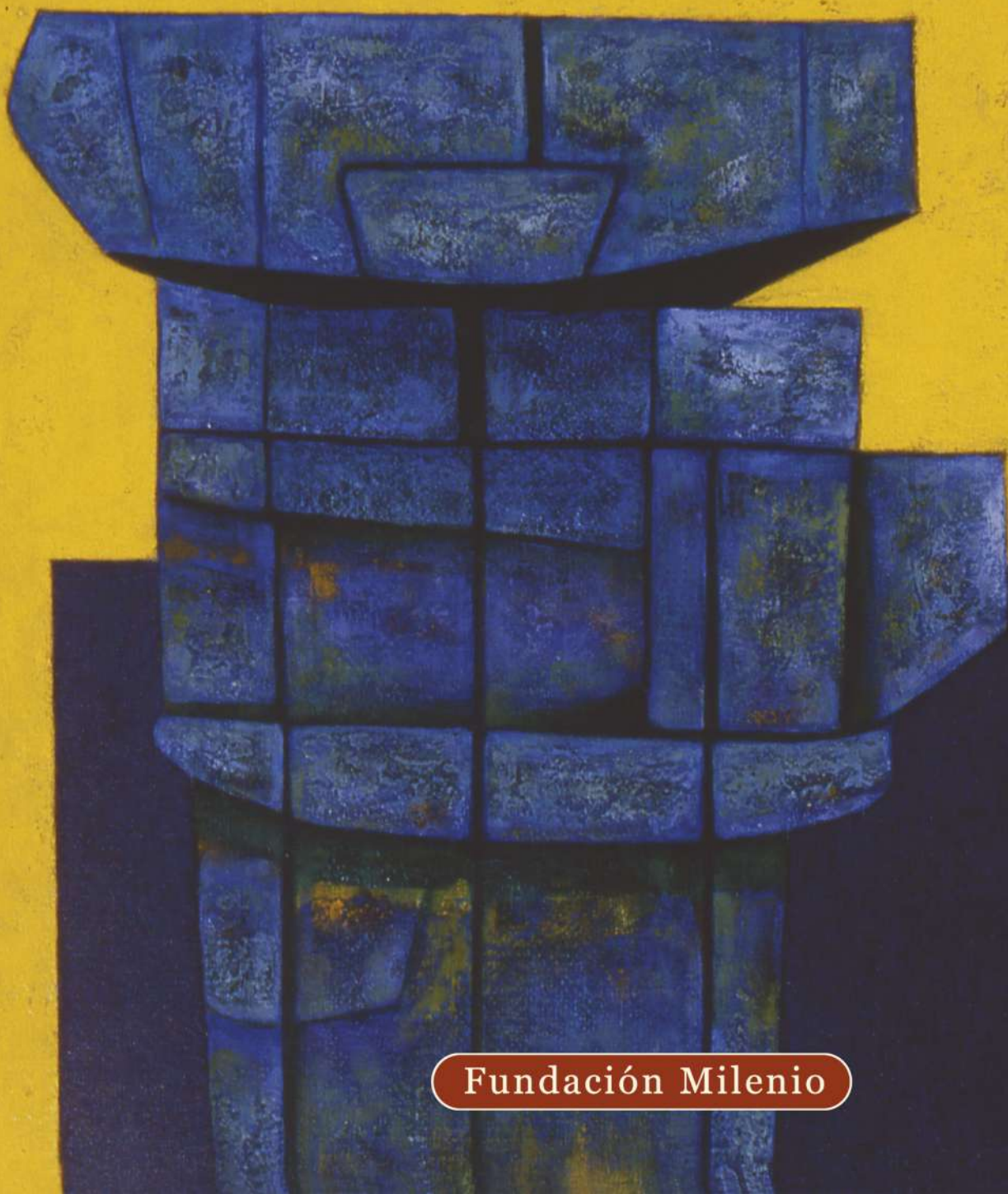


PLAN BICENTENARIO

Para vencer la crisis
y construir el futuro



Fundación Milenio

*“Necesitamos reunir todas nuestras fuerzas para
lograr un golpe capaz de variar la suerte del país”*

— Simón Bolívar (1819)

PLAN BICENTENARIO

Para vencer la crisis
y construir el futuro

• ABRIL 2025 •

Henry Oporto
Coordinación

Alan Bojanic
Manuel E. Contreras
Rubén Ferrufino
Luis Carlos Jemio

Colaboraciones de

Armando Álvarez
Gerardo Garrett
Fernando Lavadenz
Julio Linares
Maria Machicado
Mauricio Medinaceli

FUNDACIÓN MILENIO

milenio.bo@gmail.com
www.fundacion-milenio.org

Tiraje: xxxx ejemplares
Depósito legal: 0-0-0000-2025
ISBN: 00-000-000-00

Impresión:
Plural editores

Impreso en Bolivia – Printed in Bolivia

Las ideas de los autores no necesariamente expresan el pensamiento de la Fundación Milenio

PORTADA: *Gonzalo Ribero (1930 - 2024), Batán, 1981. Óleo sobre lienzo, 120 x 90 cm. Colección privada, La Paz. (Fotografía: Pedro Querejazu Leyton).*

ÍNDICE

El dilema de Bolivia: forjar una nueva visión de sí misma	8
Resumen Ejecutivo	9
I. INTRODUCCION	12
1. Contexto general	12
2. Qué propone el Plan Bicentenario	13
3. Sobre la calidad y alcance de la propuesta	17
II. PROGRAMA DE ESTABILIZACION ECONOMICA	18
1. Situación actual	18
2. Reforma de la política económica	20
2.1 Consolidación fiscal	
2.2 Estabilización cambiaria	
2.3 Fortalecimiento del sistema financiero	
3. Financiamiento para la estabilización	28
4. Para normalizar el suministro de combustibles	29
5. Reforma tributaria	30
III. TRANSFORMACION PRODUCTIVA. OPORTUNIDADES Y POTENCIALIDADES	32
1. Bolivia puede producir lo que el mundo demanda	32
1.1 Alimentos	
1.2 Minerales	
1.3 Turismo	
1.4 Servicios digitales	
2. Oportunidades en el mercado interno	34
3. Revolución exportadora. El sector externo como motor de crecimiento y diversificación productiva	35
3.1 Éxitos rápidos son posibles. Resultados esperados	
3.2 Desarrollo minero e hidrocarburífero	
3.2.1 Estrategia de desarrollo minero. Nueva Ley de Minería	
3.2.2 Política nacional de litio y salares. Ley de Litio y Recursos Evaporíticos	
3.2.3 Reforma del sector petrolero. Nueva Ley de Hidrocarburos	
4. Digitalización de Bolivia	43
4.1 Digitalización y inclusión financiera	
4.2 Digitalización del Estado	
4.3 Conectividad	
4.4 Emprendimientos digitales y tecnológicos	

4.5 Marco normativo y de fomento	
5. Sistema de regulación económica y financiera	45
5.1 Mejorar la calidad regulatoria	
5.2 Ley de regulación económica y financiera	
6. Política exterior enfocada en la apertura de mercados y la integración económica	47
6.1 La prioridad económica en la agenda exterior	
6.2 Asociación estratégica con Brasil	
6.3 Proyección de Bolivia sobre el Pacífico	
6.4 Recomponer la relación con Estados Unidos	
IV. DESARROLLO HUMANO	51
A. Modernización del Sistema Boliviano de Salud	51
1. Avances y desafíos del SBS	
2. Aseguramiento universal y de calidad	
3. Coordinación con el sistema educativo	
4. Financiamiento de la salud y gestión pública eficiente	
5. Ocho propuestas y 18 acciones estratégicas	
B. Educación basada en aprendizaje de calidad	57
1. Formar competencias relevantes	
2. Diez propuestas para mejorar la educación	
3. Hacia una educación integrada y articulada	
C. Fortalecer la protección social	63
1. Desafíos estructurales	
2. Protección social con equidad y sostenibilidad	
3. Reformas necesarias	
3.1 Actualización y diversificación del sistema de pensiones	
3.2 Renta Dignificada focalizada y sustentable	
3.3 Rediseñar los bonos con criterios de complementariedad	
3.4 Coordinación institucional y modernización normativa	
D. Combatir la violencia de género	66
1. Problemas estructurales	
2. Hacia un sistema de prevención y protección integral	
3. Para erradicar la violencia de género	
4. Una sociedad libre de violencia de género	
V. DESARROLLO SOSTENIBLE	70
A. Transición energética	
1. Política de subsidios a la energía	

2. Ventana de oportunidad para las energías renovables	
3. Plan de transición energética	
4. El potencial de energías renovables	
5. Oportunidades de inversiones	
6. Marco normativo y regulatorio	
7. Electrificación del transporte	
B. Sostenibilidad ambiental	77
1. Reactivar la industria forestal	
2. Gestión de la biodiversidad y Áreas Protegidas	
3. Un modelo agropecuario sostenible	
4. Erradicación del mercurio de la minería	
VI. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA	85
1. Fin de un ciclo político	86
2. Estado de derecho y sistema institucional	87
2.1 Recomposición del Poder Judicial. Reforma de la justicia	
2.2 Revalorizar el Poder Legislativo	
2.3 Fortalecer el sistema electoral	
3. Modernización del Estado	87
3.1 Institucionalización de entidades económicas, sociales y de fiscalización	
3.2 Programa de servicio civil con apoyo internacional	
3.3 Plan de desburocratización	
4. Revitalizar la descentralización y las autonomías	88
4.1 Evaluación del régimen autonómico	
4.2 Impulsar las mancomunidades y regiones metropolitanas	
4.3 Programa de obras públicas municipales	
5. Nueva política de seguridad	89
5.1 Plan de reforma policial viable	
5.2 Justicia independiente y confiable	
5.3 Gobernanza del régimen carcelario	
5.4 Combate al narcotráfico en estrecha cooperación regional y multilateral	
6. Nuevo contrato social	
ANEXOS	93
I. Escenarios de resultados macroeconómicos	93
II. Reforma y racionalización de las empresas estatales	
III. Emprendimientos mineros en curso	100
IV. YPFB. Plan de Reactivación del Upstream 2021-2025. Programa de exploración 2024	107

El dilema de Bolivia: forjar una nueva visión de sí misma

El Bicentenario encuentra a Bolivia sumida en una crisis profunda, que se despliega en varios planos, y con muchos nubarrones en el horizonte. Por si fuera poco, los signos de inestabilidad económica e incertidumbre geopolítica global afectan al conjunto del mundo. En este escenario complejo, los bolivianos enfrentamos dilemas y retos cruciales. No es la primera vez que ocurre. Los pueblos caen y se levantan. Y en Bolivia lo hemos hecho una y otra vez en el pasado. Lo que sí nos toca ahora, en este momento histórico, es afrontar la crisis con entereza, para salir cuanto antes de ella. Y es seguro que lo lograremos. Pero no se trata de salir de cualquier manera, porque también se puede recaer y quedar atrapados por mucho tiempo, pagando un alto precio.

Se sabe que las crisis comportan oportunidades. Y los pueblos sabios son aquellos que aprovechan de esas circunstancias para revitalizarse, transformarse, reinventarse.

Lo decía Churchill: “nunca dejes que una buena crisis se desperdicie”.

El desafío para Bolivia y para los bolivianos es precisamente ese: salir fortalecidos y renovados de este momento neurálgico. Pero no solo por un acto de fe, sino, ante todo, por la capacidad y lucidez de identificar con objetividad las causas de esta crisis múltiple y cómo y por qué hemos llegado acá. Y es que esta crisis no es simplemente un interregno, un tropiezo en el camino, una disfunción que puede corregirse fácilmente -de hecho, no está sucediendo-. Desde ya, no reconocer la gravedad de los problemas, y no saber encararlos de forma oportuna y certera ha implicado llegar a este punto en el que pareciera que todo está descontrolado y desbocado. Pues bien, se trata ahora de enmendar este error con juicio crítico y determinación.

Lo primero, por tanto, es asumir que esta es una crisis con raíces profundas, de gran calado, cuyos efectos se han acumulado por bastante tiempo. Se trata, ni más ni menos, que de la decadencia de un ciclo político y económico dominado por políticas populistas que, en su día, se vieron favorecidas por el crecimiento vertiginoso de las economías emergentes demandantes de materias primas. Ese ciclo, no cabe duda, propició un período de estabilidad, crecimiento e inclusión social y sobre el cual pudo erigirse un régimen de corte autocrático y corporativo de amplia base social. Hasta que las condiciones internas y externas que lo hicieron posible se desplomaron, desnudándose su fragilidad e insostenibilidad. Lo que a continuación ha sobrevenido es el colapso de un ciclo agotado.

También ha quedado demostrado que una crisis de envergadura no se ataja ni se resuelve con medidas paliativas, alivios puntuales, pateando los problemas hacia adelante. Ciertamente, la normalización no vendrá de la inercia; las soluciones no llegarán milagrosamente ni por generación espontánea. Eludir la responsabilidad de actuar únicamente prolonga la agonía, agrava los males y hace más difícil y doloroso lograr los remedios efectivos.

Esta coyuntura es también una oportunidad singular para que intentemos sacudirnos de viejos lastres y camisas de fuerza; de ponernos al día con los cambios y las mutaciones que el mundo vive. Un momento propicio para que Bolivia pueda renovarse como nación, revitalizarse en tanto comunidad nacional con un propósito común; fortalecer su identidad nacional y definir una visión compartida de futuro. Y, desde luego, una oportunidad para que afirmemos la voluntad y el compromiso de proyectarnos al tercer centenario de la República como un proyecto nacional democrático, moderno, inclusivo e integrado al mundo. ■

RESUMEN EJECUTIVO

Bolivia llega a su Bicentenario con el ánimo marcado por la incertidumbre. Tras una década de déficits fiscales que vaciaron las reservas internacionales y dispararon la inflación, el país padece escasez de combustibles, carece de dólares para importar insumos básicos y observa cómo la actividad económica y el empleo formal retroceden. Esa debilidad económica convive con servicios públicos rezagados, una deforestación que bate récords y un sistema político polarizado y fragmentado que erosiona la confianza en la política y las instituciones. El Plan Bicentenario parte de la premisa de que todos esos frentes —económico, social, ambiental y político— forman hoy un solo nudo; desatarlo exige acciones simultáneas y coherentes.

El primer paso para salir del túnel es reordenar la economía. El **Plan Bicentenario**, en su componente de **Estabilización**, contempla políticas para reducir el abultado déficit fiscal y sanear las finanzas públicas, realizar una corrección ordenada del tipo de cambio, asegurar la solvencia del sistema financiero y avanzar en una reforma tributaria. Se plantea recortar el gasto corriente del Estado, racionalizar la administración pública, redimensionar y sanear las empresas públicas, focalizar la Renta Dignidad en los adultos mayores de menores ingresos y, sobre todo, desmontar gradualmente el subsidio a los combustibles, hoy equivalente a más del 11% del PIB. Para que la transición no castigue a las familias de bajos recursos, se prevé una compensación directa en efectivo mientras suben los precios de la gasolina y el diésel. Paralelamente, el Banco Central recuperaría independencia y pasaría a administrar un tipo de cambio flexible con la ayuda de un mercado bursátil de divisas. Un respaldo financiero puente del FMI y del FLAR, estimado en USD 2.600 millones, de libre disponibilidad (que podría escalar a USD 3.840 millones, con otros créditos de organismos internacionales), permitiría recomponer reservas y contener la inflación, proyectada en alrededor de 3% a partir del segundo año de ejecución del **Programa de Estabilización Económica**.

La estabilidad, sin embargo, es solo la plataforma de lanzamiento para una **Revolución Exportadora**, que impulse la transformación productiva y el crecimiento sostenible. Bolivia cuenta con recursos naturales que el mundo demanda —alimentos, minerales críticos, litio, energías, madera certificada, destinos turísticos únicos, servicios digitales— y con un mercado interno urbano que ha mejorado su poder de compra. El Plan propone aprovechar las oportunidades existentes y destrabar el potencial productivo mediante dos palancas: **inversión privada y acuerdos comerciales que abran mercados**. Para atraer capital extranjero se perfilan nuevas leyes de minería, litio e hidrocarburos; superándose el intervencionismo estatista de la pasada década con contratos transparentes, reglas

estables, seguridad jurídica, impuestos competitivos, institucionalidad y regulación eficiente. También se plantea una diplomacia económica agresiva para que Sudamérica, los países de Asia, Estados Unidos y Europa se conviertan en mercados accesibles de la oferta boliviana de bienes y servicios. La meta es que las exportaciones representen al menos el 33% del PIB en cinco años y propicien la entrada masiva de divisas, clave para la estabilización y el crecimiento económico.

Un salto productivo requiere, además, de gente sana y bien formada. El pilar de **Desarrollo Humano** del Plan concentra cuatro batallas. La primera es **modernizar el sistema de salud**: mancomunar presupuestos municipales, financiar por resultados y crear un seguro universal que cubra, con calidad medible, a cada boliviano. **La segunda es mejorar la calidad de la educación**, con medidas para rescatar el aprendizaje en la escuela, evaluarlo con estándares internacionales, dotar de textos actualizados y conectar las aulas a internet, de modo que la lectura y escritura, el razonamiento matemático y las competencias digitales se conviertan en la nueva línea base. La tercera es **fortalecer la protección social**: elevar la rentabilidad de los fondos de pensiones para mejorar las jubilaciones, diversificar las cotizaciones para incluir a los trabajadores informales —mediante un pequeño aporte capturado en cada transacción de consumo— y ajustar las transferencias estatales, concentrándolas en la niñez, la maternidad y la vejez con menores recursos. La cuarta es una **respuesta a la violencia de género** con varias líneas de acción que integran justicia, salud, educación y autonomía económica de las mujeres, de manera de romper el ciclo de la violencia doméstica.

Ninguno de esos avances será sostenible si el país mantiene su dependencia de los combustibles fósiles y continúa perdiendo bosques a un ritmo alarmante. De ahí el énfasis del Plan en la **Transición Energética y la Sostenibilidad Ambiental**. La eliminación del subsidio al diésel y la gasolina abre la puerta para que la energía solar, eólica e hidroeléctrica gane terreno. El Gobierno deberá apoyar la instalación de plantas renovables con precios competitivos, la electrificación del transporte y mayor uso de GNV como combustible puente. En paralelo, se busca reanimar la industria forestal gestionada de manera sostenible, impulsar la venta de bonos de carbono y prohibir el mercurio en la minería aurífera. La meta es reducir emisiones, crear empleos verdes y blindar la biodiversidad.

Todo lo anterior necesita de **Gobernabilidad Democrática** y un Estado moderno, eficaz y honesto. Para ello, se debe recomponer los tribunales judiciales y encauzar la reforma que devuelva independencia a la justicia; un servicio civil meritocrático que eleve la calidad del sector público; una fuerza policial moderna capaz de enfrentar al narcotráfico, con la cooperación regional e internacional. La descentralización será revitalizada, de modo que las autonomías departamentales y municipales reciban competencias claras y recursos para ejecutar obras, mientras que un Poder Legislativo renovado deberá aprobar leyes urgentes, ejercitar una fiscalización constructiva y consensuar la reforma de la CPE para liberar la iniciativa privada y abrir los candados de las inversiones, a la vez de fortalecer el Estado de derecho. Estas reformas institucionales se resumen en un **nuevo contrato social**: un pacto de mínimos de la sociedad boliviana que cierre la etapa de polarización y divisiones y permita gobernar con orden, legalidad, diálogo y consensos básicos.

El calendario de implementación del Plan abarca un quinquenio. Inicialmente, se prioriza las medidas de estabilización: reducción del déficit fiscal, acuerdo financiero externo, plan de compensaciones y tipo de cambio unificado. También se gestionan las leyes sectoriales y se remodelan las instituciones, sentando las bases para que la inversión productiva y la revolución exportadora puedan despegar; se extiende la cobertura médica y educativa, se digitalizan los servicios y se desburocratiza la administración pública. En el mediano plazo, las instituciones fortalecidas y los avances palpables en empleo, precios y servicios se traducen en recuperación de confianza, estabilidad social y gobernabilidad, que consolidan un clima de cohesión social y convergencia de los bolivianos en torno a un **proyecto de desarrollo nacional**.

Si bien, en un primer momento, se registra una contracción de la actividad económica, en los años siguientes la economía se recupera y retoma una senda de crecimiento, con la inyección de **nuevas inversiones privadas** de aproximadamente USD 6.500 millones en un quinquenio. Con ello, el crecimiento tendería a estabilizarse en torno a una tasa de 3.5% del PIB, incrementándose la creación de riqueza, con impactos sobre la calidad de los empleos y los ingresos de la población.

El Plan Bicentenario no anuncia milagros, pero sí delinea un rumbo nítido para un mejor futuro: disciplina hoy para crecer mañana, apertura al mundo y protección social inteligente. Compete al Gobierno, partidos, empresas, academia, medios de comunicación y ciudadanía en general debatir sus contenidos y propuestas. A 200 años de su fundación, Bolivia puede quedar atrapada en la crisis o atreverse a cambiar. El camino está trazado; avanzar es responsabilidad compartida de la sociedad.■

I. INTRODUCCIÓN

1. Contexto general

La crisis actual tiene dimensiones económicas, sociales, políticas y ambientales. El sostenido y creciente déficit fiscal de una década ha derivado en crisis de balanza de pagos y del mercado cambiario que, a su vez, ejercen presión sobre el sistema financiero. El desequilibrio de las variables macroeconómicas se refleja en la falta de dólares y desabastecimiento de combustibles -que suponen un stress constante para las actividades económicas y el aparato productivo- así como también en el aumento de los precios y la carencia de productos básicos. **El deterioro económico se encamina a un escenario de estancamiento con inflación.**

La población resiente el impacto de la debacle económica. Al deterioro de los indicadores sociales, iniciado durante la pandemia, y cuyas estelas aún perduran, se añaden ahora los impactos sociales de la crisis de combustibles, la pérdida de poder adquisitivo de los salarios e ingresos, más desocupación y precarización del empleo, especialmente para las mujeres y jóvenes. En este escenario, tanto la pobreza como la desigualdad tienden a aumentar, y son muchos quienes sienten cómo se desvanecen sus oportunidades y aspiraciones de progreso y bienestar.

Este es también un momento neurálgico para la seguridad energética y la sostenibilidad del medio ambiente. La intensidad de los incendios forestales, la deforestación acelerada en vastas zonas del país, la pérdida de biodiversidad, la contaminación urbana, la degradación de suelos agrícolas, la depredación de ecosistemas frágiles, derivadas muchas veces de actividades productivas -como en la minería del oro- que provocan daños severos a la población directamente afectada. Son cuestiones que ponen de manifiesto una situación de emergencia climática, que nos advierte de que el hábitat de los bolivianos está comprometido, y que la calidad de vida en el país tiende a empeorar.

Por si fuera poco, desde fines de 2019 Bolivia está inmersa en una mayor descomposición institucional y degradación de la vida política. Los problemas y desafíos de gobernabilidad son evidentes. A la polarización reinante por mucho tiempo, se añade la fragmentación de la representación política y social, la manifiesta debilidad de gobierno, los conflictos entre poderes, el bloqueo político y parlamentario, la pérdida de autoridad efectiva del Estado, el avance del poder del narcotráfico y el deterioro de la seguridad pública, incluyendo la violencia de género. La inestabilidad social, incubada por el deterioro económico, dispara las demandas y presiones de todo tipo, complicando mucho más la capacidad de gobierno. **El riesgo de quedar atrapados en un círculo de crisis económica, conflicto social e ingobernabilidad política es muy grande.**

Es comprensible, entonces, tal como advierten los estudios de opinión pública, que el clima social sea de mucha frustración y pesimismo en el rumbo de la economía; que aumenten los síntomas de rechazo a la política partidista, de recelo y desconfianza en los liderazgos y, general, un marcado escepticismo sobre las posibilidades y el futuro del país. Naturalmente, un ambiente cargado de percepciones negativas desalienta las decisiones de inversión, consumo, emprendimientos y negocios. También es caldo de cultivo para conductas menos solidarias y comprometidas con el interés común, con el peligro de que muchos prefieran arreglárselas como puedan. **Y si lo que va a imponerse es el “sálvese quien pueda”, sin duda que la salida de la crisis se pondrá cuesta arriba.**

2. ¿Qué propone el Plan Bicentenario?

Son esas consideraciones las que justifican y dan sentido a la propuesta de un programa de gobierno contenido en estas páginas, bajo el rótulo de “Plan Bicentenario”. Lo que hay que subrayar respecto de su contenido es que se trata de un planteamiento que busca atacar las urgencias y las causas estructurales. Una crisis multidimensional, como es la que ha irrumpido entre nosotros, solo puede enfrentarse con un plan integral y sistémico. El Plan Bicentenario define una **hoja de ruta** con objetivos y políticas en las áreas económica, social, ambiental y de gobernabilidad.

2.1 Estabilización económica



Como en 1956 y 1985, bajo circunstancias parecidas a la actual, aunque no iguales, Bolivia necesita otra política económica para estabilizar la economía y abatir el riesgo de una crisis continuada que podría llevarnos al despeñadero. Estabilizar la economía es la prioridad nacional, y lo es también del Plan Bicentenario, asentada en tres pilares: (a) consolidación fiscal; (b) estabilización cambiaria; (c) fortalecimiento del sistema financiero.

El **programa de estabilización**, diseñado en estas páginas, apunta a corregir los equilibrios macroeconómicos; sanear las finanzas públicas; evitar un ajuste desordenado y caótico de la economía; afrontar el agudo desabastecimiento de combustibles y los problemas de inseguridad energética. El programa contempla la inyección de recursos financieros para aliviar la crónica escasez de reservas y divisas, y otras medidas para normalizar el suministro de combustibles. Finalmente, busca crear condiciones para reactivar las actividades económicas y productivas, y para sentar los fundamentos de un proceso de crecimiento sostenido y sostenible.

2.2 Transformación productiva

El Plan Bicentenario traza una estrategia de transformación productiva para estimular la recuperación de la actividad económica, impulsar el crecimiento, modernizar la estructura económica y crear empleo formal y digno. Una economía dinámica, de base ancha, motorizada por la innovación y el progreso tecnológico es la base material para construir una Bolivia que progresa y que mejora la calidad de vida. **Si la estabilización económica atiende la urgencia, la transformación productiva pone acento en las oportunidades y potencialidades de la economía boliviana.**

Revolución exportadora

El camino para aprovechar las oportunidades y desarrollar el potencial productivo nacional es echar a andar una Revolución Exportadora. Esta estrategia de desarrollo se fundamenta en la convicción -corroborada por la historia económica- de que es el sector externo el que puede y debe empujar el crecimiento y la modernización productiva; **de hecho, es en este sector donde residen las mayores oportunidades de inversión privada, que, no cabe duda, es el otro gran motor para impulsar el crecimiento.** La expansión y diversificación de las exportaciones -tradicionales y no tradicionales-, es la única fuente segura y permanente de divisas para estabilizar la economía, equilibrar la balanza de pagos y atenuar la vulnerabilidad del país ante shocks externos. Naturalmente, una condición necesaria para promover las exportaciones es reestablecer la estabilidad macroeconómica y crear un ambiente económico más competitivo, incluyendo un tipo de cambio favorable a la exportación.

La transformación productiva presupone: (1) impulsar los sectores orientados a la exportación (agroindustria, manufactura, el sector forestal, turismo, servicios digitales, minería cooperativa y otros), y que pueden reaccionar rápidamente a los estímulos de una política pro exportadora y un cambio positivo en el clima de negocios; (2) reactivar los sectores modernos intensivos en capital, como minería, hidrocarburos, electricidad, telecomunicaciones, servicios financieros, industria digital y otros; (3) Impulsar la digitalización de la economía y del Estado, fortaleciendo el ecosistema digital como soporte de las empresas emergentes (startup); (4) fortalecer el capital humano, priorizando la formación de capacidades básicas de aprendizaje, el desarrollo del talento y los conocimientos especializados ligados a la innovación y el tejido empresarial; (5) diversificar la matriz energética, garantizando la provisión de energía segura y accesible; (6) mejorar la infraestructura y los servicios públicos, elevando la competitividad de los productos nacionales y priorizando los proyectos ligados a las exportaciones y con mayor inversión público-privada; (7) implantar un renovado sistema de regulación económica y financiera, con plena independencia y altamente especializado, de modo que las actividades reguladas operen con eficiencia y transparencia, aporten al desarrollo económico, faciliten el acceso a

los servicios públicos y que los intereses de usuarios, empresas y Estado estén protegidos de acuerdo con la ley; (8) re-conducir la política exterior, que debe centrarse en la diplomacia económica, la apertura de mercados y la cooperación bilateral y multilateral, sin alineamientos ideológicos, con profesionalismo y alto sentido del interés nacional.

2.3 Desarrollo humano

El Plan Bicentenario contempla una política ambiciosa de Desarrollo Humano, que coloca a las personas en el centro de las políticas públicas, reconociendo que el proceso de desarrollo trasciende el crecimiento económico y presupone ampliar las capacidades humanas de las personas y crear oportunidades iguales para toda la población. Desde esta visión, la salud, la educación, la protección social y la lucha contra la violencia de género se conciben como columnas esenciales para el bienestar, la dignidad y la participación de las personas en la vida pública. Invertir en servicios de salud modernos y accesibles —enfocados en la prevención y la atención oportuna— contribuye a reducir la mortalidad materno-infantil y las enfermedades crónicas, mientras que una educación de calidad fortalece las competencias y destrezas de los individuos para desenvolverse en un entorno global crecientemente exigente.

La protección social requiere reformas que vayan más allá de los bonos o transferencias inmediatas, sobre todo en un contexto de alta informalidad laboral y dependencia de ingresos fiscales inestables. Un sistema de pensiones y subsidios bien focalizado puede adaptarse a los distintos momentos de vulnerabilidad a lo largo del ciclo de vida (infancia, adolescencia, vejez, etc.), brindando un respaldo real y eficaz a quienes más lo necesitan, especialmente en situaciones de crisis. Al mismo tiempo, es imprescindible erradicar la violencia de género, problema que impacta de manera desproporcionada a mujeres y niñas de áreas rurales o con menores ingresos.

En conjunto, **el enfoque de desarrollo humano articula la modernización de los servicios de salud, la mejora de la calidad educativa, la reforma de la protección social y la erradicación de la violencia de género**. A través de una mayor coordinación entre diferentes niveles de gobierno y actores sociales, Bolivia puede aprovechar el bono demográfico, reducir brechas de desigualdad y dar un salto de progreso social para el conjunto de sus habitantes.

2.4 Desarrollo sostenible

El Plan Bicentenario adopta el paradigma del Desarrollo Sostenible, para asegurar que el crecimiento económico y la transformación productiva sean compatibles con la conservación del medio ambiente y la protección de la salud pública. La actividad económica, cuando se lleva a cabo con arreglo a los principios de sostenibilidad, crea oportunidades de empleo verde, desarrollo empresarial, innovación y transformación productiva que mejoran la calidad de vida e impulsan el capital humano. De ahí, también, la importancia que adquiere para Bolivia acelerar la transición energética, y tanto más dada la emergencia energética actual. El Plan consigna acciones para **diversificar la matriz energética**, incluso medidas para avanzar en la ruta de la **electrificación del transporte**.

Pero los bolivianos no solo sufrimos los rigores de la falta de combustibles; también vivimos un momento de emergencia climática. La respuesta no puede ser otra que una política de **sostenibilidad ambiental** para prevenir los incendios forestales, contener la deforestación, preservar la biodiversidad y las áreas protegidas; lograr la sostenibilidad de los sistemas agropecuarios; frenar la contaminación y degradación ambiental causada por la minería del oro.

2.5 Gobernabilidad democrática

Como ya se dijo, la gobernabilidad está en entredicho. El riesgo de permanecer encallados en un círculo de crisis económica e ingobernabilidad es muy alto. La única salida es encauzar el proceso político a una nueva etapa de gobernabilidad democrática, venciendo los factores que nos han conducido a la situación de bloqueo político y descomposición institucional. Sin estabilidad política el país difícilmente podrá encaminarse en una senda de estabilidad económica, crecimiento y desarrollo humano. Los bolivianos hemos vivido, otras veces, las circunstancias complejas de un cambio de ciclo político y económico, que suelen ser extremadamente desafiantes. Las lecciones de la historia deben servirnos para navegar en este mar revuelto.

El Plan Bicentenario asume la necesidad de una estrategia de gobernabilidad inteligente y eficaz, para sortear los retos y dilemas políticos, institucionales y sociales, que se resumen en: i) reconstruir el Estado de Derecho, ii) modernizar el Estado, iii) revitalizar la descentralización y las autonomías, iv) implementar una política de seguridad efectiva. Para este momento, más que nunca, es crucial afianzar un renovado sistema de gobierno institucional, con controles y equilibrio de poderes, capaz de aplicar políticas eficaces; transparente en sus decisiones, abierto a la participación social y rindiendo cuentas a la ciudadanía. Un sistema de gobierno que restituye la autoridad legítima al Estado, con orden legal y estabilidad política.

Por cierto, una tarea compleja y preñada de dificultades, pero en cuyo éxito está en juego la posibilidad de dejar atrás la crisis y, sin duda también, la viabilidad de las políticas de transformación económica, social y ambiental contenidas en nuestro Plan.

a) Nuevo contrato social

Para que las políticas de gobernabilidad se materialicen y alcancen sus objetivos, hace falta crear un marco general de entendimiento entre los bolivianos. Dejar atrás el clima polarizado y de crispación, cerrar las fracturas políticas, sociales y culturales que nos dividen, superar las tendencias centrífugas que debilitan la cohesión social. Es, qué duda cabe, un desafío ineludible para un nuevo gobierno, para un parlamento renovado y para un liderazgo político renovado.

El tránsito de la dictadura militar a la democracia, en los años ochenta, dio lugar a muchos acuerdos entre los partidos políticos y actores sociales para la estabilidad económica y política. No obstante, con los años, ese contrato social se fue erosionando y perdiendo legitimidad, hasta hacerse añicos en la crisis política de 2003. Luego, ya con el MAS en el gobierno, la Asamblea Constituyente falló en reformular el contrato social y reconstruir un sistema político más inclusivo y pluralista. El escenario de polarización y confrontación que sobrevino, y que ha prevalecido en las últimas dos décadas, trajo consigo quiebres y fracturas más hondas en la sociedad boliviana (muchas siguen abiertas). Y si bien, en el balance, se puede reconocer avances importantes de inclusión social, sobre todo en los espacios políticos y de poder, ello se ha dado en detrimento de la cohesión social, de la identidad nacional y de un compromiso robusto con un proyecto compartido de país.

Hoy en día es evidente que los bolivianos necesitamos repensar el contrato social para una nueva etapa de la vida nacional. **Un nuevo contrato entre el Estado y los ciudadanos, entre el Estado y las regiones y entre los propios ciudadanos, para redefinir el marco y las reglas básicas de una convivencia pacífica, constructiva y cohesionadora.**

Son los grandes acuerdos políticos, sociales y territoriales los que pueden devolvernos un sentimiento revitalizado de pertenencia nacional y de futuro común. Y los que pueden proveerle al sistema político una fuerte legitimidad para acelerar y consolidar los cambios decisivos para conseguir una economía estable y un crecimiento sostenido con bienestar social, estabilidad política y gobernabilidad duradera.

El contrato social no es ni será un hecho puntual o episódico. Debemos concebirlo, más bien, como una sucesión de pactos y acuerdos mediante los cuales la sociedad boliviana afianza su sentido de comunidad, y una perspectiva de país y futuro. Se trata, entonces, de labrar ciertos consensos amplios sobre una idea compartida de democracia, sistema constitucional, desarrollo económico, el papel del Estado, la política social, la sostenibilidad ambiental, la política de seguridad, el relacionamiento exterior, la integración regional y otras cuestiones prominentes de la vida nacional.

b) Reforma constitucional

Un nuevo contrato social podrá facilitar, asimismo, los acuerdos para encaminar el proceso de reforma de la CPE, con amplia legitimidad e inspirado en los más altos intereses nacionales. Una reforma que permita revertir la peligrosa pendiente de desinstitucionalización en que se halla Bolivia y también superar los obstáculos al crecimiento económico, la iniciativa privada, las inversiones y la seguridad jurídica, entre otros defectos del actual texto constitucional. La experiencia de casi dos décadas con el actual marco constitucional nos demuestra fehacientemente la necesidad de cambios sustantivos en el debilitado sistema institucional, cambios que, además de afianzar los valores de la libertad, la democracia y la equidad social, sean conducentes al objetivo primordial de liberar las fuerzas productivas de nuestro país y de situar a Bolivia en posición de responder a los retos del siglo XXI y de un mundo convulso y en transformación vertiginosa. **El reto crucial es construir un proyecto constitucional que una a los bolivianos, no que los divida.**

3. Sobre el alcance de esta propuesta

La elaboración del Plan Bicentenario es fruto del trabajo de un equipo multidisciplinario de especialistas, y está basado en la revisión de fuentes secundarias, estudios disponibles, informes específicos de apoyo, consultas y discusiones con otros profesionales. El trabajo se ha nutrido, asimismo, de la revisión de otros planes y documentos programáticos de organizaciones empresariales y partidistas, que han podido ser consultados.

El Plan Bicentenario, desde luego, no cubre todos los aspectos de una gestión de gobierno, aunque sí los fundamentales en la coyuntura actual. La problemática económica, social, política y en otros ámbitos es vasta y, por tanto, imposible de abordada en los límites de este trabajo. Somos conscientes de que las políticas formuladas en el Plan tienen insuficiencias; en muchos casos son aproximaciones y desarrollos parciales y, por lo mismo, susceptibles de ser completados, profundizados y mejorados.

La expectativa de sus autores es que el Plan Bicentenario se constituya en un aporte calificado al debate intelectual y político; *una contribución, junto con otras*, para que el cambio político que se avecina esté acompañado de ideas claras, planteamientos reflexionados, información sistematizada, análisis consistentes y una agenda de las transformaciones que Bolivia necesita encauzar en los próximos años. Y también con las estrategias y herramientas de política pública que los gobernantes y decisores políticos necesitarán para su desafiante tarea. ■

II. PROGRAMA DE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA

1. Situación actual

La economía boliviana enfrenta una crisis de balanza de pagos, originada en el elevado déficit fiscal y agravada por una crisis cambiaria. El déficit es financiado mayormente con crédito del Banco Central, lo que ha acelerado el agotamiento de las reservas internacionales y, con ello, el desarrollo de un mercado paralelo de divisas.

La literatura económica caracterizaría la situación boliviana como un caso típico de crisis “de primera generación” o “modelo canónico” de crisis de balanza de pagos, en la cual el crédito del Banco Central financia el déficit del gobierno, consumiendo sus reservas, y dejando sin respaldo la emisión monetaria en un sistema cambiario rígido. Al depreciarse el valor de la moneda nacional, toma impulso el mercado paralelo de divisas, lo que, a su vez, impacta en el nivel de precios, desencadenándose presiones inflacionarias.

Este conjunto de factores subyace a la crisis de la economía boliviana; por cierto, una crisis en desarrollo, que tal vez aún no ha tocado fondo, pero que anida riesgos potenciales y eventualmente extremos, sobre todo si continua la inercia de una política económica fallida y la postergación de decisiones correctivas que solo pueden agudizar los problemas.

En los últimos 10 años, el déficit fiscal ha promediado 9 puntos del PIB, en una trayectoria continuada de caída de los ingresos fiscales, principalmente por la reducción de las exportaciones de gas natural. Los ingresos fiscales, únicamente por concepto del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), se contrajeron de US\$ 2.241 millones (6.8% del PIB) en 2014 a US\$ 810 millones en 2023 (1.8 % del PIB); una pérdida de 5 puntos del PIB. Lo insólito es que el gasto público, que durante el súper ciclo de materias primas y la bonanza exportadora (2006-2014), experimentó un aumento extraordinario como nunca, no fue ajustado a los niveles más bajos de ingresos fiscales del período de post bonanza. Por el contrario, las autoridades económicas persistieron en una política expansiva del gasto público y el consumo, recurriendo cada vez más al endeudamiento interno.

El resultado de ello es una década de continuos déficits cuyo financiamiento se ha tornado no solo difícil sino incierto. En el último trienio, el financiamiento del déficit ha provenido mayormente del crédito interno que aporta el BCB. Así, el crédito neto del BCB al sector público no financiero pasó de ser negativo: US\$ 4.214 millones (-12.9% del PIB) en 2014, a US\$ 15.579 millones en 2024 (equivalente al 33.5% del PIB). Entretanto, las reservas internacionales cayeron de cerca de US\$ 15 mil millones en 2014 a solamente US\$ 1.976 millones en 2024; de los cuales apenas US\$ 50 millones son reservas en divisas.

La cuestión es que el exceso de liquidez en la economía indujo a una mayor demanda de divisas, en un contexto de política económica empeñada en mantener un tipo de cambio fijo. La consecuencia de esta incompatibilidad ha sido la pérdida constante de reservas hasta prácticamente agotarse. Se explica así la escasez de dólares en el mercado y, con ello, el surgimiento del mercado paralelo donde el precio de la divisa se cotiza muy por encima del precio oficial: un valor 96% (o más) por encima del precio oficial de dólar ¹.

TABLA 1
BOLIVIA. INDICADORES DE LA CRISIS

BOLIVIA PRINCIPALES INDICADORES DE LA CRISIS ECONÓMICA		
Inflación	US\$MM	
Inflación General 12 meses (a marzo 2025)	14.63%	
Inflación Alimentos 12 meses (marzo 2025)	25.28%	
Proyeccion a Diciembre 2025 (ene/mar anualizado)		
General	21.50%	
Alimentos	38.90%	
Deficit Fiscal		
Deficit Fiscal (2023)	10.90%	4,917
Deficit Fiscal (2024)	10.16%	4,731
Tipo de Cambio		
Oficial	6.96	
Paralelo	13.70	
USDT	13.40	
Deuda Publica IV Trim 2024		
Total	86.36%	38,960
Externa	30.10%	13,579
Interna	56.26%	25,381
Reservas Internacionales Netas Dic 2024	Meses de Imp.	US\$MM
Totales	2.39	1,976
Divisas	0.06	46.8
Comercio Exterior 2024	US\$ MM	Var resp. 2023
Exportaciones	8,922	-17.0%
Importaciones	9,904	-13.8%
Saldo comercial 2024	-982	

Fuente: con datos de INE, BCB, MEFP

1 El 14 de abril de 2025, el dólar paralelo se cotizó en 13.70 bolivianos.

En este contexto, las variables monetarias, como la base monetaria (BM) y la emisión (EM) aumentaron considerablemente entre 2014 y 2024. La base monetaria pasó de US\$ 8.800 millones (26.9% del PIB) a US\$ 16.000 millones en 2024 (34.4% del PIB), mientras que la emisión aumentó de US\$ 5.944 millones (18.1% del PIB) a US\$ 9.930 millones (21.3% del PIB).

Como es lógico, el impacto monetario se traduce en más inflación y mayor presión sobre el tipo de cambio. Si el año 2024 la inflación cerró con 9.97%, para el mes de marzo de 2025, la inflación general anualizada llegó a 14.63% y en alimentos a 25.28%. Si se asume que los datos de este primer trimestre son un indicador del comportamiento inflacionario probable de 12 meses, la inflación general podría situarse en torno de 21.5% y en alimentos en 38.9%. También es plausible que la escalada de precios induzca a una menor demanda de dinero.

La falta de divisas ha traído consigo un déficit de aprovisionamiento de combustibles en el mercado interno, dada la alta dependencia de los combustibles importados. Esta escasez afecta al transporte y a la producción agropecuaria e industrial, lo cual, a su vez, impulsa los precios de otros productos de consumo masivo, **configurándose un círculo perverso de escasez, desabastecimiento, menor producción y más inflación.**

Una dimensión potencial de la crisis -todavía no muy perceptible- es la sustitución de la moneda nacional en las transacciones comerciales, que eventualmente podría ser un caldo de cultivo de ataques en contra del boliviano y del retiro de depósitos bancarios en la medida en que cambien las expectativas del público. **Si la desconfianza en el valor de la moneda nacional cobra fuerza, por una escalada inflacionaria y por la depreciación cambiara, el escenario plausible sería uno de expectativas más negativas que positivas.** Esto pone de manifiesto la fragilidad y vulnerabilidad del momento que atraviesa la economía boliviana.

2. Cambiar la política económica

La delicada situación de la economía boliviana determina la necesidad de un programa de estabilización ordenado, y centrado en remontar la crisis económica y social. **Una estabilización que no sacrifique la recuperación de la actividad económica y productiva y que dé protección social a la gente, y en especial a los sectores más vulnerables.** Sin un programa de estas características es posible que la crisis no solo persista, sino que prosiga el camino de otras crisis prolongadas en las cuales la falta de correcciones oportunas condujo a un deterioro económico más profundo y con efectos sociales muy severos.

El programa de estabilización que proponemos tiene como objetivos centrales: i) corregir los equilibrios macroeconómicos, y sanear las finanzas públicas; ii) evitar un ajuste desordenado y caótico de la economía con efectos nocivos para la producción, el empleo, el consumo y los ingresos de las familias; iii) resolver el agudo desabastecimiento de combustibles y los problemas de inseguridad energética; iv) crear condiciones para reactivar las actividades económicas y productivas, y para sentar los fundamentos de un crecimiento sostenido y sostenible; v) devolver certidumbre y confianza sobre el rumbo de la economía nacional, en un entorno renovado de reglas claras, de estabilidad política y de paz social

Este programa de estabilización económica se sustenta en tres pilares: **consolidación fiscal, estabilidad cambiaria y fortalecimiento del sistema financiero.**

Un programa con estos objetivos y alcances forzosamente implica superar la restrictiva y anquilosada política económica vigente en las últimas dos décadas. Conlleva, asimismo, concebir una nueva política en materia económica que sea capaz de articular un conjunto coherente de acciones en las esferas esenciales de la gestión macroeconómica, desde una visión comprensiva y sistémica de la realidad económica. Esto es imperativo dado el carácter

multifacético de la crisis y la necesidad de una intervención integral de política económica que haga factible recuperar los equilibrios internos y externos, logrando complementación y soporte mutuo, además de consistencia en las medidas fiscales, cambiarias, monetarias, financieras, tributarias y productivas.

Este enfoque de la estabilización económica es también imperioso para trascender de las medidas sueltas, desprovistas de un marco general de política económica, que no atacan los problemas en sus raíces y que, por lo mismo, son ineficaces para frenar la crisis y encarar sus causas. A continuación, esbozamos el contenido general y las medidas instrumentales del programa de estabilización económica ².

2.1 Consolidación fiscal

Puesto que la fuente primordial de los desequilibrios macroeconómicos es el elevado déficit fiscal, el desafío prioritario de la nueva política económica consiste en atacar la causa del problema y encauzar la economía por una senda de consolidación fiscal. Para tender al equilibrio de las cuentas públicas y la consolidación fiscal se necesita una reforma fiscal que, por un lado, reduzca el gasto público a un nivel sostenible y posible de ser financiado; y por otro, que incremente los ingresos públicos, a partir de la recuperación de la actividad económica y como resultado del aumento de la recaudación tributaria, principalmente por exportaciones. **Para este segundo objetivo será menester acometer una reforma tributaria, en el mediano plazo.**

En lo inmediato, lo primordial es reducir el déficit fiscal con un gran esfuerzo de racionalización del abultado gasto del gobierno y de todo el sector público. Este esfuerzo debe estar enfocado en aquellos componentes del gasto público con más alta incidencia en el balance fiscal deficitario y cuya financiación es cada día más problemática, a saber: el gasto salarial en el sector público, la subvención a los combustibles y el costo de la Renta Dignidad.

Considérese que, en la gestión 2023, el gasto de salarios en el sector público, impulsado por el aumento desmedido de los empleos, ascendió a US\$ 6.500 millones anuales; esta cifra, en términos del PIB, representó el 15%. Las transferencias recibidas por YPFB (subvención directa a los combustibles), por su parte, fueron de US\$ 1,788 MM (3.9% del PIB). La aplicación indiscriminada de la Renta Dignidad, una forma de asistencia social que llega incluso a los sectores de mayores ingresos, tuvo un costo de US\$ 814 millones (1.8% del PIB).

Para disminuir el déficit fiscal se requiere medidas correctivas guiadas por dos grandes prioridades: En primer lugar, racionalizar el gasto corriente en el Poder Ejecutivo, las empresas públicas y las instituciones descentralizadas, de manera que pueda haber espacio fiscal para una inversión pública económica y socialmente más eficiente. En segundo lugar, focalizar los subsidios y la asistencia social, liberando recursos fiscales imprescindibles, y también para que los beneficios sean sostenibles y logren un mayor impacto social. Esta segunda prioridad supone: i) la eliminación gradual del subsidio a los hidrocarburos en el mercado interno, sujeto a compensación económica a los sectores con menores ingresos; ii) la focalización de la Renta Dignidad en las personas de ingresos más bajos y más carenciadas.

El esfuerzo de reducción del gasto público busca bajar el déficit fiscal, de 10.9% en 2024 a 3.7%, en un plazo de 3 a 5 años, dependiendo del financiamiento externo que pueda mobilizarse en apoyo del programa de estabilización. El resultado fiscal consolidado es el siguiente:

² Véase en Anexos, una modelación de los resultados esperados del programa de estabilización, así como los escenarios comparativos de resultados, tanto con relación a la situación macroeconómica actual como también a los resultados potenciales de la propuesta de transformación productiva del Plan Bicentenario, que se expone en el capítulo III, siguiente.

TABLA 2
RESULTADO GENERAL DE LA CONSOLIDACIÓN FISCAL

	US\$ MM	% PIB
Subsidio Combustibles	1,477	3.3%
Gobierno Central (Ministerios)	406	0.9%
Descentralizadas	540	1.2%
Empresas públicas	646	1.4%
Renta Dignidad	162	0.4%
Total Ahorro Fiscal	3,231	7.2%
Deficit 2024	4,731	10.20%
Deficit después de medidas	1,653	3.7%

a) Racionalización de gastos en el Estado

El aparato de Estado y la burocracia tuvieron un crecimiento exorbitante. Se estima que en el sector público trabaja más de medio millón de funcionarios, una parte de los cuales no justifica su contratación, siendo un empleo redundante e ineficiente. Este crecimiento ha respondido más a una lógica de clientelismo y prebendalismo político que a la necesidad de proveer mejores servicios públicos³. Lo propio ocurre con la proliferación de empresas estatales y oficinas descentralizadas del gobierno nacional. De hecho, muchas empresas son deficitarias⁴, reportan una pérdida global de Bs. 4.503 millones, que equivale a un monto anual de US\$ 646 millones. Vale decir que sobreviven subsidiadas por el Tesoro General de la Nación, mientras que sus inversiones (en tela de juicio por su dudosa utilidad y muchas denuncias de corrupción) se han realizado con créditos del BCB (probablemente irre recuperables). De otro lado, existen al menos 21 entidades descentralizadas, muchas de las cuales no justifican su existencia ni las funciones que les asignaron. Todo ello supone una carga muy pesada para el erario público.

La reducción del déficit fiscal exige austeridad y sacrificio de parte de los gobernantes y funcionarios. El ejemplo lo debe dar la clase política, demostrando que está dispuesta y comprometida con una reforma fiscal y administrativa para redimensionar el Estado, cortar los gastos dispendiosos e ineficientes, reasignar los recursos a los servicios que la población necesita más: salud, educación, protección social, infraestructura. El liderazgo tiene la responsabilidad de evaluar el aporte de las reparticiones de gobierno con criterios de costo-beneficio y según su aptitud para prestar servicios útiles y oportunos. A ese fin, proponemos:

- Reorganizar la estructura del Poder Ejecutivo, disminuyendo el número de ministerios de 17 a 11. Esto implica concentrar funciones y competencias en estructuras ministeriales de mayor capacidad normativa y formulación de políticas en áreas comunes o interrelacionadas, dejando las tareas operativas en otras instancias, como los gobiernos subnacionales. Este sería el caso, por ejemplo, de un ministerio abocado a las políticas de desarrollo económico, congregando los sectores de hidrocarburos, energía, minería, industria, turismo y medio am-

³ Estudios del BID han mostrado que la ineficiencia de gasto público en Bolivia alcanza a 6.1% del PIB, mientras que el promedio latinoamericano es 4.4% del PIB. Ello tiene que ver con el malgasto en las remuneraciones a los funcionarios y en compras públicas, filtraciones en las transferencias de fondos, mala asignación de recursos, deficiencias de gestión y, en última instancia, corrupción. Véase, BID: "Mejor gasto para mejores vidas; cómo América Latina y el Caribe pueden hacer más con menos", 2018.

⁴ Existen al menos 15 empresas con déficits crónicos. El detalle puede verse en Anexos de este documento.

biente. Un renovado ministerio de educación, por su parte, debería integrar las políticas de cultura. Con estos criterios, creemos que la reforma del Poder Ejecutivo puede significar un importante ahorro de gasto corriente, estimado en Bs. 2.834 millones anuales (0.9% del PIB).

- Tratándose de las empresas estatales, lo que se impone es proceder a una evaluación técnica, administrativa y financiera, y, con base en sus resultados, tomar las decisiones convenientes. **Las empresas deben ser rentables, de lo contrario no tienen razón de ser.** Todas, sin excepción, deben financiar o refinanciar su inversión en el mercado financiero, y dejar de depender de créditos del BCB. Las empresas no rentables tendrían que ser cerradas o transferidas a sus trabajadores o al sector privado. Las grandes empresas (YPFB, ENTEL, ENDE, COMIBOL, BOA), deben pasar por procesos de reestructuración y reingeniería institucional. Todo ello arrojaría resultados positivos en términos de contracción de gastos innecesarios y puestos de trabajo superfluos.
- En cuanto a las entidades descentralizadas del Ejecutivo, un esfuerzo de ajuste de funciones y recorte de gastos, previa una evaluación de estas, podría dar lugar a una reducción cercana a Bs. 3.765 millones anuales (1.2% del PIB).

Como resultado de todas esas medidas, se estima poder lograr una reducción de 19.125 puestos de trabajo, perfectamente prescindibles, tanto en el gobierno como en las empresas y entidades descentralizadas. Ello reportaría un ahorro de Bs. 1.685 millones anuales (US\$ 242 millones), equivalentes al 0.5% del PIB.

TABLA 3
RACIONALIZACIÓN DE GASTOS FISCALES

GRUPO INSTITUCIONAL	Ítems	Monto Bs MM	Monto US\$ MM (Tipo Cambio Oficial)
Gobierno Central (Ministerios)	1.701	192	28
Entidades Descentralizadas	9.221	790	113
Empresas Públicas	8.203	703	101
TOTAL	19.125	1.685	242

b) Eliminación gradual del subsidio a los hidrocarburos

En Bolivia se aplican varias formas de subsidio al consumo y la producción de hidrocarburos⁵. De ellas, las más importantes son dos: a) NOCRES: consistente en la transferencia de recursos del TGN a YPFB para financiar la importación de petróleo, diésel, gasolina y GLP; b) costo de oportunidad: este subsidio surge porque los precios internos del gas, petróleo y sus derivados no reflejan el valor de exportación, es decir, no se ajustan a los precios internacionales. El monto de todas las categorías de subsidios alcanzó, en 2022, la suma de US\$ 5.127 millones (11.6% del PIB). Dicho monto fue superior en US\$ 3.069 millones a los ingresos de exportación gasífera, contabilizados en US\$ 2.058 millones. Esto implica que **el país gasta más en subsidiar combustibles de consumo interno que en percibir ingresos por producir y exportar gas natural. Mantener este nivel de subsidio es irracional e insostenible.**

⁵ Un estudio (para la elaboración del Plan Bicentenario) del especialista Mauricio Medinaceli identifica 5 categorías de subsidios a la producción y consumo de hidrocarburos: i) costo de oportunidad, por US\$ 2.560 millones (5.8%); ii) NOCRES para importación directa por parte de YPFB, US\$ 1.370 millones (3.1%); iii) actualización de márgenes, US\$ 530 millones (1.2%); iv) sacrificio fiscal por IVA, US\$ 486 millones (1.1%); v) incentivo a la producción petrolera, US\$ 177 millones (0.4%).

La medida sensata y de sentido común es la eliminación gradual de la subvención. De este modo, además de recortarse el gasto público desmedido, el país podrá ahorrar las divisas que tanto necesita para importar combustibles y otros productos esenciales. Se trata, también, de revertir la regresividad del subsidio, que beneficia -curiosamente- mucho más a quienes menos lo necesitan. De otro lado, es preciso corregir las distorsiones que se provocan en las decisiones de los consumidores y productores de energía: un combustible barato induce al derroche, los consumos ineficientes y el contrabando que acentúa la escasez (como sucede actualmente).

La estrategia que proponemos para levantar los subsidios tiene dos partes. La primera, que la medida se aplique *gradualmente*, con incrementos sucesivos de los precios: así, por ejemplo, si se partiera del valor actual de Bs. 3.74 por litro, los precios se ajustase, cada mes, en un valor de 32 centavos hasta llegar a Bs. 11.10 en dos años. En segundo lugar, el gobierno debe dar una compensación de dinero a los segmentos socioeconómicos más deprimidos y vulnerables; esta transferencia se haría efectiva de inmediato, mientras los precios van subiendo progresivamente, hasta equiparar los precios internacionales. Lo cual podría lograrse en el término de 24 meses. El resultado fiscal de la eliminación del subsidio se muestra a continuación.

TABLA 4
COMPENSACIÓN POR SUPRESIÓN DE SUBSIDIO A COMBUSTIBLES

Quintil	Compensación mensual a familias (Bs)	Costo Fiscal (MM Bs)	Costo Fiscal (MM USD*)
Mensual	441	3,418	311
II	846	6,565	597
III	1,133	8,788	799
IV	1,436	11,142	1,013
V	2,447	18,985	1,726

**En el momento del cálculo se tomó el tipo de cambio de Bs/USD 11.0. Si bien incluir el valor más reciente en el mercado paralelo incrementaría el valor del costo fiscal en bolivianos, el valor en dólares se mantiene aproximadamente constante, puesto que al subir el tipo de cambio la expresión en dólares se compensa hacia abajo. 6*

*** El quintil I corresponde a las personas con menor nivel de ingresos; en el otro extremo (quintil V) están las personas con mayores ingresos.*

Con las cifras consideradas, el costo fiscal anual de la compensación a las familias se estima en US\$ 311 millones. Como referencia, el año 2023 las transferencias recibidas por YPFB del gobierno fueron de US\$ 1,788 millones aproximadamente. En consecuencia, con alta probabilidad el cambio de un subsidio indirecto (a través de precios) por uno directo (transferencias en dinero) reportará un ahorro fiscal sustancial. La Tabla 5 sintetiza el resultado fiscal esperado, que se estima podría llegar a un monto de US\$ 1.477 millones (3.2% del PIB).

También hay que decir que la eliminación de la subvención a los combustibles es una medida que contribuiría a fortalecer los ingresos del gobierno, puesto que la producción de YPFB (10% de diésel, y 30% de gasolinas) se vería beneficiada por mejores precios en bolivianos; esto, a su vez, redundaría en un aumento de la recaudación fiscal.

6. Para diversos cálculos, con un rango de tipo de cambio entre 11 y 13 bolivianos por dólar, el costo fiscal de la compensación a las familias en el Quintil 1, de menor ingreso, se ubica entre USD 311 y 295 millones. Lo que muestra que, a mayor tipo de cambio, mayor la brecha del precio de los combustibles medido en bolivianos, pero también menor el costo fiscal final, expresado en dólares.

TABLA 5
AHORRO FISCAL (EN MILLONES DE DÓLARES Y % DEL PIB)

Año	2023*	%PIB
Transferencias a YPFB	1,788	3,9%
Costo subvención focalizada Quintiles I y II	311	0,7%
Ahorro Fiscal	1,477	3.2%

**Se toman datos desagregados de la gestión 2023. Los datos preliminares publicados de déficit fiscal a diciembre de 2024, no incluyen el detalle de las transferencias a YPFB.*

c) Focalización de la Renta Dignidad

El pago de la Renta Dignidad ha ingresado en una zona de riesgo porque el número de beneficiarios aumenta en tanto que su financiamiento disminuye. El Fondo de la Renta Universal de Vejez (constituido por el IDH y las utilidades de las empresas estatales) es insuficiente para financiar el pago anual de este beneficio, lo cual obliga al TGN a subsidiar su pago. La magnitud del déficit del Fondo de la Renta Universal de Vejez es de aproximadamente Bs 1.000 millones al año, una cantidad que difícilmente va a ser solventada con recursos públicos. **Todo ello pone en peligro la continuidad del pago de este beneficio.**

La dramática situación exige buscar alternativas viables de financiamiento. Una de ellas -prácticamente la única disponible hoy en día- es focalizar la Renta Dignidad en un determinado segmento del universo de beneficiarios. El total de beneficiarios alcanza a 1.25 millones de personas mayores de 60 años. Las personas de ingresos altos que perciben la Renta Dignidad representan cerca del 4% del universo total; en el otro extremo, las personas de ingreso bajo suponen el 36% del total (igual o menor a la línea de la pobreza) y el restante 60% corresponde a los segmentos de ingreso medio. Con base en estos datos, nuestra propuesta es limitar el pago de la Renta Dignidad únicamente a los segmentos de ingreso medio y bajo (el 96% del total), excluyendo al 4% de ingresos altos. Adicionalmente, debe mantenerse la exclusión temporal de aquellas personas que perciben un ingreso salarial formal. Con ello, quedarían por fuera de este beneficio cerca de 51 mil personas de ingreso alto. La focalización propuesta significará menor presión sobre el déficit fiscal, con un ahorro de US\$ 162 millones anuales. **El beneficio más importante de esta medida es que, con ella, mejoraría la sostenibilidad de la Renta Dignidad para un total de 1.19 millones de personas, que son quienes realmente necesitan esta asistencia social.**

d) Regla fiscal y presupuesto por resultados

Planteamos adoptar una regla fiscal como instrumento de política pública para preservar la estabilidad económica, asegurando la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, lo mismo que una política fiscal contra cíclica con equilibrio de ingresos y gastos. Una regla fiscal discrimina ingresos fiscales permanentes de los transitorios, crea el mecanismo preciso para que los ingresos transitorios se ahorren y no sean parte del presupuesto sino de un fondo soberano para ahorrar y gastar en tiempos de escasez. Contrariamente a este principio de manejo sano y responsable de la política fiscal, la ley presupuestaria de 2024 (Art. 7) obliga a inscribir en el gasto ingresos no esperados como, por ejemplo, las regalías, y de este modo inducir a que sean gastados durante el año presupuestario. La implantación de una regla fiscal deberá ser normada por una Ley de Responsabilidad Fiscal.

De otro lado, se observa que en el presupuesto del Estado no hay correspondencia entre la planificación del gasto, la asignación de recursos financieros y los resultados esperados. En realidad, en la práctica presupuestaria no se valora el grado de ejecución ni los resultados sustantivos. Para corregir esta falencia proponemos la política de **gestión por resultados**, que implica que, en la confección presupuestaria, se definan indicadores de resultados, para así poder medir la eficacia con la que se gasta el dinero de los contribuyentes.

2.2 Estabilidad cambiaria

El segundo pilar de la NPE es estabilizar un mercado cambiario abierto, introduciendo reformas para flexibilizar el régimen cambiario. En primera instancia, proponemos **unificar el tipo de cambio**, depreciando el precio oficial del dólar a un nivel similar al precio del dólar paralelo -ya que éste resulta siendo un mejor referente del precio que los agentes económicos otorgan a la divisa-. Ahora bien, puesto que el mercado paralelo comporta costos de transacción elevados (se asume que este mercado es ilegal, y están vigentes controles administrativos y sanciones legales), consideramos más conveniente fijar un tipo de cambio unificado con un valor levemente inferior al precio vigente en el mercado paralelo.

a) Régimen de cambio flexible administrado. En el mediano plazo, se plantea transitar a un régimen de cambio flexible administrado, con intervenciones esporádicas del BCB. En este esquema, el tipo de cambio deja de ser un precio políticamente motivado; se profundiza el desarrollo del mercado cambiario y el BCB fortalece sus capacidades técnicas para incidir en la cantidad de dinero que debería haber en la economía. De este modo, la cantidad de dinero, como base monetaria o como un agregado mayor, se constituirá en un ancla nominal transitoria. Lo que se espera con esta reforma es restaurar la confianza en la política monetaria, especialmente por el compromiso de preservar el valor de la moneda nacional y, también, por una mayor certidumbre en la senda de reconstitución de reservas internacionales. **De lo que se trata es de migrar, poco a poco, hacia metas de inflación dejando las metas de agregados monetarios.**

b) Independencia del Banco Central. Una condición necesaria para el funcionamiento de un régimen con tipo de cambio flexible es la independencia del Banco Central, su institucionalización y profesionalización funcionaria, de manera que el ente emisor pueda conducir una política monetaria autónoma y centrada en defender el poder adquisitivo de la moneda nacional. Al mismo tiempo, deberá ponerse en marcha el **Consejo de Estabilidad Financiera**, creado por Ley 393 de Servicios Financieros. También es imperioso restituir la vigencia del artículo 22 de la Ley del BCB, que le prohíbe otorgar créditos al sector público.

c) Mercado bursátil de divisas. Para impulsar el mercado cambiario, y facilitar el modelo de flotación administrada, se hace necesario desarrollar un mercado de derivados de divisas estandarizado, como los contratos futuros (acuerdos que establecen la cantidad, precio y fecha futura de compra o venta de una divisa). La Entidad de Depósito de Valores es la llamada actuar como la cámara de compensación y liquidación de las operaciones a futuro de divisas y gestionar los mecanismos de cobertura que requieren este tipo de operaciones a fin de reducir el riesgo de contraparte. Como resultado, se tendrá un mercado de divisas transparente, con información de los precios y montos ofertados, demandados y concertados día a día.

2.3 Fortalecimiento del sistema financiero

El sistema financiero resiente el impacto de las medidas adoptadas en los últimos 20 años con un fuerte sesgo de represión financiera, como, de hecho, son los controles a las tasas de interés, o bien la asignación de cuotas de crédito a determinados sectores económicos. Actualmente, en el contexto de la crisis económica, el sistema financiero se ve más expuesto a perturbaciones que podrían socavar su estabilidad. Para conjurar este riesgo es preciso adoptar acciones que refuercen la liquidez y solvencia de las entidades bancarias y las pongan a salvo de eventuales shocks, a tiempo de liberar paulatinamente los controles a las tasas de interés y la asignación sectorial de créditos.

a) Devolución de depósitos en moneda extranjera. El BCB debe devolver a los bancos los depósitos en dólares que retiene en su poder, de alrededor de USD 2.000 millones, para a su vez efectuar su devolución a los ahorristas. **Esto es necesario para recuperar la confianza del público.** Puesto que los depósitos originales fueron en dólares, el tipo de cambio oficial (de 6.97) ya no es relevante para efectos de liquidación; consiguientemente, las devoluciones se deben hacerse previa modificación del tipo de cambio. En la medida que existan disponibilidades los clientes deberían recibir divisas, o alternativamente y de manera pactada, éstos podrían optar por recibir títulos del BCB en MVDOL, con tasas de interés suficientemente atractivas. Estos títulos serían transables en la Bolsa Boliviana de Valores y eximidos de impuestos por ganancia de capital e intereses por títulos transados.

b) Supresión del IUE adicional (25%) a entidades financieras. La aplicación de esta alícuota, que incrementa el IUE en el sistema financiero en 25%, ha debilitado el patrimonio y la liquidez de los bancos y otras entidades financieras. Esta medida debe ser revertida. En contrapartida, los recursos que los bancos dejarán de tributar deberían ir a las cuentas de patrimonio, y utilizarse en nuevas inversiones para acceder a liquidez. De este modo, el sistema será más resiliente frente a cualquier demanda de retiros de fondos en moneda nacional, y tanto más si ello va de la mano con otras medidas para reforzar el Fondo de Protección al Ahorrista, que administra el BCB.

c) Eliminación de los cupos de cartera. La fijación de cupos mínimos de cartera ha relajado la política crediticia bancaria, y ha debilitado los mecanismos para detectar y evitar riesgos. En 2024, el indicador de mora subió a 3.4%, mientras que la incidencia de casos de cartera vencida y en ejecución en créditos reprogramados llegó a 12.6%. Estas cifras ponen de relieve un deterioro de la cartera. La supresión de los cupos de cartera permitirá mayor capacidad para que las entidades financieras puedan administrar dicho deterioro.

d) Liberación de las tasas de interés. Esta medida se justifica por: i) el aumento de la inflación determina que las tasas pasivas nominales se ubiquen en valores reales negativos; ii) el Banco Central necesita colocar títulos en el mercado con tasas más altas para reducir la liquidez generada por el financiamiento del déficit fiscal mediante emisión, de modo que el exceso de dinero no ejerza presión sobre precios; iii) los techos de las tasas de interés limitan las operaciones en el sistema financiero, y tanto más por cuanto el flujo de recursos del sistema de pensiones es absorbido mayormente por el gobierno; iv) los bancos requieren captar fondos del público para incrementar los depósitos; esto solo es posible si las tasas de interés son competitivas; v) tasas de interés más altas harán posible recoger liquidez de la economía, lo que es necesario para contener la presión inflacionaria; vi) el aumento de las tasas de interés no debería afectar las tasas de los créditos que ya fueron otorgados a tasas reguladas; a los bancos no les conviene afectar la capacidad de pago de los prestatarios.

e) Unificar las tasas de encaje. El encaje en moneda extranjera es casi el doble que el encaje en moneda nacional; este diferencial ha servido para incentivar la bolivanización monetaria. Sin embargo, cuando la inflación repunta sus efectos resultan marginales, y, al contrario, limitan el funcionamiento del mercado de divisas y la posibilidad de

que el BCB pueda reconstituir reservas. Ahora bien, para la aplicación de la política de flotación administrada del tipo de cambio (explicada más arriba), es preciso facilitar las operaciones entre monedas y atraer dólares del circuito informal. Ello se conseguirá si se elimina todos los costos de transacción que pueden limitar las operaciones, la profundidad y la formación de precios (tipo de cambio). De ahí la importancia de unificar las tasas de encaje en niveles no mayores al 10% aplicable a depósitos en moneda nacional y extranjera.

f) Eliminar el ITF. Al gravar las transacciones entre monedas, el ITF es un costo que frena el desarrollo del mercado cambiario, además de tener un efecto adverso sobre la posibilidad de que recursos externos privados puedan llegar al país.

g) Adecuación de la norma de valores. Como resultado de la normativa vigente, los inversionistas institucionales han venido invirtiendo a tasas de interés similares o inferiores a las reguladas, por lo que un incremento en las tasas de mercado, y en aplicación de la normativa de valoración de valores a condiciones de mercado (*mark to market*), afectaría negativamente la valoración de la cartera, y generaría rentabilidades negativas para la mayoría de ellos. La nueva norma permitiría llevar las inversiones a valor lineal por un periodo de tiempo determinado.

3. Financiamiento para la estabilización

La estabilización de la economía boliviana requiere la inyección de recursos frescos para aliviar la crónica escasez de reservas internacionales y divisas. Esto lo hacen muchos países con dificultades en su economía; también Bolivia lo hizo en el pasado con resultados muchas veces controvertidos, pero que también arrojan importantes lecciones. Concretamente, el programa de estabilización contempla la suscripción de acuerdos con organismos multilaterales especializados en apoyo de Balanza de Pagos, para la obtención de créditos concesionales de libre disponibilidad. Estos organismos son el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).

De acuerdo con la norma interna del FMI, Bolivia podría acceder, en los primeros 12 meses, a un crédito de apoyo a Balanza de Pagos de US\$ 627 millones. Seguidamente, en un periodo de hasta 3 años, la asistencia del FMI podría ascender a US\$ 1.881 millones, en términos concesionales, con plazos largos, periodos de gracia y tasas de interés bajas. El FLAR, por su parte, podría proveer a Bolivia recursos de hasta US\$ 731 millones, con lo cual se obtendría un monto total de US\$ 2.612 millones de libre disponibilidad. Estos recursos tienen condicionalidades y se desembolsan a cambio del compromiso del país de implementar un plan definido para enfrentar y superar la crisis

TABLA 6
FINANCIAMIENTO POTENCIAL A CORTO Y MEDIANO PLAZO

IMF Extended Fund Facility	SDR	US\$ MM
Primeros 12 meses	480	627
Después de 12 meses hasta límite máximo	1,440	1,881
TC SDR a Dólar	1.31	
FLAR - Hasta 2,6 veces el capital pagado	281	731
TOTAL POTENCIAL PARA BALANZA DE PAGOS		2,612
Creditos Pendientes de Aprobación ALP		1,228
TOTAL GENERAL		3,840

Fuente: con datos del FMI y FLAR

económica. Esto no tiene por qué ser malo. Al contrario, ayudará a encarrilar las medidas de política económica de forma consistente y con un horizonte claro. Lo habitual, en todo caso, es que el programa financiero que pueda acordarse con el FMI contemple una trayectoria de equilibrio macroeconómico, el impulso a sectores clave como el sector exportador y la racionalización del gasto público. Son políticas que van en el interés del país.

La Tabla 3, siguiente, ilustra el potencial de financiamiento de Bolivia, a corto y mediano plazo. En él se consignan los recursos de apoyo a Balanza de Pagos del FMI y del FLAR. Se incluye, además, los créditos de otros organismos internacionales pendientes de aprobación en la Asamblea Legislativa. La suma de todos estos recursos da un total de USD 3.840 millones, que es el financiamiento con el que, en principio, se podría contar para llevar a cabo un plan de estabilización económica.

Dicho financiamiento no excluye la posibilidad de que un nuevo gobierno, con renovada legitimidad y credibilidad internacional, también intente negociar otros financiamientos de fuentes multilaterales, gubernamentales o privadas. De cualquier manera, **un programa financiero con el FMI es la puerta que el país necesita abrir para acceder al financiamiento externo, tanto por la vía de créditos concesionales como de recursos de IED, sin descartar la repatriación de capitales bolivianos del exterior.** La clave está en que Bolivia el recobre la confianza internacional y vuelva a ser sujeto de crédito y de inversiones externas.

4. Para normalizar el suministro de combustibles

La escasez de combustibles ha creado un problema mayor, que incide en toda la economía nacional y es una amenaza creciente a la seguridad energética. La escasez se origina en la caída de la producción interna, pero también, y cada vez más, en la falta de dólares para la importación de combustibles. Se trata, por tanto, de un problema de índole monetario y fiscal, relacionado con el vaciamiento de las reservas del BCB y con el abultado déficit en las cuentas del Estado. La normalización del suministro de combustibles es un reto complejo y de difícil resolución en el corto plazo. La solución de fondo pasa por cambios estructurales en la política energética, y en particular por la revitalización del sector hidrocarburo. Bolivia necesita potenciar esta industria estratégica para obtener más volúmenes de gas y líquidos y de sus derivados. También se hace necesario acelerar la transición energética, con la sustitución progresiva de los combustibles fósiles por energías renovables. Estas políticas forman parte del Plan Bicentenario, y se desarrollan en capítulos siguientes de este documento.

Ahora bien, hay medidas que, sin duda, podrían aliviar la escasez de combustibles e impedir que esta emergencia arraigue como un mal crónico y derive en una crisis energética de mayor envergadura. A continuación, se delinean algunas de estas medidas:

- a) Eliminar el subsidio a los combustibles, aplicando la metodología expuesta líneas arriba. El incremento de los precios internos reduciría considerablemente la presión sobre la demanda y la importación de combustibles, y, por cierto también, sobre el principal cuello de botella, que es la falta de dólares.
- b) Evidentemente, en la medida en que el país pueda conseguir la asistencia financiera del FMI y del FLAR, el Banco Central podrá disponer de más divisas para atender el requerimiento de dólares para el flujo de importación de combustibles.
- c) Habida cuenta que el Estado no está en posición de abastecer la demanda de combustibles, liberar la importación de combustibles es la única opción realista para el suministro continuo a un segmento amplio y creciente de consumidores nacionales. Lo que cabe, en consecuencia, es poner en práctica una política efectiva -no retórica ni ambigua- de libre importación de combustibles. Ello implica suprimir todas las trabas administrativas y burocráti-

cas que entorpecen este comercio. Asimismo, se debe liberar los precios en el mercado interno para que reflejen los costos reales y la expectativa de retornos razonables de los importadores privados.

d) En ese mismo sentido, el un nuevo gobierno debería suspender transitoriamente todo gravamen tributario y arancelario a la importación de combustibles. A las entidades públicas (YPFB, ANH, Ministerio de Hidrocarburos y Energía) les toca proveer apoyo logístico y facilitar toda la operación comercial que involucra este negocio.

5. Reforma tributaria

La estabilización económica, en su desarrollo, forzosamente tendrá que contemplar cambios en el sistema tributario vigente. Los problemas de tributación, que se arrastran por muchos años, hacen necesario pensar en una reforma tributaria de gran calado. No encarar o postergar indefinidamente esta tarea, puede entorpecer la aplicación y el éxito de las políticas de consolidación fiscal, flexibilización cambiaria y estabilización financiera.

Los problemas acuciantes tienen que ver con la existencia de un universo pequeño de contribuyentes; la inequidad y regresividad del régimen tributario; la cuestión de la carga impositiva excesiva, que encarece la actividad económica y hace menos competitivos los negocios; la elevada presión impositiva para la mayor parte de los sectores económicos; lo engorroso y oneroso de los procesos y trámites tributarios; los controles represivos, inseguridad jurídica para los contribuyentes y una administración ineficiente y abusiva. Todo ello desnuda las carencias de una tributación obsoleta, que no encaja en la realidad económica y social. El sistema actual concentra la tributación en un segmento reducido de contribuyentes, recauda poco y castiga mucho, desalienta la inversión, el emprendimiento y la creación de empleo.

El reto es pues implementar una reforma impositiva integral, para corregir, actualizar y mejorar la tributación, procurando devolverle simplicidad, eficiencia, progresividad y universalidad, además de crear una cultura de responsabilidad ciudadana. En la medida que esta política coadyuve a dinamizar la economía, promover inversiones y generar nuevos negocios, sin duda que la fiscalidad se verá favorecida por una mayor recaudación tributaria. La política tributaria que proponemos se enmarca en los siguientes lineamientos:

a) Simplificación tributaria. Es indiscutible la necesidad de racionalizar la cantidad de tributos, varios de ellos irracionales, injustificados e improductivos. Del mismo modo, instituir procedimientos ágiles, sencillos y de bajo costo, que allanen el cumplimiento de los deberes tributarios en lugar de agobiar a la gente y poner freno a la iniciativa empresarial y emprendedora, como sucede hoy en día. Y, por cierto, reducir la burocracia y los trámites asfixiantes que desincentivan la formalización de las actividades económicas y son una barrera para extender el universo de contribuyentes efectivos.

b) Equidad y progresividad. La solidez y efectividad de la tributación depende en mucho de su legitimidad social, lo cual viene dado por la percepción de equidad en la definición y aplicación de las obligaciones tributarias. El principio de progresividad es necesario para garantizar esa condición, y también para estimular la incorporación al sistema tributario de sectores que permanecen fuera de él, como las cooperativas mineras y otros.

Justamente, esta es la idea de la creación de un Régimen Especial del Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (RE-IUE), para las cooperativas mineras, consistente en un pago único anual del 4.8% sobre el valor bruto de sus ventas de minerales en el mercado interno y en exportaciones, y sin perjuicio del pago de regalías mineras. De este modo, el sector de cooperativas daría un paso importante en el proceso de formalización de sus actividades⁷.

⁷ Esta propuesta es parte de la Estrategia de Desarrollo Minero, formulada por la Fundación Milenio, en el libro: *Hacia una minería sostenible, competitiva e inclusiva. Un nuevo comienzo, un nuevo camino*, Fundación Milenio, 2024.

c) Incentivos a la inversión y el emprendimiento. Una economía como la boliviana, con bajos niveles de inversión privada, y prácticamente con sequía de inversión extranjera, no puede prescindir de incentivos a la inversión y el emprendimiento. Esto es esencial para dinamizar la economía y estimular la transformación productiva, tanto más si los incentivos encajan en una política de promoción de inversiones e impuestos competitivos, que busca equiparar los tributos en Bolivia con los vigentes en otros países de América Latina.

Así, por ejemplo, se debería eliminar la Alícuota Adicional del IUE (de 12.5%), que se aplica en la actualidad a los sectores de minería e hidrocarburos, y por lo cual el impuesto efectivo a las utilidades resulta siendo de 37.5%; uno de los más altos en la región.

d) Ley de Simplificación y Modernización Tributaria. La idea es que las políticas enunciadas estén normadas en una sola ley de simplificación y modernización tributaria, tal como se hizo el año 1986 con la Ley de Reforma Tributaria 843. La nueva norma podrá determinar los instrumentos específicos para los cambios que el sistema tributario requiere. Idealmente, esta ley debería enmarcar y orientar el debate relacionado con el pacto fiscal, que estipula la Ley Marco de Autonomías y Descentralización de 2010. ■

III. TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA. OPORTUNIDADES Y POTENCIALIDADES

La estrategia de transformación productiva se enfoca en estimular la recuperación de la actividad económica, impulsar el crecimiento sostenido, modernizar la estructura económica y crear empleo formal y digno. Una economía dinámica, de base ancha, motorizada por la innovación y el progreso tecnológico es la base material para construir una Bolivia que progresa, con mejor calidad de vida y con oportunidades de movilidad social para las personas y las familias.

Como ya se dijo, si la estabilización económica atiende la urgencia, la transformación productiva pone acento en las oportunidades y potencialidades de la economía boliviana.

1. Bolivia puede producir lo que el mundo demanda

Bolivia tiene oportunidades tanto en el mercado externo como en el mercado interno. El mundo demanda de las economías basadas en recursos, productos tales como alimentos, minerales, energías, turismo, servicios digitales y otros. Son productos que Bolivia puede proveer ampliamente a los mercados externos, posicionándose como un productor mundial de alimentos, materias primas, productos y servicios con valor agregado. Veamos en qué consisten algunas de estas oportunidades.

1.1 Alimentos

Según la proyección de la FAO, para el 2050 la producción de alimentos deberá incrementarse en al menos 60%. El mayor consumo en los países emergentes representa un mercado potencial enorme, y la participación de Sudamérica como productor es creciente.

- El mercado global de soya crece un 7% anual. Bolivia ocupa el décimo lugar como exportador mundial, y el cuarto lugar en Sudamérica, detrás de Brasil, Argentina y Paraguay.
- La oferta mundial de maíz es deficitaria; los mayores productores en la región son Brasil y Argentina (también son exportadores Perú y Paraguay).
- El mercado de trigo ha venido creciendo a tasas anuales entre 2 y 5%; Argentina y Paraguay son exportadores netos. Bolivia, en cambio, importa más de la mitad del trigo que consume, gastando más de 100 millones de dólares por año, a pesar de sus condiciones naturales favorables para incrementar sustancialmente la producción triguera nacional.

- La producción global de carne bovina ha aumentado a un ritmo anual de 1%; se proyecta que las exportaciones en 2026 serán 14% más que en 2020. Cuatro de los principales exportadores están en Sudamérica: Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. Bolivia ha incursionado recientemente en los mercados internacionales con logros promisorios, principalmente países de Asia; también exporta a Perú y Ecuador.
- La demanda mundial de carne de pollo crece 1% anual, y las perspectivas de exportación desde Sudamérica son más que interesantes.
- El mercado externo de frutas es también promisorio, para productos tales como limones, bananas, papaya, asai, cacao silvestre y no silvestre, almendra chiquitana (Barú), chía y otros, que Bolivia produce.

1.2 Minería

Las proyecciones indican que el mercado de metales debe crecer entre 2024 y 2032 a una tasa de 5.1%. A este ritmo, la demanda mundial de minerales se duplicaría aproximadamente cada 13.7 años, y sin que la producción mundial pueda seguirle el paso. Como consecuencia de ello, las inversiones en minería tienden a aumentar. A fines de la década pasada, la inversión en proyectos exploratorios bordeó los USD 20.000 millones; Latinoamérica captó una cuarta parte de esa inversión. Bolivia, entretanto, no figuró en las estadísticas internacionales por su conocida sequía de inversiones exploratorias. Un dato significativo es que de los 38 minerales críticos (esenciales para las nuevas tecnologías), catalogados en la Ley de Energía (2020) de Estados Unidos, Bolivia posee 31 de ellos. Ello confirma el gran potencial minero del país en su vasta geografía andino-amazónica.

1.3 Turismo

Los datos de la Organización Mundial del Turismo Mundial indican que en 2024 el turismo internacional ha logrado recuperarse a los niveles de antes de la pandemia, con un número estimado de 1.300 millones de llegadas internacionales. Según sus estimaciones preliminares, los ingresos por turismo internacional llegan a 1,4 billones de dólares, equivalente al 3% del PIB mundial. Asimismo, la OMT prevé una recuperación total en Latinoamérica, que sigue posicionándose en el mercado internacional. Brasil y México se mantienen a la cabeza como los destinos más elegidos, y se anticipa un aumento del 13% en los ingresos del mercado de viajes y turismo para toda la región.

En Bolivia la tendencia es también de recuperación. Según los datos de CEBEC-CAINCO⁸, en 2019 (el año de mejor desempeño) el país recibió 1,2 millones de personas, lo que implicó ingresos externos equivalentes al 9,5% del total de las exportaciones; un porcentaje superior al promedio latinoamericano. Si bien el mercado turístico boliviano es más modesto en comparación con otros países de Sudamérica, su potencial de crecimiento podría ser importante dada la riqueza y el atractivo de su patrimonio natural y cultural.

1.4 Servicios digitales

En América Latina, mientras que los sectores tradicionales han representado menos del 90% de crecimiento acumulado en las exportaciones basadas en el conocimiento entre 2005 y 2018, el sector de servicios digitales ha logrado un crecimiento del 145% en el mismo período en la región latinoamericana. Esto corrobora la existencia de un amplio mercado internacional para la industria digital, que, naturalmente, abre una nueva oportunidad a

⁸ CAINCO: *Propuestas que suman. Ideas para repensar la economía boliviana. Agosto de 2024*, p. 84.

la innovación, el emprendimiento y el talento humano. De hecho, Bolivia ha tenido un avance importante en la exportación de servicios digitales, como son los servicios de terciarización, las tecnologías de información (principalmente desarrollo de software), y otros procesos de negocios basados en conocimiento.

Cada vez más, las mismas economías emergentes se afirman como mercado de destino para las ventas de servicios digitales. Así, por ejemplo, según datos de CAINCO⁹, Latinoamérica importa USD 58 mil millones, siendo los más relevantes Brasil (58%), Argentina (12%), Chile (9%), Colombia (7%), y Perú (5%). El mercado regional es también una gran oportunidad para empresas bolivianas, singularmente en los servicios de menor complejidad tecnológica. De acuerdo con CAINCO, este sería el caso de algunos servicios BPO o servicios profesionales de contabilidad, ingeniería y arquitectura, sin que ello implique dejar de lado otros de mayor sofisticación tecnológica como el desarrollo de software (a medida o como maquila), servicios prestados a través de un software (SAAS), o incluso producción audiovisual, animación o videojuegos.

2. Oportunidades en el mercado Interno

Las nuevas dimensiones del mercado interno en Bolivia ofrecen otras oportunidades que en el pasado no existían o apenas en medida muy limitada.

De acuerdo al Censo 2024, Bolivia tiene 11.4 millones de habitantes. Lo más significativo es que 6.8 millones de la población se concentran en 10 ciudades; 5.5 millones en las tres áreas metropolitanas del eje central. La elevada concentración urbana facilita la expansión de los servicios públicos, la infraestructura y la conectividad, entre otras ventajas. Y si bien el PIB per cápita sigue siendo de los más bajos en Sudamérica, el poder de consumo de la población urbana viene aumentando. Se estima que para 2030 habrá 953 mil personas en las áreas metropolitanas de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba, con ingresos de 15.000 dólares anuales.

Estas cifras guardan relación con el crecimiento de los estratos medios en las últimas dos décadas. En 2019, la estratificación social se componía en un 57% de estratos medios: 35% de Estrato Medio Vulnerable, y 22% de Estrato Medio Estable. Este crecimiento de los sectores medios ha sido consistente con el descenso de la pobreza: si en el año 2000, la pobreza total alcanzaba al 66.4%, en 2021 esta cifra se había reducido al 36.4%.

Lo que relativiza la movilidad social ascendente en Bolivia, es que los sectores medios en Bolivia se componen en un porcentaje mayor (35%) de un segmento vulnerable, que no se ha consolidado y que, por ello, puede recalar nuevamente en la pobreza, sobre todo en situaciones de crisis económica como la actual. Esta vulnerabilidad tiene mucho que ver con el perfil del mercado laboral, ampliamente dominado por el empleo informal y precarizado (más de 80%) y cuyos rasgos distintivos son la baja productividad, el cuentapropismo, el subempleo, la concentración en el comercio, el transporte, la agricultura campesina, el empleo doméstico, y además una brecha enorme de ingresos entre hombres y mujeres.¹⁰

⁹ *Ibid.*, p. 87

¹⁰ Al respecto, véase, Henry Oporto (Coordinador): *La situación social en Bolivia. Una aproximación a sus dimensiones y determinantes*, Fundación Milenio-La Red Procosi, 2023.

3. Revolución Exportadora.

El sector externo como motor de crecimiento, modernización y diversificación productiva

Bolivia no carece de oportunidades de crecimiento económico. Al contrario, las oportunidades están ahí, siempre y cuando el país pueda aprovecharlas y desarrollarlas. Justamente, en ello consiste el desafío crucial de esta coyuntura de transición económica y política. Bolivia puede producir muchas de las cosas que el mundo demanda. En realidad, ya lo hace, aunque en medida limitada, y por debajo de su potencial productivo. De otro lado, el crecimiento del mercado interno, junto con el mayor poder adquisitivo de los estratos medios, aumentan las posibilidades para una gama de emprendimientos y negocios en diversos ámbitos, sectores y escalas. Poco a poco, la economía boliviana va adquiriendo una dimensión que hace posible incursionar en procesos de diversificación productiva y mayor complejidad económica. Esta es otra razón de por qué es capital revertir cuanto antes la actual crisis económica y evitar así que la economía se contraiga y achique y que ello redunde en un retroceso social.

El camino para aprovechar las oportunidades existentes y para desarrollar el potencial productivo nacional es llevar a cabo una **Revolución Exportadora**. Esto es lo han hecho muchos países emergentes, con trayectorias exitosas de crecimiento y prosperidad. Una revolución exportadora afincada -inicialmente- en los recursos naturales, que Bolivia dispone en abundancia, y a partir de los cuales se vaya logrando una masa crítica de conocimientos, destrezas y recursos, humanos y tecnológicos, que hagan posible que los bolivianos produzcan de forma competitiva una canasta cada vez mayor de bienes y servicios con valor añadido para la exportación y el consumo interno.

Otro de los grandes retos es expandir el trabajo productivo y de calidad, venciendo las restricciones de la informalidad. El cimiento del bienestar individual y colectivo es un buen empleo; el que da seguridad económica, estabilidad en los ingresos, oportunidades de progreso. Esto lo que ha de permitir a los estratos medios vulnerables engrosar el campo de la clase media y consolidar esta condición social. Esta mutación solamente puede ser fruto y resultado de la modernización y creación de oportunidades económicas en gran escala.

Partiendo de tales premisas, el Plan Bicentenario postula un proceso de transformación productiva en la economía boliviana cuya columna vertebral es una revolución exportadora para la inserción competitiva de Bolivia en la economía global. En ese sentido, **la apuesta estratégica que los bolivianos debemos hacer es organizar nuestra economía alrededor de las actividades transables en el mercado internacional, priorizando y fortaleciendo los rubros de exportaciones de bienes y servicios**. Esta estrategia de desarrollo se fundamenta en la convicción -comprobada por la historia económica- de que es el sector externo el que puede y debe empujar el crecimiento y la diversificación productiva, y puesto que es allí, además, donde residen las mayores oportunidades para la inversión privada, que, no cabe duda, es el otro gran motor para impulsar el crecimiento económico. El aumento de las exportaciones, además de proveer las divisas que se necesitan para estabilizar la economía, posibilitará equilibrar la balanza de pagos y, con ello, atenuar la vulnerabilidad del país ante shocks externos.

En términos de la participación del sector exportador en el PIB nacional, la revolución exportadora busca incrementar el aporte de las exportaciones de US\$ 9.926 millones en 2024, equivalente al 20% del PIB, a un valor de US\$ 16.200 millones en 2030, representando el 33% del PIB (este porcentaje equipararía el nivel promedio de participación del sector exportador en las economías sudamericanas). Se prevé que el crecimiento del sector exportador exhiba tasas más altas de crecimiento en los años siguientes a 2030, debido al aumento de las inversiones consignadas en el Programa de Inversiones

Potenciales 2026-2030, del Plan Bicentenario ¹¹, la mayor parte de las cuales radicarían en rubros exportadores. Así pues, nuestra previsión es que los impactos de estas inversiones se podrán sentir con más fuerza en la década de 2030.

Por lo demás, una estrategia económica basada en el sector exportador tiene muchas más posibilidades de apalancar las actividades no transables orientadas al mercado interno, tanto los servicios modernos e intensivos en capital como otros intensivos en mano de obra y que dependen enteramente del consumo doméstico. Lo cual, no cabe duda, habrá de estimular un círculo virtuoso entre los sectores transables y no transables, para dinamizar la economía, crear más y mejor empleo.

La transformación productiva implica desarrollar varios procesos:

- a) Desarrollar los sectores no tradicionales y orientados a la exportación, como la agroindustria, manufactura, el sector forestal, servicios digitales, turismo, minería cooperativa y otros. Este proceso es esencial para que pueda darse una migración de trabajadores desde los sectores no transables, menos productivos con indicadores sociales más bajos hacia esos otros sectores más competitivos, que reciben más inversión y con mayor potencial de crecimiento y creación de empleo formal.
- b) Reactivar los sectores modernos intensivos en capital, como minería, hidrocarburos, electricidad, telecomunicaciones, servicios financieros, industria digital y otros.
- c) Digitalización de la economía y fortalecimiento del ecosistema digital como soporte de las empresas emergentes (startup).
- d) Mejorar el capital humano del país, priorizando la formación de capacidades básicas de aprendizaje, el desarrollo del talento y los conocimientos especializados ligados a la innovación y el tejido empresarial.
- e) Diversificación de la matriz energética, garantizando la provisión de energía segura y accesible y promoviendo nuevos empleos verdes.
- f) Mejorar la infraestructura y los servicios de caminos, ferrocarril, puertos fluviales, aeropuertos, internet, energía eléctrica y otros, priorizando los proyectos que pueden impulsar las exportaciones y movilizar esquemas de inversión público-privada.
- g) Construir una política de mejora de la calidad y la eficiencia regulatoria, rescatando lo mejor de la experiencia nacional e internacional.
- h) Poner en marcha una política exterior que prioriza la cooperación económica y la apertura de mercados a los bienes y servicios nacionales.

3.1 Los éxitos rápidos son posibles

En el corto plazo, la revolución exportadora apunta a reactivar los sectores con posibilidades de una respuesta rápida a las medidas de estabilización económica y la mejoría del clima de negocios. Este es el caso de la producción de alimentos de exportación, la fabricación de madera y otros productos de bosques, el desarrollo de software y otros servicios digitales, el turismo internacional, la producción estaño y otros minerales con reservas probadas. La

¹¹ Este programa de inversiones puede verse en Anexos, de este documento.

dinamización de estos sectores es indispensable para aliviar el déficit de dólares y para acumular reservas internacionales. **Lo que hace falta es crear las condiciones que hagan posible este despegue productivo:**

- a) Seguridad jurídica para las propiedades, las empresas y las inversiones. En el sector agropecuario y forestal, una medida urgente es redefinir los criterios de cumplimiento de la función económico-social de la propiedad agraria y concesiones forestales, reconociendo las inversiones en la producción y las prácticas de sostenibilidad ambiental; también debe ponerse freno a los avasallamientos rurales, con el ejercicio legítimo de la autoridad y la ley, y eliminarse otras presiones indebidas que generan inseguridad e incertidumbre.
- b) Libre exportación y acceso a mercados con acuerdos comerciales bilaterales y regionales, además del funcionamiento efectivo de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE). En la minería de estaño debe suprimirse el monopolio de compras de la Empresa Metalúrgica de Vinto, de modo que los productores puedan vender su mineral a cualquier comercializador y así también puedan recibir financiamiento privado para sus operaciones.
- c) Institucionalización y profesionalización del SENASAG y del Instituto de Innovación Agrícola y Forestal (INIAF), para una provisión eficiente de servicios técnicos de calidad.
- d) Facilitar el acceso al financiamiento bancario, del mercado de valores y de fondos de capital de riesgo para emprendedores.
- e) Un régimen laboral más flexible, que reduzca la carga laboral, incentive la creación de fuentes de trabajo y promueva relaciones laborales constructivas.

Resultados esperados

- a) En el sector agropecuario, tomando como referencia las proyecciones de la CAO¹², la producción crecería de 29 millones de TM en 2024 a 51 millones de TM en 2030, con un excedente exportable de 32.2 millones de TM, y un valor bruto de producción de USD 7.822 millones, lo que casi duplicaría el valor producido en 2024. Para ello se requiere incrementar la inversión de capital fijo de USD 12.896 millones (2024) hasta USD 18.612 millones en un período de 5 a 7 años. Tratándose de la soya, se estima un aumento del valor bruto de producción de 8.5% por año hasta 2030, con un aumento de la superficie cultivada de 1.7 millones a 4.1 millones de forma sostenible y sustentable, además de un incremento del rendimiento de la cosecha de 2.1 TM por hectárea a 3 TM (igualando el promedio regional), lo que arrojaría un valor exportado neto de USD 3.000 millones.
- b) En el sector forestal, con las políticas correctas, las exportaciones podrían escalar de 100 millones a 1.200 millones de dólares. También para la exportación de carne bovina las proyecciones son auspiciosas; 2023 el valor exportado fue de USD 200 millones, y con tendencia a subir, gracias a la apertura de los mercados de China, Hong Kong y África¹³.
- c) La provisión de energía eléctrica a los fundos agrarios, con un costo de USD 308 millones, podría generar un valor adicional en la producción agrícola de USD 1.167 millones (estimación del BID)¹⁴.
- d) En turismo, las proyecciones de CAINCO indican un potencial de crecimiento que podría reportar ingresos al país de cerca de mil millones de dólares. De acuerdo con esta fuente autorizada, únicamente por una recuperación plena del turismo extranjero (dada la capacidad instalada en camas y alojamientos) es plausible incrementar

¹² CAINCO, *Ibid.*, p. 76.

¹³ *Ibid.*, p. 78-81.

¹⁴ *Ibid.*

los ingresos externos en 300 millones de dólares¹⁵. Esto sería, en parte, resultado de esfuerzos focalizados en captar el turismo internacional que llega a ciudades cercanas como Cuzco o Salta. La cuestión es implementar una política agresiva de inserción en programas turísticos a los vecinos Perú, Argentina, Chile y Brasil, además de medidas para reducir los costos implícitos de viaje, un mayor apoyo al turismo ecológico, de convenciones, aventura y otras modalidades; mejor conectividad aérea, concordante con una política de cielos abiertos; incentivos a la inversión en establecimientos de hospedaje y de servicios auxiliares.

- e) En la industria de servicios digitales, CAINCO estima que Bolivia tiene el potencial de generar 500 millones de dólares, en los siguientes cinco años¹⁶. Para ello es menester lograr un entorno regulatorio propicio, atraer inversiones nacionales y extranjeras, desarrollar la infraestructura de telecomunicaciones, fomentar la competitividad en el mercado global de servicios digitales.

3.2 Desarrollo minero e hidrocarburífero

Bolivia es una nación con gran riqueza de minerales, pero sin las condiciones para desarrollar este vasto ese potencial. La falta de inversiones, la inseguridad jurídica, el intervencionismo estatal, la incertidumbre política, la informalidad creciente en la actividad extractiva, el deterioro ambiental, son cuellos de botella que mantienen al sector minero estancado. El sector hidrocarburífero, por su parte, está inmerso en una fase de decrecimiento, agotamiento de reservas, capacidad menguante de producción, pérdida de mercados externos, descenso de la renta petrolera.

La superación de esta situación crítica pasa por cambios sustantivos de política sectorial. El potencial minero e hidrocarburífero puede y debe ser desarrollado con nuevas políticas de Estado, de larga duración, efectivas para resolver los cuellos de botella, enfocadas en la apertura y atracción de la inversión extranjera sin la cual no es posible reactivar la exploración, explotación y producción de derivados. Incluida la extracción de litio que tantas expectativas despiertan entre los bolivianos. Y si bien la mayor parte de los frutos e impactos positivos podrá verse en el mediano y largo plazo, es imperativo que el proceso de reformas institucionales y normativas, ajustados a la Constitución vigente, arranque de inmediato¹⁷.

3.2.1 Estrategia de desarrollo minero. Nueva Ley de Minería.

La minería boliviana necesita con premura la sustitución de la defectuosa e ineficaz Ley de Minería y Metalurgia (2014) por una nueva Ley de Minería. Este cambio legislativo es primordial para poder encauzar una estrategia de desarrollo minero con una visión de minería sostenible, competitiva e inclusiva, y con cinco grandes políticas: i) protección y fomento de la inversión minera; ii) protección y formalización de las cooperativas mineras; iii) sostenibilidad socioambiental, iv) recursos humanos calificados; v) institucionalidad y buena gobernanza.

A este fin, se cuenta ya con un Anteproyecto de Nueva Ley de Minería, y también con un Proyecto de Modificación a la Ley General de Cooperativas, ambos instrumentos elaborados por la Fundación Milenio¹⁸. Entre sus disposiciones, destacan:

- La institución del Contrato de Concesión Minera (en sustitución del Contrato Administrativo Minero), una figura legal más eficaz para garantizar la seguridad y estabilidad jurídica de los derechos mineros.

¹⁵ *Ibid.*, p. 85

¹⁶ *Ibid.*, p. 85

¹⁷ Véase en Anexo, los resultados potenciales de un programa de inversiones privadas orientadas a impulsar e incrementar las exportaciones nacionales.

¹⁸ Véase, Fundación Milenio: *Hacia una minería sostenible, competitiva e inclusiva. Estrategia de Desarrollo Minero, Un nuevo comienzo, un nuevo camino*, 2024.

- La supresión de la Alícuota Adicional al IUE, de 12.5%, como incentivo a las inversiones, y la creación de una Sobretasa a las Utilidades Extraordinarias en Minería.
- Un régimen tributario especial para las cooperativas mineras, con el pago único anual del 4.8% sobre el valor bruto de ventas, y adicional al pago de la Regalía Minera.
- La restitución del derecho de las cooperativas de suscribir contratos de asociación con empresas privadas nacionales o extranjeras. Las cooperativas tendrán, asimismo, la opción de su conversión voluntaria en SRL.
- La creación del Consejo Nacional de Minería, público-privado de alto nivel; instancia de concertación de políticas, asesoría y supervisión de programas.
- Adicionalmente, deberá liberalizarse la explotación de minerales radioactivos, para lo cual se hace necesario contar con una norma específica que regule esta actividad.

Metas de producción e inversión

Tomando como referencia la Estrategia de Desarrollo Minero, de la Fundación Milenio, planteamos el objetivo de incrementar el PIB minero de USD 2.751 millones (dato de 2023) a USD 5.322 millones, movilizando inversiones en nuevos proyectos mineros por un valor de USD 5.085 millones, en un período de 5 años. De alcanzarse esta meta, el PIB minero llegaría a representar el 10% del PIB total de Bolivia¹⁹, prácticamente el doble de su aportación actual a la economía nacional²⁰.

3.2.2 Política nacional de litio y salares. Ley de Litio y Recursos Evaporíticos

Enmarcada en los lineamientos de una nueva ley minera, debe promulgarse una ley específica que regule la explotación del litio y otros recursos de salmueras. La visión que debe presidir esta norma es hacer de Bolivia un gran productor de carbonato e hidróxido de litio y un proveedor competitivo, seguro y confiable en el mercado internacional. Esto implica participar de las cadenas globales de suministro de baterías, sin perjuicio de emprender proyectos de transformación de los derivados de litio y otros recursos evaporíticos, siempre y cuando sean viables y económicamente ventajosos. El punto focal de una política nacional de litio y salares -superadora de la fallida estrategia nacionalista y estatista de los gobiernos del MAS- es **abrir la minería de los salares a la inversión extranjera y la participación del sector privado en toda la cadena productiva, eliminando el monopolio estatal en la extracción de litio y otras restricciones injustificadas.**

El Anteproyecto de Ley de Litio y Recursos Evaporíticos, elaborado por la Fundación Milenio (2025), contempla dos modalidades de proyectos:

- 1) Participación directa de capitales privados (nacionales o extranjeros), en proyectos de extracción, refinación y producción de derivados de litio y recursos evaporíticos, y para lo cual las empresas deberán obtener Licencia de Exploración y Prospección, además de suscribir un Contrato de Concesión Minera.
- 2) Asociación del Estado-YLB con empresas privadas que aporten capital, experiencia industrial y tecnologías probadas, en contratos de riesgo compartido. Esta segunda modalidad permitirá reconducir las plantas de car-

¹⁹ Diez por ciento es el porcentaje que el PIB minero del Perú representó en 2022 sobre el total de la economía peruana.

²⁰ Véase en Anexos de este documento, una relación de emprendimientos mineros potenciales o en ejecución.

bonato de litio y de cloruro de potasio (instaladas o en desarrollo), para lograr su viabilidad técnica, financiera y sustentabilidad ambiental. YLB podrá emprender otros proyectos extractivos, asociándose con operadores privados seleccionados mediante licitación internacional.

Una condición necesaria es la transformación de YLB en una sociedad anónima de economía mixta (YLB-SAM), con la participación accionaria de fondos verdes y otros inversionistas institucionales y privados. Una renovada YLB podrá cotizar acciones en las bolsas internacionales, de modo de capitalizarse; incluso participar accionariamente de compañías líderes en tecnología que representen oportunidades de valorización de su capital y patrimonio.

Metas de producción e inversión

Un reto ambicioso para la minería del litio -pero probablemente no imposible-, es lograr una producción de 200.000 Tn/ de carbonato de litio, en un horizonte de 15 años. En una primera etapa (entre 5 a 7 años), la meta es producir 100.000 Tn/año (con un valor exportado aproximado de USD 1.500 millones), con el concurso de 5 empresas extranjeras que podrían aportar una inversión total de USD 5.000 millones. A los precios actuales del carbonato de litio (en promedio, USD 15.000 la tonelada), ese volumen de producción arrojaría ingresos brutos estimados en USD 1.500 millones anuales y USD 45 millones de regalías (3% de los ingresos brutos)²¹.

En un período inicial de 4 años (desde la vigencia de una Ley de Litio), y con inversiones del orden de USD 1.250 millones, se prevé que la producción de carbonato de litio pueda arrancar con 40.000 Tn por año, lo que generaría un valor exportado de USD 600 millones, considerando un precio de venta promedio de UDS 15.000/Tn.

3.2.3 Reforma del sector petrolero. Nueva Ley de Hidrocarburos

El objetivo urgente es detener el descenso de producción, exportaciones y reservas, y encarar, seguidamente, el potenciamiento de este sector que debe volver a ser un puntal económico y de seguridad energética del país. En esa dirección, hay un amplio consenso sobre la necesidad de una nueva Ley de Hidrocarburos para relanzar la industria petrolera del país, con buenas políticas que impulsen la exploración de nuevo campos, promuevan la integración eficiente de la cadena productiva y la diversificación de fuentes energéticas, hagan progresivo el régimen fiscal para la atracción de inversiones, mejoren la regulación, reestructuren las entidades del sector y encaminen la reingeniería de YPFB dotándole de un gobierno corporativo eficiente y transparente.

a) Régimen tributario. El régimen tributario vigente es regresivo en relación con la dimensión de los campos: la producción está sujeta a tributos “ciegos” equivalentes al 50% del total producido. Y si bien los mega campos pueden soportar esta carga tributaria con los actuales precios de exportación, no es el caso de los prospectos de menor escala que no pueden sostener un tributo que equivale a la mitad de sus ingresos brutos, incluso si son operados por YPFB. Para corregir esta cuestión tributaria ilógica debe diseñarse un sistema impositivo progresivo que fije gravámenes en función de los niveles de producción; los volúmenes de reservas; los mercados de destino; los precios de venta en boca de pozo.

b) Licitación de áreas. Para que las áreas sean asignadas a las empresas más eficientes (con menores costos de operación y capital, explotación racional y sostenible del campo, capacidad para desarrollar y acceder a mercados), es preciso establecer el mecanismo de adjudicación de bloques hidrocarbúferos, mediante licitaciones públicas inter-

²¹ Datos consignados en el documento de la Fundación Milenio, “Bases para una Política Nacional de Litio y Salares”, 2025, de próxima publicación.

nacionales, que aseguren transparencia. Los criterios de evaluación deben considerar el monto de inversión comprometido, la oferta de tributos superiores a los mínimos legales, el compromiso con operaciones adicionales en el campo, la contratación de mano de obra local. Esto no excluye la participación de YPFB en la exploración y explotación, especialmente asociada con firmas privadas internacionales, y con la ventaja de su conocimiento geológico del país.

c) Separación de funciones en las instituciones estatales. En Bolivia YPFB cumple la doble función de administrar contratos y de operar campos, lo cual provoca conflictos de interés (la empresa estatal es juez y parte), es ineficiente y alienta la corrupción. Siguiendo la práctica de otros países como Brasil, Colombia y Perú, la tarea de licitar áreas y administrar los contratos de exploración y explotación debe corresponder al ente regulador sectorial. La separación de funciones garantizará que las decisiones estratégicas se tomen en función del interés nacional y del sector y no solo de YPFB, bajo el entendido de que lo mejor para YPFB no siempre es lo mejor para el país.

d) Regulación independiente. Una parte de la desinstitucionalización del sector de hidrocarburos se explica por la distorsión en el sistema de regulación, originada en la subordinación del ente regulador (ANH) al Ministerio de Hidrocarburos y Energía, en la pérdida total de su autonomía funcional, su politización y pobre desempeño.

El ente regulador sectorial debe recuperar una categoría que lo sitúe por encima de las empresas reguladas, y de una manera que esté salvo de las presiones políticas y corporativas, con reglas precisas que afiancen su carácter técnico, altamente especializado y meritocrático. La competencia del regulador deberá abarcar todos los eslabones de la cadena del downstream, transporte y upstream (incluso podría ser quien licite las áreas de interés petrolero), con una instancia (el ente regulador general) de apelación administrativa de sus fallos y resoluciones.

e) Corporativización de YPFB. Se entiende la “corporativización”, como el proceso mediante el cual se convierten activos estatales en corporaciones, de modo que la nueva estructura adopta las características de una corporación privada (con accionistas, un directorio representativo, un plantel ejecutivo despolitizado), sin regirse por las normas de administración, presupuesto, contabilidad, financiamiento, importación y exportación y otras, aplicables a las empresas públicas. Y además con la idea de que las acciones mayoritarias queden en propiedad del Estado boliviano. Una de las ventajas de una empresa corporativizada es que tiene expedito el camino para acceder a los mercados internacionales y financiar en ellos sus prospectos de inversión.

La corporativización de YPFB es la solución de fondo y estructural a los males crónicos de YPFB. Solo así se podrá frenar su politización extrema, la mala administración, la corrupción, el derroche de recursos y su instrumentalización clientelista desde el gobierno. Esta reforma persigue dotar a YPFB de un esquema de buena gobernanza y su reinención como una empresa nacional eficiente, generadora de excedentes y con un papel relevante en la producción petrolera y de biocombustibles y, en general, en el desarrollo de una industria de energía robusta y moderna.

En definitiva, se trata de que YPFB adquiera las condiciones para ser una empresa fuerte y competitiva en el mercado petrolero, sin el privilegio de ejercer un papel de monopolio productivo, comercial o industrial, o de ser la única empresa facultada para realizar actividades en toda la cadena productiva, ni de disponer de áreas de exploración reservadas o exclusivas en desmedro de otros operadores potenciales.

f) Etapa de transición. Institucionalización de YPFB. La corporativización de YPFB requiere la preparación de un proyecto técnico adecuado, que parta del estado actual de YPFB y sus problemas, explicita el enfoque y objetivos del cambio, se identifiquen los costos, beneficios y resultados esperados en reservas, producción, regalías, impuestos, mercados, precios, y otros aspectos. Este proyecto servirá como soporte técnico para la elaboración de la nueva Ley de Hidrocarburos.

ros, y para otros cambios que puedan ser necesarios en la legislación vigente, incluida la CPE. Para todo ello es recomendable el asesoramiento de un banco de inversión internacional, y que pueda acompañar toda la ejecución del proyecto.

Este proceso tomará tiempo. Habrá que contemplar un período de transición, durante el cual deberá resolverse las obligaciones de YPFB, tanto en deudas por pagar como en cuentas por cobrar, incluyendo el abultado endeudamiento con el BCB. Esto plantea la cuestión de hallar una forma de sanear las finanzas de la empresa estatal, de manera de que, libre de deudas, pueda habilitarse para su conversión en la nueva YPFB SAM.

También deberá encararse la institucionalización de cargos en YPFB, comenzando por la designación de su presidente ejecutivo, que le corresponde al presidente del Estado de una terna seleccionada por la Cámara de Diputados. Proponemos que los postulantes a dicho cargo deban presentar a las comisiones seleccionadoras, una propuesta con: i) la visión, objetivos y metas de la empresa para los siguientes 5 y 10 años; ii) la estructura gerencial que considere apropiada; iii) un plan de Inversiones; iv) una política de personal; v) la estrategia de negocios. De esta forma, la elección del máximo cargo ejecutivo de la empresa estará ligada a un determinado plan. El nuevo presidente de YPFB tendría la prerrogativa de elegir a los vicepresidentes y gerentes. El resto de los cargos deberán ser nombrados a partir de un proceso de evaluación y selección encargado a una firma especializada e independiente.

Metas de inversión y reservas

Uno de los principales objetivos de la nueva política hidrocarburífera es lograr un shock de inversiones en el sector, revirtiendo el nivel extremadamente insuficiente de inversiones, especialmente exploratorias, y su consecuencia de reservas y producción declinantes. En ese sentido, se contempla la necesidad de movilizar inversiones en el orden de 5.000 a 6.000 millones de dólares, en un período de 7 a 10 años, a partir de la vigencia de una nueva Ley de Hidrocarburos, y con la participación acrecentada del sector privado. Este monto de inversiones implicaría triplicar las inversiones realizadas en los últimos 5 años²². Para ello será preciso ejecutar un plan agresivo de perforación y desarrollo de nuevos yacimientos, estableciendo alianzas estratégicas y contratos en firme con determinados operadores, como sería especialmente el caso de PETROBRAS, y con la mira puesta en incrementar el suministro del gas boliviano al mercado brasileño y otros mercados.

De lograrse estas metas, el resultado estimado de reservas probadas de gas natural podría ascender a más de 20 TCFs (varias veces más que las reservas certificadas al 31 de diciembre de 2023, de 4.49 TCFs). Lo cual, por cierto, cambiaría completamente el panorama hidrocarburífero del país, revirtiéndose la tendencia decadente de dos decenios.

4. Digitalización en Bolivia

El objetivo de esta política es impulsar la automatización y transformación digital en los ámbitos económico, social y político, generando oportunidades de crecimiento económico, inclusión social, desarrollo de talento humano y servicios públicos y privados accesibles y eficientes.

Esta política busca construir un ecosistema digital robusto y sostenible dentro del cual se desarrollen los servicios digitales y los emprendimientos de base tecnológica (startups). Asimismo, la infraestructura de conectividad y las

²² El Plan de Reactivación del Upstream, 2021-2025, de YPFB, estimó una inversión aproximada de USD 1.400 millones, mayormente de la estatal petrolera (43% de YPFB Corporación, y 20% de sus filiales y subsidiarias), y con un aporte de 37% de operadores privados (véase Anexo). A ese monto habría que sumar USD 400 millones que YPFB estima invertir este año en la perforación de 3 pozos adicionales en el campo Mayaya, en Alto Beni, departamento de La Paz, descubierto recientemente con la perforación del pozo Mayaya Centro-X1, y al cual las autoridades le asignan el potencial de “una nueva provincia hidrocarburífera”, en una zona no tradicional). Véase más en Anexos de este documento.

capacidades humanas para el aprovechamiento de las tecnologías de información, la Inteligencia Artificial (IA) y otras herramientas disponibles, de manera que Bolivia se inserte en la economía del conocimiento, fortalezca su competitividad y mejore la calidad de vida de sus habitantes. Las líneas maestras de esta política son:

4.1 Digitalización e inclusión financiera

Avanzar en la digitalización de los servicios financieros, facilitando un mayor acceso del público con el uso de transacciones digitales y profundizando la inclusión financiera de sectores informales y menos favorecidos. El sistema financiero reúne las condiciones para ser uno de los motores de la transformación digital del país.

- Fomento del uso de billeteras móviles y pagos electrónicos.
- Regulaciones que faciliten la innovación y expansión de fintechs.
- Incentivos para la bancarización de poblaciones rurales e informales.
- Creación de programas de educación financiera digital.
- Medidas para facilitar el acceso al crédito digital.
- Integración criptomonedas en el sistema financiero.
- Fomento del uso de blockchain y criptoactivos para fortalecer la economía digital.
- Mecanismos que garanticen la seguridad de las transacciones digitales (ciberseguridad).

4.2 Digitalización del Estado

Modernizar la administración pública, reducir la burocracia, bajar costos y mejorar la calidad de las funciones y servicios de los distintos órganos y entidades territoriales del Estado.

- Simplificación de procedimientos y trámites con la aplicación de IA y otras tecnologías de la información.
- Digitalización de servicios de salud y educación.
- Instalación y uso de internet en escuelas y centros de salud.
- Digitalización de cédulas de identidad de todos los bolivianos, para facilitar todo tipo de trámites electrónicos

4.3 Conectividad

Desarrollar la infraestructura de telecomunicaciones y de redes de datos, ampliando y mejorando la conexión a internet de calidad en todo el territorio nacional.

- Inversión en fibra óptica y redes móviles 5G para mejorar el alcance, calidad y velocidad de los servicios de internet.
- Creación de un plan nacional de conectividad con acceso universal.
- Reducción de la brecha digital entre las ciudades y las áreas rurales.

La inversión necesaria para ejecutar estos proyectos se estima (preliminarmente) en aproximadamente USD 1.500 millones, en un período de 5 años, desglosada en: i) fibra óptica: entre 500 y 1,500 millones (dependiendo de la densidad de cobertura); ii) expansión de red móvil 4G/5G: entre USD 1,000 y 2,000 millones; iii) cobertura satelital complementaria: entre USD 100 y 300 millones. Considerando las necesidades de inversión en los márgenes superiores, los montos requeridos podrían aproximarse a USD 4.000 millones, en un período más largo y con proyectos de mayor envergadura. Una parte sustancial del financiamiento deberá provenir del sector privado.

4.4 Emprendimientos digitales y tecnológicos

Fomentar emprendimientos de innovación tecnológica, servicios digitales y desarrollo de software y en particular los que tengan como norte los mercados externos y su participación en cadenas globales de valor.

- Promover la exportación de software, aplicando un régimen tributario equiparable al tratamiento de las exportaciones de bienes,
- Incorporar la exportación de los servicios digitales de Bolivia en el marco de acuerdos internacionales sobre cuestiones de doble tributación, protección de datos, propiedad intelectual, habeas data y otros.
- Impulsar los fondos de capital de riesgo y crowdfunding y los programas de incubación y aceleración de nuevas empresas.
- Promover la instalación de telecentros, de *hubs* tecnológicos en las principales ciudades y de centros de datos de alta capacidad con estándares de seguridad internacional e infraestructura adecuada, necesarios, además, para sustentar la minería de cryptoactivos.
- Programas de investigación y desarrollo tecnológico, en alianzas colaborativas del sector privado, gobierno y universidades.

4.5 Educación digital

Formación de destrezas básicas y especializadas en tecnologías de información.

- Aprendizaje de competencias digitales en los distintos niveles del sistema educativo, así como la formación en programación, IA y ciencia de datos.
- Capacitación de docentes en el manejo herramientas digitales y metodologías innovadoras.
- Laboratorios de computación en las escuelas.
- Pasantías y mentorías en empresas tecnológicas.
- Programas de alfabetización digital para adultos y poblaciones vulnerables

4.6 Marco normativo y de fomento.

Es preciso establecer un marco normativo propicio para el desarrollo de la economía digital y la atracción de inversiones nacionales y extranjeras a este nuevo mercado.

- Creación de una **Secretaría de Digitalización**, dependiente del presidente del Estado, como instancia técnica encargada de promover y supervisar las políticas y programas de digitalización y de alentar la participación del sector privado y académico.
- Creación del **Fondo Nacional de Digitalización**, para apoyar proyectos de inversión en tecnologías de información, emprendimientos digitales y tecnológicos y planes de negocios orientados a la exportación de servicios.
- Promulgación de una **Ley de Digitalización**, que tenga como objeto regular el comercio electrónico, la contratación electrónica y firma digital, el almacenamiento y protección de datos, la ciberseguridad, la propiedad intelectual, la tributación aplicable y otras cuestiones relacionadas, además de promover e incentivar la exportación de software y otros servicios digitales nacionales.

5. Sistema de Regulación Económica y Financiera

Con la Constitución de 2009, y los cambios en la estructura organizacional del Poder Ejecutivo, en Bolivia está vigente un modelo de fiscalización y control de las actividades que llevan a cabo personas naturales y jurídicas en

varios sectores económicos. Aquella función compete a las llamadas Autoridades de Fiscalización y Control Social, las cuales han reemplazado a las superintendencias del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) y del Sistema de Regulación Financiera, creados en 1994 y 1996, respectivamente.

La regulación es necesaria para un buen funcionamiento de la economía, siempre y cuando pueda brindar y operar con reglas claras y equitativas, con mecanismos de seguridad jurídica para las empresas y con beneficios tangibles para los usuarios y consumidores. Pero, lamentablemente, no es esta la situación que impera en Bolivia. Al contrario, la implantación del modelo de control y fiscalización, subordinado al poder político, ha supuesto la devaluación de la función reguladora, su extrema politización y su empobrecimiento técnico profesional. También hay que decir que esta condición degradada de la regulación es propia de economías de capitalismo de Estado en las que el principio de la neutralidad no cuenta, ya que el Estado interviene en el mercado como jugador privilegiado y deviene en juez y parte de las disputas o controversias en las relaciones económicas y en las interacciones de las empresas con la administración pública. Ilustremos algunas de sus consecuencias:

- a) Distorsión de los fines de la regulación. La falta de transparencia, las decisiones discrecionales, los procedimientos engorrosos, el afán extorsivo en muchas fiscalizaciones, tienen efectos asfixiantes para las empresas y provocan incertidumbre en los usuarios de los servicios.
- b) Sobrerregulación burocrática. Existe una sobre carga regulatoria que multiplica las obligaciones empresariales formales, generándose un círculo vicioso y perverso donde el ente fiscalizador emite normas, juzga, sanciona y destina las multas impuestas para su propia subsistencia material.
- c) Déficit de institucionalidad. Es notoria la falta de valores y procedimientos, principios, valores y procedimientos, para que el sistema funcione con independencia de intereses personales, corporativos y/o políticos. Esta falencia tiene su correlato en la vulneración del debido proceso y de la cual son víctimas propiciatorias las empresas privadas, en contraste notorio con el trato suave y laxo a las estatales.
- d) Falta de idoneidad profesional. Los funcionarios de las oficinas de fiscalización, mayormente improvisados, sin formación especializada, carecen de una comprensión correcta de la información que deben procesar. Sus resoluciones están desprovistas de fundamentación técnica, muchas veces son incoherentes y a veces ni siquiera se transparentan ni publican, dificultándose su seguimiento.

Todo ello ha hecho del modelo de fiscalización y control un chaleco de fuerza para las empresas y es, por lo tanto, incompatible con el propósito de reanimar y fortalecer la actividad económica.

5.1 Mejorar la calidad regulatoria

Como parte de la estrategia de transformación productiva y revolución exportadora consideramos necesario construir una política de mejora de la calidad y la eficiencia regulatoria, rescatando lo mejor de la experiencia nacional e internacional en la materia. Esta política debe apoyarse en las siguientes premisas.

- a) **Eficiencia y competencia.** Está demostrado que la competencia en el mercado genera oportunidades de desarrollo empresarial e incentivos a la innovación. La eficiencia y la competencia van de la mano. Una buena regulación tiene el potencial de facilitar la actividad económica (no frenarla ni entorpecerla); reducir costos de transacción, dar certidumbre, proteger los derechos de las empresas y usuarios, estimular la gobernanza corporativa, promover la formalización de las unidades económicas. Dicho esto, es lógico que la regulación abarque a todas

las empresas privadas y públicas en los sectores regulados, sin tratamientos diferenciados que resientan la sana competencia en el mercado.

b) Regulación independiente. En una economía mixta como boliviana, el Estado ejerce potestades regulatorias, pero también actúa como proveedor y competidor. Como resulta evidente, esta doble condición conlleva el riesgo de que el Estado sea juez y parte, y tome decisiones contrarias al interés general. La forma de prevenir este riesgo es que la función regulatoria esté delegada a un organismo dotado de autonomía efectiva, real, no solo retórica. El regulador debe ser independiente frente a los poderes políticos, económicos y otros grupos de interés. En contrapartida, el regulador tiene que responder por sus decisiones y rendir cuentas de sus actuaciones.

También es necesario fortalecer la vía contencioso-administrativa para la resolución de las controversias con sujeción a la ley y con plena garantía del debido proceso.

c) Regulación institucionalizada. El paso de un esquema de fiscalización y control burocrático y político a un renovado sistema de regulación institucionalizada y especializada, en sectores claves de la economía, debe forzosamente racionalizar y optimizar los recursos, simplificar procedimientos, bajar los costos de transacción. Los procesos de regulación pierden sentido cuando conllevan costos excesivos, redundancias o duplicidades en la administración pública.

De hecho, no hay ninguna razón para que los entes reguladores queden eximidos de ser evaluados por los resultados de sus actuaciones, los costos y beneficios de las normas aplicadas. En lo posible, y como es habitual en la práctica de los países desarrollados, dicha evaluación debe ser realizada por expertos independientes. Esto ayudará a una mejora continuo en los procesos regulatorios.

d) Regulación para beneficio de todos. No se trata de debilitar la regulación, y menos eliminarla. Lo que hay que lograr es un equilibrio entre el mercado y el interés público; de corregir las fallas tanto de mercado como de gobierno. Una regulación apropiada y eficiente ayudará, sin duda, a resolver males crónicos de la administración pública como la burocracia excesiva, el gasto fiscal desmedido, los servicios públicos deficientes o los riesgos de corrupción funcionaria.

También las empresas estatales deben encontrar en la regulación el marco normativo e institucional que pueda empujarlas a superarse, hacerse más competitivas, dotarse de mejores capacidades gerenciales. Un resultado así libraría al erario del costo de subsidiar empresas deficitarias.

5.2 Ley de regulación económica y financiera

Para implementar un nuevo sistema de regulación económica y financiera, eminentemente técnico y debidamente institucionalizado, es necesaria una ley en la materia; que defina el marco general de supervisión y regulación de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes, aguas y otros, conforme a sus respectivas normas sectoriales.

Las disposiciones de esta ley deberán ser adecuadas para que las actividades reguladas operaren con eficiencia y transparencia, aporten al desarrollo económico, permitan el acceso a los servicios públicos y que los intereses de usuarios, empresas y Estado estén protegidos de acuerdo con la ley.

Las funciones de supervisión y regulación deberán ser ejercidas por un regulador general y reguladores sectoriales; constituidos como órganos autárquicos y personas jurídicas de derecho público, con jurisdicción nacional, autonomía de gestión técnica, administrativa y financiera. La máxima autoridad del organismo de regulación general (competente para atender los recursos jerárquicos) deberá que ser designado por el presidente del Estado, de terna propuesta por dos tercios de votos de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, por un período de al menos siete años. El mismo procedimiento de designación debe aplicarse a los responsables sectoriales. De este modo, los reguladores tendrán la jerarquía, autoridad y legitimidad para un correcto desempeño de sus funciones. La máxima autoridad del ente de regulación general tendrá la obligación de presentar informes anuales a la Asamblea Legislativa sobre la situación del sistema de regulación y con respecto al ejercicio de sus funciones.

También la ASFI tendrá que ser reconstituida como órgano de regulación del sistema financiero, con las cualidades de independencia institucional y alta profesionalidad.

Finalmente, la nueva ley deberá disponer que los órganos del sistema de regulación se financien con tasas y otros recursos indicados en las disposiciones legales respectivas.

6. Política exterior centrada en la apertura de mercados y la integración económica

6.1 Postulados generales

Venimos de un período de extravío en la política exterior de Bolivia. La falta de profesionalismo en la gestión de la diplomacia, la ideologización de las relaciones internacionales, el alineamiento con regímenes autoritarios y en general el desconocimiento de las realidades geopolíticas y económicas, ha causado muchos perjuicios a los intereses bolivianos. Esta experiencia frustrante, y la situación actual de crisis en la economía, son razones suficientes para replantear la dirección y los objetivos del relacionamiento exterior de Bolivia. Deberá ser tarea de un nuevo gobierno reconducir la política exterior y reposicionar a Bolivia en la política hemisférica y mundial.

Este reposicionamiento supone recuperar la capacidad soberana del Estado boliviano para determinar sus objetivos y prioridades, sin alineamientos ideológicos ni subordinación a ninguna potencia extranjera. Este es también un momento propicio para reivindicar el interés geopolítico de Bolivia de gravitar tanto en el Pacífico como en el Atlántico, recuperando su vocación histórica de *país de contactos*; por lo demás, una condición necesaria para promover los objetivos nacionales, incluyendo la causa marítima. La reconducción de la política exterior comporta la exigencia de reorganizar el servicio exterior, restablecer la carrera diplomática e imprimir un perfil eminentemente profesional al servicio de los intereses permanentes de Bolivia.

En las circunstancias actuales de un orden global que se reconfigura aceleradamente y cuando las señales de incertidumbre sobre el futuro de las relaciones internacionales se acrecientan, Bolivia debe dar señales inequívocas de su determinación de recuperar la confianza internacional (de gobiernos, inversionistas, agencias de cooperación) como un Estado creíble, que honra sus compromisos, que respeta y cumple las normas, reglas y contratos y que es capaz de proveer seguridad jurídica y protección a los derechos de terceros. Un país comprometido con la cooperación bilateral y multilateral y que comparte una visión democrática del orden internacional y de solución pacífica de controversias. Respetable, también, porque cumple sus deberes con la seguridad hemisférica, el resguardo de sus fronteras, el control y combate al crimen organizado y al tráfico de drogas, armas y personas, bajo el principio de responsabilidad compartida.

6.2 La prioridad económica en la agenda exterior

En el marco de dichos postulados, es imperioso que la política exterior se ponga al servicio de los esfuerzos por remontar la crisis económica y por encauzar al país por la senda de la gobernabilidad democrática, la transformación productiva y la revolución exportadora. La revolución exportadora, además de otras condiciones (estabilidad económica, capital humano, desarrollo tecnológico y digital, infraestructura mejorada, diversificación energética, regulación ágil y eficiente), presupone la cuestión fundamental de la apertura de mercados para los productos y servicios nacionales y una estrecha cooperación en el ámbito internacional. Apertura que debe abarcar diversos países y regiones del mundo, tanto del hemisferio occidental como también a los mercados emergentes de Asia, India, África y Medio Oriente.

Esto significa que Bolivia debe dar pasos efectivos para avanzar en su inserción a los mercados externos, buscando y participando de acuerdos económicos y tratados comerciales bilaterales y multilaterales. Cuanto más amplios y variados estos acuerdos, menos vulnerable será la posición boliviana frente a shocks externos -como el que acaba de provocar la nueva política arancelaria de Estados Unidos, y tanto mayor la capacidad negociadora del Estado para defender los intereses comerciales del país.

Actualmente, Bolivia tiene como principal espacio de integración comercial, económica y política al MERCOSUR, del cual es ya miembro pleno; un espacio que, sin embargo, enfrenta tensiones internas y debe aún consolidarse. Recientemente, el MERCOSUR ha suscrito un acuerdo político para un tratado de libre comercio con la Unión Europea, que es el principal socio comercial y de inversión del bloque sudamericano. De materializarse este tratado, Bolivia, junto con los demás socios de la subregión, tendrá acceso a uno de los mercados más grandes y apetecidos del mundo y podrá, además, beneficiarse de una mayor cooperación con los países europeos.

Estos, entre otros, son desafíos cruciales para la política exterior boliviana y cuyo objetivo primordial debe ser promover nuevas oportunidades de comercio, inversiones, integración energética, conectividad, transportes y seguridad fronteriza. En esa dirección, Bolivia necesita fortalecer sus capacidades institucionales para ejercitar una diplomacia económica de alto nivel, a la vez de reforzar otras funciones que son igualmente capitales para una gestión activa y eficiente del comercio exterior, la promoción de inversiones, los servicios y certificaciones del comercio internacional de bienes y servicios. En este sentido, proponemos:

- a) Agencia de promoción de inversión y exportaciones.** Bolivia debe dotarse de una entidad público-privada encargada de la promoción de la oferta exportable de bienes y servicios, la inversión extranjera, el turismo y la imagen país. Una entidad constituida como persona colectiva de derecho público descentralizada, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión, y conducida por un Directorio conformado, en igual número, por representantes del Poder Ejecutivo y del sector privado empresarial. Su principal autoridad ejecutiva deberá ser designado el Directorio, conforme a un procedimiento de selección para calificar ante todo los méritos personales y profesionales. Estas y otras previsiones son necesarias para asegurar el carácter técnico y especializado de la agencia de promoción de inversión y exportaciones, a la altura de otras agencias similares en América Latina.
- b) Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE).** Elevar a rango de ley, el Decreto 5211, de 28 de agosto de 2024, de creación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior, como la única plataforma electrónica para la tramitación de documentos requeridos en las operaciones de comercio exterior emitidos por entidades públicas, a efectos de centralizar, simplificar, agilizar, transparentar y estandarizar la gestión de los trámites de comercio exterior.
- c) Fusión de los servicios de Impuestos Nacionales y Aduana.** Se trata de crear una sola entidad administradora en materia impositiva y aduanera, y con la característica de un organismo altamente profesional, con plena

autonomía institucional, y con procedimientos simplificados y transparentes, incluyendo los contenciosos, y la garantía de seguridad jurídica para contribuyentes y usuarios.

d) Fortalecimiento del SENASAG. Mejorar y proteger la condición sanitaria del patrimonio productivo agropecuario y forestal y la inocuidad alimentaria, así como gozar de la confianza y credibilidad nacional e internacional por los estándares de calidad de los sistemas de calidad fitosanitario, zoonosanitario y de inocuidad alimentaria, son objetivos fundamentales que Bolivia debe lograr y consolidar a través de una institucionalidad fortalecida, competente y eminentemente técnica y especializada.

6.3 Asociación estratégica con Brasil

Bolivia está unido a Brasil por una frontera de 3.423 km, la mayor de nuestro país con sus vecinos y la segunda más extensa en Sudamérica. Brasil es una de las diez economías más grandes del mundo, y la mayor receptora de inversión extranjera en la región. Esto ocurre cuando el progreso de la agroindustria cruceña y de la economía del gas han reconstituido el espacio económico boliviano, reorientando el eje de acumulación de una manera tal que la conexión con el Atlántico y la Cuenca del Plata son hoy en día muy relevantes. Con el gasoducto las dos economías se hicieron interdependientes, aunque de forma asimétrica. Hay retos comunes a los dos países, como el comercio fronterizo, el narcotráfico, el contrabando, la protección de la Amazonía, la sustentabilidad de los recursos hídricos, la migración de bolivianos a ciudades brasileñas.

Por todo ello, está en el interés de Bolivia forjar una estrategia de asociación estratégica con Brasil, orientada a la integración y complementación de ambas economías, con una agencia amplia, visionaria y de largo plazo. En ese sentido, sobresalen cinco áreas prioritarias:

- a)** Integración energética, consolidando el mercado brasileño para las exportaciones de gas, y abriendo oportunidades para proyectos hidroeléctricos y otras energías renovables.
- b)** Promoción de inversiones de empresas de Brasil en Bolivia, en un espectro amplio de sectores, muchas de las cuales podrían desarrollar emprendimientos destinados al mercado brasileño, con articulaciones en el tejido productivo boliviano.
- c)** Proyectos de interconexión carretera, ferroviaria, pluvial, aeronavegación y conectividad digital, que, además de favorecer el comercio y la integración económica binacional, tendrían un fuerte impacto económico y social en las extensas zonas fronterizas de ambos países.
- d)** Políticas coordinadas de seguridad y lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, y con una estrecha cooperación policial, fronteriza, judicial, militar y otros aspectos relacionados con las cuestiones de seguridad pública, soberanía territorial, migración, contrabando, trata de personas y derechos humanos.
- e)** Cooperación en la protección del medio ambiente y recursos hídricos, la prevención de incendios forestales, la preservación de áreas protegidas y parques naturales, y tanto más por el hecho de ambos países forman parte de la Organización del Tratado de cooperación Amazonia (OTCA).

6.4 Proyección de Bolivia sobre el Pacífico

Por razones geográficas, históricas, económicas y culturales, el destino de Bolivia está ligado a los de Perú y Chile, y particularmente de las regiones del sur peruano y el norte chileno. Para Bolivia, fortalecer la vinculación y las re-

laciones económicas, comerciales, políticas y diplomáticas con ambos países es no solo primordial sino de interés permanente. En la actualidad, las cuestiones prioritarias son las siguientes:

a) Proyecto regional de integración. La construcción y operación del Puerto de Chancay en Perú, es una oportunidad para relanzar un proyecto de integración económica y comercial en el pacífico sur del Continente y en el marco del cual Bolivia, Chile y Perú puedan articular y complementar sus economías, desarrollar proyectos conjuntos y/o coordinados de aprovechamiento de sus recursos naturales, ampliar y mejorar sus infraestructuras de comunicación y transporte y también proyectar sus exportaciones nacionales y las de los otros vecinos sudamericanos a la región de Asia-Pacífico. En esa perspectiva, y entre otras acciones necesarias, proponemos:

- Construir la vía ferroviaria interoceánica Puerto Bush – Arica.
- Negociar acuerdos para el libre tránsito de ciudadanos bolivianos en las provincias de Arica (Chile) y Tacna (Perú).
- Negociar la liberación de aranceles para importaciones de cualquier índole de las provincias de Arica y Tacna.

b) Normalización de relaciones con Chile. Está en el interés boliviano y chileno restablecer relaciones diplomáticas. Postergar más esta cuestión es perjudicial sobre todo para los intereses bolivianos. La normalización plena de relaciones, sin duda, potenciará el desarrollo comercial de las dos naciones y facilitará otras oportunidades para dos economías que pueden ser ampliamente complementarias. En perspectiva, Bolivia y Chile están llamados a negociar un tratado de libre comercio, que, de lograrlo, tendría el potencial de propiciar un entramado de intereses compartidos a ambos lados de la frontera e inducir cambios sustanciales no solo de índole económica sino también geopolítica y convertir así a los pueblos boliviano y chileno de adversarios históricos en socios y aliados por el desarrollo común y el de la región sudamericana.

6.5 Recomponer las relaciones con Estados Unidos

El próximo gobierno deberá empeñarse para recomponer las relaciones diplomáticas y políticas de Bolivia con Estados Unidos. La situación actual, de vínculos diplomáticos, comerciales y económicos del más bajo nivel en muchas décadas, con la primera economía mundial y la potencia más influyente en la escena internacional, no debe permanecer más tiempo.

Para los intereses permanentes y estratégicos de Bolivia es fundamental normalizar y mantener relaciones cercanas, amistosas y de cooperación con Estados Unidos. Y el primer paso para ello debe ser la designación de embajadores de ambos Estados, seguido de la negociación de una agenda amplia de cuestiones sobre comercio bilateral, inversiones, asistencia al desarrollo, lucha contra el cambio climático, cooperación en seguridad y otros asuntos de interés mutuo, incluyendo el acceso preferencial de las exportaciones bolivianas al mercado norteamericano. ■

IV. DESARROLLO HUMANO

El desarrollo humano es un enfoque que pone a las personas en el centro de las políticas públicas, reconociendo que el progreso trasciende el mero crecimiento económico e implica ampliar las capacidades y oportunidades de toda la población. Bajo esta perspectiva, la salud, la educación, la protección social y la lucha contra la violencia de género se conciben como pilares esenciales para el bienestar, la dignidad y la participación de las personas en la vida pública. Invertir en servicios de salud modernos y accesibles -enfocados en la prevención y atención oportuna- contribuye a reducir la mortalidad materno-infantil y las enfermedades crónicas, mientras que una educación de calidad forma las competencias necesarias para desenvolverse en un entorno global muy exigente.

La protección social, por su parte, requiere cambios que vayan más allá de los bonos o transferencias inmediatas, sobre todo en un contexto de alta informalidad laboral y dependencia de ingresos fiscales inestables. Un sistema de pensiones y subsidios bien focalizado puede adaptarse a los distintos momentos de vulnerabilidad a lo largo del ciclo de vida (infancia, adolescencia, maternidad, vejez, etc.), brindando un respaldo real y eficaz a quienes más lo necesitan, especialmente en situaciones de crisis. Al mismo tiempo, es imprescindible erradicar la violencia de género, problema que impacta de manera desproporcionada a mujeres y niñas. Esto exige una estrategia integral que abarque la prevención y la atención a las sobrevivientes, y la actualización de normas legales para garantizar sanciones efectivas y una plena protección de derechos.

Adoptar una visión a lo largo del ciclo de vida permite diseñar políticas específicas para cada etapa, sumando efectos positivos que se acumulan en el tiempo. Además, Bolivia se encuentra en un momento crucial gracias al bono demográfico -el periodo en que el grupo en edad productiva es mayor que la población dependiente-, lo que ofrece la oportunidad de impulsar un crecimiento inclusivo si se invierte adecuadamente en capital humano. Esta inversión debe contemplar tanto la formación técnica y profesional como la garantía de condiciones de vida dignas y libres de violencia, aspectos que refuerzan la cohesión social y facilitan la innovación y el emprendimiento. Alcanzar un desarrollo humano implica modernizar el sistema de salud, reformar la educación, fortalecer la protección social y erradicar la violencia de género.

A. MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA BOLIVIANO DE SALUD

Existe consenso de que la salud es tanto un derecho humano como un pilar esencial para el desarrollo productivo. En consonancia con esta visión, Bolivia ha aplicado estrategias para reducir la mortalidad y la morbilidad de la po-

blación, ampliar la cobertura y el acceso a los servicios de salud a través del aseguramiento público, que permiten posicionar al sector salud como un eje clave del bienestar social y económico, mejorando su financiamiento.

Las estrategias implementadas en las últimas décadas muestran algunos progresos: la carga global de muerte y enfermedad, medida por los Años de Vida ajustados por Discapacidad - AVAD disminuyó entre 1990 al 2023, en un 35%; asimismo, se mejoró la cobertura del aseguramiento, pasando del 30% fijo de la seguridad social (década del 90), al 80% actual impulsado por los seguros públicos de salud (42%), el crecimiento inercial de la Seguridad Social (entre el 4 al 7%) y el aseguramiento privado (3%) - prepagas y banca privada. Finalmente, el presupuesto en salud mejoró del 2,4% del PIB en el 2000 al 5.8% en el 2025, mientras que el gasto público se acercó al 9% en promedio en el último decenio.

Hoy, Bolivia enfrenta nuevos retos en salud, caracterizados por su “doble carga de muerte y enfermedad”, resultado de una transición demográfica (reducción de la fecundidad, natalidad, mayor envejecimiento y migración) y su transición epidemiológica (caída de la morbi-mortalidad por enfermedades materno-infantiles e infecciosas y un aumento sostenido, desde hace 20 años, de las enfermedades no transmisibles (NT) y de salud mental). Se describe a la “doble carga” como típica del crecimiento económico de un país pobre, al comenzar su “bono demográfico”.

Los desafíos epidemiológicos que enfrenta Bolivia hoy se pueden resumir en tres: i) reducir el rezago histórico de la mortalidad materna y neonatal con el 75% concentrado en 35 municipios de los 340 existentes; ii) construir una respuesta sólida al aumento de las NT (hipertensión, deficiencia renal, entre otros), focalizadas en el área urbana; iii) la resolución efectiva de los daños producidos por enfermedades prevenibles y endémicas, como el Chagas, dengue, tuberculosis, VIH, rabia humana y otras, que persisten por décadas en el país.

Para superar estos desafíos, el Sistema Boliviano de Salud (SBS) deberá afrontar retos organizativos y de gestión particularmente complejos. En primer lugar, se requiere fortalecer la gobernanza integral del sistema, articulando de manera planificada y concertada a los principales actores —gubernaciones, municipios, seguridad social y sector privado— y optimizando la gestión conjunta de infraestructura y recursos humanos. En segundo lugar, resulta imprescindible ajustar el modelo de atención en las 106 redes de salud existentes, de modo que su organización responda de forma más efectiva a los resultados y objetivos sanitarios que demanda la actualidad.

Asimismo, el presupuesto en salud debe seguir creciendo, hasta al 8% del PIB en un período de 5 años, con gasto público creciente del 9% hasta el 15%. El nuevo financiamiento deberá ser “innovador y con visión de resultados” y una parte debería orientarse al Seguro Universal de Salud (SUS) y otra a financiar los Objetivos Sanitarios elegidos para reducir la “doble carga”, elevando la productividad sistémica.

El aseguramiento en salud debería llegar a ser universal y mixto en una década, mejorando sustancialmente la calidad de atención de sus prestadores, quienes deben ser regulados por una institución independiente y especializada de Gobernanza de la clínica y calidad de atención. Con ello se busca reducir la ineficiencia expresada por la escasez de insumos, colapsos de financiamiento, largas listas de espera, protestas y malestar creciente de pacientes y usuarios.

Es vital reforzar la rectoría y gobernanza del Ministerio de Salud, creando una “carrera sanitaria” para los recursos humanos, en respuesta a la fragmentación existente (más de 15 modalidades diferentes de contratación), con incentivos por productividad y dando certeza de su movilidad y crecimiento a lo largo de su carrera profesional. Además, se requiere gestionar mejor la planificación de nueva infraestructura, con un directorio técnico por departamento.

Bolivia en este siglo, debe dar un salto en la gestión del conocimiento, creando una nueva inteligencia sanitaria con investigaciones estratégicas y acercando la telesalud y gestión digital al modelo de atención y a los prestadores, para brindar respuestas eficaces y oportunas a los nuevos problemas sanitarios.

Finalmente, al reconocer el carácter multisectorial de la salud—tanto para fomentar ciudadanos saludables como para entender los factores que llevan a enfermar y a morir—se hace necesario reforzar la colaboración con otros ámbitos. De manera particular, resulta fundamental forjar una articulación eficaz con el sector educativo para, en conjunto, fortalecer el capital humano del país y ofrecer garantías claras desde el Estado a la ciudadanía. Ello permitirá generar igualdad de oportunidades en al menos dos momentos clave de la vida: los primeros mil días y la etapa escolar.

1. Avances y desafíos del SBS

a) Reducción moderada de la carga de enfermedad. Tal como se mencionó, la mortalidad y la morbilidad del país se redujeron en un 35% desde 1990. De las tres áreas definidas por la OMS, aquellas relacionadas con la salud materno-infantil e infecciosas registraron la mayor disminución (50%), seguidas de lesiones y accidentes (55%). En contraste, la reducción en enfermedades NT y salud mental apenas alcanzó el 17%, convirtiéndose en las que presentan hoy el mayor crecimiento. Por otra parte, la pandemia evidenció la enorme fragilidad del sistema de vigilancia y control epidemiológico para transmisibles, reflejada en el exceso de mortalidad no reportada por COVID-19 de 135.560 muertes adicionales al reporte oficial de 22.540 muertes. Ello refuerza la necesidad de hacer sostenible, profesional e independiente la vigilancia, prevención y control de enfermedades colectivas y epidémicas.

b) Debilidades en la prevención y atención materno infantil. A pesar de su reducción, persisten brechas para acercarse a los promedios regionales, registrándose retrocesos históricos en prevención. Por ejemplo, de una cobertura vacunal del 80% promedio en dos décadas anteriores y en todas las vacunas, se redujo hoy a un 68%, revelando debilidades estructurales y de gestión. La muerte materna y neonatal se sitúa mayoritariamente en 35 municipios (75%) y en 8 de ellos, ciudades capitales, se concentra el 33% posiblemente, por la referencia inoportuna y ausencia de un modelo de navegación explícito para madres en riesgo.

c) El creciente impacto de las enfermedades no transmisibles. Siete de las nueve causas principales de muerte en Bolivia (2023), se asocian a NT (enfermedad coronaria, enfermedad vascular cerebral, diabetes, enfermedad renal crónica, cirrosis y cáncer gástrico) las dos restantes son las enfermedades neonatales y accidentes. Destaca la incidencia del cáncer de cuello uterino, con cerca de 7.500 nuevos diagnósticos anuales, que producen cinco muertes diarias, en comparación a una muerte materna diaria, así como la prevalencia del sobrepeso y la obesidad —superior al 65% en la población mayor de 15 años— que incrementa los riesgos de hipertensión y diabetes, las dos principales causas de NT en el país.

2. Aseguramiento universal y de calidad

a) Acceso, cobertura, fragmentación y calidad de servicios. A pesar de la ampliación del aseguramiento al 80%, existe un 20% de personas que siguen sin protección. De este grupo, un 55% son personas con ingresos medios y altos que carecen de incentivos y oferta confiable para asegurarse. Además, la duplicación de infraestructura y escasa coordinación entre actores, generan subsidios cruzados que perjudican al Subsector Público. Por otra parte, la calidad de atención en todos los prestadores requiere regulación, con una entidad independiente que promueva la eficiencia técnica y la satisfacción de los usuarios en función a los objetivos sanitarios definidos.

b) La necesidad de un reaseguro y gobernanza del aseguramiento. No existen mecanismos de protección financiera para los propios seguros sobre gastos catastróficos, factor crítico en un escenario de creciente envejecimiento y proliferación de las NT. Dos de los múltiples seguros (cajas) existentes, deben ser motivo de cuidadosa observación: la Caja Nacional de Salud que cubre al 75% de la población de la seguridad social y el 28.5% de la población total; y el SUS que cubre al 42% de la población general. En ambos, casos, debe mejorarse la eficiencia asignativa y técnica.

c) Hacia una financiación más equitativa y eficiente. El gasto de bolsillo de las familias ha disminuido, pero aún es alto (30% del ingreso en los hogares, que gastan mayoritariamente en medicamentos). Además, el Subsector Público, fragmentado en 340 municipios, carece de mecanismos para articular el financiamiento de municipios grandes y pequeños y compensar las cargas financieras de los municipios afectados por enfermedades de alto costo.

3. Coordinación con el sistema educativo

a) “Momentos clave” para el bienestar y crecimiento integral. La salud desde el embarazo hasta la adolescencia determina el potencial humano. Los primeros 1 000 días exigen buena nutrición y cuidados, así como estimulación temprana y el control de desarrollo de la infancia además de una atención médica de calidad para la transición a una educación básica de calidad. Bolivia aún carece de estándares claros, una hoja de ruta intersectorial y un programa de salud escolar que coordine estos esfuerzos.

b) Hacia un programa de Salud Escolar. Un seguro o programa de salud escolar centrado en promoción y prevención impulsaría el desarrollo del país. Debe garantizar educación sexual, vacunación, desparasitación, alimentación saludable y actividad física, reduciendo obesidad infantil, cáncer de cuello uterino y embarazo adolescente, reforzando la prevención de violencia y el cuidado de la salud mental. Certificar “escuelas saludables” con incentivos financieros y no financieros ayudaría a alcanzar estos objetivos.

4. Financiamiento de la salud y gasto público eficiente

a) Presupuesto en retroceso y asignación ineficiente. El presupuesto en salud alcanzó el 5,8% del PIB para 2025, lejos del 8% recomendado para enfrentar eficazmente los desafíos actuales. La falta de un financiamiento externo y la distribución ineficiente de los recursos han limitado los resultados, evidenciado en el estancamiento de la vacunación y el incremento de factores de riesgo como la obesidad infantil.

b) Presupuesto por resultados y reordenamiento de recursos humanos. Es prioritario introducir un enfoque de “presupuesto por resultados” PPR), que ligue el financiamiento a metas sanitarias definidas (por ejemplo, reducir la mortalidad materna y neonatal en los municipios más vulnerables o el cáncer de cérvix en el país, así como reducir la obesidad infantil y aumentar la vacunación en municipios urbanos). El PPR va directamente a donde se logran los resultados.

5. Nueve propuestas y 18 acciones estratégicas

Conscientes de la multiplicidad y urgencia de los problemas descritos, se presentan ocho líneas de acción prioritarias, inspiradas en lograr objetivos sanitarios estratégicos para un SBS más moderno y articulado:

5.1 Gestión por resultados y mancomunidad financiera y de servicios de salud en municipios, con gestora única.

a) Introducir metas nacionales y subnacionales de salud: Definiendo objetivos sanitarios -como la reducción de la mortalidad materna, neonatal, cáncer de cuello uterino y la disminución de la prevalencia de diabetes- y vinculando la asignación de recursos a la consecución de esos resultados.

b) Mancomunar municipios: Para reducir la fragmentación financiera y proteger a los municipios frente a enfermedades catastróficas, se plantea concentrar los fondos de participación popular y fusionar los servicios de salud municipales y departamentales en redes integradas, ajustadas a las necesidades de cada región. Con una única entidad gestora y un directorio que represente a todos los municipios, este modelo recorta costos administrativos, mejora la calidad de la atención y hace más fácil el recorrido de los pacientes. En una primera fase se crearían cinco mancomunidades en torno a las principales ciudades o capitales departamentales, de modo que el sistema responda mejor a nuevos desafíos —incluidas las innovaciones tecnológicas— y ofrezca servicios más equitativos.

5.2 Gobernanza y gobernabilidad del SBS

a) Carrera Sanitaria para el personal del sector público: Reconociendo que el Ministerio ya no es el único contratante de recursos humanos y que ni el mismo tiene una sola modalidad de contratación, existiendo decenas de escalas salariales diferentes, modalidades de ingreso múltiples y que la carrera profesional de un individuo en salud puede truncarse en el ámbito de su contrato (municipal, regional o nacional), es imperiosa la creación de una Carrera Sanitaria, que asigne al personal, convenga modalidades de contratación, genere incentivos por productividad, permita una carrera pública en salud en todo el país y de certeza de crecimiento profesional y capacitación permanente.

b) Gestión planificada de la infraestructura en salud. Es reconocida la inexistencia de planificación simultánea de infraestructura sanitaria, equipamiento y recursos humanos. Decenas de obras de diferente envergadura pasan años sin consolidarse, sin funcionamiento y se deterioran, no existe coordinación entre la necesidad identificada y la ejecución y dotación de recursos humanos con criterio técnico. Una solución es la conformación de Directorios departamentales técnicos, para determinar la asignación de recursos humanos, sin importar el financiamiento de origen.

c) Registro, control y calidad de los medicamentos. Sigue siendo un desafío pendiente. El gasto de bolsillo actual se concentra en medicamentos, por la inexistencia de un sólido sistema de aprobación de nuevos medicamentos, no existe receta obligatoria para genéricos y la farmacovigilancia es débil.

d) Regulación de alimentos. Acelerar el etiquetado de alimentos y la reducción de sodio y azúcares. Pueden facilitarse alianzas estratégicas con la industria, para acelerar su implementación.

e) Rendición de cuentas. Establecer la obligación de rendir cuentas sobre los Objetivos sanitarios por Departamento, rendición de cuentas financieras y de producción en forma cuatrimestral del SUS, gestión de medicamentos, organización de las redes, informe de calidad anual y de intersectorialidad (salud escolar), con reportes escritos y dos consejos nacionales de salud por año.

5.3 Transformación digital y telesalud

a) Digitalizar el SBS: Asegurar la implementación de: un catastro electrónico de prestadores y registro de pacientes al SUS, prestaciones otorgadas y reporte financiero, historias clínicas electrónicas y modelos de referencia de pacientes y regulación de servicios, promoviendo la generación y el uso de datos confiables.

b) Impulsar la telesalud: Masificar plataformas de tele consulta, monitoreo clínico y referencia, para facilitar el acceso de la población rural, aumentar la eficiencia del diagnóstico y reducir la saturación en hospitales de segundo y tercer nivel.

5.4 Modernizar el modelo de atención en 25 municipios rurales y 5 municipios capitales y adyacentes (regiones metropolitanas)

a) Modelo de atención con modalidades de servicios adaptadas en zonas rurales: Combinando atención fija con brigadas móviles, telesalud, atención primaria especializada, garantizando la prevención y capacidad resolutoria para la mortalidad y enfermedad materno infantil.

b) Diseñar un modelo de atención modernizado para enfermedades NT: Focalizarse en la detección temprana, la promoción de hábitos saludables, unidades especializadas de atención primaria en prevención, centrales de regulación, telesalud y líneas de cuidado (cadena de producción definida y monitoreada) para diabetes, hipertensión y cáncer de cuello uterino prioritariamente.

5.5 Instituto de investigación, prevención y control de enfermedades colectivas (epidemias)

Creación de un ente autónomo para la prevención y control de epidemias: Dotar de capacidad técnica y financiera a un Instituto nacional de salud pública, que asuma la gestión de riesgos epidemiológicos, la aprobación de nuevos medicamentos, la promoción y prevención de la salud colectiva y el control de enfermedades. Su mandato incluiría la investigación, prevención, registro y control de epidemias, además de coordinar operacionalmente, con el resto del sistema.

5.6 Aseguramiento privado y reaseguro de aseguramiento

a) Incentivar el aseguramiento privado: Ofrecer exenciones impositivas y planes de salud regulados a personas y prestadores, para atraer a personas de ingresos medios y altos que hoy se mantienen fuera del sistema.

b) Establecer un reaseguro para gastos catastróficos: Reservar al menos el 5% del presupuesto del SUS y la Seguridad Social a un fondo gestionado de manera profesional, protegiendo al sistema y a los asegurados de enfermedades de alto costo.

5.7 Regulación de la calidad y gobernanza clínica

Entidad de Gobernanza clínica y Calidad de atención en Salud: Sobre la base de la existente Autoridad de Supervisión para la Seguridad Social, (ASUSS), proponemos crear un órgano descentralizado ampliando las funciones de la ASUSS al sector público y privado y añadiendo a ella nuevas funciones. Esta entidad, a diferencia de las “superintendencias” de la región, debería certificar y acreditar por ella misma o un tercero a los establecimientos del sistema, regular la productividad de los establecimientos de salud, evaluar la prestación de servicios de alto costo, generar y aplicar estándares de calidad y promover la eficiencia técnica y la satisfacción de los usuarios en función a los objetivos sanitarios definidos. Debería generar también, informes de desempeño anual de la calidad en el país.

5.8 Financiamiento externo y presupuestos inteligentes

a) El SBS debe partir con al menos el 6% del PIB en salud y el 10% del gasto público, con el objetivo de llegar al 8% y 15% respectivamente de forma paulatina: Retomar la senda de crecimiento presupuestario, mejorando

la eficiencia asignativa, buscando fuentes de financiamiento externo (BM, BID, CAF) que sostengan la expansión y modernización del sector. Debe financiarse prioritariamente el SUS, que cubre más población que la CNS con un tercio o menos de su presupuesto anual.

b) Reasignar personal de salud y reducir duplicidades: Transferir 3.400 médicos del programa SAFCI a los servicios departamentales de salud y municipales con mayores brechas, recortando subsidios cruzados con la seguridad social (SS) y unificando la planificación de infraestructura y equipamiento entre el SUS y la SS.

c) Introducir el presupuesto por Resultados: Condicionar parte de los nuevos recursos a la mejora de indicadores (cobertura de vacunas, reducción de la obesidad infantil, reducción del cáncer de cérvix, certificación de escuelas saludables, etc.) y transparentar la ejecución financiera con estudios anuales de resultados.

5.9 Medicina preventiva

Se pondrá en marcha el primer programa nacional de medicina preventiva a través del sistema financiero y las entidades aseguradoras, estableciendo que el 10% de las primas de seguro de desgravamen se destine a la realización de exámenes de salud preventiva (alcance limitado) para el asegurado, a cargo de prestadores registrados en la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS).

6. Salud de calidad para todos

Bolivia se encuentra en un punto decisivo para concretar la modernización de su sistema de salud. Los avances registrados en las últimas décadas demuestran que es posible progresar, pero las brechas aún existentes exigen un compromiso político renovado, una asignación de recursos más eficiente, el incremento en la productividad de los prestadores y una coordinación efectiva entre los diferentes niveles de gobierno y subsectores.

La prioridad debe centrarse en la promoción y prevención de la salud, la mejora continua de la calidad de la atención, la digitalización, y la capacitación permanente de un recurso humano fortalecido frente a los nuevos desafíos. Asimismo, la integración con el sector educativo y otros ámbitos orientados al desarrollo productivo será clave para establecer bases sólidas de crecimiento humano que se proyecten a largo plazo.

La meta final es un SBS que alcance el aseguramiento universal, reduzca de manera sostenible la mortalidad materna e infantil, frene el avance de las enfermedades no transmisibles y forje una cultura de salud basada en la promoción, prevención, productividad, ejercicio de derechos y equidad en el acceso. Con ello, la salud puede consolidarse como uno de los principales motores del bienestar y la productividad de Bolivia.

B. EDUCACIÓN BASADA EN APRENDIZAJE DE CALIDAD

Bolivia invierte alrededor del 8% de su PIB en educación, uno de los porcentajes más altos de la región. Sin embargo, la crisis educativa persiste debido a un estancamiento que se refleja en deficiencias en la calidad de los aprendizajes, baja cobertura en educación inicial, altos índices de deserción en secundaria y brechas en el acceso a la tecnología. Además, es preciso adaptar la oferta formativa para responder a una sociedad más urbana y multicultural y a los desafíos de la competitividad global.

En este contexto, persisten serios problemas urgentes:

a) Calidad del Aprendizaje: Gran parte del estudiantado de primaria y secundaria no adquiere competencias básicas en lectura, escritura y matemáticas, con resultados inferiores en zonas rurales y en establecimientos fiscales y de convenio.

b) Enfoque de enseñanza: Las escuelas presentan prioridades dispersas y limitaciones en la gestión pedagógica, lo que afecta la atención real que se brinda al aprendizaje. Adicionalmente, la práctica docente está centrada en métodos transmisivos de contenidos y no de desarrollo de competencias.

c) Formación docente: La preparación de los maestros no se adapta a los desafíos del siglo XXI, evidenciando falta de metodologías activas e incorporación de herramientas digitales.

d) Articulación educativa: La educación técnica y superior no se vincula lo suficiente con las realidades productivas y laborales locales, lo que repercute también en el nivel secundario.

Frente a la situación descrita, el objetivo de la política educativa debe ser mejorar sustancialmente la calidad de los aprendizajes, integrando al aula enfoques pedagógicos modernos, orientados a la formación de competencias. Solamente de este modo podremos lograr una educación que sea capaz de responder a las necesidades de formación de las personas y los retos del desarrollo nacional.

1. Educación para formar competencias relevantes

Para superar estas carencias, proponemos una educación que no se limite a impartir contenidos tradicionales, sino que fomente **competencias transversales**:

a) Lectura y escritura con sentido crítico, donde la comprensión de textos y la capacidad de comunicar ideas sean el eje fundamental de la formación.

b) Razonamiento matemático que vaya más allá de operaciones básicas y permita aplicar la lógica a la resolución de problemas cotidianos.

c) Pensamiento crítico y habilidad de análisis, para que los estudiantes sean capaces de evaluar informaciones en entornos digitales, discernir la veracidad de las fuentes, producir juicios fundamentados y contar con capacidad de aprendizaje autónomo.

d) Ciudadanía plena y global: promover valores cívicos, conciencia ecológica, respeto a la diversidad cultural, relaciones de género equitativas y transformadoras, conciencia sobre la violencia de género y su prevención, capacidad de diálogo y de participación en la vida pública.

- Uso efectivo de la tecnología y “alfabetización digital”, crucial en la era de la información. Esto implica no solo acceso a dispositivos e internet, sino la formación de docentes y el rediseño de metodologías de enseñanza.
- Competencias blandas (llamadas también “habilidades socioemocionales”): trabajo en equipo, empatía, liderazgo, capacidad de adaptación al cambio.

Este enfoque busca que la escuela boliviana sea un espacio centrado en el aprendizaje, donde los estudiantes asuman un papel activo y el docente se convierta en un facilitador. De esta forma, la educación se transforma en la mejor vía para construir igualdad de oportunidades y, al mismo tiempo, impulsar el desarrollo productivo del país.

2. Diez propuestas para mejorar la educación en orden de prioridad

Conscientes de que los problemas educativos son complejos y que no existen soluciones fáciles, las propuestas que se presentan buscan lograr avances a mediano plazo, sin dejar de enfatizar la necesidad de implementar acciones inmediatas.

2.1 Medición de la calidad educativa

La primera propuesta consiste en fortalecer la medición de la calidad del aprendizaje para contar con diagnósticos confiables y diseñar estrategias de mejora efectivas. Se recomienda:

- Fortalecer y jerarquizar al Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa (OPCE). Divulgar y socializar su trabajo y analizar los resultados ya publicados para destilar medidas de política pública de aplicación inmediata en cada uno de los departamentos.
- Participar en evaluaciones internacionales como PISA (Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes) de la OCDE, que mide competencias en lectura, matemáticas y ciencias para estudiantes de 15 años.
- Reingresar en mediciones de calidad de la UNESCO a través de OREALC para los países latinoamericanos.

Estas acciones permitirán generar instrumentos y herramientas para retroalimentar el sistema con la información obtenida y adoptar decisiones basadas en evidencia, compararse con otros países y mejorar la enseñanza en áreas clave.

2.2 Dotar a las unidades educativas de textos de aprendizaje de calidad en forma gratuita.

Que incluyan información científica actualizada y relevante, junto con estrategias de aprendizaje (aprendizaje colaborativo, metacognición y métodos de enseñanza específicos para cada área), además de programas de formación docente que aseguren una aplicación apropiada. Los textos podrán ser digitales.

2.3 Transformación educativa digital

El país necesita con urgencia un Programa Nacional de Transformación Educativa Digital, que atienda las brechas de acceso y uso de tecnologías:

- Garantizar el acceso a Internet de alta velocidad en las escuelas fijando metas anuales claras de tal manera que todas las escuelas cumplan con ello en cuatro años. Es importante que los esfuerzos de transformación digital también cierren las brechas que ya existen entre el área urbana y rural.
- Implementar laboratorios de computación y equipamiento digital en por lo menos la mitad de las escuelas en los próximos dos años.
- Formar y capacitar a docentes en alfabetización digital.

Este proceso debe orientarse a incrementar la motivación y las habilidades de niños y jóvenes para navegar en el mundo digital, sin descuidar la formación en valores ni la interacción personal.

2.4 Ampliación de la cobertura de educación inicial

La educación inicial (de 3 a 5 años) es fundamental para el desarrollo cognitivo, emocional y social, y resulta **determinante para el éxito educativo posterior en primaria y secundaria**. Actualmente, la cobertura en Bolivia se

sitúa en torno al 75%, y se propone incrementarla al 90% en un plazo de cuatro años, especialmente en regiones como Chuquisaca, Pando, Santa Cruz, Beni y Cochabamba. Es necesario desarrollar estrategias diferenciadas para el área urbana y rural, y considerar el impacto que la ampliación de la cobertura podría tener en la carga de cuidado que, históricamente, recae sobre las mujeres.

En el ámbito urbano, las acciones deben incluir:

- Desarrollar infraestructura adecuada para el fortalecimiento de la educación inicial.
- Revitalizar la formación de docentes en educación inicial en las Escuelas Superiores de Formación Docente y modernizar sus currículos, mejorando la calidad de la interacción adulto – niño.
- Contratar a docentes especializados en educación inicial, reconociendo su labor como **formadores de la base del sistema educativo**, y mejorar sus condiciones laborales.
- Sensibilizar a padres y madres sobre la importancia pedagógica de la educación inicial y establecer expectativas claras.
- Diseñar políticas que eviten que la ampliación de la cobertura educativa genere una sobrecarga en la economía del cuidado, evitando que recaiga mayoritariamente sobre las mujeres.
- Evaluar la posibilidad de ampliar el Bono Juancito Pinto a la educación inicial para estimular la demanda una vez que haya suficiente oferta.
- Implementar paquetes complementarios de salud y nutrición.

Esta estrategia busca sentar bases sólidas para el aprendizaje futuro y reducir la desigualdad desde los primeros años de vida. Una acción que se debe analizar es convertir la educación inicial en obligatoria y, por tanto, en requisito para el ingreso al ciclo primario; lo cual dependerá de cuán rápido se expanda la oferta de educación inicial.

2.5 Mejora en la gestión escolar: escuela, aula y Comunidad

Gran parte del proceso de enseñanza aprendizaje ocurre en la escuela y en el aula. Es ahí donde se debe actuar para mejorar los aprendizajes. Por lo tanto, **proponemos un programa de fortalecimiento** del liderazgo pedagógico de directores y un **sistema de acompañamiento pedagógico a los maestros en aula** (sobre todo en los primeros grados de primaria) para incrementar su eficacia. En ese sentido, se hace necesario:

- **Reducir la burocracia en las tareas de los directores** y otorgarles **mayor autonomía** para que sean efectivamente responsables de crear un ambiente de aprendizaje positivo en sus establecimientos.
- Centrarse en la **efectividad docente** y en la relevancia de lo que ocurre dentro del aula tanto en lo pedagógico como emocional. El desafío es crear aulas orientadas al aprendizaje donde los estudiantes se sientan seguros y donde se les respete e incremente su curiosidad y auto estima.
- Mayor involucramiento de las familias en sus hogares, convirtiéndolas en **corresponsables** del proceso educativo.
- Uso más productivo del tiempo de aprendizaje, evitando horas cívicas excesivas, actividades extracurriculares superfluas o desfiles que distraigan del propósito pedagógico.

El objetivo es lograr que al menos el 20% de las escuelas primarias implementen estas iniciativas en los primeros dos años, llegando al 60% al finalizar cinco años. Se propone otorgar incentivos económicos basados en criterios preestablecidos a las escuelas que cumplan con los objetivos, dentro de un esquema de financiamiento adicional vinculado a los resultados obtenidos.

2.6 Secundaria: Reducir el Abandono y articular con el mercado laboral

Uno de los problemas en la educación secundaria es la deserción, especialmente en regiones como Beni, Pando, Chuquisaca y Potosí. Por ello, es imperioso:

- Desarrollar un **Sistema de Alerta Temprana** que identifique casos de riesgo antes de que el estudiante abandone.
- Investigar las causas de deserción: necesidad de trabajar, embarazo adolescente, desmotivación, etc. para recién desarrollar estrategias diferenciadas de cómo reducir el abandono.
- Reconocer las expectativas de las diferentes juventudes y como mejor articularlas.
- Fortalecer el **Bachillerato Técnico Humanístico**, equipando laboratorios y dotando a los docentes de formación adecuada.
- Certificar a los alumnos en competencias digitales (programación y otras) para lograr que, al culminar la secundaria, los jóvenes cuenten con las competencias para ingresar al mundo laboral o continuar estudios técnicos y superiores.
- Rediseñar y revitalizar la enseñanza del inglés –incluso con la participación del sector privado– para que los bachilleres se gradúen con un nivel de inglés significativamente superior al actual, facilitando así su inserción en el ámbito laboral.

2.7 Educación técnica

La educación técnica enfrenta complicaciones de gobernanza, pues depende del Ministerio de Educación (parte académica) y de las gobernaciones (financiamiento). Por ello, sugerimos:

- Evaluar y re-diseñar un sistema de gobernanza pertinente a los desafíos actuales
- Incentivar la participación del sector privado en la formación técnica.
- Crear planes de mejora integral, adaptados a la vocación productiva actual y futura de cada territorio.
- Desarrollar centros de excelencia y de referencia (*hubs*) en cada departamento de acuerdo con su vocación productiva.
- Acreditar competencias, facilitando la movilidad estudiantil e inserción laboral tanto interna como en el MERCOSUR.
- Estrechar lazos con el empresariado para promover pasantías y prácticas reales en el sector productivo.

2.8 Reforma del Sistema de Formación Docente y construir una alternativa eficiente de formación continua de maestros en ejercicio

Los docentes son el eje fundamental de la calidad educativa. Por tanto, es necesario revisar el modelo de formación docente, orientándolo a:

- Fomentar la participación de instituciones y profesionales externos en la formación docente, para romper con la exclusividad que actualmente ejercen las Escuelas Superiores de Formación de Maestros, dependientes del Ministerio de Educación, en la capacitación de sus estudiantes.
- Incorporar métodos y tecnologías del siglo XXI, con énfasis en prácticas pedagógicas efectivas y actualizadas.
- Establecer estándares de salida claros, centrados en la competencia de “enseñar a enseñar”.
- Desarrollar una alternativa eficiente de capacitación para maestros en ejercicio, con objetivos y contenidos claramente definidos.
- Medir la calidad en la formación docente al inicio, a medio camino y al finalizar su formación para hacer seguimiento y poder tomar medidas correctivas.

2.9 Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas escolares

Los libros y la lectura son esenciales para el aprendizaje. Además, la lectura y la escritura son considerados un derecho de la ciudadanía. Proponemos:

- Un **Plan Nacional de Lectura** que promueva el gusto por los libros desde primaria.
- Fortalecer las bibliotecas públicas y desarrollar bibliotecas escolares en cada centro educativo con libros digitales y audiolibros.
- Incluir textos nacionales, fomentando la identidad y la pluralidad cultural, con la activa participación de escritores y editoriales.
- Esta estrategia debe ser acompañada por una formación docente que permita impartir la enseñanza hacia la comprensión lectora y lectura crítica.
- Impulsar la participación de docentes, familias y estudiantes en actividades de animación lectora.

2.10 Calidad en la Educación Técnica y Superior

Planteamos la necesidad de **regular y evaluar** la oferta de educación técnica y universitaria:

- Fomentar la acreditación y la divulgación de resultados, tanto para universidades públicas como privadas.
- Retroalimentar a la secundaria con los hallazgos de los exámenes de ingreso a la universidad, orientando a los colegios y a las familias sobre los vacíos formativos.
- Integrar mejor la educación técnica con las demandas del mercado laboral y las necesidades productivas de cada región.

3. Hacia una educación integral y articulada

En síntesis, el eje central de la propuesta es crear un ambiente de aprendizaje de calidad, con docentes competentes, una infraestructura adecuada y una gestión escolar que involucre a la familia y la comunidad. Ello se sostiene sobre cuatro grandes columnas:

- **Formación y medición de la calidad:** Evaluaciones nacionales e internacionales, transparencia en los resultados y uso de datos para la toma de decisiones.
- **Transformación digital y equidad de acceso:** Laboratorios, conectividad, alfabetización digital y un uso inteligente de la tecnología.
- **Ampliación de cobertura y mejora de la calidad de los aprendizajes** en los niveles inicial, primario y secundario, con especial atención a la educación técnica, para que sea pertinente y articulada al mercado laboral.
- **Reforma integral de la formación docente** y fortalecimiento de la profesión, entendiendo que, sin buenos maestros, ninguna mejora educativa alcanzará su potencial.

La educación debe partir de la diversidad cultural del país, reconociendo la pluralidad de identidades y las lenguas originarias, pero, a la vez, mirando hacia un futuro global. La escuela, el aula y la comunidad han de trabajar en conjunto para forjar ciudadanos con capacidad crítica, raíces culturales sólidas y competencias adecuadas al siglo XXI.

Finalmente, considerando que Bolivia ya dedica una alta proporción de su PIB a la educación, el gran reto radica en optimizar el uso de los recursos disponibles y canalizar cualquier aumento solo hacia áreas estratégicas, con criterios de resultados medibles.

C. FORTALECER LA PROTECCIÓN SOCIAL

Bolivia cuenta con diversos mecanismos de protección social que buscan brindar seguridad y apoyo a las personas más vulnerables. A través de herramientas como el seguro social, la asistencia social y los programas de inclusión económica, estos sistemas permiten la inversión en salud, educación y seguridad alimentaria, así como la inclusión económica de las mujeres. También ofrecen un respaldo a la población de edad avanzada, evitando que grupos numerosos queden desprotegidos. Según el Banco Mundial, cuando tales programas están bien diseñados, pueden representar apenas el 1,5 % del PIB y, aun así, tener un impacto positivo en la productividad y el bienestar de los hogares.

A pesar de su relevancia, la realidad dista de ser ideal. **La alta informalidad laboral limita la capacidad de generar aportes suficientes para la jubilación, y las transferencias universales, como la Renta Dignidad y los bonos sociales, enfrentan problemas de sostenibilidad financiera y cobertura.** Así, la protección social se ve amenazada por la desaceleración económica y por marcos legales desactualizados que restringen la posibilidad de innovar en la captación de fondos.

El desafío, entonces, es fortalecer un sistema integral que proteja a quienes más lo necesitan y, a la vez, contribuya al desarrollo productivo y a la estabilidad financiera. Esta propuesta recoge las principales debilidades estructurales y plantea soluciones concretas.

1. Desafíos estructurales

a) Cobertura insuficiente del sistema de pensiones

- Muchos trabajadores informales y quienes generan ingresos no asalariados quedan fuera de la cotización, con un mayor impacto negativo sobre las mujeres.
- Baja rentabilidad de los fondos de pensiones, en parte por regulaciones que limitan las tasas de inversión y fomentan la compra de instrumentos de bajo rendimiento.

b) Sostenibilidad financiera amenazada

- La Renta Dignidad depende en gran medida del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que ha disminuido drásticamente.
- Los bonos sociales se concibieron como universales durante la bonanza económica, pero hoy el panorama fiscal exige focalización y eficiencia.

c) Desconexión e ineficiencia de las transferencias

- Los bonos (Juancito Pinto, Juana Azurduy, Subsidio prenatal universal, etc.) han demostrado utilidad para mejorar ciertos indicadores (educación, salud materno-infantil), pero carecen de un registro integral de los beneficiarios.
- La ausencia de un Registro Social de Hogares sólido dificulta la focalización de recursos y provoca duplicaciones o filtraciones a grupos que no necesariamente los necesitan.

d) Regulación deficiente y anacrónica

- La normativa de inversiones de los fondos pensionarios no se adapta a cambios demográficos, transformaciones digitales ni nuevos modelos de trabajo.
- Las leyes vigentes dificultan la diversificación y restringen la posibilidad de ampliar la base de cotizantes, más allá del empleo formal.

e) Faltan estudios actuariales

El sistema de pensiones no dispone de estudios actuariales que comparen el valor presente de las prestaciones futuras con los recursos disponibles. Estos estudios podrán revelar si existen déficits -que podrían cubrirse con mayores aportes, transferencias del Tesoro o ajustes en las prestaciones- o superávits, que podrían compensar a fondos deficitarios. Un diagnóstico actuarial actualizado permitirá que la seguridad social sea sostenible y transparente. Solo contando con datos precisos sobre excedentes y faltantes se podrán definir prioridades y diseñar políticas sólidas: ajustar la cartera de inversiones, ampliar la cobertura, revisar las tasas de cotización o modificar los beneficios.

2. Protección social con equidad y sostenibilidad

Para superar estas carencias y abrir oportunidades de progreso, se requiere un enfoque integral que conjugue elementos de seguridad en la tercera edad, transferencias focalizadas para apoyar a las poblaciones vulnerables, particularmente la infancia, y mecanismos de inclusión financiera que fortalezca la autonomía económica de las mujeres, entre otros. Al igual que en los casos de la educación y la salud, la meta es que la protección social se convierta en una plataforma de desarrollo humano, con reglas claras y estrategias basadas en evidencia. En ese sentido, planteamos reforzar la idea de un sistema no contributivo con sostenibilidad financiera y equidad, además de la necesidad de contar con instituciones sólidas y un marco regulatorio que favorezca la eficiencia en el manejo de recursos del sistema contributivo, según los lineamientos siguientes.

3. Reformas necesarias

3.1 Actualizar y diversificar el sistema de pensiones (contributivo)

Lo que se busca es garantizar una jubilación digna, ampliar la cobertura del sistema de pensiones y modernizar la gestión de los fondos. Para ello, proponemos:

a) Derogar límites que afectan la rentabilidad:

- Eliminar los techos de tasas y cuotas en ciertos tipos de créditos que obligan a los fondos a invertir en instrumentos de bajo rendimiento.
- Con ello, se evitará que los trabajadores subsidien tasas reguladas que reducen el crecimiento de sus ahorros.

b) Fomentar la inversión productiva y en el exterior:

- Diversificar el portafolio, limitando la excesiva compra de títulos públicos.
- Permitir mayores inversiones en mercados internacionales, bajo normas de prudencia financiera.

c) Proteger el valor real de los fondos:

- Impulsar la emisión de instrumentos en Unidades de Fomento a la Vivienda (UFV) para preservar el poder adquisitivo frente a la inflación.
- Minimizar la exposición a riesgos que erosionen el fondo (por ejemplo, devaluaciones o variaciones bruscas en el mercado local).

d) Nuevo esquema de cotización basado en el consumo

Consiste retener un porcentaje de cada factura emitida a personas naturales (por ejemplo, el 1%) de modo que cualquier mayor de 18 años aporte automáticamente a su cuenta previsional.

De darse paso a esta reforma estructural, el sistema de pensiones ampliaría de forma sustancial su cobertura social, incorporando al beneficio de jubilación a todas las personas que no cotizan de manera regular por trabajar en la informalidad (mayoritariamente mujeres), lo mismo que a los jóvenes que demoran más en entrar al mercado laboral formal. La introducción de un nuevo esquema de cotización por consumo -eventualmente complementario al actual-, es una medida concreta que haría de la seguridad social un sistema más sólido, inclusivo y sostenible.

3.2 Renta Dignidad: focalización y sostenibilidad del sistema no contributivo.

El objetivo es garantizar un apoyo real a los adultos mayores sin ingresos suficientes, cuidando la sostenibilidad financiera. Para ello proponemos:

a) Focalizar el pago en la población de ingresos bajos y medios:

- Excluir a los grupos con ingresos y rentas elevadas, mencionado anteriormente, , utilizando, por ejemplo, el actual criterio de subsidio al consumo de energía eléctrica.
- Redirigiendo los recursos hacia quienes realmente lo requieren, de manera que los recursos liberados permiten un importante margen fiscal para aumentar el beneficio para quienes más lo necesitan.

b) Información integrada y cruzada. Crear y mantener un registro social actualizado, para identificar correctamente a los potenciales beneficiarios.

c) Diversificar fuentes de financiamiento. Ante la caída de recursos del IDH, buscar mecanismos alternativos de recaudación que permitan sostener la Renta Dignidad sin poner en riesgo otros servicios públicos esenciales.

3.3 Rediseñar los bonos sociales con criterio de complementariedad

Se busca garantizar que bonos como el Juancito Pinto, Juana Azurduy y otros lleguen a quienes realmente lo necesitan y que estén coordinados entre sí.

a) Evaluación integral:

- Realizar diagnósticos rigurosos para medir su impacto en educación, salud y reducción de la pobreza.
- Identificar las complementariedades y evitar la duplicación de esfuerzos.

b) Focalización a través de un Registro Social de Hogares (opcional):

- Utilizar un sistema que centralice la información socioeconómica de cada familia para la asignación más equitativa de subsidios. Los potenciales beneficiarios podrán optar por registrarse o no hacerlo y por ende no recibir los subsidios.
- Incluir variables como ingresos, condiciones laborales, composición familiar particularmente la edad de los hijos e hijas, y acceso a servicios básicos.

c) Optimizar recursos.

En un escenario de menor disponibilidad de fondos públicos, asignar los bonos prioritariamente a hogares con mayores carencias, (pobreza multidimensional de la infancia) reforzando así la equidad y la eficiencia.

3.4 Coordinación institucional y modernización normativa

Lograr un marco regulatorio coherente y eficiente que favorezca la sostenibilidad y el impacto de la seguridad social. Para ello:

a) Gestión profesional e independiente:

- Reforzar la capacidad técnica de entidades encargadas de la administración y supervisión de los fondos de pensiones y transferencias.
- Asegurar la autonomía de los reguladores para que sus decisiones respondan a criterios estrictos de sostenibilidad y beneficio público.

b) Transparencia y rendición de cuentas:

- Publicar informes periódicos sobre el estado de los fondos, los resultados de los bonos y el uso de recursos.
- Permitir la participación ciudadana en la evaluación de los programas.

c) Adaptación a los cambios socioeconómicos:

- Reconocer las nuevas formas de trabajo (plataformas digitales, emprendimientos unipersonales, etc.) para incorporarlas en la base de cotizaciones.
- Actualizar las leyes que regulan inversiones y límites de riesgo, de modo que el sistema sea flexible ante fluctuaciones económicas o tecnológicas.

En suma, la protección social en Bolivia necesita articular de manera coherente sus distintas herramientas para alcanzar un doble objetivo: cuidar a quienes se hallan en situación de vulnerabilidad y fomentar el desarrollo productivo. Tal como ocurre en la educación, no basta con destinar recursos; se requiere también un uso eficiente y una visión estratégica que integre a los diversos actores involucrados. La clave está en entender la protección social como una inversión social con alto retorno, capaz de disminuir la pobreza y la desigualdad, al tiempo que sienta bases firmes para el futuro de todos los bolivianos.

D. COMBATIR LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Bolivia enfrenta un grave desafío en materia de violencia basada en género (VBG), reflejo de una cultura patriarcal que afecta significativamente a mujeres, niñas y adolescentes. En 2016, casi tres de cada cuatro mujeres mayores de 15 años sufrieron violencia por parte de sus parejas. Además, en 2020 el país presentó la sexta tasa más alta de feminicidios en América Latina y el Caribe, con 107 casos reportados solo en 2021. También, cuatro de cada diez mujeres han experimentado violencia sexual a lo largo de su vida, una situación que se agrava en comunidades indígenas, rurales y entre personas con discapacidad, donde el acceso a servicios de protección y justicia es limitado.

Paralelamente, el matrimonio infantil y las uniones tempranas siguen siendo prácticas nocivas, profundamente arraigadas en normas sociales y económicas. En 2021 se registraron 10.667 casos de niñas casadas antes de los 18

años, y más del 77% de estas uniones se formalizaron legalmente con un adulto. A pesar de la existencia de leyes que prohíben estas uniones sin consentimiento parental, las dinámicas culturales y económicas continúan perpetuando la vulnerabilidad y limitando el pleno ejercicio de los derechos de niñas y adolescentes.

1. Problemas estructurales

- **Cultura patriarcal e impunidad:** La alta prevalencia de VBG se sustenta en valores y normas que justifican la subordinación de las mujeres, agravada por la complicidad e ineficacia del sistema de justicia para sancionar a los agresores.
- **Matrimonio infantil y uniones tempranas.** Estas prácticas —especialmente en zonas rurales y con bajos niveles educativos— perpetúan la desigualdad, ya que exponen a las niñas a mayores riesgos de violencia, deserción escolar y pobreza.
- **Violencia sexual contra niñas y adolescentes:** En el 2024, se registraron un total de 2,696 casos de violaciones y 805 casos de abuso sexual. Mientras el código penal, reduce la violencia sexual contra menores entre 14 y 18 años, a estupro, la mayor parte de estos casos quedan sin seguimiento y en la impunidad.
- **Insuficiencia de servicios de atención y protección:** A pesar de los avances normativos, el presupuesto destinado a la prevención y atención sigue siendo limitado, especialmente en áreas rurales y periurbanas.
- **Autonomía económica:** La falta de oportunidades económicas para las mujeres y las crisis financieras agravan el control que ejercen los agresores sobre los recursos de las mujeres y dificultan su independencia, lo que perpetúa la dependencia y la vulnerabilidad.

2. Hacia un sistema de prevención y protección integral

Para superar estas falencias es necesario avanzar hacia un modelo integral que combine la prevención, la atención, la protección y la restitución de derechos en casos de violencia contra las mujeres y niñas y niños. El objetivo es articular de manera eficiente a las instituciones responsables (gobiernos municipales, ministerios de Justicia, Educación y Salud, Policía, Fiscalía y Defensorías de los municipios) y a la sociedad civil organizada, garantizando un acompañamiento oportuno y especializado en cada etapa. Esta estrategia integral e intersectorial debe contemplar la dotación de servicios unificados que incluyan atención legal, psicológica y médica, así como espacios de acogida transitoria para mujeres y niñas en situación de riesgo. Asimismo, es crucial promover políticas que reconozcan y aborden la dependencia económica, ampliando las oportunidades laborales y el acceso a recursos financieros para las mujeres.

3. Para erradicar la violencia de género

Conscientes de la gran complejidad y urgencia del problema, proponemos siete líneas de acción prioritarias:

a) Fortalecimiento de la ruta crítica con un enfoque integral:

- **Ruta crítica.** Se trata de un proceso continuo en el que las mujeres afectadas por violencia de género van tomando decisiones en cada etapa de la atención y respuesta, mientras se van buscando soluciones, al tiempo que enfrentan distintas respuestas de su entorno.
- Al reconstruir esta “ruta crítica del ciclo de la violencia”, se aclara la lógica que guía cada decisión y paso de las mujeres afectadas, así como los factores que las influyen. Esto ayuda a comprender la violencia de género como un proceso complejo de acciones y reacciones, donde tanto la iniciativa de las sobrevivientes como las respuestas de su entorno resultan decisivas.

- **Creación de un Órgano Rector:** Para definir políticas, dar seguimiento y gestionar la coordinación interinstitucional (entre el gobierno central, descentralizado (gubernaciones y municipios) y entre poderes (judicial y ministerio público). Además, fortalecer las capacidades de las unidades implementadoras y certificar la calidad de los servicios.
- **Unidades de atención integral especializadas:** Implementar centros donde las sobrevivientes reciban atención médica, contención emocional y asesoría legal, todos ubicados en un mismo espacio.
- **Integración de sistemas locales de protección:** Coordinar Servicios Legales Integrales (SLIM), Defensorías de la Niñez y la Adolescencia, y albergues transitorios en las zonas con mayor incidencia de feminicidios.

b) Medición y monitoreo:

- **Establecer un Observatorio Público-Privado de Violencia de Género:** Jerarquizar y transparentar la información de casos reportados, tasas de feminicidios, violencia sexual, económica y matrimonial infantil.

c) Erradicación del matrimonio infantil y uniones tempranas:

- **Reforma legal y aplicación efectiva:** Eliminar disposiciones que permitan excepciones para el matrimonio antes de los 18 años, incluyendo la figura de estupro.
- **Acciones comunitarias:** Promover campañas de prevención y diálogo en áreas rurales, involucrando a líderes locales y organizaciones comunitarias.

d) Fomentar la autonomía económica en la agenda pública:

- **Programas de empleo, servicios de cuidado y transferencias monetarias focalizados:** Canalizar los beneficios directamente a las mujeres, con cláusulas de protección ante la VBG para asegurar el control de sus ingresos.
- **Capacitación laboral y emprendedurismo:** Crear “ventanillas para mujeres”, en todas las entidades financieras, que faciliten el acceso a formación, capital semilla y oportunidades de emprendimiento, reduciendo la dependencia financiera.

e) Políticas intersectoriales de prevención:

- **Educación y salud escolar:** Incluir contenidos de prevención de la violencia, educación sexual integral y equidad de género en la formación docente y en el currículo de todos los niveles educativos.
- **Atención médica especializada y confidencial.**
- **Policía Fuerza especial de lucha contra la violencia.**
- **Fiscalía y juzgados especializados.**

f) Fortalecimiento de la justicia y lucha contra la impunidad:

- **Capacitación a operadores de justicia:** Garantizar que jueces, fiscales, policías y funcionarios legales manejen protocolos claros y sancionen los delitos con celeridad.
- **Acompañamiento y seguimiento a víctimas y familias de feminicidios:** Asignar recursos para asegurar acompañamiento a mujeres y que se cumplan las medidas de protección dictadas por los tribunales y se dicten sentencias.
- **Delegada presidencial contra el feminicidio:** responsable del seguimiento a feminicidios en las etapas de investigación y proceso legal asegurando que no queden en la impunidad.

g) Acciones a mediano y largo plazo en las zonas periurbanas y rurales:

- **Centros integrales de atención:** Priorizar la construcción y equipamiento de instalaciones en áreas con altos índices de violencia, que incluyan guarderías, apoyo psicológico, formación laboral y líneas de crédito para mujeres.
- **Alianzas con organizaciones locales:** Reforzar la colaboración con colectivos y redes de mujeres, que aportan conocimiento del contexto, garantizan sostenibilidad a las intervenciones y brindando servicios como ser albergues.

4. Una sociedad libre de violencia de género

Bolivia enfrenta el desafío de establecer mecanismos permanentes para prevenir, atender y sancionar la violencia basada en género. Esto requiere un compromiso multisectorial, la asignación de recursos adecuados y la actualización de los marcos normativos, especialmente en lo que respecta a la violencia sexual en jóvenes de 14 a 18 años y al matrimonio infantil, protegiendo a las mujeres desde la niñez hasta la adolescencia.

La erradicación de la VBG demanda, ante todo, una transformación cultural que fomente la igualdad de género y la protección de los derechos de niñas y adolescentes, para construir una sociedad en la que las generaciones presentes y futuras vivan libres de miedo y de toda forma de discriminación. ■

V. DESARROLLO SOSTENIBLE

La importancia del paradigma del desarrollo sostenible -también llamado desarrollo sustentable- es que establece un principio organizador para alcanzar los objetivos de desarrollo humano, al tiempo que se preserva la capacidad de los sistemas naturales para proporcionar recursos y servicios ecosistémicos esenciales para la economía y la sociedad. Su objetivo principal es satisfacer las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. Como es comúnmente aceptado, la noción de desarrollo sostenible abarca tres dimensiones interrelacionadas: económica, social y ambiental. En términos prácticos, Naciones Unidas ha resumido estas tres dimensiones en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En términos prácticos cabe asumir el paradigma del desarrollo sostenible como la búsqueda de equilibrio entre el crecimiento económico, la inclusión social y la conservación del medio ambiente, de manera que todas las personas tengan la posibilidad de acceder a un trabajo digno, una atención sanitaria oportuna y una educación de calidad. El uso racional y sostenible de los recursos naturales evita la contaminación y el deterioro permanente del medio ambiente. Por otro lado, la actividad económica, cuando se lleva a cabo con arreglo a los valores de sostenibilidad, crea nuevas oportunidades de empleo, desarrollo empresarial, innovación y transformación productiva que mejoran las condiciones de vida e impulsan el capital humano.

De ahí la importancia que adquiere para Bolivia la transición energética, entendida como el proceso de sustitución progresiva de combustibles fósiles por energías renovables y limpias. Y tanto más a la luz de la crisis de suministro de combustibles que sufre el país, y la necesidad evidente de acelerar el cambio de la matriz energética.

Pero Bolivia no solo experimenta los rigores de una crisis energética; también atraviesa un momento delicado de emergencia climática. Emergencia que se manifiesta en la intensidad de los incendios forestales y la deforestación acelerada de vastas zonas del país, con el consiguiente aumento de las emisiones de efecto invernadero, como también en la pérdida de biodiversidad, la contaminación urbana, la degradación de suelos agrícolas, la depredación ambiental y los daños a la salud provocados por actividades mineras informales, sobre todo en las explotaciones de oro, que escapan al control del Estado. Como resultado, el hábitat de los bolivianos se ve más comprometido, y la calidad de vida tiende a empeorar.

A. TRANSICIÓN ENERGÉTICA

La energía es el alimento indispensable de la economía. El crecimiento económico está entrelazado con la producción y la seguridad energética. En el contexto de la preocupación mundial por los efectos del cambio climático, la relación crecimiento económico y seguridad energética en Bolivia debe darse limitando los impactos ambientales y aprovechando los recursos energéticos disponibles y con la mayor eficiencia posible. Este postulado cobra más sentido por el hecho comprobado de que Bolivia está muy rezagada en la sustitución de los combustibles fósiles por energías renovables.

En efecto, la matriz energética del país continúa ampliamente dominada por energías de origen fósil; lo mismo en la producción que en el consumo. En 2023, el 91% de la energía primaria producida y el 67% de la energía secundaria correspondieron a combustibles fósiles. En cuanto al consumo, estos recursos representaron el 79%²³ del total. De otro lado, la mayor parte de la producción primaria de energía (gas natural) tiene como destino la exportación. En el mercado interno, el transporte es, con amplia diferencia, el sector que más energía consume, principalmente diésel y gasolina, productos éstos mayormente importados. El rubro del transporte representa más del 80% del consumo total de derivados del petróleo.

Este patrón energético corrobora la fuerte dependencia de los combustibles fósiles en el modelo energético boliviano, en evidente agotamiento. También ha de considerarse la cuestión de los subsidios al consumo de combustibles, así como la participación de los tributos aplicados a la producción y consumo de dichos combustibles en los ingresos totales del Estado boliviano.

1. Política de subsidios a la energía

Medinaceli identifica varias categorías de subsidios en Bolivia: 1) La brecha de precios entre la importación de combustibles a precios internacionales y los precios de venta en el mercado interno por debajo de los valores internacionales y cuya diferencia es asumida por el Estado con un costo fiscal enorme; 2) El costo de oportunidad, que se origina porque el precio de venta del petróleo producido en Bolivia se halla por debajo de su oportunidad internacional; 3) Subsidio a los márgenes, que surge porque los márgenes de la cadena de valor (transporte, comercialización, almacenaje, etc.) insertos en la formación de precios domésticos, no han sido ajustados desde su creación; 4) Sacrificio fiscal del IVA, debido a que no se puede aplicar el impuesto al valor agregado a los precios de paridad de exportación ni a los márgenes actualizados; 5) Incentivo a la producción de hidrocarburos, que se entrega a los operadores, con base en los precios internacionales. Estos cinco subsidios representaron el 11% del PIB de 2022.

Importa subrayar que tales subsidios han significado un desincentivo a la producción de diésel, gasolina y GLP, al tiempo que estimulaban un consumo creciente. Adicionalmente, se han generado distorsiones en el mercado eléctrico. Así, el subsidio al costo de oportunidad en la producción de gas natural reduce artificialmente los costos de operación de las plantas termoeléctricas. Todo ello ha supuesto levantar barreras a la producción y consumo de las energías renovables (hidráulica, solar, eólica, geotérmica), que, en las condiciones actuales, simplemente no pueden competir con los costos y precios más bajos de los combustibles fósiles y menos aún reemplazar a estas energías convencionales.

²³ Mauricio Medinaceli: "Subsidios, YPFB y Transición Energética en Bolivia", febrero 2025.

2. Ventana de oportunidad para las energías renovables

Pero la situación energética del país ha cambiado drásticamente. A la caída de los precios del petróleo, se añade la menguante producción de gas y, con ello, de las exportaciones -en parte también por menos demanda externa- y de los ingresos para el Estado, configurándose un escenario de crisis de suministro de energía, a la par de un déficit fiscal creciente.

Hasta el año 2022 los ingresos fiscales por los hidrocarburos fueron mayores que los subsidios a los combustibles. Sin embargo, desde 2023 el gasto es ya más alto que los ingresos obtenidos. Por lo demás, ello ocurre en un contexto de escasez de dólares en la economía boliviana, que limita la capacidad de YPFB de importar combustibles de forma regular y en volúmenes suficientes para la demanda doméstica. Como consecuencia, soportamos una escasez de combustibles que tiende a ser crónica, lo cual interfiere la actividad económica y productiva, el funcionamiento del transporte y de otras esferas de la vida social.

Frente a este panorama de incertidumbre, es evidente que la eliminación de los subsidios a los combustibles -un proceso que en cierto modo ha comenzado con la autorización para la importación directa por parte de empresas privadas a precios del mercado externo, y también con la comercialización de variedades de gasolina a precios más altos- emerge no solo en una necesidad fiscal para equilibrar las cuentas públicas, sino también como un objetivo de política energética. **Se trata, por tanto, de un momento propicio para abordar dos grandes desafíos: la dependencia de los ingresos del sector de hidrocarburos y la persistencia de subsidios que obstruyen una transición energética sostenible.**

3. Plan de transición energética

Las bases para un amplio consenso en torno a la necesidad y urgencia de acelerar la diversificación de la matriz energética están dadas. No se trata ya de una opción. Es una necesidad urgente por razones económicas, sociales y ambientales. De hecho, la alternativa de reducir gradualmente la subvención a los combustibles fósiles y de focalizarlos socialmente para proteger a los estratos más pobres, vulnerables y de menos ingresos, comienza a ganar espacio en la sociedad boliviana. Consecuentemente, si los bolivianos se deciden por ir en esta dirección, se habrá creado una condición fundamental para la transición energética. Sin embargo, ello no es suficiente. También debemos contar con una **política energética integral**, centrada en desarrollar una matriz energética diversificada, robusta y tendencialmente limpia, que, no cabe duda, es lo único que puede garantizar la seguridad energética del país en el largo plazo.

Los principales lineamientos de una política de transición energética se resumen en:

- a) Sustitución progresiva de combustibles fósiles en la generación eléctrica por energías renovables.
- b) Penetración gradual del consumo eléctrico en todos los nichos posibles y económicamente viables, y con el efecto de poder liberar más gas natural para exportación.
- c) Garantía de precios competitivos para las energías renovables, suprimiendo trabas regulatorias y subsidios universales, pero manteniendo temporalmente los subsidios para los sectores vulnerables.
- d) Promover proyectos de generación de energías renovables en las áreas y comunidades rurales, favoreciendo su desarrollo socioeconómico y de manera tal que sus pobladores se conviertan en productores de electricidad.
- e) Fomentar la investigación e innovación en el sector de energías, la transferencia tecnológica, la producción de conocimientos científicos, tecnológicos e industriales y la formación de recursos humanos calificados.

- f) Reducir las emisiones netas de CO₂, cumpliendo los compromisos de la COP 21 y de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

4. El potencial de energías renovables

Según datos del BID (2019)²⁴, el potencial en energía solar de Bolivia se estima en 1.931 GW, lo que ubica al país en el puesto número 5 de Latinoamérica; en tanto que en energía eólica el potencial alcanza a 111,6 GW; número 7 de la región. Estos datos ilustran el potencial de generación eléctrica de fuentes renovables de nuestro país -hasta aquí muy poco aprovechado-. Tomando como referencia el Plan de Transición Energética de Bolivia²⁵ (elaborado por especialistas nacionales), una política de diversificación de la matriz energética debe considerar cuestiones, como las siguientes:

- a) En la generación convencional al 2025, se estima la posibilidad de incorporar 495 MW de origen hidroeléctrico, además de 137 MW de fuentes no convencionales; todas estas incorporaciones corresponderían a proyectos en distintas fases de desarrollo.
- b) Los proyectos identificados y estudiados de energías renovables, con posibilidad de ejecutarse en un quinquenio, totalizan aproximadamente 122 MW. En un período más largo (del 2028 al 2040), en un contexto de crecimiento económico moderado, podrían incorporarse alrededor de 2.800 MG hidroeléctricos y 514 MW de energías renovables.
- c) También existen diversos proyectos orientados al autoconsumo, algunos de ellos con ayuda internacional. Así, por ejemplo, proyectos de micro generación en baja tensión (desde 10kW hasta 50kW), y otros de minigeneración hasta 500kW.
- d) La eventual modificación del precio del gas natural para la generación eléctrica, como efecto de la eliminación (total o parcial) del subsidio, es una medida que tendría un impacto favorable en la ejecución de varios proyectos hidroeléctricos y otros de energía no convencional. En la medida en que se incremente la generación eléctrica basada en energías renovables se tendría que considerar adelantar el cierre de los ciclos abiertos de las unidades de generación termoeléctrica.
- e) Bajo la premisa de que un país es más eficiente cuando logra usar el mayor porcentaje de su energía producida, una política de eficiencia energética conlleva: i) Dar prioridad al despacho diurno de las energías renovables no convencionales en el Sistema Interconectado Nacional; ii) Utilizar la energía de dichas plantas para industrias que operan durante el día o para calentar agua que puede usarse de noche evitando las heladas y mejorando las cosechas; iii) Invertir en sistemas de almacenamiento de energía y convertir la energía excedentaria (en ciertas horas) en otras modalidades de energía fácilmente recuperables; iv) potencialmente, almacenar energía de otras fuentes alternativas como el hidrógeno verde; v) introducir sistemas inteligentes para controlar y direccionar la energía producida desde diversas fuentes, y en diferentes horas, en función del consumo y la capacidad de almacenaje.

²⁴ Citado en: Francesco Zaratti (Coordinador): *Plan de Transición Energética de Bolivia 2021*, PNUD, Universidad Católica Boliviana, 2021.

²⁵ Francesco Zaratti, *Ibid.*

5. Oportunidades de inversiones

El desafío de la transición energética implica movilizar inversiones de varios actores: empresas nacionales y extranjeras, sector público y sector privado, personas particulares y colectivos sociales; unos y otros, con modelos de negocios ajustados a sus necesidades y posibilidades, y según las características de los proyectos energéticos.

- a) En el sector de las empresas son conocidos los modelos de negocios comercial, de servicios y de producción. Sobre todo, en este último caso, la escala de las inversiones suele ser considerable, a la par del riesgo económico. Lo que es indiscutible es que Bolivia necesita atraer inversión privada nacional y extranjera; esto, sin perjuicio de la naturaleza modular de las plantas, especialmente de energía solar, que permite acometer inversiones sucesivas.
- b) En cuanto a nuevas centrales hidroeléctricas, y considerando el impacto ambiental en la construcción de grandes represas, la opción lógica es un modelo de negocio de pequeñas y medianas plantas (entre 10 MW y 300 MW) y de uso múltiple: energía, riego y agua potable.
- c) Las plantas industriales de generación eléctrica, además de fuertes inversiones, requieren de estudios para cada caso, tiempos de aprobación largos, incluso negociaciones con las comunidades rurales que pueden ser complicadas. Frente a ello, los proyectos de energía solar -la de mayor potencialidad en Bolivia- tienen la ventaja de una escala de inversiones más amplia en la instalación de plantas fotovoltaicas (desde miles hasta cientos de millones de dólares), de estudios técnicos más sencillos, tiempos menores de implementación y cercanía a las líneas de transmisión. Inclusive la posibilidad de instalar plantas termosolares, que convierten energía solar en calor y acumulan energía para devolverla como electricidad a cualquier hora.
- d) También es plausible apostar por un modelo de negocio que involucra la participación de las comunidades campesinas y rurales, en emprendimientos de carácter social o mixtos, con la participación de actores privados, y con fines tanto lucrativos como de desarrollo social.

En suma, si se dan las condiciones políticas y legales apropiadas, la transición energética bien puede crear oportunidades de inversiones para multiplicar las fuentes de energía -sobre todo las energías renovables y limpias-, y consiguientemente generar empleos verdes. En esa perspectiva, se debe tomar en cuenta la existencia de financiamientos internacionales para inversiones en energías renovables. Es el caso, por ejemplo, de los denominados bonos verde o “finanzas verdes”. Bolivia puede y debe recurrir a estos financiamientos.

6. Marco normativo y regulatorio

En el sector de electricidad, la normativa vigente es la Ley de Electricidad de 21 de diciembre de 1994 y sus normas reglamentarias. La cuestión es que esta ley, luego de tres décadas de vigencia, ha quedado obsoleta en muchos aspectos. De hecho, la desintegración vertical en el Sistema Interconectado Nacional (SIN), que prevé esta norma, para que las empresas operen de forma independiente en las actividades de generación, transmisión y distribución, logrando eficiencia y eficacia económica y administrativa, hace tiempo que no se cumple. En su lugar se ha impuesto una integración vertical monopólica de parte de ENDE, que limita la competencia, así como la eficiencia en el funcionamiento del sistema.

Con relación a las energías renovables, la Ley de Electricidad norma únicamente aspectos referidos a la generación hídrica, dejando de lado otras cuestiones sustantivas. Y si bien deja abierta la posibilidad de otros tipos de gene-

ración con energías renovables, lo cierto es que ni la generación eólica o fotovoltaica cuentan con reglamentación específica. Tampoco aborda el papel de las nuevas tecnologías, los servicios complementarios como almacenaje, la generación distribuida o de los vehículos eléctricos. Es evidente el vacío normativo que frena el cambio de la matriz energética.

De ahí la necesidad de actualizar la Ley de Electricidad y sus reglamentos, a fin de que el país cuente con una legislación moderna y eficaz para regular todo lo relacionado a la electricidad, incluyendo las energías renovables y la electromovilidad. Incluyendo una normativa para facilitar las concesiones de aprovechamiento hídrico no consuntivo.

Un elemento clave de la reforma del sector eléctrico es fomentar y proteger la inversión privada nacional y extranjera, brindando garantías de seguridad jurídica, tributación competitiva, acceso a financiamiento, regulaciones para un mercado competitivo y eficiente que beneficie a los consumidores. Se debe contar, asimismo, con un regulador sectorial independiente, imparcial y altamente profesional, en sustitución de la politizada, burocrática e incompetente Autoridad de Fiscalización de Electricidad y Energía Nuclear.

7. Electrificación del transporte

El transporte, siendo el mayor consumidor de gasolina y diésel oíl, concentra buena parte de los problemas y desafíos energéticos. En los últimos años ha aumentado el consumo de GNV y del etanol obtenido de la caña de azúcar como aditivo a la gasolina base. También han irrumpido los primeros autos eléctricos en las ciudades. La oferta de combustibles para el transporte parece encaminarse a la diversificación, pero muy lentamente, mientras prosigue la fuerte dependencia de los combustibles fósiles. En ese sentido, no hay duda de que la solución estructural es la electrificación del transporte, tanto por razones ambientales y de salud, como por la menor disponibilidad de hidrocarburos y combustibles fósiles. Ahora bien, la transformación del transporte puede acelerarse si se toman las medidas adecuadas y se ponen en práctica los incentivos correctos. Entre las acciones para impulsar este proceso, mencionamos las siguientes:

- a) Importación exclusiva de vehículos eléctricos.** Se establecerá un periodo de dos años, en el que únicamente se podrán importar vehículos eléctricos, con arancel cero, prohibiéndose la importación de vehículos a gasolina y diésel (incluso motocicletas) con cilindrada menor a 2500cc.
- b)** Un vasto programa de promoción de la electromovilidad en reemplazo de los motorizados a gasolina y diésel, con facilidades para la importación de vehículos eléctricos, créditos bancarios, seguros con primas asequibles, registros municipales por potencia y no por cilindrada, etc. Una normativa del sistema financiero debería alentar la entrega de autos usados como primera cuota en un contrato crediticio, con la idea de que los carros usados se comercialicen en ciudades más pequeñas y áreas rurales con un medio ambiente más saludable y con un consumo reducido.
- c) Inversiones en infraestructura.** Promoción de inversiones tanto para la carga rápida de autos eléctricos en lugares estratégicos de las ciudades y de carreteras (por ejemplo, estacionamientos, cafeterías y restaurantes), como para el mantenimiento de los vehículos.

La Iniciativa **Global Gateway** de la Unión Europea podría ser una fuente relevante para la financiación de este proyecto, y también del programa de importación de vehículos eléctricos.

d) Instalaciones domiciliarias. Adecuación de las instalaciones domiciliarias para la carga rápida y eficiente de los autos eléctricos (corriente trifásica, paneles solares en los techos y ventanas, acumuladores de carga, etc.)

e) Rol promotor del sector público. El sector público debe ser la punta de lanza en la electrificación del transporte, principalmente urbano. En la medida de lo posible, todo vehículo nuevo del Estado debería ser eléctrico.

A los gobiernos locales les toca planificar la introducción gradual del transporte urbano, creando un mercado abierto y dinámico con varios combustibles compitiendo y complementándose, de modo que se facilite y se favorezca el consumo energético más eficiente y preferido por la gente.

8. Otras alternativas para el transporte

8.1 Gas natural vehicular

Un puente a la electromovilidad es la conversión de motores a gasolina o diésel a Gas Natural Vehicular (GNV). El GNV es un combustible barato, de fácil acceso y menos contaminante. Sin embargo, este proceso de conversión ha avanzado a paso muy lento. Actualmente, el número de vehículos con GNV se estima en 200.000 unidades, tan solo un 8.1% de todo el parque automotor, estimado en 2.6 millones (datos del INE). El escaso progreso se explica mucho por la falta de una política de gobierno que promueva el uso de dicho combustible. De haberlo hecho, la presión sobre la importación y suministro de combustibles líquidos probablemente sería menor. El programa de conversión a GNV del Ministerio de Hidrocarburos tienen muchas deficiencias.

Hay que subrayar que el consumo incrementado de GNV no pone en riesgo los volúmenes disponibles de gas para exportación. Dependiendo del número de vehículos reconvertidos, el GNV podría consumir entre 1 y 2 millones de m³/día de gas natural, que es una cantidad ínfima respecto de toda la producción de gas natural (36 millones de m³/día, en 2023, MHE). Notoriamente, el GNV está subutilizado. Lo que hoy en día se requiere es un programa mucho más ambicioso de incentivos a la instalación de talleres de reconversión de motores y equipos en distintas ciudades y localidades. Ayudaría, también, promover el uso de vócher de pago por consumo de GNV; la simplificación de los trámites de registro de vehículos a GNV en alcaldías y Tránsito.

8.2 Biocombustibles

El uso de combustibles producidos a base de caña, soya, palmas y otros vegetales, es otra alternativa para diversificar la energía para el transporte. Es el caso del etanol anhidro, que en Bolivia se consume mezclado con gasolina, en una proporción de 8-12% alcohol y el resto gasolina. En 2024 la producción superó los 282 millones de litros. Esta producción ha supuesto la expansión de los cultivos de caña de azúcar de 7.2 millones de ton en 2018 a 9.2 millones de ton en 2024.

Menos éxito tiene hasta el momento la producción de biodiésel. YPFB ha instalado dos fábricas de conversión de aceite crudo de soya en biodiésel. La primera, en Palmasola, Santa Cruz, con capacidad de 1.500 barriles día, pero que todavía no opera comercialmente; la segunda, en Senkata, El Alto, pendiente de inaugurarse. Al respecto, se debe tomar en cuenta para reemplazar un 10% de las importaciones de Diesel (conocido como B10), equivalente a 4.200 barriles por día, se tendría que producir aproximadamente 1.3 millones de barriles de biodiésel. Esto, a su vez, supondría cosechar alrededor de medio millón de hectáreas de soya o destinar el 40% de la superficie sembrada de soya, lo cual es altamente improbable. Es decir, que estamos muy lejos de poder reemplazar el diésel de origen fósil con biodiésel, en cantidades significativas.

Más allá de ello, la producción de biodiésel sigue siendo un proyecto muy controvertido en Bolivia por sus implicaciones ambientales, económicas y fiscales, así como por su incierta viabilidad técnica, industrial y financiera. Lo cual no implica desechar esta alternativa. Sobre todo, porque el potencial de producción de este combustible existe. Además de soya, en Bolivia hay zonas que pueden ser aptas para la producción de aceites, a partir de la jathropa (piñon), el macororo, la palma aceitera, o bien de palmeras como motacú, totaí, cusi u otras. Esta clase de aceites abren oportunidades productivas y de creación de empleo. Ahora bien, para desarrollar este potencial, ligado a la producción de biodiésel, hace falta mucha investigación y generación de conocimiento, particularmente para el caso de plantaciones de palma aceitera (con el híbrido O/E), que tan buenos resultados ha dado en países como Colombia y otros.

8.3 Hidrogeno Verde (H2V)

Para muchos, el hidrógeno verde es el pivote de la energía del futuro. En el mundo crece el número de países embarcados en proyectos energéticos con hidrógeno verde, incluso en Sudamérica.

El H2V tiene la capacidad de reemplazar al gas natural, sea de forma total o parcialmente en mezclas variables de hidrógeno verde/gas natural. Según algunos estudios iniciales, Bolivia tiene la posibilidad de desarrollar esta energía, mezclada con gas en porcentajes que podrían ir desde un 5%, hasta llegar a un 50%, en 10 años. De hecho, esta es la proyección que realiza el Ministerio de Hidrocarburos y Energía. Sin embargo, también en este campo se requiere de mucha más información, estudios avanzados e iniciativas empresariales, para saber a ciencia cierta el potencial de producción de hidrógeno verde en Bolivia, las inversiones que serían necesarias -eventualmente considerables- y el tipo de políticas que haría falta para promover esta industria. Con todo, no deja de ser promisoría la posibilidad de sustituir parte o la totalidad del gas requerido para la generación termoeléctrica por hidrógeno verde. También está la perspectiva de usar hidrógeno verde en cierto tipo de vehículos con celdas de combustible.

Todo un desafío para un país con urgencia de diversificar su matriz energética, y de hallar soluciones creativas e innovadores, especialmente en el transporte.

B. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Como se dijo antes, Bolivia está amenazado por la irrupción de una crisis ambiental y energética simultánea. La respuesta a esta doble crisis pasa por impulsar el cambio de la matriz energética. La otra parte de la respuesta es una política de sostenibilidad ambiental, con cuatro prioridades: i) prevenir los incendios forestales, contener y revertir la deforestación; ii) preservar la biodiversidad y las áreas protegidas; iii) lograr la sostenibilidad de los sistemas agropecuarios; iv) frenar la contaminación y degradación ambiental causada por la minería del oro.

1. Reactivar la industria forestal

Durante el año 2024, los incendios en Bolivia se cobraron más de diez millones de hectáreas de bosques, principalmente en zonas de la amazonia boliviana. Tres cuartas partes de la deforestación tuvo lugar en Santa Cruz, el departamento con la mayor producción agropecuaria del país. De acuerdo con algunos informes internacionales, Bolivia registra la tercera tasa mundial más alta en pérdida de bosques primarios, después de Brasil y la República Democrática del Congo. Y si bien la intensa sequía que ha afectado al país tiene mucho que ver con la ola de incendios en las praderas y montes, también es evidente la incidencia de prácticas humanas depredadoras, como

son las quemas descontroladas -conocidas como “chaqueos”, y también las invasiones de tierras, incluso en áreas protegidas y parques naturales; frecuentemente con la complicidad de autoridades negligentes que tienen la responsabilidad de impedirlo. Paradójicamente, varias normas que deberían restringir una serie de acciones indebidas muchas veces han terminado favoreciendo o facilitando lo contrario (es el caso de las “leyes incendiarias”). La debilidad de los organismos estatales para imponer autoridad y hacer cumplir la ley, impide que quienes violentan la legalidad y cometen delitos en contra de la propiedad y el patrimonio natural, queden en la impunidad.

Ocurre, asimismo, que una interpretación equivocada del concepto de Función Económica y Social (FES), establecido en la CPE, y desarrollado en la Ley INRA, como condición para salvaguardar la propiedad agraria, ha conducido a que los agricultores se vean a menudo forzados a deforestar sus tierras para demostrar que cumplen la FES, puesto que los funcionarios del INRA, en la verificación in situ de la FES, no reconocen las inversiones, las mejoras productivas o el aprovechamiento forestal planificado como modalidades de empleo sustentable de la tierra (que es la esencia de la FES).

Todo eso acontece en ausencia de una política forestal que promueva y garantice las actividades de conservación y aprovechamiento sustentable, la generación de valor agregado a sus productos, la rehabilitación y reforestación de áreas degradadas, además de dar cabal cumplimiento al precepto constitucional de que la conversión de tierras boscosas a usos agropecuarios solo procederá en los espacios legalmente asignados para ello. No resulta casual, entonces, que la actividad forestal, principalmente empresarial, esté tan venida a menos, y que Bolivia haya perdido el lugar de vanguardia que alguna vez ocupó en el aprovechamiento forestal sustentable y la exportación de madera certificada.

Esto plantea la necesidad y urgencia de recuperar y revalorizar la importancia de contar con una verdadera política forestal, con una visión de conservación de la riqueza forestal, de largo plazo, pero también con la idea clara de que **la mejor forma de proteger los bosques naturales y los suelos forestales -frente a los riesgos de incendios recurrentes y otras amenazas provenientes de grupos avasalladores que no respetan la propiedad o de actividades abiertamente delincuenciales- es creando condiciones económicas, institucionales y políticas para el aprovechamiento económico racional y sustentable de los bosques y productos maderables y no maderables.** De hecho, el potencial de exportaciones madereras es enorme. Según CAINCO, la actividad maderera, manejada sosteniblemente, podría generar exportaciones por un valor estimado de USD 1200 millones.

Es en el marco de una política forestal enfocada en la reactivación y el desarrollo sustentable y socialmente inclusivo del sector forestal, y, por tanto, en promover la inversión, el fortalecimiento empresarial y la productividad con innovación y tecnologías apropiadas, que deben adoptarse medidas como las siguientes:

1.1 Venta de créditos de carbono

Bolivia puede y debe integrarse a los mercados de bonos de carbono (Cap and trade), tanto regulados como voluntarios, con reglas claras y transparentes. El beneficio de hacerlo es evidente. Además de que esta es una práctica que ayuda al cuidado de los bosques, como lo prueba la experiencia internacional, emitir bonos de carbono es una forma efectiva de captar inversiones verdes interesadas en la preservación de las áreas forestales y la reducción de las emisiones de carbono. **Para Bolivia, participar en este mercado, supone la posibilidad de captar inversiones del orden de los USD 200 millones, en un período de 5 años, protegiendo alrededor de 30 millones de ha.** Para ello, en lo inmediato, será necesario instalar la oficina de registros de programas (RENAPP), como también el mecanismo de medición, reporte y verificación (MRV). Además, se requerirá definir las normas para dicho registro;

promocionar internacionalmente, entre empresas y gobiernos, el potencial de Bolivia como oferente de carbono; ajustar el decreto 5264 de 2024, que norma las compras y ventas de los créditos de carbono entre Estados.

1.2 Reconocimiento de la FES

La Ley INRA define la función económico-social en materia agraria, como el empleo sostenible de la tierra en actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor. De acuerdo con esta definición, todo propietario que invierte en mejoras productivas, y que produce bienes en la cadena agropecuaria o forestal u otros servicios ambientales, incluido el ecoturismo, con prácticas y métodos sostenibles, cumple plenamente la FES. Este criterio es suficiente para precautelar la propiedad agraria y dar seguridad jurídica a sus propietarios. Consiguientemente, es también la política correcta para poner freno a todas aquellas prácticas de deforestación, que se hacen a título de “cumplimiento de la FES”, y que causan buena parte de los incendios forestales.

Tanto el INRA, como cualquier otro organismo oficial, tiene el deber de respetar dicho criterio, y hacer cumplir la ley. Esto es congruente con el hecho de que, habiendo virtualmente finalizado el largo proceso de saneamiento de la propiedad agraria, lo que corresponde es el entendimiento de que la FES se cumple con el empleo sustentable de la tierra, en cualquiera de las formas reconocidas por la ley y la CPE. Este debe ser el principio nuclear para garantizar la seguridad jurídica en el agro, lo cual, por cierto, es la condición fundamental para que las labores agropecuarias y forestales se adecuen al paradigma de la sostenibilidad ambiental. Un productor, individual o colectivo, que sabe que su propiedad agraria está garantizada, será siempre el más interesado en cuidar y proteger la calidad de los suelos y los recursos de la flora y fauna de los que vive.

La seguridad jurídica es también necesaria para una política orientada a dar mayor valor económico a la riqueza forestal, con el manejo forestal sostenible e integral (de especies madereras y no madereras), en concesiones forestales, TCO, reservas privadas y lo mismo en terrenos aptos para productos forestales (maderas, asaí, majo, buriti, almendra chiquitana, entre otros), además de la implementación de buenos programas de reforestación. Y todo ello complementado con acciones de apoyo a la promoción y comercialización en los mercados internacionales.

1.3 Sistema nacional ambiental

No es posible velar por la sostenibilidad de los bosques, las áreas protegidas y la biodiversidad si no se dispone de información permanente y de calidad, que, además, facilite la definición de políticas ambientales y la toma decisiones por parte de los sectores público, privado y la ciudadanía en general. Bolivia no cuenta con un sistema de información y monitoreo ambiental, siendo esta una enorme falencia para una buena gestión del medio ambiente y los recursos naturales. Es también una de las razones que explica la alta vulnerabilidad del país al cambio climático y otros eventos extremos, y la muy limitada capacidad de los organismos estatales para prevenir y mitigar los riesgos y amenazas ambientales.

La creación de un sistema nacional ambiental, que produzca información oportuna, consistente y confiable, debe ser la tarea de una entidad público-privada de apoyo técnico y científico, hoy inexistente, pero que es indispensable conformarla, para una labor eficaz de monitoreo, generación de estudios y conocimientos avanzados. La idea es que este sistema pueda operar como un **mecanismo de alerta** temprana ante riesgos y amenazas de carácter ambiental. Para ello, deberá estar dotado de modernos equipos de teledetección remota, software, inteligencia

artificial, canales de comunicación y otros, capaces de generar información confiable, consistente y oportuna, sobre el estado y las dinámicas cartográficas de los recursos naturales, el clima y las áreas protegidas, los riesgos de deforestación e incendios, la meteorología y otras cuestiones relevantes.

Dicho sistema podría crearse reuniendo en una sola entidad las funciones relacionadas con la provisión de información hidrológica, meteorológica y ambiental. Precisamente, esto es lo que han hecho algunos países de Sudamérica, con resultados promisorios. De hecho, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) de Colombia, es un modelo de excelencia, con reconocimiento nacional e internacional. Si Bolivia se propusiera ir en esa dirección es plausible que las agencias cooperación internacional estén interesadas en brindarle asistencia técnica y financiera, lo mismo que los gobiernos y otras entidades académicas de países vecinos, que comparten con Bolivia los desafíos del cuidado ambiental y la lucha contra el cambio climático.

1.4 Institucionalidad forestal

En el sector forestal hay varias entidades públicas (ABT, SERNAP, SENAMI, FONABOSQUE) que se manejan deficientemente porque carecen de recursos humanos y materiales, medios tecnológicos, organización sólida, definición adecuada de atribuciones y porque además son objeto de captura e intromisión política que desnaturaliza sus funciones. En ese sentido, la creación de un sistema nacional ambiental, como el que proponemos, tendría que ser el marco apropiado para evaluar la situación de todas esas entidades, y ordenar institucionalmente el sector forestal, con un papel más amplio de las gobernaciones y alcaldías. Y no solo por razones presupuestarias, sino, ante todo, de un mejor servicio en el cumplimiento de sus fines y objetivos.

1.5 Ajustes normativos

Una política de contención de los incendios y la deforestación probablemente requiera la revisión y modificación de muchas de las normas vigentes. Para que esta tarea conduzca a buenos resultados deberá ser fruto de un debate informado, con análisis y valoraciones técnicas, evitando la improvisación y presiones sociales y políticas que pueden distorsionar las decisiones, y tomar en cuenta la opinión de los sectores productivos involucrados.

2. Gestión de la biodiversidad y Áreas Protegidas

Bolivia es uno de los 20 países megadiversos del mundo, que alberga una enorme cantidad de especies de mamíferos, plantas vasculares, aves, reptiles y otros que forman parte del patrimonio natural y cultural. Tiene, por tanto, una responsabilidad compartida con otros países en la protección de este patrimonio. No obstante, se observa un rápido deterioro del patrimonio biogenético boliviano, junto con una continua degradación de sus ecosistemas naturales. Además del cambio climático, los factores que más inciden son la deforestación, los incendios descontrolados, la degradación de suelos, el tráfico ilegal de especies y la caza furtiva, la expansión de la mancha urbana, las invasiones de propiedades agrarias y tierras comunitarias. El Estado carece de capacidad efectiva para proteger la biodiversidad y las áreas protegidas, para cumplir y hacer cumplir las leyes.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) está construido por 23 áreas nacionales y otras 132 departamentales y municipales, abarcando en conjunto una superficie de 346.565 km² (el 29% del territorio boliviano). Desgraciadamente, la mayoría de estas áreas muestra fragilidad y afronta varias amenazas: avasallamientos con fines agrícolas, mineros, caza y pesca furtiva, contaminación, obras mayores de infraestructura, etc. La entidad encarga-

da de su protección, el SERNAP, tiene un presupuesto exiguu, está politizado y desprovisto de personal calificado, equipamiento y recursos técnicos para poder realizar labores de vigilancia y monitoreo. La consecuencia de esta suma de debilidades es la situación de abandono de las áreas protegidas y parques naturales, que es el caldo de cultivo de la emergencia climática y ambiental que se vive en Bolivia.

¿Qué hacer frente a esta inquietante situación? Desde luego, es imperativo fortalecer la gestión de las áreas protegidas y la biodiversidad. Necesitamos una política nacional de áreas protegidas enlazada con la política forestal, y con medidas y acciones que se interrelacionen y complementen:

2.1 Información, monitoreo y evaluación.

La gestión de las áreas protegidas (nacionales, departamentales y municipales) requiere apoyarse en una base de información actualizada y en instrumentos técnicos modernos. En ese sentido, no hay duda de que el sistema nacional ambiental, esbozado arriba, con funciones de información hidrológica, meteorológica y ambiental y de producción de conocimientos, sería la gran herramienta de una gestión eficiente de las áreas protegidas y la biodiversidad. Gracias a este sistema, el SERNAP podrá contar con información oportuna y consistente para efectuar el monitoreo de las áreas bajo su cuidado, evaluar los recursos naturales, emitir alertas tempranas, realizar estudios científicos sobre la biodiversidad y planes de negocios que pongan en valor estos recursos.

2.2 Reingeniería institucional

Un sistema de protección de áreas protegidas y biodiversidad requiere, asimismo, de una institucionalidad revitalizada y eficiente. El actual SERNAP no cumple estos requisitos. Es preciso contemplar una renovada entidad con amplia autonomía de gestión técnica, administrativa y financiera; despolitizada y confiable para coordinar con los gobiernos subnacionales, suscribir convenios de cooperación, gestionar recursos internacionales, financiamientos verdes, fondos fiduciarios, etc.; con estabilidad funcionaria y con programas de mediano y largo plazo, asociados a proyectos turísticos de gran atractivo nacional e internacional. Porque no hay duda de que la mejor oportunidad para la sostenibilidad de las áreas protegidas está en que se conviertan en lugares privilegiados de ecoturismo, turismo cultural y de aventura, como lo demuestra la experiencia emblemática de Costa Rica.

2.3 Gestión de los sitios RAMSAR (humedales)

También es necesario garantizar la disponibilidad de agua en los ecosistemas naturales y la vida silvestre que albergan. Especial atención deben recibir los recursos hidrobiológicos altoandinos por su vulnerabilidad ante el cambio climático. Esto no es posible sin un programa de estudios científicos que arrojen información objetiva y útil.

3. Un modelo agropecuario sostenible

Bolivia puede proyectarse como un gran productor y exportador de alimentos para el mundo y la región. Condiciones tiene para ello, especialmente en las tierras bajas del oriente: suelos fértiles, un sector agropecuario pujante y con vocación exportadora, un tejido productivo robusto, que integra la producción primaria con la transformación industrial, capacidades empresariales, innovaciones tecnológicas. Pero los problemas de los sistemas agropecuarios no son menores: degradación de suelos y erosión genética, infraestructura de riego limitada, expansión de la frontera agrícola a costa de desbosques masivos, contaminación de cursos de agua, alteración de los ciclos

hidrológicos y otras cuestiones que representan desafíos significativos para la sostenibilidad de los cultivos y la consolidación de una agricultura eficiente, con prácticas productivas resilientes y bajas en emisiones y con impactos positivos en el desarrollo de las zonas rurales del país.

En ese sentido, el reto de productividad que tiene la agricultura boliviana, para ponerse al nivel de los rendimientos agrícolas de otros países productores de alimentos en Latinoamérica, no solo es la política correcta para reducir el ritmo de la expansión de la frontera agrícola; es también perfectamente compatible con el objetivo de la sostenibilidad ambiental. Esta conjunción de objetivos productivos y ambientales requiere de una estrategia de transformación del sector agropecuario hacia un modelo sostenible, resiliente y regenerativo, articulado en cadenas de valor, y con una mayor capacidad competitiva en los mercados internacionales. Algunas medidas de esta estrategia son:

3.1 Innovación y tecnología agropecuaria

Para lograr un mejor manejo de suelos y cultivos, es imprescindible la transferencia y desarrollo tecnológico; promover y facilitar el uso de la biotecnología, tal como lo hacen los países con más altos niveles de producción y productividad. Asimismo, la adopción de prácticas agrícolas sostenibles, como el cero laboreo, cortinas rompevientos, incorporación de materia orgánica, manejo integral de plagas, bancos de las semillas nativas y otras prácticas propias de una agricultura ambientalmente inteligente.

3.2 Programa nacional de riego

Es necesario incrementar las áreas bajo riego en todo el territorio nacional, y especialmente en los valles y zonas altiplánicas, con la meta puesta en lograr una tasa de 30.000 ha por año, totalizando 150.000 ha en 5 años, lo que podría requerir una inversión total estimada de USD 850 millones. La frecuencia mayor de períodos de sequía obliga a mejorar la disponibilidad de agua, para asegurar la producción continua de alimentos, y lo mismo de variedades de cultivos adaptadas a períodos de sequía (como el Trigo).

Estos objetivos tendrían que orientar el fortalecimiento del Programa nacional de riego (PRONAR), incluyendo la redefinición del marco legal y las políticas de riego (nacionales, departamental y municipales), además de los presupuestos inversión pública y privada. Un esfuerzo prioritario debe estar puesto en lograr eficiencia el uso de los recursos hídricos, promoviendo los sistemas de riego por goteo, y evitando el desperdicio del agua en la agricultura que ocurre en muchos sistemas de riego (35% de eficiencia de uso de agua). Además de la instalación de sistemas de riego tecnificado, el PRONAR deberá contar con un **subprograma de manejo hídrico con enfoque de cuencas**, lo cual implica, también, hacer *cosecha de agua de lluvias* y desarrollar prácticas de esorrentía para retener y almacenar el agua.

3.3 Respetar los PLUS

Encuadrar las actividades agropecuarias a los planes departamentales de uso del suelo y respetando la capacidad de uso mayor de la tierra. Expansión de los sistemas agroforestales y la piscicultura en los diversos ecosistemas existentes en Bolivia.

3.4 Recuperación de suelos degradados

La producción agroalimentaria se beneficiará enormemente con programas robustos de recuperación de suelos y su reincorporación a la matriz productiva. En las tierras bajas, en el área integrada, se tienen al menos 500.000 ha de tierras degradadas, pero que cuentan con infraestructura caminera, electrificación y otros servicios; también en

los yungas, valles y altiplano existen cantidades relevantes de tierras degradadas. La mayor parte de estas tierras son recuperables con buenas prácticas y manejo de suelos.

3.5 Fortalecimiento de la institucionalidad agraria

Urge una revisión a fondo de la gran cantidad de agencias vinculadas a la actividad agropecuaria, con superposición de funciones, bajo presupuesto, mal equipadas, alta rotación de cargos, exceso de personal, carencia de cuadros técnicos calificados, deficiencia gerencial y clientelismo político. El sector agropecuario ganará, sin duda, con una estructura de asistencia técnica más reducida pero eficiente, con menos burocracia, mayor descentralización de competencias a los gobiernos departamentales y municipales, un papel más activo y fortalecido del sector privado.

4. Erradicación del mercurio en la minería

El mayor problema ambiental en la minería es sin duda el uso de mercurio, que causa estragos en el medio ambiente, la biodiversidad y la salud pública. Las áreas con más afectación por la contaminación de ríos y cursos de agua son las regiones del norte de La Paz, y los departamentos de Beni y Pando. Otros problemas severos son la erosión y derrumbes de las riberas/barrancos de los ríos por el dragado de los lodos con partículas de oro; el empleo de maquinaria pesada en zonas boscosas de alta biodiversidad (como el parque Madidi); la intensa deforestación de bosques naturales; las inundaciones en localidades próximas a las zonas auríferas. También hay que referir el vertimiento de aceites minerales de las dragas/balsas a los cuerpos de agua, que afecta la vida acuática, y la disposición inadecuada de la basura/chatarra en los campamentos mineros (plásticos, latas, piezas de maquinaria y otros no degradables).

4.1 Plan de Acción Nacional

Bolivia es signataria del Convenio Internacional de Minamata, promovido por Naciones Unidas, y que compromete a los estados, entre otras cosas, a controlar y monitorear el comercio interno y externo de mercurio (trazabilidad). En cumplimiento de este convenio, el Estado boliviano debe adoptar medidas para reducir y/o eliminar su uso en actividades mineras y las liberaciones de mercurio en el medio ambiente. Sin embargo, y a pesar de la ratificación congresal de este convenio en 2013, Bolivia no ha puesto en marcha el Plan de Acción Nacional, para la erradicación del mercurio. Esta grave omisión debe ser subsanada prontamente.

4.2 Tecnologías sustitutivas del mercurio

En el marco de un plan nacional, es urgente promover el uso de tecnologías alternativas de separación de oro, más amigables con el medio ambiente, y que permitirían minimizar la cantidad de mercurio empleado y también verter menos residuos de este metal pesado al ambiente. Por ejemplo, se tiene como referencia el procedimiento de concentración gravimétrica centrífuga, utilizada en la minería para recuperar oro. Esta tecnología se basa en aprovechar la diferencia de densidades entre los minerales, donde los minerales más densos (como el oro) se separan de los menos densos (como la ganga) debido a la fuerza centrífuga generada por la rotación rápida de un recipiente. Para aplicar este proceso se requiere concentradores centrífugos comunes, que tienen la ventaja de elevada concentración, son compactos, altos ratios de enriquecimiento y seguridad contra robos.

Una experiencia promisorio en la reducción del uso de mercurio en la minería de oro artesanal es el Proyecto Planet Gold Bolivia, ejecutado por las fundaciones PROFIN, Medmin y Cumbre de Sajama, con financiamiento de

GEF/ONUDI, que provee créditos para la compra tecnologías de procesamiento sin mercurio, además de brindar asistencia técnica, promover la transferencia de tecnología, apoyar la formalización, sensibilización y difusión de lecciones aprendidas en el sector minero de pequeña escala. Este proyecto se ejecuta en los distritos mineros en Santa Cruz (San Ramón), La Paz (Pelechuco – Suches, Larecaja Tropical e Illimani).

4.3 Soberanía territorial

El Estado debe recuperar autoridad efectiva en las regiones de producción aurífera, cada vez más sometidas a la influencia y el poder de grupos y organizaciones ilegales cuyas acciones delictivas desafían la soberanía y seguridad nacional. Si el Estado no es capaz de ejercer su poder, difícilmente se podrá poner coto a las actividades de dragado de barrancos, deforestación, acumulación de residuos sólidos, vertimiento de aceites minerales, construcción de caminos vecinales ilegales y otros daños ambientales.■

VI. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Desde fines de 2019 Bolivia está inmersa en un deterioro político e institucional, que se acentúa con la crisis económica y social. La gobernabilidad está en entredicho. El riesgo de quedar atrapados en un círculo de crisis económica e ingobernabilidad es muy grande. La única salida es encauzar un nuevo ciclo de gobernabilidad democrática, venciendo los factores que han conducido al actual estado de cosas. Sin estabilidad política el país no podrá reencontrar un camino de estabilidad económica, crecimiento y desarrollo humano.

Los principales retos de gobernabilidad tienen que ver con:

- a) La polarización política, ideológica y social instalada en la sociedad boliviana, prácticamente desde inicios del siglo XXI. Esto ocurre, no debe olvidarse, en un país con fuertes tendencias centrífugas y de disgregación social. A ello se añade la fragmentación de la representación política y social, expresada en la debilidad de las organizaciones partidistas, el escaso arraigo de los liderazgos, las disputas y divisiones en las organizaciones sindicales, gremiales y corporativas. El resultado es un sistema de decisiones bloqueado, inhabilitado para tomar decisiones, resolver problemas apremiantes, implementar políticas públicas relevantes.
- b) La ausencia de Estado de derecho. El país no encuentra la forma de reestablecer un orden de legalidad con libertad, pluralismo, derechos fundamentales, separación y equilibrio de poderes.
- c) La pérdida de autoridad del Estado, que le impide -con sujeción a la ley- cumplir sus funciones y responsabilidades básicas, garantizar la paz social, ejercer y proteger la soberanía nacional, resguardar la seguridad y las fronteras.
- d) El narcotráfico y el crimen organizado, cuyo continuo avance es una fuente de inseguridad y violencia y una amenaza constante a las instituciones.
- e) La inestabilidad social empujada por la crisis económica, que dispara las demandas, conflictos y presiones de todo tipo, complicando mucho más las tareas de gobierno.
- f) La desconfianza en el rumbo de la economía y el papel de la política, que afecta las decisiones de inversión, consumo y negocios, y es un caldo de cultivo de actitudes pesimistas, de extrema cautela, de aversión al riesgo, de comportamientos menos solidarios y comprometidos con el interés común.

Cada uno de estos problemas entraña cuestiones complejas. En conjunto, plantean serios dilemas de gobernabilidad.

1. Fin de un ciclo político

La crisis que sacude a Bolivia pone de relieve el fin de un ciclo político, y, con ello, el desmoronamiento de los fundamentos que se hicieron posible la permanencia y estabilidad de un régimen de corte autocrático y corporativo. Hoy en día, el desafío es reconstituir un sistema democrático republicano de gobierno, a la vez que se plantan los cimientos de una gobernabilidad renovada y perdurable en el largo plazo. **Esto es crucial para el éxito de cualquier programa de estabilización y crecimiento económico.**

Los bolivianos hemos vivido, otras veces, las circunstancias complejas de un cambio de ciclo político y económico, que suelen ser muy desafiantes, sobre todo cuando aflora una crisis que provoca incertidumbre, tensiones y conflictos múltiples. Las lecciones de la historia deben servirnos para navegar en este mar revuelto.

La cuestión prioritaria es que el país pueda dotarse de un gobierno efectivo; con capacidad de gobernar y aplicar un plan anticrisis y transformación productiva. **También es urgente que el Estado recupere autoridad legítima y eficacia para asegurar un clima de estabilidad y orden legal.** Una administración de gobierno efectiva y competente requiere el apoyo de una mayoría parlamentaria estable. Tan importante como eso es una política de diálogo y negociación (el arte de la política). Naturalmente, mucho dependerá del capital político de los futuros gobernantes y su habilidad para articular una coalición de poder con respaldo parlamentario y ciudadano.

2. Estado de derecho y sistema institucional

Después de años de erosión del Estado de derecho, urge su reconstrucción. Esta es una tarea de primer orden para transitar a una etapa de legalidad y democracia plena, con participación social, equilibrio de poder, contrapesos institucionales, rendición de cuentas, protección a la propiedad, seguridad jurídica a la inversión y la actividad económica.

2.1 Recomposición del poder judicial. Reforma de la justicia

El Estado de derecho no es posible sin un poder judicial independiente, creíble y respetado. La regeneración de la justicia es un clamor nacional. La cuestión es hacerla viable dentro de un proceso de avances incrementales respaldados por la ciudadana y con un amplio consenso político. La transformación del sistema judicial pasa forzosamente por una reforma parcial de la CPE, especialmente en lo relativo al procedimiento de elección de los miembros de los tribunales nacionales.

Pues bien, y entretanto se den las condiciones políticas para esta reforma constitucional, una vía más inmediata es completar la renovación de los órganos judiciales, a través de una nueva votación popular, durante el año 2026, para la elección de los cargos que no fueron elegidos en los comicios del 5 de diciembre de 2024. De este modo, los magistrados auto prorrogados que permanecen en funciones serán definitivamente cesados. Completar la renovación de los tribunales de justicia debe ser un paso en el camino de reforma judicial.

Asimismo, se debe concretar la reposición de la carrera judicial, para la formación profesional de jueces y una carrera basada en méritos intelectuales y evaluación de desempeño. El futuro gobierno y la futura Asamblea Legislativa deberán empeñarse para que el Consejo de la Magistratura lleve a cabo esta tarea en la forma más idónea posible

No es posible mejorar el servicio judicial sin un presupuesto acorde a las necesidades de una administración de justicia correcta y honesta. Es imperioso incrementar gradualmente la asignación presupuestaria, que actualmente no llega al 0.5% de Presupuesto General. Al mismo tiempo, se deberá exigir a los órganos judiciales que apliquen un modelo de gestión por resultados para lograr eficiencia y transparencia.

2.1 Revalorizar el poder legislativo.

La Asamblea Legislativa es un poder fundamental del Estado democrático, pero que se ha visto menoscabado por años de sumisión a un poder presidencial con facultades excesivas y discrecionales. El Legislativo debe recuperar jerarquía y calidad institucional, para ser un contrapeso efectivo al órgano ejecutivo; desempeñar su rol de representación de los intereses ciudadanos y de espacio de deliberación de los asuntos nacionales para la formulación de las políticas de gobierno.

Es urgente que la Asamblea Legislativa, y las cámaras de senadores y diputados, recobren las facultades de legislación y fiscalización que les han sido cercenadas por decisiones arbitrarias de los órganos de control constitucional, bajo la presión del gobierno de turno y de una mayoría oficialista que abdicó de sus prerrogativas parlamentarias.

2.3 Fortalecer el sistema electoral.

La credibilidad del órgano electoral está venida a menos, mientras subsisten las dudas sobre la fiabilidad del padrón electoral, la idoneidad y eficacia de las normas y procedimientos en vigor y su aptitud para garantizar elecciones libres, transparentes y competitivas.

Transcurridas los comicios de este año, se pondrá en el orden del día la renovación de las autoridades electorales. Esta debe ser la ocasión para que el nuevo parlamento sancione modificaciones a la Ley Electoral y otras normas relacionadas, con la finalidad de reforzar la independencia del poder electoral; sancionar el principio de preclusión de sus fallos y decisiones; incorporar a los vocales electorales al procedimiento de juicio de responsabilidades, que se aplica a las máximas autoridades de los poderes Ejecutivo y Judicial, y otros aspectos. Otra cuestión importante es la delimitación de circunscripciones electorales, que debe ser revisada con enfoque técnico para que la representación parlamentaria se ajuste a criterios poblacionales y refleje la evolución demográfica del país.

3. Modernizar el Estado

La administración pública está hipertrofiada, burocratizada, es altamente ineficiente y por demás costoso; está capturada por el corporativismo, el nepotismo y el faccionalismo político; no dispone de capacidades y medios para prestar servicios oportunos y satisfactorios. Este desarrollo anormal y disfuncional debe ser corregido rápidamente, tanto por razones fiscales como de mejores servicios. Como medidas operativas, proponemos:

3.1 Institucionalización de las entidades económicas, sociales y de fiscalización: BCB, Contraloría, Procuraduría, Ministerio Público, Defensor del Pueblo, empresas estatales

El primer paso es la designación de los presidentes de estas entidades con arreglo a la Constitución, poniéndose fin a los interinatos. La profesionalización de la función pública, según los postulados y normas del Estatuto del Funcionario Público (ley de 1999), así como la evaluación y selección de funcionarios por una consultora especializada, son otras medidas que deben contribuir a reorganizar el Estado con criterios meritocráticos y para que las políticas públicas respondan al interés general.

Los nuevos ejecutivos de estas entidades tendrán la tarea de conducir procesos de reestructuración y racionalización de recursos humanos y materiales, y lograr mejoras verificables de desempeño según el principio de gestión por resultados.

b) Un programa de servicio civil, eventualmente con apoyo de la cooperación internacional. Su implementación bien podría comenzar por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y por el Banco Central, y, conforme lo permitan las posibilidades financieras, avanzar paulatinamente a otras entidades públicas.

3.2 Plan de desburocratización y simplificación administrativa

Para la reforma administrativa del Estado se debe poner en práctica un plan de simplificación de procedimientos y trámites, apoyado fuertemente en la **digitalización del gobierno y de los servicios públicos**. Esta acción es también necesaria para combatir la corrupción en el sector público.

Dicho plan podrá contemplar un análisis de costos y beneficios de las regulaciones y reglamentaciones vigentes, así como de las entidades y oficinas gubernamentales competentes, muchas de las cuales simplemente no tienen razón de existir. También se debe reforzar la noción de silencio administrativo positivo, por el cual cada trámite y/o consulta tiene un plazo máximo de conclusión o respuesta. Vencido el mismo, se presume que el trámite es válido y legal, quedando, por tanto, automáticamente autorizado el correspondiente proceso

3.3 Ley de transparencia y acceso a la información pública

Esta es una asignatura pendiente de mucho tiempo. Bolivia es una excepción en América Latina por no contar con una norma de esta índole, que contribuiría a resolver cuestiones endémicas de falta de transparencia y rendición de cuentas. En el marco de esta ley, se debe crear el Sistema Estadístico Nacional, con garantías de probidad y transparencia, e institucionalizar el INE, como órgano técnico especializado y autónomo.

4. Revitalizar la descentralización y las autonomías

Bolivia ha adoptado el régimen de autonomías en la nueva Constitución de 2009, y más propiamente con la Ley Marco de Autonomías y Descentralización de 2010. Sin embargo, su implementación ha sufrido tropiezos y contratiempos, incluso retrocesos por una acción deliberada del gobierno central de reconcentrar funciones y recursos. Como resultado, el desarrollo de los gobiernos autónomos se ha visto frustrado en muchos sentidos, además de generarse una situación caótica, de indefinición y superposición de competencias, duplicidades de roles, descoordinación, falta de cooperación entre niveles de gobierno, asignación deficitaria de recursos y otras falencias.

4.1 Evaluación del régimen autonómico

La descentralización y el fortalecimiento del autogobierno es una reivindicación que debe canalizada en los mejores términos. Al próximo gobierno le toca reconducir el proceso de descentralización apuntando a resultados prácticos, a la medida de las aspiraciones departamentales y municipales, pero también de las condiciones fiscales y económicas prevalecientes.

Para ello, será necesario dialogar y concertar acuerdos con las fuerzas parlamentarias, políticas, cívicas y económicas, en el marco de un debate constructivo. Lo sensato y razonable sería partir con una evaluación integral del régimen de autonomías, de sus avances y cuestiones pendientes, sus debilidades e insuficiencias, sus éxitos y fracasos. Esta evaluación, sustentada en estudios, datos verificables y reflexiones consistentes, deberá servir de base

para un debate informado y del cual emerjan opciones y recomendaciones que orienten las decisiones políticas y legislativas, incluyendo cambios en la Ley Marco de Autonomías, así como para el pacto fiscal previsto en esta ley.

4.2 Impulsar las mancomunidades y regiones metropolitanas

La descentralización debe avanzar en el ámbito de las regiones metropolitanas y de las mancomunidades municipales, concebidas en la Ley como espacios de planificación y gestión, para la administración compartida de recursos y para la realización de proyectos y acciones conjuntas que beneficien a sus poblaciones.

Precisamente, este es el objetivo de la conformación de las regiones metropolitanas y las mancomunidades municipales para la prestación de servicios de salud, y, más específicamente, de la Unidad Gestora Metropolitana de Salud, y también de la Unidad Gestora de Salud en municipios mancomunados. Esta propuesta es parte de la política de modernización de la salud, expuesta en el Capítulo 4 del Plan Bicentenario. La creación de las unidades gestoras descentralizadas de salud hará posible integrar y articular las redes de salud, la infraestructura, los recursos humanos y el financiamiento de programas, de manera que la capacidad de gestión de los servicios médicos se vea incrementada y mejore así la atención al público.

4.3 Programa de obras públicas municipales

En esa misma dirección se inscribe la idea de un programa de financiamiento de proyectos en municipios mancomunados, que decidan emitir bonos para la conformación de un patrimonio autónomo de titularización, destinado a la ejecución de obras de infraestructura (agua potable, alcantarillado, riego, caminos vecinales, energía eléctrica y otros), que además son generadoras de empleo local. En este esquema de financiamiento, se deberá constituir un **Fondo de Garantía con los recursos de coparticipación municipal**, que serían transferidos periódica y directamente por el TGN al Fondo de Garantía. Los municipios participantes recibirían los recursos que les correspondan en función de los bonos que hubieran emitido.

Este programa de financiamiento busca superar las restricciones de una gran mayoría de gobiernos municipales para realizar obras de infraestructura con recursos propios o bien accediendo a créditos bancarios, a menudo difíciles de obtener. El mecanismo de financiación, mediante un patrimonio autónomo mancomunado, se adecua a la necesidad y posibilidad de pago de los gobiernos locales.

5. Nueva política de seguridad

Bolivia padece episodios de criminalidad y violencia, que ponen de manifiesto un deterioro continuo de la seguridad ciudadana, además de una amenaza latente a la seguridad nacional y la integridad territorial. La escalada de inseguridad está estrechamente conectada con los efectos de las actividades ligadas al tráfico de drogas. El crecimiento del narcotráfico tiene evidencias abrumadoras, lo mismo que la penetración de su influencia en esferas de la política, la institucionalidad estatal, el tejido económico y social. El aumento y la diversidad de hechos delictivos contrasta con la carencia de una política de seguridad efectiva, mientras campea la impunidad y crece la desconfianza ciudadana en la justicia, la policía y en las autoridades que deben prevenir y combatir los delitos.

Bolivia necesita con urgencia una política de seguridad para enfrentar los delitos, riesgos y amenazas. Una política con enfoque integral y primordialmente preventivo, pero también con medidas punitivas eficaces, ajustadas a la legalidad y el respeto a los derechos humanos.

5.1 Plan de reforma policial viable

No es posible mejorar la seguridad pública sin una Policía fuerte, moderna, profesional, honesta y cercana a la gente. El sistema académico policial requiere cambios para una formación especializada y calificada. Se debe mejorar los salarios por un mejor desempeño profesional y frenar la corrupción. Desconcentrar funciones policiales y fortalecer las unidades operativas y técnicas. Aumentar su presupuesto y dotarla del equipamiento necesario. Reforzar el trabajo de Policía Comunitaria en cooperación con los gobiernos municipales y los vecinos organizados. Y, ante todo, liberar a la Policía del tutelaje y la instrumentalización política, afirmando su condición de institución estatal, obediente a la Constitución y con la misión centrada en la defensa de la sociedad y el orden público.

5.2 Justicia independiente y confiable

La reforma policial tiene que estar secundada por el trabajo eficaz de jueces y fiscales honestos, imparciales, profesionalmente capaces y ajenos a toda influencia política. De ahí la importancia capital de rescatar el Poder Judicial y el Ministerio Público de su captura política y de acabar con la corrupción y la inoperancia judicial. De este modo, nadie tendrá que hacer justicia por mano propia. La acumulación de la carga judicial, la retardación de justicia y la pérdida de credibilidad de los órganos judiciales están llevando al colapso de la Justicia.

5.3 Gobernanza del régimen carcelario

Está demostrado que llenar las cárceles, endureciendo las penas y recluyendo a personas por cualquier motivo, es un remedio peor que la enfermedad. Construir más cárceles es necesario pero insuficiente. Faltan soluciones integrales (no parches) que comiencen por restablecer la autoridad del Estado en las prisiones y encomiende su administración a policías y civiles calificados. Urge una auditoría judicial para aligerar la carga judicial y despoblar las prisiones, aislar a los presos peligrosos, sustituir las penas leves por otras sanciones que no impliquen prisión, sacar a los niños de las cárceles y acometer programas de rehabilitación y reinserción social debidamente diseñados.

5.4 Combate al narcotráfico en estrecha cooperación regional y multilateral

Es imperioso reforzar la interdicción al tráfico de drogas, centrando los esfuerzos en el desmantelamiento de las organizaciones criminales y las redes de protección en el Estado. Contener los cultivos excedentarios de coca y resguardar los parques nacionales y las zonas agrícolas de la siembra de cultivos. Cualificar la fuerza policial antinarcóticos y los servicios de inteligencia. Para todo ello, se debe retomar la colaboración con otros gobiernos, agencias internacionales y organismos policiales. Bolivia no debe seguir aislada ni pretender que por sí sola ha de librar combate contra las mafias y el crimen transnacional; ningún país lo hace sin ayuda externa. Se debe, pues, lograr una coordinación estrecha en el contexto regional y mundial y reimpulsar la cooperación financiera, policial, tecnológica, de información e inteligencia. Aún hay tiempo de evitar que Bolivia repita el drama de extrema inseguridad y violencia que se vive en otros países del Continente.

5.5. Nuevo contrato social

En medio de la crisis actual, y de las fuerzas de transformación que buscan abrirse paso, es evidente la necesidad del país de un nuevo contrato social, como alternativa a la polarización, la división y los riesgos de ingobernabili-

dad. Un nuevo contrato entre el Estado y los ciudadanos, entre el Estado y las regiones y entre los propios ciudadanos, para redefinir el marco y las reglas generales de una convivencia pacífica, constructiva e integradora.

Son los grandes acuerdos políticos, sociales y territoriales los que pueden devolver a los bolivianos un sentimiento renovado de pertenencia nacional y de futuro común. Y los que pueden proveerle al sistema político una fuerte legitimidad para acelerar y consolidar los cambios necesarios para una economía estable y un crecimiento sostenido con bienestar social, estabilidad política y gobernabilidad duradera.

Como ya se dijo antes, este contrato social no debe ser entendido como un hecho puntual o episódico; sino, ante todo, como una sucesión de eventos, acuerdos y pactos a través de los cuales irá tomando forma un consenso amplio sobre una idea compartida de democracia, sistema constitucional, desarrollo económico, el papel del Estado, la política social, la cuestión ambiental, la política de seguridad, el relacionamiento exterior, la integración regional y otras cuestiones esenciales de la vida nacional. **Es una política de grandes entendimientos lo que ha de permitirle a la sociedad boliviana afianzar su sentido de comunidad, con una identidad nacional robustecida y con un proyecto compartido de país y de futuro. ■**

I. ESCENARIOS DE RESULTADOS MACROECONÓMICOS

En esta sección se presenta los resultados macroeconómicos tanto del programa de estabilización como de la estrategia de transformación productiva, expuestos en los capítulos II y III. Los resultados se obtienen aplicando un **Modelo de Consistencia Macro-fiscal (M-F)**²⁶, que permite apreciar los efectos de mediano y largo plazo de las políticas y medidas diseñadas, en los sectores externo, fiscal, real, monetario y financiero.

Los resultados se presentan en la forma de tres escenarios: uno de continuidad de la crisis, otro de estabilización y un tercero de crecimiento económico.

Estos escenarios traducen un ejercicio teórico de modelación con datos simulados, y que es especialmente útil para comparar los resultados que podrían obtenerse con la aplicación de las políticas del Plan Bicentenario. Hay que enfatizar que el propósito no es predecir o pronosticar el desenvolvimiento macroeconómico del país; esto último, como es lógico, está sujeto y condicionado por múltiples factores socioeconómicos y políticos, muchas veces imprevisibles²⁷.

Escenarios analizados

El primer escenario de análisis (**escenario base**), muestra la trayectoria inercial de la economía, asumiendo, hipotéticamente, que la economía seguirá su dinámica actual. Esto es, que se mantiene la restricción externa y el limitado acceso a recursos financieros externos; que no hay un ajuste importante del gasto público; que las empresas públicas operan con déficits persistentes; que el déficit fiscal continúa elevado y financiando con créditos internos;

26 El Modelo de Consistencia Macro-Fiscal es una técnica utilizada para la construcción de escenarios macroeconómicos. Se trata de un modelo tipo de programación financiera, basado principalmente en el modelo de Programación Financiera del Fondo Monetario Internacional (Polak, J. J., 1957: Monetary Analysis on Income Formation and Payment Problems. Staff Papers—International Monetary Fund; Khan, M. & M. Knight, 1981: “Stabilization Programs in Developing Countries: A formal framework”, IMF staff papers 28 March). En el modelo M-F para Bolivia se incluye, además, elementos de otros modelos, sobre todo en la forma en que se determina el PIB, a partir del modelo de Mikkelsen J. (1998), mientras que las decisiones de los productores y consumidores han sido tomadas del modelo 123, desarrollado por el Banco Mundial (Devarajan S. and Go D., 1998: The Simplest Dynamic General-Equilibrium Model of an Open Economy, The World Bank, Journal of Policy Modeling 20(6), Elsevier Science Inc. North-Holland).

27 Entre ellos, por ejemplo, las expectativas de los agentes económicos respecto al valor de la moneda nacional, que puede gravitar decisivamente sobre la evolución del tipo de cambio y de la inflación.

que el tipo de cambio oficial permanece igual; y que tampoco se ajusta el precio interno de los carburantes. Se trata, por tanto, de un escenario de continuidad y profundización de la crisis económica.

A este escenario de continuidad se contraponen un **escenario de estabilización** (igualmente simulado), que ilustra los resultados derivados de la implementación de las políticas del programa de estabilización (Capítulo II). Los nuevos supuestos de este escenario alternativo son: mayor flujo de financiamiento externo al gobierno para apoyar la estabilización económica; precios internos de combustibles ajustados a los internacionales, por la supresión de los subsidios; depreciación del tipo de cambio oficial al nivel del tipo de cambio paralelo; recorte del gasto del gobierno, corriente y de capital (las empresas públicas deben autofinanciarse); eliminación del financiamiento del Banco Central al sector público. Este escenario de estabilización no toma en cuenta los resultados que se busca alcanzar con las políticas de transformación productiva.

Precisamente, el tercer escenario es un **escenario de crecimiento**, el cual, además de incluir los resultados de la estabilización, se basa en un programa de inversiones potenciales por parte de actores privados en distintos sectores económicos, y primordialmente en los rubros orientados al mercado externo.

PROGRAMA DE INVERSIONES POTENCIALES DEL SECTOR PRIVADO

(Millones US\$)

	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Inversión Pública	2,509	2,604	2,580	2,686	2,764	13,143
Inversión Privada	3,689	3,886	3,967	4,263	4,536	20,341
Inversión Privada Incremental	340	830	1,530	1,730	2,030	6,460
Minería	50	100	400	600	800	1,950
Hidrocarburos	20	100	300	400	600	1,420
Energía	50	150	300	300	300	1,100
Sectores elegibles para repatriación de capital						
Construcción	50	100	100	100	100	450
Agropecuario	100	200	200	150	100	750
Industria	50	100	100	50	50	350
Turismo	20	80	130	130	80	440
Inversión total	6,538	7,320	8,077	8,679	9,330	39,944

Resultados comparados

La tabla siguiente exhibe los resultados tanto del escenario base como de los escenarios de estabilización y crecimiento; en estos dos últimos casos, los datos corresponden al período 2026-2030, asumiéndose que la aplicación efectiva de ambos programas sería recién a partir del año 2026.

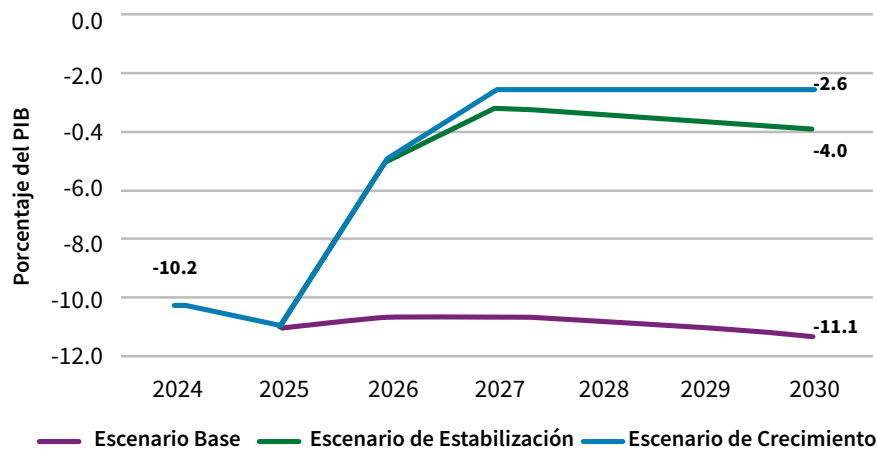
RESULTADOS COMPARADOS

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Déficit del SPNF (% del PIB)							
Escenario Base	-10,2	-10,9	-10,5	-10,5	-10,7	-10,9	-11,1
Escenario de Estabilización	-10,2	-10,9	-5,2	-3,2	-3,5	-3,8	-4,0
Escenario de Crecimiento	-10,2	-10,9	-5,0	-2,6	-2,5	-2,6	-2,6
Deuda Total del SPNF (Millones US\$)							
Escenario Base	36.926	43.011	50.143	58.843	69.490	82.480	98.311
Escenario de Estabilización	36.926	43.011	31.839	32.812	34.418	36.295	38.342
Escenario de Crecimiento	36.926	43.011	31.335	31.741	32.345	33.757	35.115
Deuda Total del SPNF (% del PIB)							
Escenario Base	79,3	77,3	73,7	71,1	69,7	69,2	69,2
Escenario de Estabilización	79,3	77,3	83,7	82,8	81,8	81,0	80,2
Escenario de Crecimiento	79,3	77,3	81,6	79,0	76,4	73,9	71,7
Balance en CC de la Balanza de pagos (% del PIB)							
Escenario Base	-3,1	-0,2	0,6	0,7	0,6	0,6	0,5
Escenario de Estabilización	-3,1	-0,2	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0
Escenario de Crecimiento	-3,1	-0,2	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5
Reservas Internacionales (millones US\$)							
Escenario Base	1.814	1.339	1.339	1.339	1.339	1.339	1.339
Escenario de Estabilización	1.814	1.339	1.439	1.539	1.639	1.739	1.839
Escenario de Crecimiento	1.814	1.339	1.839	2.339	2.839	3.339	3.839
Tasa de crecimiento del PIB							
Escenario Base	2,1	1,3	0,4	-0,5	-0,8	-0,9	-1,0
Escenario de Estabilización	2,1	1,3	-2,3	1,5	1,2	1,2	1,2
Escenario de Crecimiento	2,1	1,3	-0,8	3,6	4,6	3,3	3,8
Tasa de inflación							
Escenario Base	9,97	27,24	22,35	22,49	21,83	21,37	21,08
Escenario de Estabilización	9,97	27,24	27,17	4,21	4,36	4,61	4,95
Escenario de Crecimiento	9,97	21,24	29,81	4,79	3,29	3,14	2,83
Tipo de cambio oficial							
Escenario Base	6,96	6,96	6,96	6,96	6,96	6,96	6,96
Escenario de Estabilización	6,96	6,96	12,50	12,69	12,60	12,49	12,40
Escenario de Crecimiento	6,96	6,96	12,85	13,33	13,68	13,52	13,46
Tasa de Desempleo							
Escenario Base	3,51	3,80	4,11	4,43	4,55	4,59	4,61
Escenario de Estabilización	3,51	3,80	5,06	3,74	3,85	3,85	3,83
Escenario de Crecimiento	3,51	3,80	4,55	3,01	2,63	3,11	2,93

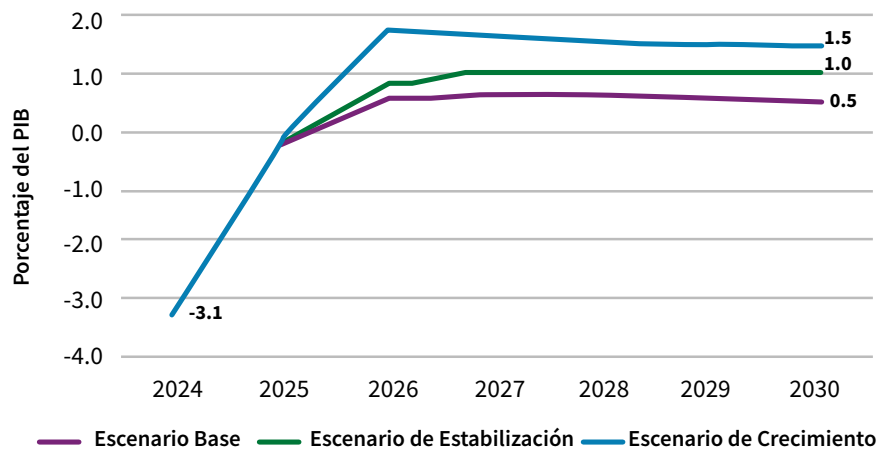
Los resultados obtenidos pueden leerse de la siguiente manera:

- a) En el **escenario de estabilización** el *déficit fiscal* cae significativamente a partir de 2026, producto de la reducción del gasto público logrado por la aplicación del programa de estabilización. El déficit se reduce a un nivel de alrededor del 3.7% del PIB en los años posteriores, pero con tendencia a aumentar. Con la implementación adicional del programa de inversiones (**escenario de crecimiento**), el déficit fiscal se reduce aún más por el mayor nivel de crecimiento del PIB y por el aumento de las recaudaciones tributarias, tendiendo a estabilizarse en un nivel más bajo.
- b) Como consecuencia de dicha reducción, la *deuda pública* aumenta de 77.3% del PIB en 2025 a 80.2% del PIB en 2030 en el **escenario de estabilización**. En el **escenario base** la deuda pública llegaría en 2030 a un nivel menor, como porcentaje del PIB, que se explica por el hecho de que la deuda interna perdería valor por efecto de una mayor inflación. En el **escenario de crecimiento** la deuda pública se reduce a 71.7% del PIB, debido al menor déficit fiscal y al mayor tamaño del PIB.
- c) En el **escenario de estabilización**, el *balance en cuenta corriente* de la Balanza de Pagos, durante todo el periodo, muestra una mejoría sustantiva con respecto al **escenario base**. Esto resulta de la reducción tanto del déficit como de la absorción interna, que tiene un efecto de contracción de las importaciones; además de la corrección (depreciación) en el tipo de cambio oficial, que se traduce en menos importaciones y en aumento a las exportaciones. En el **escenario de crecimiento** la mejoría es aún mayor, ya que el shock de inversiones impulsa las exportaciones.
- d) La posición de *reservas internacionales* en los **escenarios de estabilización y de crecimiento** tiende a aumentar, debido a una mejora en el balance externo de la economía en ambos escenarios. Esto contribuye a que el tipo de cambio se estabilice durante todo el periodo de la simulación en estos dos escenarios.
- e) La caída del déficit fiscal reduce el financiamiento monetario del déficit, que, a su vez, contrae el crecimiento de los agregados monetarios, especialmente de la emisión monetaria. Como fruto de lo anterior, la se estabilizaría en alrededor de 4% en el **escenario de estabilización** y en alrededor de 3% en el **escenario de crecimiento**. En estos dos escenarios, en el primer año (2026), se produce un salto inflacionario por el efecto sobre los precios de las medidas de estabilización, principalmente por el ajuste del tipo de cambio oficial y el aumento de los precios internos de los combustibles, para luego remitir fuertemente en los siguientes años.
- f) En el **escenario base**, el desempeño del PIB continúa su pronunciada caída; a partir de 2027, la tasa de crecimiento es negativa. En los **escenarios de estabilización y de crecimiento**, en el primer año (2026), se registra un efecto negativo sobre el crecimiento, debido al ajuste fiscal, a la reducción en la demanda interna y al aumento en los precios de los carburantes. En los años posteriores el crecimiento del PIB se recupera y tiende a estabilizarse, principalmente por la caída de la inflación, lo cual tiene un impacto positivo sobre los ingresos de la población. En el **escenario de crecimiento**, el programa de inversiones privadas logra un impacto mayor en términos de dinamismo económico.
- g) Finalmente, la tasa de desempleo tiende a disminuir en los **escenarios de estabilización y de crecimiento**, debido al mayor crecimiento de la economía. Hay que subrayar que, en el **escenario de crecimiento**, además del descenso de la tasa de desempleo, se contempla una mejoría sustantiva en la calidad del empleo debido, sobre todo, al empuje de las inversiones privadas en la creación de puestos trabajo formales y con mejores salarios.

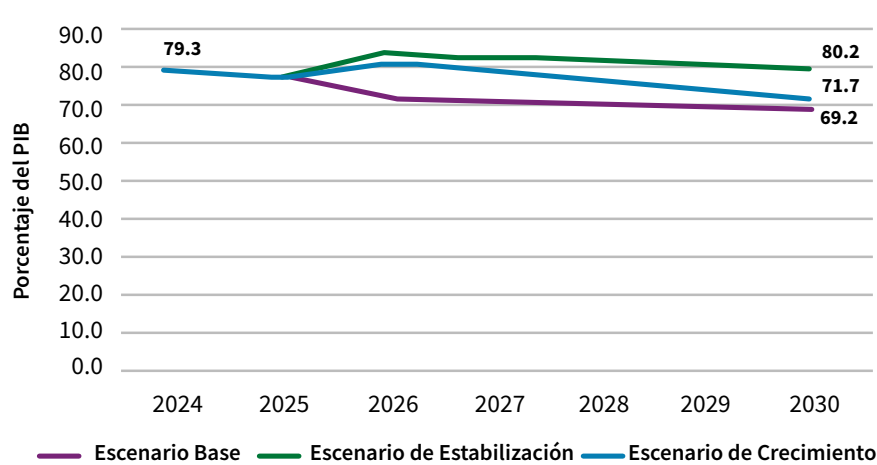
DÉFICIT FISCAL



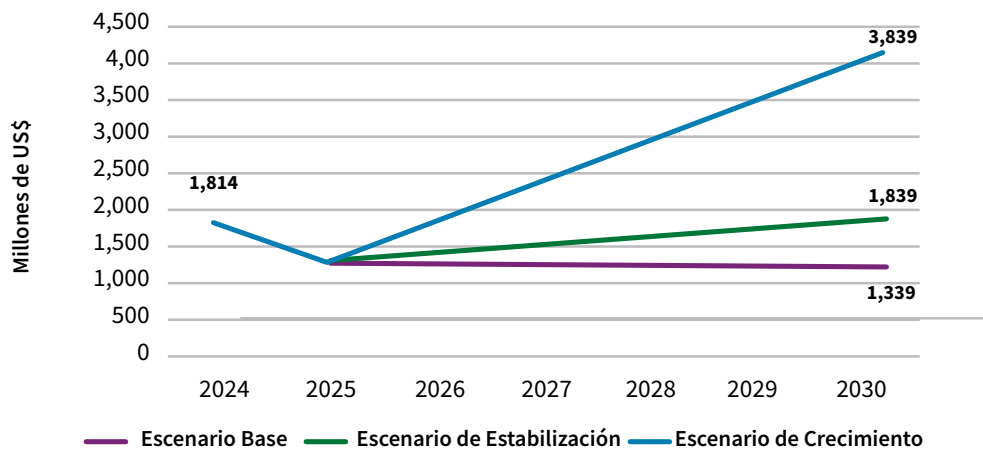
DÉFICIT DE CUENTA CORRIENTE



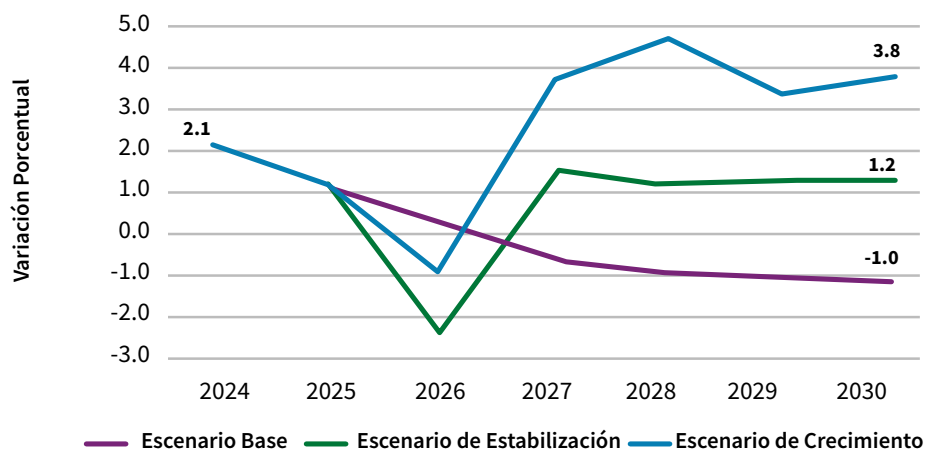
DEUDA PÚBLICA TOTAL



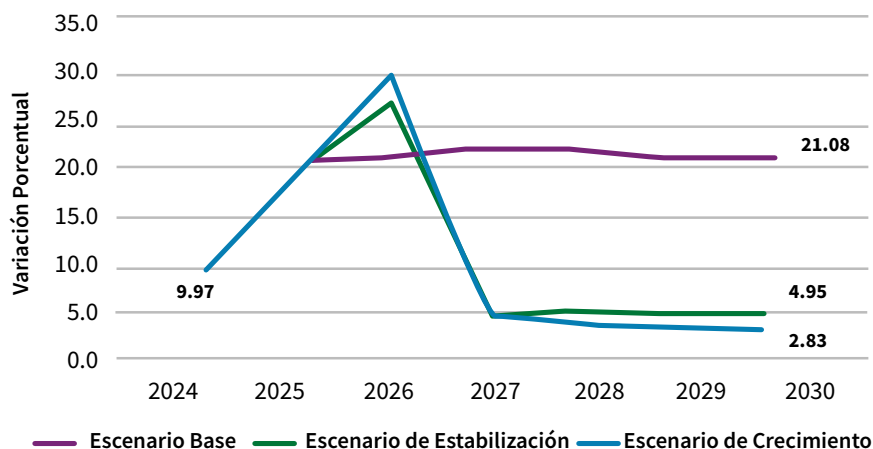
RESERVAS DE INTERNACIONALES



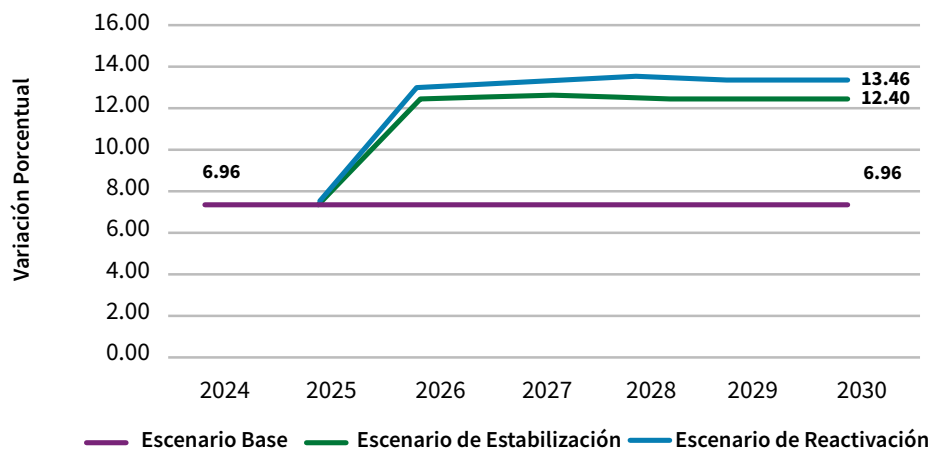
CRECIMIENTO DEL PIB



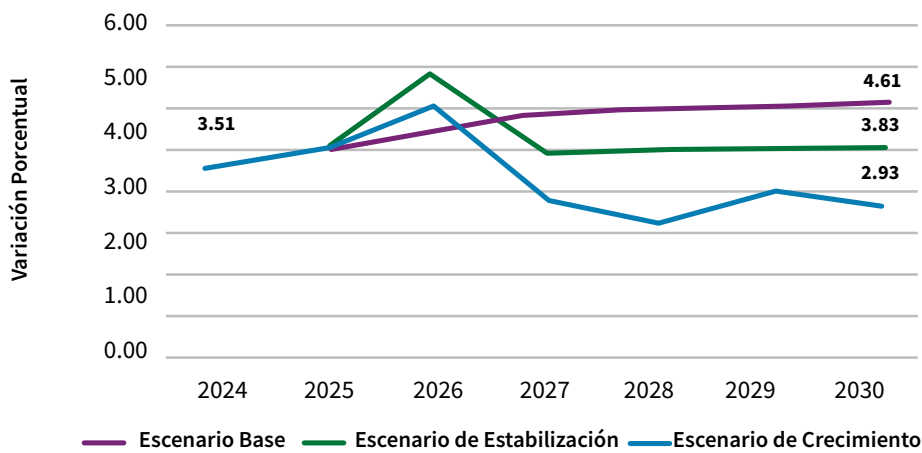
TASA DE INFLACIÓN



TIPO DE CAMBIO



TASA DE DESEMPLEO



II. REFORMA Y RACIONALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS ESTATALES

Antecedentes

Bolivia tiene una larga tradición de empresas estatales, con periodos de éxito como lo fueron los primeros años de YPFB, la integración del sistema eléctrico por ENDE en los años 60 o la expansión de los servicios de ENTEL en los años 70. Pero las empresas estatales han atravesado, asimismo, otros momentos de desaciertos administrativos y fracasos operativos y financieros, siendo un ejemplo paradigmático el colapso de COMIBOL en los años ochenta.

En períodos distintos, el Estado también ha invertido en pequeñas y medianas empresas públicas, generalmente mal administradas y sin que se alcanzaran resultados económicos que justificaran su funcionamiento. En los años noventa, el programa de privatización de la época traspasó muchas de estas empresas al sector privado, que abarcan desde hoteles y terminales de buses hasta plantas de aceite y cemento, la gran mayoría deficitarias.

En los últimos veinte años, las grandes empresas estatales (YPFB, ENDE, ENTEL, LAB), que fueron capitalizadas entre los años 1995-1997, volvieron al control estatal. El Estado empresario revivió un modelo de capitalismo de Estado, de nacionalización de los recursos naturales y de fuertes restricciones a la iniciativa privada y competencia equitativa en el mercado. Este sistema económico dirigido y tutelado por el Estado, si bien no desestima la participación de la empresa privada, sí asigna a las empresas públicas un rol dominante, bajo la premisa de que son ellas las que deben ejercer la dirección y el control de los sectores estratégicos de la economía, además de producir bienes y servicios económicos y sociales para promover la equidad y el desarrollo nacional.

Ello ha supuesto un descomunal aumento del tamaño del sector público: las empresas “estratégicas” crecieron en número, en cantidad de empleos y en áreas de intervención, aunque no siempre en inversión de capital y en productividad y competitividad. Como en tiempos pasados, el gobierno, por razones más políticas que económicas, se dio a crear decenas de pequeñas y medianas públicas, que abarcan desde procesadoras de alimentos hasta ensambladoras de computadoras y teléfonos celulares. El financiamiento para las operaciones de buena parte de las empresas (incluso de las grandes empresas) ha provenido mayormente del Banco Central y a costa de las menguantes reservas internacionales.

Déficits y endeudamiento

Más allá del debate político o ideológico sobre la política de reforzamiento y proliferación de empresas estatales, lo que importa más es constatar los resultados prácticos de esta política, sobre todo desde el punto de vista del déficit fiscal y el endeudamiento público, dos variables prominentes en la crisis fiscal, monetaria y financiera que golpea a Bolivia.

De acuerdo con los datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, relativos a los estados financieros de las empresas públicas, se evidencia que, en un grupo de 39 empresas estatales (inscritas en el Presupuesto General del Estado), al menos 15 de ellas presentan déficits acumulados desde su creación hasta 2023, lo que arroja una pérdida acumulada total para ese último año de Bs 4.503 millones, equivalente a 647 millones de dólares (al tipo de cambio oficial). Este resultado negativo representa el 1.4% del déficit fiscal de 2023. En ese grupo de 39 empresas, se cuentan 8 empresas sobre las cuales no existen datos de sus resultados contables, por lo que la pérdida acumulada total podría ser incluso mayor.

No	EMPRESAS ESTATALES	Con déficit acumulado
1	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos	No
2	Empresa Nacional de Electricidad	No
3	Corporación Minera de Bolivia	No
4	Empresa Metalúrgica VINTO - Nacionalizada	Sin datos
5	Empresa Nacional de Ferrocarriles - Residual	Sin datos
6	Empresa de Correos de Bolivia	Sin datos
7	Transportes Aéreos Bolivianos	No
8	Bolivia TV	
9	Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional	Militar
10	Empresa Naviera Bolivian	Militar
11	Empresa Nacional de Televisión Boliviana - En Liquidación	Sin datos
12	Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos	-893.5
13	Empresa Siderúrgica del Mutún	-33.1
14	Empresa Pública Nacional Estratégica Lácteos de Bolivia	No
15	Empresa Pública Nacional Estratégica Papeles de Bolivia	Sin datos
16	Empresa Pública Nacional Estratégica Cartones de Bolivia	-5.1
17	Boliviana de Aviación	-209.5
18	Empresa Pública Nacional Estratégica Cementos de Bolivia	Sin datos
19	Depósitos Aduaneros Bolivianos	
20	Empresa Pública Nacional Estratégica Azúcar de Bolivia - Bermejo	Sin datos
21	Empresa Boliviana de Almendra y Derivados	-11.4
22	Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos	-15.5
23	Agencia Boliviana Espacial	-477.6
24	Empresa Azucarera San Buenaventura	-462.9
25	Empresa Estratégica Boliviana de Construcción y Conservación de Infraestructura Civil	No
26	Empresa Pública Nacional Textil	Liquidación
27	Empresa de Construcciones del Ejército	Liquidación
28	Empresa Pública "QUIPUS"	-49.8
29	Empresa Estatal de Transporte por Cable "Mi Teleférico"	-1.835.2
30	Empresa Estatal "Boliviana de Turismo"	-9.6
31	Empresa Pública YACANA	-163.2
32	Administración de Servicios Portuarios - Bolivia	
33	Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo	
34	Empresa Pública Transporte Aéreo Militar	-28.8
35	Empresa Pública Nacional Estratégica de Yacimientos de Litio Bolivianos	-275.6
36	Empresa Pública "Editorial del Estado Plurinacional de Bolivia"	No
37	Empresa Boliviana de Alimentos y Derivados	No
38	Empresa Servicios Aéreos Bolivianos	-32.5
39	Empresa Boliviana de Producción Agropecuaria	Sin datos
DÉFICIT ACUMULADO		-4.503.2

Fuente: elaboración propia con datos del MEFP

Por otro lado, se verifica que el saldo de la deuda de las empresas estatales con el BCB, entre diciembre de 2016 y diciembre de 2022, llegó a 46.068 millones de bolivianos (USD 6.866 millones). En apenas 5 años, esta deuda se incrementó en 36% más. Con excepción de YPFB, todas las demás empresas aumentaron su deuda. Para el año 2022, la deuda del conjunto de las empresas estatales representó el 39 % del total de la deuda interna del Estado.

SALDO DE LA DEUDA DE EMPRESAS PÚBLICAS CON EL BCB (2016-2022)

En Bs.

Detalle empresa	Saldo a dic/2016	Saldo a dic/2022	Variación entre períodos
Empresa Estatal de Transporte por Cable “Mi Teleférico”	1.006,0	4.053,0	3.047,0
Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos	13.085,0	9.849,0	-3.236,0
Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos	1,0	101,0	100,0
Empresa Nacional de Electricidad	10.062,0	19.407,0	9.345,0
Empresa Pública Nacional Estratégica de Yacimientos de Litio Bolivianos	2.568,0	5.214,0	2.646,0
Empresa Azucarera San Buenaventura	1.665,0	1.812,0	147,0
Empresa Pública Nacional Estratégica de Cementos de Bolivia	187,0	3.918,9	3.731,9
Empresa Boliviana de Alimentos y Derivados	21,0	323,7	302,7
Empresa Pública “QUIPUS”	48,0	234,9	186,9
Empresa Pública YACANA	38,0	263,0	225,0
Empresa Pública Nacional Textil	21,0	142,2	121,2
Empresa Nacional de Vidrios Bolivia*	13,0	396,5	383,5
Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos	3,0	194,4	191,4
Empresa Pública “Editorial del Estado Plurinacional de Bolivia”	0,0	15,1	15,1
Boliviana de Aviación	0,0	103,0	103,0
Empresa Siderúrgica del Mutún	0,0	40,6	40,6
Total	28.718,0	46.068,3	17.350,3

Fuente: Datos de Julio Linares: Solo ruido, nada de nueces análisis del modelo económico y productivo empresarial del proceso de cambio (2011-2022), Fundación Pazos Kanki, 2023.

3. Objetivos de una nueva política de empresas públicas

La situación financiera de las empresas estatales es cada vez menos sostenible. Muchas de estas empresas están en quiebra técnica y si continúan operando es únicamente por los subsidios que reciben del TGN, con un costo enorme para las finanzas públicas. Los créditos que les fueron otorgados por el BCB, en muchos casos con la garantía del TGN, probablemente sean irrecuperables en muchos casos.

Son también conocidos los otros problemas que lastran el funcionamiento de las empresas del sector público: politización acentuada, administración deficiente, nepotismo, prebendalismo, supernumerarios, carencia de autonomía de gestión, recursos humanos sin calificación, corrupción en gran escala, ausencia de fiscalización.

El estado crítico de las empresas estatales exige adoptar medidas drásticas y eficaces, para no prolongar una situación insostenible, que compromete cada día más la estabilidad de la economía boliviana y sus posibilidades de recuperación y crecimiento. El propósito esencial es la reforma y racionalización del sector de empresas del Estado, atendiendo a cuatro necesidades prioritarias:

- a) Eliminar el gasto superfluo, dispendioso e ineficiente de las empresas públicas, las cuales, en su gran mayoría, no aportan al crecimiento económico ni al interés general de la sociedad. Eliminar este tipo de gasto es indispensable para reducir el abultado déficit fiscal, y así también descomprimir la demanda de divisas por parte de las empresas estatales para importar insumos y bienes de capital.
- b) Redimensionar el sector público de empresas a un número limitado de grandes empresas rentables y autofinanciadas y cuyas actividades contribuyan a generar riqueza económica para el país, sobre todo en sectores donde la iniciativa privada no pueda hacerlo o solo insuficientemente o bien existe la necesidad de garantizar la competencia y la provisión eficiente de determinados bienes y servicios de interés público para el desarrollo del país o de amplio beneficio social.
- c) Fortalecer un núcleo de empresas de carácter estratégico, de calidad internacional, dotándolas de gobiernos corporativos sólidos y transparentes, con total autonomía de gestión y otras condiciones institucionales para desempeñarse con eficiencia, transparencia y capacidad efectiva de incrementar las exportaciones e impulsar procesos de innovación, desarrollo tecnológico, formación de capital humano e inserción en cadenas de valor.
- d) Abrir mayor espacio al sector privado en la economía como generador de inversiones, producción de bienes y servicios y oportunidades de empleo digno, a la vez de liberar recursos fiscales para asignarlos a inversión social, infraestructura crítica y seguridad, protección del medio ambiente

3.1 Reingeniería de empresas estratégicas

Las empresas importantes del Estado (YPFB, ENTEL, ENDE, COMIBOL, BOA), deben pasar por procesos de reestructuración y reingeniería institucional. De lo contrario, no justifican su razón de ser. Dado que la situación y las perspectivas de estas empresas son diferentes, y no necesariamente homologables, sería un error aplicar una receta única o igual para todas ellas. Es más lógico, en todo caso, que la fórmula específica para cada una de estas empresas surja de una evaluación técnica, jurídica, administrativa, financiera y comercial, realizada por equipos de profesionales especializados y con amplia experiencia nacional e internacional.

En ese sentido, proponemos que cada una de las leyes sectoriales (modificadas o sustituidas por otras leyes), establezca los objetivos, alcances, mecanismos y otros aspectos relevantes de la reingeniería institucional que cabe para la empresa respectiva, considerando la mejor estrategia dentro de varias opciones: (i) conversión en corporación con mayoría accionaria del Estado; (ii) reconstitución como sociedad anónima mixta (SAM); (iii) privatización; (iv) liquidación; (v) institucionalización de cargos y fortalecimiento del gobierno corporativo, enmarcado en plan de reestructuración con objetivos para 5 y 10 años y con procesos de evaluación y selección del personal realizado por una firma especializada e independiente.

3.2 Ley de Protección a Minorías Públicas y Privadas

Esta ley sería aplicable a todas las sociedades anónimas mixtas, estableciendo que, independientemente de su porcentaje de participación, el accionista minoritario público o privado, según sea el caso, tendrá derecho a nombrar a un director de la SAM. Esto último incluso en el caso de que el accionista minoritario tenga una sola acción de la SAM. Adicionalmente, debería establecerse que para ciertas decisiones será necesario contar con el voto del director en minoría; por ejemplo, en cuestiones de remuneraciones y beneficios de ejecutivos, celebración de contratos con empresas públicas proveedoras de bienes y servicios, compra/venta de activos fijos que superen un determinado monto, contratación de deudas financieras, condiciones de pago otorgadas a clientes, etc.

El objetivo de esta norma es proteger los derechos de las minorías accionarias y, con ello, reforzar su capacidad de fiscalización e incidencia en las decisiones de los directorios empresariales.

3.3 Ley de Gestión y Venta de Activos

El objetivo principal de esta ley es viabilizar la transferencia de activos de las empresas estatales pequeñas y medianas con déficits recurrentes o cuyas actividades productivas no cumplen objetivos económicos y sociales relevantes. Esta ley deberá encomendar a un Comité Interministerial la decisión respecto de la modalidad y condiciones de traspaso de dichos activos sea al sector privado, sea a los gobiernos departamentales que lo soliciten, sea a los trabajadores de las empresas. Las decisiones deberían basarse en los resultados de evaluaciones técnicas, administrativas y financieras efectuadas a las empresas.

3.4 Fortalecimiento de las entidades financieras del Estado

El BDB y el Banco Unión son entidades controladas por el Estado y cuya misión primordial es fortalecer el sistema financiero y promover el desarrollo productivo. El BDP surgió como banca de segundo piso, pero en su trayectoria ha ido cumpliendo roles de banca de primer piso. El Banco Unión, por su parte, se ha desarrollado como un grupo financiero, que comprende a las entidades Univida, Unibienes, Valores Unión y SAFI Unión; entidades a las cuales se les ha delegado el monopolio de gestionar seguros como el SOAT, la contratación de seguros para el Estado y sus empresas, la realización de operaciones en el mercado de valores y la administración de los fondos de inversión cerrados que eran administrados por la SAFI del ex grupo financiero Fossil, entre otras. Las medidas que proponemos son:

- a) Realización de un trabajo muy profesional de evaluación del BDP y del Banco Unión, para determinar la situación financiera de estas entidades, incluyendo el estado real la cartera crediticia, los fondos en fideicomiso y otros programas relevantes.
- b) Con base en este estudio, se deberá tomar las medidas aconsejables para la recuperación efectiva de la cartera crediticia. Esto permitirá eventualmente asignar los recursos en nuevas líneas de crédito, principalmente para apoyar el programa de transformación productiva.
- c) El BDP tiene también el desafío de gestionar nuevos financiamientos externos, como fondos verdes y otros, que podrían traducirse en nuevas líneas de crédito para proyectos de transición energética, electrificación del transporte y otros similares, así como para el desarrollo de mecanismos de garantías para las pequeñas y microempresas.
- d) El Estado deberá buscar transferir una parte minoritaria de su participación accionaria tanto en el BDP como en el Banco Unión.

III. EMPRENDIMIENTOS MINEROS EN CURSO²⁸

La empresa New Pacific Metals. Compañía canadiense centrada en la exploración y desarrollo de metales preciosos, cuenta con una exploración avanzada de la mina de plata Alcira (denominada Silver Sands), en el departamento de Potosí. La inversión prevista es de US\$ 308 millones y se estaría iniciando la explotación de plata en 2025. Se anticipa la generación de más de 300 puestos de empleo directos y aportes por US\$ 60 millones en regalías e impuestos. New Pacific Metals cuenta como principales accionistas a Silvercorp Metals Inc. (uno de los productores de plata primaria más grandes de China), y Pan American Silver (que opera la mina San Vicente en Bolivia, por varios años). Además de la mina Alcira, New Pacific tiene prospectos exploratorios en Carangas (Oruro) y Silverstrike (al suroeste de La Paz).

Elores Resources Ltda. Compañía canadiense de exploración y desarrollo minero con una cartera de propiedades de oro y metales básicos en Bolivia, Perú y Quebec (Canadá). Elores Resources compró una participación mayoritaria en la mina Iska Iska, un complejo polimetálico de plata-estaño, en la provincia Sud Chichas – cerca de Tupiza, Potosí. Esta empresa ha trabajado por cerca de 3 años para evaluar el potencial de la mina en términos de estaño, plata y otros minerales en menor escala. La estimación inicial de recursos minerales inferidos de 670 millones de toneladas contiene 1,150 millones de onzas de plata equivalente in situ. El reto después de lograr certificar tal potencial será lograr inversiones para la explotación a escala.

Andean Precious Metals. Compañía canadiense propietaria de la planta de procesamiento de óxidos de San Bartolomé (operada por Empresa Minera Manquiri desde 2008), con una capacidad de producción de 5.500 toneladas por día. Tendría planes de continuar e incluso expandir las operaciones de la planta, negociando nuevos contratos con cooperativas locales para procesar mineral de alta ley.

Bocana Resources Corp. La compañía, con base en Canadá, ha venido negociando la compra de activos y derechos de Inti Raymi. Se conoce que ha iniciado revisiones geológicas de varios activos dentro del proyecto Kori Pakaska propiedad de Inti Raymi. En 2022, varias otras empresas adelantaron evaluaciones de este mismo proyecto. El Proyecto incluye concesiones privadas, que incluyen dos antiguas minas a cielo abierto, vertederos y depósitos de relaves. Más allá del potencial a corto plazo de los relaves y los vertederos de desechos superficiales de baja ley, la referida compañía alienta la expectativa de la existencia de extensos recursos históricos, basados en pruebas de perforación, y situadas debajo del tajo abierto original de Kori Kollo.

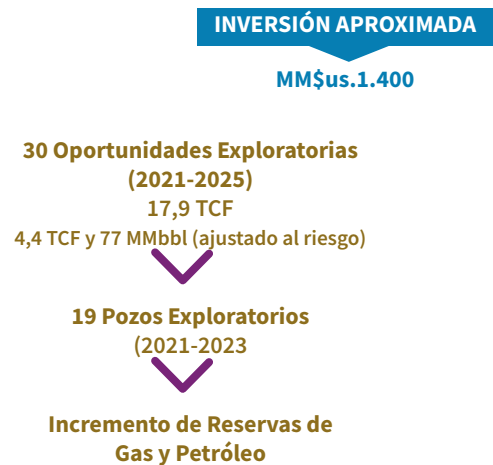
Empresa Minera Paititi (EMIPA). Empresa constituida en Bolivia como subsidiaria de Orvana Minerals Corp. (compañía pública canadiense listada en el Mercado de Valores de Toronto). EMIPA posee derechos mineros sobre el yacimiento Don Mario-Las Tojas, en la región de Chiquitos del departamento de Santa Cruz. Durante varios años EMIPA se abocó a desarrollar la explotación de Don Mario y su depósito polimetálico (Cu, Au, Ag, Zn, Pb, Bi), abriendo una perspectiva prometedora para la exploración de los ricos recursos geológicos del Precámbrico Boliviano. EMIPA ha diseñado un proyecto para la explotación de óxidos de plata, oro, zinc, con una inversión estimada de más de USD 100 millones, y para cuyo financiamiento ha colocado bonos en la Bolsa Boliviana de Valores.

²⁸ Esta relación está basada en la publicación de la Fundación Milenio: *Estudios sobre la minería de Bolivia, Serie Análisis No 38*, septiembre de 2024; <https://fundacion-milenio.org/>

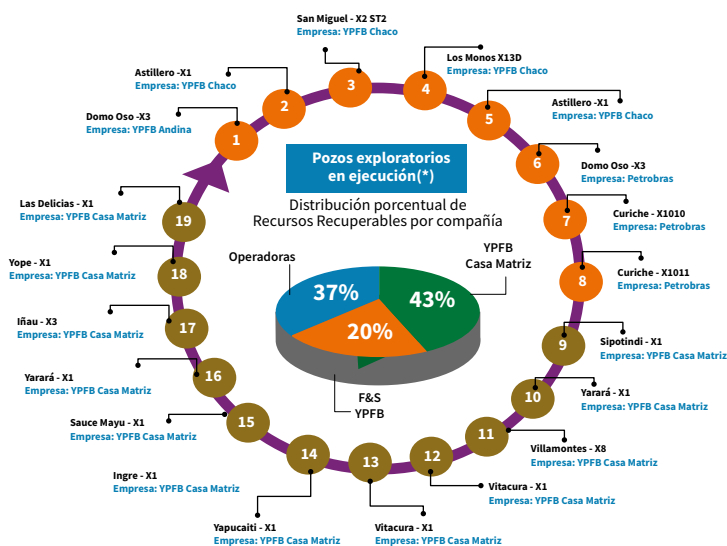
Minera San Cristóbal. Subsidiaria de la empresa minera canadiense San Cristobal Mining Inc., produce concentrados de zinc, plata y plomo. El yacimiento de San Cristóbal está situado en provincia Nor Lípez del departamento de Potosí, y es considerado el principal emprendimiento minero de Bolivia, el sexto productor más grande de zinc y el cuarto de plata a nivel mundial. La compañía proyecta expandir la vida útil del yacimiento, con nuevas inversiones, que incluyen un proyecto de óxidos, además de desarrollar un nuevo emprendimiento en el yacimiento “Isidorito”, situado al sur de su área de operaciones. ■

ANEXO IV

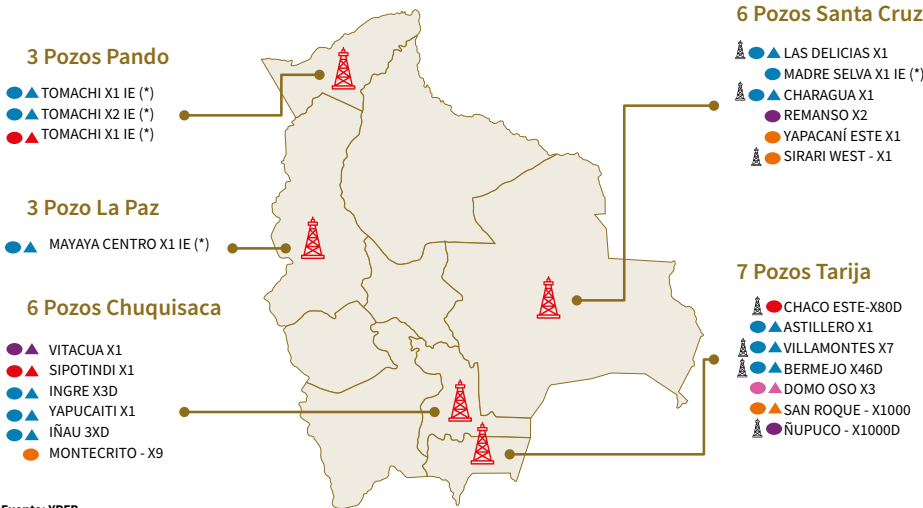
PLAN DE REACTIVACIÓN UPSTREAM 2021-2025



* Incluye Leads y Prospectos en ejecución y con inicio de ejecución hasta el 2023
Fuente: YPFB



POZOS EXPLORATORIOS ESTRATIGRÁFICOS PROGRAMADOS EN LA GESTION 2024



Fuente: YPFB

ESTADO DE LOS POZOS

- 3 Proyectos aprobados
- 4 En contratación y actividades previas a la ejecución
- 13 Proyectos en ejecución
- 3 Proyectos concluidos, en abandono temporal
- 1 Fuerza Mayor

23 POZOS PROGRAMADOS PARA EL 2024
14 POZOS DE YPFB CASA MATRIZ
5 POZOS DE EMPRESAS FILIALES Y SUBSIDIARIAS
4 POZOS DE EMPRESAS OPERADORAS

12 PROYECTOS NUEVOS EN GESTIÓN

PLAN BICENTENARIO

Para vencer la crisis
y construir el futuro

PARA ABRIR EL DIÁLOGO

El Bicentenario encuentra a Bolivia sumida en una crisis profunda, que se despliega en varios planos, y con muchos nubarrones en el horizonte. A la vez, los signos de inestabilidad económica e incertidumbre geopolítica global afectan al conjunto del mundo. El Plan Bicentenario parte de la premisa de que todos esos frentes --económico, social, ambiental y político-- forman hoy un solo nudo; desatarlo exige acciones simultáneas y coherentes.

Se sabe que las crisis abren oportunidades. Y los pueblos sabios saben aprovechar estas circunstancias para revitalizarse, transformarse, reinventarse. El reto de los bolivianos es salir fortalecidos y renovados. Pero no solo por un acto de fe, sino por la capacidad de identificar sus causas profundas y por la lucidez de hallar el mejor camino posible de atravesar este momento neurálgico con acciones eficaces, con inteligencia estratégica y con visión de futuro.

La Fundación Milenio, en su papel de productor de conocimiento y promotor del debate público informado, se complace en poner a consideración de la sociedad boliviana, la propuesta de un programa de gobierno -**Plan Bicentenario. Para vencer la crisis y construir el futuro**- producido y presentado por un distinguido elenco de investigadores y especialistas en políticas públicas y de desarrollo.

Nuestro propósito es que esta propuesta, junto con otras, contribuya a un diálogo intelectual y político de alto nivel sobre las políticas de gobierno y las reformas institucionales que Bolivia necesita encauzar en los próximos años. Y para que el cambio político que se avecina esté acompañado de nuevas ideas, estrategias claras, planteamientos y herramientas técnicas consistentes que los gobernantes y decisores políticos necesitarán en su desafiante tarea.

