

**La planificación económica en  
una sociedad abigarrada.  
Bolivia en tiempos del Movimiento al Socialismo (MAS)  
(2006-2021)**  
*Economic planning in a “variegated society”.*  
*Bolivia in times of the Movement Towards Socialism (MAS)*  
*(2006-2021)*

**Por Aín Huerquén Mora\***

**Fecha de Recepción:** 13 de diciembre de 2023.

**Fecha de Aceptación:** 18 de febrero de 2025.

**RESUMEN**

El presente artículo de investigación tiene como objetivo principal poner en perspectiva histórica la planificación económica boliviana en el siglo XXI, particularmente con la llegada al gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) en el 2006 hasta su interrupción debido al golpe de estado del año 2019 y con la recuperación del mismo tras la asunción de Luis Arce Catacora como presidente en noviembre de 2020. Para ello, en primer lugar, se desarrolla una caracterización de la sociedad boliviana a partir del concepto de “sociedad abigarrada” de René Zavaleta Mercado. Luego, a modo de síntesis, se utilizan conceptos

de este autor para comprender el devenir histórico de Bolivia desde la Revolución de 1952 hasta la implementación de las políticas neoliberales en la década de 1980. En la tercera y cuarta sección se encuentra el centro del análisis de este trabajo. Por un lado, se explica las políticas y estrategias de planificación en los sucesivos gobiernos del MAS desde 2006 hasta 2019 y, por otro lado, los resultados en materia económica bajo tres ejes distintos: crecimiento económico y estabilidad macroeconómica, transformación estructural y mejoras sociales. Para el eje sobre crecimiento económico y estabilidad macroeconómica se exponen resultados del Producto Bruto Interno (PBI) y su tasa de crecimiento anual, el saldo

---

\* Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Doctorando en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes. Maestrando en Economía Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: amora@fcecon.unr.edu.ar

comercial, la incidencia de la demanda interna y la demanda externa, el resultado de las cuentas estatales, la formación bruta de capital fijo y la inversión extranjera directa. Para el eje de transformación estructural se analiza el PBI según actividad económica, la tasa de crecimiento de los distintos sectores económicos y las exportaciones según actividad económica y su composición a lo largo del periodo. Por último, para las mejoras sociales se expone la evolución del salario mínimo, el coeficiente de Gini y la evolución de la pobreza extrema. Los datos son de elaboración propia y se usa como fuentes al Instituto Nacional de Estadística (INE), el Banco Central Boliviano (BCB), el Banco Mundial (BM) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). A partir de estos resultados, en la última sección se sintetizan las conclusiones sobre los alcances y limitaciones de la planificación boliviana en este periodo y se resaltan los aspectos centrales en materia económica del nuevo Plan 2021-2025.

**Palabras clave:** *Planificación Económica, Desarrollo Económico, Bolivia.*

## **ABSTRACT**

The main goal of this article is to analyze Bolivia's economic planning during the XXI century, from a historical point of view. Specially the period when the Movement Towards Socialism (MAS) was in the government, which went from 2006 until its interruption due to the coup d'état of 2019 and then in 2020 with the assumption of Luis Arce Catacora as president in November 2020. In the first section, a characterization of Bolivian society is carried out based on the concept introduced by René Zavaleta Mercado "variegated society". In the second part, more categories from this author are used to understand the historical development of Bolivia from the 1952 Revolution to the implementation of neoliberal policies in the 1980s. The third and fourth sections are the main part of the paper.

The planning policies and strategies applied during the successive MAS governments, from 2006 to 2019, are explained. Additionally, the economics results from those policies were divided into three branches: economic growth and macroeconomic stability, structural transformation and social improvements. Different indicators were taken into consideration in each branch. In the economic growth and macroeconomic stability branch, the indicators used were: The Gross Domestic Product (GDP) and its annual growth rate, the trade balance, the incidence of internal demand and external demand, the result of the state accounts, the gross fixed capital formation and the foreign direct investment. For structural transformation the measures displayed were: the composition of the GDP according to the economic activities, the growth rate of the different economic sectors and exports according to economic activity and their evolution throughout the period. Finally, for social improvements, the variables analyzed were: the evolution of the minimum wage, the Gini coefficient, and the evolution of extreme poverty. Different sources of data were used such as the National Institute of Statistics (INE), the Bolivian Central Bank (BCB), the World Bank (WB) and the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). The last section summarizes the conclusions on the scope and limitations of Bolivian planning based on the show results, and introduce the economic highlights aspects of the new 2021-2025 Plan.

**Keywords:** *Economic Planning, Development Economics, Bolivia.*

## **Introducción**

### **¿Cuántas naciones caben en una nación? El concepto de sociedad abigarrada de Zavaleta Mercado**

El estudio de la planificación económica en Bolivia requiere entender lo heterogénea

que es su sociedad. Plurinacional, plurilingüe y multiétnica, Bolivia se nos presenta como varias naciones dentro de un mismo territorio. Por ende, la idea de Estado y sociedad en Bolivia debe emanar de esta compleja base social. En este marco, Rene Zavaleta Mercado evidenció los límites de los conceptos occidentales sobre sociedad civil y propuso para el caso boliviano el de “sociedad abigarrada” (Puente, 2008).

Una formación social abigarrada es un proceso de totalización orgánica incompleta del modo de producción dominante al nivel productivo, y de una unificación aparente de todo lo que no ha sido transformado en su sustancia social, pero se contiene bajo la dominación de un Estado o régimen superestructural que demarca los horizontes del sistema actual. En la medida en que las sociedades abigarradas se caracterizan por tener un Estado más o menos aparente y una diversidad de comunidades culturales y de producción, son también sociedades donde los procesos de construcción de lo nacional, a nivel cultural y sobre todo a nivel político, son procesos inconclusos o parciales (Tapia, 2002).

El corolario de este fenómeno es una configuración societal de lógicas civilizatorias que conviven de manera desarticulada y donde ninguna logra imponer su proyecto hegemónico sobre la otra. Estas relaciones, lejos de ser una coexistencia pacífica, son de dominación y exclusión. En este sentido, no se logra la homogenización, articulación e integración que se requiere para llevar adelante procesos de nacionalización exitosos en sociedades capitalistas, sino más bien se produce una heterogeneidad mal compuesta por la dominación. Aquí se manifiesta el carácter inacabado de la nación y el Estado boliviano. En Bolivia existen al menos 30 idiomas y/o dialectos regionales, dos idiomas que son lengua materna del 37% de la población (el aymara y el quechua), y cerca del 62% de la población se identifica con algún pueblo originario (Puente, 2008).

Según Zavaleta, la modernización capitalista del Estado boliviano y la nación ha sido incompleta en el siglo XX por su carácter excluyente y no democrático. Las instituciones estatales de carácter republicano-liberal no lograron ni quisieron incluir la diversidad social, más bien desarrollaron un tipo de “Estado aparente”, un estado sin una nación producida mediante la autodeterminación social (Zavaleta Mercado, 1990).

En este sentido, los levantamientos anti-neoliberales de principios del siglo XXI que expresaron las múltiples naciones contenidas en el territorio boliviano, demandan igualdad política y, en esta demanda, interpelan al nuevo Estado surgido de ese proceso. A diferencia de las experiencias antineoliberales de otras latitudes que contienen un fuerte rechazo a la política institucional (como por ejemplo, la insurrección en Argentina con “el que se vayan todos”), en Bolivia las demandas sociales expresan el reclamo por la inclusión y el reconocimiento por parte del Estado: en términos liberales (ciudadanización), por la soberanía no enajenada (mediante la nacionalización), y por la descolonización estatal (mediante reconocimiento de las instituciones y de las prácticas organizativas no liberales) (Puente, 2008).

En este contexto de movimientos anti-neoliberales, emerge un instrumento político denominado “Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP)” liderado por el sindicalista cocalero y de origen aymara Juan Evo Morales Ayma. El MAS-IPSP ha gobernado Bolivia desde enero de 2006, tras su primera victoria en las elecciones de diciembre de 2005 hasta el golpe de Estado en noviembre de 2019, y luego en noviembre de 2020 con la victoria de Luis Arce en las elecciones de octubre de ese año.

Estos sucesivos gobiernos demostraron un alto grado de planificación estatal y una marcada incidencia del Estado Nacional en el devenir político y económico de Bolivia. Pero

antes de meternos en el tema central de este artículo, revisemos el periodo previo para entender la potencialidad de la planificación del MAS-IPSP, sus resultados y sus límites.

### **Bolivia antes del MAS-IPSP: de la Revolución Proletaria al Neoliberalismo**

De la noción de sociedad abigarrada emerge el concepto de “masa”, entendida por Zavaleta Mercado como una de las manifestaciones de la existencia del bloque nacional-popular que se constituye en coyunturas de crisis. La masa se define como sociedad civil en acción, es decir, en “un estado patético, sentimental y épico de unificación” (Zavaleta Mercado, 1990, pág. 83). En el periodo estudiado por nuestro autor (antes del gobierno neoliberal de 1985), la constitución de la masa se desarrolla por medio de la centralidad proletaria, donde el proletariado minero es el protagonista de las transformaciones sociales y logra irradiar la clase obrera.

En este sentido, la historia de Bolivia, al menos a partir de la década de 1940, se desarrolla bajo un duelo entre el ejército y la clase obrera. Es decir, que es una historia entre un bloque represivo (en su máximo sentido) y otro bloque que está bajo la dirección de la clase obrera, aunque dentro de los límites de una hegemonía incompleta (Zavaleta Mercado, 1983). En los años 40’ la experiencia acumulada en las décadas anteriores sumadas a la crisis del aparato represivo oligárquico y la emergencia de la izquierda partidista le dieron poder al movimiento sindical<sup>1</sup>. Este sujeto co-

lectivo se había convertido en revolucionario y proclamaba al socialismo como una alternativa social a conquistar. Un ejemplo de esto es el Congreso de Pulacayo de 1946 que determinó la incursión del proletariado minero en la política parlamentaria. La singularidad del caso boliviano es que los mineros hicieron su ingreso a la política vía sindicato y no vía partido, lo que produjo una característica histórica que coloca al sindicato y al sistema partidario en igualdad de condiciones, o incluso, en una escala superior (Rodríguez Ostria, 2001).

Sobre estas bases organizativas, la insurrección de abril de 1952 terminó por consolidar la leyenda minera. Se convirtieron en la indiscutida cabeza organizativa e ideológica de la Central Obrera Boliviana (COB) y fueron protagonistas en las políticas económicas y sociales del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) entre 1952-1956<sup>2</sup>. Pero la

---

se habían limitado a una mirada acotada de su propia mina o lugar de trabajo, pero sus experiencias y estrategias futuras apuntaban hacia una mirada crítica de la sociedad en su conjunto.

- 2 El 9 de abril de 1952, luego de tres días de luchas entre obreros y mineros por un lado y el ejército por otro, el MNR pudo asumir el poder en codirigencia con la COB. El gobierno comenzó a aplicar una serie de medidas que cambiarían la estructura económico-social y política del país: se nacionalizó la gran minería quitándole las riquezas a los monopolios imperialistas, se implementó el sufragio universal que incluyó al 70% de la población que había sido ignorada por ser analfabeta, se aplicó una Reforma Agraria que terminó con el latifundio y todas sus formas, se financiaron planes para terminar con la monoproducción y se construyeron carreteras. Los ingresos de la minería, ahora en manos del Estado, fueron desviados a otros sectores para iniciar una incipiente industrialización. Sin embargo, la

---

1 En junio de 1944, durante el gobierno de Gualberto Villaroel, cuando su número ascendía a unos 40.000, los mineros dieron un paso organizativo importante al estructurar la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB). Se observaba un cambio de época: históricamente, los mineros

participación en los aparatos estatales y la lealtad con el partido gobernante duró hasta fines de 1956, cuando el poder ejecutivo se embarcó en una política de estabilización monetaria que afectó gravemente el nivel de vida minero (Rodríguez Ostría, 2001). Los mineros fueron particularmente activos en el derrocamiento del presidente Víctor Paz Estenssoro en noviembre de 1964, pero la coyuntura no permitió una mayor democratización social que era lo que esperaban y se llenó, en cambio, de militares autoritarios. La situación no amedrentó a los mineros, quienes ingresaron a una fase de mayor radicalidad.

Luego del golpe militar autoritario de 1971 a 1982, se abrió entre 1982 y 1985 una brecha durante el gobierno de la izquierdista Unidad Democrática y Popular (UDP). Esto, de forma paradójica, significaría el ocaso del sindicalismo minero. En los primeros años de la década de 1980 se retomaron las demandas mineras de una mayor democracia social y de políticas económicas redistributivas. Sin embargo, contrario a lo que el movimiento sindical esperaba, la nueva situación comenzó a cuestionar la cultura política del sindicalismo minero (y, por lo tanto, del movimiento obrero en general). La llamada “apertura democrática” permitió constatar los límites para expandir la democracia sindical dentro de los nuevos moldes de democracia “formal”. Como resultado, la confianza minera en sus métodos de lucha, en sus dirigentes y en general en la izquierda boliviana, terminó por debilitarse (Rodríguez Ostría, 2001).

---

producción minera descendió a menos de la mitad entre 1952 y 1960 y, consecuentemente, se produjo una crisis económica. La Reforma Agraria tampoco tuvo los efectos esperados: mientras los campesinos esperaban los títulos de las propiedades expropiadas a los terratenientes, la producción disminuyó a valores ínfimos.

Bajo este contexto de crisis, emerge la Nueva Política Económica (NPE) en 1985. La implementación de este programa apuntaba

más allá de la estabilización macroeconómica y se articulaban con un proyecto de gran alcance, destinado a sustituir los componentes residuales del discurso Nacionalista Revolucionario (NR), sus sujetos y el Estado “heredado desde el año” de la Revolución Nacional del ‘52, por un nuevo bloque de poder y un nuevo modelo de normalidad (Stefanoni, 2009, págs. 311-312).

La Nueva Política Económica (NPE) establecía la clausura del modelo de desarrollo capitalista de Estado implementado desde 1952; la transferencia de las empresas públicas a manos privadas (capitalización y privatización)<sup>3</sup>; mayores libertades al capital financiero (liberando las tasas de interés y eliminando las barreras para-arancelarias); una serie de reformas fiscales (abandono de medidas de control de precios de varios productos y nuevo régimen de precios y tarifas para los bienes y servicios del sector público); una nueva política cambiaria (devaluación y liberalización del mercado cambiario); un sistema de concesiones para uso y aprovechamiento de los recursos naturales; y una reforma en el sistema de seguridad

---

3 En 1992, se establece el proceso de transferencia de empresas y otros activos del Estado al sector privado (DS 22836 y Ley 1339). En 1994 se crea el marco legal para privatizar empresas públicas en sectores monopólicos. Se capitalizan 5 de las 6 empresas públicas más importantes de Bolivia en los sectores eléctricos (ENDE), de telecomunicaciones (ENTEL), transporte (ENFE y LAB) e hidrocarburos (YPFB). Entre 1994 y 1999, se privatizan 53 empresas públicas (sin considerar empresas cerradas, transferidas o dadas en concesión) (Martínez Erades, 2018).

social<sup>4</sup>. Asimismo, se impone un fuerte recorte del gasto público en salud y educación, congelamiento de sueldos y clausura de empresas estatales “ineficientes” (Burbano de Lara, 2009; Muriel & Jemio, 2010).

En materia laboral se estableció, a través del Decreto Supremo 21.060, la libre contratación y negociación de salarios entre empresas y trabajadores, derogando disposiciones que garantizaban la estabilidad laboral. El mencionado decreto determinó transitoriamente la llamada “racionalización” del empleo que se centraba en la “relocalización”, aplicada principalmente por el sector público (Stefanoni, 2009). En consecuencia, el antiguo Estado “intervencionista” da paso al capital extranjero como locomotora económica y adquiere el papel de mendigo internacional y de policía local encargado de disciplinar a las “clases peligrosas” (García Linera, 2001). El Estado se convertía en el portavoz de la nueva discursividad neoliberal: modernización, eficiencia y racionalidad se convirtieron en los postulados base del nuevo diagrama social.

Los reformistas pudieron aplicar el modelo de liberalización debido a tres factores principales: en primer lugar debido al shock hiperinflacionario de 11.750% en 1985 y la crisis macroeconómica profunda<sup>5</sup>; en segundo lugar, a través de un sistema de partidos que

operó como una “democracia pactada”<sup>6</sup>; y, por último, debido a la implementación de programas de compensación a los perjudicados del modelo de ajuste estructural avalado por los organismos internacionales (FMI y Banco Mundial).

Los resultados socioeconómicos fueron devastadores: una balanza comercial negativa durante casi todo el periodo (con exportaciones poco diversificadas e importaciones de manufacturas), aumento del déficit público (mermaron los ingresos públicos de la venta de hidrocarburos debido a las privatizaciones), caída del salario real y un crecimiento del PBI (promedio de 3,8% en la década de 1990) que no tiene efectos significativos sobre los niveles de pobreza (Martínez Erades, 2018).

Debido al declive del protagonismo de la COB, buena parte de la clase obrera boliviana no se expresó públicamente a partir del cuerpo de su organización (o al menos no solo mediante este medio) sino que lo hizo a través de otras estructuras fragmentadas que reconfiguran su identidad y su capacidad autoorganizativa, como por ejemplo las estructuras territoriales. De hecho, el ocaso neoliberal fue propiciado por grupos sociales diversos que se

---

4 En 1996, se aprueba la Ley de Pensiones (Ley 1732) que implica la transformación de un sistema de pensiones de reparto simple a un sistema de capitalización individual, con administración privada (Martínez Erades, 2018).

5 Siguiendo la idea de Perry Anderson, “*existe un equivalente funcional al trauma de la dictadura militar como mecanismo para inducir democrática y no coercitivamente a un pueblo a aceptar las más drásticas políticas neoliberales: la hiperinflación*” (Anderson, 2003, pág. 27).

---

6 La denominada “democracia pactada” se dio entre 1985 y 2002 y se caracterizó por una formación de gobierno que estuvo condicionada al juego de las alianzas que pudieron establecer los tres partidos dominantes: el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Acción Democrática Nacionalista (ADN) y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). Este régimen político, sumado al consenso con los grupos empresariales de mayor envergadura y la élite cruceña, dio a Bolivia una estabilidad política con pocos antecedentes en su historia republicana y fue el sustento de la reforma radical del modelo boliviano hacia una economía de mercado (Burbano de Lara, 2009).

opusieron a las privatizaciones del agua (2000) y el gas (2003).

El corolario de estas luchas son las revitalizaciones de estos movimientos sociales y del movimiento obrero en general. Particularmente, un actor central será el sindicato campesino (por medio del movimiento cocalero) que logra superar los intereses corporativos y permite gestar una nueva fuerza social que llegaría en poco tiempo a convertirse en la primera fuerza electoral del país: El Movimiento al Socialismo (MAS-IPSP) (Puente, 2008).

Es decir, que la crisis estatal neoliberal generó el surgimiento de nuevas formas de organización de las masas que se expresaron mediante estructuras de autoorganización y movilización que contenían diferentes memorias de lucha. Si bien lo indígena campesino mostró capacidad hegemónica para formular un proyecto político de los subalternos, esta fuerza no actuó de forma aislada sino en conjunto con otras fuerzas sociales: los cooperativistas mineros, obreros fabriles, vecinos, comerciantes, estudiantes y segmentos de las clases medias urbanas (García Linera, 2004).

Para García Linera, la revolución de 1952 tuvo características democratizadoras y descolonizadoras al promover la inclusión ciudadana a través de la ampliación de los derechos sociales y políticos, pero supuso una homogenización de la población fundada en el mestizaje, con criterios modernizadores basados en un estado monocultural. El nacionalismo revolucionario fue un proyecto nacional concebido por clases medias urbanas, cuyo bloque nacional-popular estuvo basado en la alianza de esta intelectualidad urbana con el proletariado minero (Puente, 2008). En ese sentido, el gobierno del MAS-IPSP se presenta distinto: puede planificar porque profundiza la democratización y descolonización al incluir desde las estructuras estatales a las diferentes lógicas civilizatorias que componen Bolivia, es decir, a la sociedad abigarrada.

## **De la resistencia a la toma del Estado: la planificación posneoliberal (2006-2019)**

En junio del 2006, cinco meses después de que Evo Morales fuera nombrado presidente ganando la elección con el 53,72% de los votos, el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) presenta el Plan Nacional de Desarrollo que posteriormente sería debatido en talleres realizados en todo el país con la participación de organizaciones sociales, indígenas campesinas, productores, empresarios, ciudadanos y académicos. El resultado final fue sancionado por Decreto Supremo y publicado en 2007.

Siguiendo a Lira (2006), los modelos de planificación durante los gobiernos del MAS-IPSP tienen un estilo tradicional basado en generar una imagen-objetivo luego de un análisis de diagnóstico. La imagen-objetivo al derivarse del proyecto político y de los acuerdos sociales surge y se fundamenta en la ideología de los grupos involucrados en esos acuerdos. El resultado de esta planificación es un modelo referencial deseable de alcanzar que expresa las propuestas del proyecto político. Finalmente, en este esquema analítico, el plan es objeto de control y evaluación para analizar la medida en que se están cumpliendo los objetivos propuestos y eventualmente modificar los instrumentos de política, los programas y proyectos de inversión que se están implementando.

Toda la planificación se caracteriza por ser prospectiva, es decir, contiene una reflexión estructurada y sistemática acerca de las alternativas futuras del país mediante la interacción organizada entre el Estado y los movimientos sociales teniendo como objetivo principal la construcción de visiones de futuro estructuradas, transformadoras y con posibilidades de realización (Medina Vásquez, Becerra, & Castaño, 2014).

El plan 2007 se basaba en cuatro pilares divididos en sus respectivos capítulos: Bolivia

Digna (estrategia socioproductiva), Bolivia Democrática (estrategia de poder social), Bolivia Productiva (estrategia económica) y Bolivia Soberana (estrategia de relacionamiento internacional). En particular, para el logro de las metas económicas<sup>7</sup>, el Plan Nacional de Desarrollo propone:

1. La transformación de la matriz productiva nacional,
2. Políticas nacionales productivas,
3. La revolución de la producción diversificada e integrada basada en el trabajo y el conocimiento,
4. La vinculación y articulación productiva y social del país y
5. El Apoyo a la producción (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2007).

Este enfoque establecía como prioritario en términos estratégicos la transformación del modelo productivo del país y la necesidad de volver a ubicar al Estado como actor central del nuevo modelo de desarrollo nacional. Las estrategias productivas ambicionaron trascender el patrón de desarrollo heredado gracias a la transformación, integración y diversificación productiva, mayores niveles de valor agregado, la priorización de la demanda interna y el eslabonamiento de diferentes modos de organización y producción existentes bajo parámetros que consideren la discriminación histórica y existente en el acceso a tecnologías, financiación y conocimiento (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2007).

La planificación económica se centraba en crear una “Bolivia productiva” donde la nueva matriz, liderada por el Estado, debía ser estructurada en tres grandes sectores:

- Un primer sector compuesto por los sectores estratégicos generadores de excedente (hidrocarburos, minería, electricidad y el resto de recursos naturales).
- Un segundo sector centrado en las esferas generadoras de empleo e ingresos (sector agrario, transformación industrial de manufacturas, turismo y vivienda).
- Un tercer sector compuesto por las ramas transversales de infraestructura y apoyo a la producción (transporte, telecomunicaciones, el sistema nacional de financiación del desarrollo y el sistema nacional de innovación).

La dinámica propuesta era la siguiente: los sectores estratégicos estarían controlados por el Estado mediante empresas públicas y alianzas con entidades multinacionales, pero, en cualquiera de los casos, el Estado mantendría los derechos preferenciales de propiedad, definiría las líneas estratégicas de acción y fijaría los volúmenes y precios de exportación y las rentas derivadas para el tesoro boliviano. En un segundo momento, las rentas derivadas de los sectores estratégicos servirían para, primero, redistribuir los ingresos del país, especialmente hacia los sectores más vulnerables, y segundo, para potenciar los sectores generadores de empleo e ingresos (segundo sector). Estos últimos serían los encargados de desarrollar la nueva matriz productiva y romper con el modelo primario exportador. Los sectores transversales (tercer sector), por su parte, mejorarían la productividad general a través de mejoras tecnológicas y en el acceso a la financiación (De la Cruz Prego, 2019).

¿Cómo se plasmó este esquema a nivel práctico teniendo en cuenta las características de la sociedad boliviana? En primer lugar, el gobierno del MAS-ISPS creó un marco legal que propiciaba el desarrollo (De la Cruz Prego, 2019). Sumado al plan ya citado, el gobierno del MAS-IPSP aprobó vía referéndum la Nueva Constitución Política del Estado en el año 2009 que establecía a Bolivia

---

7 En este trabajo, por cuestiones de extensión, solo abordaremos cuestiones relacionadas a aspectos socioeconómicos y no al debate social sobre el buen vivir o a los avances en materia social, ambiental o cultural.

como Estado Plurinacional<sup>8</sup>. En los aspectos vinculados al ámbito del desarrollo, el articulado de la constitución<sup>9</sup> establece la centralidad del Estado en la definición e implementación de la política económica boliviana, y somete, tanto a la actividad privada como a las entidades extranjeras, al interés general del pueblo boliviano. En segundo lugar, fija la necesidad de avanzar en la industrialización del país mediante la inversión pública, para lo cual remite a los sucesivos planes de desarrollo nacional. Y, por último, explicita la soberanía del Estado boliviano en la planificación y gestión de los sectores estratégicos, como los hidrocarburos, la minería, el agua y la energía (De la Cruz Prego, 2019).

En correlato a este cambio en el marco legal, el gobierno para el cumplimiento de las metas del plan 2007, implementó políticas que afectan estructuralmente la economía boliviana. En este artículo se ordenarán de acuerdo a los cinco ejes planteados en el plan:

### 1. Transformación de la matriz productiva

El gobierno del MAS-IPSP intervino en los tres sectores planteados no sólo a través de regulaciones sino mediante la aplicación de

nacionalizaciones y la creación de empresas públicas.

En el primer sector, la primera intervención fue en el sector hidrocarburos. La nacionalización<sup>10</sup> de los hidrocarburos se inició el 1 de mayo del 2006 a través de un Decreto Supremo (D.S.). El Decreto le da las herramientas al Estado para definir las condiciones, volúmenes y precios de la producción de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) tanto para el mercado interno como para el mercado externo. Para ese objetivo, el Estado adquirió el 50% (+1) de las acciones, y el 50% de los ingresos derivados (32% de IDH y 18% de regalías), con un recargo adicional del 32% a favor de YPFB, que dejaba a las petroleras multinacionales con un 18% de los beneficios. De esta manera, el Estado toma el control y la dirección de la producción, transporte, refinación, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización de hidrocarburos.

La nacionalización de YPFB y otras empresas estratégicas ha dado lugar a las corpo-

---

8 Debido al cambio constitucional, Evo Morales se volvió a plebiscitar en las urnas obteniendo el 64,22% de los votos y convirtiéndose en el primer presidente del Estado Plurinacional de Bolivia.

9 Este articulado está en el Apartado IV (Estructura y organización económica del Estado), en especial en el Capítulo Segundo, dedicado a la Función del Estado en la Economía y en el Capítulo Tercero, de Políticas Económicas, así como en las posteriores secciones dedicadas a las políticas fiscales, financieras, monetarias, de políticas sectoriales y de gestión de los recursos naturales.

---

10 En los decretos de nacionalización durante el gobierno del MAS-IPSP siempre se reconocen los derechos de los expropiados a recibir un pago compensatorio. El monto es establecido como resultado de un proceso de evaluación realizado, en un breve plazo, por una empresa independiente, en territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, en moneda nacional, al tipo de cambio oficial y deduciendo del mismo los montos que corresponden a los pasivos financieros, tributarios, laborales, comerciales, regulatorios, ambientales y sociales. En el caso de que las transnacionales consideraron que los pagos fueron insuficientes y recurran ante tribunales de arbitraje internacional, el carácter post-neoliberal de la política exterior boliviana ha residido en lograr que muchos de estos casos se resuelvan vía negociaciones bilaterales (Martínez Erades, 2018).

raciones, definidas como un conjunto de empresas públicas agrupadas bajo el liderazgo de YPFB, ENDE<sup>11</sup> y COMIBOL en el minero-metalúrgico. Todas estas operan en el sector estratégico a través de la explotación de los recursos naturales y generan excedentes que se dirigen a los otros dos sectores.

En el segundo sector centrado en las esferas generadoras de empleo e ingresos se han creado decenas de empresas nacionales. Las nuevas empresas públicas industriales centralizaron su localización para la formación de clústers<sup>12</sup>. La estrategia de industrialización de la minería en Bolivia se plasmó en el Plan Sectorial de Minería que se centró en tres ejes: i) puntuales nacionalizaciones, como las Fundiciones de Estaño en manos de Glencore y la Fundición de Antimonio en Vinto; ii) rehabilitación de complejos metalúrgicos, como el de Karachipampa de plomo y plata, la Fundición de Bismuto en Telamayu o la planta de ácido sulfúrico de Eucaliptus; y iii) impulso

de nuevos emprendimientos industriales con capital público, como el del Mutún con la Jindal Steel Power o la creación de la Dirección Nacional de recursos evaporíticos dentro de la COMIBOL para el desarrollo de las plantas de baterías de litio y cátodos (De la Cruz Prego, 2019).

La estrategia de industrialización minera ha pivotado en torno al desarrollo de tres grupos de cadenas de producción: i) las cadenas metalúrgicas-acopiadoras para la exportación, ii) los polos de industria metal-mecánica, y iii) las cadenas con vocación de encadenamientos industriales hacia delante (De la Cruz Prego, 2019).

En el tercer sector compuesto por las ramas transversales de infraestructura y apoyo a la producción existen las empresas públicas como ENDE para la electricidad, ENTEL<sup>13</sup> y ABE en telecomunicaciones, DAB para logística y gestión aduanera. En el transporte aéreo SABSA para la gestión aeroportuaria, BOA, la línea aérea de bandera y TAM, Transportes Aéreos Militares, cuyos vuelos establecen co-

---

11 Privatizada en 1995 en la presidencia de Sánchez de Lozada. A partir de 2006 se inicia el proceso de expropiación por el gobierno de Evo Morales que culminó en 2010. La Corporación ENDE y sus 11 filiales dominan el mercado, pero siguen existiendo empresas privadas responsables en torno al 20% de la producción, transmisión y distribución (Martínez Erades, 2018).

12 Algunos ejemplos son el Parque Industrial de Kallutaca donde está la planta ensambladora de QUIPUS y las plantas de YACANA, para el hilado de fibra de camélidos, SANK'AYU para la fundición de chatarra y la de EBIH para tuberías; en la zona cocalera del Chapare se localizan diversas empresas públicas del sector agro industrial (PAPELBOL, EEPAF y PROMIEL, LACTEOSBOL); y el parque industrial de Santivañez donde se concentran las plantas de las empresas públicas de las Fuerzas Armadas (Martínez Erades, 2018).

---

13 ENTEL fue privatizada en 1995 por el gobierno de Sánchez de Lozada y se concedió a ETI - STET Internacional (Telecom Italia) el 50% de las acciones y la gestión de la empresa. Fue renacionalizada por el gobierno de Evo Morales Ayma en 2008. Actualmente, ENTEL provee servicios de telefonía fija y móvil, conexión a Internet y televisión satelital. Es la empresa líder en telecomunicaciones con el 44% del mercado. Debido a su mediterraneidad, Bolivia no puede acceder a Internet por cables submarinos sino que depende de la conexión que le ofrezcan los países limítrofes y el satélite Tupak Katari. Por ello, aunque ENTEL ha aumentado la potencia de 1.620 megabits por segundo en 2008 a 15.810 Mb/sec en 2014, la calidad del ancho de banda fijo sigue siendo la más baja de Sudamérica (Martínez Erades, 2018).

nexiones poco rentables con poblaciones menores y aisladas. En el sector financiero, aparte de las instituciones de gobierno y control, Bolivia dispone de un banco 100% estatal, el Banco Unión. En el campo de la Ciencia, Tecnología e Innovación destaca ABE, la Agencia Boliviana Espacial a cargo del Programa Satelital Tupak Katari, aunque también puede incluirse en este sector la empresa pública QUI-PUS, con una planta ensambladora de tablets, notebooks y smartphones.

Para la articulación de estas empresas públicas se creó en 2010, el Servicio de Desarrollo de las Empresas Públicas Productivas (SEDEM). El SEDEM se enfoca en responder a las dificultades encontradas, retardos y errores de gestión que cuestionaban la sostenibilidad de varias empresas públicas. En la práctica, el SEDEM actúa simultáneamente como una incubadora de empresas, como promotora-asesora-consultora y como órgano de control.

Sumado a esto, se creó el Fondo para la Revolución Industrial Productiva (FINPRO) en 2012 con la finalidad de financiar la inversión de “emprendimientos productivos del Estado” que generen excedentes. Las empresas públicas que financia FINPRO están orientadas a la transformación de la matriz productiva, es decir, financiando plantas industriales para la transformación de materias primas minerales, forestales o agroalimentarias expandiendo verticalmente la cadena de valor.

Por último, se establece en 2013 la Ley de la Empresa Pública donde se afirma que el carácter de las empresas públicas puede ser estratégico (aquellas cuya finalidad es producir excedentes económicos para financiar las políticas sociales) o social (su finalidad es crear empleos, prestar servicios, cubrir demandas insatisfechas o intervenir en el mercado para evitar distorsiones del mismo).

Este proceso de intervención estatal generó la creación de 34 empresas públicas (EP) desde 2007 a 2016. La distribución territorial

se caracteriza por una amplia concentración en el nivel central (32) y municipal (16), y solo dos empresas regionales y otras dos de ámbito departamental. Por último, existe una gran concentración del presupuesto de las EP, dos tercios del cual se destinan a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y el otro tercio al resto de las empresas (De la Cruz Prego, 2019).

En resumen, los procesos de nacionalización y de toma de control de buena parte de las industrias extractivas, junto con el desarrollo de un entramado de empresas públicas, han sido las principales líneas de consolidación institucional para una mayor presencia de lo público en el modelo productivo. De esta manera, lo planificado se materializa: las nacionalizaciones de los sectores estratégicos (hidrocarburos, minería y electricidad) favorecen el aumento significativo de los ingresos fiscales del Estado, lo que permite ejercer su papel redistribuidor en dos sentidos: primero, mediante una redistribución productiva hacia el segundo sector financiando las empresas generadoras de empleo y de desarrollo de nuevas industrias (industria, manufactura y artesanía, turismo, desarrollo agropecuario, vivienda, comercio y servicios); y, segundo, las nacionalizaciones permiten una redistribución social, que se materializa a través de programas sociales como el Bono Juancito Pinto, la Renta Dignidad, el Bono Juana Azurduy y las estrategias de reducción de la pobreza.

## 2. Políticas nacionales productivas

### 3. La revolución de la producción diversificada e integrada basada en el trabajo y el conocimiento

En cuanto a políticas nacionales productivas y la diversificación de la producción se desataca la creación de dos grandes complejos productivos en 2011 y 2012. El primer complejo está comprendido por el Fondo de Apoyo al

Complejo Productivo Lácteo-PROLECHE cuyo objetivo es conseguir que los productores de leche reciban un Precio Justo, promover el consumo de leche entre la población y erosionar el poder monopólico de la empresa transnacional PIL Andina S.L. El segundo complejo es el Complejo Productivo de la Caña de Azúcar centrado en la empresa pública Empresa Azucarera San Buena Aventura, con el objetivo de que alcance una cuota de 11% del mercado nacional permitiéndole hacer frente al control oligopólico del mercado que en estos momentos disfrutaban los escasos ingenios azucareros privados.

Sumada a la creación de estos complejos se establecen varias políticas fiscales, comerciales y financieras orientadas a la diversificación productiva. En cuanto a la política fiscal se destacan los incentivos a la exportación mediante el reembolso del IVA y otros impuestos asociados, las exenciones fiscales regionales para Oruro y Potosí y la implementación de zonas francas industriales (De la Cruz Prego, 2019).

Las políticas comerciales se centraron en dos nuevas alícuotas del 30% y el 40% orientadas a la protección de las principales industrias en desarrollo en materia textil (manufacturas de cueros, puertas, ventanas, bisutería, prendas y complementos de vestir) y de alimentos. Estos nuevos aranceles llegan a los topes fijados por la OMC, que oscilan entre un 40% y un 45% para toda la gama de productos terminados<sup>14</sup>. Además, el país cuenta con un Impuesto Especial a la importación de Hidrocarburos (IEH) y el Impuesto a Consumos Específicos (ICE) pensados para fomentar y proteger la industria hidrocarburífera nacional. De forma complementaria, se redujo al 0% en cantidad la importación de determinados productos

alimenticios en el marco de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria agropecuaria. También se aprobó una reducción arancelaria del 10% al 5% para la importación de equipos y accesorios de computación y electrodomésticos, para mejorar y facilitar la educación y el acceso a electrodomésticos de uso masivo (De la Cruz Prego, 2019).

Con respecto a las políticas financieras es relevante la creación del Banco de Desarrollo Productivo en 2007 y el Fideicomiso para el Desarrollo Productivo (FDP) cuyo objetivo principal es canalizar el financiamiento en los Complejos Productivos priorizados por el Gobierno así como otorgar créditos a micro y pequeños productores.

En este sentido, se crea en 2012 el ya citado Fondo para la Revolución Industrial Productiva (FINPRO) con duración de 30 años renovables y con un inicio de operaciones de USD 1.200 millones, monto que es invertido a través del Enfoque de Complejos Productivos Integrales, es decir, analizando los sectores con mayores posibilidades de activar el efecto multiplicador de la inversión y estimulando el encadenamiento productivo en el interior de un determinado sector o intersectorialmente (Martínez Erades, 2018).

Por último, vale destacar la creación de la Agencia de Desarrollo “Insumos Bolivia” que actúa como una central de compras de materias primas y productos que escasean en el mercado interno y son difíciles de adquirir debido al escaso poder de negociación que tienen las micro y pequeñas empresas. En este mismo sentido pero en el ámbito agropecuario se creó la Empresa de Apoyo a la Producción Alimentaria (EMAPA) que se encarga de abastecer el mercado interno de productos básicos y mejorar las condiciones de los pequeños y micro productores (Martínez Erades, 2018).

---

14 Hasta el año 2012, Bolivia mantenía una estructura arancelaria básica para las importaciones (0%, 5%, 10%, 15% y 20%).

#### 4. Vinculación y articulación productiva social del país.

En el 2011 se aprueba la Ley General de Transporte, cuyo objetivo es establecer y regular un servicio de transporte integrado a nivel nacional en las modalidades aérea, ferroviaria y acuática. Esta ley pone de manifiesto las inversiones que realizó en este periodo el gobierno de Evo Morales: ampliación de la flota de autobuses públicos, implementación del Teleférico que conecta El Alto con La Paz (inversión de USD 234 millones), el nuevo Ferrocarril Montero-Bulo (presupuesto de USD 250 millones), la carretera Trinidad-San Ignacio de Moxos y la adquisición de aviones que para la empresa estatal Boliviana de Aviación (BOA).

Paralelamente y evidenciando la búsqueda de soberanía tecnológica, el gobierno del MAS-IPSP realizó una inversión de USD 300 millones, financiados por EXIMBANK (China) para la creación del Satélite Túpac Katari. El objetivo del satélite es la ampliación de la cobertura de servicios de telecomunicación en el país.

#### 5. Apoyo a la producción:

Sumado a algunas estrategias explicadas en los apartados anteriores, cabe resaltar la creación del banco público Unión en 2012, el cual proporciona créditos a las micro y pequeñas empresas, asociaciones comunitarias y cooperativas. Asimismo, con la promulgación de la Ley de Servicios Financieros en 2013 se reorienta la actividad del sector financiero para que respalde las políticas estatales de desarrollo económico y productivo. En particular, se trata de un masivo proceso de “abaratamiento” del crédito con el que se espera (i) que sectores de la población hasta ahora excluidos de acceso a servicios financieros logren obtenerlos en términos y condiciones más favorables, así como (ii) que favorezca el desarrollo de microempresas y genere igual-

dad de oportunidades en el sector empresarial (Martínez Erades, 2018).

Estos ejes que guiaron a los dos primeros gobiernos del MAS-IPSP fueron reforzados con la publicación de la Agenda Patriótica 2025 en enero de 2013, tras siete años de gobierno. Aquí se inicia una nueva fase, es decir, una nueva forma de planificar el desarrollo boliviano. Esta planificación se plasma en la creación en el 2016<sup>15</sup> del Sistema de Planificación Integral del Estado<sup>16</sup> (SPIE) [Diagrama 1].

En el mediano plazo (cinco años) se implementa el Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien (PDES 2016), los Planes Sectoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien<sup>17</sup> (PSDI), los Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien<sup>18</sup> (PTDI), los Planes de Gestión Territorial Comunitaria para Vivir Bien<sup>19</sup> (PGTC), los Planes Estratégicos Institucionales (PEI), los Planes de las Empresas Públicas (PEP), las Estrategias de Desarrollo Integral (EDI) de regiones, los Planes Multi-

---

15 Dos años antes, en 2014, Evo Morales y Álvaro García Linera fueron reelegidos con el 61,36% de los votos.

16 Se define como un conjunto organizado y articulado de normas, subsistemas, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos para la planificación integral de largo, mediano y corto plazo del Estado Plurinacional.

17 Elaborados por el ministerio responsable del sector, articulando e integrando los Planes Estratégicos Institucionales, Planes Estratégicos Empresariales y Planes Estratégicos Corporativos de instituciones y empresas públicas bajo su tuición.

18 Son los planes de los gobiernos autónomos departamentales, regionales y municipales.

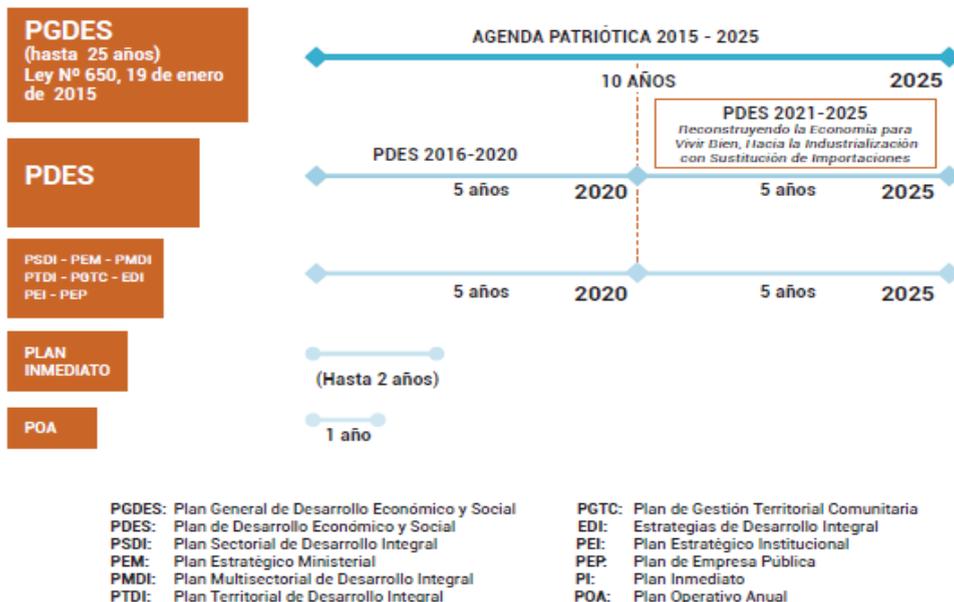
19 Planes referidos a las Autonomías Indígena Originaria Campesinas.

sectoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PMDI) y los Planes Estratégicos Ministeriales (PEM).

La planificación de corto plazo está constituida por los Planes Operativos Anuales (POA) y por los Planes Inmediatos con una duración de hasta dos años. El Ministerio de

Planificación del Desarrollo se constituye en el Órgano Rector del Sistema de Planificación Integral del Estado y es el responsable de formular el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) y el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES).

**Diagrama 1**  
**Sistema de Planificación Integral del Estado**



**Fuente:** Ministerio de Planificación del Desarrollo (2021)

El Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) (2016-2020), siguiendo los lineamientos de largo plazo de la Agenda Patriótica 2015-2025, pese a sus flaquezas retóricas<sup>20</sup>, profundiza y desarrollaba la estrategia

industrializadora del país planteada en el plan

chos de la Madre Tierra”, con exactamente la misma redacción de la Meta 2 del Pilar 10). Sumado a esto, algunas de las metas son poco específicas y de significado muy ambiguo (por ejemplo “Construir un ser humano integral para Vivir Bien”). Por último, en las acciones a realizar, no se especifica quién debe realizarlas. Se sobreentiende generalmente que es un organismo del Estado, o el Estado en su

<sup>20</sup> La delimitación de los pilares es muy difusa por lo que aparecen metas y resultados esperados muy similares o idénticos en diversos pilares (por ejemplo, la Meta 1 del Pilar 9 es el “Reconocimiento internacional de los dere-

anterior. Este plan 2016-2020 se basaba en 13 pilares<sup>21</sup>. En particular, en lo que respecta a la planificación económica, se centra en cinco Complejos Productivos Industriales Estratégicos asociados a los sectores estratégicos (hidrocarburos y minería): el complejo del gas asociado a la actividad económica del amoniaco, urea, gas licuado de petróleo, gas natural licuado y a la industria de la petroquímica; el complejo del acero; el complejo del litio relacionado con las baterías, la industria automotriz y el parque energético; el complejo metalúrgico con actividades vinculadas a la fundición e industrialización de minerales; y el complejo de la energía. Como complemento a estos complejos estratégicos se desarrolla la categoría de Complejos Productivos Territoriales asociados al según sector generador de empleo.

Todo este plan fue frenado por la crisis política tras los resultados del escrutinio de las elecciones presidenciales del 20 de octubre de 2019<sup>22</sup>.

---

conjunto, o incluso a veces, el conjunto de la sociedad boliviana (Martínez Erades, 2018).

- 21 1) Erradicación de la pobreza, 2) socialización y universalización de servicios básicos, 3) salud, educación y deporte, 4) soberanía científica y tecnológica, 5) soberanía comunitaria y financiera, 6) soberanía productiva con diversificación, 7) soberanía sobre los recursos naturales, 8) soberanía alimentaria, 9) soberanía ambiental, 10) integración complementaria de los pueblos, 11) transparencia en la gestión pública, 12) disfrute y felicidad y 13) reencuentro con el mar (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2016).
- 22 Los resultados preliminares del escrutinio otorgaron al MAS-IPSP el 45,7% de los votos frente al 37,8% del expresidente Carlos Mesa en base al recuento del 83,8% de las actas. Si seguía esta tendencia había ballota-

## Los resultados de la planificación boliviana

La transformación económica del MAS-IPSP en su planificación se puede sintetizar en tres grandes metas. Primero, el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica; segundo, la transformación de su modelo productivo de manera que transitaran de modelos primarios exportadores a modelos industriales y de servicios de alto valor añadido; y, por último, las mejoras en el plano social tales como el aumento del salario real, la redistribución del ingreso y la reducción de la pobreza. A continuación, se realizará un breve repaso de los resultados logrados en estos tres ámbitos.

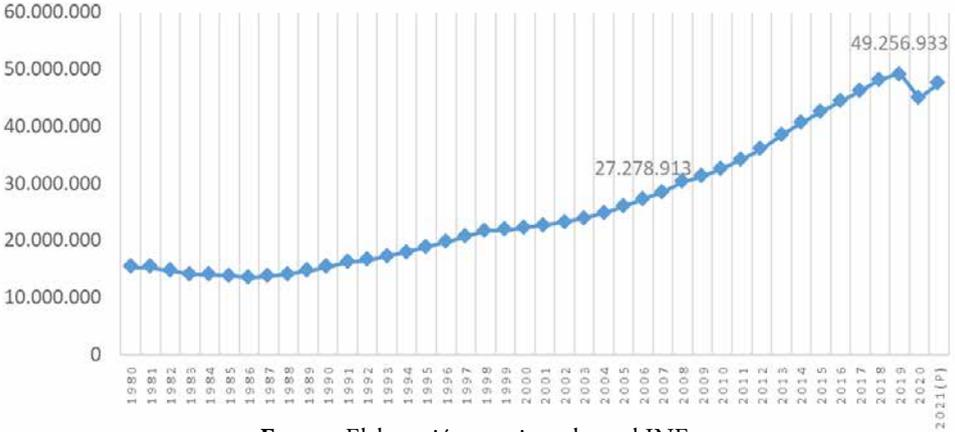
### i. Crecimiento económico y estabilidad macroeconómica

Entre 2005 y 2018, el crecimiento económico medio anual fue de un 4,67%, frente al 2,99% del periodo neoliberal (1985-2005). Este crecimiento mayor tuvo cierta volatilidad: su mínimo de crecimiento fue de 2,2% en el 2019 y su máximo de 6,8% en 2013 pero aun así fue más armónico comparativamente al periodo neoliberal. Desde 2006 a 2019, el PBI (en miles de bolivianos de 1990) pasó de Bs 27.278.913 a Bs 49.256.933 lo que representa una mejora del 80,57 % [Gráficos 1 y 2].

---

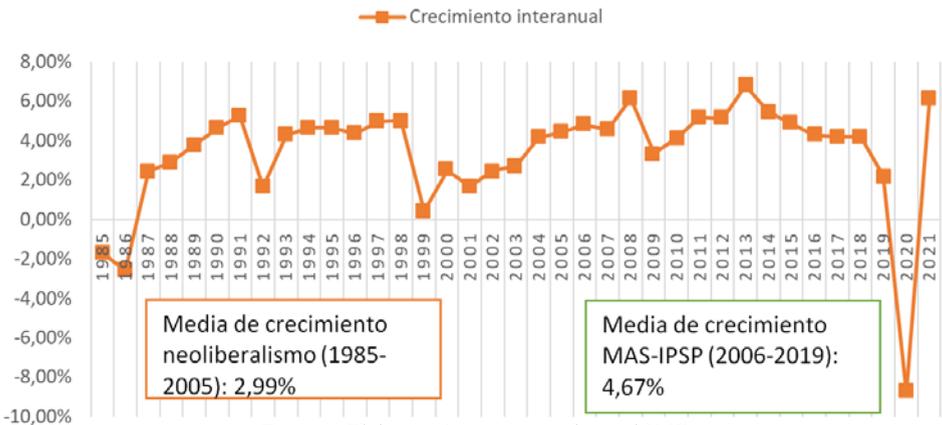
ge, pero cuatro días después, con el voto de la zona rural, Evo Morales fue proclamado vencedor con el 47,08% de los votos frente al 36,51% de Mesa. La oposición, que llevaba varias semanas denunciando el fraude decidió movilizar con el visto bueno de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En este contexto, un grupo de actores de diversa índole aprovecharon la situación para tomar el timón del movimiento de protesta. Las fuerzas armadas y dirigentes de la oposición persiguieron al presidente Evo Morales que decidió exiliarse (Lambert, 2019).

**Gráfico 1**  
**Producto Bruto Interno a precios de mercado (en miles de bolivianos de 1990)**



Fuente: Elaboración propia en base al INE.

**Gráfico 2**  
**Tasa de crecimiento anual del PBI 1985-2021**



Fuente: Elaboración propia en base al INE.

Dado el peso de la producción minera, la tendencia creciente que se mantuvo hasta 2014 se ha visto invertida en últimos años como consecuencia de la caída en los precios internacionales de las materias primas. A pesar de ello, Bolivia ha sido el país latinoamericano

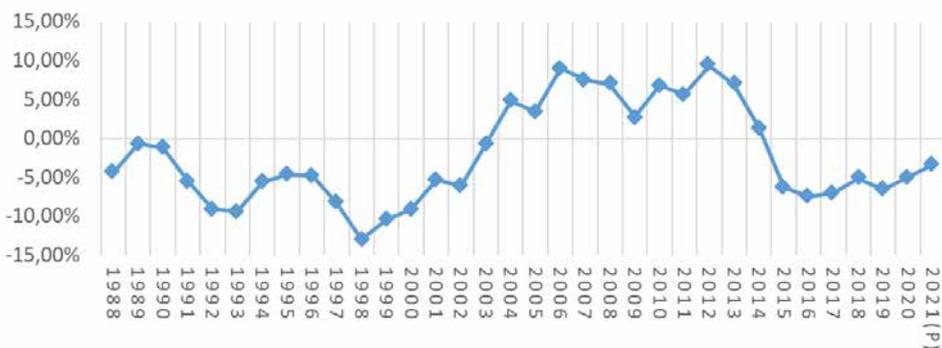
que mejor ha resistido el impacto y ha mostrado la mayor tasa de crecimiento de la zona en los últimos años (Martínez Erades, 2018). Sin dudas, la caída profunda del 2020 fue producto de la pandemia y de las medidas econó-

micas implementadas por el golpe militar que derrocó a Evo Morales.

El crecimiento económico de esta fase expansiva se puede dividir en dos etapas. Una primera etapa caracterizada por el empuje de la demanda externa de hidrocarburos, minería y manufacturas alimentarias, además de otros sectores dinámicos como el transporte, los servicios bancarios y la Administración Pública. Y otro segundo momento se presenta cuando la balanza comercial es negativa [Gráfico 3], donde el crecimiento se refuerza mediante la demanda interna, fruto de las políticas expansivas y redistributivas del Estado [Gráfico 4].

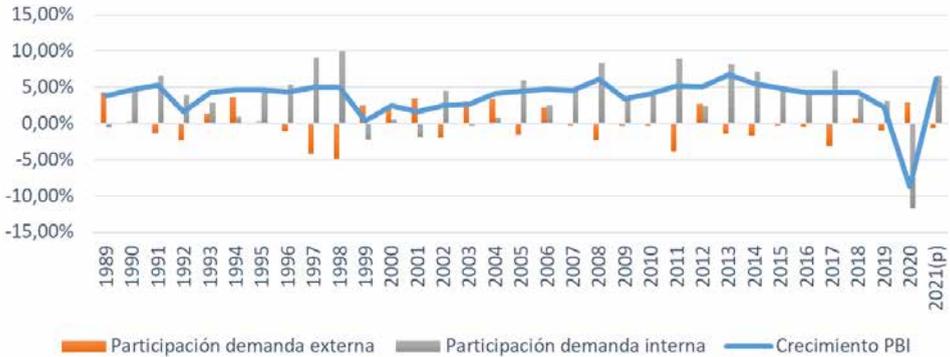
Entre 1989 y 2014 la demanda interna es la principal fuente de crecimiento, sin embargo, en el periodo del gobierno del MAS-IPSP (2006-2019) su participación en el crecimiento económico crece considerablemente, incidiendo en promedio en un 5,29% en el crecimiento económico entre 2006 y 2019, 2,5 puntos porcentuales más que el promedio de los quince años anteriores (3,23%). Por su parte, la demanda externa pasa de tener un aporte modesto, aunque positivo en el primer periodo (0,39% entre 1998 y 2005) a incidir negativamente en el periodo 2006-2019 (-0.62%).

**Gráfico 3**  
**Participación de saldo comercial en el PBI 1988-2021 (en porcentaje)**



**Fuente:** Elaboración propia en base a INE.

**Gráfico 4**  
**Incidencia de la Demanda Interna y la Demanda Externa**  
**en la variación del PIB 1989-2021 (en porcentaje)**



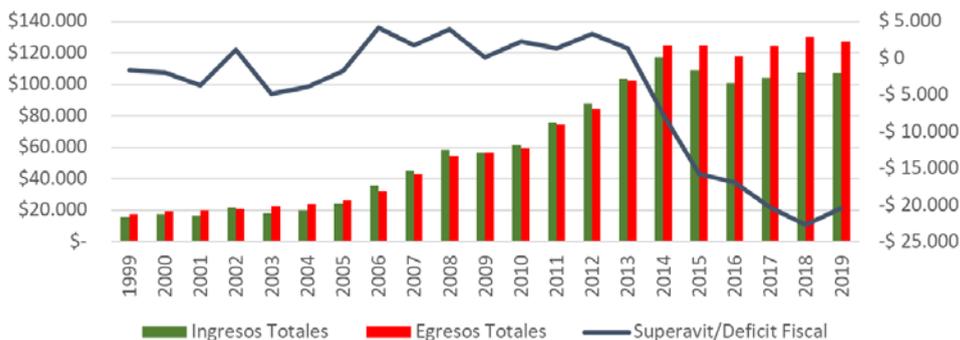
**Fuente:** Elaboración propia en base al INE.

Estas diferentes fases dentro del proceso de cambio también tuvieron su correlato en el ámbito fiscal [Gráfico 5]. En el periodo donde el sector externo fue más importante y guio el crecimiento (2006-2013) hubo superávit fiscal<sup>23</sup> mientras que cuando los ingresos por el

sector externo mermaron, el gobierno incurrió en déficit fiscales para mantener la inversión y el gasto social.

23 El superávit fiscal entre 2006 y 2013 está determinado por (i) los gravámenes a las actividades extractivas, particularmente, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y (ii) un contexto de alta cotización de los principales productos no renovables de exportación y grandes volúmenes de exportación de gas a Argentina y Brasil (Martínez Erades, 2018).

**Gráfico 5**  
**Ingresos totales, egresos totales (en millones de bolivianos, eje izquierdo)**  
**y superávit/déficit fiscal (en millones de bolivianos, eje derecho)**



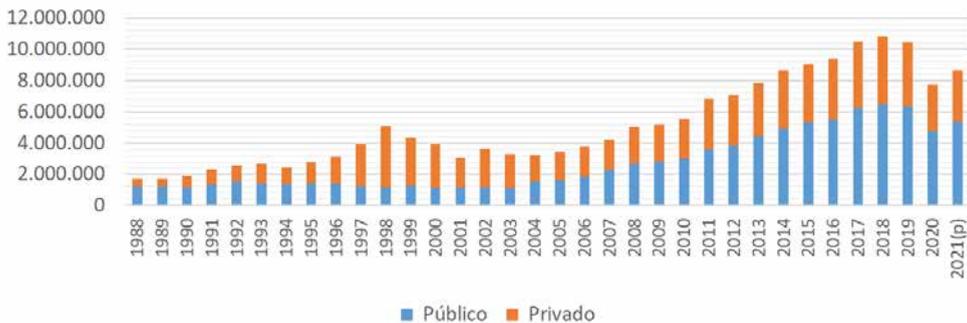
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Banco Central Boliviano.

Se puede afirmar que durante el gobierno del MAS-IPSP se ha producido una notable transformación de las fuentes de financiación del modelo de desarrollo boliviano. De esta manera, Bolivia ha transitado de un modelo de crecimiento sustentado en la demanda externa de materias primas y financiación externa (ayuda internacional, inversión extranjera directa y remesas) a un modelo más equilibrado, donde la demanda externa de materias primas sigue teniendo un peso importante, pero compensada por una demanda interna al alza. El gasto redistributivo y la inversión pública han sido factores determinantes en este auge de la demanda interna.

Un importante impulso para contrarrestar la balanza comercial negativa fue la creciente

formación bruta de capital fijo (FBKF). Esta variable tuvo una tendencia alcista y creció, en promedio, un 8,36% en el periodo 2006-2019 contra un 5,08% del periodo neoliberal 1989-2005. Mientras que la FBKF en el período 1988-2005 alcanzó un promedio del 15,25% del PBI, durante el periodo 2006-2019 representa, en promedio, un 18,8% del total. Su composición también varió: en el periodo 1988-2005 la inversión pública representó, en promedio, el 46,4% contra un 53,6% de la inversión privada mientras que en el periodo 2006-2019, 55,97% fue inversión pública y un 44,03% inversión privada. Sin embargo, en términos absolutos hay un marcado crecimiento [Gráfico 6].

**Gráfico 6**  
**Formación Bruta de Capital Fijo a precios constantes,**  
**1988 - 2021 (en miles de bolivianos de 1990)**



**Fuente:** Elaboración propia en base a INE.

En esta línea y conforme a los datos de la UNCTAD, el promedio de Inversión Extranjera Directa (IED) recibida en Bolivia durante el periodo entre 2006 y 2019 (13 años) es un 26,27% más que en los 20 años neoliberales (1985-2005). Así, Bolivia registra un promedio de USD 588 millones entre 2006 y 2019, superior al promedio de 310 millones registrado entre 1985 y 2005 [Gráfico 8]. Esto re-

sultaría paradójico para la teoría neoliberal: el auge de IED que se dio desde 1985 al 2005 como consecuencia del establecimiento de legislaciones muy favorables para los inversores extranjeros es menor al apogeo que se da durante el Gobierno del MAS-IPSP, marcado por legislaciones menos permisivas con el capital transnacional.

**Gráfico 8**  
**Inversión extranjera directa 1985-2021 (en millones de USD a precios corrientes)**



**Fuente:** Elaboración propia en base a UNCTAD

Por último, vale destacar que en términos de estabilidad macroeconómica uno de los logros más relevantes ha sido mantener la tasa de inflación más baja de Sudamérica. Siguiendo los datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), la inflación en el periodo 2006-2019 fue de 5,24% en promedio (con un máximo de 14% en 2008 y un mínimo de 1,83% en 2019).

Esta estabilidad, sumada a herramientas concretas de política monetaria y cambiaria<sup>24</sup>, modificó plenamente la cartera de depósitos bancarios: en enero 2006 el 84% de los depósitos bancarios y el 93% de los créditos estaban denominados en dólares (Martínez Erades, 2018) y en 2021 la situación se ha invertido completamente ya que el 86% de los depósitos y el 99% de los créditos están en pesos bolivianos. Esto se da en un contexto de dolarización en Latinoamérica donde hay países que usan el dólar como moneda de curso legal (Ecuador y El Salvador) y países donde los depósitos y créditos en dólares llegaron a ser superiores al 50% (Argentina, Uruguay y Perú, entre otros).

## ii. Transformación estructural

En lo que refiere a la transformación estructural, los resultados son discutibles. Si observamos el peso de cada sector en el PBI [Tabla 1] podemos afirmar, en términos generales, que aumentan los servicios de administración pública (en 2005 representaban el 14,68% del PBI y en el 2019 su representación asciende al 20,11%) y se reduce casi en la misma cantidad el peso de la industria (en 2005 representaba el 84,69% del PBI y en el 2019 su representación desciende al 79,18%).

Dentro de la industria los sectores que más caen son el petróleo crudo y gas natural (dentro de la cuenta extracción de minas y canteras), transporte, almacenamiento y comunicaciones y otras industrias (industria manufacturera). Por el contrario, las industrias que mejoran su performance son los minerales metálicos y no metálicos, servicios financieros y los productos agrícolas no industriales. La industria manufacturera reduce su participación en el producto (de 14,18% a 12,54%) lo que demuestra, en parte, las complicaciones a la hora de modificar la matriz productiva.

---

24 Se amplió el diferencial cambiario para desincentivar la conversión entre bolivianos y dólares mediante un impuesto del 0,15% a las transacciones financieras en moneda extranjera; se estableció una mayor discriminación en los coeficientes de reservas bancarias; se obligó a una provisión adicional del 1,5% para los préstamos en USD; y se mantuvo un tipo de cambio y un índice de precios estable (Martínez Erades, 2018).

**Tabla 1**  
**PIB a precios corrientes según actividad económica (en miles de bolivianos y %)**

ACTIVIDAD ECONÓMICA	2005	PP 2005	2019	PP 2019	2005-2019
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO (a precios básicos)</b>	<b>63.174.264</b>	<b>100,00%</b>	<b>236.378.809</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,00%</b>
<b>A. INDUSTRIAS</b>	<b>53.503.439</b>	<b>84,69%</b>	<b>187.162.966</b>	<b>79,18%</b>	<b>-5,51%</b>
1. AGRICULTURA, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA	9.083.204	14,38%	34.537.059	14,61%	0,23%
- Productos Agrícolas no Industriales	4.102.748	6,49%	19.114.243	8,09%	1,59%
- Productos Agrícolas Industriales	1.736.175	2,75%	5.330.929	2,26%	-0,49%
- Productos Pecuarios	2.245.232	3,55%	6.568.096	2,78%	-0,78%
- Silvicultura, Caza y Pesca	642.730	1,02%	2.189.588	0,93%	-0,09%
2. EXTRACCIÓN DE MINAS Y CANTERAS	7.584.917	12,01%	27.324.864	11,56%	-0,45%
- Petróleo Crudo y Gas Natural	4.916.471	7,78%	10.279.448	4,35%	-3,43%
- Minerales Metálicos y no Metálicos	2.668.447	4,22%	17.045.417	7,21%	2,99%
3. INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	8.955.517	14,18%	29.641.940	12,54%	-1,64%
- Alimentos, Bebidas y Tabaco	4.121.021	6,52%	16.058.141	6,79%	0,27%
- Otras Industrias	4.834.496	7,65%	13.583.799	5,75%	-1,91%
4. ELECTRICIDAD GAS Y AGUA	1.997.716	3,16%	6.128.363	2,59%	-0,57%
5. CONSTRUCCIÓN	1.695.405	2,68%	8.145.711	3,45%	0,76%
6. COMERCIO	5.091.879	8,06%	19.812.898	8,38%	0,32%
7. TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	8.676.271	13,73%	26.322.326	11,14%	-2,60%
8. ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS	7.176.495	11,36%	30.314.401	12,82%	1,46%
- Servicios Financieros	2.520.631	3,99%	15.506.323	6,56%	2,57%
- Servicios a las Empresas	2.049.481	3,24%	6.168.461	2,61%	-0,63%
- Propiedad de Vivienda	2.606.382	4,13%	8.639.617	3,65%	-0,47%
9. SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES Y PERSONALES	3.327.132	5,27%	10.601.246	4,48%	-0,78%
10. RESTAURANTES Y HOTELES	2.120.100	3,36%	7.061.011	2,99%	-0,37%
SERVICIOS BANCARIOS IMPUTADOS	-2.205.199	-3,49%	-12.726.853	-5,38%	-1,89%
<b>B. SERVICIOS DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA</b>	<b>9.275.002</b>	<b>14,68%</b>	<b>47.545.818</b>	<b>20,11%</b>	<b>5,43%</b>
<b>C. SERVICIO DOMESTICO</b>	<b>395.823</b>	<b>0,63%</b>	<b>1.670.024</b>	<b>0,71%</b>	<b>0,08%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a INE

Más allá de este enfoque entre los servicios de la administración pública y las industrias (en su mayoría identificadas con el sector primario y extractivo), hay que verificar en un periodo de crecimiento y estabilidad qué sectores tuvieron una tasa de crecimiento promedio superior a la media del PBI [Tabla 2]. Si tomamos todo el periodo (2006-2019), los sectores relevantes que crecieron más que la tasa media de crecimiento del PBI fueron los servicios financieros, la construcción, los servicios de la administración pública y los minerales metá-

cos y no metálicos (17,28%, 11,46%, 7,75% y 7,37% respectivamente). Por otro lado, el podio de los sectores que menos crecieron fueron la petróleo crudo y gas natural y restaurantes y hoteles (1,38%, 3,01% y 4,05%, respectivamente). Un resultado importante es que, con excepción de la coca y el petróleo crudo y el gas natural, no hay sector que no tenga una tasa media inferior a los tres puntos de crecimiento pese a varios años de inestabilidad económica a nivel mundial.

**Tabla 2**  
**Tasa media de crecimiento sectorial y del PBI 2006-2013, 2014-2019 y 2006-2019**

Actividades económicas	2006-2013	2014-2019	2006-2019
PRODUCTO INTERNO BRUTO (a precios de mercado)	5,14%	3,56%	5,75%
A. INDUSTRIAS	4,67%	3,31%	5,17%
1. AGRICULTURA, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA	2,19%	5,22%	4,30%
- Productos Agrícolas no Industriales	1,49%	3,87%	3,01%
- Productos Agrícolas Industriales	1,06%	9,21%	5,53%
- Coca	2,80%	0,09%	1,66%
- Productos Pecuarios	3,59%	5,50%	5,64%
- Silvicultura , Caza y Pesca	4,47%	2,22%	4,04%
2. EXTRACCIÓN DE MINAS Y CANTERAS	7,67%	-1,95%	3,63%
- Petróleo Crudo y Gas Natural	6,03%	-3,98%	1,38%
- Minerales Metálicos y no Metálicos	10,39%	0,78%	7,37%
3. INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	4,53%	4,15%	5,50%
- Alimentos, Bebidas y Tabaco	4,59%	4,63%	5,65%
- Otras Industrias	4,46%	3,63%	5,33%
4. ELECTRICIDAD GAS Y AGUA	5,86%	3,96%	6,67%
5. CONSTRUCCIÓN	11,49%	4,31%	11,46%
6. COMERCIO	4,35%	4,11%	5,33%

Actividades económicas	2006-2013	2014-2019	2006-2019
PRODUCTO INTERNO BRUTO (a precios de mercado)	5,14%	3,56%	5,75%
7. TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	5,34%	4,03%	6,15%
8. ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS, SEGUROS, BIENES INMUEBLES Y SERVICIOS PRESTADOS A LAS EMPRESAS	6,10%	5,30%	7,70%
- Servicios Financieros	14,70%	7,32%	17,28%
- Servicios a las Empresas	3,38%	3,79%	4,43%
- Propiedad de Vivienda	2,38%	3,93%	3,75%
9. SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES Y PERSONALES	3,12%	3,73%	4,14%
10. RESTAURANTES Y HOTELES	2,62%	4,11%	4,05%
SERVICIOS BANCARIOS IMPUTADOS	12,39%	7,09%	14,56%
B. SERVICIOS DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA	5,84%	5,49%	7,75%
C. SERVICIO DOMESTICO	2,43%	3,49%	4,24%

**Fuente:** Elaboración propia en base a INE

Para un análisis más certero, vale la pena diferenciar dos subperíodos distintos. En un primer subperíodo (2006-2013) los sectores con más peso que estuvieron por encima de la media del producto son la extracción de minas y canteras (petróleo crudo y gas crece un 6,03% y los minerales metálicos y no metálicos un 10,39%), la construcción (11,49%) y el sector financiero (un 6,10%). En cambio, en el segundo subperíodo (2014-2019) estos sectores pujantes frenaron o desaceleraron su producción: el sector de extracción de minas y canteras cae un 1,95% debido a la caída de la producción de petróleo crudo y gas y el de la construcción crece a una tasa media menor. Los sectores que están por encima de la media del PBI (que es una tasa menor a la del subperíodo anterior) son la agricultura, silvicultura

y pesca gracias al crecimiento de los productos agrícolas industriales que pasan de un 1,06% a una tasa del 9,21% y de los productos agrícolas no industriales que crecen a una tasa media del 3,87%. La industria manufacturera, el comercio y los servicios de la administración pública muestran una tasa media similar en ambos subperíodos.

Si a este análisis le sumamos el estudio de la cadena exportadora, se puede comprobar que hay varios cambios respecto al periodo neoliberal [Gráfico 9]. En primer lugar, hay una mayor proporción de la industria manufacturera en el peso total de las exportaciones: mientras que en el ciclo 1992-2006 pasa de 39,5% a 27,49% en el 2019 tiene un peso del 40,8%. La tendencia creciente se explica desde

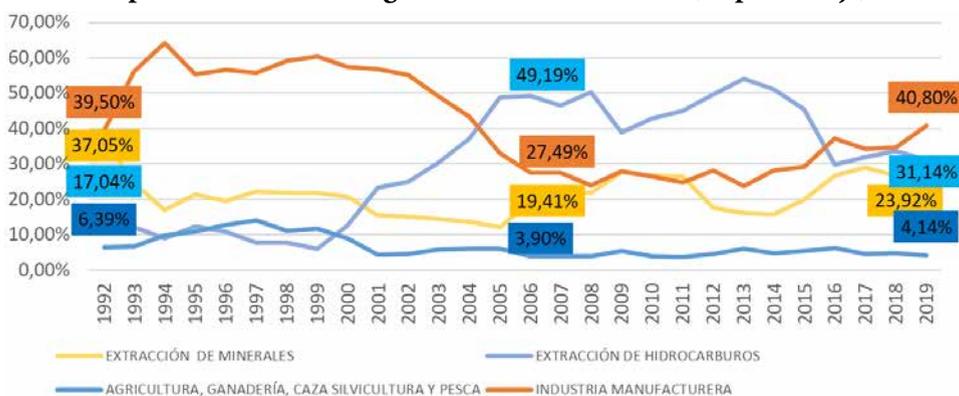
el 2013 donde comienza a formar mayor parte de la canasta exportadora.

En segundo lugar, hay un retroceso en el peso de las exportaciones de hidrocarburos (gas natural y combustibles) que se elevaron del 17,04% al 49,19% en el periodo neoliberal y que descienden al 31,14% durante los gobiernos del MAS-IPSP. Este retroceso se da

por la caída del valor de las exportaciones de gas natural desde el 2014.

Por último, la caída del peso de las exportaciones por extracción de minerales se revierte durante el proceso de cambio y, con fluctuaciones, pasa de representar el 19,41% en el 2006 al 23,92% en el 2019.

**Gráfico 9**  
**Exportaciones totales según actividad económica (en porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia en base a INE

Incluso, si analizamos la tasa media de crecimiento se observa que tanto la agricultura, ganadería, caza silvicultura y pesca, extracción de minerales y la industria manufacturera crecen

por encima de la tasa media de crecimiento de las exportaciones mientras que la extracción de hidrocarburos lo hace por debajo [Tabla 3].

**Tabla 3.**  
**Tasa media de crecimiento. Exportaciones y actividades económicas (en porcentaje)**

Actividad Económica	Tasa media de crecimiento (2006-2019)
EXPORTACIONES	8,24%
AGRICULTURA, GANADERÍA, CAZA SILVICULTURA Y PESCA	9,18%
EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS	2,59%
EXTRACCIÓN DE MINERALES	11,81%
INDUSTRIA MANUFACTURERA	15,69%

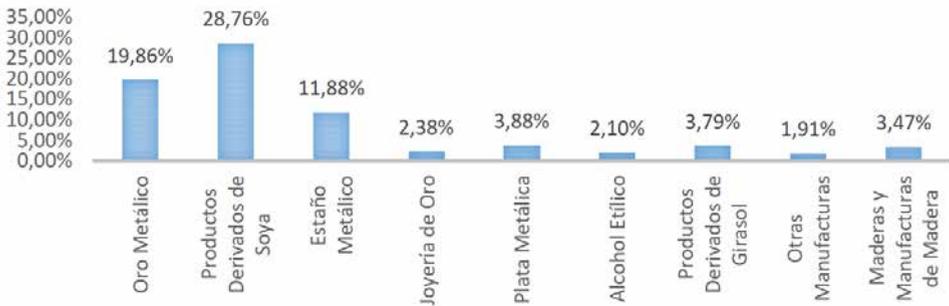
Fuente: Elaboración propia en base a INE

Este cambio parece sustentar la idea de cambio de la matriz productiva, pero si observamos la composición de la industria manufacturera se puede comprobar que está profundamente basada en actividades extractivas y productos primarios [Gráfico 10]. Si tomamos el periodo 2006-2019, en promedio, las exportaciones de derivados de soja, oro metálico y estaño metálico representan aproximadamente el 60% de las exportaciones manufactureras. Según datos del INE, la tasa media de crecimiento

de las manufactureras se sustenta debido al gran aumento de las exportaciones de oro metálico (con una tasa media de crecimiento del 91,51% en el periodo citado).

Sumado a estas observaciones, siguiendo datos de la CEPAL (2021), la Inversión Extranjera Directa se concentró, en promedio, en el sector de recursos naturales (63,34%), seguido por los servicios (20,78%) y, por último, las manufacturas (20,78%).

**Gráfico 10.**  
**Composición de las exportaciones manufactureras según producto. Promedio 2006-2019 (en porcentaje)**



**Fuente:** Elaboración propia en base a INE

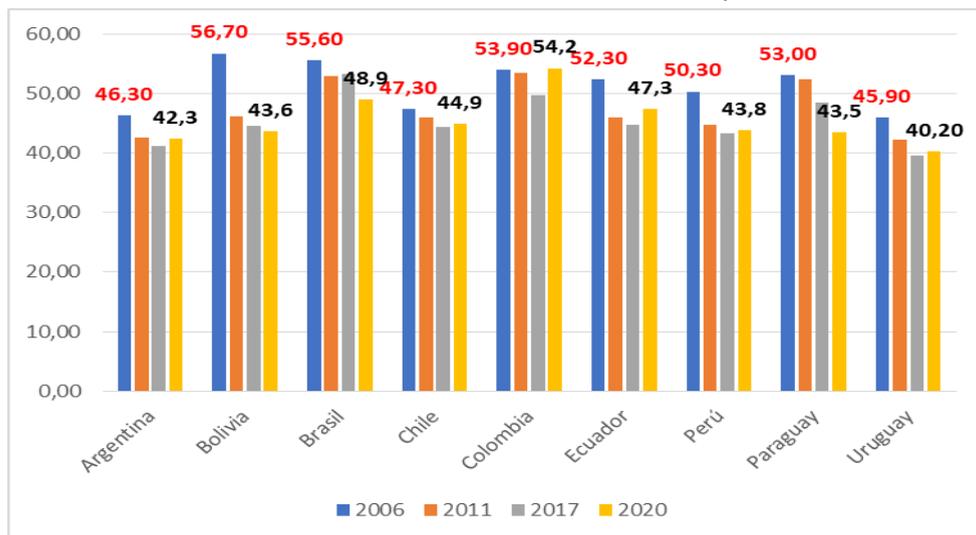
Estos datos demuestran las dificultades del proceso de cambio de la matriz productiva que sigue vinculada a los sectores tradicionales mineros e hidrocarburíferas. Es por esto, que el plan 2021-2025 pone en el centro en la industrialización por sustitución de importaciones.

### iii. Mejoras sociales

Las políticas sociales desplegadas durante el periodo de gobierno del MAS-IPSP, tanto a nivel educativo como sanitario y de protección social, han tenido un impacto significativo en términos de mejora de calidad de vida generalizada de los bolivianos y bolivianas y particularmente de los sectores más desfavorecidos por el neoliberalismo. En primer lugar, fue el país latinoamericano que más redujo su des-

igualdad si comparamos el 2006 con el 2020 [Gráfico 11]. Ante un escenario de reducción de la desigualdad en la región (con excepción de Colombia), el gobierno del MAS-IPSP consiguió la mejor baja en términos porcentuales según los datos del Banco Mundial. Aun así, tanto Bolivia como la región mantienen coeficientes de Gini elevados.

**Gráfico 11**  
**Coefficiente de Gini. Años 2006, 2011, 2017 y 2020**



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

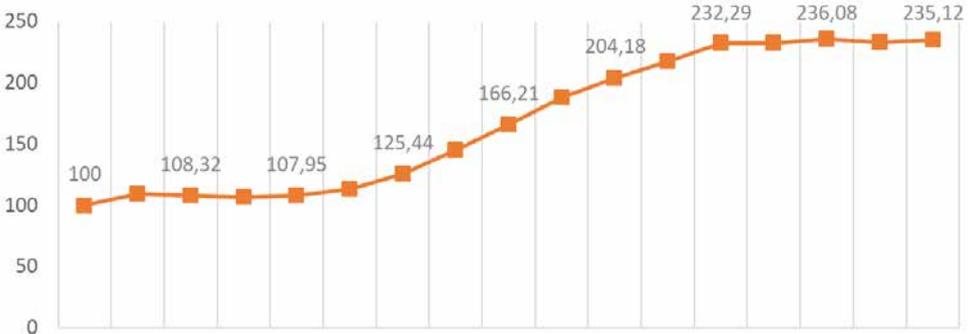
\* Para el coeficiente de Gini del 2006 de Colombia se tomó el año 2005 por falta de disponibilidad de datos.

Esta reducción de la desigualdad está basada en dos pilares esenciales. En primer lugar, debido a las mejoras en el mercado laboral que combinó un aumento del salario mínimo real [Gráfico 12] que en el periodo 2006-2019 aumentó un 136,08% con una reducción del desempleo del 5,4% en el 2005 a un 3,25% en el tercer trimestre del 2019.

En segundo lugar, las políticas centrales que redujeron la brecha de desigualdad estuvieron centradas en los programas de transferencias. Los más relevantes son: (a) el Bono Juancito Pinto que guarda relación con la asis-

tencia escolar y alcanza a 2,2 millones de estudiantes primarios y secundarios; (b) el Bono Juana Azurduy de Padilla, que consiste en un pago a las mujeres en gestación y niños menores de dos años que asisten a los controles de salud (200.000 beneficiarios); (c) el Bono de Renta Dignidad que paga 3900 bolivianos anuales a las personas de la tercera edad y tiene 1,1 millones de beneficiarios. En términos agregados estas transferencias afectan a más del 30% de la población boliviana (Martínez Erades, 2018; Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2021).

**Gráfico 12**  
**Evolución del salario mínimo real 2005-2021. Base 100=2005**



**Fuente:** Elaboración propia en base a INE y CENDAS.

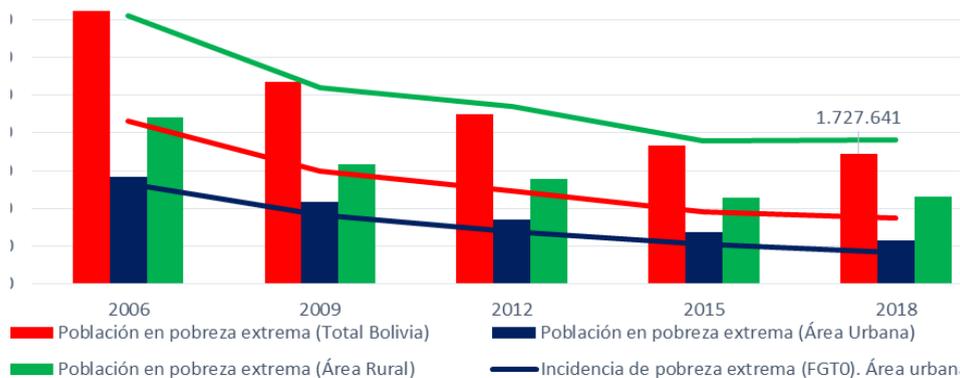
Estas transferencias y su sostenibilidad se basan en la extracción de excedente del sector extractivo y en las medidas estructurales tomadas al inicio del gobierno. Por ejemplo, la Renta Dignidad se financia en 30% con recursos percibidos por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, el Bono Juancito Pinto se financia en más de un 79% con ingresos de empresas públicas del sector extractivo (YPFB y Comibol) y el Bono Juana Azurduy se financia principalmente de los intereses generados por la inversión de las reservas internacionales que el BCB transfiere al Tesoro General de la Nación (TGN) (Martínez Erades, 2018).

Sumado a estos programas sociales existen las Transferencias en Especie que son programas de educación preescolar, primaria, secundaria y universitaria y de salud pública en todos los niveles. Las transferencias en especie sumado a la mejora en infraestructura social se tradujeron en mejoras en la esperanza de vida que ha aumentado de 63 años (2005) a

72 (2017) y ha reducido la mortalidad infantil de 60 muertes por 1.000 (2005) a 36 (2016). Además, se ha mejorado la cobertura sanitaria, pues ha aumentado el porcentaje de nacimientos con asistencia profesional del 60,6% (2005) al 89,8% (2016) y a nivel educativo se ha conseguido erradicar el analfabetismo: se ha pasado de una tasa del 13% en 2006 a un residual 2,5 en 2018, y también se ha producido una mejora generalizada en los indicadores de cobertura, acceso y calidad en los distintos niveles educativos, así como en los colectivos más desfavorecidos (De la Cruz Prego, 2019).

Todas estas políticas llevaron a una gran reducción de la pobreza que pasó del 37,7% en 2006 al 15,2% en el 2018 lo que significa que 1.889.723 personas dejaron de ser pobres. Aún estos buenos resultados, persiste la desigualdad entre las áreas urbanas y rurales siendo estas últimas las que tienen mayores personas en estas condiciones [Gráfico 13]

**Gráfico 13**  
**Evolución de la pobreza extrema. Total Bolivia, área urbana y área rural.**  
**En cantidad de personas (eje izquierdo) y porcentaje (eje derecho)**



**Fuente:** Elaboración propia en base a INE.

Estas políticas sociales generaron un claro ascenso social: en el 2006 las personas con ingresos bajos representaban el 60% de la población (5,8 millones), las de ingresos medios el 35% (3,4 millones) y las de ingresos altos el 5% (443 mil personas) mientras que en el 2019 los ingresos bajos tenían una participación del 37% (4,3 millones), los ingresos medios el 59% (6,8 millones) y la de ingresos altos el 4% (411 mil personas) (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2021).

## Conclusiones

### Bolivia vuelve a gobernarse: el Plan 2021-2025

El presente trabajo de investigación demuestra que los esfuerzos del gobierno del MAS-IPSP por lograr un cambio económico se tradujeron en un alto grado de estabilidad macroeconómica, un crecimiento económico sostenido y donde, fundamentalmente, se han recuperado las funciones perdidas por el Estado durante los gobiernos neoliberales y consolidado la planificación como instrumento central a la

hora de pensar las políticas públicas. La sumatoria de estos sucesos y la configuración social del Estado Plurinacional ha conseguido avanzar significativamente en los problemas sociales mediante importantes aumentos del salario, reducción de la pobreza extrema y la consolidación de una sociedad más igualitaria.

El gobierno del MAS-IPSP acometió una refundación constitucional que definió los nuevos objetivos y derechos de la ciudadanía boliviana, y nacionalizó los recursos estratégicos del país, lo que permitió asegurar los recursos necesarios para financiar los procesos de transformación económica y social. A partir de ahí, el MAS-IPSP desplegó una amplia red institucional, normativa y procedimental de intervencionismo público en los planos económico, productivo y social (De la Cruz Prego, 2019).

En este sentido, las empresas estatales resultan vitales para la aplicación de la estrategia económica: en el “sector estratégico” están encomiadas a generar rentas que se están destinando a la política social y a la diversificación productiva; en el resto del aparato productivo, las empresas estatales tienen como el objeti-

vo de articular actores productivos demasiado pequeños como para acceder a financiación o capital, generar empleo, satisfacer necesidades básicas, apoyar procesos de industrialización y desbloquear cuellos de botellas (Martínez Erasdes, 2018).

Sin embargo, pese a estos esfuerzos, el gobierno no ha superado, por ahora, el histórico reto de Bolivia en el plano económico: la transformación de la matriz productiva. El patrón central del modelo productivo boliviano está basado en industrias extractivas y productos primarios potenciando la inversión, producción y exportación de materias primas. Desde nuestra óptica, un cambio estructural que modifique las permanencias que históricamente han pervivido a diferentes modelos económicos y mantener políticas sociales progresistas en base a rentas generadas en esos sectores lleva un tiempo considerable y tiene contradicciones propias de un país periférico (Amin, 1974). En este sentido, pensamos que la única forma de detener una dinámica primario-exportadora es a través de la planificación estatal y esto requiere de importantes inversiones en el terreno productivo e institucional.

En este sentido, el Plan 2021-2025 denominado “Reconstruyendo la Economía para Vivir Bien, Hacia la Industrialización con Sustitución de Importaciones” recoge varios desafíos importantes. Esta nueva planificación contiene un diagnóstico del Plan 2016-2020 y los resultados sociales y económicos del golpe de Estado y la pandemia. A partir de ese escenario se plantean 10 ejes estratégicos<sup>25</sup> con

sus respectivas metas y las acciones que se van a llevar a cabo para conseguir esos objetivos. Es decir, cada eje mantiene una acción determinada con un respectivo indicador que tiene una base en el año 2020 y una visión de futuro en 2025.

En el eje 2 sobre sustitución de importaciones se pone el acento en el biodiesel (de cero plantas en 2020 a un objetivo de dos plantas en 2025), los productos farmacéuticos (se parte de 0% y se quiere llegar a un 13% de productos sustituidos), la industria del vidrio (del 0 al 22%), la industria de fertilizantes (de 0 a 38%), la industria textil, la planta de Urea (que genera un 100% de producción para el mercado interno con perspectivas para la exportación), desarrollar la industria química básica e industrializar la hoja de coca para uso medicinal. Todo esto se complementa con las acciones del eje 4 donde se propone industrializar los recursos naturales (hierro, litio y zinc como prioritarios para establecer una cadena de valor a nivel nacional).

Estas acciones y la recuperación de la planificación luego de un golpe de Estado demuestran que existe en Bolivia un modelo de país futuro donde se reconoce lo conseguido, pero también lo que falta construir.

## Referencias bibliográficas

- Amin, S. (1974). *El desarrollo desigual*. Barcelona: Planeta-Agostini.
- Anderson, P. (2003). *Neoliberalismo: un balance provisorio*. En E. Sader & P. Gentili (Comp.). *La trama del neoliberalismo* (pp. 11-18). Buenos Aires: CLACSO.
- Burbano de Lara, F. (2009). *Las luchas autonómicas de Guayaquil y Santa Cruz. Una perspec-*

---

25 1) Estabilidad macroeconómica; 2) Industrializar mediante sustitución de importaciones; 3) Seguridad alimentaria, promoción de exportaciones y desarrollo turístico; 4) Industrialización de recursos naturales; 5) Educación, investigación y ciencia; 6) Salud y deportes; 7) Reforma judicial, gestión pública transparente y defensa de la soberanía

---

nacional; 8) Medio ambiente sustentable; 9) Integración regional con soberanía; 10) Descolonización y despatriarcalización para la revolución cultural (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2021).

- tiva comparada*. En E. Arceo & E. Basualdo (Comp.). *Los condicionantes de la crisis en América Latina. Inserción internacional y modalidades de acumulación* (pp. 275-320). Buenos Aires: CLACSO.
- CEPAL. (2021). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- De la Cruz Prego, F. (2019). Una década de construcción del Estado desarrollista post-neoliberal en Bolivia: luces, sombras y faros. *Fundación Carolina*. 1-36.
- García Linera, Á. (2001). Sindicato, multitud y comunidad. Movimientos sociales y formas de autonomía política en Bolivia. En Á. García Linera, F. Quispe, R. Gutiérrez, R. Prada, & L. Tapia, *Tiempos de Rebelión* (pp. 347-420). La Paz: Comuna y Muela del Diablo.
- García Linera, Á. (2004). La crisis del Estado y las sublevaciones indígena-plebeyas. *Memorias de Octubre*.
- Lambert, R. (12 de 2019). Un golpe de Estado demasiado fácil en Bolivia. *Le Monde Diplomatique*.
- Lira, L. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.
- Martínez Erades, C. (2018). *Modelo económico y patrón de desarrollo en Bolivia: tendencias entre 2006 y 2016 [Tesis Doctoral]*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Medina Vásquez, J., Becerra, S. & Castaño, P. (2014). *Conocimiento básico de la perspectiva*. En J. Medina Vásquez, S. Becerra, & P. Castaño, *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe* (pp. 39-100). Santiago de Chile: CEPAL.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo. Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para el vivir bien. Lineamientos Estratégicos 2006-2011*. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo. (2016). *Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral*. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo. (2021). *Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025. Reconstruyendo la Economía para Vivir Bien, Hacia la Industrialización con Sustitución de Importaciones*. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- Muriel, B., & Jemio, L. C. (2010). *Mercado laboral y reformas en Bolivia*. La Paz: Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo N°7.
- Puente, F. (2008). Actualidad del pensamiento de René Zavaleta. *V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de*.
- Rodríguez Ostría, G. (2001). Los Mineros de Bolivia en una Perspectiva Histórica. *Convergencia*. 271-298.
- Stefanoni, P. (2009). *El nacionalismo indígena como identidad política: la emergencia del MAS-IPSP (1995-2003)*. En B. Levy & N. Gianatelli. *La política en movimiento. Identidades y experiencias de organización en América Latina* (pp. 311-378). Buenos Aires: CLACSO.
- Tapia, L. (2002). *Tiempo, historia y sociedad abigarrada*. En L. Tapia, *La producción del conocimiento local : historia y política en la obra de René Zavaleta* (pp. 305-325). La Paz: CLACSO.
- Zavaleta Mercado, R. (1983). *Las masas en Noviembre*. En R. Zavaleta Mercado (Comp.). *Bolivia hoy* (pp. 11-59). México D.F.: Siglo XXI.
- Zavaleta Mercado, R. (1990). *El Estado en América Latina*. La Paz: Los Amigos del Libro.