

Lineamientos para un modelo no ortodoxo  
de crecimiento que nos libere del extractivismo



Enrique Velasco Reckling

Lineamientos para un modelo  
no ortodoxo de crecimiento  
que nos libere del extractivismo

© Enrique Velasco Reckling, 2025  
© Fundación INASET, 2025

Primera edición: julio, 2025

D.L: 4-1-4843-2025  
ISBN: 978-9917-34-128-4

Producción:  
Plural editores  
c. Jacinto Benavente N° 2255  
Teléfono: 2411018 / Casilla 5097 / La Paz, Bolivia  
e-mail: plural@plural.bo / www.plural.bo

*Impreso en Bolivia*

# Índice

Presentación .....	7
1. Introducción .....	11
2. Un siglo de estancamiento .....	15
3. Los discursos ideologizados se imponen a la realidad .....	19
4. Las opciones en las elecciones nacionales 2025 .....	23
4.1 Planes de gobierno: malos diagnósticos y soluciones equivocadas .....	23
4.2 Las prioridades para iniciar la gran transformación estructural .....	25
5. Las causas que explican la realidad.....	29
6. ¿Qué determina el crecimiento sostenido de la economía? .....	33
7. Empleo productivo como factor clave del crecimiento económico .....	39
8. Empleo Digno: base del desarrollo humano-productivo .....	45
9. Marco conceptual y bases para un Plan de Acción 2025-2030.....	51

9.1	Síntesis del contexto dominante para las elecciones generales 2025.....	51
9.2	Bases de un Plan de Acción No Ortodoxo (para salir del extractivismo).....	53
9.3	Lineamientos básicos del Plan de Acción .....	56
9.4	La Industria Manufacturera .....	58
9.4.1	Mercados .....	58
9.4.2	Productividad, Competitividad y Cultura Social Productiva.....	59
9.4.3	Rubros productivos prioritarios para la creación de valor agregado y empleo.....	60
9.5	Pacto Social Productivo: Estado, Empresa, Empleados (E3).....	61
9.6	Apuntes sobre el Turismo.....	65
10.	Las Autonomías: Institucionalidad para la Competitividad .....	67
10.1	El financiamiento de las autonomías. ....	68
10.2	Estructura, roles y funciones .....	69
10.3	Competencias autonómicas .....	70
11.	Apuntes finales: la teoría económica ortodoxa es insuficiente .....	73

# Presentación

Bolivia enfrenta la realidad de una de las peores crisis –si no la peor, en el último siglo. En 20 años, ha agotado las reservas probadas de gas que alimentaron el período de mayor auge económico, y hoy no tiene capacidad para importar los combustibles líquidos que diariamente requiere el aparato productivo, el transporte y las familias.

Asediados por incendios apocalípticos de nuestros bosques; por la destrucción de nuestros ríos y acuíferos; por el avasallamiento total a nuestro mercado interno por irracionales políticas monetarias, fiscales, y productivas; la pérdida de valores éticos, ciudadanos y humanos; la desinstitucionalización del Estado; y, en fin, por la falta de una mínima visión compartida de futuro, enfrentamos una situación de alta vulnerabilidad, y avanzamos por el camino hacia un estado fallido.

En estas condiciones, las diez candidaturas que se presentan para las próximas elecciones, ofrecen agendas que, en el fondo, son “más de lo mismo”: austeridad, reducir el déficit fiscal y frenar la inflación, y una amplia serie de ofertas que serán imposibles de cumplir si la economía no es capaz de generar los recursos que requieren las ofrecidas transformaciones en educación, salud, industrialización, etc.

Resolver las dos grandes preocupaciones que hoy nos ocupan – falta de combustibles y de dólares, dependerá de que se conozca, a detalle, la realidad económica del gobierno a corto plazo (ingresos por exportaciones de empresas públicas, servicio de la deuda, importaciones esenciales, etc.). Se puede anticipar que el gobierno contará con algún grado de “tolerancia social” a las medidas de ajuste en estos temas por el agotamiento social en las “colas”. Pero alimentar y fortalecer esa tolerancia será crucial

para enfrentar y resolver estructuralmente la crisis, especialmente en aquellos aspectos que más directamente afecta a los hogares.

En INASET, creemos que esta severa crisis es la gran (¿y última?) oportunidad de romper con el extractivismo y desafiarnos a emular, en el contexto actual, lo que hicieron sociedades como la coreana desde fines de los años 1950, para pasar, de estar entre las más pobres del mundo, a codearse con las sociedades más productivas en menos de dos generaciones.

Desde esta perspectiva propositiva, esta publicación, elaborada por Enrique Velazco, Director Ejecutivo de INASET con el equipo técnico de la Fundación, actualiza los temas tratados hace tres décadas en las instancias de diálogo y reflexión social que propiciamos a lo largo de nuestros casi 40 años de servicio al país. Su propósito es actualizar y aportar datos y argumentos que contribuyan a una seria reflexión sobre la importancia capital de la próxima gestión de gobierno para sacar a Bolivia del actual camino extractivista que nos ancla al subdesarrollo.

Esta entrega recapitula someramente el comportamiento y las consecuencias sociales del crecimiento de la economía boliviana en el contexto latinoamericano. Somos una de las tres economías más pobres de América Latina a pesar de ser un país generosamente dotado con recursos; la política, lejos de intentar un análisis serio de la realidad en la perspectiva de ofrecer soluciones, se entrapa en falsos debates en los que la ideologización y los slogans disfrazan la realidad.

Específicamente, destaca que los planes de gobierno ofrecidos, comparten un mismo diagnóstico errado por lo que, las soluciones que proponen, están equivocadas respecto a lo que la sociedad requiere y lo que es posible –y necesario, hacer. En este sentido, ofrece un diagnóstico alternativo respecto a las causas que nos han conducido a la situación actual, y redefine los problemas que debemos enfrentar.

Muestra que el crecimiento sostenido y sostenible de la economía no depende de metas de inflación o de déficit fiscal, sino de la cantidad de empleo y de su productividad. Sobre esta base conceptual, propone las bases de un modelo no ortodoxo de desarrollo que ofrece las soluciones estructurales que han sido esquivas para Bolivia en el último siglo.

A título ilustrativo de la ruta crítica que el modelo define, en lugar de contraer la economía con las medidas de austeridad que todas las candidaturas consideran inescapables, el trabajo cierra mostrando brevemente la secuencia de las acciones que se deberían realizar para elaborar una estrategia que permita, al próximo gobierno, adoptar medidas destinadas a estimular la demanda interna, logrando para ello tasas anuales de crecimiento superiores al 5%.

Con este enfoque esencialmente ilustrativo, sugiere medidas para recuperar, en industria, turismo y agropecuaria, los empleos con productividades comparables a la media de América Latina, que serían suficientes no solo para evitar una recesión, sino para recuperar tasas de crecimiento sólidas para los próximos 5 años, en un marco estratégico extendido a mediano y largo plazo.

Siguiendo el propósito ilustrativo del trabajo, menciona los ejercicios realizados para identificar los rubros en los que la industria manufacturera podría ofrecer las mejores opciones para recuperar empleos productivos; medidas para recuperar el mercado interno y la capacidad de consumo de los hogares; los términos de una nueva agenda de relacionamiento Estado-empresa-empleados (E3) que debería permitir el aumento de la productividad y de la demanda agregada; las transformaciones institucionales para una competitividad pro-producción y empleo; y la reconfiguración de las autonomías recuperando el sentido de subsidiaridad y la realidad de que, el desarrollo –por ejemplo en turismo, nace en lo local.

Por supuesto, no es un trabajo completo, ¡lejos de eso!, es solo una señal de tránsito que muestra la dirección correcta. A tiempo de destacar la importancia de los temas que INASET propone al país, resalto también el inédito proceso de reflexión, compartida y sistemática, que ha permitido traducir las inquietudes y expectativas de miles de personas, en propuestas formales de políticas públicas. Es un buen ejemplo de participación social para profundizar la democracia efectiva.

Sin embargo, el propósito de nuestra Fundación no es imponer nuestras ideas y sus resultados. Las ofrecemos como provocaciones para el debate porque las sabemos bien sustentadas, de manera que, descartarlas, supondrá sustituirlas con mejores argumentos y mayor coherencia conceptual. De ser este el caso, no hay duda que todos saldremos ganando.

Rubén Romero del Castillo  
Presidente de INASET

La Paz, mayo de 2025



# 1

## Introducción

Las elecciones generales de 2025 tienen una especial relevancia porque el Estado extractivista ha llegado a una crisis estructural y, ojalá, terminal. Como nunca antes, el agotamiento de las reservas disponibles de gas ha gestado una crisis generalizada, a pesar que todavía persisten actividades extractivas en minería y en la agricultura extensiva.

El presente Ensayo plantea que, el extractivismo como modelo económico dominante, es la razón central para que Bolivia se hubiera estancado en su desarrollo relativo a la realidad de América Latina.

Argumenta, en consecuencia, que, para reincorporarnos al contexto mundial con una opción real de desarrollo, Bolivia debe salir del extractivismo; y que la crisis ofrece la oportunidad para romper con ese bicentenario modelo, sobre la base de evidencias concretas que, demuestran, su incapacidad de generar las condiciones básicas de desarrollo humano.

En este sentido, 100 años de extractivismo han resultado en que, el ingreso por persona de los bolivianos, caiga de ser comparable al del promedio latinoamericano en 1925, a un 40% de ese promedio en la actualidad.

Dado nuestro enorme acervo de recursos naturales y la demostrada capacidad de trabajo de las y los bolivianos, implica que la causa está en malas políticas aplicadas por malos políticos.

A pesar de amplias evidencias sobre el carácter estructural de la crisis, no existe un debate real entre políticos para buscar soluciones; la ciudadanía solo está expuesta a intercambios entre posturas atrincheradas en discursos ideologizados, impermeables a la problemática real.

Muestra que el modelo económico vigente desde 2006, aunque discursivamente alineado con la izquierda anti neoliberal, desde la perspectiva

de los hogares y de la calidad del desarrollo, ha tenido peores resultados que los obtenidos en el llamado período neoliberal (1985-2005).

Propone un esquema de relaciones que explicaría por qué la mentalidad extractivista es la causa que frenó la diversificación productiva a lo largo de los últimos 100 años, al margen de la alineación ideológica de los gobiernos de turno. Específicamente, califica a Bolivia como “un Estado anti-emprendedor, con institucionalidad disfuncional para el desarrollo productivo, inclusivo y sostenible”.

Reconoce que, el factor común en todos los modelos económicos aplicados en Bolivia desde mediados del siglo pasado, es el rol central del capital como factor determinante del ritmo y de la tasa del crecimiento.

Presenta, como evidencia en contrario, los resultados de investigaciones realizadas en INASET a los datos de la economía de los Estados Unidos desde 1929 hasta el presente; los resultados son concluyentes: la tasa de crecimiento del PIB no correlaciona con el crecimiento de la inversión, pero puede ser exactamente reproducida sumando las tasas de crecimiento del empleo, de la remuneración promedio al trabajo, y de la distribución primaria del ingreso.

Sobre esta base, partiendo del empleo digno como objetivo meta de las políticas de desarrollo, reconfigura el esquema relacional. Concluye que, para un desarrollo con base en el empleo productivo, son necesarias transformaciones estructurales para desarrollar el mercado, mejorar la productividad, y construir una competitividad social a partir de visiones compartidas de desarrollo humano, productivo y sostenible.

El esquema reconfigurado muestra que, buscar nuevamente los equilibrios macroeconómicos en lo fiscal y monetario como objetivo inicial –meta común de las propuestas de planes de gobierno que coinciden en el diagnóstico déficit → emisión → inflación, no es la solución para la crisis: la tarea es reactivar la economía real de forma inmediata, dotando a los hogares de ingresos que les otorguen la capacidad de demanda, que induzca el uso pleno de la capacidad instalada del aparato productivo, con el consiguiente aumento del empleo productivo y de su productividad.

A partir de este lineamiento básico, muestra que, con metas razonablemente realistas para la cantidad de empleo y su productividad, sería posible alcanzar tasas de crecimiento superiores al promedio de los últimos 20 años. La meta de crear, sosteniblemente, empleo productivo, es la forma más directa para reducir pobreza y desigualdad. Pero, cómo hacerlo, es muy complejo en un Estado anti-emprendedor, institucionalmente disfuncional para el desarrollo productivo, inclusivo y sostenible, que hoy caracteriza a Bolivia.

En este contexto, como reflexión contra el simplismo extremo con el que se promocionan las propuestas electorales hasta ahora, el documento desarrolla con mayor detalle las acciones que serían necesarias para crear el empleo que la sociedad necesita, y para tener un ritmo de crecimiento suficiente como para revertir las actuales tendencias.

Establece, a título nominal, como condiciones necesarias previas para superar la crisis, justicia confiable, y diseñar estrategias viables para contar con energía necesaria (eliminar subsidios total o parcialmente), la reprogramación de la deuda externa, y tener acceso básico a divisas.

Sugiere 12 medidas sobre las que sería útil tener idea del nivel de apoyo social antes de las elecciones o, en su defecto, que serían parte de un Referendo Consultivo inicial que otorgue legitimidad a las medidas necesarias, a fin de controlar a las “minorías eficaces” que generan conflictividad social inducida por intereses políticos y personales.

Considera puntualmente, para ilustrar la complejidad e integridad de las tareas necesarias:

- a. la industria manufacturera (más turismo y agropecuaria), sector con capacidad inmediata de crear empleo con productividad comparable al promedio de América Latina; y,
- b. la necesidad de serios ajustes a las actuales *autonomías dependientes*: su financiamiento, estructura, competencias, roles y funciones.

*A lo largo del documento, hay vínculos a estudios disponibles en [www.fundacioninaset.org](http://www.fundacioninaset.org) que sustentan las opiniones vertidas. Invitamos a ciudadanía, académicos y políticos, a debatir sobre estos temas para no repetir las elecciones desinformadas que tanto daño nos han ocasionado.*

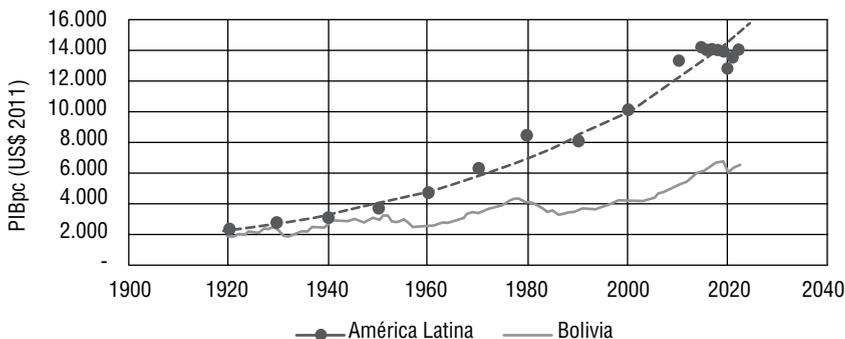


## 2

# Un siglo de estancamiento

Bolivia, en 1925, tenía un ingreso por persona –PIB per cápita– comparable al del promedio de América Latina. En el siglo transcurrido, nuestro PIBpc cayó a menos del 40% del promedio regional, lo que nos ubica hoy entre las tres economías más pobres de Latinoamérica.

**Figura 1**  
**Crecimiento del PIBpc: Bolivia y América Latina**



Países que en 1950 tenían PIBpc comparable o inferior al boliviano, llegaron al Siglo XXI en mejores condiciones: el PIBpc en Malasia, Indonesia, Irlanda y España, aumentó entre 5 y 8 veces, el de Japón y China unas 18 veces y, finalmente, Corea del Sur y Taiwán, más de 25 veces.

Bolivia tiene recursos naturales en gran cantidad y variedad, y, las/ los bolivianos, muestran también una alta capacidad de trabajo donde vayan en el exterior. Entonces, ¿por qué el desarrollo boliviano se ha

estancado respecto al resto del mundo, y muy especialmente respecto a la América Latina, región con la que compartimos riquezas naturales e idiosincrasia?

En general, el “desarrollo” nos ha sido un objetivo muy elusivo a pesar que experimentamos pendularmente con varios sistemas políticos –dictaduras, democracia o caudillismo, y con modelos económicos alineados al capitalismo de Estado, a la economía social de mercado, al neo-liberalismo, y, desde 2006, hacia el Socialismo del Siglo XXI (SSXXI)

Dos décadas después, en los que la economía boliviana disfrutó de inéditos ingresos (más de \$us 60.000 millones) gracias a un también inédito contexto externo favorable, llegamos al 2025 no solo con las arcas vacías –otra vez, sino con la justicia y la institucionalidad destruidas, y sin ideas sobre cómo reponer las reservas de gas agotadas o sustituir el gas natural por otra fuente de rentas que permita sostener el funcionamiento de la economía a corto plazo.

Al cumplir el Bicentenario, la situación económica boliviana en 2025, sin duda, enfrenta serios peligros en términos reales. Argentina dejó de importar gas y se agotan las reservas probadas; se esperan serias dificultades para mantener el subsidio a los carburantes que importamos a un ritmo anual de 2.500 millones de dólares; las reservas internacionales netas en divisas han caído a 100 millones de dólares, afectando la capacidad de importar insumos, lo que ya se refleja en caída de la producción, y en el aumento de precios con amenaza de tendencias inflacionarias.

Pero el negativo panorama no se limita a dificultades macro. Apenas 15% de la PEA accede a un empleo formal, en tanto que el 85% engrosa el “cuenta-propismo obligado” que implica precarias ocupaciones en comercio y servicios, y que, con pocas excepciones, generan ingresos (rentas) muy cercanos a la línea de pobreza. Los servicios públicos en la salud, educación y seguridad social a largo plazo, son también cada vez más insuficientes y deficientes, ámbitos en los que, la brecha con nuestros vecinos, se amplía aún más que la mencionada brecha en los ingresos por persona.

¿Qué pasó esta vez? ¿Por qué más de sesenta mil millones de dólares “extras” no nos colocaron en ruta al desarrollo sostenible? Si tenemos una gran cantidad de recursos naturales y gente con alta capacidad de trabajo, la causa debe estar en malas políticas adoptadas por malos políticos o, en el mejor de los casos, “buenas políticas, para problemas equivocados”.

Desde 2006 se acelera la precarización del empleo, lo que reduce la productividad, el valor agregado y la remuneración al trabajo, y, en consecuencia, la capacidad de consumo de los hogares; se compensa la

menor capacidad de demanda, con oferta de bienes importados, gracias al sobrevaluado tipo de cambio y a una alta tolerancia al contrabando, mientras el aparato productivo interno es agobiado por la presión recaudatoria fiscal y una buro-parásito-cracia que supera todos los límites precedentes.

Pero, menos producción tiene como efecto último, el deterioro de la calidad social que se espera del comportamiento de la economía: persisten y, de hecho, se agudizan, las condiciones que deterioran lo que las personas asocian con el “vivir bien”: oportunidades de empleo e ingresos hoy, seguridad en una vejez digna mañana, y un mejor futuro posible para los hijos.

Pero la mirada de políticos y académicos está fija en los “equilibrios macroeconómicos”, de manera que los temas que nutren titulares y discusiones políticas sobre la economía están en el déficit, las RIN, el tipo de cambio, la inflación, etc., temas que no son relevantes como origen de los problemas en tanto *son las consecuencias* del mal manejo de la economía.

No se trata solo de una sucesión de errores cometidos en pro de metas políticas, sino de la sistemática y consciente construcción de una “institucionalidad disfuncional” para el desarrollo productivo que adopta permanentemente nuevas formas en función de intereses, y de la cada vez más evidente falta de objetivos estratégicos de desarrollo en la sociedad.

Nada de esto habría sucedido en una sociedad consciente de la disfuncionalidad del proceso político para el desarrollo social sostenible a mediano y largo plazo: después de todo, en todos los momentos electorales democráticos, ha sido “el pueblo” quien eligió a los gobernantes.

Descartando un consciente “suicidio político colectivo”, la explicación más plausible es que, una mayoría del electorado, no tiene claridad sobre qué esperar como desarrollo –no tenemos una visión compartida de desarrollo, y, menos aún, de entender qué frena u obstaculizan el desarrollo. En consecuencia, su voto se orienta por afinidad regional o simpatías personales antes que por la pertinencia de las propuestas de políticas que puedan ofrecer los candidatos.

Se completa entonces la trilogía que nos condena al subdesarrollo: malos políticos, malas políticas, y electores que, por desinformación o por buena fe, apoyan ofertas electorales y “planes de gobierno” diseñados para cautivar electores, pero no son pertinentes para eliminar las causas estructurales que perpetúan las condiciones de subdesarrollo que se manifiesta en pobreza, marginalidad e inequidad.

*De persistir este entronizado mecanismo, la sociedad boliviana tiene mucho que perder en las elecciones generales del 2025. Si el voto ciudadano se orienta,*

*una vez más, por afinidades regionales o simpatías personales antes que por la pertinencia de las propuestas respecto a los problemas reales que enfrentamos, la crisis económica y la conflictividad social se acentuarán. Un siglo de historia muestra que “la política” no ha estado a la altura. Es pues hora que la gente muestre el camino en función de una visión de desarrollo centrada en el bienestar de la gente.*

### 3

## Los discursos ideologizados se imponen a la realidad

El MAS, en 2006, aplicó al país su Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MESCP) como alternativa socialista al neoliberalismo que, de 1986 a 2005, había “oprimido a los pobres y empobrecido a la nación al entregar nuestros recursos naturales a los intereses capitalistas”: ¿qué muestra la realidad?

En una serie de comparaciones del desempeño económico entre 2006 y 2023 respecto a 1990-2005, INASET ha encontrado, con las cifras y datos oficiales disponibles, que:

1. El “milagro boliviano” que habría logrado el MESCP no es tal: nos mantenemos a la cola de América Latina sin converger hacia la media latinoamericana del ingreso por persona.  
*[http://www.fundacioninaset.org/ensayos/?Cuan real es “el milagro de la economía boliviana”?](http://www.fundacioninaset.org/ensayos/?Cuan+real+es+el+milagro+de+la+economia+boliviana)*
2. Estructuralmente, los hogares han sido los más afectados por la deteriorada distribución primaria del ingreso: la remuneración al trabajo cae del 36% del PIB en 2000, al 26% en 2014.  
*[https://www.fundacioninaset.org/ensayos/El crecimiento del PIB no garantiza bienestar para las familias](https://www.fundacioninaset.org/ensayos/El+crecimiento+del+PIB+no+garantiza+bienestar+para+las+familias)*
3. La economía creció por el sector externo (exportaciones) mientras que el consumo de los hogares –el componente mayor en las cuentas del gasto, se redujo del 73% al 63% del PIB.  
*[https://www.fundacioninaset.org/ensayos/Demanda interna y bonanza del consumo: ¿por buen camino?](https://www.fundacioninaset.org/ensayos/Demanda+interna+y+bonanza+del+consumo:+zpor+buen+camino?)*

4. Sectorialmente, crecieron los sectores de actividad que menos deberían crecer: administración pública, impuestos y, especialmente, la intermediación financiera, llegando a superar los aportes de la economía real no extractiva.  
*[https://www.fundacioninaset.org/ensayos/Como el colesterol, el crecimiento puede ser bueno o malo](https://www.fundacioninaset.org/ensayos/Como_el_cholesterol,_el_crecimiento_puede_ser_bueno_o_malo)*
5. El crecimiento económico es desigual y episódico, tanto territorial como sectorialmente: muestra la ausencia de una visión de desarrollo que oriente un desarrollo productivo inclusivo.  
*[https://www.fundacioninaset.org/ensayos/El crecimiento, sectorial o regional, es muy caótico y desigual](https://www.fundacioninaset.org/ensayos/El_crecimiento,_sectorial_o_regional,_es_muy_caotico_y_desigual)*
6. Bolivia es el líder mundial de informalidad laboral y precariedad del empleo: bajo el eufemismo de “empresariado”, se oculta al cuentapropismo obligado que condena a más del 80% de la PEA a condiciones de autoexplotación laboral que genera ingresos de mera sobrevivencia.  
*[https://www.fundacioninaset.org/ensayos/Empleo digno, condición para el crecimiento con desarrollo](https://www.fundacioninaset.org/ensayos/Empleo_digno,_condicion_para_el_crecimiento_con_desarrollo)*
7. El estado “quita más recursos” a las personas de los que distribuye en bonos: las transferencias en efectivo equivalen a un 15% del valor de las remuneraciones confiscadas por la deteriorada DPI (Distribución Primaria del Ingreso).  
*[https://www.fundacioninaset.org/ensayos/Persiste la pobreza, y el bienestar es más elusivo](https://www.fundacioninaset.org/ensayos/Persiste_la_pobreza,_y_el_bienestar_es_mas_elusivo)*
8. La reducción de la pobreza moderada y extrema es “de escritorio”, porque castiga la educación, la formalidad y el valor agregado.  
*[https://www.fundacioninaset.org/ensayos/La “redistribución del ingreso”, es en favor del Gobierno](https://www.fundacioninaset.org/ensayos/La_“redistribucion_del_ingreso”,_es_en_favor_del_Gobierno)*
9. El manejo fiscal-impositivo es un fuerte incentivo a la informalidad, y la causa más directa de la reducción del consumo productivo interno y de su capacidad de crear empleo digno.  
*[https://www.fundacioninaset.org/ensayos/¿Quién paga los Impuestos, y a quién benefician?](https://www.fundacioninaset.org/ensayos/¿Quien_paga_los_impuestos,_y_a_quien_benefician?)*
10. La financiarización ha tenido muy poco impacto directo en la diversificación productiva; benefició al sistema financiero, aumentando el endeudamiento y reduciendo el ahorro de los hogares.  
*[https://www.fundacioninaset.org/ensayos/Ganadores y perdedores de la financiarización de la economía](https://www.fundacioninaset.org/ensayos/Ganadores_y_perdedores_de_la_financiarizacion_de_la_economia)*

En síntesis, contrariamente al discurso anticapitalista y antineoliberal, los datos demuestran que el MESSCP acentuó los rasgos del capitalismo financiero que el neoliberalismo impulsa desde 1970, promovió el capitalismo salvaje al que se ha llegado en muchas actividades “informales” como el contrabando o el “extractivismo cooperativizado” e, incluso, ha mostrado retrocesos –respecto a la economía neoliberal de 1990-2005, en el desarrollo productivo, la diversificación del aparato productivo, y, entre otros, en la distribución primaria del ingreso.



## 4

# Las opciones en las elecciones nacionales 2025

### 4.1 Planes de gobierno: malos diagnósticos y soluciones equivocadas

Las propuestas de planes de gobierno, coinciden en que el problema a enfrentar, es la inflación originada en el descontrolado gasto del gobierno –mayor que sus ingresos por impuestos, lo que obligaría al Banco Central a “imprimir billetes” y prestarlos al gobierno para que mantenga el ritmo de gasto; el aumento de dinero circulante en la economía, llevaría inexorablemente a una demanda mayor a la oferta, lo que se traduciría en el aumento de precios: ¡inflación!

A partir de este diagnóstico como premisa, con más o menos matices, los planes de gobierno proponen reducir o eliminar el déficit, para lo que impondrían una agenda de austeridad que implica normalmente recortar gastos públicos: reducir personal, congelar salarios, eliminar o reducir subvenciones y subsidios, etc., fin para el que se consideran acciones complementarias como recuperar la independencia del Banco Central, reformar el sistema tributario, fortalecer el sistema financiero, etc.

Aunque tal grado de consenso en nuestro convulsionado ambiente socio-político sería una señal de esperanza, las malas noticias son que ni el diagnóstico es correcto, ni las soluciones propuestas son las idóneas. Además de las propias identidades contables sobre las que se sustentan las bases de la economía, un creciente número de nuevas evidencias –conceptuales y empíricas, invalidan el diagnóstico compartido de déficit → emisión → inflación:

1. El déficit fiscal es necesario para que el sector privado no financiero (empresas y hogares) invierta, consuma y ahorre (y condición para que la economía crezca): las cuentas nacionales determinan que, con un relativo equilibrio comercial ( $X_N \approx 0$ ), cada “peso” de déficit, se traduce en igual “peso” de ingreso para el sector privado, con lo que se estimula el crecimiento de la economía.
2. El gasto fiscal deficitario y el crédito bancario al sector privado introducen (crean) mucho más dinero a la economía que el circulante emitido por el Banco Central.
3. Por lo anterior, si el Banco Central no puede controlar la cantidad de dinero en la economía, no hay causalidad directa entre aumento de la base monetaria y la inflación.

**Figura 2**  
**El ingreso total en la economía es igual al gasto total**

$$\text{PIB Ingreso} = \text{PIB Gasto}$$

*Valor Agregado + Impuestos =*

$$= \text{Consumo privado} + \text{Gasto Público} + \text{Inversión} + \text{Exportación neta } (X_N = X-M)$$

Agrupando por sectores: privado interno, privado externo y sector público:

$$(\text{Ingreso} - \text{Consumo} - \text{Inversión})_{\text{priv int}} = (\text{Gasto} + \text{Inv} - \text{Impuestos})_{\text{púb}} + X_N (= -AE)$$

$$\text{Ahorro Privado Interno Neto (API)} + \text{Ahorro Privado Externo (AE)} = \text{Déficit}$$

Si  $AE \approx 0$ , el déficit público es “centavo a centavo” ahorro para el sector privado

*“De las políticas a la realidad hay mucho trecho”, Ensayos para el debate, [www.fundacioninaset.org](http://www.fundacioninaset.org)”*

La existencia de un déficit fiscal no conduce automáticamente a una mayor emisión monetaria ni a inflación. La relación depende de varios otros factores, como la credibilidad del banco central, las expectativas de inflación ante una situación económica descontrolada, si el financiamiento del déficit se realiza con emisión monetaria o mediante otros mecanismos (como emisión de deuda), etc. En economías con instituciones sólidas y políticas responsables, se mantienen déficits fiscales sin generar inflación significativa, incluso si hay una emisión de dinero mayor a la “normal”.

Entonces, aunque en el pensamiento económico ortodoxo existe una relación teórica entre déficit fiscal, emisión de moneda e inflación, en la realidad no hay una causalidad directa y automática en todos los contextos. El mensaje es que un déficit no es malo solo por ser déficit, ni que todo aumento de precios se deba a “mucho dinero tras pocos bienes”: el cambio en un precio de referencia (el dólar) podría explicar en gran medida la situación actual.

En esta realidad, las medidas de austeridad que el FMI recomienda para controlar procesos inflacionarios incluyen recortes de gasto público, aumentos de impuestos y reducción del déficit fiscal, con la intención de estabilizar la economía y reducir la inflación. Sin embargo, los efectos han sido variados y, en algunos casos, controvertidos. En general, las medidas de austeridad han llevado a una desaceleración económica o incluso a recesiones, debido a la reducción del gasto público y la inversión; la reducción del gasto se traduce en mayor precarización laboral, pérdida de empleos y recortes en programas sociales; los recortes en salud, educación y otros servicios públicos afectan la calidad de vida de la población, especialmente de sectores más vulnerables.

Pero, esa forma de austeridad impuesta, genera un justificado malestar social, protestas y pérdida de confianza en las instituciones, además de aumentar la desigualdad y la pobreza, veladas bajo el eufemismo de “empresendedorismo”. En este contexto, aunque las medidas logren reducir el déficit fiscal y estabilizar las finanzas públicas –lo que puede ser positivo para la confianza de los mercados en el corto plazo, normalmente acarrean efectos negativos en el crecimiento, el empleo y el bienestar social, cuestionando su conveniencia y su sostenibilidad a largo plazo.

En todo caso, centrar la atención en el déficit y en los equilibrios macro, no elimina las causas del estancamiento que mantiene a Bolivia entre las tres economías más pobres de la región: *la creciente brecha de capacidad de gasto (consumo) de los hogares* que jibariza el potencial de la demanda agregada interna como motor del crecimiento, desalienta inversiones para ampliar la oferta, mejorar la productividad y para crear empleo. La incapacidad estructural de la economía para crear empleo y generar valor, obliga a casi 90% de la PEA a refugiarse en el cuenta-propismo informal de sobrevivencia, que es el caldo de cultivo para la violencia –intra y extra familiar, el alcoholismo, la inseguridad ciudadana, la anomia social, etc.

Significa que Bolivia desperdicia su más valioso recurso como dinamizador del crecimiento: las enormes capacidades de trabajo y la creatividad de su gente. Esto no se recupera bajando el déficit, despidiendo empleados, congelando los salarios, fortaleciendo al sistema financiero o ajustando el sistema tributario para “equilibrar la macroeconomía”.

## **4.2 Las prioridades para iniciar la gran transformación estructural**

Hacia noviembre de 2025, momento en el que un nuevo gobierno asuma las tareas de guiar a la sociedad a través de una de las mayores crisis

en nuestra historia, habrá tareas inmediatas que, para entonces, serán inescapables: asegurar el abastecimiento de combustibles que, a su vez, depende del acceso a divisas (dólares); ambos factores, combustibles y divisas, afectan a los otros sectores económicos de muy diversas maneras.

Por falta de transparencia en el manejo de las cuentas públicas, y por la creciente inestabilidad política en medio oriente (que afecta los precios internacionales) es difícil estimar con realismo el escenario a enfrentar hacia fin de año. Como primera aproximación, son medidas iniciales: eliminar el contrabando al exterior; transparentar procesos de licitación, compra, transporte y distribución; y, revisar al alza los precios de la gasolina y diésel. Pero la posibilidad de eliminar el subsidio o el grado en el que se mantendría, está sujeta a que se conozca, a detalle, la realidad económica del gobierno a corto plazo (ingresos por exportaciones de empresas públicas, servicio de la deuda, importaciones esenciales, etc.).

Se puede anticipar que el gobierno contará con un alto grado de “tolerancia social” a las medidas de ajuste en el tema de los combustibles. Pero alimentar y fortalecer esa tolerancia será crucial para enfrentar y resolver estructuralmente la crisis, especialmente en aquellos aspectos que más directamente afecta a los hogares.

Por cierto, en este contexto, en lugar de imponer el desempleo o el congelamiento de los salarios como sacrificio adicional, el manejo de la crisis estaría enormemente facilitado desde la sociedad si desde el inicio se muestra un camino serio hacia el desarrollo productivo diversificado, inclusivo y sostenible, en el que el empleo digno y la capacidad de consumo de los hogares sean premisas.

Ese camino se inicia con la reconstrucción de la demanda agregada interna, muy en especial del consumo de los hogares que cayó de 80% del PIB en 1990 a 60% en 2022. Aumentar el consumo agregado interno implica generar empleo para recuperar el nivel de consumo de los hogares. Los flujos que alimentan la capacidad de consumo son la inversión productiva, el gasto público en consumo e inversión social, y las exportaciones; por el contrario, el ahorro, los impuestos, y las importaciones drenan recursos a esa capacidad (el consumo de los hogares aporta en ambos sentidos porque, lo que uno gasta, es ingreso para otro).

El ahorro (no gastar) o la falta de ahorro para gastar, reduce el gasto en consumo y aumenta el desempleo. Peor aún, en Bolivia buena parte del gasto en consumo interno (de los hogares) se sostiene con deuda privada: desde 2013, el incremento anual de la cartera de créditos es mayor al incremento del PIB de la economía real: el endeudamiento supera la capacidad de pago (otra crisis en ciernes desde 2014); por

intereses y comisiones, el sistema financiero resta hasta 4.000 millones de dólares por año a la capacidad de consumo de los prestatarios; impuestos internos (sin IDH), restan otros 5.500 millones de dólares, y la buro-parasito-cracia cuesta a la ciudadanía fácilmente 1.000 millones de dólares en tramitología y en los “incentivos”. Las importaciones han pasado de equivaler el 32% del consumo de los hogares en 2005, a más del 50% en 2023, quitando mercado para la producción nacional.

En resumen, en más de 50 años de concentramos en mantener equilibrios macro, hemos perdido cientos de miles de empleos productivos al restar miles de millones de dólares a la capacidad de consumo de los hogares. Es pues muy evidente –aunque la ortodoxia económica se esfuerza por ocultar, que las soluciones “por austeridad” que proponen las tiendas políticas en línea con el FMI, solo acentuarán los efectos estructurales de la crisis porque equivalen a seguir “pateando la lata”, como la han hecho casi todos los gobiernos en el último medio siglo.

Sin embargo, con objetivos y estrategias claras, sería posible reponer a corto plazo –si no de inmediato, varios miles de millones de dólares a la capacidad de consumo si existe claridad para llevar a delante, de inicio, una reforma tributaria y una adecuación de la intermediación financiera a las necesidades de desarrollo: usar impuestos como un medio de ingresos fiscales para el gasto discrecional, y la intermediación financiera como medio de garantizar utilidades sin contraparte en el desarrollo de verdaderas capacidades productivas, es confiscar ingreso a los hogares.

Como referencia, el crecimiento vegetativo de la población incorpora anualmente unas 125.000 personas al mercado laboral; como no más de 20.000 encuentran empleos dignos, el crecimiento de la economía no extractivista no llega a 2% por su productividad menor a \$us 4.000/año. Si, en 2026, nuestra economía crea (¿repone?) unos 40.000 empleos con la productividad del sector manufacturero formal (38.000 dólares por trabajador/año en 2017), el PIB podría crecer en 5% a 6% respecto al estimado para 2025; si desde 2027 se incrementa anualmente la meta de creación de empleo en 20.000 puestos de trabajo más que el año anterior con la productividad media de América Latina ( $\approx$  25.000 dólares), el crecimiento del PIB en 2030 sería del orden del 8% a 10%.

Estas son las ideas básicas sobre las que se sustentan las propuestas que desarrollamos en este Ensayo. Antes de describir los aspectos generales de la propuesta, revisamos brevemente un diagnóstico alternativo sobre las causas que configuran la realidad, y revisamos también –desde una perspectiva no ortodoxa, los factores que inciden y determinan el crecimiento económico.

Los datos precedentes muestran que, razonando fuera de la caja, hay caminos y es posible superar la crisis, con la enorme ganancia adicional de iniciar la ruptura con el extractivismo. Pero no es tan simple como soplar y hacer botellas: hay que patear el actual tablero. En siguientes entregas por este y otros medios, como aporte a un debate propositivo y abierto para superar la crisis, presentaremos las ideas que INASET ha generado en 40 años de compromiso con el desarrollo productivo boliviano.

## 5

# Las causas que explican la realidad

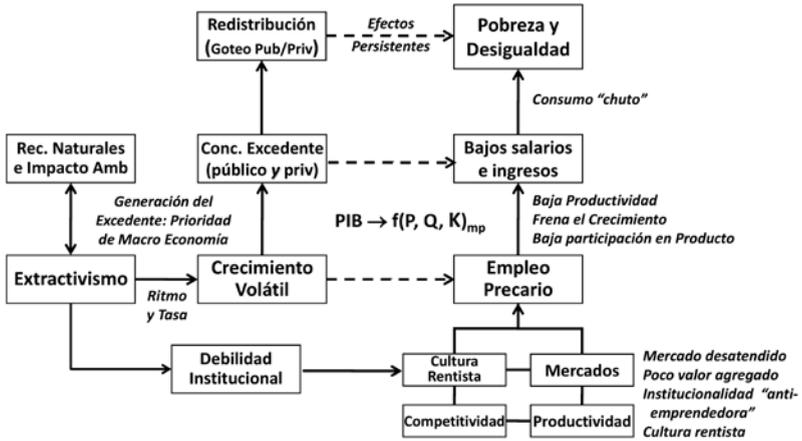
En todos los temas abordados para esbozar un diagnóstico de los efectos económicos y sociales de las políticas aplicadas desde 1985, es evidente la vinculación al extractivismo rentista como el marco conceptual que generó las “políticas deficientes” expuestas por los datos y la realidad. Más específicamente, apunta a la persistencia del patrón extractivista de crecimiento, como causa-raíz de la pobreza y la desigualdad estructurales, que se expresa en la precariedad del empleo y los ingresos, la baja productividad global, y la mala distribución del ingreso.

*[https://www.fundacioninaset.org/ensayos/Las bases de un nuevo paradigma de desarrollo](https://www.fundacioninaset.org/ensayos/Las_bases_de_un_nuevo_paradigma_de_desarrollo)*

Aplicando “la navaja de Ockham” al conjunto de evidencias expuestas (“la mejor hipótesis es la que mejor explica la realidad con menos supuestos teóricos”), construimos un esquema (Figura 3) que, partiendo del patrón extractivista como modelo mental, muestra relaciones de causalidad e identifica los circuitos de auto-reforzamiento que reflejan la realidad vigente y explican, estructuralmente, las causas de la pobreza con desigualdad.

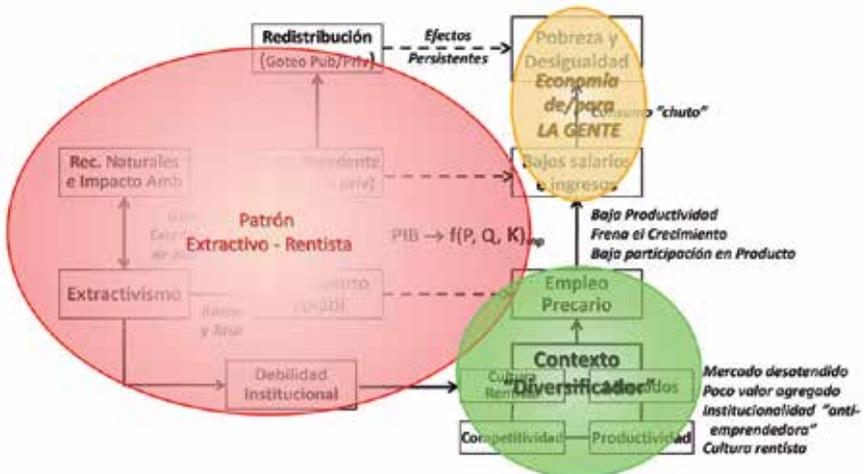
Para los gobernantes, la prioridad de las políticas ha estado concentrada en preservar el patrón extractivo-rentista que es la fuente y sustento del ejercicio del poder, entendido como el fin último de la actividad política.

**Figura 3**  
**Las Raíces Estructurales de la Pobreza y la Desigualdad**



Con esta prioridad, han configurado una institucionalidad que es funcional para el ejercicio rentista y clientelar del poder, pero disfuncional para promover la diversificación productiva que requiere condiciones de competitividad y productividad. En este marco, la burocracia desarrolló “estrategias extractivistas” para capturar rentas con el disfraz de servicios públicos. La “economía de y para la gente”, no pasa de discurso ocasional de campaña, mencionado sin mayor convicción.

**Figura 4**  
**Prioridades políticas en el extractivismo**



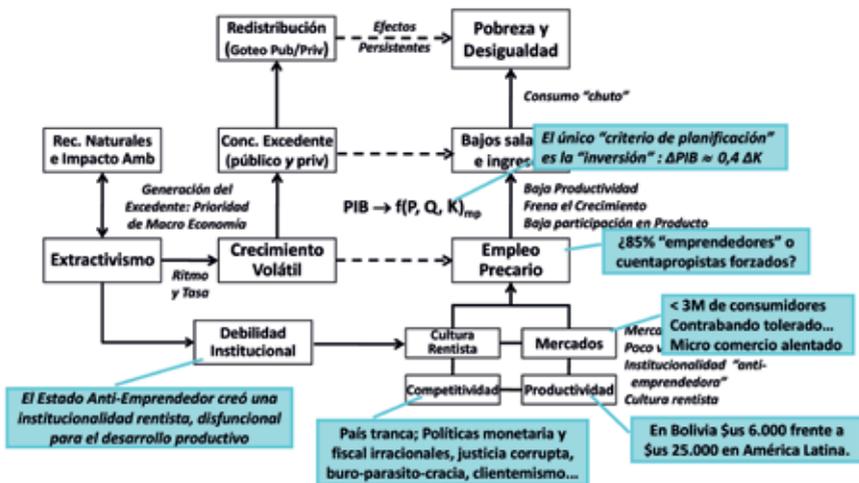
El crecimiento extractivista, depende de la producción y la exportación de materias primas, en precios (P), cantidades (Q) y, especialmente, del capital (K) necesario para su explotación. En economías pequeñas, las políticas nacionales no tienen, en realidad, control sobre los factores que definen el crecimiento del PIB dominado por el extractivismo:  $PIB = f(P, Q, K)_{mp}$

A menos que el acervo de recursos naturales disponibles y la demanda global por ellos tengan horizontes temporales amplios, no es posible planificar y aplicar estrategias de desarrollo que dependan de los recursos generados por las actividades extractivistas, en especial las estrategias necesarias para reducir la pobreza y la desigualdad.

Pero la prioridad de los políticos no está en asegurar bienestar para las próximas generaciones de la sociedad, sino en “asegurar votos” –y mantenerse políticamente vigentes; utilizan los recursos públicos para fidelizar políticamente a sectores mediante las transferencias condicionadas (por ejemplo, los “bonos”) que el BM/FMI pusieron de moda para aliviar las presiones sociales generadas por las reformas estructurales de los años 1980.

Sin embargo, estos mecanismos son insuficientes para anular los efectos negativos de la falta de empleos productivos, dignamente remunerados. La precariedad del empleo se acentúa por la desatención a los factores que determinan la capacidad de crear puestos de empleo digno: mercados, productividad, competitividad y una sólida cultura productiva.

**Figura 5**  
**Sobre mojado, llovido: malos gobiernos y malas decisiones**



En tanto no se modifique sistemáticamente el telón de fondo que determina las insuficientes tasas, ritmos y fundamentos del crecimiento económico, la estabilidad macroeconómica o las políticas sectoriales no tendrán impactos reales en el desarrollo, y en el fortalecimiento de las capacidades necesarias para revertir la pobreza y la exclusión social. *El modelo vigente, centrado en el extractivismo, es incapaz de ver el rol económico dinamizador que tiene la demanda interna.*

## 6

# ¿Qué determina el crecimiento sostenido de la economía?

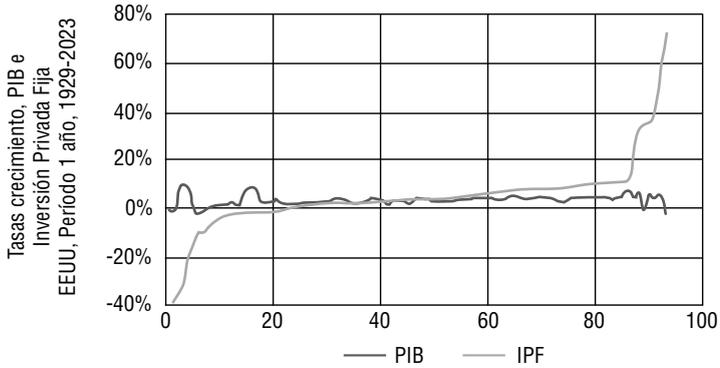
Según la teoría, el crecimiento económico está determinado por una relación matemática que vincula tres aportes: el capital invertido, la cantidad de trabajadores, y otros factores que inciden a través del desarrollo tecnológico (la “productividad total de los factores”).

Sin embargo, un estudio continuo de las cuentas nacionales de los Estados Unidos entre 1929 y 2024, muestra que las tasas de crecimiento de la inversión no correlacionan con las del PIB, y desahucian además una relación directa entre el crecimiento de la inversión y el PIB. La elección de EEUU para este ejercicio obedece a aspectos concretos, de orden práctico: hay información disponible de las cuentas nacionales, organizada, detallada y auto-consistente.

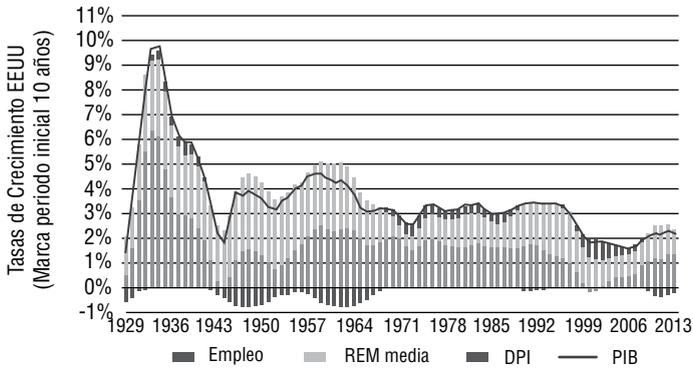
*<https://www.fundacioninaset.org/ensayos/Produccion, empleo y desarrollo economico1>*

Por el contrario, las tasas de crecimiento interanual del PIB reportadas para todo el período 1929-2024, y las calculadas para períodos de 2, 5, 10, 15, 20, 30 y 40 años, se reproducen exactamente con la suma simple de las tasas de crecimiento del empleo, de la remuneración salarial media, y de la distribución primaria del ingreso.

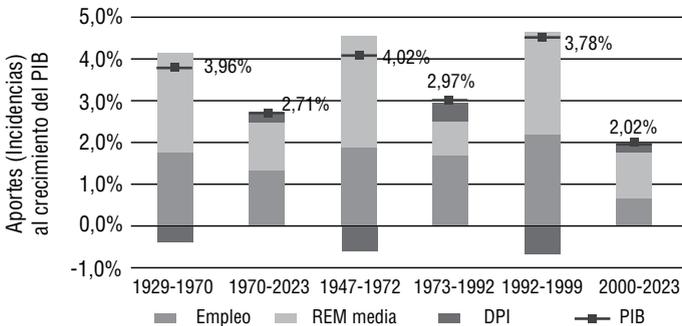
**Figura 6**  
**El crecimiento de la inversión (IPF) no se refleja en el crecimiento del PIB como predice la teoría**



**Figura 7**  
**El crecimiento del PIB es exactamente reproducido con aportes del empleo (PO), salario medio (NS) y Distribución Primaria del Ingreso (DPI)**



**Figura 8**  
**La concentración del ingreso reduce significativamente el crecimiento de la economía**



Las conclusiones del trabajo:

- i. no hay la relación funcional directa entre el crecimiento de la inversión y del PIB que supone la teoría económica ortodoxa;
- ii. el comportamiento de los datos reales, descartan un vínculo directo de causalidad entre la inversión por puesto de trabajo y la productividad laboral;
- iii. se identifican a la distribución del ingreso y a la remuneración media como los dos factores compatibles con la inclusión, la equidad y la calidad del empleo, con los que, efectivamente, se puede modelar exactamente el crecimiento económico de los EEUU.

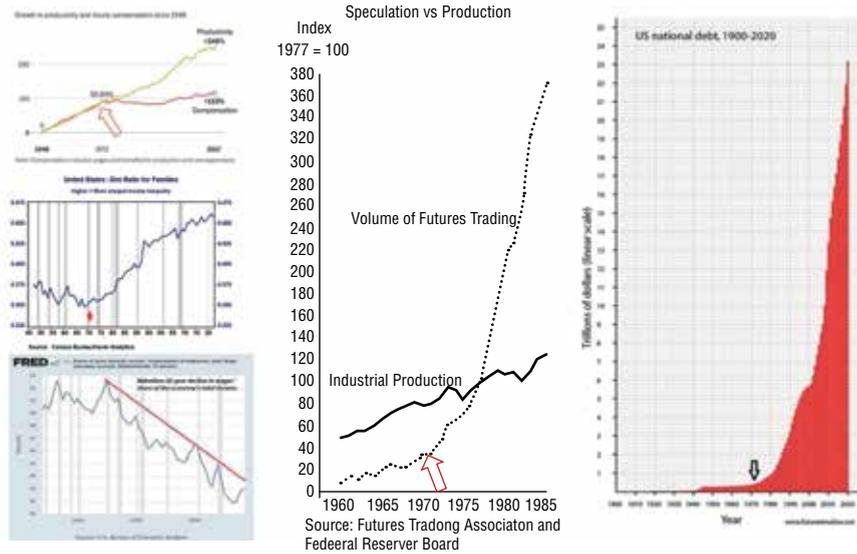
El tema es muy relevante para las economías en desarrollo –y con instituciones débiles, a las que desde los organismos multilaterales encarrilan al endeudamiento y a dispersar sus (muy) escasos recursos en “programas de desarrollo” –subjetivos y ambiguos respecto a los objetivos a lograr, y a las rutas a seguir para conseguir el desarrollo productivo.

La falta de correlación directa entre el crecimiento del PIB o el de la productividad laboral con las inversiones, ratifican que, *como la producción debe estar acompañada por consumo, el consumo implica necesariamente redistribución, pero no de la riqueza acumulada, sino de la riqueza conforme ésta se crea para proveer a las personas la capacidad de compra compatible con la cantidad de bienes y servicios que ofrece el aparato productivo (Marriner Eccles).*

Específicamente, sugiere que la economía “pos-neoliberal” se debe construir sobre el principio de que es el esfuerzo humano (y no los Recursos Naturales o la especulación financiera) es el origen de la creación de riqueza para la sociedad. Esta es una precondition para el diseño y el éxito de estrategias de desarrollo con transformación productiva y empleo digno.

La evidencia empírica demuestra que el crecimiento de la economía acompañado de desigualdad y pobreza es siempre posible, como muestra el panel de figuras para la economía de EEUU desde que adoptó el modelo neoliberal en 1971: muestra que la concentración de la riqueza y el nivel de desigualdad, retrocedieron todo lo logrado por el *estado de bienestar* del capitalismo industrial de la posguerra, hasta superar los niveles que, en 1929, llevaron a la gran depresión.

**Figura 9**  
**Consecuencias económicas y sociales del neoliberalismo en los EEUU**  
*(Tomado de "What de f\*ck happend in 1971")*



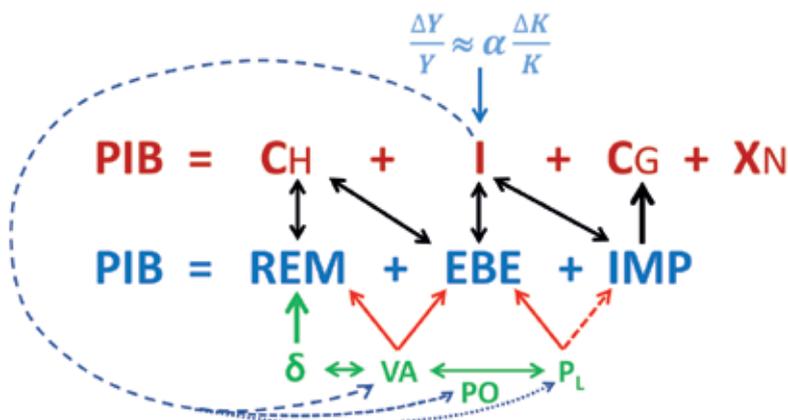
El desafío radica en garantizar y alentar la creación de valor por la iniciativa privada, y la equitativa redistribución del producto (riqueza) conforma ésta se crea –a través del salario equitativo y de la digna remuneración al trabajo–, condiciones que garantizan el simultáneo crecimiento de la economía y la reducción de la pobreza. Para ello, sólo un Estado institucionalmente fuerte y con visión de desarrollo, puede generar las condiciones necesarias para la sostenibilidad de cualquier proceso social y económico que aspire a lograr un bienestar compartido.

Pero las propuestas de “políticas de desarrollo” persisten en estrategias tradicionales centradas en el rol del capital (inversión) y la libre iniciativa, relegando la necesidad de profundas revisiones y cambios en los enfoques y en los métodos de la economía: la génesis de la actual crisis global, se asocia a políticas adoptadas bajo el amplio paraguas de concepciones centradas en el mercado, pero la crisis desnuda debilidades en las bases teóricas de la “mat-economía” que, por cierto, está muy divorciada de la realidad.

Como muestra el esquema (Figura 10), la realidad en una economía es el resultado de múltiples interacciones entre factores que determinan los ingresos y los consumos o gastos. En tal sentido, el pensamiento económico dominante debe ser revisado en aspectos como las causas y

efectos de los déficits fiscales, relación entre inflación y empleo, y, por supuesto, en el rol del capital y de la estabilidad macroeconómica como condiciones de desarrollo.

**Figura 10**  
El crecimiento económico tiene muchos aportes

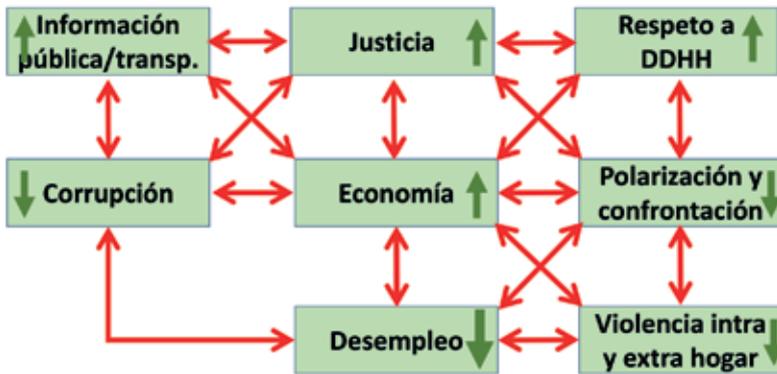


La identidad contable básica no es la simple suma de factores; su estructura en un momento dado, resulta de múltiples interacciones entre los factores con las que se define la identidad, las interacciones –y las consecuencias económicas de ellas. Éstas son inducidas por las acciones, las inacciones, o simplemente declaraciones que pueden surgir en ámbitos económicos, políticos o sociales. En tan complejo escenario, formular una estrategia y una ruta crítica de crecimiento económico con equidad, requiere una reflexión centrada en evaluar puntualmente *los efectos de la economía sobre el bienestar la gente*.

Finalmente, el crecimiento centrado en la creación de oportunidades de empleo digno, generador de valor agregado, constituye también un aporte fundamental a la institucionalización de valores sociales. El empleo digno para los jefes de los hogares, al fortalecer la capacidad de consumo, incrementa la demanda agregada, condición necesaria para que la economía crezca de manera sostenida. En hogares y en las comunidades, reduce significativamente los niveles de violencia, dentro y fuera de los hogares; con menos violencia en el contexto de economía creciente, se reducen la polarización y la confrontación entre las comunidades o los sectores de actividad económica.

Una economía saludable y con menos conflictividad social, son factores que directamente contribuyen al respeto pleno de los derechos, lo que incide en mejoras en la calidad y en la independencia de la justicia, abriendo la posibilidad de un gobierno transparente, condición absolutamente necesaria para eliminar, de forma contundente, una gran cantidad de formas y mecanismos de corrupción.

**Figura 11**  
**Vínculos de causalidad entre ámbitos de gestión pública**  
*El Empleo Digno cataliza la institucionalización democrática...*



En síntesis, el empleo de calidad, el empleo digno, es el cimiento incuestionable de un crecimiento económico sostenido y sostenible, porque además de aportar con el valor que incrementa el tamaño físico y monetario de las economías, aporta con las condiciones de estabilidad social que nutren el desarrollo y la consolidación de la institucionalidad –sólida y consensuada, sobre la que puede germinar y mejorar continuamente la competitividad de la sociedad.

## 7

# Empleo productivo como factor clave del crecimiento económico

Con datos del INE y de la Cámara Nacional de Industrias, el cuadro siguiente muestra los aportes en valor agregado al PIB de dos extremos de “empleo” que conviven en nuestra economía: por un lado, el empleo con productividad necesaria para participar en mercados abiertos; y, por otro, el cuenta-propismo obligado, al que 80% (o más) de la fuerza laboral está condenada bajo el eufemismo de emprendedurismo (ahora también denominado “capitalismo popular”), que el FMI y el Banco Mundial introdujeron en los 1980, buscando mimetizar la incapacidad estructural de la economía para crear el empleo que las sociedades necesitan.

En conjunto, con datos alrededor de 2017, la industria manufacturera boliviana empleaba a 495.500 personas y produjo un valor agregado de 3.908 millones de dólares, de donde se deduce que la productividad laboral fue de 7.886 dólares por trabajador. Las empresas inscritas en el registro de comercio ocupan 88.300 trabajadores (17,8% del total) pero generaron valor agregado de \$us 3.356 millones (el 85,9% del total) con una productividad de 38.005 dólares.

Por diferencia, 407.200 personas son cuentapropistas que generan un valor agregado de 552 millones de dólares (14,1%) con una productividad de 1.335 dólares por trabajador (3,6% de la productividad de las empresas registradas): son 110 dólares mensuales, que colocan a esas personas al borde la línea de pobreza.

**Figura 12**  
**Efectos de la precariedad del empleo (circa 2017) en la industria**

	<b>Empleo</b>	<b>VA, Mill \$us</b>	<b>PL, \$us</b>
<b>Cantidades</b>			
Series del PIB y Encuesta de Empleo, INE	495.500	3.908	7.886
Encuesta empresarial CNI-INE 2017	88.300	3.356	38.005
Ocupación precaria (cuenta propismo obligado)	407.200	552	1.355
<b>Valores relativos</b>			
Series del PIB y Encuesta de Empleo, INE	100,0%	100,0%	20,8%
Encuesta empresarial CNI-INE 2017	17,8%	85,9%	100,0%
Ocupación precaria (cuenta propismo obligado)	82,2%	14,1%	3,6%

Para el conjunto de la economía, la productividad laboral está por debajo de 6.000 dólares, y para la economía productiva real (que no incluye las actividades extractivas, administración pública o financieras), llegó a 4.700 dólares en 2023.

Solo tres sectores superan los 10.000 dólares en “productividad laboral”: la administración pública (\$us 12.850); el sector extractivo, servicios inmobiliarios y distribución de electricidad, gas y agua (\$us 47.500); y servicios de intermediación financiera (\$us 50.100).

Ninguno de estos sectores agrega valor a nuestra economía; solo extraen rentas a la economía popular, reduciendo la capacidad de consumo de los hogares. El sector extractivo capta rentas de las economías a las que destina productos, pero lo hace destruyendo el patrimonio físico y natural de nuestras generaciones futuras.

De 1.1 millones de personas con las que aumentó la población ocupada entre 2006 y 2020, el 85% del empleo es por cuenta propia. Entre 5% y 10% de ese total, son cuentapropistas con ingresos medios y altos (vehículos chutos, contrabandistas mayoristas, cooperativistas en oro...) lo que deja a 80% de la PEA como cuentapropistas de ingresos bajos o de mera sobrevivencia.

**Figura 13**  
**Condenados a ocupaciones precarias**

<b>Aumento de la Población Ocupada (2006 - 2020)</b>	<b>Personas</b>	<b>%</b>
Por Categoría Ocupacional	1.076.665	100,0
Cuenta Propia	897.733	83,4
Empleado	268.848	25,0
Obrero	57.340	5,3
Patrón, Empleador o Socio	<b>-10.115</b>	<b>-0,9</b>
Trabajador Familiar/Profesional Indep.	<b>-134.179</b>	<b>-12,5</b>

¿Puede haber duda alguna que “el emprendedurismo” o “el capitalismo popular”, simplemente nos están anclando a la pobreza y al subdesarrollo con nombres elegantes?

Como referencia, la productividad laboral promedio en América Latina está entre 20.000 y 30.000 dólares por trabajador/año. El cuadro siguiente muestra en cuántos millones de dólares podría aumentar el PIB de Bolivia en función de la cantidad anual de puestos de trabajo creados, para un rango de valores de la productividad.

Las cifras indican los millones de dólares con los que el PIB se incrementaría anualmente según sea la productividad (filas) y la cantidad de empleo (columnas). Para comparación, al extremo izquierdo está el incremento anual (en millones de dólares) que tendría un PIB de \$us 45.000 con tasas de crecimiento de 1% a 11%.

**Figura 14**  
**Incremento anual del PIB en función de la cantidad de empleo incorporado y de su productividad (Millones de dólares)**

PIB, M \$us	T. Crecim	M\$us		Puestos de trabajo creados anualmente							
				50.000	75.000	100.000	125.000	150.000	175.000	200.000	
45.000	1,0%	450	Productividad laboral \$us/a por año	4.700	235	353	470	588	705	823	940
	2,0%	900		6.000	300	450	600	750	900	1.050	1.200
	3,0%	1.350		10.000	500	750	1.000	1.250	1.500	1.750	2.000
	4,0%	1.800		15.000	750	1.125	1.500	1.875	2.250	2.625	3.000
	5,0%	2.250		20.000	1.000	1.500	2.000	2.500	3.000	3.500	4.000
	6,0%	2.700		25.000	1.250	1.875	2.500	3.125	3.750	4.375	5.000
	7,0%	3.150		30.000	1.500	2.250	3.000	3.750	4.500	5.250	6.000
	8,0%	3.600		35.000	1.750	2.625	3.500	4.375	5.250	6.125	7.000
	9,0%	4.050		40.000	2.000	3.000	4.000	5.000	6.000	7.000	8.000
	10,0%	4.500		45.000	2.250	3.375	4.500	5.625	6.750	7.875	9.000
	11,0%	4.950		50.000	2.500	3.750	5.000	6.250	7.500	8.750	10.000

En tanto podamos crear sosteniblemente los empleos dignos que nuestros hijos merecen, el tipo de cambio, el nivel del déficit o el de las RIN que permitan lograrlo, serán las cifras correctas, sin importar su valor.

El cuadro muestra que, si creamos entre 100.000 y 150.000 oportunidades de empleo por año (la PEA aumenta anualmente en unas 120.000 personas, pero hay un enorme stock de subempleados que deberíamos empezar a reducir) con productividad comparable al promedio de América Latina, potencialmente *la economía podría crecer entre el 4% y el 10% anual.*

Recordemos. La productividad laboral, PL, es el Valor Agregado que genera cada trabajador; el salario promedio en un emprendimiento,

depende de la productividad laboral y de la fracción del Valor Agregado que se destina a remuneraciones –la distribución primaria del ingreso; el resto es el excedente operativo, que queda en la empresa como utilidades, depreciaciones, etc.

La fracción del Valor Agregado que se asigna a remuneraciones puede estar condicionada por el mercado laboral y otros factores, pero, en principio, es susceptible de ser modificada por las políticas empresariales, especialmente si, en la sociedad, existen valores e incentivos adecuados (a través de políticas públicas) para inducir una mayor y mejor distribución de la riqueza.

Los dilemas y debates sobre las ventajas relativas entre emprendimientos públicos o privados, o sobre las formas capitalistas, socialistas o comunitarias de apropiación del excedente, se refieren a las formas, los principios o los criterios que se adoptan para definir la distribución primaria del ingreso. Tales distinciones no tienen sentido respecto a *la creación del valor* (la productividad) que es un desafío común a todas las organizaciones económicas.

La forma más directa de medir el PIB, es multiplicando la cantidad de gente que trabaja, por la productividad con la que lo hace. Además de evitar “sobre-teorizaciones” y uso de modelos matemáticos abstractos, expresarlo así centraliza la meta a la que las políticas deben dirigir las acciones: crear empleo digno y productivo.

Evidentemente, si, cada año, la economía es capaz de crear la cantidad de oportunidades de empleo que el crecimiento de la sociedad demanda, la tasa de inflación, el nivel del déficit, o el tipo de cambio que lo logran, serán los “correctos” sea cual fuera su valor; sabemos que al revés –poner *a priori* metas de inflación o de déficit, nunca ha funcionado para dar a las personas las oportunidades que merecen.

El Cuadro adjunto es un sencillo ejercicio indicativo del crecimiento económico esperado para el PIB (a precios básicos) entre 2026 y 2030 asumiendo que el 2025 cerrará con un PIB(pb) de 44.200 millones de dólares, una población ocupada de 6,7 millones de personas y una productividad laboral de \$6.600. Si en 2026 se crean (o reactivan) 40.000 empleos con una productividad cercana a la de la industria formal en 2017 (o en servicios turísticos de gama media) y suponemos un modesto multiplicador de 1,15, el aporte al PIB podría ser de 2.500 millones de dólares, que resultaría en un crecimiento del 5,5%.

Aumentar el PIB en 2.500 millones de dólares, requiere tener una capacidad adicional de demanda de la misma magnitud, la cual estaría ampliamente asegurada con la eliminación de impuestos que inciden en

el precio final de venta, la reducción del spread financiero, y la reducción de la buro-parásito-cracia; como estimamos, estas medidas pueden devolver 10 mil millones de dólares al año de capacidad de consumo, asegurando la demanda adicional necesaria para acelerar el crecimiento hasta el 2030 (y más allá).

**Figura 15**  
**Incremento esperado del PIB pos aumento paulatino del empleo productivo**

*Aumento del PIB = aumento del empleo x productividad*

Gestión	Empleo adic miles	Productiv. \$us miles	VA, \$us millones	Multiplíca- dor	Aporte PIB \$us mill.	PIBpB \$us mill.	CreCIMien- to potencial
2025	6.700	6.6	44.220		44.220	44.220	
2026	40	35	2.060	1,15	2.369	46.589	5,4%
2027	60	28	2.208	1,25	2.760	49.349	5,9%
2028	80	25	2.396	1,30	3.115	52.464	6,3%
2029	100	25	2.764	1,35	3.731	56.195	7,1%
2030	125	25	3.224	1,40	4.514	60.709	8,0%

Aumentando cada año 20.000 empleos adicionales a la meta precedente, con productividades que convergen hacia la productividad media de América Latina (\$us 25.000), a fines de 2030 la economía podría ser una de 61.000 millones de dólares –40% mayor que la actual, y con tasas de crecimiento acercándose al 10%.

Bajo este enfoque, es evidente que:

- el extractivismo muy difícilmente puede conducir al desarrollo por sus limitados aportes al empleo de calidad, y por la concentración de las rentas en grupos de poder o en el Estado –más propiamente en los gobiernos de turno que (mal)usan esos recursos en función de sus intereses coyunturales, y para fidelizar políticamente a sectores sociales; y,
- al ser la cantidad y la calidad del empleo objetivos conducentes al desarrollo productivo, mientras la economía pueda crear de manera sostenible 100.000 o más empleos dignos por año, serán irrelevantes –como criterios de valoración o como metas de política, los valores de la tasa de interés, del déficit fiscal, del tipo de cambio, o de las RIN.

En síntesis, el pobre desempeño de nuestra economía para reducir la pobreza y la desigualdad, refleja la falta de coherencia entre los fines

y los objetivos de la sociedad, y las políticas y medios adoptados para la gestión pública. El diagnóstico sugiere que el énfasis y la centralidad de la explotación de recursos naturales como *el* instrumento fundamental para el crecimiento, es la principal causa del “crecimiento empobrecedor”.

La estabilidad macroeconómica es necesaria pero *no suficiente* para el desarrollo: de hecho, *el crecimiento económico no es la meta del desarrollo: es un medio si es correctamente orientado*. La respuesta estructural a los desafíos de equidad, inclusión y del crecimiento sostenido deben fundamentarse en el incremento real de la productividad, del empleo digno (de calidad) y de la efectiva participación social: es poner *la Economía al servicio de la Gente*.

## 8

# Empleo digno: base del desarrollo humano-productivo

¿Cuáles deberían ser los rasgos distintivos de esa “economía para la gente” o, en general, de una economía que supere los problemas e inequidades que se atribuyen al neoliberalismo? En particular, ¿cuál debe ser el cambio fundamental que distinga la nueva economía, de todos los modelos previos que resultaron en tan pobre desempeño económico para la gente?

Una economía para la gente, debería tener, como conceptos base:

- a. la fuente de la riqueza social son la iniciativa, la creatividad, y el trabajo humano;
- b. la remuneración al trabajo es el mecanismo directo de distribución del ingreso conforme se lo crea en los procesos productivos;
- c. el salario de los trabajadores depende de la decisión empresarial (política) limitada por la productividad y está orientada –no dictada– por el mercado; y,
- d. el nivel de empleo depende de la demanda agregada: el nivel de actividad económica está determinado por la capacidad de consumo y el ingreso disponible de los hogares.

El extractivismo concibe el crecimiento como directamente dependiente de los precios y de las cantidades de recursos naturales (materias primas) explotados, y de las inversiones que se realizan para viabilizar esa explotación:  $PIB = f(P, Q, K)$ .

Por el contrario, la visión de una economía “para la gente” privilegia al esfuerzo humano como la fuente de la riqueza y concibe a la persona

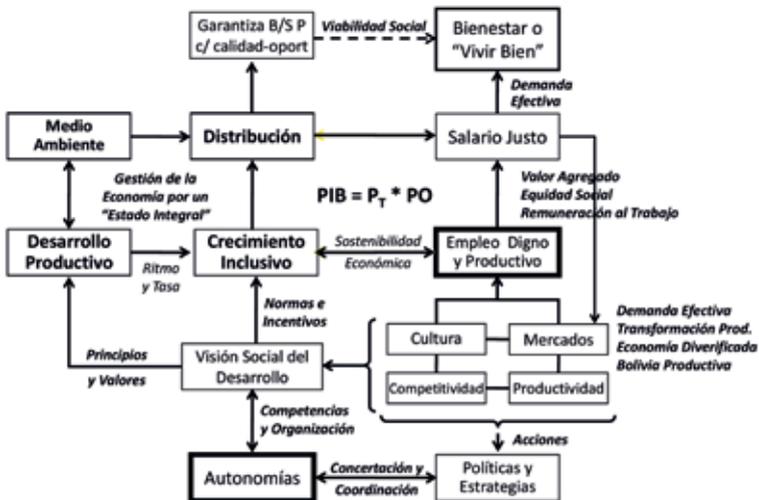
como la beneficiaria principal del crecimiento. Esta concepción, necesaria para promover el desarrollo humano –productivo, sostenido y sostenible, implica cambiar conceptualmente las bases del crecimiento extractivo, por la convicción que, la generación de valor en la economía –el Producto Interno Bruto, es el resultado de la cantidad de personas trabajando productivamente, y de la productividad con que lo hace:  $PIB = PL * PO$

Si el PIB depende de la cantidad de personas “empleadas productivamente”, toda política pública o privada que resulte en el aumento sostenible de actividades económicas con mayor cantidad y calidad de empleo productivo, contribuirá directamente al crecimiento económico, y a la equidad social, porque la remuneración al trabajo crece al ritmo que lo hace la productividad.

En consecuencia, todas las políticas y metas “sectoriales” (fiscal, monetaria, social, laboral, etc.) no son fines ni pueden guiarse por metas en indicadores específicos y autónomos (recaudaciones fiscales, tasa de inflación, tipo de interés, etc.): son simplemente instrumentos para la “sintonía fina” de las condiciones que permitan asegurar el logro de metas de creación de empleo y de la mejora de la productividad para maximizar la creación de valor, satisfaciendo equilibrios entre oferta, demanda y medio ambiente, que sean sostenibles según las necesidades sociales y los contextos coyunturales

El esquema siguiente propone que toda política que resulte en creación de empleo digno, necesariamente se traduce en crecimiento de la economía.

**Figura 16**  
**El paradigma no ortodoxo de desarrollo para Bolivia**



El concepto del esfuerzo, la creatividad y el emprendimiento humanos como la base para la creación de la riqueza social, es el punto de partida para re-configurar todas las relaciones que entronizaron el patrón de crecimiento extractivo-rentista.

Como sugiere el esquema, en la medida en que el *Estado Autonómico*, por una parte, privilegie y premie la creatividad emprendedora y el trabajo humano, y por otra, que la creación de empleo digno asegure la justa distribución primaria del ingreso, se habrán establecido las condiciones más elementales y necesarias para avanzar hacia el bienestar compartido.

**Figura 17**  
**El punto de partida: Valor agregado y el mercado**



Las condiciones específicas que una sociedad requiere para crear empleo digno de manera sostenible en un proceso socialmente viable, pueden variar con el tiempo debido a factores internos y externos. Sin duda, el punto de partida es la capacidad de crear valor o de agregar nuevo valor a los activos disponibles en la economía y en la sociedad. Sin embargo, el valor creado o añadido, solo se manifiesta a partir del momento en el que el bien o el servicio que incorpora el nuevo valor, *es vendido en el mercado*. Por lo tanto, el mercado es la condición necesaria para que el valor agregado exista y se manifieste con múltiples formas en el conjunto de la economía.

Crear Empleo Digno significa promover, desarrollar y fortalecer las capacidades productivas, estableciendo las condiciones que aseguren:

- a. el acceso a mercados (recuperar el interno como tarea inicial);
- b. la mejora continua y permanente de la productividad en las unidades económicas;
- c. mejora continua de la competitividad social orientada a la mejora de la productividad; y,
- d. visión social compartida para construir una cultura social emprendedora, económicamente competitiva, ambientalmente comprometida y socialmente equitativa, orientada hacia desarrollar la institucionalidad que asegure la mejora constante de la competitividad y la productividad en la generación de valor.

Para superar el extractivismo, crear empleo digno y productivo, como objetivo estratégico, es la condición que asegura viabilidad social y sostenibilidad económica-financiera al crecimiento.

*[https://www.fundacioninaset.org/ensayos/El Desafío de Crear Empleo Digno y Sostenible](https://www.fundacioninaset.org/ensayos/El%20Desaf%C3%ADo%20de%20Crear%20Empleo%20Digno%20y%20Sostenible)*

Crear empleo digno, sin embargo, resulta de un complejo conjunto de condiciones que están determinadas por la visión social de desarrollo que comparte la sociedad. Es esta visión la que alienta la cultura productiva, y que permanentemente adecúa el marco institucional y normativo a las realidades internas y externas de la economía, con lo que determina la competitividad de la economía nacional respecto al resto del mundo.

A su vez, el grado de desarrollo de la competitividad económica, determina tanto la necesidad como la capacidad de las unidades económicas para mejorar su productividad mediante la actualización constante de las tecnologías, la capacitación del personal para innovar procesos, reducir desperdicios, etc., a fin de llegar a mercados con oportunidad y calidad.

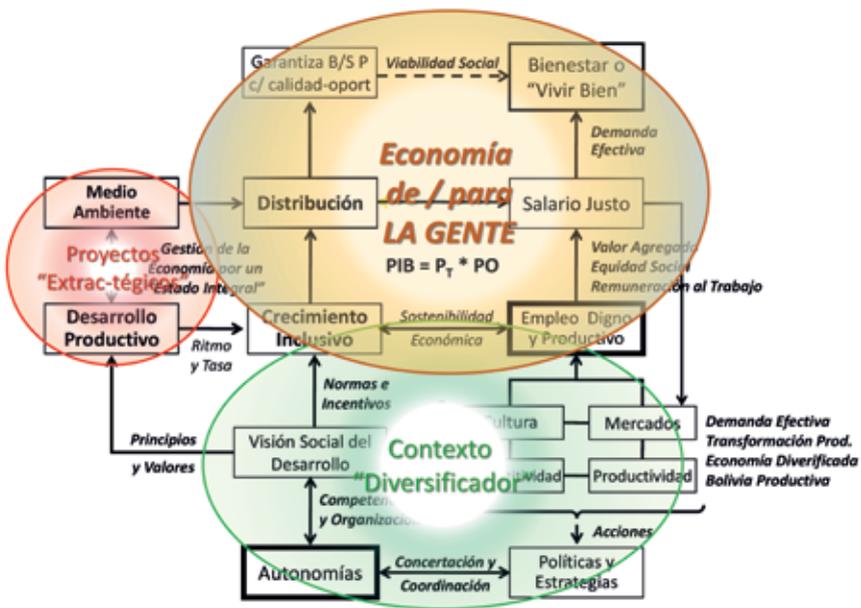
La economía crece en la medida que aumentan las ventas realizadas por el aparato productivo, que dependen directamente de la productividad, la calidad y los precios, criterios dominantes en los mercados abiertos y, por supuesto, de la capacidad de la demanda agregada.

Ese crecimiento tendrá mayor o menor efecto en el bienestar de la sociedad en su conjunto, según sea la fuente del valor que se agrega a los bienes y servicios producidos: transformar materias primas en productos finales, normalmente implica mayor agregación de valor que la simple explotación de recursos naturales, pero requiere un contexto institucional-normativo que incentive las transformaciones. La sostenibilidad a

mediano y largo plazo de los procesos de transformación con agregación de valor, depende de la visión social de desarrollo con la que las políticas públicas promuevan la mejora continua de la competitividad y alienten la productividad.

Finalmente, la visión social de desarrollo y la capacidad del aparato productivo para participar en mercados globales, determinan la pertinencia social y ambiental de las políticas para el desarrollo, en tanto éstas se traduzcan en ingresos y capacidad de consumo responsable para los hogares por la vía de la equitativa remuneración al trabajo.

**Figura 18**  
**Prioridades en economía "de y para al gente", sin extravismo**



Pero las autonomías, relegadas en el actual proceso por un centralismo secante, tienen el otro papel esencial como el medio para articular y concertar acciones y políticas, y para establecer las estructuras político-administrativas adecuadas que definan el contexto económico y social en el que deben articularse los emprendimientos.

*El desarrollo es, en esencia, un fenómeno local*; configurar las condiciones para crear empleo digno, depende en gran medida de la articulación y de la coherencia para aplicar las políticas de desarrollo –productivo y humano– en todas las entidades territoriales autónomas, porque la

diversificación productiva es relevante en tanto aporta a mejorar las condiciones específicas de su contexto local.

*<https://www.fundacioninaset.org/ensayos/Creación de Empleo Digno y Transformación Productiva Para Vivir Bien: Principal Desafío de Gobiernos Autónomos>*

Las autonomías deben generar las condiciones específicas –defensa de los mercados locales y aportes a mejorar la competitividad regional o local, por ejemplo, que aliente la dinámica productiva capaz de proveer empleo y los recursos monetarios y financieros que necesitan las propias autonomías para reducir los lazos de dependencia del centralismo, asegurando así un proceso estable de crecimiento económico con “vivir bien” real, no solo en el discurso.

En resumen, el énfasis en las políticas de desarrollo debe estar en asegurar que sean las iniciativas y el esfuerzo de las personas –no el capital ni los recursos naturales “del Estado”, la fuente primaria de generación de valor en la economía; y que los beneficiarios directos y finales del crecimiento, sean también las personas y sus hogares, no los dueños del capital ni los políticos que administran el (¿lucran del?) Estado. Para ello, la prioridad de las políticas públicas debe estar en asegurar la competitividad social que aliente la permanente diversificación del aparato productivo, orientando el gasto público en educación, salud, e infraestructura hacia ese fin.

Finalmente, el aprovechamiento de los recursos naturales estará enmarcado en políticas que los aprovechen como parte de proyectos estratégicos con el fin de fortalecer la diversificación del aparato productivo.

## Marco conceptual y bases para un Plan de Acción 2025-2030

### 9.1 Síntesis del contexto dominante para las elecciones generales 2025

De persistir la postura gubernamental de negar la profundidad y complejidad de la crisis en la economía, hacia agosto, ésta se habrá acentuado porque los precios en el mercado interno habrán subido debido a la falta de dólares y, con ello, la dificultad para importar insumos, combustibles y otros bienes de consumo.

Con el Foro de “pre candidatos” realizado en Santa Cruz como muestra, las propuestas de los planes de gobierno para resolver la crisis presentados al TSE, se limitan básicamente a los “ajustes con austeridad para estabilizar la macroeconomía”: ningún plan de gobierno busca la salida estructural de la economía del modelo extractivista que es, sin duda, el origen de la incapacidad de nuestra economía para el desarrollo productivo sostenido y sostenible.

En relación al debate político, todo sugiere que estará *discursivamente circunscrito* a la pugna entre “los zurdos que engañan al pueblo con la farsa que el socialismo ha recuperado la dignidad y busca industrializar el país”, y la “derecha vende patria al grito de ¡viva la libertad carajo!... que busca enajenar los recursos naturales y quiere que nuestros hijos sean pongos”.

Alimentada con esa polarización y ante la ausencia de prioridades –en la oferta electoral y en las expectativas de la gente– la conflictividad social será mayor y, en el peor de los casos, podría incluso ser encauzada

políticamente para cancelar o postergar las elecciones. En todo caso, en la medida que crezca el apoyo a la (o las) candidatura de oposición o se acentúe el conflicto al interior del MAS, sea a favor o contra el gobierno, es poco probable que la conflictividad y las pugnas discursivas se reduzcan.

En este marco, el gobierno entrante no tendrá asegurados “los cien días de tolerancia” que la sociedad tradicionalmente otorga a los nuevos gobiernos: debería ser capaz de mostrar resultados inmediatos y, además, ser capaz de sacar a la sociedad del falso debate “izquierda-vs-derecha”, para enfocarlo en los desafíos de un nuevo paradigma de desarrollo.

Por la severidad de los efectos inmediatos de la crisis sobre la realidad de los hogares, y por las también severas limitaciones en recursos disponibles, más allá de moratoria en la quema de bosques —¡ojalá!, no serán posibles acciones con efectos estructurales en temas como educación, salud, infraestructura o medio ambiente, que tengan impactos a corto plazo y que sean, además, indispensables para revertir la crisis.

Se dice que “la gente no vota por principios ni necesidades, vota por afinidades”, lo que está reforzado por el hecho que, la sociedad, está sometida a un permanente bombardeo de los nombres de candidatos, y muy poco o nada se dedica a analizar las propuestas en función de su pertinencia para alcanzar objetivos estratégicos de desarrollo, contrastados respecto a su pertinencia (o no) para atender las necesidades reales de la gente.

Desde los 500.000 empleos ofrecidos en la primera campaña de Gonzalo Sánchez de Lozada en 1993, hasta la coincidencia casi unánime que “Vivir Bien” significa, “hoy, la seguridad de un empleo digno y la confianza de una vejez con jubilación digna y, mañana, la posibilidad de un futuro posible para nuestros hijos y nietos”, el empleo digno es, de lejos, la necesidad más sentida de la gente, a la vez que no se termina de entender qué políticas deben aplicarse para lograr la creación de oportunidades de empleo, y qué señales deberían dar las diferentes candidaturas para saber si el empleo es una oferta real, o el reprise de la misma cantaleta.

Para la economía ortodoxa y los políticos en carrera, el empleo es parte de los discursos, no el objetivo necesario para el desarrollo. Conceptualmente, no es ni prioridad ni un objetivo estratégico, a pesar que, los temas directamente relacionados con la precariedad laboral que el cuenta-propismo obligado fortalece, como la pobreza, la seguridad ciudadana, el aumento de precios y el propio desempleo, ocupan los primeros lugares entre los temas de mayor preocupación para la gente.

## 9.2 Bases de un Plan de Acción no ortodoxo (para salir del extractivismo)

**Objetivo Estratégico:** consolidar una economía productiva, capaz de crear anualmente la cantidad suficiente de empleos dignos para que las personas que ingresan al mercado laboral, lo hagan con una productividad no inferior al promedio de América del Sur y una distribución del ingreso que garantice la equidad social y una capacidad de consumo compatible con la capacidad de oferta del aparato productivo.

**Objetivo de la Gestión 2025-2030:** atender y resolver la crisis económica y social que inicia el colapso del Modelo Económico Social Comunitario Productivo, y abrir un sólido proceso de reformas estructurales destinadas a insertar a Bolivia en las realidades del Siglo XXI, libre del anclaje al extractivismo.

**Necesidades perentorias:** ante la incuestionable realidad que malas decisiones políticas y económicas han llevado al país a una crisis terminal, estaremos obligados a tomar medidas extraordinarias –que no dejan espacio para posturas ideologizadas, mucho menos desde quienes crearon y alimentaron esta crisis, a fin de contar con una estrategia realista para enfrentarla; implica contar con un equipo negociador preparado para lograr acuerdos con los organismos internacionales, las agencias de cooperación multi- y bi-laterales, y con los principales acreedores, para asegurar:

- a. *Abastecimiento de energía:* en 2005, Bolivia contaba con alrededor 25 TCF de reservas comerciales de gas natural; por varias razones entre las que se ha mencionado la sobre-explotación de los pozos productivos y, fundamentalmente, la total falta de estrategias de exploración para identificar nuevos reservorios comerciales, nos coloca en la muy difícil situación de agotar las actuales reservas hacia 2028-2030, dejando al país no sólo sin capacidad de exportar gas como fuente de divisas, sino, especialmente, sin capacidad de generar electricidad en las costosas termoeléctricas alimentadas con gas, ni de mantener operando complejos industriales como Bulo Bulo (producción de urea), el propio Mutún, o el desastrosamente manejado proyecto Litio.

Internamente, deberemos transparentar y optimizar la provisión, venta y consumo de los combustibles para el mercado interno. Ya está sobradamente probado que el Estado no es capaz de administrar estructuras de subvenciones ni subsidios en este sector, por lo que las medidas tendrán que ser lo más directas y transparentes que permitan garantizar abastecimiento de combustibles para 2026.

- Respecto al aprovisionamiento de gas para generación de electricidad y uso doméstico, entre las pocas alternativas disponibles, está negociar con la Argentina buscando algo de reciprocidad en la provisión de gas natural (cuando ellos necesitaron nuestro gas, nos pagaron con carritos Hanne); modificar la normativa vigente para hacer atractiva, a capitales privados, la exploración y explotación de nuevos campos productores en los menores plazos posibles; y asegurar un optimizado flujo inicial de fondos en divisas.
- b. *Reprogramación y re estructuración de la deuda externa*: ajustar plazos e, idealmente, los intereses de las obligaciones con países y con organismos multilaterales.
  - c. *“Acceso básico” a divisas*: dadas las tendencias que acentúan la devaluación del dólar respecto al precio del oro y de la plata, además de alentar exportaciones y racionalizar importaciones, Bolivia debe:
    - i. prohibir la libre exportación de metales preciosos;
    - ii. permitir exportaciones bajo contratos que obliguen a los productores a sustituir el pago de regalías por una participación real en el volumen producido a fin de que Bolivia acumule reservas (patrimonio) ante un posible retorno al patrón oro, dada la creciente pérdida de confianza en el dólar norteamericano como referente de valor; y
    - iii. monetizar las reservas de oro (que tendrán un creciente valor de mercado) solo en la medida necesaria para honrar las obligaciones denominadas en dólares (que estarán devaluados respecto al creciente valor de los metales preciosos).

**Referendo Consultivo:** Anticipando conflictividad social inducida por intereses políticos, será necesario y de gran utilidad, tener referentes respecto al apoyo social que tendrían medidas destinadas a recuperar la capacidad básica de gobernabilidad política, y la reconfiguración institucional necesaria para llevar adelante el plan de acción y modernizar la gestión pública.

*Con ese propósito, sería de gran utilidad que las encuestas que se realizan para conocer las preferencias electorales, indaguen también cuáles son los temas que la sociedad considera como más influyentes en el comportamiento social, dato que sería una importante ayuda para que las tiendas políticas organicen prioridades en sus propuestas y planes de gobierno.*

A título indicativo –y atrevido, las respuestas y el apoyo o rechazo social en los siguientes temas, sería determinante para orientar las acciones de un Plan de Acción que plantee una estrategia de desarrollo productivo –no extractivista, viable, sostenida y sostenible:

1. *Recomposición/elección meritocrática al Órgano Judicial y Tribunal Electoral:* ¿Está de acuerdo con: a) desconocer a los miembros autorrogados en el TCP?; b) cambiar la actual forma de elección de magistrados del Órgano Judicial y de vocales del TSE a uno estrictamente basado en méritos?; c) recurrir a acuerdos políticos para viabilizar reformas temporales que podrán ser convalidadas mediante las vías correspondientes?
2. *Imponer las votaciones abiertas y nominales en la ALP para reducir el transfugio:* ¿Está de acuerdo en que todas las decisiones que se deban tomar en la ALP mediante voto de los assembleístas, el voto sea abierto y nominal, y que el reglamento para declarar temas “en reserva” sea consistente con la transparencia como principio rector?
3. *Eliminar la reelección en todos los cargos electivos por voto ciudadano:* a) ¿Está de acuerdo con eliminar la (2da) re-elección para cargos de elección por voto ciudadano directo?; b) ¿Está de acuerdo con eliminar las suplencias en todos los cargos electivos?
4. *Reconfigurar autonomías:* ¿Está de acuerdo con modificar la estructura y la lógica del actual modelo autonómico para que: a) las ETAS tengan mayor responsabilidad directa en sus políticas de desarrollo; y, b) los Gobiernos Departamentales apoyen los procesos autonómicos fortaleciendo sus capacidades de coordinación y de apoyo técnico a nivel municipal, regional e indígena?
5. *Reforma fiscal:* Para hacer posible la nueva estructura autonómica, ¿está de acuerdo con que el 100% de los impuestos a la propiedad y a las actividades económicas sean de dominio de las ETAS, que: a) establecerán un Fondo Nacional de Desarrollo Autonómico, para financiar proyectos departamentales o municipales, de acuerdo a planes integrales de desarrollo; y, b) tengan límites absolutos en gastos corrientes y administrativos?
6. *Ingeniería competencial y propiedad de la tierra y el agua:* ¿Está de acuerdo en reformular las asignaciones competenciales en función de la mayor eficiencia en la prestación de los servicios y en el uso de los recursos, sobre la base de los principios de subsidiaridad en todos los niveles autónomos?

7. *Autonomía Universitaria y Educación Superior de Excelencia*: Dado el enorme rezago que tiene la educación superior en Bolivia respecto a la región y el mundo, ¿está de acuerdo con crear una nueva estructura de educación superior de excelencia, a la que se acceda solo con criterios estrictos de capacidad, profesionalidad y de probidad ética y moral?
8. *Legalidad de Organizaciones Sociales (y sindicatos)*: ¿Está de acuerdo con que el control y acompañamiento del OEP en los procesos electorales internos, certificado mediante resolución expresa, sea la condición para reconocimiento legal de toda organización de la sociedad civil?
9. *Responsabilidad de líderes de Organizaciones Sociales (y sindicatos)*: ¿Está de acuerdo con que los dirigentes de organizaciones de la sociedad civil puedan ser imputables civil y penalmente por daños que la organización o sus afiliados ocasionen a terceros?
10. *Derechos laborales*: ¿Está de acuerdo con que el ordenamiento legal permita relaciones de trabajo en las que los vínculos laborales puedan alejarse de las disposiciones de la obsoleta LGT en tanto los empleadores y los trabajadores acuerden formas aceptadas de participación compartida en los resultados, o en metas de distribución primaria del ingreso que definan las políticas nacionales?
11. *Reestructuración de FFAA y Policía Nacional*: Dado el carácter pacifista del Estado Plurinacional, ¿está de acuerdo con que se inicie un estudio para unificar las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en una Guardia Civil *profesionalizada*, con tres cuerpos especializados en Seguridad Interna, Defensa Civil y Guardia Ambiental?
12. *Auditorías especiales*: Dado que los delitos económicos contra el Estado no prescriben, y que el país requiere urgentemente contar con recursos, ¿está de acuerdo que es de interés nacional, que la sociedad conozca el origen, destino y resultados de los gastos realizados por el gobierno central, los gobiernos subnacionales, ETAS, y las empresas públicas desde el año 2000 realizando auditorías especiales a cargo de entidades independientes?

### 9.3 Lineamientos básicos del Plan de Acción

La prioridad estará centrada en iniciar la salida del extractivismo, con atención inmediata en la creación de empleo digno, productivo y sostenible para superar la crisis no imponiendo austeridad, sino buscando reconstruir y fortalecer la demanda agregada.

Hemos mostrado (Numeral 7) que es posible que, partiendo de la realidad económica actual, entre 2026 y 2030 la economía a precios de mercado crezca 50% respecto a 2025; esto sería posible si, a partir de 2026, cumplimos la meta de crear o recuperar 20.000 empleos con la productividad media de América Latina, y en cada año sucesivo aumentamos la meta anterior en otros 20.000 empleos hasta llegar a 2030 con la capacidad de crear anualmente 120.000 oportunidades de empleo que demanda el crecimiento vegetativo de la población.

Estas cifras constituyen la base mínima del desempeño esperado con el Plan de Acción; son indicativas, pero los efectos mostrados (y esperados) tienen muy sólidos fundamentos en múltiples simulaciones y correlaciones empíricas con datos INE para las cuentas nacionales entre 1985 y 2023.

Crear empleo digno, como consigna, es muy simple; entender cómo hacerlo no lo es. Son cuatro los ámbitos en los que se requieren acciones concertadas:

MERCADOS	PRODUCTIVIDAD	COMPETITIVIDAD	INSTITUCIONALIDAD
Recuperar, controlar, ampliar y defender el mercado interno, y explorar mercados vecinos en los que existan oportunidades de complementariedad entre sus demandas y nuestras capacidades productivas	Incrementar la productividad y el valor agregado a un ritmo similar o mayor que el del empleo, buscando responder a las demandas reales y las esperadas del mercado interno y de los mercados abiertos	Configurar un marco de políticas estructurales “pro-producción, valor agregado y empleo digno” que soporten estrategias de creación y distribución de riqueza en la perspectiva de un desarrollo productivo sostenido	Recuperar, fortalecer, transmitir y actualizar valores de una Cultura Social Productiva, económicamente competitiva, socialmente equitativa, y ambientalmente comprometida

En 2023, antes de la crisis por la falta de dólares, los depósitos en ahorro en el sistema financiero eran del orden de 30.000 millones de dólares. Con una inversión estimada de 30.000 dólares por puesto de trabajo de productividad media, ese ahorro habría sido suficiente para crear un millón de puestos de trabajo en el sector productivo generador de valor, pero fueron “reorientadas” hacia inversiones especulativas o comerciales.

Si el objetivo inmediato es generar ingresos para los hogares alentando la agregación de valor en las actividades económicas, abastecer el mercado interno, e iniciar el proceso de diversificación productiva, tres sectores de actividad tienen alto potencial *inmediato* para contribuir a los objetivos planteados: la industria, el turismo y la agropecuaria.

A título ilustrativo, analizamos detalles de medidas posibles en la industria manufacturera, pero los temas y las propuestas pueden generalizarse a cualquier otro sector de actividad.

## 9.4 La industria manufacturera

### 9.4.1 Mercados

Con casi doce millones de habitantes, el mercado interno boliviano es pequeño, pero es aún más reducido por las malas políticas que han mantenido en la pobreza a 40% de la población. La tolerancia al contrabando, el tipo de cambio fijo, la agobiante presión de la *buro-parasito-cracia*, absurdas políticas tributarias, y controles ex ante, han hecho que sea casi imposible que subsistan en el mercado emprendimientos capaces de generar valor.

Recuperar el mercado para estimular la producción y el consumo interno, requiere que, al más breve plazo posible, se flexibilice el tipo de cambio, quitando incentivo al contrabando (e importaciones, en general), y reactivar rubros de la industria manufacturera. Pero el mayor impulso a corto plazo lo dará el eliminar los impuestos que se transfieren al precio final de los productos nacionales y que pueden incidir en hasta 35% del precio.

Un estudio de INASET en 2012, estimó que el 75% de las recaudaciones tributarias (sin el sector extractivo) lo pagan las personas; en la actualidad esto representa unos 5.500 millones de dólares (12% del PIB) que el fisco resta a la capacidad de consumo de los hogares. Eliminar esos impuestos significa aumentar la demanda agregada.

Adicionalmente, la inmediata reducción de precios finales de los productos nacionales en un 20%, además de potenciar la demanda agregada, *equivale a compensar por el alza de precio de los combustibles*, medida obligada ante la imposibilidad material de mantener el subsidio.

La mayor capacidad personal de consumo –además de varias otras medidas necesarias para mejorar la productividad, la competitividad y la nueva institucionalidad “pro producción y empleo” que describimos posteriormente–, inducirá el aumento en el uso de la capacidad instalada y, paulatinamente, del empleo sectorial.

La condición necesaria para ello, es que el sector privado recupere confianza en la calidad de la demanda, y se depuren las instancias buro-parasito-cráticas de control ex ante que agobian al emprendimiento

formal, pero nunca frenan a los corruptos que, se supone, esos controles debían identificar y castigar.

Como complemento al impulso en la capacidad de oferta, y como parte de la reducción de la hipertrofia de la burocracia pública, la demanda agregada puede ser aún más estimulada si el pago a los funcionarios públicos –especialmente a aquellos no contratados por méritos o mediante procesos competitivos, se realiza mediante billeteras móviles para consumo de bienes y servicios de producción nacional.

La reforma de competencias autonómicas (que comentamos posteriormente) incluirá a los gobiernos subnacionales en tareas de protección y de defensa del mercado interno local, en coordinación con las organizaciones empresariales y laborales.

#### ***9.4.2 Productividad, competitividad y cultura social Productiva***

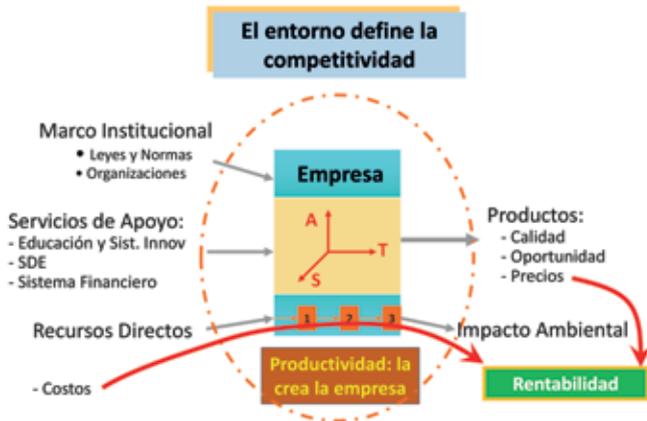
La *productividad* es el resultado de acciones al interior de las unidades productivas que mejoran continuamente los procesos internos con el fin de aumentar la eficiencia, reducir o eliminar desperdicios, reducir tiempos de proceso, etc., lo que se traduce en aumento del valor agregado y de la rentabilidad de las operaciones.

La *competitividad* es el conjunto de factores *externos a las empresas*, pero que permiten a las empresas mejorar su productividad: servicios de apoyo, legislación laboral, sistema de justicia, solución de controversias y seguridad jurídica, comercio exterior, infraestructura física, energía, etc.

La *Cultura Social Productiva*, son los principios y valores con los que se definen los objetivos de la sociedad; guían las normas que adopta la sociedad y definen el grado de compromiso del Estado para con la competitividad institucional, y con asegurar la calidad del desarrollo social-productivo que la sociedad puede llegar a alcanzar.

Bolivia, entrampada en el extractivismo, carece de una cultura productiva y nunca se propuso ser una sociedad competitiva a pesar de las evidentes potencialidades de su gente, sus tradiciones, sus culturas y hasta su propia geografía, con su riqueza natural. La búsqueda de rentas inmediatas en lugar de la creación de valor mediante el trabajo y la creatividad humana, ha sido la consigna dominante de los gobernantes.

**Figura 19**  
**Institucionalidad, competitividad, productividad y rentabilidad**



La crisis multidimensional que el próximo gobierno enfrentará, es la oportunidad para establecer principios y valores sobre los que se podrá construir la sociedad competitiva y el enjambre de unidades productivas que generen bienestar para las familias. En el marco de un nuevo paradigma, el Gobierno promovería una nueva “institucionalidad pro-producción y empleo” que premiará la generación de valor agregado y empleo.

En esa dirección, el nuevo gobierno debe salir del error al que el Banco Mundial y el FMI han inducido al promover el neoliberalismo y el capitalismo financiero: bajo el eufemismo de “emprendedorismo”, ocultan la auto-explotación laboral a la que son obligadas cientos de miles de familias ante la incapacidad estructural del modelo vigente para crear los miles de oportunidades de empleo (“el desempleo evita la inflación”) que la juventud demanda.

#### ***9.4.3 Rubros productivos prioritarios para la creación de valor agregado y empleo***

En el marco de las limitaciones en la cantidad y calidad de la información disponible sobre las actividades productivas en Bolivia, aproximamos un diagnóstico combinando datos de todas las fuentes: INE, encuestas del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, y de la Cámara Nacional de Industrias.

La industria manufacturera incluye actividades productivas en unos 130 rubros. Estimamos cuáles de éstos son los más relevantes para una

estrategia inmediata de creación de empleo; cuáles, a corto plazo, pueden liderar una re-activación del aparato productivo; y, a mediano y a mayor plazo, las necesarias para contribuir a poner en marcha la construcción de las condiciones esenciales para la diversificación productiva que, finalmente, nos liberen del extractivismo rentista.

Para valorar la pertinencia relativa de cada rubro e identificar los más relevantes de la industria manufacturera –productiva, social y económicamente, construimos indicadores (índices) que combinan: 1. valor agregado; 2. consumos intermedios; 3. empleo directo; 4. remuneraciones; 5. productividad; 6. capacidad monopólica (poder de mercado); y 7. la distribución del ingreso.

Ordenando todos los rubros según valores decrecientes del índice general, 28 de los 130 rubros concentran prácticamente la mayoría de los aportes, y se agrupan en alimentos, vestuario, madera, construcción, químicos, muebles y el rubro de Impresiones. Por supuesto, hay relaciones obvias con otros rubros y sectores que no aparecen entre los destacados, sea por su relevancia respecto a los indicadores empleados, o porque están fuera de la industria manufacturera.

Analizar este tipo de vínculos será una tarea complementaria, útil para establecer relaciones con otros sectores, sean productivos, comerciales o de servicios, en los que se generarían empleos directos o indirectos adicionales a los estimados en los 28 rubros destacados por su mayor potencial relativo.

### **9.5 Pacto Social Productivo: Estado, empresa, empleados (E3)**

La realidad ratifica que el “emprededorismo”, el “capitalismo popular” y otros eufemismos, salvo contadas excepciones, solo sirven para eximir de culpa a las políticas que mantienen altos niveles de pobreza por la precariedad laboral, y a los gobiernos de su responsabilidad de crear condiciones para que las personas accedan a oportunidades de empleo digno.

El ejercicio precedente para identificar los rubros con mayor potencial para la creación de empleo a corto plazo en el sector industrial manufacturero, muestra que existen enormes diferencias en tamaño, en capacidad productiva y en intensidad del uso de tecnologías o empleo. Como resultado, hay enormes diferencias también en la productividad laboral, en la distribución del ingreso, o en la participación de los mercados, aspectos en los que, además de factores técnicos, intervienen las relaciones Estado-empresa-empleados.

En este contexto, des-represar toda la capacidad de generación de empleo productivo que puede tener la industria –la actividad económica en general, requiere de un conjunto de normas y de condiciones que allanen los diálogos y faciliten acuerdos, especialmente entre empleados y empleadores. Estas condiciones, hoy inexistentes, deberán ser adoptadas como medidas de emergencia, para luego ser incorporadas al ordenamiento normativo formal con las correcciones o ajustes que sugieran las experiencias.

Con la Confederación General de Trabajadores Fabriles de Bolivia, primero en 2009 y luego en 2020, analizamos la acelerada caída del “empleo formal” en el sector industrial y sus consecuencias económicas y sociales. Dada la realidad productiva del Siglo XXI, se reconoce la obsolescencia de la normativa vigente desde hace 80 años –incluyendo a la Ley General del Trabajo, pero se reconoce que la modificación de la normativa podría tomar años si se siguen los procesos legislativos establecidos.

En consecuencia, surgió la necesidad de proponer un “pacto social productivo” entre el Estado, Empleados y Empresas (PSP-E3, o simplemente E3) que estableciera reglas claras y garantías de su plena vigencia a mediano y largo plazo.

*[https://www.fundacioninaset.org/ensayos/propuesta para la reactivación productiva con empleo digno](https://www.fundacioninaset.org/ensayos/propuesta_para_la_reactivacion_productiva_con_empleo_digno)*

La reconfiguración de las relaciones E3, implica medidas destinadas a recuperar la industria nacional, con acciones de aplicación inmediata en tres niveles:

- a. la industria manufacturera boliviana en general, incluyendo desde microempresas, hasta las empresas de mayor tamaño en empleo, valor bruto de la producción, y en ingresos operativos;
- b. las empresas en rubros prioritarios por sus aportes simultáneos al valor agregado, la generación de empleo, el valor bruto de su producción, el consumo intermedio de origen nacional, la distribución del ingreso (participación de las remuneraciones en la distribución del valor agregado), y la cantidad de empresas en el mercado (evitar monopolios); y
- c. empresas que se incorporen voluntariamente a la categoría de “empresas privadas con compromiso social”, las que estarían protegidas por normas específicas que les garanticen condiciones de plena estabilidad normativa a largo plazo, a cambio de transparencia en la gestión, y de equidad en la distribución del ingreso.

*Para la industria en general:*

- Reducción (o eliminación) de los impuestos que se trasladan a los precios (IVA, IT, ICE, etc.) para la producción nacional
- Ajuste al IUE con alícuotas vinculadas al empleo, consumos intermedios de origen interno o externo, y a la participación de remuneraciones en el valor agregado (curva salarial)
- Tipo de cambio “pro-producción y empleo”, flotante o administrado, para reducir, en alguna medida; la competencia desleal a la industria nacional
- Reducir el “spread” en beneficio de menores tasas de interés para créditos de capital de operación o de inversión con líneas de financiamiento en moneda nacional

*Para los rubros de alta incidencia en empleo, valor agregado y equidad:*

- “Gasto público directo” en compras del sector público a empresas en rubros con alto impacto simultáneo en cantidad de empleo, valor agregado, distribución del ingreso, consumo intermedio, aporte al VBP, y en cantidad de empresas.
- Mediante programas articulados a nivel nacional, departamental y municipal en ámbitos de salud, educación, defensa y medio ambiente, garantizar la demanda (por 3 o más años) de productos nacionales en alimentos, confecciones, madera, turismo, etc., bajo criterios de mejora permanente de calidad y productividad.
- Ampliar los beneficios de los “bonos” a grupos vulnerables, mediante sistemas de billetera móvil para “paquetes” de productos de la industria nacional entregados a domicilio, o en puntos de entrega para selecciones personalizadas de productos.

*Para empresas privadas con compromiso social, EPCS:*

- Garantía de Estabilidad Normativa (15 años, renovables), que asegura a empresarios y las empresas la vigencia de las reglas de juego pactadas, con modificación directa en caso de ampliar los incentivos y beneficios, o cambios con consulta previa (al menos 18 meses antes de su aplicación) y con compensaciones en caso de necesidad

de modificar las condiciones que pudieran afectar los beneficios inicialmente garantizados.

- Compromiso jurado de transparencia administrativa y confidencialidad, aplicable tanto a las empresas privadas, como a las instancias públicas que accedan a la información empresarial; una agencia privada sin fines de lucro monitoreará todos los indicadores relevantes.
- Contrataciones al margen de la LGT si las remuneraciones y beneficios están vinculados a una distribución primaria del ingreso superior al promedio del rubro productivo.
- Contabilidad homologada para que el cálculo de los indicadores de productividad, valor agregado y distribución del ingreso, sean transparentes y accesibles a las partes y otras instancias involucradas.
- Considerando que actualmente, en promedio, la participación de remuneraciones en el valor agregado es del orden del 30%, las empresas que se acojan al programa EPCS deberán asumir compromisos para aumentar esta participación vinculada a mejoras en la productividad, de acuerdo con la naturaleza de sus procesos productivos; los avances y los valores alcanzados en cada gestión, establecerán los niveles de incentivos y de beneficios para la gestión siguiente.
- En las EPCS, el Estado validará los acuerdos privados específicos de participación laboral en los beneficios y, eventualmente, en las pérdidas que pudiera tener la empresa por algún factor de mercado, no atribuible a mala fe o engaño doloso por parte de la empresa.
- El Estado garantizará a las EPCS un piso de rentabilidad libre de impuestos (12 años para nuevos emprendimientos productivos o con menos de tres años de funcionamiento, y 8 años para el resto); el impuesto a las utilidades se calculará sobre el excedente del piso.
- El Impuesto a la utilidad de las empresas (IUE) se aplicará a partir del piso de rentabilidad garantizada, con alícuotas vinculadas a la distribución del ingreso, la productividad y el valor agregado, de manera que las empresas tengan incentivos reales para contribuir a la masificación del empleo digno.<sup>1</sup>

---

1 Mientras mayor sea la remuneración al trabajo en la distribución primaria del ingreso, menor la alícuota del IUE

- El Estado establecerá, para las EPCS, líneas públicas de financiamiento con fondos de garantía, sin spread “por riesgo crediticio” y con plazos compatibles con la maduración de los proyectos empresariales.
- El Estado promoverá el desarrollo de programas integrales de capacitación, de asistencia técnica, y de mejora continua de la calidad y la productividad, como parte de una sólida oferta de servicios de desarrollo empresarial (SDE) para trabajadores y empresarios, y que podrán ser pagados a cuenta de los impuestos de las empresas
- La historia de capacitación de cada trabajador incidirá en las promociones y para el cálculo de los aumentos salariales

## 9.6 Apuntes sobre el Turismo

El turismo es el medio más directo para introducir divisas en la economía. En 2025, América Latina recibirá unos 400 mil millones de dólares. A pesar del enorme potencial que Bolivia tiene en este ámbito, es el país que menos ingresos recibe por este concepto en América del Sur, con 700 millones de dólares en 2024, por el ingreso de menos de un millón de turistas. Nuestros vecinos inmediatos, Perú y Chile, reciben más de tres millones de visitantes por año, lo que les deja entre 3.000 y 4.000 millones de dólares.

Pensar en atraer 2 millones de turistas al año hasta 2030 que dejen al país entre 2.000 y 3.000 millones de dólares, no es un sueño imposible, pero tampoco sería tan fácil como imprimir millones de afiches para la promoción de lugares con alto atractivo turístico. Bolivia no está en los principales circuitos turísticos porque no ofrece seguridad a los visitantes, y porque la infraestructura turística es muy pobre.

Y no hay seguridad ni comodidades, porque los sitios de interés son como puntos aislados distribuidos casi aleatoriamente en el territorio; a esto se suma que las comunidades nativas cercanas a los atractivos, rara vez comparten los beneficios que el turismo deja en esos sitios, por lo que bloquear caminos o amenazar con hechos de violencia, no afecta sus intereses.

Para revertir estas debilidades, e iniciar una estrategia de atracción de turistas, es necesario:

- delimitar “regiones turísticas” en las que se concentren inversiones para atraer cada vez más turismo de alta gama; estas regiones serán delimitadas en función de los atractivos que sean parte de la oferta

turística, pero con atención especial a garantizar la libre circulación de los turistas. Por ejemplo, tomando como eje el Salar de Uyuni, la región podría incluir las haciendas coloniales de Potosí (Cayara es una experiencia replicable) y Chuquisaca, a lo que se podrían sumar los yacimientos paleontológicos de Toro Toro, Sucre capital y hacia Tarija en el sur. La región tendría dos a tres (con Tarija) aeropuertos comerciales y una red de carreteras relativamente moderna.

- Para constituir estas regiones, debe existir un compromiso firme de las comunidades, para respetar los flujos y la seguridad de los turistas
- En compensación, todos los impuestos vinculados al turismo y que sean cargados al precio de los servicios, serán de dominio regional, recaudados en la región, con parte (50% como ejemplo) distribuida para beneficio de las comunidades de la región en función de la densidad de visitas; otra (30%) para apoyar los servicios de la estructura regional sobre la base de concursos de proyectos destinados a contribuir a cumplir las metas regionales; y una tercera (20%) para apoyar el mantenimiento de las infraestructuras nacionales como ser aeropuertos, servicios de seguridad, asistencia en emergencias, etc.
- El desafío para 2026-2030, podría ser constituir un par de regiones adicionales partiendo de circuitos en los que ya se conocen atractivos turísticos reputados (Norte y Oriente)
- Las metas generales podrían ser que, hasta 2030, Bolivia reciba dos millones de turistas con ingresos superiores a los 2.500 millones de dólares.

Para que estas ideas tengan una mínima base de realismo y de posibilidad materializarse, la reforma conceptual y operativa de las autonomías, es una condición necesaria inescapable.

## 10

# Las Autonomías: Institucionalidad para la Competitividad

La producción de valor y empleo, son esencialmente “atributos” locales. Las competencias autonómicas no sólo deben ser compatibles con los objetivos, sino pertinentes para promover la construcción concertada y articulada de las condiciones necesarias en todos los niveles de gobierno: indígena, municipal, departamental y nacional.

142 de las 199 competencias autonómicas tienen alguna relación con la capacidad local de crear empleo. Sin embargo, respecto a la pertinencia de estas competencias:

- a. desde la perspectiva de los mercados, las competencias *no explicitan responsabilidades en relación a la defensa, protección y al aprovechamiento del mercado interno (nacional, local), ni en relación a la apertura y penetración de mercados externos;*
- b. en relación a la productividad, enfatizan la creación y administración de tributos, *pero a ningún nivel se le asigna la responsabilidad de reducir/eliminar los costos que afectan (reducen) la productividad de las actividades económicas, como los costos de transacción, acceso o calidad de los servicios, la corrupción, etc.;*
- c. respecto a la mejora de la competitividad, predominan temas sectoriales, pero es evidente la total ausencia de claridad y de compromiso para construir “fundamentos microeconómicos” del crecimiento: mejora integral del *ambiente competitivo* a través de una institucionalidad que asegure pertinencia, oportunidad y confiabilidad de reglas

de juego, seguridad jurídica, transparencia en la administración de justicia, eficiencia en la administración pública; etc.

- d. en cuanto a la cultura y los valores productivos, no contemplan el fortalecimiento de valores para el manejo de conflictos o recompensar la equidad, ni responsabilidades en cuanto a *recuperar, fortalecer, transmitir y actualizar los valores de una Cultura Productiva capaz de sustituir la cultura rentista* (centrada en RRNN).

Como resultado, las autonomías han derivado en un conjunto de unidades territoriales cuya gestión está orientada por “prioridades sectoriales a demanda” muy poco o nada articuladas en lo interno, y por intereses políticos o el acomodo a las presiones del nivel central para acceder a recursos. Al solo reflejar intereses políticos o relaciones de poder coyunturales, la resultante des-institucionalización es un nuevo y serio obstáculo a la transformación productiva.

[https://www.fundacioninaset.org/ensayos/Competencias Autonómicas, Transformación Productiva y Empleo Digno](https://www.fundacioninaset.org/ensayos/Competencias_Autonómicas,_Transformación_Productiva_y_Empleo_Digno)

Como la transformación productiva no es resultado *automático* de las políticas sectoriales, sino es un proceso alimentado por la sinergia que genera la conjunción de actores y factores verticales y horizontales en el tejido autonómico, una tarea ineludible del próximo gobierno es remozar el proceso autonómico en cuando menos tres aspectos:

- a. Cómo se financian las autonomías
- b. Estructura, roles y funciones
- c. Competencias

## 10.1 El financiamiento de las autonomías

La autonomía es imposible si depende de billetera ajena. El control de los recursos desde el nivel central de gobierno a lo largo de estos 15 años, le ha servido para utilizar ese poder como instrumento de presión política contra gobernadores o alcaldes electos por votos de “la oposición”; con aliados políticos en los gobiernos subnacionales, ha servido para fidelizar políticamente a los sectores beneficiados con obras o transferencias.

Pero no se ha avanzado nada en términos de potenciar efectivamente las capacidades de desarrollo autónomo de las entidades territoriales autónomas (ETAS); en todo caso, se ha retrocedido porque la recepción automática de recursos, por escasos que sean, han permitido que políticos

irresponsables –y sin capacidad técnica alguna, gobiernan las ETAS para beneficio propio, familiar o político.

El nivel central de gobierno, como emisor de la moneda nacional, en principio no tiene la restricción financiera de “recaudar primero para luego gastar” que es válida para todos los gobiernos sub nacionales que no emiten moneda y, efectivamente, primero deben recaudar fondos para poder invertirlos en el desarrollo local.

Como parte de una reforma fiscal estructural (que incluya la eliminación de impuestos que incrementan los precios de venta de los productos nacionales), el 100% de los impuestos a las personas y empresas deben ser de dominio subnacional, quedando para el nivel central la capacidad de crear (o eliminar) los impuestos nacionales que fueran necesarios para mantener los ritmos deseados de crecimiento económico y empleo, sin presiones inflacionarias.

Una parte de las recaudaciones en las ETAS financiará los gastos operativos (bajo criterios de eficiencia y efectividad) y de inversión local; el resto se acumulará en un fondo para el desarrollo autonómico –administrado por profesionales designados por su excelencia y por méritos, con el que se financiarán proyectos que beneficien a regiones con una visión de desarrollo integral (dos o más municipios que involucren uno o más departamentos, etc.).

Este modelo será particularmente pertinente para que las ETAS empiecen a elegir para sus gobiernos personas capaces y responsables que promuevan, por ejemplo:

- a. el desarrollo del turismo, actividad que además será una importante fuente de nuevas recaudaciones para las ETAS y sus regiones;
- b. captar recursos internacionales para reforestación, manejo de cuencas y bosques, etc.

## **10.2 Estructura, roles y funciones**

En la práctica, el proceso autonómico ha creado unas 350 republiquetas que se manejan sin estrategias claras de desarrollo ni como parte de un todo. Se las ha dotado de frondosas estructuras administrativas, que repiten, a nivel departamental o municipal –y con cada vez menos capacidades, las estructuras burocráticas del nivel central.

Menos de medio centenar de republiquetas tienen capacidad de auto sostenerse, ni en el sistema actual, ni en el propuesto que aumenta la capacidad de recaudar recursos adicionales, porque las fuentes de

ingresos son inexistentes en municipios con menos de una cierta masa crítica de población y de actividad económica.

El modelo se ha mantenido por razones estrictamente político-partidarias del Gobierno central que, efectivamente, no cree en la autonomía; por eso, en su actual forma, es más un gran desperdicio de recursos escasos, que el apoyo para el desarrollo sostenido y armónico de todo el país –que efectivamente debe ser.

Para incorporar a 300 “gobiernos municipales autónomos” sin capacidades institucionales ni recursos, a un sólido proyecto de desarrollo humano productivo, hay que suplir sus dos básicas deficiencias estructurales: baja capacidad de gestión, e incapacidad de generación de recursos propios. Un primer paso, es recuperar el concepto de las mancomunidades en función de ideas básicas y realistas de desarrollo productivo, turístico o de conservación, por ejemplo.

Una alternativa eficiente para encaminar las mancomunidades al desarrollo, es transformar temporalmente (por 15 a 30 años) las gobernaciones en instancias autónomas de planificación y coordinación técnica, capaces de articular temas y prioridades del desarrollo regional, con las estrategias nacionales, por un lado, y con las regionales y locales, por otro.

Las actuales asambleas departamentales, son básicamente cuadriláteros para pugilato político de bajo nivel, por lo que podrían entrar en hibernación por un par de elecciones. Serían transformadas en “concejos departamentales de desarrollo” integrados por los assembleístas uninominales ante la Asamblea Legislativa Plurinacional, y por representantes de municipios y mancomunidades; se reunirían tres o cuatro veces al año, pero estarían permanentemente en contacto y actualizados en los avances o contratiempos para actuar, según corresponda, ante el gobierno central o ante municipios o mancomunidades.

El modelo estaría vigente hasta que el Departamento alcance un nivel de básico de desarrollo institucional, como para que ciertas responsabilidades se transfieran a los niveles que mejor corresponda bajo el principio de subsidiaridad, y las gobernaciones, por decisión popular, adquieran otras funciones y responsabilidades respaldadas por la CPE.

### **10.3 Competencias autonómicas**

La llamada “ingeniería competencial” contenida en la CPE de 2009, no solo es deficiente, sino que no es ni racional ni lógica, dada la realidad boliviana en todos los ámbitos relevantes para el desarrollo humano productivo. Básicamente, replica, en cada nivel sub-nacional, el tema de

las competencias del nivel central, pero cada vez más diluido y debilitado. Las duplicidades, por un lado, y los vacíos, por otro, en competencias socialmente relevantes como la salud, son un ejemplo.

En principio, la Constitución Política del Estado reconoce competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas entre los distintos niveles del Estado. Una primera revisión permite observar que sólo 65 competencias están efectivamente relacionadas con crecimiento económico y generación de empleo.

Sin embargo, como el Art. 92 (Desarrollo Productivo) de la LMAD (Ley Marco de Autonomías y Descentralización) fue declarado inconstitucional por Sentencia Constitucional N° 2055/2012, de 16 de octubre de 2012, por vulnerar los Arts 297.I.2; 300.I.31; 302.I.21; 304.I.19 de la CPE, existe un vacío normativo que justifica y habilita la posibilidad de diseñar las estructuras, las estrategias y las competencias más idóneas para sustituir las *autonomías políticas tuteladas* por una sólida y eficiente estructura institucional que nos permita desarrollar, en todos los niveles de gobierno, la economía productiva e inclusiva que nos libere del extractivismo.

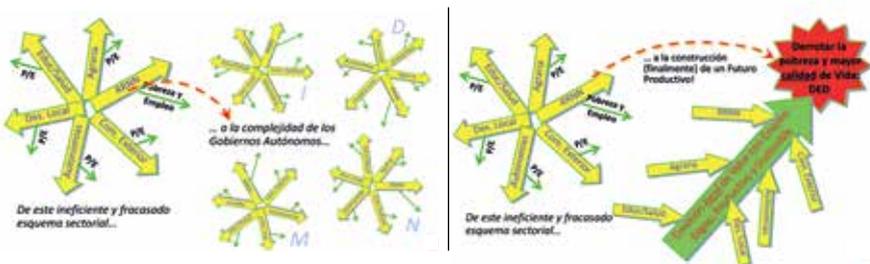
En la normativa vigente, en cuanto a la creación de empleo, el nivel central concentra todo el poder (para inhibirla), mientras que, en el nivel municipal, su “autonomía” se limita a crear empleo en construcción de infraestructura social (escuelas o centros de salud).

El tema ha sido analizado por INASET en una media docena de estudios entre 2009 y 2012, de los que citamos las siguientes conclusiones (propuestas ya en 2011, pero vigentes en 2025):

1. La transformación hacia la Bolivia Productiva que genere oportunidades de empleo digno para los y las bolivianas, es una condición necesaria para la sostenibilidad las Autonomías. La incapacidad estructural que Bolivia ha demostrado para garantizar el derecho de la juventud al Empleo Digno, es un factor fundamental en configurar la actual problemática económica, social y política.
2. En particular, tratar el empleo como parte de las políticas sociales, no ha permitido apreciar la especialmente baja participación de la remuneración al trabajo en la distribución del valor agregado, realidad que constituye una causa subyacente de la desigualdad estructural, de la concentración del empleo en actividades de muy baja productividad y del bajo aporte del trabajo en el crecimiento global de la economía.

3. Construir la Bolivia Productiva supone políticas y acciones trans-sectoriales entre todos los niveles que comprendan, entre otras: facilitar la creación de organizaciones económicas productivas; promover la generación de valor agregado; reorientar el ahorro nacional hacia las inversiones en actividades intensivas en empleo; incentivar la productividad, mejorar la calidad del empleo y la remuneración al trabajo.
4. Los gobiernos sub-nacionales deben jugar un rol particularmente relevante, toda vez que la competitividad básica necesaria, es un fenómeno esencialmente local.
5. En ausencia de objetivos específicos que privilegien la transformación productiva para garantizar el empleo digno en todos los ámbitos de gobierno, las autonomías llevan a un conjunto de unidades territoriales de gestión orientadas por prioridades sectoriales, muy poco o nada articuladas; la complejidad institucional resultante será un serio obstáculo a la transformación productiva y altamente perjudicial para la creación de empleo.
6. Los debates sobre la implementación de las autonomías deben superar el enfoque del gasto –que predispone a “juegos de suma cero” que buscan maximizar los recursos a disposición, para concentrar la atención y las acciones en los resultados, buscando alcanzar los objetivos comunes con el óptimo y eficiente uso de todos los recursos.
7. Solamente la diversificación económica y la transformación productiva en cada entidad territorial autónoma asegurará el financiamiento sostenible de su autonomía y otorgará las bases económicas y sociales para hacerla viable; por ello, la meta inicial, central y común a todas ellas, debe ser la de desarrollar la capacidad de generar valor creando puestos de trabajo y oportunidades de empleo dignos y productivos.

**Figura 20**  
**La creación de Empleo Digno en el nuevo escenario autonómico**



# 11

## Apuntes finales: la teoría económica ortodoxa es insuficiente

Todas las propuestas hasta ahora conocidas, de candidatos o de los profesionales que analizan la realidad económica y proponen soluciones, están centradas en la necesidad de una rápida estabilización de la macroeconomía a través de un drástico “recorte al excesivo gasto público que desde hace una década genera déficits fiscales”.

A partir de esta premisa, plantean cadenas causales que, más o menos, siguen la secuencia ya descrita: el gobierno gasta mucho más de lo que le ingresa; para ‘financiar’ el déficit fiscal, se endeuda y gasta las reservas internacionales; luego ‘imprime dinero’; el mayor circulante disponible alimenta la inflación; ante el aumento de precios, la gente se refugia acumulando dólares, lo que lo encarece; con el dólar más caro, las empresas producen menos, despiden trabajadores y la economía termina en una recesión.

Para que la secuencia planteada tenga algún pequeño rasgo de verosimilitud, la economía tendría que estar funcionando a capacidad plena, situación que ciertamente no es el caso de la Bolivia actual. En general, estas ilaciones mentales toman, como ciertas, relaciones entre variables que posiblemente podrían tener algún grado real de causalidad, pero que la teoría las traduce en relaciones matemáticas exactas, ...pero irreales. [https://www.fundacioninaset.org/notas/El déficit fiscal es condición para el crecimiento económico](https://www.fundacioninaset.org/notas/El%20d%C3%A9ficit%20fiscal%20es%20condici%C3%B3n%20para%20el%20crecimiento%20econ%C3%B3mico)

La secuencia supone implícitamente que un aumento de demanda (o precios), es señal directa de inflación; pero en una economía con capacidad ociosa (que es la regla más general en la Bolivia de actual especialmente), una mayor demanda, antes que generar un aumento de precios, induciría a

aumentar la oferta (mayor producción) con el bono adicional de aumentar el empleo y hasta la posible reducción de precios por efecto de que, una menor capacidad ociosa, implica necesariamente mayor productividad.

Un Estado que emite su propia moneda soberana no tiene ninguna restricción financiera en esa moneda. Puede comprar cualquier recurso que esté a la venta, y su gasto se transforma en ingresos (activos) del sector privado. El equilibrio entre el gasto público y la utilización de la capacidad disponible, es el resultado de decisiones esencialmente políticas que determinan quiénes y cómo se benefician del “equilibrio”.

Definir quiénes y cómo se benefician, origina –y oculta, los problemas reales de la sociedad; una práctica muy difundida ha sido satanizar el déficit fiscal cuando se pide canalizar recursos para atender al grueso de la sociedad, pero que, a la vez, reclama que el Gobierno emita bonos que paguen intereses (lo que aumenta el déficit) a quienes tienen el dinero para comprarlos; o, ¿puede un político o economista dar las razones por las que un déficit del 3% está bien, pero otro de 6% es peligroso? Estos límites son restricciones autoimpuestas por razones político-ideológicas, no económicas; no tienen bases fundamentadas en datos de la realidad empírica.

Otra restricción autoimpuesta, es la definición del tipo de cambio de la moneda respecto a otras monedas o algún bien valioso y escaso, como el oro. Los países, hoy, tienen dinero fiduciario, lo que significa que su valor depende de la confianza de los usuarios en quien emite la moneda. Como resultado, el valor relativo de una moneda respecto a otra, puede variar por muchos factores, ninguno totalmente controlable por el Estado emisor.

Al vincular el tipo de cambio de una nación a la moneda de otra como referente, se entrega también la soberanía monetaria porque se pierde el control sobre los ámbitos fiscal y monetario, y se expone a la nación a la triple amenaza de crisis cambiarias (como la que vivimos), la insolvencia nacional, y hasta la bancarrota.

Para economías que declaran promover el desarrollo, las condiciones autoimpuestas pueden equivaler a “atarse los cordones entre los zapatos antes de comenzar una maratón”. Por ejemplo, una nación que fija el valor de su moneda a otra, se obliga a exportar en una escala suficiente para obtener la moneda extranjera que protegerá el tipo de cambio y le permitirá pagar sus deudas.

En otras palabras, debe trabajar duro para producir productos que su gente no puede disfrutar, agotando recursos y patrimonio, todo en beneficio de quien emite o presta en la moneda dominante.

Finalmente, cerramos con “20 proposiciones que cuestionan la economía ortodoxa”.

1. *NO existe una relación directa de causalidad entre el déficit fiscal, la emisión de moneda y la inflación.*
2. *La teoría que vincula causalidad directa entre déficit, emisión monetaria e inflación, NO se ha cumplido en ningún caso de economías reales.*
3. *Los resultados y las consecuencias de las medidas de austeridad que el FMI recomienda para controlar los procesos inflacionarios, son mayormente negativos para la sociedad.*
4. *Ningún fundamento teórico-conceptual determina que las economías deben operar con déficit cero o con superávit fiscal. Por el contrario, las identidades contables –verdades por definición– establecen que, con saldo comercial en relativo equilibrio, la economía debe operar en déficit para que el sector privado no bancario aborree.*
5. *Históricamente, pocas economías en el mundo operan sistemáticamente con equilibrio o superávit fiscal, y solo lo pueden hacer si tienen altos superávits comerciales (son netos exportadores).*
6. *Las recomendaciones de austeridad fiscal que el FMI impulsa, terminan normalmente en caídas del ritmo de crecimiento y en aumento de la pobreza y de la desigualdad.*
7. *El banco central no puede ser realmente autónomo del Tesoro General del Estado toda vez que el tesoro es el medio e instrumento único que tiene del gobierno para financiar e implementar sus políticas de desarrollo.*
8. *Es imposible que el Banco Central, amparado en la supuesta “independencia” del Tesoro, “rebote” un cheque de pago emitido por el Tesoro.*
9. *Aunque la cuenta del Tesoro en el banco central esté en déficit, el banco central no podría decidir no acreditar las reservas al banco donde está la cuenta del beneficiario.*
10. *La emisión de moneda no puede ser una decisión autónoma del Banco Central, porque está decidida por las estrategias de gasto del tesoro.*
11. *La economía ortodoxa sostiene que el déficit fiscal empuja al Banco Central a emitir moneda, lo que deriva en inflación: el déficit es el resultado de gastar más de lo que el tesoro recauda, de manera que solo puede haber déficit si el tesoro YA GASTÓ.*
12. *Todo gasto deficitario del Tesoro se transforma, centavo a centavo, en aborro privado.*
13. *Desde 1970, el neoliberalismo trató de justificar la centralidad del monetarismo como clave para el crecimiento, primero destacando como instrumento*

*el control de la masa monetaria; ante el fracaso de ese instrumento, eligió controlar las tasas de interés, lo que tampoco tuvo éxito; finalmente, hace algo más de 20 años aboga por perseguir metas de inflación que, evidentemente, tampoco funcionan: ninguna economía ha logrado superar los crecimientos previos al neoliberalismo manteniendo el déficit por debajo del 3%:*

14. *Entre la austeridad que promueve el FMI y una salida no ortodoxa que privilegie el gasto público destinado a fortalecer la demanda agregada y el empleo, una estrategia de gasto público dirigido y responsable, tiene más probabilidades de lograr resultados positivos tanto a corto como a largo plazo, en comparación con la austeridad estricta.*
15. *Comparando las economías inscritas en el capitalismo industrial dominante hasta los años 1970, con el capitalismo financiero vigente desde 1975, el período del capitalismo industrial se asocia con mayores avances en crecimiento, inclusión social y reducción de la pobreza en comparación con la era del capitalismo financiero, que ha estado marcado por mayor desigualdad y desafíos por la concentración de la riqueza.*
16. *El déficit fiscal resulta de que el gobierno “gasta más de lo que recauda en impuestos”; pero, si el gastó ya se realizó sin necesidad de prestarse de nadie, no tiene sentido buscar ex post que alguien lo financie.*
17. *El déficit es un flujo de recursos durante una gestión, que desaparece al terminar la gestión; si hay déficit es porque el gobierno ya gastó (aunque queden saldos por pagar), “buscar financiamiento” no tiene sentido, más allá de justificar ingresos “decorativos” a la cuenta del Tesoro en el Banco Central para que ésta “parezca solvente”.*
18. *Desde la perspectiva de la eficiencia del gasto público, es preferible mostrar un resultado de gestión con saldo deficitario en la cuenta del Tesoro en el Banco Central, que incurrir en endeudamiento externo (que crea problemas adicionales al tipo de cambio) o en la venta de bonos que generan una deuda real aumentada por el pago de intereses.*
19. *La percepción de confianza de los mercados hacia el gobierno, y la eficiencia del gasto para dinamizar la economía con la creación de empleo productivo, facilita la movilización de recursos necesarios para el desarrollo al ser una opción económica con racionalidad política; restringir gastos y generar descontento con conflictividad social es una opción política, sin racionalidad económica.*
20. *La percepción de confianza que los mercados tengan en las políticas, estará mucho mejor sustentada por un saldo negativo en la cuenta fiscal pero justificado por los resultados, que por unas cuentas fiscales muy bien presentadas, pero con alta conflictividad social.*