700	1.500
Planta tapones y accesorios El Alto	-	-	2	2
Planta tuberías El Alto	-	-	15	15
<b>Total</b>	<b>1.570</b>	<b>2.839</b>	<b>6.087</b>	<b>7.087</b>

*Fuente: elaboración propia con base en: YPFB, 2009; YPFB, 2012; EBIH, 2011; MHE-DGIR, 2012.*

Tampoco la realización de los proyectos de industrialización en este sector estuvo exenta de corrupción, debido, entre otras causas, al relajamiento de la supervisión de las autoridades<sup>11</sup>.

Como la implementación de los proyectos muestra un retraso considerable, las acciones efectivas se limitaron a la puesta en marcha de pequeñas empresas, como las plantas de fabricación de accesorios —que utilizan insumos importados y no tienen impactos importantes en la reconfiguración del patrón de desarrollo— y al avance en la construcción de plantas de separación de líquidos que no son, precisamente, industrialización de los hidrocarburos.

Asimismo, la actitud permisiva del gobierno con las empresas extranjeras, justificada por la necesidad de inversiones, desembocó en la falta de transparencia sobre la marcha del sector, al punto de que durante varios años no se conocía la magnitud de las reservas probadas de hidrocarburos ni las razones de su variación. En 2010 la empresa Ryder Scott certificó que las reservas de gas natural habían caído de 26 trillones de pies cúbicos (Tcf por su sigla en inglés) a solo 9,94 Tcf, cantidad insuficiente para cubrir el requerimiento de los potenciales planes de industrialización de 30,3 Tcf (Inchauste, 2010: 27), poniendo en duda tanto los planes de industrialización<sup>12</sup> como el cumplimiento del convenio de exportación a la Argentina y las expectativas de ampliación del consumo interno.

Finalmente, el retraso en la implementación de los proyectos ha incrementado las amenazas sobre la viabilidad de los mismos: el desarrollo de industrias de urea en Brasil con gas boliviano —empezando por la planta de Tres Lagos, que producirá desde 2014— y

---

<sup>11</sup> El más bullado fue el caso Catler, la estafa en la construcción de la planta de separación de líquidos de Río Grande, en la que estuvo comprometido el presidente de YPF, Santos Ramírez, descubierta luego del asesinato de uno de los ejecutivos de la empresa que se había adjudicado el contrato. La ex autoridad acusada de corrupción en la adjudicación fue condenada a 12 años de cárcel en enero de 2012.

<sup>12</sup> Para salir del paso, el presidente de YPF suma a las reservas probadas parte de las probables y las posibles, llegando a una cifra artificial de 14,8 Tcf, que alcanzarían para cubrir la demanda hasta el año 2026.

el descubrimiento de reservas de hierro en Mato Grosso afectan la posibilidad de que ese país se convierta en el principal mercado para los fertilizantes producidos en Bolivia.

## **Industrialización del sector minero**

En el caso del sector minero, la gestión del sector a cargo del Ministerio de Minería y Metalurgia se desarrolló en el marco de la improvisación, pues la elaboración del Plan de Desarrollo Minero Metalúrgico, cuya elaboración se delegó a una consultoría que debía concluir con su presentación en 2010, no había concluido hasta fines de 2011.

En apariencia, la situación del plan de industrialización en el sector minero muestra un relativo mayor grado de cumplimiento que el de hidrocarburos, pero se debe destacar que los tres proyectos con menor cumplimiento son precisamente los más grandes e importantes, en términos de volumen de la inversión y de la complejidad de los procesos de transformación industrial (cuadro 4).

De los siete proyectos identificados por el Ministerio de Minería y Metalurgia (MMM), dos entraron en funcionamiento en los plazos previstos (planta de Corocoro y fábrica de ácido sulfúrico) y dos se hallan en la fase final de construcción (horno Ausmelt en Vinto y rehabilitación de Karachipampa), mientras que los restantes se encuentran en diferentes estadios de cumplimiento de lo previsto. En los casos de la fábrica de ácido sulfúrico y de la fundición de Karachipampa, se trata, en realidad, de su rehabilitación y no de nuevas construcciones.

Los tres proyectos más importantes tropezaron con innumerables problemas, algunos derivados de la ineficiencia de los operadores públicos y otros de condiciones técnicas y de mercado. Así, en el caso de las refinerías de zinc, la primera licitación para su construcción en 2010 fue declarada desierta por falta de proponentes; la segunda, en 2011, se adjudicó a una firma china, pero el contrato se anuló al poco tiempo por incumplimiento; recién en 2012 se adjudicó, por invitación directa, a la española Técnicas Reunidas y se espera —según previsiones de la licitación— que se construya en cuatro años.

**Cuadro 4**  
**Proyectos de industrialización en el sector minero**

	<b>Estado en 2012</b>	<b>Fecha de inicio de operaciones inicial</b>	<b>Fecha de inicio de operaciones prevista</b>	<b>Inversión \$US MM</b>
Fábrica ácido sulfúrico	Produce con azufre importado	2009	-	1,5
Fundidora Karachipampa <sup>1</sup>	Pruebas en vacío	2011	2012	17,0
Hidrometalúrgica Corocoro	Exportando cobre catódico	2010	-	18,5
Refinería de zinc (2 plantas)	Aprobación de diseño final	2014	n.d.	500,0
Horno aasmelt Vinto	En construcción	2011	2012	30,0
Evaporíticos litio-Uyuni <sup>2</sup>	Construcción planta piloto	2008	2012	902,0
Siderúrgica Mutún <sup>3</sup>	Elaboración especificaciones contrato	2012	s.f.	2.100,0
<b>Total</b>				<b>3.569,0</b>

(1) En 2005 se firmó contrato con Atlas Precious Metals. En 2011 se lo rescindió y se inició la rehabilitación a cargo de Comibol.

(2) Fecha de inicio de operaciones solo para la fase piloto; la fase industrial iniciaría operaciones en 2015-2016.

(3) La inversión corresponde a la empresa Jmudal.

Fuente: elaboración propia con base en: MMM, 2010; Comibol 2012 y página web.

En el caso de la industrialización del litio del Salar de Uyuni —presentada como el paradigma del “salto industrial” de Bolivia—, el retraso se debe principalmente a la previsión errónea sobre la duración del proceso de investigación del método de obtención de carbonato de litio como paso previo para la obtención de litio metálico y la fabricación de baterías de ión-litio; esta fase, que culmina con la producción piloto de carbonato, lleva un retraso de dos años aproximadamente. Un problema especial que enfrenta este proyecto se deriva de la falta de información de parte del gobierno acerca de la situación real del mismo y de los acuerdos realizados con empresas extranjeras. Esto ha provocado una serie de críticas de especialistas sobre la capacidad estatal para desarrollar la producción de carbonato de litio en condiciones rentables. De manera más específica, algunos supuestos generales del proyecto, como la magnitud de las reservas —sobre la que se basa el argumento oficial de que Bolivia sería indispensable en el desarrollo futuro del mercado mundial del litio— y la capacidad real de producción de carbonato de litio de la planta estatal a partir del método o “proceso boliviano”, dan lugar a una gran incertidumbre entre el público sobre las perspectivas del proyecto. En el debate mediático, se ha llegado inclusive a afirmar que Bolivia perdería la oportunidad de intervenir en el creciente mercado de litio debido a la presencia de ciertas circunstancias negativas: los planes de otros países para acelerar la producción de carbonato de litio (en especial Chile y Argentina) y el supuesto desarrollo de un nuevo método —obtenido con salmueras de Uyuni— para producir materiales catódicos sin pasar por el carbonato, que habría sido patentado por una empresa privada coreana (Zuleta, 2011: 1).

Finalmente, el proyecto siderúrgico del Mutún, que representaba la mayor inversión extranjera (\$US 2.100 millones en siete años) prevista durante el gobierno del MAS, ha sido suspendido indefinidamente y la empresa Jindal Steel & Power, encargada del proyecto siderúrgico del Mutún, ha solicitado la rescisión del contrato bajo el argumento de que el gobierno ha incumplido una serie de compromisos, entre

ellos la entrega de terrenos legalmente saneados para el montaje de la planta siderúrgica y la provisión suficiente de gas natural. Aunque este último es un argumento cierto —YPFB solo garantiza una provisión de 2,5 millones de metros cúbicos diarios frente a un cálculo inicial de 5 millones diarios—, la empresa extranjera ha rehuído a la realización de una auditoría para comprobar los \$US 600 millones de inversión que declara haber realizado hasta la fecha.

Las circunstancias especiales que rodearon el desarrollo de este proyecto desde su inicio, tales como las dificultades puestas por Jindal Steel & Power, incumpliendo los cronogramas de inversión e incrementando injustificadamente el volumen de gas natural, sumadas a la incapacidad de la estatal Empresa Siderúrgica del Mutún (ESM) para supervisar el cumplimiento del contrato, pero especialmente a la inexistencia de un “proyecto a diseño final” que defina los requerimientos de insumos —entre ellos el gas natural— y los volúmenes de producción de acero, generan incertidumbre sobre su viabilidad y conducen a pensar que la empresa Jindal nunca estuvo dispuesta a llevar a cabo la acería, sino que tenía intereses especulativos<sup>13</sup>. Asimismo, se puede colegir que su elección no fue adecuada y que estuvo determinada por razones políticas: el gobierno del MAS enfrentaba en 2006 la oposición abierta de las élites cruceñas, lo que podía haberse agudizado debido a la suspensión de la licitación del Mutún realizada por el gobierno anterior —debido a los enormes impactos ambientales—, por lo que se apresuró a aceptar a la única empresa que en ese momento demostró interés.

---

<sup>13</sup> Un ex gerente de Jindal denunció que la empresa buscaba ganar con la apreciación de sus acciones en bolsas internacionales al adjudicarse el contrato del Mutún —una de las reservas más grandes de hierro del continente— y que no tenía interés en desarrollar las actividades productivas. La renuncia posterior de un alto ejecutivo fue relacionada también con esta denuncia (Wikileaksbolivia, 2012: 1). Por otro lado, Jindal, en asociación con GTLI, se ha adjudicado 1,2 millones de hectáreas en áreas exclusivas de YPFB para desarrollar tareas de exploración de hidrocarburos y logró en 2010 el traspaso del campo Palmar de la empresa Dong Won, operándolo solo por un par de meses pese a haber anunciado previamente el hallazgo de una reserva de hidrocarburos con potencial rentabilidad.

De todo lo anterior se puede concluir que la industrialización no ha sido el norte de las acciones gubernamentales y que fue relegada por el objetivo primordial de incrementar la recaudación fiscal, la misma que se cumplió reeditando la experiencia neoliberal de acelerada monetización de las reservas de hidrocarburos y de minerales a través de la exportación de materia prima, lo que dejó poco margen para los proyectos de industrialización. Obviamente, el relajamiento de la fiscalización con el objetivo de acelerar el logro de resultados políticamente necesarios —reflejado en la autorización para eludir las licitaciones internacionales, por ejemplo— derivó en ineficiencia y corrupción.

### **Continuidad de la orientación exportadora**

La agudización de la orientación primario-exportadora de la economía se refleja especialmente en la creciente importancia de la demanda externa en la estructura del PIB: mientras que en la década de los años noventa las exportaciones representaron el 24,5%, durante la gestión del MAS alcanzaron el 34%. Contradictoriamente, el consumo bajó en los mismos períodos del 86% al 82% del PIB. En el caso de la inversión, la evolución fue menos negativa pues solo cayó del 17% al 16%, principalmente gracias al incremento de la inversión pública de los últimos tres años posteriores al estallido de la crisis internacional. Esto quiere decir que la demanda interna sufrió una reducción relativa, que contrasta con la importancia creciente de la demanda externa, lo que revela su alto grado de vulnerabilidad en un contexto internacional signado por el riesgo de depresión económica.

Esta circunstancia relativiza la afirmación gubernamental en sentido de que el crecimiento económico durante su gestión se hubiese debido al crecimiento de la demanda interna y principalmente del consumo gracias a sus políticas redistributivas. Es cierto que el consumo de los hogares y del gobierno mostró tasas positivas mayores a las de etapas anteriores, pero se trató en realidad de recuperaciones coyunturales que no modificaron la importancia de las exportaciones

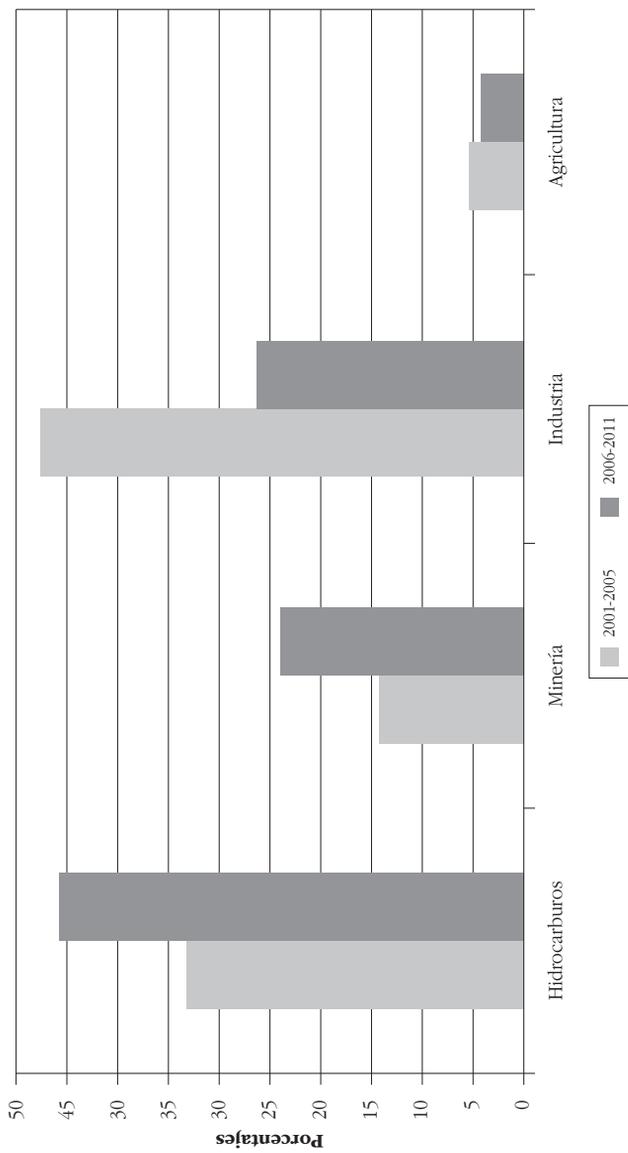
en la determinación de la dinámica del PIB. Además, la alusión a la incidencia menor o hasta negativa del saldo externo desconoce que, a menudo, la profundización en la especialización de una economía en la producción para la exportación tiene como consecuencia el descuido de la producción para el consumo interno, obligándola a perpetuar su rol impuesto como proveedora de materia prima e importadora de manufacturas.

A partir de 2004, el país alcanzó el superávit en su balanza comercial gracias a las exportaciones de materias primas y, fundamentalmente, a la elevación de los precios internacionales de hidrocarburos y minerales. Así, el saldo externo positivo se incrementó sostenidamente hasta 2008, pero en 2009 mostró un decaimiento como efecto de la crisis internacional y la inflexibilidad de las importaciones reforzada por la caída de la producción interna en algunos rubros, que obligó al gobierno a adoptar algunas medidas de urgencia destinadas a garantizar el abastecimiento interno y atenuar las presiones inflacionarias. Las consecuencias de la inflexibilidad de las importaciones —reflejada en el incremento de la propensión media a importar en un 25% entre el primer y segundo quinquenio de la última década— conlleva el riesgo del desequilibrio de la balanza comercial en períodos de expansión. Además, la concentración del incremento de las importaciones en grupos de bienes de consumo e intermedios retrasa el progreso de la productividad por ausencia de innovación tecnológica.

La impronta del patrón primario-exportador también se advierte en la composición de las exportaciones, donde destaca la importancia de las materias primas, que se ha agudizado durante el período 2006-2011 (gráfico 1).

La estructura de nuestro comercio exterior a fines del quinquenio 2006-2010 presenta, desde el punto de vista de los socios comerciales, algunos cambios respecto a la estructura de 2001: reducción importante del comercio con los Estados Unidos, reducción del comercio con países de la región (Mercosur y Comunidad Andina) e incremento del comercio con países del Asia y de la Unión Europea.

**Gráfico 1**  
**Estructura sectorial de las exportaciones**  
**(promedio anual)**



*Fuente: elaboración propia con base en información del INE.*

Pese a la política gubernamental de adhesión del país a nuevos acuerdos económicos basados en criterios diferentes a los de la integración económica liberal, el comercio con los mismos no ha sufrido alteraciones importantes. Así, la participación de la iniciativa Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) en el comercio exterior boliviano permanece en niveles irrelevantes (aproximadamente un 5%), y solo se aprecia su mayor participación en el valor de las importaciones por el incremento de las compras de combustibles a Venezuela, justificadas por la disminución de la producción nacional de petróleo destinado a abastecer a las refinerías.

El comercio con la ALBA está dominado por Venezuela y Ecuador, mientras que el comercio con los otros miembros de la alianza prácticamente es inexistente. El primero de esos dos países representa el 88% de las exportaciones bolivianas y el 94% de las importaciones. Aunque la apertura del mercado venezolano a las exportaciones textiles permitiría compensar las pérdidas del mercado estadounidense basado en el programa de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (ATPDEA por sus siglas en inglés), las transacciones con ese país continúan representado un escaso 5% del comercio exterior total. Por su parte, la oferta boliviana a la ALBA continúa concentrada en pocos productos primarios —soya y sus derivados, y girasol y sus derivados—, cuyos destinos exclusivos son, precisamente, Venezuela y Ecuador.

Desde 2006, merced a la aplicación de la Iniciativa de Alivio a la Deuda Multilateral dispuesta por los principales organismos financieros internacionales —la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial (AIF), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Fondo Africano de Desarrollo (FAfD) y posteriormente el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID)—, Bolivia se benefició con la condonación de una parte sustancial de su deuda externa multilateral. De esa manera, el saldo de la deuda pública externa de mediano y largo plazo del país se redujo de un monto de \$US 4.942 millones en 2005 a solo \$US 2.890 millones para el año 2010 (BCB, 2011: 8).

Los efectos de la condonación fueron contradictorios. Por un lado, la reducción del saldo de la deuda permitió la reducción del servicio de la deuda (amortización de capital y pago de intereses), con la consiguiente liberación de recursos para su utilización para otros fines; por otro lado, al mismo tiempo que habilitó al país para obtener nuevos créditos externos, limitó su acceso a fondos adicionales de la AIF y redujo el acceso a fondos concesionales del BID (CEDLA, 2006: 19).

En el primer caso, el TGN pudo “ahorrar” alrededor de \$US 60 millones anuales por la reducción del servicio de la deuda a esos organismos multilaterales y transferirlos principalmente a los municipios para su utilización en las áreas de salud, educación e inversión productiva. En el segundo aspecto, el efecto de la condonación fue que las condiciones de la deuda externa desmejoraron a partir de 2006: se redujo la participación de la deuda concesional, disminuyó el plazo de pago y aumentó la tasa de interés promedio anual (BCB, 2011: 1ss).

Finalmente, cabe señalar que la implementación de la iniciativa del Sistema Único de Compensación Regional de Pagos (SUCRE) no ha mostrado hasta el momento resultados importantes para modificar la orientación y dinámica de las relaciones de Bolivia con el mercado internacional. La magnitud de las transacciones con el SUCRE fueron insignificantes aun para una economía como la boliviana: en 2010 se realizaron negocios por \$US 5,4 millones y en 2011, por \$US 8 millones, concentrados en ambos casos en exportaciones de soya a Venezuela (BCB, 2012: 148); sin embargo, en el primer trimestre de 2012 se ha verificado un incremento importante en las transacciones con este instrumento.

# NACIONALIZACIÓN SIN REDISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA

## **La nacionalización de los hidrocarburos**

La llamada “nacionalización” de los hidrocarburos tuvo la característica principal de no haber consistido en una expropiación de las empresas transnacionales y de limitarse a la profundización de la reforma tributaria iniciada en el año 2005 con la Ley 3058<sup>14</sup>.

La nacionalización incluyó la recuperación de las empresas del sector que habían sido privatizadas por los gobiernos neoliberales: dos empresas productoras, una empresa de transportes, dos refinerías y una empresa de almacenamiento. El mecanismo fue la compra de acciones, en unos casos de la totalidad de las que permanecían en manos privadas y en otros, el número suficiente para posibilitar el control del 50% + 1 del paquete accionario.

En el caso de las empresas “capitalizadas” durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, se procedió a la transferencia de las acciones que formalmente pertenecían a los ciudadanos bolivianos, y que eran administradas por las administradoras de fondos de pensiones (AFP), las que sumaban en la mayoría de los casos más del 45% del paquete accionario total. En este sentido, las

---

<sup>14</sup> La Ley 3058, promulgada en 2005, creó el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) con una alícuota del 32% sobre el valor bruto de los hidrocarburos que se sumó al 18% de regalías, con lo que la renta apropiada por el Estado llegó al 50%.

únicas acciones expropiadas fueron aquellas que pertenecían a los ciudadanos bolivianos mayores de edad y que les daban derecho a recibir el subsidio denominado Bonosol cuando llegaran a la tercera edad (cuadro 5).

El primer asunto destacable es el alto costo de la compra de empresas que en el pasado fueron de propiedad estatal: solo por la compra de acciones la nacionalización podría costar un total de \$US 893 millones si prosperan las demandas nacionales e internacionales de las empresas afectadas, y hasta 1.000 millones si se toma en cuenta la condonación de deudas tributarias de ENTEL (más de \$US 150 millones) y los pasivos de Transredes (aproximadamente \$US 31 millones). En algunos casos, el precio pagado excede el precio con el que los inversionistas extranjeros compraron las empresas o los precios que figuran en los libros contables<sup>15</sup>.

Los nuevos contratos con las empresas extranjeras, firmados al amparo del Decreto Supremo 28701 de 1 de mayo de 2006, reconocieron “de buena fe” los montos de inversión declarados por las mismas, desconociendo la auditoría contratada por el gobierno, que determinaba que las inversiones reales eran menores: mientras que las empresas reportaban una inversión de \$US 3.115,69 millones, la auditoría sostenía que el monto era solo de \$US 1.040,52 millones, es decir, únicamente el 33,3% de lo declarado (Delgadillo, 2012: 149). Al omitir los resultados de esa auditoría no solo se reconocía el derecho de las empresas a la amortización de las inversiones declaradas, sino que se permitía que la participación de YPFB en las utilidades netas de cada campo resultara menor.

La ampliación de la tributación dispuesta por la nacionalización consistió en la inclusión en los contratos del mencionado régimen

---

<sup>15</sup> Son los casos de Refinación, comprada por Petrobrás en \$US 102 millones en 1999, ENTEL, que tenía un valor de 302 millones —valor tasado por Profin, la consultora del Gobierno—, al que se debería deducir los \$US 150 millones de deudas tributarias, y la compañía de logística CLBH, que fue vendida en \$US 15 millones a un consorcio alemán-peruano en el año 2000.

## Cuadro 5 Costo de compra de acciones de la nacionalización

	N° total acciones	% acciones AFP	N° acciones compradas	% acciones compradas	Costo \$US	N° acciones Estado	% acciones estatales
YPFB Chaco <sup>1</sup>	16.099.320	49,00%	8.049.660	50,0%	233.440.140	15.937.607	99,0%
YPFB Andina	13.439.52	49,30%	145.612	1,1%	6.241.966	6.774.599	50,4%
YPFB Transportes <sup>2</sup>	17.384.948	33,60%	11.298.478	65,0%	241.154.976	17.134.447	98,6%
YPFB Refinación	-	n.a.	-	100,0%	112.000.000	-	100,0%
YPFB Logística	-	n.a.	-	100,0%	16.430.000	-	100,0%
YPFB Aviación <sup>3</sup>	-	n.a.	-	100,0%	36.000.000	-	100,0%
Guaracachi <sup>4</sup>	3.358.284	49,80%	-	50,0%	24.000.000	3.352.558	99,8%
Valle Hermoso	13.627.872	49,90%	-	50,0%	10.245.627	2.923.478	99,9%
Corani	3.144.486	47,90%	-	50,0%	18.425.000	3.077.720	97,9%
Elfec <sup>5</sup>	566.646	n.a.	521.994	92,1%	2.000.000	521.994	92,1%
ENTEL	12.808.988	47,67%	6.404.494	50,0%	100.000.000	12.484.64	97,5%
Fancesa <sup>6</sup>	-	n.a.	-	34,0%	93.000.000	-	100,0%
<b>Total</b>					<b>892.937.709</b>		

(1) Valor al precio de los D. S. de nacionalización de la empresa.

(2) Costo por el 50% de acciones. Asumiría deudas: D. S. 29706 por Bs. 214.892.484, de dos sentencias ejecutoriadas por el SIN.

(3) Valor de demanda (información ministra Arismendi, El Deber 30/1/2011).

(4) Valor de demanda (información ministra Arismendi, El Deber 30/1/2011).

(5) Valor de demanda con avalúo de Comiteco; gobierno avalúo por \$US 2 millones (Opinión 3/4/2012).

(6) Valor demanda de SOBOCE.

Fuente: elaboración propia con base en la Gaceta Oficial de Bolivia y benerografía.

adicional, consistente en el pago de una fracción variable de las utilidades netas de las empresas operadoras a favor de YPF. Esa parte de las utilidades fue implementada para generar recursos para la empresa estatal, en vista de que la Ley 3058 había eliminado el tributo del 6% sobre el valor de la producción que le correspondía a YPF al transferirla al Tesoro General de la Nación (TGN).

## **Cuadro 6**

### **Participación estatal en la renta de hidrocarburos**

	<b>2001</b>	<b>2004</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>
Renta estatal*	33%	25%	64%	65%
<i>Government take</i> **	40%	29%	76%	73%

(\*) En 2001 y 2004 incluye regalías y patentes. En 2008 y 2010 incluye además IDH y participación de YPF.

(\*\*) En 2001 y 2004 incluye regalías y patentes. En 2008 y 2010, incluye IDH, participación de YPF e IUE.

Fuente: elaboración propia con base en García Linera, 2011a y datos del Ministerio de Hidrocarburos y Energía.

El incremento de la renta petrolera a partir de 2005 fue resultado de la creación del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) por la Ley 3058. Este nuevo impuesto, sumado a las regalías y a la participación del Tesoro General de la Nación (TGN), permite recaudar el 50% del valor de las ventas de hidrocarburos, sustituyendo un régimen tributario que hasta el año 2004 generaba recaudaciones en permanente declinación. A este porcentaje se suma el porcentaje variable correspondiente a la participación de YPF, que en promedio alcanzó al 12,5% a partir de 2008, haciendo un total del 62,5%<sup>16</sup>.

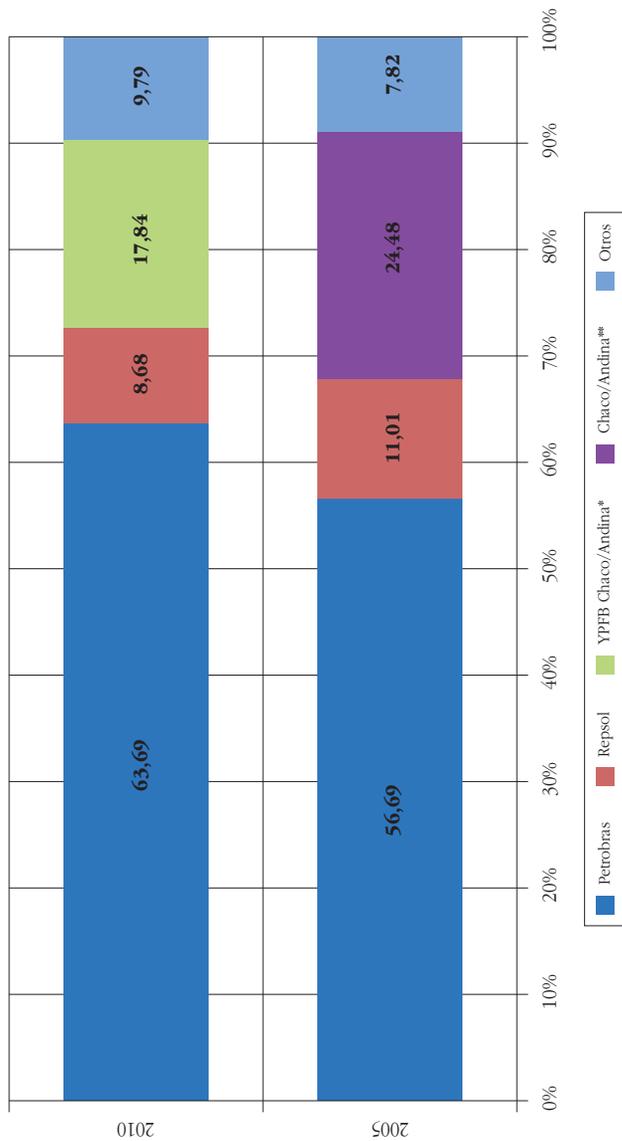
<sup>16</sup> Una forma de calcular el excedente capturado por el Estado, que el Gobierno ha utilizado recurrentemente para mostrar un porcentaje mayor a ese 62,5%, es el del denominado *government take*, que habría llegado en 2010 al 73%, pues incluye el pago del impuesto a las utilidades de las empresas (IUE) del 25% sobre utilidades netas perteneciente al régimen tributario general y no exclusivamente al sector.

Ahora bien, gracias al aumento de las exportaciones, y principalmente gracias al nuevo contrato con la República Argentina (hasta 27 millones de metros cúbicos diarios y un precio mayor al del contrato con el Brasil), los resultados en términos monetarios para las empresas transnacionales muestran que la afectación a sus ganancias fue relativa. En efecto, como en el capitalismo no solo importa la tasa de ganancia que se recibe por una determinada inversión, sino también la masa de ganancia, podemos afirmar que las petroleras extranjeras continúan obteniendo suculentos beneficios: si en 2004 —sobre un valor de producción hidrocarburífera de \$US 1.172 millones— controlaban el 75% del valor bruto de la producción equivalente a \$US 879 millones, en 2010 —sobre un valor de 3.053 millones—, controlaron el 35% equivalente a \$US 1.068 millones; en ausencia de incrementos sustanciales en los costos de producción, esta situación necesariamente se traduciría en ganancias mayores. Esto explica, en gran parte, por qué las transnacionales no abandonaron el país después de la nacionalización.

Desde una perspectiva más general, la nacionalización no significó, como en experiencias anteriores llevadas a cabo por gobiernos burgueses de corte nacionalista, la recuperación del monopolio estatal sobre la producción de los hidrocarburos y el control efectivo de la inversión sectorial, que permiten el control real del abastecimiento del mercado interno y la realización de los planes de industrialización (gráfico 2).

Contradiendo el discurso oficial de la soberanía estatal sobre los recursos naturales, la preeminencia de las empresas transnacionales en el control de la producción de hidrocarburos sigue siendo destacable, pues más del 80% continúa en sus manos. El Estado, en cambio, solo participa en la producción del restante 17,8% mediante las empresas YPFB-Andina (en asociación con Repsol) y YPFB-Chaco. Además, el control de la producción por parte de las empresas transnacionales ha ido creciendo en los últimos cinco años, cuando destaca la participación de Petrobras, que pasó del 56,7% en 2005 al 63,7% en 2010, y la presencia de Repsol sola y en asociación con otros operadores, incluida YPFB Andina, en distintos campos gasíferos y petroleros.

**Gráfico 2**  
**Participación de operadores en la producción de hidrocarburos**



(\*) Empresas resultantes de la nacionalización de 2006.

(\*\*) Empresas resultantes de la privatización neoliberal.

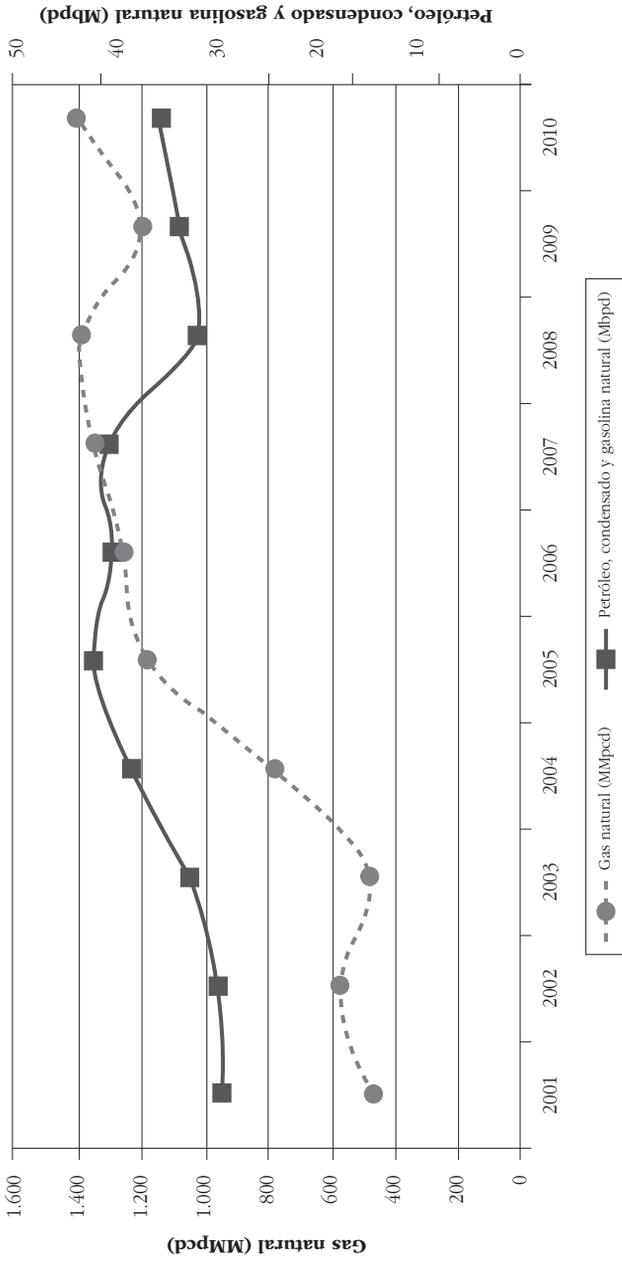
Fuente: elaboración propia con base en información estadística de YPFB.

En el caso del control de las áreas petroleras —tanto de explotación como de exploración—, la participación de las empresas extranjeras en 2010 llegaría a poco más del 15% sobre una superficie de 13,5 millones de hectáreas; consecuentemente, la presencia del Estado resultaría dominante. Empero, en este caso se debe hacer algunas aclaraciones: (i) las áreas en explotación pasaron a ser minoritarias (el 6% del total) debido a la emisión de una serie de disposiciones que establecieron áreas reservadas de exploración para YPFB (más de diez millones de hectáreas), por lo que la proporción entre áreas de exploración y explotación cambió sustancialmente; (ii) esas nuevas áreas declaradas de exclusividad para YPFB serán operadas por empresas mixtas (empresas como PDVSA, Petrobrás, YPF Argentina y GTLI-Jindal ya han accedido a grandes extensiones territoriales como operadoras de convenios de estudio y exploración), por lo que el control estatal es relativo; y (iii) en las áreas de explotación actual la “nacionalización” respetó íntegramente los derechos de las empresas extranjeras adjudicadas mediante la privatización de los años noventa, lo que les permite mantener el control de algunas áreas de exploración ubicadas en campos en explotación.

La ausencia de control real y efectivo del Estado sobre la inversión y la producción hidrocarburífera y la presencia dominante de las empresas transnacionales ha derivado en el incremento del poder de éstas, al punto de que pueden contener el crecimiento de la producción si así lo exigen sus cálculos de rentabilidad. Prueba de esa situación es el estancamiento de la producción sectorial, y especialmente la caída de la producción de petróleo debido a que el precio interno del mismo permanece congelado desde 2004 en \$US 27 por barril, lo que les impide obtener las ganancias deseadas (gráfico 3).

La enorme capacidad de influencia económica y política de las empresas extranjeras se verifica también en la definición de los proyectos de transporte de gas natural, donde prevalecen los compromisos de exportación por sobre la demanda social para cambiar la matriz de consumo energético, llegándose a la paradoja de que el mercado

**Gráfico 3**  
**Evolución del volumen de la producción de hidrocarburos**  
**(millones de pies cúbicos diarios y miles de barriles diarios)**



Fuente: elaboración propia con base en información estadística de YPF.

interno cuenta solamente con un gasoducto de importancia, con un diámetro que es un tercio del diámetro de uno solo de los varios ductos destinados a la exportación.

Esta situación está conduciendo al gobierno a adoptar, cada vez con más fuerza, una postura más inclinada a favorecer los intereses de las transnacionales petroleras. Los ejemplos más claros son el fallido “gasolinazo” de 2010 y el contenido del proyecto de nueva ley de hidrocarburos. En el primer caso, el gobierno optó por la elevación de los precios internos de los carburantes en más del 70% a través del incremento del impuesto especial a los hidrocarburos y derivados (IEHD) como solución, según el gobierno, a la insuficiencia de oferta interna de petróleo y al contrabando, aunque el propósito real fue inducir el incremento de la producción de petróleo por las empresas transnacionales. El mecanismo ideado era la constitución de un fondo petrolero, conformado por lo obtenido con la subida del impuesto, que iba a financiar un incentivo adicional de \$US 32 por barril de petróleo para los operadores, elevando sus utilidades netas por barril de \$US 6,14 a \$US 29,76, es decir en un 400%. Esto, sin duda, habría significado un retroceso de la política hidrocarburífera hasta tiempos anteriores a la propia Ley 3058 porque la renta cobrada a la producción de petróleo ya no llegaría al 50% dispuesto por esa norma. Lo más grave es que en ningún momento el gobierno recurrió a los recursos legales y/o políticos para obligar a las empresas —“simples contratadas”, según los voceros gubernamentales— a incrementar la producción de petróleo para abastecer a las refinerías.

Pese a que la movilización popular hizo fracasar esa medida, el gobierno no ha cejado en su intención de favorecer a las empresas transnacionales: mediante el Decreto Supremo 1202 de abril de 2012 ha dispuesto un incentivo para los productores de petróleo de \$US 30 por barril. Con esta medida se les devolverá parte de la renta controlada: el Estado, que obtiene \$US 13,55 por IDH y regalías —sobre un precio de \$US 27,11—, pagará un “incentivo” de \$US 30 en forma de notas de crédito (NOCRES) emitidas por el Ministerio de Economía;

en otras palabras, otorgará una subvención 2,2 veces mayor que la renta obtenida. Los recursos para pagarla deberán salir de la renta del gas natural o de los impuestos de los consumidores, con lo que se retrocede aún más en los objetivos proclamados por la nacionalización.

En el caso de la promulgación de una nueva ley de hidrocarburos, son cada vez mayores los indicios de que ésta incorporará cambios importantes para favorecer la inversión extranjera especialmente en dos ámbitos: el de las normas ambientales y en el régimen tributario<sup>17</sup>.

## **La minería en la senda neoliberal**

La nacionalización como proceso de reversión de empresas privadas a manos estatales estuvo ausente en el caso de la minería, motivo por el cual la participación estatal en ésta continúa siendo marginal. Estas reformas se limitaron a la modificación parcial del régimen tributario para las empresas productoras, respetando la propiedad sobre las concesiones y los contratos de asociación con el propio Estado y con terceros. Por ello, durante los primeros cuatro años de gobierno, los aspectos productivos continuaron siendo asumidos por el sector privado, especialmente mediante la puesta en marcha del megaproyecto minero San Cristóbal en 2007 (cuadro 7).

Como puede observarse en la información oficial, la presencia de las empresas privadas extranjeras, agrupadas en la denominada “minería mediana y grande”, fue y sigue siendo dominante en la producción de minerales, tanto en términos de valor como de volumen. La presencia del Estado a través de Comibol se limita a la producción

---

<sup>17</sup> En el reciente II Congreso Internacional YPF Gas & Petróleo 2012, el viceministro de Exploración y Explotación de Hidrocarburos anunció que el Gobierno estaría pensando “hacer más atractivo” el régimen tributario para los hidrocarburos incorporando un “IDH escalonado”. Al mismo tiempo, la máxima autoridad de YPF y el titular de la empresarial Cámara de Hidrocarburos coincidían en que “la consulta no debe definir si el proyecto se hace o no”, en alusión a la consulta previa a los indígenas para la otorgación de la licencia ambiental (“Petroleras piden que consulta indígena no arriesgue proyectos”. La Razón, Sección Economía, La Paz, 27 de mayo de 2012; “Gobierno busca incentivar inversión con IDH gradual”. La Razón, La Paz, 18 de mayo de 2012).

**Cuadro 7**  
**Producción minera por sectores: volumen (tmf) y valor**  
**(en MM \$US)**

	2002-2005			2006-2009				
	Volumen	%	Valor	%	Volumen	%	Valor	%
Mediana y grande	517.913	75,4%	1.104	57,3%	1.105.892	75,1%	4.059	60,0%
Chica y cooperativas	169.348	24,6%	711	36,9%	339.325	23,1%	1.931	28,9%
COMIBOL	-	-	-	0,0%	26.508	1,8%	389	5,8%
Otros	-	-	110	5,7%	-	0,0%	314	4,7%
	<b>687.261</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.925</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.472.725</b>	<b>100,0%</b>	<b>6.693</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Minería y Metalurgia, 2010.

de estaño por la empresa minera Huanuni y a la producción de cobre por la empresa minera Corocoro<sup>18</sup>.

En la evolución reciente de la minería se debe destacar la importancia que ha cobrado la empresa minera San Cristóbal (MSC) en la dinámica del sector desde el año 2008. Con ella la minería boliviana ha ingresado a una nueva era caracterizada por la emergencia de un tipo de minería de escala internacional, comparable solo con explotaciones en los países que ocupan los primeros lugares como productores de minerales. La posición de la MSC es dominante, pues ya en 2009 controlaba el 69% de la producción de zinc, el 84% de la de plomo y el 46% de la de plata, minerales que representaron el 96% de la producción minera del país ese año.

Las modificaciones en el régimen tributario sectorial estuvieron limitadas a la incorporación de un impuesto adicional del 12,5% sobre las utilidades extraordinarias de las empresas, destinado a capturar parte de los excedentes extraordinarios que éstas obtienen merced a la elevación sostenida de las cotizaciones internacionales. De esta manera, las recaudaciones tributarias mineras se duplicaron en el segundo quinquenio de la década pasada respecto al quinquenio precedente, pero situándose todavía muy lejos de los parámetros vigentes en el sector hidrocarburífero (cuadro 8).

Todo lo anterior revela que en la minería estuvo ausente cualquier intención gubernamental de afectar los intereses de las empresas transnacionales. Esto puede explicarse por el hecho de que la llegada del MAS al gobierno coincidió con el debilitamiento de algunas compañías por el agotamiento de sus yacimientos, por lo que la reanimación del sector a cargo de la inversión extranjera fue vista por el nuevo gobierno como único recurso para el aprovechamiento del auge de

---

<sup>18</sup> En el caso de la primera, luego de un sangriento conflicto en octubre de 2006, el gobierno se apresuró a aprobar una norma que consolidó la recuperación de Huanuni de manos privadas, realizada en años anteriores por la acción de los trabajadores asalariados de ese distrito. Por su parte, Corocoro es una mina que se explota en asociación con la empresa coreana Kores como inversionista.

precios y la consiguiente generación de recursos fiscales. En esta actitud influyó mucho la irrupción de la MSC, que le dio un impulso inusitado a toda la minería y fue responsable por la duplicación de los impuestos. Así, la reforma parcial del Código de Minería apuntó únicamente al incremento modesto de las recaudaciones tributarias, y no afectó los derechos adquiridos sobre el control de los yacimientos mineros de las transnacionales.

**Cuadro 8**  
**Participación estatal en la renta minera\***  
**(en MM \$US)**

	2002-2005	2006-2009
Tributos minería	64,07	483,41
Valor bruto de la producción	1.925,20	6.693,10
% renta estatal	3%	7%

(\*) Incluye regalías, impuestos y patentes, excluye utilidades de Comibol.

Fuente: elaboración propia con base en García Linera, 2011a; Ministerio de Minería y Metalurgia, 2010.

La otra cara de la privatización de los yacimientos mineros en el país fue la multiplicación de emprendimientos informales —las cooperativas—, que sobrevivieron a costa de la extrema explotación de la fuerza de trabajo. En un contexto de crisis de las cotizaciones internacionales, que solo se elevarían los primeros años del presente siglo, la explotación adquirió un rasgo depredador que abandonó toda preocupación por la prospección de nuevos yacimientos para el futuro.

El papel de los cooperativistas en el curso de la reforma minera es un hecho destacable. Al haber sido uno de los grupos sociales que dio mayor respaldo al nuevo gobierno, impuso su presencia en el gabinete para resguardar los derechos que habían adquirido sobre innumerables yacimientos de propiedad estatal. Más aún, sus demandas, atendidas con prontitud por el gobierno, se extendieron a temas como el apoyo

estatal en materia de provisión de ingenios, otorgación de créditos baratos, constitución de comercializadoras propias, e incluso el congelamiento o eliminación de algunos impuestos y la flexibilización en materia de respeto a normas ambientales y sociales. Los hechos más dramáticos de este “empoderamiento” fueron —y siguen siendo— las innumerables “tomas” de minas, es decir, violentas expropiaciones a empresas formales<sup>19</sup>.

Su apoyo político al MAS, por lo tanto, ha permitido que las cooperativas —muchas de las cuales ya no conservan los rasgos de una cooperativa y se han convertido en empresas privadas<sup>20</sup>— pasen a convertirse en un factor de poder que alienta las formas más aberrantes de extractivismo, aprovechando el rótulo de “empresas sociales” que les ha dado el gobierno.

En resumen, las políticas del MAS en la minería no están orientadas hacia la nacionalización ni a la estatización, sino al fortalecimiento de la inversión privada extranjera y al fomento de pequeños y medianos productores con capacidad de acumular (cooperativas), lo que hace impracticable el objetivo gubernamental de control estatal de la cadena productiva. Esa orientación coincide plenamente con los criterios presentes dentro del gobierno que postulan que el “núcleo dirigente” del Estado en el proceso de cambio debería asentarse en los sectores informales (García Linera, 2009: 13).

## **La reforma comunitarista y el latifundio productivo**

Otra medida que tiene una importancia trascendental para revertir la estructura económica y social es, sin duda, la reforma agraria (cuadro 9).

---

<sup>19</sup> Estas tuvieron en el mencionado enfrentamiento de 2006, entre cooperativistas y mineros asalariados por el control del yacimiento de Huanuni —recuperado para el Estado de manos de una transnacional a principios de los 2000 por la movilización del sindicato— su más triste ejemplo, aunque se repitió con rasgos parecidos en otras minas privadas más pequeñas.

<sup>20</sup> Muchas de las cooperativas mineras han cambiado su naturaleza inicial de asociación voluntaria de personas que trabajan en cooperación y se distribuyen igualmente los ingresos, transformándose en empresas privadas donde prevalece el trabajo asalariado.

**Cuadro 9**  
**Titulación por tipo de propiedad según períodos**  
**(en hectáreas)**

	<b>1953-1993</b>	<b>%</b>	<b>1996-2005</b>	<b>%</b>	<b>2006-2010</b>	<b>%</b>	<b>1996-2010</b>	<b>%</b>
Empresa	23.011.055	40,8%	921.166	10,0%	1.327.551	5,4%	2.248.717	6,6%
Mediana	16.231.728	28,8%	309.247	3,4%	1.001.673	4,0%	1.310.920	3,9%
Pequeña	4.850.838	8,6%	707.711	7,7%	1.841.194	7,4%	2.548.905	7,5%
Propiedad comunitaria	12.289.511	21,8%	1.514.311	16,4%	5.113.310	20,6%	6.627.621	19,5%
Solar campesino	23.866	0,0%	146	0,0%	572	0,0%	718	0,0%
TIOC	-	0,0%	5.762.058	62,5%	15.518.928	62,6%	21.280.986	62,6%
<b>Total</b>	<b>56.406.998</b>	<b>100,0%</b>	<b>9.214.639</b>	<b>100,0%</b>	<b>24.803.228</b>	<b>100,0%</b>	<b>34.017.867</b>	<b>100,0%</b>

*Fuente: elaboración propia con base en CEDLA, 2012; INRA, 2010 e INRA, 2011.*

El gobierno del MAS modificó parcialmente la Ley INRA promoviendo la titulación colectiva de la tierra, es decir, impulsando la constitución de los territorios indígena originario campesinos (TIOC) como continuidad del otorgamiento de tierras comunitarias de origen (TCO) que había comenzado en los años noventa. La nueva disposición ratificó el principio de que la fuente del derecho propietario es el cumplimiento de la función económica-social (FES) de la tierra, por lo que el latifundio acaba siendo sinónimo de “tierra improductiva” y no de concentración de la propiedad. Por tanto, no se propuso afectar las grandes propiedades territoriales en manos de empresas privadas, sino únicamente aquellas que permanecieran ociosas. Este principio fue ratificado en la nueva CPE al limitar a 5.000 hectáreas la propiedad “individual”<sup>21</sup> de la tierra y solo para las concesiones posteriores al año 2009, lo que significó la legitimación de facto de todos los derechos de los latifundistas, que pueden conservar sus tierras con la única condición de que cumplan con la FES (gráfico 4).

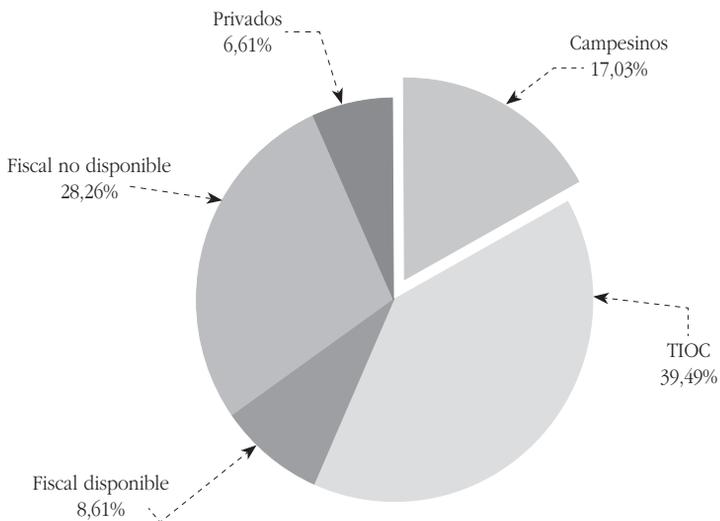
El saneamiento hasta 2010 alcanzó al 50% de la tierra disponible (106 millones de hectáreas). De la superficie ya saneada, un 28,3% corresponde a tierras fiscales que no pueden distribuirse y que constituyen reservas naturales. Del restante 71,7%, un 39,5% corresponde a TIOC de propiedad de pueblos indígenas —principalmente de tierras bajas—, otro 17% son tierras de propiedad individual de campesinos pequeños parcelarios —principalmente de tierras altas—, un 6,6% pertenece a propietarios privados individuales y empresariales, quedando un 8,6% de tierras fiscales disponibles para su distribución (cuadro 10).

---

<sup>21</sup> Esa limitación no afecta a la propiedad de las empresas que pueden sumar socios indefinidamente, cada uno de los que puede poseer hasta 5.000 hectáreas.

## Gráfico 4

### Estado de saneamiento de la propiedad de la tierra 2010



Fuente: Elaboración propia con base en CEDLA, 2012; INRA, 2010 e INRA, 2011.

## Cuadro 10

### Origen para redistribución de tierras (en hectáreas y porcentajes)\*

	Superficie* (ha)	Participación
Barraca	444.045	15,0%
Concesiones forestales	1.040.719	35,2%
Tierras fiscales	430.265	14,6%
Expedientes anulados	237.247	8,0%
Reversión total a terceros	422.163	14,3%
Reversión parcial a terceros	378.926	12,8%
Total redistribución	2.953.365	100,0%

(\*) Con base en el proceso de saneamiento de TIOC

Fuente: elaboración propia con base en CEDLA, 2010.

Ahora bien, el proceso de saneamiento fue presentado por el gobierno como un proceso de redistribución de la tierra que afectaría a los latifundios improductivos en manos de empresarios generalmente ligados a las oligarquías del oriente del país. Sin embargo, la información disponible da cuenta de que el proceso de redistribución no afectó a propietarios privados, sino que consistió principalmente en la distribución de tierras de vocación forestal y tierras fiscales agrícolas, en la recuperación de tierras agroforestales (barracas) sobre las que los poseedores no tenían derecho propietario y en la anulación de expedientes de tierras sobre las que no se ejerció nunca el derecho propietario. Por tanto, la afectación a la propiedad por incumplimiento de la FES, que puede considerarse reversión a propietarios privados, alcanzó solo al 27% de las 2,9 millones de hectáreas redistribuidas hasta el año 2010 (CEDLA, 2012: 7).

La evolución de la reforma agraria ha desembocado en la actualidad en un fenómeno extendido de pugnas y enfrentamientos abiertos por la posesión de tierras en todo el país. Ello se explica porque, en la medida en que el gobierno no ha llevado a cabo una efectiva redistribución de la tierra productiva y en que la disponible es poca y no apta para la agricultura, la presión de los campesinos de tierras altas —donde persiste el minifundio empobrecedor— y de todo tipo de productores debe afectar necesariamente a los territorios incultos que no son otros que los TIOC y los parques nacionales. Es más, el propio gobierno —a través de acciones de incentivo al agronegocio o como sustento de su discurso de soberanía alimentaria— está impulsando la extensión de la frontera agrícola<sup>22</sup>, llegando al extremo de reprimir toda resistencia indígena, como en el caso del Territorio Indígena y Parque Nacional Isidoro Sécore (TIPNIS).

---

<sup>22</sup> La empresarial Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) y el gobierno han acordado trabajar en la implementación de medidas que permitan la ampliación de la frontera agrícola, entre las que se puede mencionar: la ampliación del plazo de revisión de la FES de la propiedad agrícola de tres a cinco años, la flexibilización de la norma de acceso a financiamiento de la banca, agilización de permisos para nuevos desmontes (Quispe, 2012: 1; Vicepresidencia, 2012: 1).

Se puede colegir, entonces, que en este ámbito el gobierno tampoco optó por un cambio trascendental, pese a que el discurso proclama el carácter indígena y comunitario del “proceso de cambio”. Continuando con la orientación de la Ley INRA, aprobada en la década de los noventa, la reforma optó por la afectación limitada de la estructura de la propiedad de la tierra, adoptando como mecanismo el proceso de saneamiento bajo los mismos principios de la referida ley neoliberal.

Asimismo, debido a este carácter limitado de la reforma y al mantenimiento del agronegocio como forma de desarrollo de la producción agropecuaria, funcional al patrón primario exportador, el fenómeno de la extranjerización de la propiedad de la tierra continuó profundizándose.

**Cuadro 11**  
**Evolución de la superficie sembrada con soya según**  
**nacionalidad del productor**  
**(porcentajes)**

	1980-81	1991-92	2001-02	2006-07
Extranjeros*	59,7	59,5	62,7	71,1
Nacionales	40,3	40,5	37,3	28,9
Total (miles de hectáreas)	25,0	192,4	639,3	984,6

(\*) Incluye menonitas, japoneses, brasileños y otros.

Fuente: elaboración propia con base en Pérez, 2007; Urioste, 2011; INE.

Aunque no existe información precisa sobre la propiedad de la tierra cultivada en el país<sup>23</sup>, el problema de la extranjerización adquiere una gran importancia debido al modelo agroexportador dominante. De los datos provenientes de estudios especializados, se colige que este fenómeno está focalizado fundamentalmente en la propiedad de

<sup>23</sup> Merced a una norma aprobada por el actual gobierno, en el marco de la nueva Ley INRA, desde 2008 habría registro de transferencias de tierras a cargo del Instituto Nacional de Reforma Agraria (Urioste, 2011: 36).

la tierra dedicada a cultivos industriales, específicamente al cultivo de soya, y que se ha venido agravando con el paso de los años. Así, mientras que a principios de la década de los ochenta un 59,7% de la superficie sembrada con soya era controlada por extranjeros, a mediados de la primera década de este siglo dicho porcentaje subió al 71,1%. Si tomamos en cuenta que alrededor del 33% de la superficie total cultivada en el país está ocupada por el cultivo de la soya, la extranjerización, en el caso más optimista, abarcaría el 23,5% de la superficie agrícola del país.

Respecto a la equidad de género en el acceso y propiedad de la tierra, el Estado boliviano avanzó irregularmente desde la Reforma Agraria de 1953, que proclamó el principio de “la tierra es para quien la trabaja” y determinó la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a ésta. Aunque la norma no fue lo suficientemente explícita sobre el derecho de las mujeres a la propiedad de la tierra y mantuvo restricciones al mismo, se constituyó en la base para futuras reformas.

La Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria aprobada en 1996 —conocida como Ley INRA— estableció la equidad de género como un criterio fundamental de las políticas de distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra, permitiendo de este modo el inicio de un proceso novedoso de titulación de tierras a favor de las mujeres<sup>24</sup>. Posteriormente, la Ley 3545 de Reconducción de la Reforma Agraria dispuso la incorporación de la secretaria ejecutiva de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa como miembro de la Comisión Agraria Nacional —órgano superior encargado de definir políticas de “distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras”—, lo que, se supone, facilitaría la asunción de

---

<sup>24</sup> Fue especialmente importante la eliminación implícita del concepto de “jefe de hogar” como rol privativo del varón, al disponer que el derecho a la tierra de las mujeres se aplicará “independientemente de su estado civil”, con lo que éstas podrían acceder de ahí en adelante a la propiedad de manera individual y no solo como esposas de varones (INRA, s/f: 25). Adicionalmente, la ley determinó que en el caso de la titulación de tierras a favor de “matrimonios y uniones conyugales libres o de hecho” de personas que trabajen la tierra, el nombre de la mujer debería figurar en primer lugar, con lo que se propuso evitar que se eluda el reconocimiento del derecho de las mujeres.

acciones específicas destinadas a garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres en este ámbito.

Reflejando las dificultades de los procesos de saneamiento y titulación de tierras en el país y la diferente importancia asignada por los gobiernos a las normas descritas, la otorgación de títulos agrarios a favor de las mujeres tuvo ritmos diferentes a lo largo de la última década (gráfico 5).

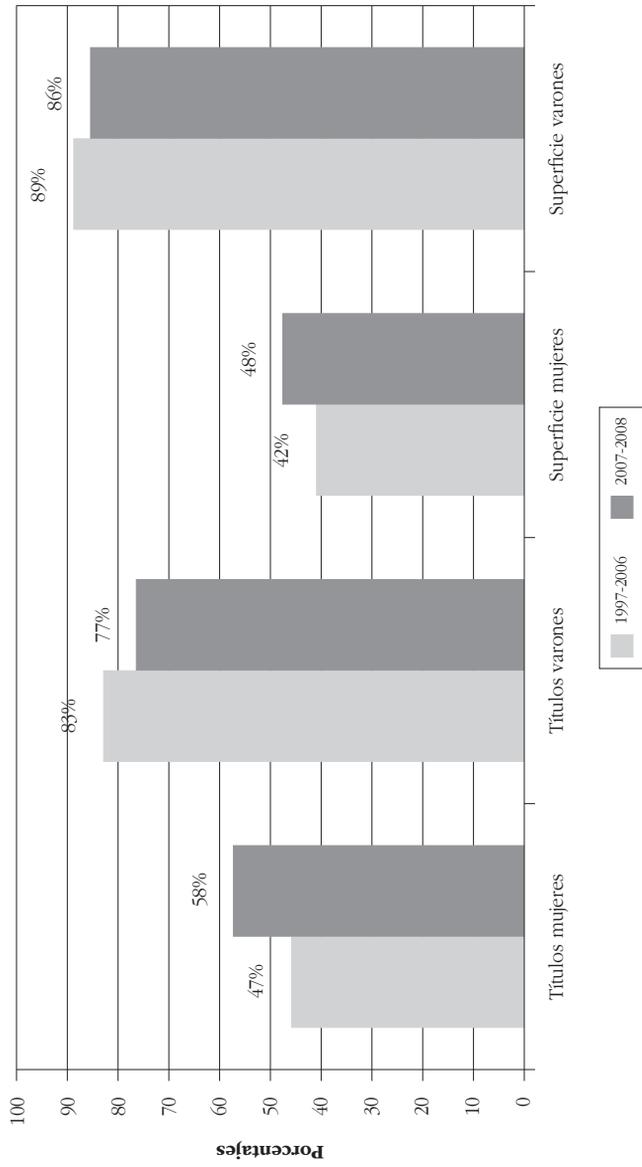
En general, en los dos años para los que se dispone de información desde la vigencia de la Ley de Reconducción de la Reforma Agraria, la participación de las mujeres en los títulos y en la superficie de tierras tituladas ha mejorado. Dicha mejoría se debe principalmente a su participación como copropietarias en aproximadamente un tercio de los títulos y de las superficies de tierra otorgados.

Sin embargo, todavía persiste la asimetría en la participación de mujeres y varones, pues tanto en lo que respecta al número de títulos como a la superficie otorgada, los varones conservan la propiedad mayoritaria.

## **Estrategias y políticas de seguridad y soberanía alimentaria**

El gobierno incorporó, ya en la formulación del PND en 2006, el objetivo de Soberanía Alimentaria como base de la soberanía nacional. La asunción de este concepto pretende superar la noción de seguridad alimentaria, que postula la garantía de acceso físico y económico de la población a alimentos inocuos y nutritivos, incluyendo la conservación de la producción nacional y la biodiversidad a través de la recuperación de prácticas y tecnologías tradicionales (MEFP, 2006: 17). Así, las estrategias y planes deberían priorizar la producción ecológica mediante el apoyo en la provisión de semillas, asistencia técnica en manejo y conservación de suelos, control de plagas, eliminación del uso de agroquímicos y fertilización orgánica (MEFP, 2006: 137).

**Gráfico 5**  
**Títulos y superficie de tierras por género**  
**(según período de vigencia de leyes)**



Fuente: elaboración propia con base en INRA, *s/f e INRA, 2012*.

Posteriormente, el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAYMA) propugnó —como respuesta a la crisis del modelo de desarrollo rural neoliberal fundamentado en el predominio de la propiedad latifundista y el agronegocio de exportación— el desarrollo rural integral y sustentable, que se basaría en la existente “economía plural”, pero que privilegiaría el fortalecimiento de las capacidades de las “comunidades indígenas, campesinas, agroextractivistas, colonos y otros pequeños productores rurales, potenciando las asociaciones de productores ya existentes y sus redes locales, regionales y nacionales”. Por esa razón, identificó como políticas centrales para avanzar en la seguridad y soberanía alimentaria la transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y la transformación de los patrones productivos y alimentarios<sup>25</sup> (MDRAYMA, 2007: 19). En ese sentido, dichas políticas generales incluirían, además, el uso de impuestos y subsidios, regulación de precios y volúmenes, la provisión de bienes y servicios al margen del mercado y el establecimiento de créditos de fomento y seguros agrícolas para impulsar la producción agropecuaria (Pacheco, 2009: 35).

En síntesis, la política gubernamental busca avanzar en el logro de la soberanía alimentaria mediante el impulso, desde el Estado, de la producción de alimentos ecológicos principalmente por parte de los campesinos, indígenas y pequeños productores. Al mismo tiempo, se propone garantizar la seguridad alimentaria asegurando, mediante el uso de diferentes instrumentos y mecanismos, la provisión suficiente y oportuna de alimentos para la población.

Como se mencionó en el acápite previo, las acciones destinadas a modificar la estructura de tenencia de la tierra no eliminó la presencia de grandes propietarios privados de tierras —muchos de ellos

---

<sup>25</sup> El plan Revolución Rural, Agraria y Forestal de 2007 establece que el nuevo modelo de desarrollo productivo rural se asentaría en una triple revolución rural, agraria y forestal, que buscaría alcanzar, respectivamente, tres objetivos: (i) avanzar hacia la seguridad y soberanía alimentaria, (ii) ampliar la contribución de la producción agropecuaria y forestal a la provisión de los medios de vida de la población y (iii) impulsar la gestión sustentable de los recursos naturales.

extranjeros— destinadas a productos agroindustriales, en la medida en que el proceso de saneamiento se concentró en la titulación de tierras comunitarias, principalmente en tierras bajas y sin vocación agrícola, y no afectó sino minoritariamente la propiedad latifundista. Reflejo de ello es el hecho de que la producción de los principales productos agrícolas alimenticios y de los productos cárnicos en los últimos años no solo ha permanecido dominada por los productores capitalistas, sino que ese dominio se ha hecho más fuerte<sup>26</sup> (Ormachea, 2010: 4).

Tomando en cuenta el volumen de la producción agrícola de los rubros de alimentos, la participación de aquellos productos destinados al procesamiento industrial —principalmente caña de azúcar, soya, sorgo, girasol y cebada—, en su mayoría a cargo de productores capitalistas y orientados hacia la exportación, creció del 79% en 2005/2006 hasta el 82% en 2008/2009. Por el contrario, los productos no-industriales —principalmente tubérculos, frutales, hortalizas y forraje— producidos mayoritariamente por productores campesinos, cayeron en el mismo período del 21% al 18%. La evolución de la superficie cultivada también revela ese predominio de los cultivos industriales, especialmente porque el incremento de la misma, que durante el período 2006-2009 fue de 331 mil hectáreas, correspondió en un 95% al departamento de Santa Cruz<sup>27</sup> (Ormachea, 2010: 7).

Se puede colegir entonces que, pese a la vigencia de las políticas gubernamentales de fomento a la producción campesina-indígena de alimentos, la pervivencia de una estructura inequitativa de tenencia

---

<sup>26</sup> Esta situación es relevante para la soberanía y seguridad alimentaria si se toma en cuenta que más del 52% de los gastos de consumo en alimentos de los hogares, según la Encuesta de Presupuestos y Gastos del INE de 2005, se concentra en cereales, legumbres y carnes (Ormachea, 2010: 3).

<sup>27</sup> Un caso de particular importancia es el de la producción de trigo, insumo esencial de la dieta de los bolivianos. Pese al aumento de la superficie cultivada y del volumen de producción, ésta es todavía deficitaria en dos tercios respecto a la demanda interna. Además, el incremento de la superficie cultivada estuvo concentrada en el departamento de Santa Cruz —donde prevalecen las grandes y medianas empresas agrícolas— que absorbió el 84% del incremento entre 2005/2006 y 2008/2009, revelando la marginalidad del incremento de producción correspondiente a los productores campesinos de tierras altas que enfrentan la crisis del minifundio (Ormachea, 2010: 8).

de la tierra y de otros recursos y los cambios producidos en la estructura socioeconómica de las comunidades campesinas<sup>28</sup> refuerzan el predominio de las unidades productivas capitalistas y consolidan el agronegocio de exportación, atentando contra la soberanía alimentaria.

Las limitaciones de la estructura productiva de alimentos para el mercado interno, especialmente de la producción campesina, que posee muy bajos niveles de productividad, condujeron a situaciones preocupantes, como el incremento de prácticas que contradicen el discurso sobre el cuidado de la Madre Tierra y el fomento a la producción agroecológica, tales como el uso indiscriminado de agroquímicos y el uso de semillas transgénicas (Prudencio, 2012: 11).

El corolario de esa situación fue el incremento de las importaciones anuales de alimentos (hortalizas, frutas, lácteos y otros), que en el período 2006-2009 aumentaron un 60% respecto a los cuatro años anteriores, y las de otros productos (azúcar, café, quinua y otros) que se elevaron en un 20%. La respuesta del mismo gobierno a la insuficiencia de la oferta interna en algunos rubros fue su importación a través de la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA) y de Insumos Bolivia.

## **La economía plural con hegemonía capitalista**

Habiendo descrito a grandes rasgos las transformaciones operadas en la estructura económica a partir de la implementación de las políticas gubernamentales, podemos evaluar su resultado observando la estructura de la misma a partir de la participación de los diferentes sectores institucionales: público, privado y social-comunitario, que reflejan no otra cosa que la prevalencia de los diferentes modos de producción y su relación recíproca en la generación de valor.

---

<sup>28</sup> Entre estos cambios, los expertos señalan principalmente: la fragmentación de áreas colectivas comunales en parcelas individuales; la “descampesinización” consistente en el incremento de personas dedicadas a labores no agropecuarias y la paulatina concentración, en algunas regiones, de las pequeñas parcelas para dar lugar a pequeñas y medianas empresas (Ormachea, 2010: 13).

Según el informe presidencial de 2011, la participación estatal en la economía habría subido del 20% al 34% del PIB entre los años 2005 y 2010 (MC, 2012: 15). No se ha dado a conocer la metodología con la que el Ministerio de Planificación del Desarrollo obtuvo esos datos que, además, contradicen una estimación de UDAPE citada por el Vicepresidente en su libro *Las empresas del Estado. Patrimonio colectivo del pueblo boliviano*, de noviembre de 2011, en el que afirma que la presencia estatal de 2005 habría crecido del 16% al 34% en los mismos años.

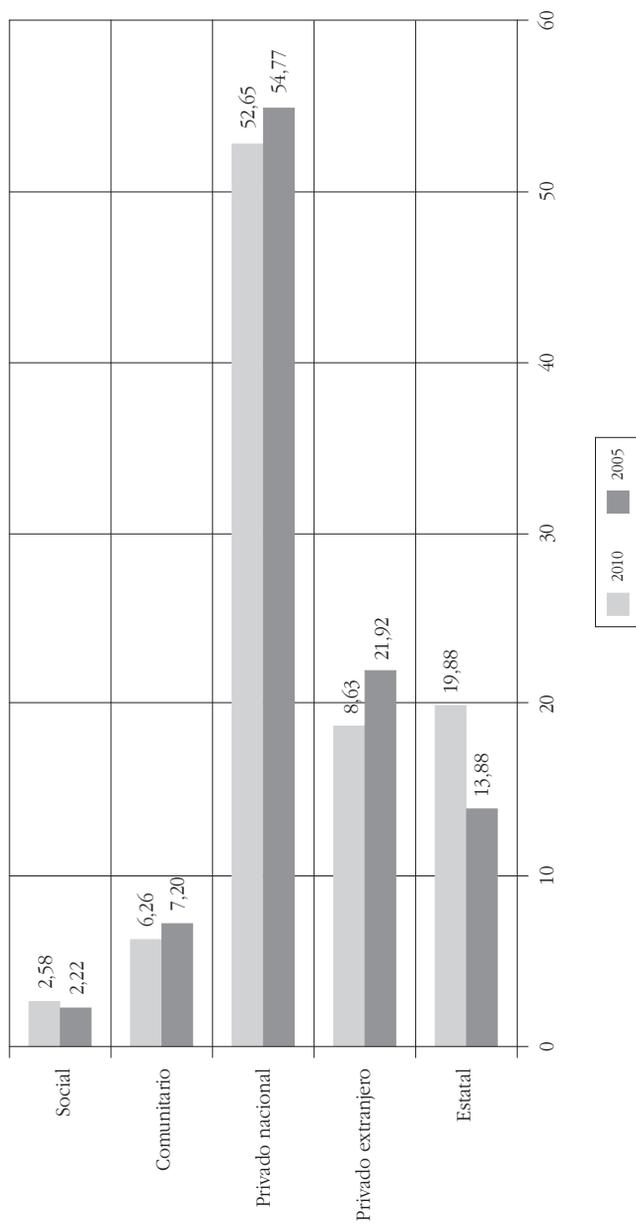
A partir de los parámetros de la metodología insumo-producto utilizada por el INE para calcular las cuentas nacionales, hemos hecho un ejercicio de cuantificación de la presencia estatal en la economía, reflejada en la estructura del PIB. Para ello se ha tomado en cuenta la participación en la cuota de mercado o en las transacciones de cada rama de actividad que le correspondería a cada uno de los actores económicos clasificados según la propiedad de los medios de producción (establecimientos o unidades productivas) (gráfico 6).

Como destacan los datos, la estructura del PIB está dominada por la presencia de la producción realizada por unidades productivas de propiedad privada de ciudadanos bolivianos, es decir, de unidades económicas en las que prevalecen relaciones mercantiles capitalistas, con un 55% y un 53% de participación en el PIB de 2005 y 2010, respectivamente.

En el año 2005 el sector que se ubicaba segundo por su magnitud relativa era el sector privado extranjero, con un 22%, quedando el Estado con una participación menor al 14%, el sector comunitario con el 7% y el social/cooperativo con el 2%.

En la estructura del PIB de 2010 se puede apreciar que el cambio más relevante fue el incremento de la participación estatal, que alcanzó un 19%. Los cinco puntos porcentuales de diferencia se explicarían por la reducción en la participación del sector privado extranjero en un 3% y del sector privado nacional en un 2%. No está de más recordar que, en el caso del PIB correspondiente al sector estatal, se debe considerar que un 10% corresponde a los “servicios

**Gráfico 6**  
**Participación de sectores en el PIB valores básicos**  
**(porcentajes)**



*Fuente: elaboración propia con base en datos del INE, UDAPE e información sectorial de gremios empresariales, empresas privadas e instituciones públicas.*

de la administración pública”, tanto en el año 2005 como en 2010, razón por la que al excluir esa su participación en el PIB, la presencia estatal caería a solo el 4% y el 10%, respectivamente.

Otro aspecto interesante de esta modificación en la participación de los distintos sectores económicos —que conforman la denominada por el gobierno “economía plural”— es que el sector comunitario tiene una presencia muy pequeña en la generación del producto contabilizado en las cuentas nacionales, con apenas un 7% en el año 2005, y que habría sufrido una reducción del 1% hasta el año 2010. Contrariamente, el también pequeño sector social, que participaba con el 2% en 2005, habría incrementado su presencia en un 1% hasta 2010.

La situación resultante de ese cambio puede explicarse por el limitado alcance del denominado proceso de nacionalización, que se circunscribió a la recuperación de las acciones mayoritarias en algunas empresas que habían sido privatizadas en la década de 1990. Como la nacionalización no implicó la expropiación de empresas privadas y tampoco significó la reposición del monopolio sectorial del Estado, muchas de las empresas privadas extranjeras y nacionales continúan participando hegemónicamente en varias ramas de actividad.

## **LAS LIMITACIONES DEL ESTADO RENTISTA**

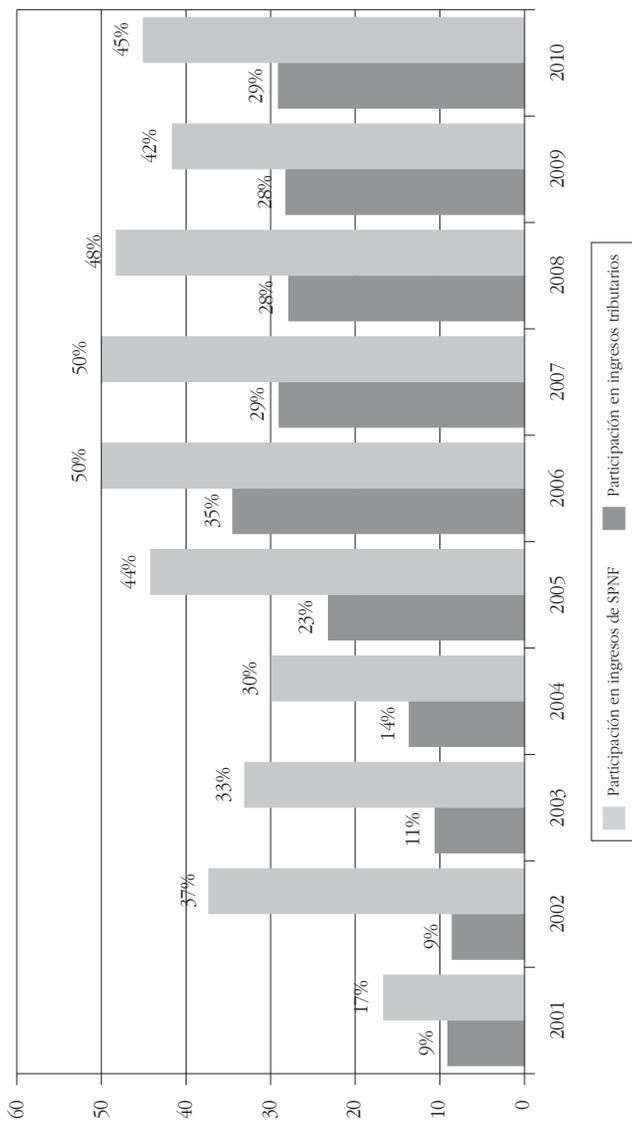
La permanencia del patrón primario exportador como base del desarrollo de la economía imprime también su sello en la estructura financiera estatal o, más precisamente, en la naturaleza de las cuentas fiscales. En este sentido, se puede afirmar de manera categórica que el aparato fiscal es altamente dependiente de la magnitud y dinámica de los recursos generados en las industrias extractivas (gráfico 7).

Los datos revelan la enorme dependencia del Estado respecto de los ingresos provenientes de hidrocarburos y minería, que alcanzan como promedio en los últimos cinco años el 29,8% del total de ingresos del sector público no financiero (SPNF). En términos absolutos, los ingresos provenientes de las dos industrias extractivas subieron de Bs 2.763 millones en 2004 a Bs 17.962 millones en 2010, equivalentes a \$US 347 y \$US 2.540 millones, respectivamente.

Su relevancia es aún mayor si consideramos únicamente los ingresos tributarios de los recursos naturales, cuya renta se eleva hasta el 47% como promedio para el mismo período.

Sin embargo, también es posible advertir que aunque desde el año 2005 el incremento de esas rentas ha permitido duplicar los ingresos tributarios, su incidencia ha ido disminuyendo leve pero gradualmente.

**Gráfico 7**  
**Participación de ingresos de hidrocarburos y minería en los ingresos fiscales**  
**(millones de Bs)**



Fuente: elaboración propia con base en *García Linera, 2011a; MEFP, 2011 e información del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN)*.

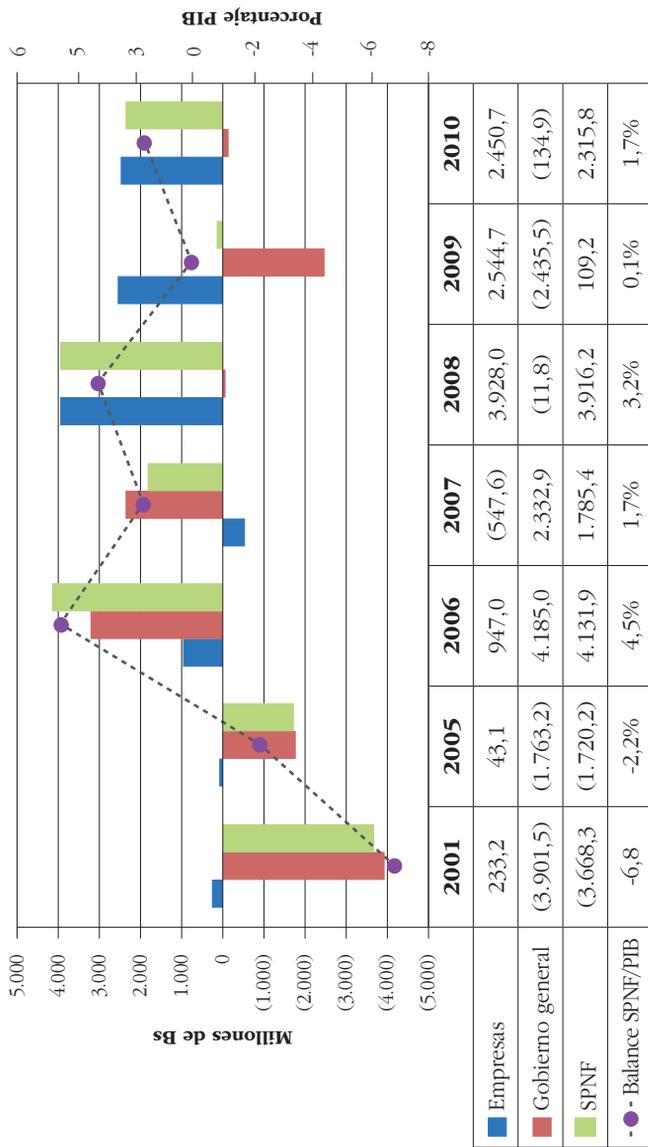
La importancia de la participación de estas rentas en el financiamiento del Estado no deriva solamente de su volumen y participación relativa en los ingresos del gobierno general, sino también de que la renta de recursos naturales se ha constituido en la principal fuente de ingresos para los gobiernos departamentales, por lo que se ha convertido en el centro de las disputas políticas y en el factor que limita la formulación de políticas económicas homogéneas para el conjunto de la economía.

La contribución fiscal de la minería —que tuvo un crecimiento inusitado en el período— es apenas una séptima parte de la de los hidrocarburos, a pesar de que su participación en el PIB es mayor en 1,7 veces a la de este sector. Esta situación se deriva de la existencia de regímenes fiscales diferentes: mientras que en el sector hidrocarburos prevalece un régimen de regalías e impuestos fijos al valor bruto que llegan al 50%, y de una participación de YPFB en las utilidades netas, en la minería se grava las ventas con un único impuesto/regalía con reducidas alícuotas que varían de acuerdo a la cotización de los minerales y con un impuesto a la utilidad extraordinaria cuando se supera cierto umbral de precios internacionales (gráfico 8).

A pesar del incremento importante de los ingresos fiscales a partir de las reformas tributarias en los sectores extractivos, el balance financiero del SPNF muestra algunos rasgos que denotan su vulnerabilidad, situación que explica, en gran parte, su persistente búsqueda de rentas y la gran importancia de las industrias extractivas en las políticas públicas.

En el balance del SPNF destaca la diferencia en el comportamiento de las instituciones que lo componen, particularmente en los últimos años: mientras que las empresas estatales —YPFB y Comibol, principalmente— obtienen permanentes superávits, el gobierno central presenta déficit recurrentes no muy significativos, exceptuando el año 2009. El superávit fiscal del SPNF de los primeros años del gobierno del MAS se debió a los extraordinarios ingresos fiscales captados por la renta de hidrocarburos, reforzados por el aumento del resto de los

**Gráfico 8**  
**Balance fiscal del SPNF**  
**(en millones de Bs y porcentaje del PIB)**



Fuente: elaboración propia con base en información del MEFP y del INE.

ingresos tributarios y por la baja ejecución en el gasto fiscal en los gobiernos subnacionales. En cambio, en los años finales del período, el incremento del gasto del gobierno central ocasionó desbalances que solo se revirtieron en el resultado global gracias a los ingresos de las empresas públicas (gráfico 9).

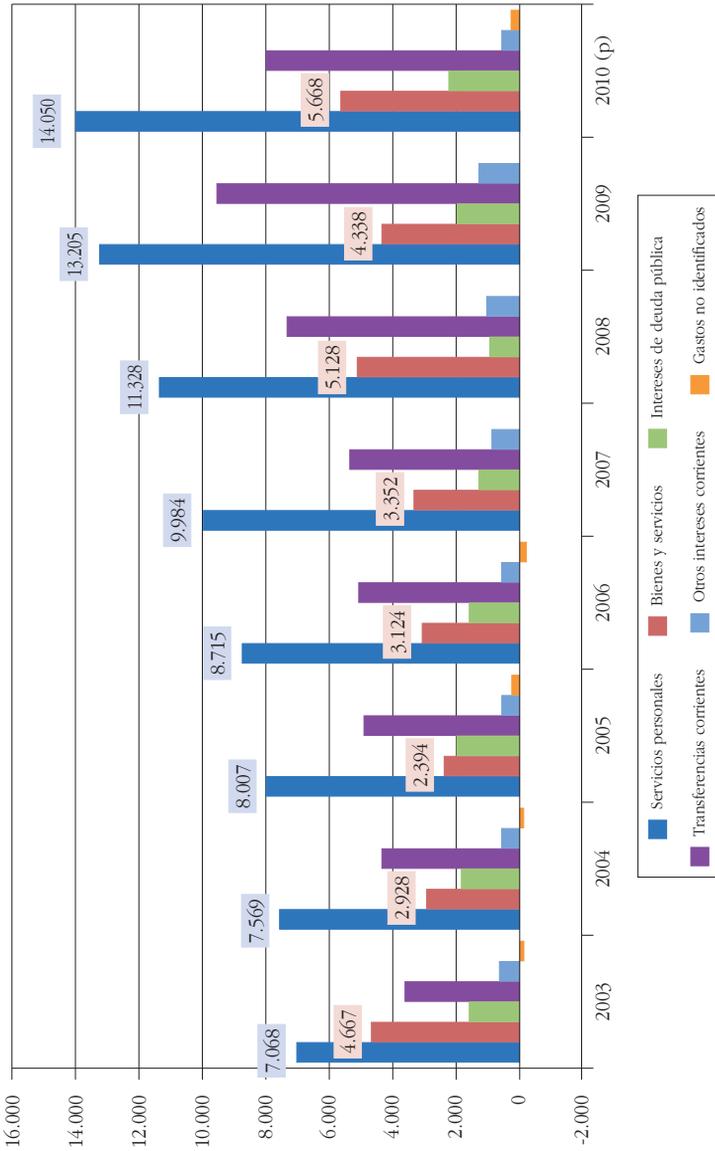
Los datos correspondientes a los gastos de inversión y a los gastos corrientes del SPNG revelan que estos últimos han ido creciendo proporcionalmente más que la inversión pública. Así, mientras la relación entre gasto en inversión y gasto corriente en 2005 era de 70/30, en el año 2010 era de 76/24. En el gasto corriente, los ítem más importantes corresponden a remuneraciones y compra de bienes y servicios, lo que revela el crecimiento inusitado del aparato burocrático. Además, el comportamiento de ciertos rubros de gasto corriente estuvo en algunos años fuertemente influido por la agenda político-electoral del gobierno, como es el caso de 2009 con el referéndum sobre la nueva Constitución y las elecciones presidenciales.

Como es obvio, este comportamiento tendencial puede atentar contra la sostenibilidad de las finanzas estatales en el futuro, debido a que no permite la generación de ingresos genuinos provenientes de una mayor actividad productiva. Además, las empresas públicas, al estar sus resultados subordinados a la transferencia de recursos al gobierno general, sufren una disminución en su disponibilidad de ingresos para gastos de capital, afectando la efectividad de la política de industrialización.

Así, la inflexibilidad de los gastos corrientes ha empujado al gobierno a incrementar la presión sobre la recaudación de otros impuestos indirectos como el IVA, los aranceles aduaneros y los impuestos al consumo específico (gráfico 10).

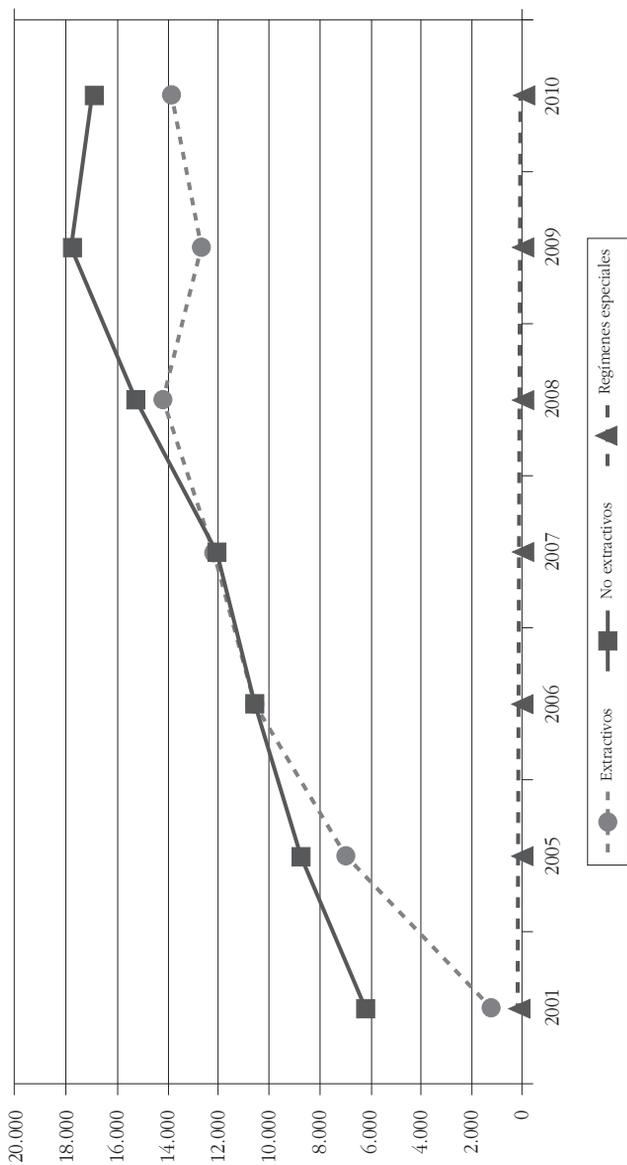
Aunque los impuestos provenientes de las industrias extractivas son los más importantes —entre los que destaca el IDH, que representa el 22%—, a partir del año 2008 los impuestos que no provienen de industrias extractivas pasaron a ser mayores que los impuestos de hidrocarburos y minería (netos de regalías).

**Gráfico 9**  
**Gastos corrientes del SPNF (en millones de Bs)**



Fuente: elaboración propia con base en información de MEFP-Viceministerio del Tesoro y Crédito Público.

**Gráfico 10**  
**Evolución de la recaudación de impuestos por sectores**  
**(en millones de Bs)**



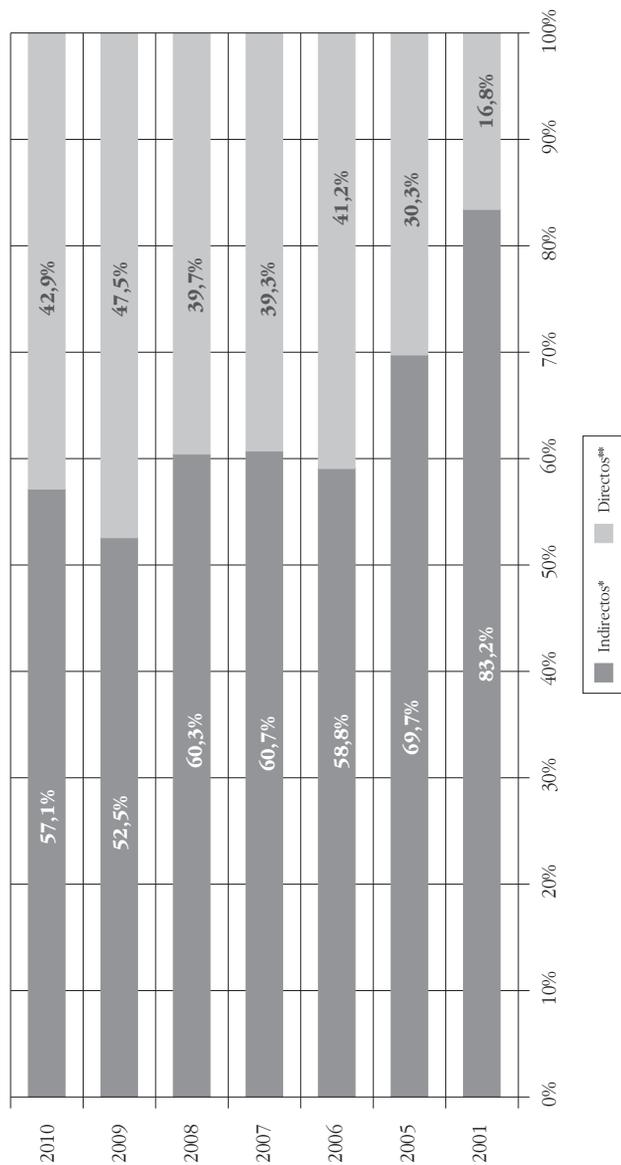
Fuente: elaboración propia con base en MIEFP, 2011.

El telón de fondo del delicado equilibrio fiscal es la situación de estancamiento de la producción de hidrocarburos, que también ha impactado sobre los gastos fiscales debido a la creciente necesidad de importar combustibles líquidos a precios internacionales elevados y que son vendidos localmente a precios subvencionados. Como ya se mencionó, esta situación ha derivado en la acentuación de la tendencia gubernamental a mejorar las condiciones para las empresas petroleras para inducir las a aumentar la producción, retrocediendo en la reforma tributaria.

La creación del impuesto directo a los hidrocarburos mediante la Ley 3058 en el año 2005 fue la medida fiscal más importante de las últimas dos décadas, porque significó una importante modificación en la orientación de la política tributaria neoliberal, cuya característica principal era que una parte importante de los ingresos tributarios —alrededor del 80%— provenía de impuestos indirectos al consumo, que favorecían a la acumulación del capital. La reforma neoliberal había subvertido la estructura anterior a 1985, cuando cerca del 70% de los ingresos provenía de impuestos sobre las utilidades de las empresas públicas. Con el IDH, que llegó a constituir más de la cuarta parte de las recaudaciones, los ingresos por impuestos a la ganancia, a las utilidades y —en menor medida— a los ingresos personales, pasaron a conformar la mayor parte de las recaudaciones (gráfico 11).

La conclusión más importante de esta evaluación, sin embargo, es que el comportamiento de la participación de ingresos de las industrias extractivas en los impuestos —que suben a su máximo nivel en 2006 para luego caer— marca la tendencia de un retorno paulatino a una estructura de impuestos más regresiva, en que los impuestos indirectos tienen un peso mayor que los impuestos pagados por las ganancias capitalistas. Por ello, el comportamiento posterior de las recaudaciones tributarias, alentado por las decisiones gubernamentales, revela que ese cambio en la naturaleza regresiva de la política fiscal del neoliberalismo se fue debilitando; inclusive en dos de los últimos cinco años (2007 y 2008), los ingresos por impuestos directos fueron menores que los de 2006, primer año de vigencia plena del IDH.

**Gráfico 11**  
**Estructura y evolución de las recaudaciones tributarias por tipo de impuestos**



(\*) Gravados al consumo de bienes y servicios.

(\*\*) Gravados al ingreso personal, el patrimonio y las utilidades.

Fuente: elaboración propia con base en información del MEFP, 2011.

## **Subvenciones, transferencias y políticas sociales redistributivas**

El modelo económico propugnado por el gobierno hace un fuerte énfasis en la aplicación de políticas redistributivas para mejorar las condiciones de vida de la población, políticas que constituirían, además, la forma de superar la orientación del patrón de desarrollo hacia el exterior mediante el fortalecimiento del mercado interno. Estas políticas están conformadas básicamente por las subvenciones, las transferencias condicionadas y el financiamiento de los servicios públicos (cuadro 12).

El Estado boliviano subvenciona la compra de combustibles en el mercado interno desde hace varios años debido a la insuficiencia de la oferta nacional de diesel oil y de gasolina. Esta subvención alcanza aproximadamente al 2% del PIB y a alrededor del 4% del gasto fiscal. Aunque desde el gobierno del MAS se ha intentado reducir esta subvención apelando al argumento de que la misma favorece a grupos minoritarios de contrabandistas, a la agroindustria cruceña y a los sectores sociales ricos, los datos oficiales de consumo de dichos combustibles revelan que es el transporte público, en especial el de pasajeros, el mayor demandante, por lo que el retiro de la subvención tendría efectos nocivos muy fuertes sobre las condiciones de una mayoría de la población. Además, el incremento del consumo de combustibles por el transporte —especialmente el de pasajeros— ha crecido extraordinariamente por efecto de medidas tomadas por el propio gobierno que contradicen su preocupación por el elevado gasto fiscal que significa la subvención<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Mediante Ley 133 de junio de 2011 el gobierno dispuso —respondiendo a la presión de organizaciones sociales afines— un programa de legalización de vehículos indocumentados que ingresaron por contrabando. Según información de la Aduana Nacional, el número de los mismos alcanzó a 68.000, de los cuales solo el 14% tienen una antigüedad menor a diez años.

**Cuadro 12**  
**Subvención de los hidrocarburos**  
**(en millones de \$US y de Bs)**

	2006	2007	2008	2009	2010
Gas oil	-	2,1	4,2	4,9	4,8
Campos Margarita	-	3,3	5,8	5,6	5,6
GLP	-	-	-	0,9	8,9
Gasolina especial	-	-	-	0,8	43,5
Diesel oil	62,6	113,9	333,2	215	269,9
Total \$US	62,6	119,3	343,3	227,2	332,6
Millones de Bs	504,3	941,3	2.501,8	1.606,2	2.351,5
% de egresos SPNF	1,6%	2,2%	4,6%	2,8%	4,0%
% del PIB	0,5%	0,9%	2,1%	1,3%	1,7%

*Fuente: elaboración propia con base en MEFP, 2011a.*

Con todo, se debe destacar que el volumen de los recursos destinados a la subvención de combustibles no guarda relación con el tamaño del incremento del gasto corriente en otras partidas, como las de remuneraciones para personal burocrático y los gastos corrientes de funcionamiento de las oficinas gubernamentales. Además, la evaluación acerca de su pertinencia debería considerar su aporte a la competitividad de muchas actividades productivas realizadas por la población en contraste con la irrelevancia del gasto burocrático para la dinámica de la economía nacional (cuadro 13).

Los bonos o subsidios que el gobierno ha implementado son el Bono Juancito Pinto, destinado a niños en edad escolar, el Bono Juana Azurduy, para mujeres gestantes y la Renta Dignidad, dirigida a las personas de la tercera edad; en este último caso, se trata de la continuidad, mejorada, de una política iniciada en 1996<sup>30</sup>.

Estas transferencias condicionadas para grupos sociales vulnerables tienen un costo promedio equivalente al 1,6% del PIB y al 3,6% de los egresos del SPNF. Aunque su administración y su eficacia enfrentan denuncias recurrentes de ineficiencia y corrupción, y su magnitud en términos per cápita son reducidos, resulta evidente que su efecto en los ingresos de algunos sectores y su impacto en algunas variables sociales es importante. Empero, no se puede deducir de la implementación de estos subsidios la mejoría en los ingresos de los hogares y la reanimación de su consumo, pues si comparamos el valor de aquellos en términos del PIB con otros ingresos de las familias, veremos que su magnitud es relativamente menor.

---

<sup>30</sup> El gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada instauró en 1996 el Bonosol, un subsidio de aproximadamente \$US 248 anuales para las personas mayores de 65 años. Después de sufrir algunas modificaciones y demoras durante el gobierno de Hugo Banzer (1997-2002), se repuso en 2002 como un bono de Bs 1.800 anuales para personas mayores de 65 años. Evo Morales amplió la cobertura a las personas mayores de 60 años y aumentó su valor a Bs 2.400 anuales para quienes no gozan de una renta de jubilación y mantuvo Bs 1.800 anuales para quienes sí tienen una renta de jubilación.

**Cuadro 13**  
**Desembolsos de transferencias condicionadas**  
**(en millones de Bs)**

	2006	2007	2008	2009	2010
Bono Juancito Pinto*	217,1	264,4	337	349,7	325
Bono Juana Azurduy**	-	-	-	38	95,9
Renta Dignidad**	-	-	1.620,0	1.688,0	1.730,0
Total	217,1	264,4	1.957,0	2.075,7	2.150,0
% de egresos SPNF	0,7%	0,6%	3,6%	3,7%	3,6%
% del PIB	0,2%	0,3%	1,6%	1,7%	1,6%

(\*) Datos Juancito Pinto de MEFP, 2011b y datos de 2010 de MC, 2012.

(\*\*) Datos Juana Azurduy y Renta Dignidad de MC, 2012.

Fuente: elaboración propia con base en información oficial.

En efecto, una fuente de ingresos más importante para muchos hogares bolivianos —se estima en más de un cuarto de millón de personas el número de migrantes bolivianos solo en España, que es el destino más reciente— son las remesas provenientes del exterior. Dichas remesas alcanzan montos importantes a partir de 2006, llegando a constituir hasta un 7,8% del PIB en el año 2007 según información oficial del BCB, aunque estimaciones privadas realizadas en España, por ejemplo, calculan que pueden haber llegado a representar hasta un 10% del PIB nacional. Estas remesas equivalen, además, a poco más del 14% de los egresos realizados por el SPNF, como promedio para los últimos cinco años. Resumiendo, la diferencia entre las remesas recibidas por los hogares bolivianos y los recursos destinados a financiar los bonos y la subvención de combustibles resulta evidente: en 2010, las primeras equivalían al 11,2% de los egresos fiscales y los segundos solo al 7,6% (cuadro 14).

Las fuentes de las transferencias públicas condicionadas bajo la forma de bonos sociales son la recaudación de impuestos provenientes de la renta de recursos naturales (IDH), utilidades de empresas públicas (YPFB y Comibol) e ingresos del TGN constituidos fundamentalmente por ingresos tributarios. La participación de estos bonos es importante en la proporción de los ingresos tributarios (el 6,8% como promedio de los últimos tres años) que, como se ha explicado, están constituidos en un 50% por tributos provenientes de los sectores extractivos de hidrocarburos y minerales.

Asimismo, cabe destacar que aunque la recaudación del IDH ha sido determinada como la principal fuente de recursos para pagar las transferencias, los ingresos de las empresas públicas también han sido afectados de manera importante. Este es el caso de YPFB, que en el curso de seis años ha destinado el 14% de sus ingresos al pago de los subsidios.

En general, el financiamiento de estos subsidios con recursos provenientes de la renta hidrocarburífera —el 20% de los ingresos por IDH y regalías en 2010— puede presentar problemas de insostenibilidad si

**Cuadro 14**  
**Remesas de ciudadanos bolivianos que trabajan en el exterior**

	2006	2007	2008	2009	2010
Remesas (\$US MM)	569,5	1.020,5	1.097,2	1.023,0	929,3
Remesas (Bs MM)	4.589,9	8.051,5	7.997,1	7.232,4	6.640,6
% de egresos SPNF	14,5%	18,7%	14,7%	12,8%	11,2%
% del PIB	5,0%	7,8%	6,6%	5,9%	4,8%

*Fuente: elaboración propia con base en información del BCB y el MEFP.*

tomamos en cuenta la situación de la producción del sector, que muestra un relativo estancamiento desde 2008 en el caso del gas natural y una tendencia a la baja desde 2007 en el caso del petróleo. Asimismo, la magnitud del aporte que debe realizar YPF se transforma en una pesada carga para la empresa si la comparamos con la creciente necesidad de recursos que tiene para enfrentar sus programas de inversión.

## **Situación de la salud**

La información oficial sobre cobertura de los servicios de salud en el país es limitada y contradictoria. De la información citada en publicaciones gubernamentales se puede deducir que la exclusión de los servicios a finales de la década alcanzaba a entre el 33% y el 43% de la población (Flores, 2007: 3; Ministerio de Salud y Deportes, 2010: 40). De la población con acceso a los servicios de salud, alrededor del 40% estaría cubierta por las entidades de seguridad social, un 10% por el sector privado y el 50% por los servicios públicos.

Esto revela una situación de paulatina privatización del sistema de salud a partir de la etapa neoliberal y que continúa en la actualidad. En efecto, no solo se trata de que el Estado ha dejado de aportar para el financiamiento de la seguridad social desde mediados de los años noventa, sino que los ciudadanos deben gastar un porcentaje importante de sus ingresos en centros de salud tanto de propiedad estatal como de centros privados (MSD, 2010: 41).

El Estado ha priorizado durante la última década la atención primaria en salud, mientras que la atención en los otros dos niveles de mayor especialización ha estado a cargo de los sectores de la seguridad social de corto plazo y del sector privado (empresas, organizaciones no gubernamentales e Iglesia católica, fundamentalmente), debido a que aquel se ha inhibido de invertir en establecimientos de salud más complejos, como hospitales y clínicas de especialidad, que demandan mayores recursos (cuadro 15).

**Cuadro 15**  
**Indicadores de servicios de salud**

	2001	2005	2006	2007	2008	2009
Número de habitantes por establecimiento de salud	3.567	3.285	3.191	3.252	3.102	3.081
Número de habitantes por establecimiento de salud de 1er. nivel	3.866	3.584	3.501	3.557	3.390	3.354
Número de habitantes por establecimiento de salud de 2do. y 3er. nivel	46.119	39.280	36.057	37.879	36.464	37.739
Número de habitantes por cama hospitalaria	998	654	653	658	668	n.d.

*Fuente: elaboración propia con base en UDAPE, 2012.*

Con todo, las acciones del Estado para revertir la mala cobertura del sistema de salud han permitido en la última década mejorar la infraestructura para atención primaria, cambiando la relación del número de personas por unidad de infraestructura. Esta relación ha mejorado ostensiblemente en todos los casos, excepto en el número de hospitales o establecimientos de tercer nivel. Se observa también que si bien la mejora continúa, en el quinquenio correspondiente al primer período del gobierno del MAS la tendencia ha declinado, especialmente en el caso de los centros hospitalarios y del número de camas para internación (gráfico 12).

Pese a las expectativas de la población en sentido de que el incremento extraordinario de los recursos fiscales —por efecto del aumento de la renta petrolera y minera— traería un cambio radical en la priorización del gasto público social, ello no ha ocurrido. Se puede observar que el incremento del gasto per cápita en salud en los últimos años solo ha alcanzado para recuperar los niveles de fines de la década de los noventa.

En la actualidad la política de salud, en lugar de resolver esa limitación del gasto fiscal, ha enfatizado una solución que, tal como en el caso de la seguridad social, recurre a la utilización de los recursos provenientes del aporte de los asalariados. En efecto, el proyecto de Sistema Universal de Salud promueve la concentración de los recursos de la seguridad social en infraestructura (el 32% de los hospitales), recursos humanos (el 47% del personal de salud) y recursos financieros (el 34% de la inversión), para la ampliación de servicios de salud a toda la población, sin la contraparte de un incremento de la inversión pública, cuya ejecución en los últimos años no ha superado el 64% de lo presupuestado y se ha concentrado fundamentalmente en la construcción de unidades de atención primaria en salud a cargo de las gobernaciones y municipios autónomos (Arze, 2012).

**Gráfico 12**  
**Gasto per cápita en salud**  
**(en \$US)**



Fuente: elaboración propia con base en UDAPE, 2012.

## **Situación de la educación y los servicios públicos**

La situación de la educación en el país ha mejorado de manera sostenida a lo largo de las últimas décadas. Así, la información censal muestra que la tasa de analfabetismo bajó de un 20% a un 13% entre los años 1992 y 2001. La mejora de la tasa en ese período no se produjo de manera equitativa para hombres y mujeres: mientras que la tasa para los hombres descendió en poco más del 58%, la de las mujeres lo hizo en casi el 70%, aunque permanece en un nivel más elevado (un 19% en 2001). Lastimosamente, debido a la postergación del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) que debía realizarse en 2011, no se cuenta con información actual sobre este tema.

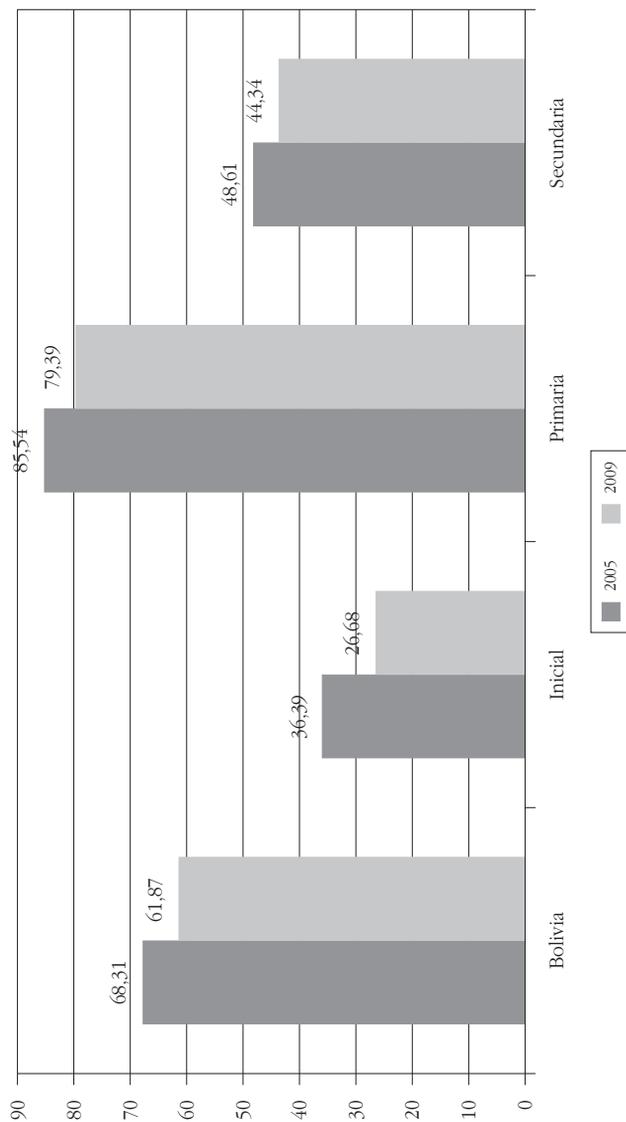
En cambio, la información oficial permite conocer que en el último quinquenio ha aumentado el grado de instrucción general de la población joven y adulta. La proporción de la población de 19 años y más de edad con instrucción secundaria y superior ha aumentado del 26,6% al 28,6% y del 21,6 al 23,8%, respectivamente, y la proporción de personas con educación primaria ha caído del 39,4% al 36%, lo que mostraría una mejoría en la promoción de las personas hacia mayores niveles de instrucción. Sin embargo, persiste la presencia de poco más del 11% de la población sin ningún nivel de instrucción formal.

En contradicción con la mejora en el nivel de instrucción de la población joven y adulta, la situación del acceso de niños y adolescentes a la educación pública, reflejada tanto en la tasa bruta como la tasa neta de matriculación en establecimientos estatales, ha desmejorado en los últimos años.

Un indicador que patentiza mejor esta situación es la tasa de cobertura neta, que refleja que la población escolar que se matricula en los niveles que corresponden a su edad ha bajado en los tres niveles de la educación básica (gráfico 13).

Esta situación podría deberse, en parte, al crecimiento de la matriculación en la educación privada debido a las dificultades en términos de infraestructura, docentes y calidad que tiene la educación a cargo del Estado.

**Gráfico 13**  
**Cobertura neta de matriculación en la educación pública**  
**(porcentaje)**

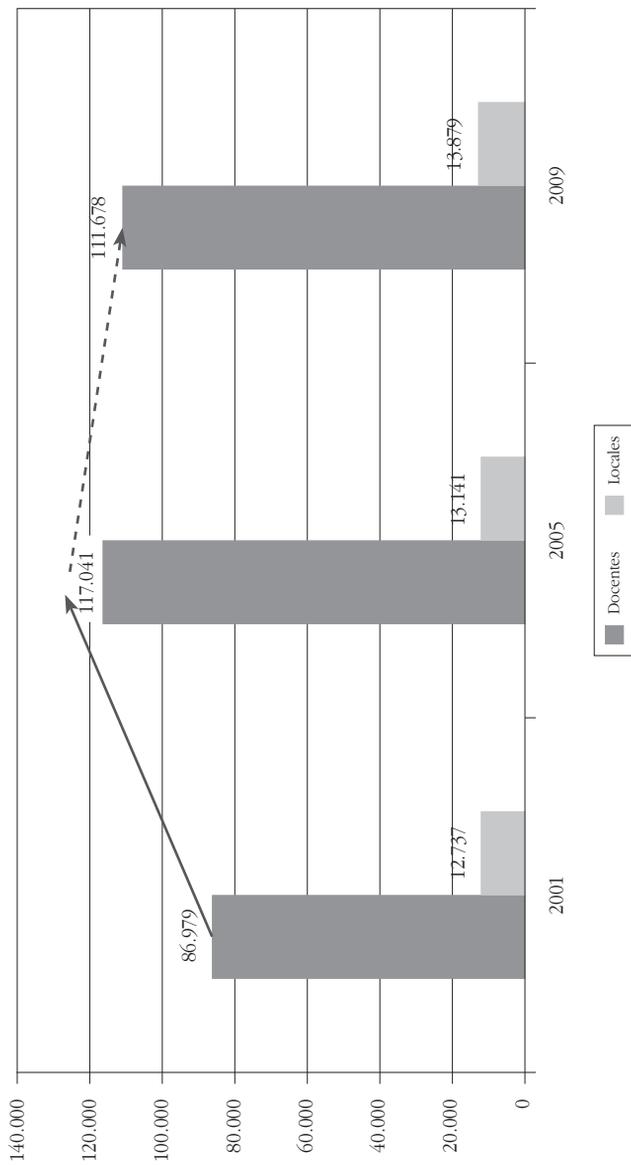


Fuente: elaboración propia con base en información del INE.

El deterioro relativo de la situación de la educación básica en el período 2005-2009 se refleja también en el hecho de que, a pesar de haber caído la tasa de abandono —del 5% al 3%—, probablemente por efecto de la percepción de mayores recursos monetarios bajo la forma de transferencias, como el bono Juancito Pinto y el bono Juana Azurduy en los hogares, la tasa de reprobación ha aumentado del 2% al 6% y, consecuentemente, la tasa de promoción ha caído en los últimos años del 93% al 91% (gráfico 14).

En contraste con el efecto positivo en lograr mejorar la asistencia a la escuela que parece haber tenido la percepción de los hogares de mayores ingresos a través de los bonos, otros factores atribuibles a las políticas gubernamentales, como la reducción del número de profesores en ejercicio, tanto en primaria como en secundaria, y las deficientes condiciones físicas de las escuelas, pueden haber influido en los resultados negativos en la promoción de los estudiantes (aprobación).

**Gráfico 14**  
**Número de docentes y locales en la educación básica pública**



Fuente: elaboración propia con base en información del INE.

# LA EXPLOTACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO COMO FUENTE DE RIQUEZA

## La mejora relativa del empleo

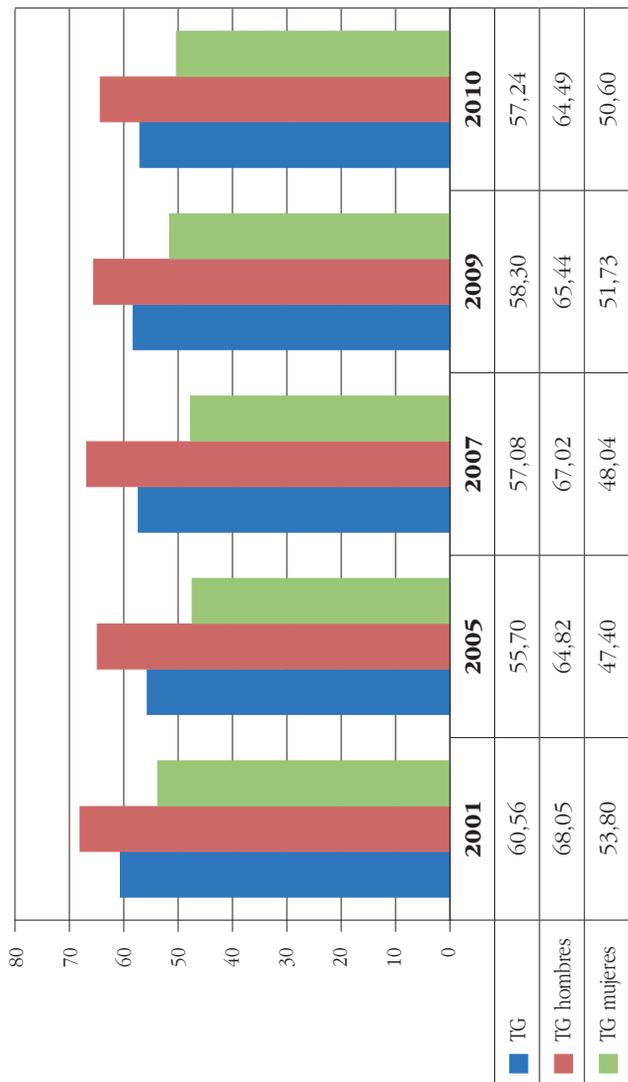
La evolución del mercado de trabajo en el país está marcada por una mejoría relativa de los principales indicadores, incluso cuando dentro de él se presentan algunos comportamientos disímiles y contradictorios (gráfico 15).

La tasa global de participación<sup>31</sup> de la población nacional en el período 2001-2010 cayó en poco menos de tres puntos porcentuales; sin embargo, entre el año 2005 y el año 2010 se percibe una mejoría leve de la misma. Esa recuperación es explicada por la recuperación de la tasa de participación de la población femenina en casi tres puntos porcentuales, después de haber caído más de seis puntos entre 2001 y 2005. La tasa global de participación de los hombres mejoró en los últimos cinco años, aunque ello no alcanzó para recuperar su nivel de principios de la década. Esta evolución significa que una fracción creciente de la población en edad de trabajar está ingresando al mercado laboral, lo que puede interpretarse desde dos perspectivas: la dinámica de la economía está otorgando mayores oportunidades a la fuerza de trabajo, o las condiciones de ingresos de los hogares están

---

<sup>31</sup> La tasa global de participación (TGP) cuantifica el tamaño relativo de la fuerza de trabajo de una economía y se calcula como el cociente entre la población económicamente activa (PEA) y la población en edad de trabajar (PET).

**Gráfico 15**  
**Tasa global de participación (porcentajes)**



(\*) Las encuestas de hogares que realizó el INE en las gestiones 2008 y 2009 poseen una estructura de la muestra por área urbana-rural, así como otros aspectos, diferente a años pasados, por lo que la serie no es comparable. Por esa razón, para 2009 y 2010 se toman los datos de UDAPE, 2012, que corresponden a la encuesta trimestral del INE.

Fuente: elaboración propia con base en INE y UDAPE.

empujando a más miembros del mismo, principalmente mujeres, a la búsqueda de fuentes adicionales de ingreso ante la insuficiencia del que perciben. La información referida al desempleo permite sostener que la primera hipótesis —que la economía está atravesando por un período de expansión, lo que amplía las actividades económicas para la población— es la más verosímil (gráfico 16).

El desempleo se redujo de manera sostenida durante la década, cayendo en casi tres puntos porcentuales. La tasa de desempleo de los hombres cayó menos acentuadamente entre 2001 y 2005 que en el quinquenio siguiente. En el caso de las mujeres, el desempleo creció en el primer quinquenio y tuvo una caída más fuerte —de casi tres puntos— en el segundo subperíodo.

Esta situación revela una mejoría en las condiciones de acceso de la población al empleo, aunque todavía la tasa de desocupación se mantiene elevada para una economía en la que la población no cuenta con capacidad de ahorro y no existen programas de apoyo a la cesantía.

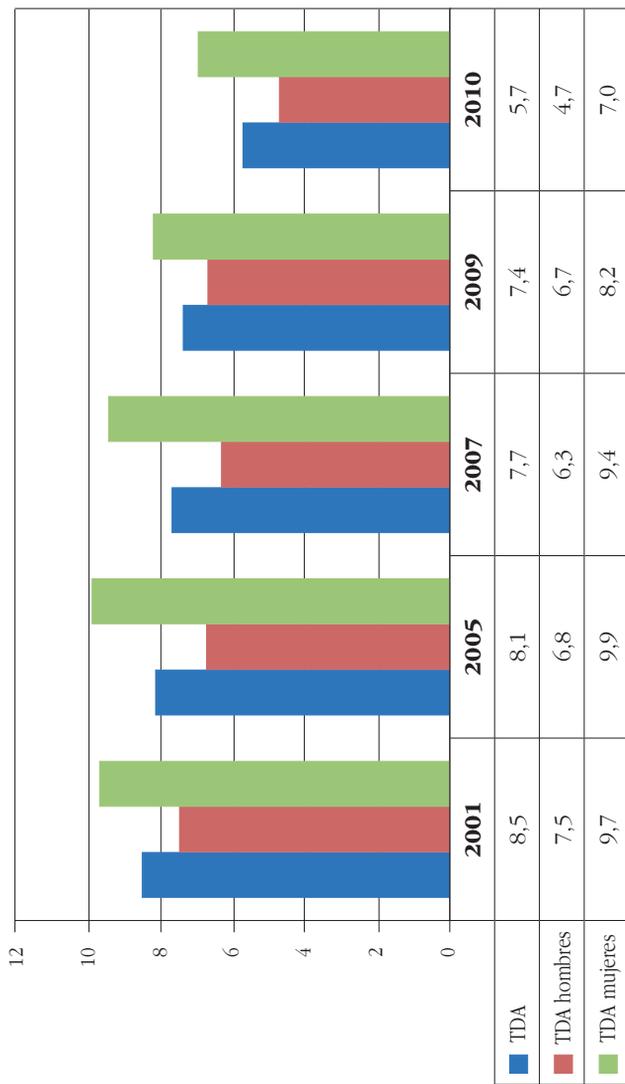
**Cuadro 16**  
**Tasa de desocupación por sexo y condición étnica**  
**(porcentajes)**

	2009	2010	Var.
Hombre indígena	6,6	3,8	-41,9
Hombre no indígena	6,9	5,2	-24,3
Mujer indígena	7,6	5,8	-23
Mujer no indígena	8,8	7,9	-9,9

*Fuente: elaboración propia con base en UDAPE, 2012.*

Un aspecto particular de la evolución del desempleo se refiere a la situación de los trabajadores según su identidad étnica. La información revela que la reducción del desempleo favoreció más a la población

**Gráfico 16**  
**Tasa de desempleo abierto (porcentajes)**



(\*) Las encuestas de hogares que realizó el INE en las gestiones 2008 y 2009 poseen una estructura de la muestra por área urbana-rural, así como otros aspectos que son diferentes a los de años pasados, por lo que la serie no es comparable. Por esa razón, para 2009 y 2010 se toman los datos de UDAPE, 2012, que corresponden a la encuesta trimestral del INE.

Fuente: elaboración propia con base en INE y UDAPE.

indígena, tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres. Además, para el año 2010 una fracción mayor de la población no indígena está en paro, en comparación con la proporción de la población indígena desocupada. Esta situación se deba probablemente a que la desocupación, gracias a la expansión de algunas ramas de actividad, como la minería y la construcción, descendió más en el caso de categorías de trabajadores de menor calificación, a las que tradicionalmente han accedido —o han sido relegadas— las personas de condición étnica indígena. También se puede afirmar que los cambios sociales y políticos impulsados por el gobierno del MAS han permitido el empoderamiento de ciertos grupos sociales autoidentificados como indígenas que han ido accediendo a espacios laborales que les habían estado vetados en el pasado, especialmente aquellos que tienen relación con el aparato estatal (cuadro 17).

Respecto al empleo, se puede señalar que el fenómeno más característico de su evolución en los últimos cinco años, coincidentes con la primera gestión de gobierno del actual Presidente, ha sido la caída del empleo formal y el incremento de la participación del sector informal, pese a la reanimación de la presencia estatal en la economía y contrastando con la leve mejoría, en términos de formalización de las relaciones laborales, que se observó en la primera mitad de la década.

La tendencia al descenso del empleo estatal, que fue uno de los signos más importantes de la etapa neoliberal, fue revertida parcialmente en el período 2005-2010, en tanto que la participación del sector empresarial, que había subido constantemente en el quinquenio 2001-2005, cayó en casi seis puntos. Consecuentemente, la participación del sector formal en el mercado laboral disminuyó durante el primer período de gobierno del MAS, y la participación del sector informal, que había bajado en el primer quinquenio de la década, se elevó durante el segundo, superando el 63% del empleo urbano.

**Cuadro 17**  
**Población ocupada urbana según sector del mercado de trabajo**  
**(porcentajes)\***

Sectores de mercado de trabajo	2001	2002	2003	2005	2006	2007	2008 (p)	2009 (p)	2010 (p)
Población ocupada total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Estatal	11,7	10,5	10,3	9,3	11,4	12,1	10,4	11,2	10,9
Empresarial	23,5	22,1	223,2	29	28,8	27,6	26,9	24,4	22,9
Semitempresarial	14,1	17,5	17,1	16,9	17,1	18,2	18,7	19,5	18,0
Familiar	45,1	45,9	44,7	40,9	38,3	36,3	40	41,9	45,5
Servicio doméstico	5,4	4	4,6	3,9	4,4	5,8	4	3	2,7
NS/NR	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Sector formal/informal</b>									
Empleo formal	35,2	32,6	33,7	38,3	40,3	39,8	37,3	35,7	33,8
Empleo informal	59,3	63,4	61,8	57,8	55,4	60,2	58,7	61,4	63,5
Empleo doméstico	5,4	4,0	4,6	3,9	4,4	5,8	4,0	3,0	2,7

(\*) Según UDAPE los datos de la Encuesta de Hogares de 2004 no son estadísticamente significativos, por lo tanto no se incluyen en la serie.  
Fuente: elaboración propia con base en UDAPE, 2012.

## **Contención nominal y reducción real del salario**

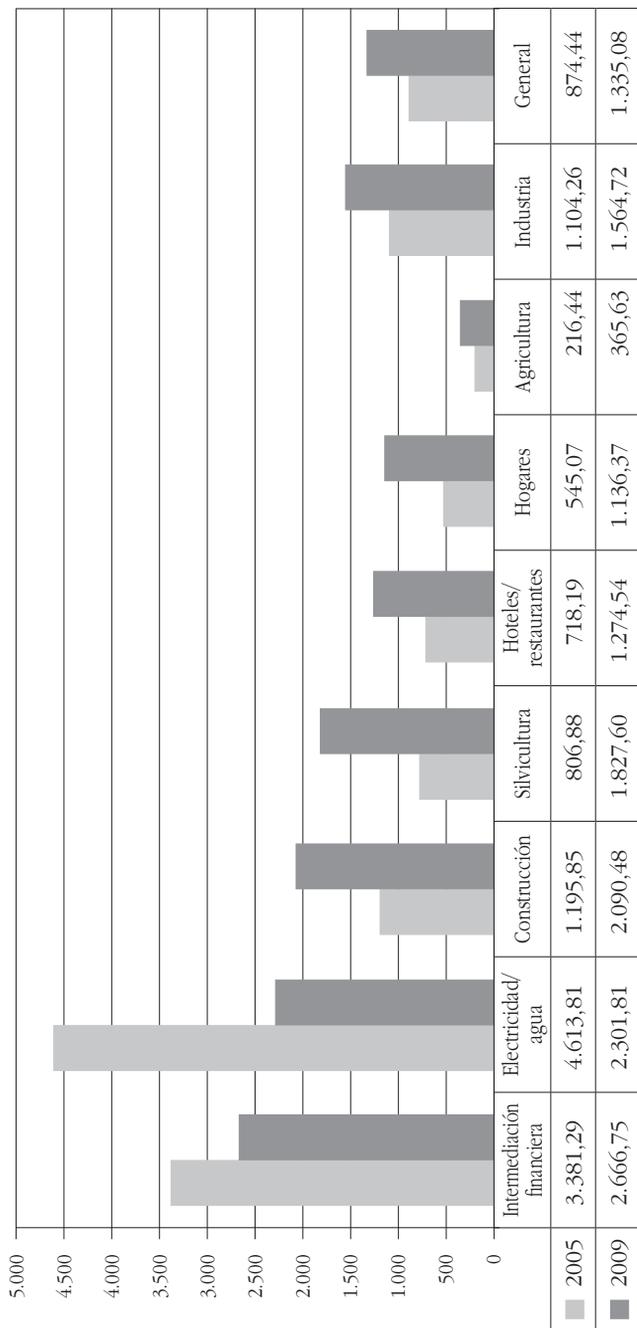
El comportamiento positivo de la economía, reflejado en el crecimiento sostenido del PIB a tasas cercanas al 4%, permitió la reanimación y el crecimiento de algunas ramas de actividad económica, principalmente de las orientadas a la exportación de materias primas o ligadas indirectamente a ellas, con la consecuente mejoría de los ingresos laborales. De esta manera, en el período 2005-2009 se verificó una elevación del ingreso medio de los trabajadores, en términos nominales, de aproximadamente un 53% (gráfico 17).

El comportamiento de los ingresos nominales dentro de las actividades económicas fue muy disímil. Mientras que en la mayoría de los sectores la variación de los ingresos medios nominales se ubicó alrededor del promedio, en los sectores de construcción, silvicultura y hoteles/restaurantes se verificó un incremento mayor, en tanto que los ingresos de los trabajadores del sector de intermediación financiera y de la producción de electricidad y agua sufrieron una reducción del 22% y del 50%, respectivamente. Estos comportamientos extraordinarios, especialmente el de la construcción, probablemente respondan al efecto del crecimiento inusitado de la liquidez interna, producto del incremento de las rentas provenientes de la explotación de recursos naturales y de la presencia de elevados montos por concepto de remesas de trabajadores bolivianos en el exterior (cuadro 18).

Contrastando con el elevado incremento del ingreso medio nominal (el 53%), el ingreso mensual medio en términos reales aumentó únicamente un 1,7% entre 2005 y 2009. Este resultado, además, se alcanzó luego de sucesivas caídas del ingreso medio real en el intervalo de esos dos años.

Considerando la categoría ocupacional de los trabajadores, se observa un comportamiento opuesto entre el ingreso de los obreros y el de los empleados: mientras el primero se incrementa en un 38%, el segundo cae en un 16% aproximadamente. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, la elevación de su ingreso medio real es de poco más del 17% en el mismo lapso.

**Gráfico 17**  
**Ingreso mensual promedio por actividad**  
**(en Bs)**



Fuente: elaboración propia con base en información del INE.

**Cuadro 18**  
**Ingreso medio mensual real, área urbana, por categoría ocupacional**  
**(base 1991)**

	2001	2002	2003- 2004(1)	2005	2006	2007	2008	2009
Total	465,17	539,31	517,09	575,36	560,99	563,49	558,74	584,88
Obrero(a)	391,64	355,38	376,96	449,76	398,62	471,88	552,20	623,20
Empleado(a)	743,57	798,03	725,67	771,69	839,00	773,06	669,66	652,13
Trabajador(a) por cuenta propia	361,07	425,27	352,27	431,94	350,95	371,88	484,76	507,40

*Fuente: elaboración propia con base en información del INE.*

La precariedad de las condiciones de acceso al empleo también es perceptible cuando se toma en cuenta el desempleo invisible (por insuficiencia del ingreso) en trabajadores asalariados y no asalariados y en trabajadores de diferente sexo. Este indicador verificó leves mejorías: en el período 2001-2005 el 14,8% de los trabajadores urbanos estaba subempleado, porcentaje que cayó al 14% en 2006-2009; en el caso de los hombres esta tasa bajó del 9,4% al 9% en los mismos períodos y en el caso de las mujeres se redujo del 21,1% al 20,3% (UDAPE, 2011: 1) (cuadro 19).

Finalmente, el indicador de precariedad en el empleo elaborado por el CEDLA —que combina las situaciones de ausencia parcial o total de estabilidad laboral con el ingreso adecuado y el acceso a la seguridad social— revela la difundida precariedad de los empleos de los trabajadores<sup>32</sup>. En los últimos tres años se percibe el incremento del número de trabajadores por cuenta propia con empleo no precario, aunque esa mejoría haya sido irregular. En cambio, en el caso de los asalariados —obreros y empleados— se incrementó el número de empleos en condiciones precarias, aunque disminuyó el número de empleos en situación de precariedad extrema. En el caso de las empleadas del hogar hubo una mejoría relativa, pero todavía más del 97% de las ocupadas realiza su trabajo en condiciones de precariedad extrema (CEDLA, 2012).

Profundizando un poco más en el análisis de la evolución de los ingresos laborales en el último quinquenio, encontramos que la característica central de la evolución de los salarios fue su pérdida de poder adquisitivo debido a la reanimación de eventos inflacionarios, especialmente a partir de 2007, año en que la inflación anual acumulada sobrepasó el 11%, frente a un promedio del 4,6% en los anteriores cuatro años.

---

<sup>32</sup> La precariedad alude a la ausencia de alguna de las tres condiciones y la precariedad extrema, a la ausencia de las tres condiciones simultáneamente.

**Cuadro 19**  
**Calidad de empleo urbano por categoría ocupacional**  
**(porcentajes)**

	2008				2009				2010							
	Obrero	Em-pleado	Cuenta propia	Em-pleada domés-tica	Obrero	Em-pleado	Cuenta propia	Em-pleada domés-tica	Obrero	Em-pleado	Cuenta propia	Em-pleada domés-tica	Obrero	Em-pleado	Cuenta propia	Em-pleada domés-tica
No precario	3,1	27,6	17,5	0	3,8	26,3	19,5	0	2,7	17,1	18,7	0				
Precario	45,9	43,7	1,2	0	50,8	47,7	0,7	2,8	54,8	59,7	1,2	2,9				
Precario extremo	51,0	28,6	81,2	100,0	45,4	26	79,7	97,2	42,5	23,2	80,0	97,1				

Fuente: CEDLA, 2011.

La política salarial del gobierno continuó con el principio, establecido en anteriores regímenes de sujetar el incremento salarial a la tasa inflacionaria del pasado año, por lo que dispuso casi todos los años incrementos levemente superiores a la inflación pasada, excepto dos años en los que el aumento superó la tasa inflacionaria y un año en que fue menor que la misma. Además, el incremento anual solo fue dispuesto para una parte de los dependientes del Estado y como referente de negociación en el caso de los trabajadores privados<sup>33</sup>.

Adicionalmente, la política salarial dispuso el incremento anual del salario mínimo nacional (SMN), que hace las veces de referente para la actualización del valor de las rentas de jubilación y de los bonos de antigüedad de los asalariados. Por su reducida magnitud, el SMN no tiene efectos sobre el nivel del salario medio: en el quinquenio 2001-2005 el SMN representó solo el 53% del salario medio y en el período 2006-2009, únicamente el 41% (gráfico 18).

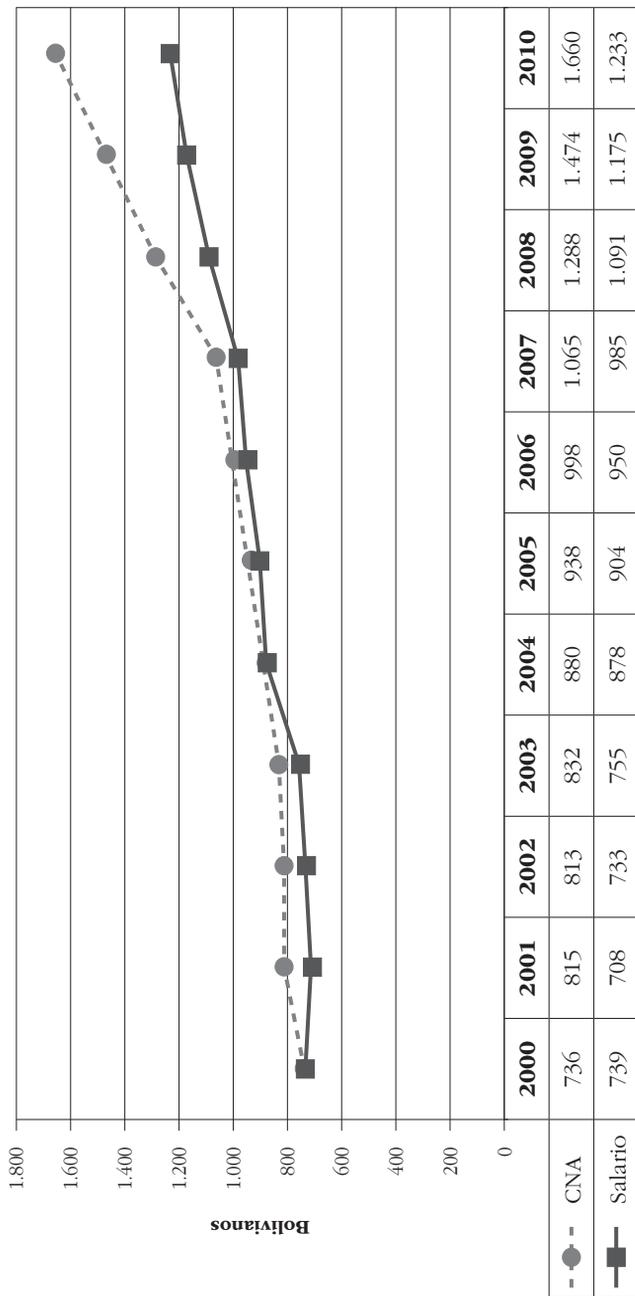
El movimiento de los salarios reales solo nos revela su mejora o desmejora relativa; por ello, para comprender la importancia de la evolución de su nivel en términos de poder adquisitivo creemos que es necesario contrastarlo con un valor normativo, es decir, con un valor que resuma el conjunto de recursos necesarios para cubrir los requerimientos mínimos de reposición de la fuerza de trabajo. Para ello, el CEDLA realizó el cálculo de una canasta normativa alimentaria (CNA) a partir de la selección de un conjunto de alimentos que cubren las necesidades de energía y nutrientes de los miembros de una familia tipo, asignándole un valor basado en la información oficial proveniente del índice de precios al consumidor, actualizado anualmente.

Centrando el análisis en la comparación del salario promedio de la categoría de obreros del sector privado a nivel nacional con el valor de la CNA, éste muestra que dicho salario no alcanzó a cubrir el costo de la canasta alimentaria en ningún año de la última década. Esa brecha,

---

<sup>33</sup> En general, los incrementos alcanzaron únicamente a los trabajadores estatales del magisterio, salud, policía y Fuerzas Armadas, mientras que para los trabajadores del sector privado el porcentaje de incremento solo servía como referencia para la negociación obrero-patronal.

**Gráfico 18**  
**Salario promedio y canasta alimentaria**



(\*) El salario promedio es el promedio aritmético de los salarios promedio de obreros especializados y otros obreros del sector privado. Para 2010, el salario promedio de obreros resulta del salario 2009 más el incremento anual.

Fuente: INE, 2011 y Escobar, 2009.

además, se habría ampliando desde 2006: mientras que en 2004 el salario promedio constituía más del 99% de la CNA, en 2010 el salario promedio representaba apenas el 74% del valor de ésta, reflejando el gran deterioro producido en el ingreso de los obreros. Además, el deterioro de la capacidad de los salarios, medido por su relación con el valor de la CNA, se ha convertido en un fenómeno extendido; así, por ejemplo, más del 65% de los trabajadores ocupados en el país en 2008 percibía ingresos laborales menores al costo de una CNA.

Para comprender la dimensión de la presión que las políticas económicas están imprimiendo sobre las condiciones de consumo productivo y de reproducción social de la fuerza de trabajo —en ausencia de redistribución de la propiedad de los medios de producción y debido a políticas públicas orientadas a facilitar la acumulación de algunos estratos sociales medios que contratan fuerza de trabajo asalariada—, recurrimos al concepto de pauperización de la fuerza de trabajo, referido al hecho de que en el desarrollo de la acumulación capitalista la parte del producto social destinada a la remuneración de la fuerza de trabajo cae de manera tendencial en relación a la parte apropiada por los empresarios.

A través de la observación del comportamiento de la participación del salario, denominada también *salario relativo*, se puede revelar el acrecentamiento de la explotación laboral, es decir el grado en que se incrementa el esfuerzo laboral del obrero, ya sea por un aumento del tiempo de trabajo o por el incremento de la intensidad del trabajo a que está sometido.

Para acercarnos a la comprensión de este fenómeno tomamos en cuenta, en primer lugar, un cuadro en el que se muestra la evolución de la relación entre el valor destinado a las remuneraciones, el valor del excedente apropiado por los capitalistas y los impuestos netos para el Estado. De acuerdo con la estructura de la cuenta de producto y gastos internos, el ítem Remuneraciones ha caído de manera sostenida durante la década, pasando del 36% al 25%, lo que equivale a una reducción de una tercera parte de su valor. Por el contrario, tanto el

excedente de explotación que va a manos de los capitalistas como los impuestos —que son otra forma que adopta la plusvalía generada por el trabajo— han aumentado, absorbiendo esa disminución relativa de las remuneraciones. Esta tendencia se ha mantenido e incluso ha sido más aguda en el período de gobierno de Evo Morales, tanto en lo referente a la disminución de la participación de las remuneraciones como al aumento del excedente bruto de explotación (cuadro 20).

La comparación de la evolución del salario real con la evolución del producto también es adecuada para observar esa reducción del *salario relativo*. Para ello, utilizando las tasas anuales de la inflación de precios del año previo y las tasas de incremento nominal del salario, dispuesto anualmente por el gobierno nacional, obtenemos la variación porcentual anual del salario en términos reales. Incluimos la tasa de variación del PIB real, cuya serie parte de un período anterior al del salario, a efectos de indagar en qué proporción el resultado del incremento de la productividad de cada año es añadido al salario (cuadro 21).

Como se observa, la variación acumulada del salario real ha sido mucho menor que la variación acumulada del producto durante el último quinquenio, que corresponde, paradójicamente, al período del gobierno del MAS. Esto quiere decir que la retracción relativa del salario —o la reducción del *salario relativo*— se explica por un incremento de la explotación laboral. En otras palabras, los trabajadores —cuyo salario hemos visto que es insuficiente incluso para garantizar su reproducción física— han elevado la producción anual a tasas mayores que las tasas de reposición anual de su capacidad adquisitiva (aumento salarial), que puede deberse a un aumento de su productividad —especialmente en sectores de elevada composición de capital— o al incremento en la duración de sus jornada de trabajo.

**Cuadro 20**  
**Cuenta del ingreso bruto disponible y su asignación**  
**(porcentajes)**

	2001	2002	2003	2004	2005 (p)	2006(p)	2007 (p)	2008 (p)
Remuneración de los empleados	36,0	35,2	34,5	32,6	30,8	27,3	27,0	25,0
Excedente bruto de explotación	50,8	51,4	52,0	53,7	51,8	52,0	51,2	55,5

*Fuente: elaboración propia con base en información del INE.*

**Cuadro 21**  
**Evolución del salario real y del PIB real**  
**(porcentajes)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Var. Acumul
Inflación anual	4,91	4,95	11,73	11,85	0,26	7,20	-	-
Incremento salario nominal	-	7,00	6,00	10,00	12,00	5,00	10,00	-
Var. salario real	-	2,09	1,05	-1,73	0,15	4,74	2,80	9,11
Var. PIB real	4,42	4,80	4,56	6,15	3,36	4,20	-	27,49

*Fuente: elaboración propia con base en Gaceta Oficial de Bolivia y en el INE.*

## **Sistema privado de pensiones pero con solidaridad de los asalariados**

El sistema de seguridad social de largo plazo está conformado por dos subsistemas: el denominado Sistema de Reparto (SR) —encargado de pagar las rentas a los jubilados previos a 1997 y de emitir los Certificados de Compensación de Cotizaciones en favor de los trabajadores que aportaron a dicho sistema hasta el mismo año— y el Seguro Social Obligatorio (SSO) —que consiste en un sistema de capitalización individual, basado en el ahorro personal obligatorio de los trabajadores de todos los sectores económicos—. La reforma neoliberal, a tiempo de decretar la finalización de la afiliación al sistema de reparto, determinó que todos los trabajadores se registraran como afiliados al nuevo sistema privado. Además, dispuso que los aportes laborales al SR anteriores a 1997 fueran reconocidos y pagados mensualmente por el Tesoro General de la Nación a partir del momento de la jubilación de cada trabajador (gráfico 19).

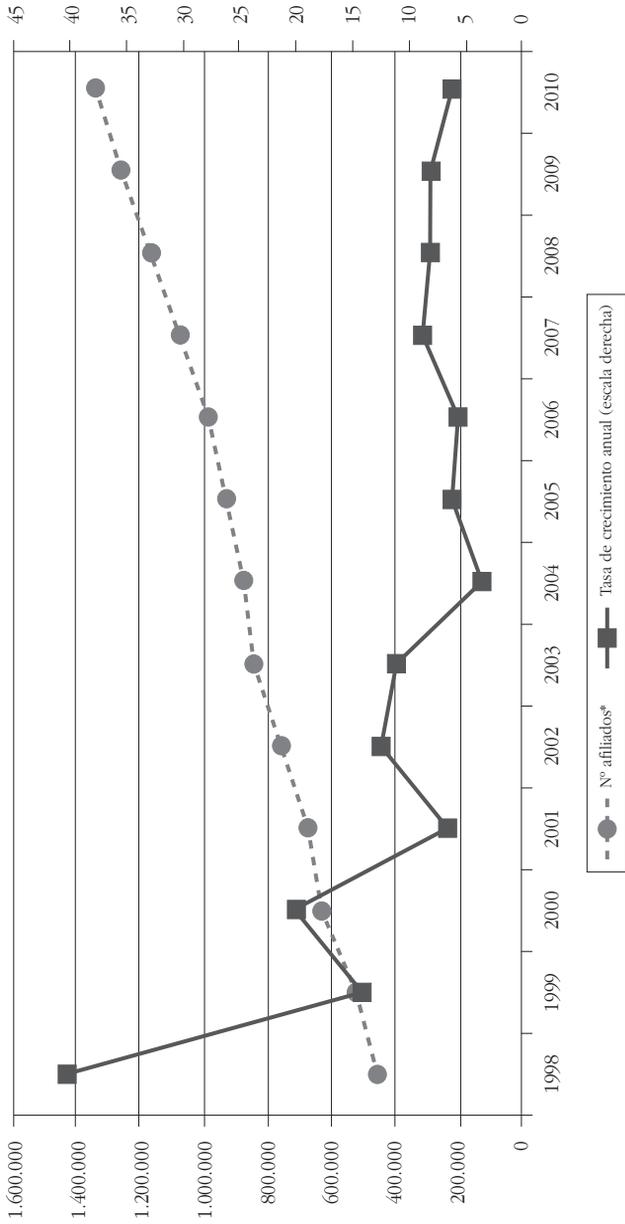
La cobertura del Seguro Social Obligatorio alcanza en la actualidad al 39% de la PEA: en 2009 los afiliados al SSO sumaban 1,26 millones de personas. De este número de afiliados, el 65% son hombres y solo el 35% son mujeres.

Si bien el crecimiento en los primeros años llegó a tener tasas muy elevadas (de hasta el 40%), debido al monopolio que se otorgó a las dos administradoras privadas de pensiones, el incremento de la afiliación cayó posteriormente a un promedio de 5% anual.

Empero, la elevada tasa de afiliación esconde el hecho de que una fracción numerosa de los afiliados no cotiza regularmente al sistema privado de pensiones: en el año 2003 solo el 53% de los afiliados cotizó normalmente, porcentaje que en 2009 bajó al 43,2%.

Esta situación se explica en los primeros años del funcionamiento del sistema por la inscripción inducida de trabajadores independientes por parte de las AFP, para cumplir uno de los compromisos asumidos en sus contratos de exclusividad. En todo caso, se puede afirmar que esta situación solo refleja la debilidad del sector formal del mercado

**Gráfico 19**  
**Evolución de la afiliación al SSO (número de personas y porcentaje)**



(\*) Al 31 de diciembre de cada año.  
 Fuente: elaboración propia con base en información estadística de Autoridad de Pensiones (AP).

laboral, que no tiene capacidad de incrementar su demanda de fuerza de trabajo, a diferencia del sector informal, que sigue predominando.

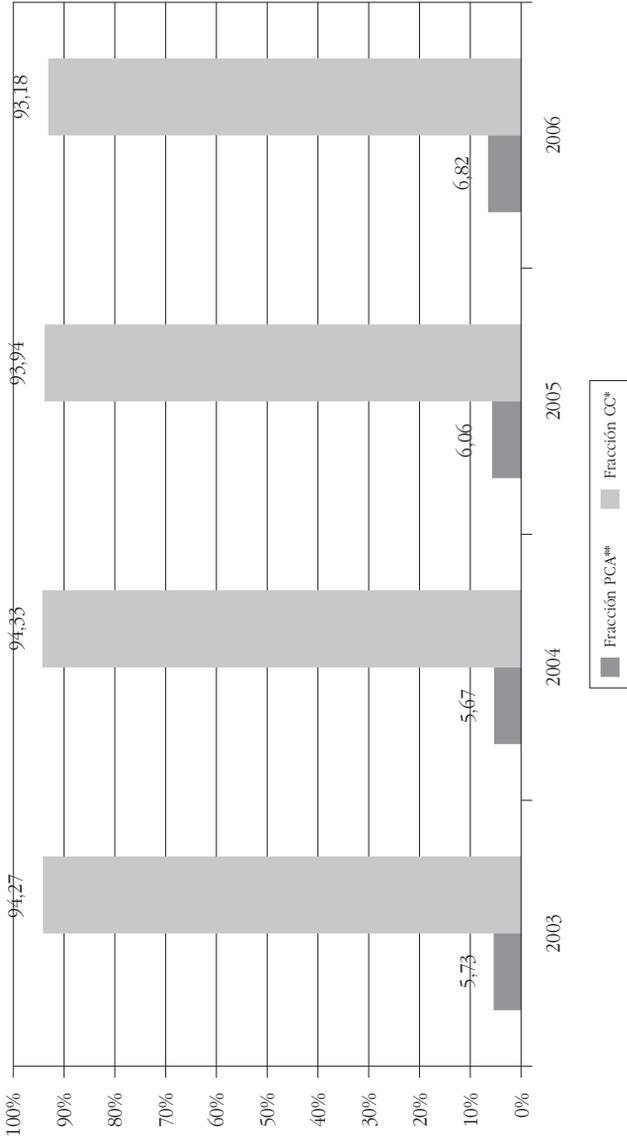
El número de jubilados del SSO, 20.611 personas en 2009, representa el 16,6% del total de jubilados del país, mientras que el Sistema de Reparto tiene el restante 83,4%, equivalente a 125.366 rentistas.

Las rentas que paga el SSO son muy reducidas y no alcanzan a cubrir las necesidades básicas de los jubilados: para el año 2009 el 60% de las rentas era menor a Bs 2.200, equivalentes a \$US 311 mensuales, y el 40% era menor a Bs 1.200, equivalentes a \$US 170 dólares. Por su parte, la renta promedio del Sistema de Reparto en 2009 era ligeramente inferior a la del SSO: Bs 2.032 (gráfico 20).

Cabe aclarar que la renta pagada por el sistema privado está compuesta en la mayoría de los casos por dos fracciones: aquella correspondiente al ahorro individual en el nuevo sistema (PCA) —que empezó a aplicarse en 1997— y la fracción proveniente de la Compensación de Cotizaciones del antiguo sistema de reparto (CC). Así, por ejemplo, los datos disponibles revelan que en 2006 la fracción CC constituía el 93% de la renta promedio, es decir que casi la totalidad de la renta promedio de los jubilados del SSO era pagada en realidad, por el Estado, bajo la forma de reconocimiento de aportes al antiguo sistema de reparto solidario. Esta situación deja al descubierto lo exiguo de la renta que es reconocida por el sistema privado al trabajador, y muestra las limitaciones de acceso de los trabajadores a ese derecho, pues de no contar con la compensación por sus aportes al viejo sistema no podrían jubilarse.

La vigencia del SSO durante doce años demostró que la reforma neoliberal respondió más que a una política social, a una reforma financiera que favorecía, por una parte, a la acumulación capitalista, pues las empresas privadas contarían con un enorme ahorro de largo plazo disponible a través de la bolsa y, por otra, al Estado, que se liberaba del costo de contribuir para el financiamiento de los déficit recurrentes del sistema de reparto.

**Gráfico 20**  
**Composición de la pensión mensual promedio MVV + CC**



(\*) *Compensación de cotizaciones pagada por el sistema de reparto*

(\*\*) *Pagada con aportes individuales al SSO*

Fuente: *elaboración propia con base en SPVS, Estadísticas diez años del SSO.*

Los cambios más importantes de la nueva Ley de Pensiones aprobada en 2010 son: (i) la reducción de la edad de jubilación de 65 a 58 años, (ii) la reducción de la “tasa de reemplazo” —que habilita a la persona para jubilarse— del 70% al 60% del salario vigente, y (iii) la creación del Fondo Solidario financiado por aportes laborales y patronales adicionales, que financiaría rentas para los trabajadores de menores ingresos, sean asalariados o no<sup>34</sup>.

La reforma de la seguridad social implementada por el gobierno del MAS ha mantenido la lógica central del sistema privado de capitalización individual, que consistió en financiar la renta de las personas con su ahorro individual, eliminar el aporte estatal y elevar la edad de jubilación a más de 50 años. La incorporación del financiamiento “solidario” de los propios asalariados para solventar las rentas más bajas demuestra la decisión del gobierno de no afectar al capital —responsable de la reproducción en condiciones adecuadas de la fuerza de trabajo— y de liberarse él mismo de aportar para el cumplimiento del derecho humano a la seguridad social, incluido pomposamente en la nueva Constitución Política. Todo esto a pesar de que, según lo revelan los cálculos de las propias autoridades, el ahorro individual garantiza únicamente rentas equivalentes al 33% del salario corriente a quienes cotizaran al menos 30 años.

En este ámbito, la situación de las mujeres refleja también el carácter inequitativo de la sociedad y la economía bolivianas.

En términos de cobertura de la población, como sucede a nivel general, el sistema de seguridad social alcanza únicamente a las trabajadoras del área urbana. Dentro de ese universo, apenas el 30% de la población económicamente activa femenina está afiliada al sistema de

---

<sup>34</sup> Los aportes laborales son un descuento adicional de 0,5% del salario, aportes especiales de personas con salarios mayores a Bs 13.000 y el 20% de los aportes laborales por riesgo común; el nuevo aporte patronal alcanza al 3% de la planilla salarial. El fondo financiaría el pago de una “fracción solidaria” que complete la renta de personas que no alcancen a financiar por sí mismas una renta mensual de la siguiente escala: 10 años de cotización Bs 476, 15 años Bs 678, 20 años de Bs 890 a 1.540, 25, años de Bs 1.100 a 2.200 y 30 años, de Bs 1.200 a 2.400.

seguridad social de largo plazo, lo que contrasta con el caso de la PEA masculina, de la que más del 45% está afiliada. La participación de las mujeres en el número de jubilados refleja una situación todavía más ominosa: del total de jubilados en el SSO en 2009, solo dos de cada diez personas son mujeres, a pesar de que un tercio de los afiliados al sistema es mujer, lo que advierte de la existencia de condiciones más desventajosas en términos de ingresos o estabilidad para éstas en el mercado de trabajo, que impiden que un número mayor de trabajadoras pueda acceder a una renta de jubilación.

Las modificaciones hechas por el actual gobierno al SSO con la Ley 065 para favorecer la jubilación de las mujeres trabajadoras consisten en la reducción de la edad de jubilación de 65 a 58 años para todas las mujeres y la posibilidad de reducir la misma hasta 55 años, a razón de un año por cada hijo nacido vivo hasta un máximo de tres años, para las madres. Debido a la falta de información oficial, no es posible evaluar los resultados de la aplicación de estas disposiciones, aunque es previsible que se haya producido un incremento importante en el número de mujeres jubiladas. Estas disposiciones intentan compensar, aunque sea de manera mínima, las condiciones derivadas del ejercicio de responsabilidades adicionales al trabajo remunerado en la esfera del hogar.

Los restantes cambios paramétricos, como la reducción de la edad para jubilarse y la reducción de la “tasa de reemplazo”, son secundarios y no afectan a la concepción del sistema privado. Es más, la segunda de estas disposiciones solo ocasiona que, al adelantar el trabajador la fecha de su retiro, renuncie a una renta mayor, es decir que acepta jubilarse con una renta menor en por lo menos un 10%.

En resumen, el gobierno da continuidad a la tendencia neoliberal que impulsó la privatización de la renta, eliminando el tripartismo (trabajador, empleador y Estado) en materia de financiamiento, con el propósito de garantizar la obtención de mayores ganancias por parte de los empresarios. Es más, al cargar parte de la reproducción de la fuerza de trabajo de los trabajadores improductivos al salario de los

obreros productivos, se está incrementando su explotación. Asimismo, al destinar el aporte patronal adicional a ese mismo fondo, se estaría contribuyendo a la mayor explotación de los asalariados, pues el empresario transferirá ese nuevo costo no a la plusvalía o ganancia, sino a los costos salariales, deprimiendo así las condiciones de negociación de las remuneraciones al interior de las empresas. Todo esto no sorprende pues coincide con los criterios de altas autoridades del gobierno del MAS que, desde hace mucho tiempo, consideran al asalariado un trabajador cuyos privilegios han sido obtenidos en el pasado en “complicidad” con el Estado benefactor, por lo que en la actualidad correspondería afectarlos (García, 1996: 95; *Opinión*, 2012).

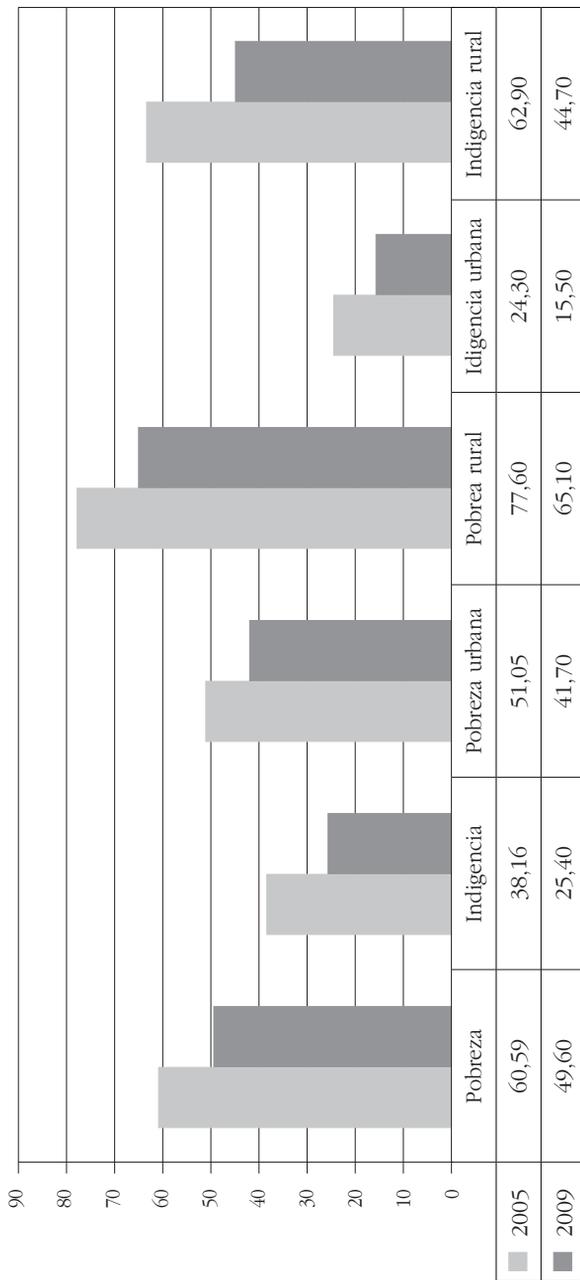
### **Reducción relativa de la pobreza y la desigualdad**

Los niveles de pobreza en el país, tanto moderada como extrema, han bajado en el último quinquenio: la pobreza moderada, desde el 60,6% al 49,6% —lo que suma un descenso acumulado de 18%— y la pobreza extrema o indigencia, del 38,2% al 25,4%, correspondiente a una tasa acumulada del 33% (gráfico 21).

Esta mejoría en las condiciones de vida de la población se debe principalmente a la reducción de la indigencia, en especial la de la población del área urbana. En las ciudades la indigencia cayó un 36% acumulado, lo que tiene un efecto mayor sobre la tasa general por la concentración de la población en áreas urbanas; por su parte, la reducción de la pobreza rural alcanzó un 29% acumulado para el quinquenio.

Sin embargo estos resultados, a primera vista alentadores, deben evaluarse a la luz de una circunstancia especial: el bajísimo nivel de la línea de pobreza y su carácter nominal. En efecto, la adopción de la medida de \$US 2 de ingreso por día y de \$US 1 de ingreso por día para establecer las líneas de pobreza e indigencia, respectivamente, no guarda relación con la situación real del costo de los bienes esenciales para garantizar la simple reproducción física de las personas. Peor aún, en un contexto de elevación inusitada de los precios de los

**Gráfico 21**  
**Evolución de los niveles de pobreza**  
**(porcentaje)**



Fuente: elaboración propia con base en UDAPE, 2010.

alimentos —principal rubro del consumo de los pobres—, esa medida no refleja el cambio real en la condición de pobreza, entendida como situación de insuficiencia de medios para adquirir recursos, ni siquiera considerando los bajos estándares nacionales de consumo. Así, si se toma en cuenta la inflación de precios de alimentos en los últimos cinco años, los \$US 2 y 1 en términos de capacidad adquisitiva habrían bajado considerablemente.

Esto sería más dramático si consideramos la continuidad de un proceso de fuerte migración rural-urbana reflejado en un crecimiento acumulado del 14% de la población urbana en el último quinquenio, frente a un incremento de solo un 3,8% de la población rural en el mismo tiempo, evolución que dio lugar a que la población urbana, que en 2005 constituía el 64,2% del total nacional, en 2010 pasara a representar el 66,4% (cuadro 22).

En este sentido, resulta obvio que la aplicación del método de línea de pobreza aplicado con parámetros tan limitados y lejanos a las necesidades históricas reales de la población puede obscurecer la verdadera magnitud del fenómeno de la pobreza. Por ejemplo, si tomamos en cuenta el número de personas favorecidas con los bonos creados por el gobierno y la proporción de los mismos respecto a las líneas de pobreza adoptadas, es fácil advertir que esos ingresos adicionales tendrán efectos importantes en la reducción de la incidencia de la pobreza, especialmente de la pobreza extrema, aunque las condiciones de vida de la población no mejoren de manera relevante (cuadro 23).

Por su parte, la desigualdad de ingresos a nivel nacional, medida con el coeficiente de Gini, se redujo en el período 2005-2009. La caída del índice en el área urbana fue levemente mayor a la observada en el área rural, pero la magnitud del índice revela por lo general la persistencia de una elevada desigualdad en el país.

Asumiendo la virtud de este coeficiente para reflejar la situación general de la distribución de los ingresos de la población, cabe recordar, empero, que la fuente de la información (encuestas de hogares)

**Cuadro 22**  
**Líneas de pobreza e indigencia por persona al mes**  
**(en Bs)**

	Oct-nov 2001	Nov-dic 2002	Nov 03- abr 04	Mayo 04- oct 04	Nov-dic 2005	Nov-dic 2007	Nov-dic 2007	Nov-dic 2007	Nov-dic 2008 (1)	Nov-dic 2009
	<b>Línea de pobreza</b>									
Rural	231,47	233,39	270,53	276,42	281,52	294,00	360,05	456,73	432,79	
Urbana	320,90	321,80	331,70	338,00	358,50	383,60	463,40	590,40	605,6	
	<b>Línea de indigencia</b>									
Rural	131,53	133,03	154,20	157,56	160,47	167,58	205,23	260,34	241,56	
Urbana	170,40	170,90	176,30	179,60	190,40	203,50	245,10	311,3	318,90	

Fuente: UDAPE, 2011.

**Cuadro 23**  
**Índice de Gini del ingreso per cápita mensual por área**

Descripción <sup>1</sup>	2001	2002	2005 <sup>2</sup>	2006	2007	2008	2009
Bolivia	0,59	0,61	0,60	0,59	0,56	0,53	0,50
Área urbana	0,53	0,54	0,54	0,53	0,51	0,48	0,45
Área rural	0,64	0,61	0,62	0,64	0,64	0,56	0,53

(1) No se incluyen empleadas/os del hogar; ni parientes de las/os empleadas/os del hogar.

(2) No se calcularon estos indicadores para la Encuesta Continua a Hogares 2003-2004, por tanto no existe información para ese período.  
 Para los años 2008 y 2009 no se realizaron imputaciones en los ingresos.

Fuente: INE.

no abarca con exactitud la situación de los activos en poder de las personas, por lo que incorporamos información relativa a los activos financieros —ahorros bancarios— para completar esa imagen.

**Cuadro 24**  
**Concentración de depósitos en cajas de ahorro: estrato máximo y mínimo (porcentaje)**

Estrato	2005		2010	
	Del número de cuentas	Del monto total	Del número de cuentas	Del monto total
Mayores a \$US 2.000.001	0,00%	5,60%	0,00%	7,40%
Menores a \$US 500	77,10%	5,00%	85,50%	3,90%

*Fuente: elaboración propia con base en ASFI, Anuarios Estadísticos.*

Como se puede ver, la distribución de la tenencia de activos financieros en forma de depósitos bancarios en cajas de ahorro se ha tornado más desigual en el último quinquenio, pues la concentración de los recursos en manos de los depositantes más grandes ha pasado del 5,6% al 7,4% de los recursos totales, ello a pesar de que el número de estos depositantes ha disminuido en un 50%. En el otro polo, los depositantes más pequeños, que constituyen la mayoría, detentan después de esos cinco años un porcentaje menor de los fondos: en 2005 poseían el 5% y en 2010, solo el 3,9%.

Este cuadro muestra la mayor desigualdad producida en la tenencia de recursos monetarios —que pueden tener orígenes tan diversos como la ganancia empresarial o el salario—, revelando al mismo tiempo la creciente capacidad de acumulación de algunos sectores sociales.

## **LAS REFORMAS POLÍTICAS Y LA DEMOCRACIA**

La democracia directa y participativa es una de las tres formas de democracia reconocidas en la Constitución Política del Estado (artículo 11°). Se ejerce mediante la participación directa de la ciudadanía en la deliberación de los asuntos públicos y, a través del voto, en la toma de decisiones colectivas. Incluye también, conforme a ley, mecanismos de participación en la formulación de políticas públicas y de control social sobre la gestión pública.

El ejercicio de la democracia directa y participativa en Bolivia se remonta a la reforma constitucional de 2004 en la que, como resultado de la demanda ciudadana (en especial de la llamada “Guerra del Gas”, de octubre de 2003), se reconocieron en la Constitución, además de la democracia representativa, los mecanismos institucionales de referendo, iniciativa legislativa ciudadana y asamblea constituyente. En julio de 2004, con el referendo nacional sobre la política de hidrocarburos, se inició la era de referendos en nuestra democracia moderna. Y con la elección de constituyentes en julio de 2006 y la aprobación en referendo (enero de 2009) de una nueva Constitución Política del Estado, se inauguró el mecanismo de reforma total de la Constitución mediante la Asamblea Constituyente.

Los siguientes son los mecanismos institucionales para el ejercicio de la democracia directa y participativa en Bolivia:

(a) *Referendo*: es un mecanismo de participación directa de la ciudadanía para decidir, con su voto, sobre asuntos estratégicos para el país. Los resultados del referendo son de carácter vinculante, esto es, de cumplimiento obligatorio.

En Bolivia se reconoce históricamente el Referendo de 1931 como el antecedente de esta forma de decisión, aunque no había voto universal. En la era democrática actual, el primer referendo nacional tuvo lugar en julio de 2004 en relación a la política de hidrocarburos. Luego, en julio de 2006, por iniciativa popular, tuvo lugar el referendo nacional sobre las autonomías. El tercer referendo nacional se realizó en enero de 2009 para la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado. Y en diciembre de 2009 tuvimos en Bolivia referendos por autonomías en cinco departamentos, una provincia y doce municipios.

(b) *Revocatoria de mandato*: es un mecanismo por el cual la ciudadanía, mediante el voto, puede revocar el mandato de los gobernantes y representantes electos antes de que se cumpla su período de funciones. Su efecto es inmediato en el caso de las autoridades revocadas.

Aunque no estaba reconocido en la anterior Constitución Política del Estado, en Bolivia tuvimos, en agosto de 2008, convocado por ley, un Referendo de revocatoria de mandato para Presidente y Vicepresidente y para los prefectos de departamento. Más que revocatorio, este referendo fue, en rigor, un referendo ratificadorio. Como resultado de este ejercicio democrático fueron revocados de su mandato los prefectos de La Paz y Cochabamba.

(c) *Asambleas y cabildos*: son mecanismos de carácter deliberativo mediante los cuales la ciudadanía, reunida en espacios públicos, aborda asuntos colectivos, los discute y fija posiciones colectivas. No tienen carácter vinculante.

Bolivia posee una larga tradición de asambleas, en especial en las organizaciones sociales y sindicatos y de cabildos, en particular en las regiones del país. En nuestra historia reciente hubo dos cabildos de gran relevancia política: el “Cabildo del millón”, en diciembre de 2006,

en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, en demanda de las autonomías departamentales; y el “Cabildo de los dos millones”, en julio de 2007, en la ciudad de El Alto de La Paz, en defensa de la sede de gobierno.

(d) *Consulta previa*: es un mecanismo institucional de carácter concertado, previo y obligatorio por el cual las autoridades de gobierno deben consultar a la ciudadanía, que participa de manera libre e informada, respecto a la explotación de recursos naturales en determinado territorio y sobre decisiones que pudieran afectar la calidad del medio ambiente. En las naciones y pueblos indígena originario campesinos la consulta previa, que no tiene carácter vinculante pero busca el consentimiento, debe realizarse respetando sus normas y procedimientos propios.

La Ley del Régimen Electoral establece un mecanismo por el cual el Órgano Electoral Plurinacional, a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), realiza la observación y acompañamiento de los procesos de consulta previa, de forma coordinada con las organizaciones e instituciones involucradas. Está prevista una norma específica que regule los procedimientos de consulta previa.

(e) *Asamblea Constituyente*: es un mecanismo institucional para la reforma total de la Constitución Política del Estado.

Como resultado de un prolongado proceso constituyente iniciado en 1990 con la “Marcha por el Territorio y la Dignidad” de los pueblos indígenas de tierras bajas, en Bolivia se eligieron 255 constituyentes en julio de 2006, los que elaboraron un proyecto de nueva carta fundamental hasta diciembre de 2007. Luego de conflictos y de escenarios de concertación con los prefectos y en el Congreso Nacional, se convocó a Referendo Nacional Constituyente en enero de 2009 para la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado. La norma prevé los mecanismos para la reforma total de la Constitución mediante convocatoria a Asamblea Constituyente.

(f) *Iniciativa legislativa ciudadana*: es un mecanismo institucional por el cual la ciudadanía puede presentar proyectos de ley y encauzar su tratamiento correspondiente por parte de la Asamblea Legislativa

Plurinacional. De este modo la iniciativa legislativa no queda reservada únicamente a los órganos del poder público.

El derecho ciudadano a la iniciativa legislativa se reconoció recién en el año 2004 con la reforma constitucional. Desde entonces diversos actores y sectores de la sociedad civil han presentado diferentes proyectos de ley. Este mecanismo se preserva en la nueva Constitución Política del Estado y su ejercicio está regulado en Reglamento por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

g) *Participación y control social*: es un mecanismo institucional reconocido en la Constitución Política del Estado, mediante el cual la sociedad civil participa en el diseño de las políticas públicas y ejerce el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, así como respecto a la calidad de los servicios públicos.

La nueva ley fundamental (artículos 241° y 242°) reconoce el derecho ciudadano a la participación y el control social. Este mecanismo ha sido ya incorporado en las leyes del Órgano Electoral Plurinacional, del Órgano Judicial, del Régimen Electoral y en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Está prevista la aprobación de una Ley de Participación y Control Social que establezca el marco general para su ejercicio.

## **De la democracia pactada a la democracia cooptada**

Posteriormente a la aprobación de la NCPE, se pone en evidencia un desencanto social sobre el accionar del gobierno, simultáneamente a una mayor exigencia social respecto al proceso de cambio, que ha sido asumido como propio por el conjunto de las organizaciones sociales y la mayor parte de la ciudadanía, cuyo referente fundamental es la propia Constitución Política del Estado. Estos se constituyen en aspectos centrales de la coyuntura abierta a partir de los hitos de diciembre de 2009, cuando fueron reelectos el Presidente y Vicepresidente con el 64% de la votación, y las elecciones de autoridades municipales y departamentales de abril de 2010, que permitieron al partido gobernante el control de seis de los nueve gobiernos departamentales y la

gran mayoría (220) de los 337 gobiernos municipales del país, aunque solamente en siete de las nueve capitales de departamento.

Expresamos como déficit en varias áreas los elementos que en mayor medida influyen en este desencanto y que son centrales para entender el contexto político y social boliviano: en primer lugar, un *déficit de sustento ideológico*, con grandes contradicciones entre el paradigma constitucional del Vivir Bien con la práctica gubernamental de tinte desarrollista, que no ha logrado proponer una modificación del patrón de desarrollo ni llevar adelante un cambio del modelo económico, más allá de la mayor presencia estatal en esta esfera.

En segundo lugar, un *déficit de pluralidad* cuando el gobierno, en una búsqueda de hegemonía y copamiento partidario, demuestra poca o ninguna tolerancia al debate de ideas dentro del llamado proceso de cambio, o a propuestas y tendencias que no coincidan con las oficiales, generando una especie de autismo en la conducción política, que no escucha las demandas de las organizaciones ni de la opinión pública para el ejercicio de su mandato. Utiliza las “cumbres de las organizaciones” como un mecanismo de ratificación de la agenda oficial de gobierno, y reemplaza los espacios tradicionales de las organizaciones sociales.

La gestión de gobierno parece enfrascada en consolidarse en base a la distribución de cuotas y ejercicio de poder, sin mayor apertura a preocupaciones y propuestas que vienen de la sociedad civil, cuyas organizaciones sufren una fuerte arremetida de cooptación e instrumentalización en función de los intereses gubernamentales. Las propias autoridades gubernamentales han manifestado que no puede existir independencia de las organizaciones sociales por ser éste “su” gobierno.

La dureza con que se ataca a autoridades locales que no son afines al partido de gobierno, su abierto enfrentamiento a las organizaciones sociales que disienten o a movimientos populares que generan conflictos por utilizar medidas de presión al exigir sus demandas, han llegado a extremos como el excesivo uso de la fuerza pública en el

caso del bloqueo de rutas de los pobladores de Caranavi en los Yungas de La Paz o de la represión a la VIII Marcha Indígena en la zona de Chaparina. El estilo autoritario del gobierno contrasta con los propios preceptos de la nueva Constitución, así como con la elaboración y aprobación, sin debate, deliberación pública ni participación social, de la mayoría de las leyes sancionadas en este período, muchas de ellas de carácter estructural en función de poner en práctica la nueva CPE.

En tercer lugar, luego de concluido el primer período del Presidente Morales —caracterizado por la ocupación física del poder (con una larga y difícil situación de enfrentamiento a una oposición regional) y el lanzamiento de las medidas de cambio mencionadas al inicio—, durante el cual durante el cual desde las organizaciones sociales y la ciudadanía dio una especie de tregua a sus demandas económicas y sociales, priorizando el respaldo político y principista al gobierno, se pone en evidencia un *déficit de gestión y resultados*, en la medida en que no se perciben cambios sustanciales en las condiciones de vida y la cotidianidad de la población, ni señales concretas de que se produzcan en el futuro y en condiciones de sostenibilidad.

Finalmente debe mencionarse un *déficit de institucionalidad* para enfrentar tanto la gestión cuanto los cambios estructurales que demanda la nueva CPE. Más bien se ejercita una conducción estatal de tinte populista centrada en el liderazgo del Presidente Evo Morales, en lugar de construir una institucionalidad que sustente el proceso de cambio. Asimismo, hay ausencia de instituciones estatales que puedan ser contrapeso real al poder del Ejecutivo, que, independientemente de quién ocupe la presidencia del Estado, puedan recoger, procesar y atender las demandas de la sociedad en cumplimiento de su rol y funciones públicas

La necesaria adecuación del marco jurídico hasta ahora vigente a los preceptos de la nueva Constitución Política del Estado marca un escenario de febril *elaboración y aprobación de leyes y normas inferiores* conexas tanto de carácter estructural y orgánico-institucional como sectoriales, con el desafío de incorporar en ellas de manera

coherente los ejes fundamentales del proceso de cambio, que su contenido responda al interés nacional en el mediano y largo plazo y no solo a la estrecha visión inmediateista actualmente dominante, y que en su elaboración participe efectivamente la sociedad con sus propuestas y mediante una amplia deliberación que hasta ahora no se ha dado.

En ese contexto, mantener la independencia de las *organizaciones de la sociedad civil* respecto del Estado y fortalecer sus capacidades de interpelación y propuesta es otro desafío, particularmente frente a las condiciones ya descritas de su instrumentalización por parte del gobierno, pero también para superar la tendencia creciente de sus liderazgos de asumirlos como etapa de transición para obtener puestos políticos en el aparato público u otros beneficios personales y de grupo.

Desde la visión más profunda de construcción de la democracia, es poco probable que el mero crecimiento económico permita contener, por sí mismo, las exigencias y previsiones populares por una mejora en sus condiciones de vida. Tal vez se pueda decir que la revolución ha sido nuevamente postergada, pero la redistribución en cuanto a aspiraciones va a persistir y podría reaparecer en condiciones explosivas y desestabilizantes.

## CONCLUSIONES

El desarrollo práctico de la aplicación del Nuevo Modelo Económico Social, Comunitario y Productivo ha producido resultados que no parecen avanzar hacia los objetivos que el discurso oficial postuló como situaciones intermedias en la construcción del Vivir Bien. En cierto sentido, estos resultados nacen de la inverosimilitud y desavenencia de la propia teoría del Vivir Bien, asumida por el gobierno, con la realidad objetiva del capitalismo atrasado.

El evidente incumplimiento de las previsiones gubernamentales —en el sentido de que sus políticas conducirían a la superación no solo del patrón de acumulación primario exportador, sino del capitalismo—, parte de las contradicciones evidentes que ha producido la implementación de la noción del Socialismo Comunitario —que sirve como guía de la planificación estatal—, basada en la expansión de la economía capitalista con la noción del Vivir Bien de la corriente “pachamámica” del gobierno que, inicialmente, asumía una postura escéptica respecto a las virtudes de un modelo que promueva la expansión de la producción y el consumo como forma de satisfacer las necesidades de la sociedad, principalmente porque ella atentaría contra el frágil equilibrio de la naturaleza.

En la medida en que no es creíble que la construcción del modelo y de sus políticas específicas no haya tenido consciencia de esta contradicción, solo podemos concluir que la incorporación de la noción

del Vivir Bien en el discurso gubernamental tiene únicamente un propósito político electoral, aunque algunos teóricos del régimen caigan en la tentación de asignarle el carácter de un enunciado performativo.

Como la noción del Socialismo Comunitario desconoce que las contradicciones del capitalismo surgen de su naturaleza como producción material basada en la explotación del trabajo ajeno, en la práctica, al promover la presencia dominante del extractivismo en manos del capital transnacional, no lo supera sino que lo contiene, lo postula aunque lo denomine de otra manera. Por ello, es negada la posibilidad de que la Economía Plural basada en la convivencia solidaria de los distintos modos de producción discorra en armonía con la naturaleza.

La promoción de las unidades “comunitarias” o “informales” —como las micro y pequeñas empresas urbanas y rurales, la producción mercantil de agricultores campesinos y las empresas familiares—, en el marco de la economía capitalista dominante y en convivencia armónica con “los otros dos sectores” —empresarial y estatal— desconoce las tendencias a la concentración y centralización del capitalismo, que se exacerban en épocas de crisis. El desarrollo de la contradicción entre las fuerzas económicas capitalistas y la pequeña producción mercantil subsumida a la acumulación capitalista provoca que las fracciones de clases intermedias —comerciantes, pequeños productores extractivistas e industriales con acumulación incipiente, medianos productores de agricultura comercial de exportación etc. —, que demandan mejores condiciones para competir, pugnen por controlar el Estado. En ausencia de cambios importantes en la propiedad de los medios de producción, esas demandas derivan en la aplicación de medidas que incrementan su ganancia y les permiten cierto nivel de acumulación a través de la depresión de los salarios, la precarización de las condiciones laborales, la afectación de los derechos de pueblos y comunidades indígenas, e incluso la flexibilización de la legislación medioambiental, sin mencionar su ingreso creciente en actividades ilegales como el contrabando y el narcotráfico.

En ese marco de imposibilidad de incrementar internamente el excedente y dirigirlo al incremento de la producción, la “redistribución” de la riqueza —ambicionada por las políticas del gobierno— acaba recurriendo a la única solución alternativa: afectar a los trabajadores que generan riqueza para la acumulación capitalista: los asalariados.

De ese modo, las acciones estatales en la economía, limitadas a superar “las fallas del mercado” mediante la aplicación de paradigmas neoliberales —principalmente la orientación exportadora, la estabilidad monetaria y la priorización de la inversión extranjera— y la implementación de una limitada redistribución de la renta fiscal, resultan funcionales a la permanencia del patrón de acumulación primario-exportador. Por ello no se puede esperar que la presencia estatal, así sea con la nacionalización de muchas industrias, promueva la difusión paulatina del socialismo.

La información demuestra un incremento del excedente controlado por el Estado; empero, pese a su importante magnitud y a su sostenido incremento en el tiempo, debido a la orientación de la política gubernamental, aquel no ha sido utilizado para establecer las condiciones necesarias para su sostenibilidad futura. Lo que resulta más grave es que, al no haberse dirigido a la inversión productiva —que conllevaría la ampliación y modernización de los medios de producción—, los trabajadores fueron expuestos a un mayor esfuerzo físico y a la precarización de sus salarios y demás condiciones laborales.

Los datos relativos al uso del excedente muestran que se priorizó el gasto en detrimento del uso productivo o la acumulación del capital productivo en forma de inversión. El gasto de consumo de los capitalistas, el consumo de trabajadores de sectores improductivos y el gasto improductivo del Estado absorbieron el excedente producido por el trabajo productivo en detrimento de la Formación Bruta de Capital Fijo. Más aún, se puede observar que la tendencia a la transferencia de una parte del excedente hacia otras economías a través de las vías comerciales se ha ido agudizando a causa de la orientación de las políticas económicas, que han desbaratado la protección de la economía interna

con el propósito de persistir en el fortalecimiento de una economía “hacia afuera”, que permite, en la actualidad, la obtención de rentas extraordinarias por la explotación de recursos naturales.

Los datos relativos al ingreso de los trabajadores revela, además, que los ingresos de los trabajadores no asalariados de ramas como el comercio y servicios —es decir, ubicados en la esfera de la circulación mercantil y que, por tanto, no coadyuvan a la acumulación del capital— subieron comparativamente más que los salarios de los asalariados, y que se patentiza la agudización de la distorsión presente hace tiempo en la economía nacional, consistente en el predominio de las actividades denominadas “terciarias”.

La evolución más favorable del ingreso de importantes sectores de trabajadores independientes —a partir de políticas de fomento aplicadas en los últimos años, como el acceso al crédito, exenciones, subsidios, transferencia de capital fijo y otras— que es apropiado en su integridad por el mismo trabajador, está permitiendo que algunos segmentos de ellos se conviertan en pequeños capitalistas que obtienen excedentes acumulables merced a la explotación del trabajo ajeno. Este fenómeno es perceptible en algunas actividades como la minería, el comercio de contrabando, la agricultura comercial y el transporte en áreas urbanas.

En definitiva, estos resultados no nos acercan a ese estadio denominado del Vivir Bien, en que la convivencia social y de los seres humanos con la naturaleza discurre armoniosa y pacíficamente, sino que configuran una sociedad capitalista atrasada, en la que el predominio del capital extranjero convive con la producción mercantil subordinada de los pequeños productores, y ambos se asientan en la explotación de la fuerza de trabajo asalariada. Por lo mismo, el promotor de esa sociedad, el Estado, dista también mucho de ser el “Estado integral” en que desaparece la diferencia entre aparato político clasista y sociedad civil, y muestra los rasgos menos sublimes de un Estado de clase que promueve y defiende la acumulación capitalista.

La concepción acerca del período de transición corona todo ese razonamiento idealista contradictorio, al identificarlo con la construcción de un Estado Plurinacional como la representación general de la sociedad. Este supuesto no representa nada distinto de la noción burguesa de Estado como representación de los “intereses generales de la sociedad”; por ello, llevado a la práctica, omite las acciones de resistencia de la clase capitalista a toda política que atente contra su dominación.

# BIBLIOGRAFÍA

## **ABI – Agencia Boliviana de Información**

2012 “Tribunal de Cochabamba niega Amparo Constitucional a brasileña D’Andrea en contra de Papelbol” [en línea]. Disponible en: <http://www3.abi.bo/nucleo/noticias.php?i=2&j=20120628212727> [1 de julio, 2012]

## **Arce Catacora, Alberto**

2011 *El Nuevo Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo*. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

## **Arze Vargas, Carlos**

2102 *Universalización de la salud a costa de los trabajadores: Reestructuración de la CNS*. La Paz: CEDLA.

## **Bautista, Rafael**

2010 “¿Qué significa el “Vivir Bien”?” [en línea]. Rcci.net/Globalización. Disponible en: <http://rcci.net/globalizacion/2010/fg951.htm> [25 de agosto, 2012]

## **BCB – Banco Central de Bolivia**

2012 “Memoria 2011” [en línea]. Disponible en: <http://www.bcb.gob.bo/webdocs/publicaciones/memorias/memoria2011/capitulo%203.pdf> [5 de junio, 2012]

## **BCB**

2011a “Memoria 2010” [en línea]. Disponible en: <http://www.bcb.gob.bo/webdocs/publicaciones/memorias/memoria%202010/presentacion.pdf> [10 de mayo, 2012]

## **BCB**

2011b “Estado de la deuda externa pública. Al 31 de diciembre de 2011 [en línea]. Disponible en: <http://www.bcb.gob.bo/webdocs/2012/Publicaciones/goi/Informe%20Anual%202011.pdf> [1 de junio, 2012]

## **Bravo, Patricia y Cris Gonzáles**

2009 “El socialismo comunitario refundará Bolivia. Habla el canciller boliviano David Choquehuanca”, en *Rebelión* [en línea]. Disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=82600> [25 de agosto, 2012]

## **Comibol – Corporación Minera de Bolivia**

2012 *Proyectos de inversión de la Corporación Minera de Bolivia*. La Paz: Comibol.

## **CEDLA – Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario**

2012a Boletín *Control Ciudadano* núm. 19, La Paz.

## **CEDLA**

2012b “Dossier de Empleo y Condiciones Laborales” [disco compacto]. La Paz: CEDLA.

## **CEDLA**

2011 *Encuesta urbana de empleo 2008-2010*. La Paz: CEDLA.

## **CEDLA**

2006 Boletín *Control Ciudadano* núm. 5, La Paz.

## **Delgadillo Pacheco, Miguel**

2012 *¿Inversiones petroleras? 1996-2006*. La Paz: Fundación Libertad.

## **Diario La Razón**

2010 “Productores se disputan la sede de una planta procesadora de cítricos”. Sección Ciudades, p. 1, La Paz, 29 de abril.

## **EBIH – Empresa Bolivia de Industrialización de Hidrocarburos**

2012 *Audiencia Pública 2011*. La Paz: EBIH.

## **Escalera, Saúl**

2010 *Industrialización del gas en Bolivia. Saga de una ilusión nacional postergada*. La Paz: Plataforma Energética [en línea]. Disponible en: <http://plataformaenergetica.org/sites/default/files/SAULESCALERA%20INDUSTRIALIZACION%20GAS.pdf> [15 de mayo, 2012]

**Escobar, Silvia**

2009 *Situación de los ingresos laborales en tiempos de cambio*. La Paz: CEDLA.

**Flores, Margarita**

2007 “Los seguros públicos en Bolivia” La Paz: Ministerio de Salud y Deportes. Unidad de Seguros Públicos [en línea]. Disponible en: [http://www.google.com.bo/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&sqi=2&ved=0CGEQFjAF&url=http%3A%2F%2Fwww.lachealthsys.org%2Fdocuments%2Fevents%2Fhonduras06%2Fseguro\\_Universal\\_Materno\\_Infantil\\_SUMI\\_Bolivia\\_M\\_Flores.pps&ei=51ThT\\_mXLqeS0QHLxeziAw&usg=AFQjCNGKt8-7MyAMX5blCrrcPdUf9H6jA&sig2=-SdT5KIPzYI6QM5xneCcTg](http://www.google.com.bo/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&sqi=2&ved=0CGEQFjAF&url=http%3A%2F%2Fwww.lachealthsys.org%2Fdocuments%2Fevents%2Fhonduras06%2Fseguro_Universal_Materno_Infantil_SUMI_Bolivia_M_Flores.pps&ei=51ThT_mXLqeS0QHLxeziAw&usg=AFQjCNGKt8-7MyAMX5blCrrcPdUf9H6jA&sig2=-SdT5KIPzYI6QM5xneCcTg)

**García Linera, Álvaro**

2011a *Las empresas del Estado. Patrimonio colectivo del pueblo boliviano*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

**García Linera, Álvaro**

2011b *Las tensiones creativas de la revolución. La quinta fase del Proceso de Cambio*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

**García Linera, Álvaro**

2010 *Socialismo comunitario: Un aporte de Bolivia al mundo*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

**García Linera, Álvaro**

2009 *El papel del Estado en el Modelo Nacional Productivo*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

**García Linera, Álvaro**

1996 “3 retos al marxismo para encarar el nuevo milenio”, en Raquel Gutiérrez y Jaime Iturri (editores), *Las armas de la utopía*. La Paz: CIDES-UMSA.

**Huanacuni Mamani, Fernando**

2010 *Buen Vivir/ Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*. Lima: CAOI.

**Inchauste Sandoval, Christian**

2010 *Hacia una política de industrialización del gas natural en Bolivia*. La Paz: CEDLA.

**INE – Instituto Nacional de Estadísticas**

2011 *Anuario Estadístico 2010*. La Paz: INE.

**INRA – Instituto Nacional de Reforma Agraria**

2012 Boletín *Somos Tierra* núm. 2, La Paz.

**INRA**

2011 *Informe de Gestión 2010. Logros y resultados*. La Paz: INRA, Unidad de Planificación y Desarrollo Institucional.

**INRA**

2010 *Informe de Rendición de cuentas*. Santa Cruz: INRA

**INRA**

s/f *La tierra tiene nombre de mujer*. La Paz: INRA.

**MC – Ministerio de Comunicación**

2012 *Segundo año del Estado Plurinacional. Informe del Presidente Evo Morales ante la Asamblea Legislativa Plurinacional*. La Paz: MC.

**MDRAyMA – Ministerio de Desarrollo Rural Agua y Medio Ambiente**

2008 *Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria*. La Paz: MDRAyMA.

**MDRAyMA**

2007 *Revolución Rural, Agraria y Forestal*. La Paz: MDRAyMA.

**Medina, Javier**

2012 “Suma qamaña, Vivir Bien y de vita beata”. La Paz: Círculo Achocalla.  
Disponible en: <http://www.circuloachocalla.org/suma-qamana-vivir-bien-y-de-vita-beata/> [12 de marzo, 2012]

**MEFP – Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y MDPyEP – Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural**

2012 *Las empresas estatales en el Nuevo Modelo Económico de Bolivia*. Segunda edición. La Paz: MEFP.

**MEFP**

2011a *Revista Economía Plural* núm. 2.

**MEFP**

2011b *Memoria de la Economía Boliviana 2010*. La Paz: MEFP.

**MEFP**

2011c *Boletín de Ingresos Tributarios 2010*. La Paz: MEFP.

**MEFP**

2006 *Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien*. La Paz: MEFP.

**MHE – Ministerio de Hidrocarburos y Energía**

2013 *Audiencia Pública Gestión 2011*. La Paz: MHE.

**MHE**

2009 *Estrategia Boliviana de Hidrocarburos*. La Paz: MHE.

**MMM – Ministerio de Minería y Metalurgia**

2011a *Memoria 2010*. La Paz: MMM.

**MMM**

2011b *Informe de Gestión 2010*. La Paz: MMM.

**MMM**

2010 *Memoria Anual 2006-2009*. La Paz: MMM.

**MSD – Ministerio de Salud y Deportes**

2010 *Plan Sectorial de Desarrollo 2010-2020. Hacia la salud universal*, La Paz: MSD.

**Ormachea, Enrique**

2010 *Soberanía alimentaria en Bolivia entre el discurso y la realidad*. La Paz: CEDLA.

**Pacheco Balanza, Diego**

2009 “Avances en soberanía y seguridad alimentaria en Bolivia”, en: ABDES (editor), *Modelos y políticas públicas de desarrollo sostenible en Bolivia*. La Paz: ABDES.

**Periódico Cambio**

2012 “Estudio revela que no es viable instalar Azucarbol en Bermejo”. Sección Economía, p. 1. La Paz, 7 de septiembre.

**Periódico Opinión**

2012 “García Linera llama al pueblo a movilizarse contra paro médico”. Sección El País, p. 1, La Paz, 8 de mayo.

### **Prudencio Böhr, Julio**

2012 “OEA y seguridad alimentaria: la oportunidad perdida”. La Paz: Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica [en línea]. Disponible en: [http://www.sudamericarural.org/files/exploraciones\\_12.pdf](http://www.sudamericarural.org/files/exploraciones_12.pdf) [30 de agosto, 2012]

### **Quispe, Aline**

2012 “Gobierno prevé garantizar hasta 2015 la seguridad alimentaria”. Periódico *La Razón*, Sección Economía, p. 1, La Paz, 8 de julio.

### **Rebelión**

2010 “25 postulados para entender el “Vivir Bien” [en línea]. Disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=100068> [25 de agosto, 2012]

### **UDAPE – Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas**

2012 “Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas” Vol 22. Actualizado en diciembre de 2012 [en línea]. Disponible en: [http://www.udape.gob.bo/index.php?option=com\\_content&view=article&id=151:dossier-de-estadisticas-sociales-y-economicas&catid=41](http://www.udape.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=151:dossier-de-estadisticas-sociales-y-economicas&catid=41) [15 de diciembre, 2012]

### **UDAPE**

2011 “Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas” Vol 21. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (1980 - 2010) [en línea]. Disponible en: [http://www.udape.gob.bo/portales\\_html/dossierweb2011/htms/CAP07/c070209.xls](http://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierweb2011/htms/CAP07/c070209.xls) [31 de agosto, 2012]

### **Urioste, Miguel**

2011 *Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia*. La Paz Fundación Tierra.

### **Vicepresidencia del Estado Plurinacional**

2012 “Gobierno y Cao acuerdan ampliar la frontera agrícola para garantizar soberanía alimentaria” La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional [en línea]. Disponible en: <http://www.vicepresidencia.gob.bo/gobierno-y-CAO-acuerdan-ampliar-la> [31 de agosto, 2012].

### **Wikileaks Bolivia**

2012 “George Soros usa a Jindal para especular con la bolsa!” [en línea]. Disponible en: <http://www.wikileaksbolivia.org/index.php/nacionales/37-corrupcion/618-george-soros-usa-a-jindal-para-especular-con-la-bolsa> [15 de mayo, 2012]

### **YPFB – Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos**

2012 *Plan Estratégico Sector de Hidrocarburos 2009-2016*. La Paz: YPFB.

### **YPFB Corporación**

2010 *Plan Estratégico Corporativo 2011-2015*. La Paz: YPFB.

### **YPFB Corporación**

2009 *Plan de Inversiones 2009-2015*. La Paz: YPFB.

### **Zuleta, Juan Carlos**

2011 “La verdad sobre la industrialización del litio, cuestionada” [en línea]. HidrocarburosBolivia, com. Disponible en: <http://www.hidrocarburosbolivia.com/nuestro-contenido/noticias/39661-la-verdad-sobre-la-industrializacion-del-litio-cuestionada.html> [15 de mayo, 2012]