

# Una década de gobierno

Construyendo el Vivir Bien  
o un capitalismo salvaje?

**17** GRUPO SOBRE POLÍTICA  
FISCAL Y DESARROLLO

# 17 GRUPO SOBRE POLÍTICA FISCAL Y DESARROLLO

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario - CEDLA / Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo (GPF)

Una década de gobierno: ¿Construyendo el Vivir Bien o un capitalismo salvaje?

/ Carlos Arze Vargas / CEDLA

Nº 17 / Febrero de 2016 / La Paz, Bolivia.

Serie: Revista del Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo (GPF)

CEDLA (Ed)

I. t.

Il. s.

## DESCRIPTORES TEMÁTICOS

<ECONOMIA> <SOCIALISMO> <INDUSTRIALIZACION> <PRODUCCION> <IMPORTACION>  
<EXPORTACION> <RENTISMO> <PRECARIEDAD LABORAL> <POBREZA>  
<TRANSNACIONALES> <EMPRESAS ESTATALES> <HIDROCARBUROS> <YPFB> <MINERIA>  
<COMIBOL> <ELECTRICIDAD> <ENDE> <AGRARIO> <LATIFUNDIO> <INRA> <TCO> <TIOC>  
<FES> <TIPNIS>

## DESCRIPTORES GEOGRÁFICOS

<BOLIVIA> <URBANO> <RURAL>

Director Ejecutivo: Javier Gómez Aguilar  
Producción Editorial: Unidad de Comunicación y Gestión de Información (CEDLA)  
Carlos Alemán Macías  
Fotografías Tapa: Cortesía noticias4f.com  
Impresión: Imprenta Punto de Encuentro  
Editorial CEDLA: Achumani, Calle 11 N° 100  
Entre García Lanza y Alexander  
Telfs. 2794740 / 2799848  
**Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo (GPF)**  
E-mail: [gspfyd@cedla.org](mailto:gspfyd@cedla.org)  
URL: <http://cedla.org/blog/grupopoliticafiscal/>  
**Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA)**  
E-mail: [info@cedla.org](mailto:info@cedla.org)  
URL: [www.cedla.org](http://www.cedla.org)  
La Paz – Bolivia

El presente documento ha sido elaborado en el marco del Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo (GPF) y con el apoyo del Gobierno del Principado de Asturias.

Las opiniones presentadas, por el autor, en el presente documento no necesariamente son compartidas por las agencias que han apoyado generosamente este trabajo.

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

La impresión cuenta con el apoyo de



# Una década de gobierno. ¿Construyendo el Vivir Bien o un capitalismo salvaje?

*Por Carlos Arze Vargas*

En enero de 2016 se cumplió una década de gobierno de Evo Morales y el Movimiento Al Socialismo. El gobierno ha insistido en presentar los resultados de su gestión de 10 años como la prueba de que Bolivia habría alcanzado la soberanía económica, encarnada en la estabilidad y la distribución equitativa de la riqueza. Más aún, el Presidente en su informe del 22 de enero de este año calificó este proceso como “algo inédito, histórico, hasta único en el mundo”<sup>1</sup>.

Semejante valoración de los impactos de una gestión gubernamental sobre la economía y la sociedad bolivianas merece, sin duda, una evaluación de los resultados y las perspectivas de las políticas implementadas, a partir del propio contenido del discurso oficial.

Como sabemos, este discurso sostiene que el Estado Plurinacional, como encarnación de la genuina representación de la diversidad de formas de organización económica y social existentes en el país, está implementando un modelo que nos conducirá a superar el capitalismo y sus nefastos efectos sobre la vida de la sociedad y de la naturaleza. El objetivo final —que, por ejemplo, en boca del vicepresidente es equiparable con el comunismo— es la construcción del Vivir Bien, un estadio en el que retorna la armonía entre los hombres y entre éstos y los demás seres vivos.

La forma práctica que adoptan esas acciones del Estado Plurinacional es el denominado Modelo Productivo Social Comunitario para Vivir Bien, que se basaría en el desarrollo armónico de las formas de organización económica: privada, estatal, social y comunitaria. Es precisamente ese “modelo”, que se sintetiza en la apropiación estatal de los excedentes provenientes de la explotación de recursos naturales y su traspaso a los sectores económicos generadores de empleo e ingresos, el que habría demostrado su excelencia y que “debería” continuar aplicándose en una nueva gestión de gobierno del MAS.

Las nociones del Vivir Bien se incorporaron oficialmente en la nueva Constitución Política del Estado aprobada por la Asamblea Constituyente en 2009 en el Título de Organización Económica del Estado de la carta magna. En él se establece el Vivir Bien como un *objetivo del modelo económico boliviano*.

El Vivir Bien, entonces, sería el objetivo de las acciones del nuevo Estado Plurinacional, orientadas a su vez por valores como: unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales.

Asimismo, el Vivir Bien se incorpora como uno de los principios ético-morales de la sociedad plural. En ese acápite se reconoce la heterogeneidad de la economía: la Economía Plural, constituida

1 Ministerio de Comunicación, *Informe Presidencial 2006-2016*, 22 de enero de 2016.

*Las concepciones teóricas del modelo y del objetivo del Vivir Bien que, paulatinamente, ha sido asumido como Socialismo Comunitario, reflejando cierta pugna intestina entre las fracciones “socialistas” y “pachamámicas” del partido de gobierno.*

por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa, que se articulan sobre principios de complementariedad, solidaridad, igualdad, seguridad jurídica, equilibrio, entre otros. El Vivir Bien se complementaría con el interés privado en la economía social y comunitaria.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo aprobado ya en 2006, planteaba como objetivo el establecimiento de un país donde se haya erradicado la pobreza, una sociedad fundada en una democracia plurinacional y comunitaria, un país con un nueva matriz productiva diversificada con industrialización de sus recursos naturales y un Estado que controla el Excedente económico y procede a su redistribución, un país que toma sus propias decisiones.

Desde los niveles operativos del aparato estatal, como los ministerios de Economía y de Planificación para el Desarrollo, se desplegó esfuerzos por sistematizar esos etéreos conceptos y convertirlos en objetivos, metas e instrumentos de política económica. Para ello se postuló el consabido Nuevo Modelo Económico Social Comunitario Productivo, que tiene como aspectos fundamentales los siguientes:

- i. El Estado interviene para corregir las fallas del mercado (inexistencia de redistribución de riquezas y monopolio transnacional de empresas estratégicas).
- ii. El Estado debe intervenir en la economía a través de sus siete facetas: Planificador, empresario, inversionista, regulador, benefactor, promotor, banquero.
- iii. Se debe implementar la Nacionalización para el control de los recursos naturales estratégicos.
- iv. Patrón industrializador y desarrollo productivo.
- v. El Estado es redistribuidor del ingreso, descolonizador y participativo, incorporando la demanda de los sectores sociales en la toma de decisiones.
- vi. El Estado es promotor de la economía plural
- vii. El crecimiento debe estar en función de la demanda externa y demanda interna.
- viii. Se debe procurar el superávit fiscal y la generación de recursos internos para la inversión y depender menos del endeudamiento.
- xi. Los objetivos generales son: mayor desarrollo, redistribución y generación de empleo.
- x. La preservación de la estabilidad macroeconómica es un patrimonio social.

Más allá de esta descripción de la política económica, es importante señalar las concepciones teóricas del modelo y del objetivo del Vivir Bien que, paulatinamente, ha sido asumido como Socialismo Comunitario, reflejando cierta pugna intestina entre las fracciones “socialistas” y “pachamámicas” del partido de gobierno.

El vicepresidente García Linera acuñó el nuevo concepto de “socialismo comunitario”, como sinónimo del Vivir Bien. Este sería un nuevo tipo de sociedad a la que se arribaría mediante la “expansión” de la comunidad agraria “con sus formas de vida privada y comunitaria, trabajo en común, usufructo individual, asociatividad, revocatoria, universalizados en condiciones superiores”, y de sus “virtudes humanas, sociales, culturales e intelectuales”. En ese tránsito se pasaría por un largo período de transición —en el que predomina el Estado Plurinacional—, donde “conviven y pelean” el capitalismo y el socialismo.

El Estado convertido en el promotor de la economía plural, respetaría las diferentes lógicas e intereses de los diferentes grupos sociales organizados heterogéneamente: “empresarios, indígenas, oficialismo, oposición, minorías, obreros, cooperativistas, asalariados, comerciantes, campesinos, intelectuales y jóvenes”, superando la naturaleza del anterior Estado Republicano que sólo representaba a minoritarias fracciones o grupos de poder. En el nuevo Estado, las comunidades indígenas campesinas y el movimiento obrero organizado serían las clases esenciales que pugnarían

por atraer al resto de la sociedad, mediante el convencimiento racional, a la construcción del socialismo comunitario.

El estadio final de la sociedad sería el comunismo, como reino de la producción de “valores de uso” y no de “valores de cambio” como sucede en el capitalismo, y la tensión entre industrialización y preservación de la naturaleza se convertiría en una “tensión creativa”, una “fuerza productiva” de ese cambio. Ya no existiría contradicción entre ellas debido a que la industrialización a cargo del Estado desembocaría gradualmente en la eliminación de la “apropiación privada” como norma económica introduciendo en su lugar la lógica del valor de uso, la búsqueda de la satisfacción de necesidades que constituye el fundamento del comunismo. En ese sentido, el Vivir Bien consistiría precisamente en utilizar la ciencia, la tecnología y la industria para crear riqueza destinada a satisfacer las necesidades de la sociedad.

### LAS CIFRAS DE UN CAMBIO APARENTE

El gobierno presenta reiteradamente como éxitos de su modelo económico una serie de indicadores macroeconómicos que habrían superado los logrados por “todos” los gobiernos anteriores. Aunque admitió en algún momento que el contexto internacional extraordinario que le tocó vivir fue importante para alcanzar esos resultados económicos, en su discurso enfatiza el supuesto de que la nacionalización y la redistribución de los recursos —que habrían dinamizado la demanda interna—, fueron los factores determinantes de sus éxitos económicos.

En primer lugar, exhibe la *tasa de crecimiento* del Producto Interno Bruto (PIB) que en su gestión, 2006-2014, alcanzó un promedio anual de 5% superando el 3,2% de los últimos nueve años previos a su gobierno. A partir de este crecimiento, dice, el ingreso per cápita o PIB per cápita también se habría elevado de 1.010 dólares para 2005 a 2.922 dólares para el 2013, situación que marcaría una “mejora de la calidad de vida de los bolivianos y bolivianas” expresada en el mayor consumo de bienes y servicios y en el aumento del ahorro de las personas.

En el mismo sentido señala que la economía habría dado un salto en su magnitud, reflejado en el *incremento insólito de las exportaciones*: mientras en 2005 éstas sólo llegaban a 2.867 millones de dólares, en 2014 alcanzaron los 12.856 millones. Esta situación, además, habría derivado en el inédito mantenimiento de un superávit comercial por nueve años consecutivos, a diferencia de los constantes déficits verificados en la década anterior a su gestión. Más aún, como producto de dicho superávit se habría logrado una *situación récord* de Reservas Internacionales Netas (RIN): 15.123 millones de dólares para 2014, equivalentes al 46,1% del PIB y suficientes para cubrir 16 meses de importaciones nacionales de bienes y servicios.

Asimismo, presume del superávit en las cuentas fiscales del Sector Público No Financiero (SPNF) que se mantuvo a lo largo de ocho años de su gestión, exceptuando el 2014. El superávit promedio anual para el período 2006-2013 habría sido de 1,8% del PIB, en cambio el déficit de 2014 habría llegado al 3,4% del PIB (explicado por el gobierno por un incremento “histórico” del gasto de capital). Además, aunque la estructura del gasto público continúa dominada por el gasto corriente (entre 75% y 65% en el período), la participación del gasto de capital mostraría un importante incremento respecto a anteriores períodos de gobierno.

Un poco para relativizar la importancia de la renta hidrocarburífera y relieves la influencia de la demanda interna, señala que el equilibrio fiscal fue alcanzado por un *crecimiento sostenido de las recaudaciones tributarias* de fuentes diferentes a las de la explotación de gas natural y petróleo: en 2006 las recaudaciones por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos representaban el 26% del total de recaudaciones tributarias, en cambio en 2014 sólo fueron el 24%.

*El gobierno presenta reiteradamente como éxitos de su modelo económico una serie de indicadores macroeconómicos que habrían superado los logrados por “todos” los gobiernos anteriores. Aunque admitió en algún momento que el contexto internacional extraordinario que le tocó vivir fue importante para alcanzar esos resultados económicos.*

*Desde la perspectiva de estos indicadores macroeconómicos la situación del país ha cambiado respecto a los años precedentes al gobierno de Evo Morales. Empero, de ello no se desprende que la dirección del comportamiento de la economía sea el del cambio estructural de la misma y, menos aún, de la construcción de una economía no-capitalista.*

Como señal de la estabilidad económica alcanzada, el oficialismo resalta el hecho de que durante el período de gobierno del MAS la *Inversión Extranjera Directa* (IED) volvió a ser positiva y alcanzó niveles de entre 278 millones de dólares en 2006 y el nivel más alto de 1.750 millones de dólares alcanzado en 2013. Con el mismo propósito destaca que el endeudamiento público es “manejable” pues aunque la *deuda externa* de mediano y largo plazo llega a los 5.736 millones de dólares para 2014, sólo representaría el 17,5% del PIB y su servicio equivaldría a 2,7% del valor de las exportaciones anuales. Por su parte, la deuda pública interna alcanzaría los 4.130 millones de dólares, equivalentes al 12,6% del PIB.

En consecuencia, la evolución de la macroeconomía habría repercutido en la mejora de las *condiciones de vida* de la población, particularmente gracias al incremento de la actividad laboral y de la implementación de políticas sociales dirigidas a incrementar el ingreso de las personas.

El *nivel de desempleo* abierto urbano habría caído desde el 8,1% para 2005 a sólo 4% para el 2013. Por otro lado, respecto a los efectos de las políticas sociales se destaca: el incremento del Salario Mínimo Nacional de 500 Bolivianos para el año 2005 a 1.656 Bolivianos para el 2015; y el pago de 414 millones de dólares por concepto del Bono Juancito Pinto en el período 2006-2014 y de 1.945 millones de dólares por concepto de Renta Dignidad en el período 2008-2014. Adicionalmente, como una muestra de la mejora del ahorro de las personas, se señala que los *depósitos bancarios* habrían subido desde los 3.711 millones de dólares para diciembre de 2005 a 15.074 millones de dólares para fines del año 2013.

El resultado final de este comportamiento económico sería la *reducción de la pobreza* en el país: la pobreza moderada disminuyó desde el 60,6% para 2005 hasta el 39,15 para 2013; la pobreza extrema, por su parte, habría caído desde el 38,2% a 18,8% en el mismo período, y la reducción de la *desigualdad* en la distribución de los ingresos: el Índice de Gini habría caído de 0,60 para 2005 a 0,47 para 2012.

Es indudable que desde la perspectiva de estos indicadores macroeconómicos la situación del país ha cambiado respecto a los años precedentes al gobierno de Evo Morales. Empero, de ello no se desprende que la dirección del comportamiento de la economía sea el del cambio estructural de la misma y, menos aún, de la construcción de una economía no-capitalista. Por eso, resulta importante analizar a costa de qué se alcanzaron el crecimiento y la estabilidad macro-económicas, es decir, analizar los cambios ocurridos en la base económica y a qué clases sociales han beneficiado.

## **LA CONSTRUCCIÓN DEL “SOCIALISMO” MANTENIENDO EL PATRÓN PRIMARIO EXPORTADOR**

A despecho de la versión oficial acerca de los determinantes del crecimiento del producto que pone el acento en la incidencia de la demanda interna —gasto en consumo de los hogares e inversión, principalmente—, éste se ha producido fundamentalmente por la influencia ejercida por la demanda externa de materias primas, principalmente minerales e hidrocarburos.

Esa situación se reflejó en que tanto la rama de Hidrocarburos como la de Minería tuvieron una tasa de crecimiento anual promedio en el período de 6,9% mayor a la tasa promedio general de 5% y superada sólo por la tasa de crecimiento de la Construcción. Es más, la rama de Minería alcanzó en 2008 una tasa excepcional de 56,3% y la de Hidrocarburos una tasa de crecimiento extraordinaria de 14,7% en 2012.

Si consideramos el PIB desde la perspectiva de las ramas de actividad económica, veremos que la incidencia del crecimiento de dichas ramas extractivas señaladas fue determinante. Su contribución promedio a la tasa anual de crecimiento del PIB real en el primer período de gobierno (2006-2009) fue de 18%, la segunda mayor incidencia después de la Industria Manufacturera y alcanzó al 17%

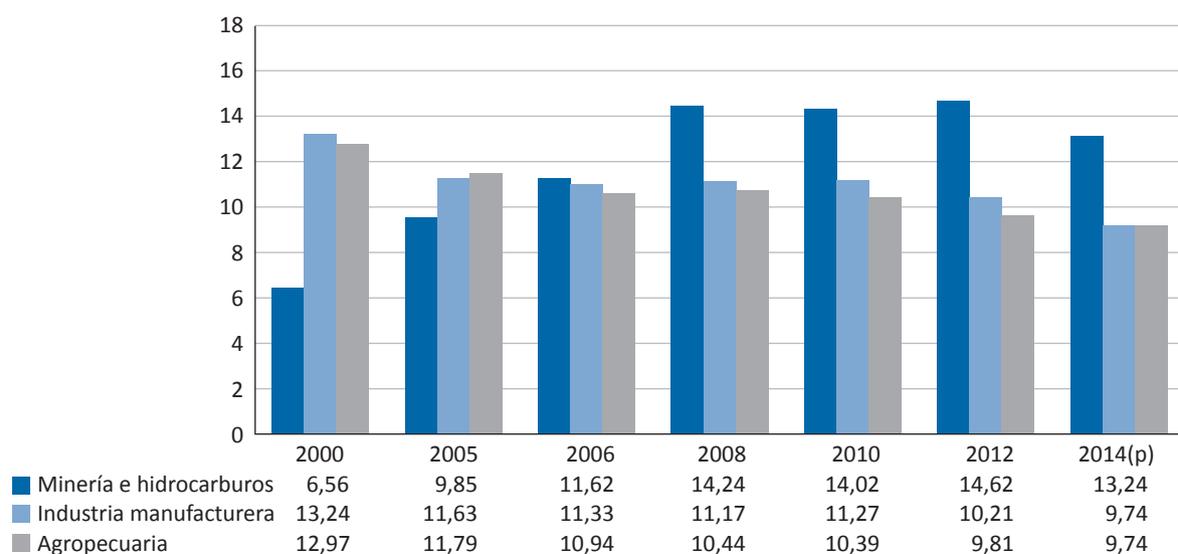
constituyendo la mayor contribución en el segundo período de gobierno (2010-2014). En otras palabras, en el curso de los nueve años del gobierno del MAS, las ramas extractivas contribuyeron con alrededor de una quinta parte al crecimiento del producto nacional, destacándose por encima de las otras actividades productivas, aunque su participación conjunta en la estructura del PIB no llega al 14%.

Cuando el gobierno insiste en la preeminencia de la demanda interna en el crecimiento del PIB, olvida el hecho de que tanto el mayor consumo de los hogares y el mayor gasto estatal (corriente y de inversión) son posibles gracias a los ingresos generados —bajo la forma de renta fiscal y de salarios— en los sectores productivos de hidrocarburos, minería y agroindustria, principalmente, cuya demanda reside en el exterior. Desconoce que esos ingresos financian el consumo personal y el consumo productivo o inversión al interior de la economía. En fin, no toma en cuenta que la propia reducción de las “exportaciones netas” —que utiliza como argumento para sostener que su modelo no depende del auge de precios internacionales y que incluso su caída le es indiferente—, se debe al incremento de las importaciones financiadas con las divisas provenientes de las exportaciones.

Además, la importancia del comportamiento de la demanda externa de materias primas radica en las consecuencias que su deterioro podría tener sobre la dinámica de los sectores extractivos —minería e hidrocarburos— y, dada la creciente importancia de dichos sectores, sobre el conjunto de la estructura productiva del país. Ese efecto puede producirse, en primer lugar, por un menor flujo de inversión privada ante la perspectiva de menores ingresos y/o rentabilidad. Como podremos ver más adelante, esa situación parece estarse dando en el país en el presente año. En segundo lugar, el deterioro del contexto externo se refleja también en la reducción de la capacidad financiera del fisco, situación que no es compensada por la reducción de la subvención de combustibles ocasionada por la caída de los precios internacionales.

De todos modos, lo más importante desde el punto de vista de nuestro análisis es la agudización del carácter primario de la producción y su orientación hacia la exportación; es decir, la profundización de su sometimiento a la dinámica del gran capital monopólico representado por las empresas transnacionales (Gráfico 1).

**Gráfico 1**  
Participación de actividades económicas en el PIB (En porcentajes)

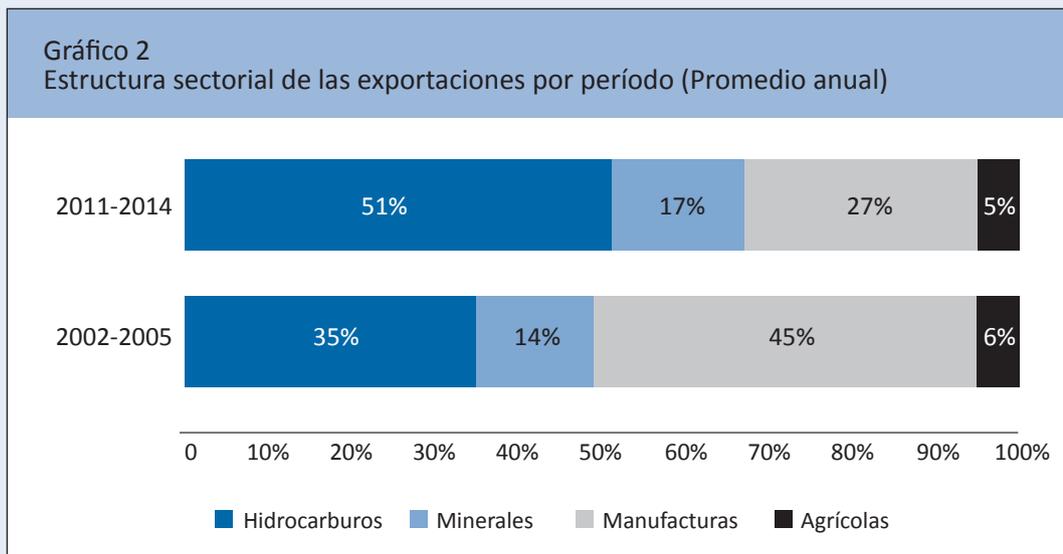


Fuente: Elaboración propia con base en información del INE.

*Exportaciones de productos como los textiles, prendas de vestir, productos industriales de la soya, azúcar, manufacturas y muebles de madera, joyería de oro y otras manufacturas, cayeron drásticamente o se estancaron haciéndose prácticamente “invisibles” frente a la participación dominante de las exportaciones de gas natural y de minerales.*

Como se puede observar en el gráfico anterior, la estructura productiva del país ha seguido modificándose en favor de la presencia hegemónica de las ramas extractivas orientadas a la exportación y en detrimento de la agricultura y la industria manufacturera que proveen al mercado interno. Mientras a principios de siglo la producción de las ramas de extractivas constituía sólo el 6,56% del PIB y equivalía a un cuarto del valor producido por la industria y la agropecuaria, en 2014 representaba ya el 13,24% del PIB, pasando a equivaler a casi el 70% del valor de las otras dos ramas productivas principales.

Esta suerte de “re-primarización” es perceptible también en la oferta exportable de la economía boliviana. Aunque es cierto que durante las últimas dos décadas del siglo XX, las políticas de incentivo a las exportaciones estuvieron sometidas a los condicionamientos políticos de EEUU, como era el caso del programa denominado la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga, mejor conocida como ATPDEA, que permitía la liberación arancelaria de la exportación de manufacturas a ese mercado a cambio de la erradicación forzosa de cocaes, lo evidente es que se logró fortalecer la oferta productiva de algunos rubros como el de las confecciones —con el establecimiento de algunas fábricas modernas y mediante la asociación de numerosos talleres manufactureros—, y la producción de bienes agroindustriales como los aceites y otros. Esa incipiente producción industrial se redujo notablemente a partir del cierre de esos mercados “preferentes” y como consecuencia de la concentración de la inversión pública y privada en las industrias extractivas debido a las excepcionales condiciones de rentabilidad. Así, exportaciones de productos como los textiles, prendas de vestir, productos industriales de la soya, azúcar, manufacturas y muebles de madera, joyería de oro y otras manufacturas, cayeron drásticamente o se estancaron haciéndose prácticamente “invisibles” frente a la participación dominante de las exportaciones de gas natural y de minerales (Gráfico 2).



Fuente: Elaboración propia con base en información del INE.

Como muestra el gráfico, la oferta exportable boliviana cambió drásticamente: en el período 2002-2005 las exportaciones de materias primas hidrocarburíferas y mineras constituían, como promedio, el 49%; en el período 2011-2014 esa participación subió hasta el 68%, relegando a las manufacturas a un reducido 27%. Esta situación significa sentenciar al país al papel de exportador

de materias primas al que le ha condenado la división internacional capitalista y acarrea los riesgos de la dependencia de los vaivenes de la crisis internacional, reflejada en la inestabilidad de los precios internacionales de las materias primas y en la asimetría de los términos de intercambio.

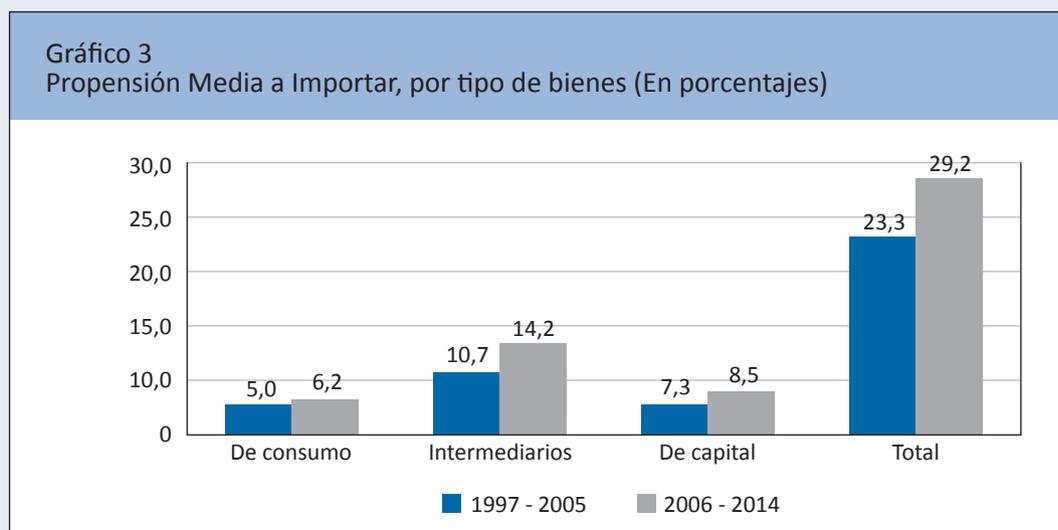
Por tanto, la persistencia de las políticas favorables al capital transnacional afincado en la explotación de los recursos naturales —acentuadas ya en la etapa neoliberal—, ha acabado ahondando el patrón de acumulación primario exportador. Ahora bien, la agudización del patrón de acumulación primario-exportador significa el mayor deterioro de las condiciones que determinan el atraso económico del país, es decir, la acentuación de las contradicciones del capitalismo atrasado.

## ABANDONO DE LA PRODUCCIÓN INTERNA

Si consideramos que la estructura de la economía, o sea la participación de las diferentes ramas en la producción, es una expresión de la distribución de la fuerza de trabajo social, estaremos de acuerdo en que su asimetría revela las diferencias de productividad y la insuficiente especialización del trabajo, lo que, finalmente, determina las posibilidades de la industrialización. En nuestro caso, la presencia dominante de las ramas extractivas productoras de rentas —explicada por la concentración de la inversión del capital monopolista que busca ganancias extraordinarias—, ocasiona no sólo el estancamiento de la producción agropecuaria e industrial, sino su paulatina quiebra. Como resultado de ese deterioro de las ramas productivas, se acrecienta el empobrecimiento de los productores rurales, se acelera la expulsión de población campesina hacia las áreas urbanas —la migración interna y externa—, y se produce el constante incremento del ejército industrial de reserva. Empero esa población que se debate entre la ruina, el desempleo abierto y el subempleo, no sólo ha perdido sus medios de producción, sino sus medios de subsistencia, por lo que su consumo debe ser abastecido, cada vez más, por la producción extranjera ante la incapacidad de la producción local para proveerla de los medios de consumo básicos.

Lo que ha resultado de ello, es la mayor dependencia del consumo final y del consumo productivo, de la importación de bienes del exterior. Un indicador que exhibe ese fenómeno, es la propensión media a la importación que mide la relación entre el valor de las importaciones y el valor del PIB; en otras palabras, su evolución revela en qué medida el producto o ingreso nacional se destina a la importación.

En el gráfico 3 se muestra la evolución de ese indicador en el período del gobierno del MAS en comparación a un similar período de años anterior.



Fuente: Elaboración propia con base en BCB, Boletín del sector externo. Diciembre de 2014.

*El resultado de esta lógica fue el enraizamiento de una conducta rentista en el gobierno, expresada en la priorización de sus gastos en favor de las ramas extractivas y el relegamiento del apoyo a las otras ramas productivas que no generan rentas extraordinarias.*

El incremento de la propensión a importar, que para el período ha sido constante y generalizado, sugiere que el incremento del PIB no significó para el país una mejora de su capacidad para proveerse de los bienes necesarios para su consumo, sino, contrariamente, un deterioro en la capacidad productiva interna de esos bienes debido a la preponderancia de las ramas extractivas y el deterioro de las otras ramas productivas.

### ***El carácter rentista del gobierno***

Hemos mencionado que la dependencia del fisco de la renta de recursos naturales es una razón para la priorización de las ramas extractivas por parte de la política gubernamental. Empero, esa preferencia oficial debe entenderse, por una parte, a partir de la necesidad de lograr mayores ingresos fiscales mediante la recaudación tributaria de las empresas productoras de hidrocarburos para el financiamiento de la gestión gubernamental y, por ese camino, para la permanencia de los grupos gobernantes en el poder; por otra parte, debe considerarse como una expresión del contenido ideológico central del régimen de Evo Morales: su certidumbre de que el desarrollo capitalista del país es posible sólo con la participación protagónica de la inversión extranjera, es decir, del capital monopólico imperialista, aunque el discurso sobre la economía plural atribuya una condición igualitaria a todas las formas de propiedad y de organización de la producción.

Como la situación del tesoro público mejoró extraordinariamente a partir de la reforma del régimen tributario del sector hidrocarburífero de 2005, el gobierno del MAS —mediante la denominada “nacionalización”— decidió el aumento del gravamen a las transnacionales aprovechando el ciclo alcista de los precios del petróleo aunque condicionado al mantenimiento del control real de la producción por parte de dichas empresas, a la acentuación de la extracción sin la correspondiente reposición de reservas consumidas y a la libre repatriación de capitales al exterior. Estas y otras concesiones otorgadas a sus “socios” permitieron el incremento de la explotación y exportación de hidrocarburos, especialmente de gas natural, y el aumento de los ingresos por regalías e impuestos (el conjunto denominado “government take”) que revirtió la historia de los déficits fiscales, como se señala líneas arriba.

El resultado de esta lógica fue el enraizamiento de una conducta rentista en el gobierno, expresada en la priorización de sus gastos en favor de las ramas extractivas y el relegamiento del apoyo a las otras ramas productivas que no generan rentas extraordinarias. Más aún, la creciente necesidad de financiar su política populista como medio de generación de respaldo y de afianzamiento de las alianzas políticas, llevó a un desmontaje paulatino de la propia “nacionalización” al iniciarse el deterioro de las condiciones en el mercado internacional de materias primas. Las concesiones se fueron multiplicando y tomando la forma de “incentivos” para aumentar la producción de petróleo (el denominado “gasolinazo” de diciembre de 2010 y el incentivo de 30 dólares por barril dispuesto en 2012) que disminuyen la renta petrolera que percibe el Estado, y de revisión de normas de protección de las áreas protegidas y de la consulta indígena, para permitir el desarrollo de la exploración petrolera.

En el mismo sentido, la disminución relativa de la renta petrolera condujo a la acentuación del carácter regresivo del régimen tributario general basado en los impuestos indirectos al consumo, llevando el indicador de la Presión Tributaria —relación entre el valor de los impuestos recaudados y el valor del PIB— a límites antes desconocidos. De acuerdo a información oficial, ese indicador habría subido desde el 16% para el 2004, hasta el 28% para el año 2014; lo que es más grave, el mismo indicador descontando el valor del IDH, habría subido desde el 16% al 21% en el mismo período, lo que significa que el valor de los impuestos pagados principalmente por los consumidores habría subido en un 31% durante la gestión del MAS.

## MÁS PRECARIEDAD LABORAL, MÁS EXPLOTACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO

Finalmente, la reducción de la tasa de desempleo abierto —sobre la que existe controversia con fuentes no oficiales—, no se explica cabal ni únicamente por el incremento de la actividad económica. En realidad, este indicador aplicado a una economía capitalista atrasada no explica adecuadamente la situación del empleo, pues al considerar la ausencia total de actividad económica de una persona y, por tanto, la ausencia de toda fuente de ingreso para su manutención, no toma en cuenta que en el país no existen mecanismos de protección social amplios ni ahorro suficiente en las familias, que permitan períodos de cesantía aunque sea mínimos. En otras palabras, a diferencia de otros países donde existen mecanismos del tipo de los seguros de cesantía, en Bolivia la pobreza extendida impide a las personas mantenerse desocupadas por un lapso prolongado y les obliga a “emplearse” en ocupaciones muy precarias, por lo que formalmente no cumplen las condiciones para ser consideradas desocupadas. En consecuencia, tradicionalmente en el país —no sólo durante este período de gobierno— aunque la tasa de desempleo abierto sea baja, la tasa de subempleo —trabajo en condiciones de elevada precariedad— resulta ser muy elevada.

Durante los años de gestión del actual gobierno, mientras la tasa de desocupación abierta disminuyó desde el 8,1% al 4%, la precariedad del empleo (ingresos, estabilidad, Seguridad Social, SS) ha aumentado ostensiblemente: en 2001 alcanzaba al 77,9%, en 2011 alcanzaba al 79,1% de los ocupados. Por esta razón es correcto señalar que el gran problema en Bolivia no es la tasa de desocupación abierta, medida de forma convencional como “la ausencia de actividades remuneradas por al menos una hora en la semana anterior”, sino el subempleo o empleo precario.

Esta situación se debe a que, en ausencia de políticas gubernamentales para mejorar la capacidad de sectores productivos como la agricultura y la industria manufacturera, la generación de empleos estuvo a cargo de las propias personas desocupadas que se dirigieron mayoritariamente a la creación de puestos en la denominada economía informal. Así, la bonanza económica, traducida en incremento de ingresos de ciertos sectores ubicados en ramas extractivas o en la creciente burocracia estatal, no se tradujo en la revitalización de las ramas productivas sino en el incremento de los servicios y el comercio e inclusive en actividades ilícitas como el contrabando y el narcotráfico, por lo que el empleo informal continuó creciendo: si en 2006 éste absorbía al 59.7% de la población ocupada, en 2014 ya contenía al 62%<sup>2</sup> de la misma.

Por su parte, la política salarial se constituyó en un factor clave en el modelo del gobierno, pues a partir de ella se puede garantizar el nivel adecuado de generación de plusvalía para impulsar la acumulación del capital. En este sentido, la política salarial del Gobierno continuó con el principio establecido en anteriores regímenes, de sujetar el incremento salarial a la tasa inflacionaria del pasado año, por lo que dispuso casi todos los años incrementos levemente superiores a la inflación pasada. Además, el incremento anual sólo fue dispuesto para una parte de los dependientes del Estado y sólo como referente de negociación en el caso de los trabajadores privados, librando la posibilidad del incremento a la capacidad de negociación y presión de las organizaciones sindicales, en su mayoría cooptadas por el gobierno. De ese modo, la explotación de la fuerza de trabajo operó prácticamente sobre el congelamiento salarial, por lo que todo incremento en la productividad acabó aumentando las ganancias capitalistas. Así, pese a los incrementos nominales, durante el período 2006-2014 el salario real subió apenas en un 1,8% anual, aproximadamente.

Más significativo, sin embargo, es el hecho de que el nivel de los salarios se mantiene muy bajo y lejano al costo de una Canasta Normativa Alimentaria (CNA). Comparando el salario promedio de la categoría de obreros del sector privado a nivel nacional con el valor de la CNA, resulta que el

*El gran problema en Bolivia no es la tasa de desocupación abierta, medida de forma convencional como “la ausencia de actividades remuneradas por al menos una hora en la semana anterior”, sino el subempleo o empleo precario.*

2 UDAPE, *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas 2015*.

mismo no alcanzó a cubrir el costo de la canasta alimentaria durante el período: mientras que en 2006 el salario promedio constituía más del 95% de la canasta, en 2010 éste representaba apenas el 74% del valor de la CNA, reflejando el gran deterioro producido en el ingreso de los obreros. Además, el deterioro de la capacidad de los salarios, medida por su relación con el valor de la CNA, se ha convertido en un fenómeno extendido; así por ejemplo, el 64,8% de los trabajadores ocupados en el eje central del país en 2011 percibía ingresos laborales menores al costo de la CNA<sup>3</sup>.

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

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

De acuerdo con la estructura de la cuenta de producto y gastos internos, el ítem Remuneraciones cayó de manera sostenida durante el período de gobierno, pasando del 31% para 2005 al 25% para 2008. Por el contrario, en el mismo período tanto el excedente de explotación que va a manos de los capitalistas como los impuestos —que son otra forma que adopta la plusvalía generada por el trabajo— aumentaron su participación. Hay que apuntar, además, que esa tendencia durante el período del Gobierno de Evo Morales fue más aguda que en el período previo al mismo, tanto en lo referente a la disminución de la participación de las remuneraciones como al aumento del excedente bruto de explotación.

La comparación de la evolución del salario real con la evolución del producto también es adecuada para observar esa reducción del salario relativo. Para ello, utilizando las tasas anuales de la inflación de precios del año previo y las tasas de incremento nominal del salario, dispuesto anualmente por el Gobierno nacional, obtenemos la variación porcentual anual del salario en términos reales. Incluimos la tasa de variación del PIB real, cuya serie parte de un período anterior al del salario, a efectos de indagar en qué proporción el resultado de la productividad de cada año es añadido al salario (Cuadro 1).

Cuadro 1 Evolución del Salario real y del PIB real (En porcentajes)											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variación acumulada
Inflación anual	4,91	4,95	11,73	11,85	0,26	7,18	6,90	4,54	6,48	5,19	
Incremento salario nominal		7,00	6,00	10,00	2,00	5,00	10,00	7,00	8,00	10,00	
Variación salario real		2,09	1,05	-1,73	0,15	4,74	2,82	0,10	3,46	3,52	16,21
Variación PIB real	4,42	4,80	4,56	6,15	3,36	4,20	5,20	5,12	6,80		44,61

Fuente: Elaboración propia con base en la Gaceta Oficial de Bolivia e INE.

Como se observa, en el Cuadro 1, la variación acumulada del salario real —16.21%— ha sido mucho menor que la variación acumulada del producto —44.61%— durante el período de gobierno

3 Escóbar et.al., *País sin industrias, país con empleos precarios*, 2014.

del MAS. Esto quiere decir que los trabajadores —cuyo salario hemos visto que es insuficiente incluso para garantizar su reproducción física— han elevado la producción anual a tasas mayores que las tasas anuales de crecimiento de su capacidad adquisitiva (aumento del salario real), lo que puede deberse a un aumento de su productividad —especialmente en sectores de elevada composición de capital—, al incremento en la duración de su jornada de trabajo o ambos.

### LA EFÍMERA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Respecto a la incidencia de la pobreza, sólo cabe mencionar que su reducción extraordinaria en el actual período tiene mucho que ver con la concepción de que la misma está relacionada estrictamente con la insuficiencia de ingresos monetarios, desconociendo que el factor determinante es la forma en que las personas participan de la producción y, consecuentemente, de la distribución de la riqueza; en otras palabras, que tiene que ver con su pertenencia o no a determinadas clases sociales. En este sentido, la forma en que se mide la pobreza consiste en el uso de los indicadores preferidos por los organismos multilaterales como el Banco Mundial, que destacan únicamente el ingreso monetario de las personas sin cuestionar el origen de ese ingreso y si es o no sostenible en el tiempo, y menos si posee o no los medios para generarlo.

El método utilizado por el gobierno para medir la incidencia de la pobreza extrema y de la pobreza moderada consiste en la comparación de los ingresos mensuales por persona —según el área geográfica de su residencia— con el valor de las líneas de pobreza extrema y moderada, es decir con el costo de una canasta de alimentos y con el costo de los alimentos más el de otros bienes básicos (Cuadro 2).

	2005		2012	
	Rural	Urbana	Rural	Urbana
Moderada	281,5	358,50	523,90	693,20
Extrema	160,47	190,40	298,63	356,50

Fuente: UDAPE, Dossier estadístico 24.

Como se aprecia, en el Cuadro 2, los valores de las líneas de pobreza tienen un nivel muy bajo y lejano al costo de vida real. En el caso de las personas que habitan las ciudades, por ejemplo, la percepción de un ingreso monetario de más de 23 bolivianos diarios determinaría que no son pobres y un ingreso apenas superior a 12 bolivianos diarios, les excluiría de la indigencia<sup>4</sup>.

Esta forma de medir la incidencia de la pobreza, subestima, por una parte, la magnitud de las carencias a las que están sometidas las familias de los trabajadores ese fenómeno y, por otra, induce a instalar la creencia de que un incremento mínimo del ingreso personal, por ejemplo por la vía de un subsidio estatal —como los bonos Juancito Pinto y la Renta Dignidad—, permita a muchas personas cruzar el umbral de la indigencia o de la pobreza, aunque no hayan cambiado de manera importante las condiciones en que satisfacen todas sus necesidades vitales.

Lo que esquivaba esa concepción de la pobreza es la referencia al hecho de que en el capitalismo la distribución del ingreso, es decir las relaciones de distribución de la riqueza, es determinada

*La forma en que se mide la pobreza consiste en el uso de los indicadores preferidos por los organismos multilaterales como el Banco Mundial, que destacan únicamente el ingreso monetario de las personas sin cuestionar el origen de ese ingreso y si es o no sostenible en el tiempo, y menos si posee o no los medios para generarlo.*

4 Sólo como ilustración mencionamos que según datos del INE, el precio promedio de un almuerzo en las ciudades capitales, en octubre de este año, era de entre 11 y 14 bolivianos.

*Si tomamos en cuenta la dirección de las políticas salariales del actual gobierno, la evolución del salario real y de la producción real, podemos colegir que la tendencia descrita no ha variado, sino en un sentido de mayor agravamiento de la explotación de la fuerza de trabajo y de la apropiación de la plusvalía por parte de los capitalistas.*

por la forma en que las clases participan de la producción, es decir por las relaciones de producción.

Esa concepción, reduce el fenómeno de la pobreza a la existencia de una fracción poblacional cuyos ingresos monetarios no se equiparan con un valor o norma establecida arbitrariamente —generalmente en torno al valor de ciertos bienes que permitirían apenas la sobrevivencia física de las personas— y elude la referencia a la existencia paralela y coincidente del enriquecimiento ilimitado de otra parte de la población, constituida por la burguesía y las otras clases dominantes. Por eso mismo, sus métodos de medición consideran únicamente los ingresos monetarios familiares provenientes del trabajo y soslayan la magnitud de la plusvalía apropiada por las clases dominantes bajo las formas de ganancia, renta, intereses, etc.

Contrariamente, lo que interesa es observar en qué medida la riqueza creada por el trabajo es repartida entre los ingresos de los trabajadores y la plusvalía acumulable de los capitalistas; relación que determina el grado —relativo e histórico— de la pauperización de los trabajadores en el capitalismo.

Se debe recordar que la tasa de plusvalía es el cociente entre el trabajo no pagado y el trabajo pagado. Consecuentemente, revela el grado de explotación de la fuerza de trabajo, es decir la magnitud de la apropiación por parte del empresario capitalista del nuevo valor creado por el trabajador. Un estudio realizado en CEDLA en 2010, que analizó la generación, apropiación y uso del excedente económico en Bolivia en el período 1998-2008, determinó que en el período se produjo un incremento sostenido del Excedente Económico, merced al aumento sostenido del grado de explotación de los trabajadores asalariados: tomando como referencia una jornada normal de 8 horas, en 1988 los capitalistas se apropiaban del valor creado en 5,6 horas de la jornada de trabajo y sólo pagaban al obrero 2,4 horas bajo la forma de salario, situación que empeoró dos décadas después, puesto que en 2008 los capitalistas se apropiaron del valor creado en 6,8 horas y pagaron sólo 1,2 horas al obrero.

Si tomamos en cuenta la dirección de las políticas salariales del actual gobierno, la evolución del salario real y de la producción real, podemos colegir que la tendencia descrita no ha variado, sino en un sentido de mayor agravamiento de la explotación de la fuerza de trabajo y de la apropiación de la plusvalía por parte de los capitalistas.

### **“NACIONALIZACIÓN” DE LA MANO DE LAS TRANSNACIONALES**

Como son ya conocidas las características principales de la “nacionalización” en el sector hidrocarburos, aquí no haremos más que reiterar que se trató en lo fundamental de una reforma del régimen tributario que permitió al gobierno capturar una parte significativa de la renta y financiar sus políticas populistas. Empero, no significó un cambio importante en la orientación de la producción, pues no reemplazó la política anterior de monetización acelerada de las reservas hidrocarburíferas mediante la extracción y exportación masiva de materia prima, debido a que las determinaciones esenciales sobre qué, cómo y para qué producir siguieron siendo asumidas a partir del interés de las transnacionales de lograr elevadas ganancias y del objetivo gubernamental de incrementar los ingresos fiscales. Como el monopolio estatal no fue restituido, las acciones para la industrialización y el uso productivo de la energía para crear el mercado interno, estuvieron relegadas de la agenda gubernamental y fueron asumidas con mucha ineficiencia y siempre en medio de denuncias de corrupción.

Para ilustrar esta situación, consideramos el grado de participación real de las transnacionales en el sector, a partir de la identificación del nivel de producción que les corresponde.

Cuadro 3 Producción de gas natural por operador (En porcentajes)		
	2013	2014
Petrobras	54,4	50,0
Repsol	18,3	25,2
Pluspetrol	1,8	1,9
Andina	7,7	8,7
Chaco	7,1	6,1
Resto	10,7	8,1
	100,1	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en YPFB, Boletín estadístico 2014.

Cuadro 4 Producción promedio de petróleo, condensado y gasolina natural (En porcentajes)				
	2011	2012	2013	2014
Transnacionales	81	83	85	86
YPFB	19	17	15	14
	100	100	100	100

Fuente: ANH, Anuario Estadístico 2014.

Como se ve, en el Cuadro 3, las empresas transnacionales siguen siendo las mayores responsables de la producción de hidrocarburos, en particular del gas natural que es el producto principal. Pese al desarrollo de nuevos proyectos a cargo de las filiales de YPFB, a partir de la implementación de las áreas reservadas para la compañía estatal, las operadoras más importantes, con el 75% de la producción, fueron Petrobras y Repsol, relegando a un segundo plano a las empresas Andina y Chaco con poco menos del 15% de la producción de gas (Cuadro 4).

En el caso de la producción de hidrocarburos líquidos (petróleo, condensado y gasolina natural observado en el Cuadro 4), el predominio de las empresas transnacionales es todavía más evidente. Este predominio les permitió imponer las condiciones en que se extraería el petróleo necesario para abastecer a las refinerías del mercado interno. En 2010 el gobierno intentó imponer el “gasolinazo” que tenía como uno de sus objetivos centrales la creación de un fondo para financiar un nuevo incentivo a las empresas que producían petróleo, a través del incremento del impuesto a los derivados que acabaría incrementando el precio de los combustibles para el consumidor final. Como ese intento fue derrotado por la movilización popular, el gobierno implementó en 2012 un incentivo de 30 dólares por barril de petróleo producido mediante notas de crédito. El resultado, luego de imponerse el interés de las petroleras, fue que entre 2012 y 2014, después de pagarse incentivos por poco más de 113 millones de dólares, la producción diaria de petróleo se incrementó en 600 barriles, es decir en un 13%.

Además, la participación de las transnacionales en los ingresos por la venta de hidrocarburos, aunque disminuyó en términos relativos debido a la creación del IDH y de la participación de YPFB en las utilidades, sigue siendo elevada. No sólo que el Estado les reconoce cada año montos elevados como Costos Recuperables, llegando a percibir por este concepto en el período 2007-2013 poco menos de 4.000 millones de dólares. Como la participación de estas empresas incluye además la Utilidad Neta los montos reales suman mucho más. Así, los costos recuperables que se les reconoce alcanzaron el 2013 un 10,6% del valor total de ventas de gas natural y la ganancia neta después de impuestos un 12%. De ese modo, haciendo una comparación de lo que sucedía en 2005, tenemos que si el valor de ventas en 2005 fue de 1.184 millones de dólares, las

*Hacia adelante, el gobierno está proyectando la aplicación de una serie de incentivos —incluidos en la Ley de Promoción de la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera— que aumentará sus ganancias, especialmente a través del pago de un subsidio de entre 30 y 55 dólares por barril a la producción de petróleo crudo y condensado.*

transnacionales se apropiaron por concepto de Costos Recuperables y Utilidad Neta aproximadamente 511 millones de dólares y en 2013 sobre un valor de ventas de 7.052 millones de dólares, se apropiaron por los mismos conceptos 1.593 millones de dólares. Es decir que pese a la “nacionalización”, las empresas transnacionales triplicaron sus ingresos en términos absolutos. Esto responde a que en el capitalismo, especialmente en épocas de crisis, la masa del excedente resulta más importante que su tasa a la hora de determinar la permanencia de los capitales en cualquier negocio; en otras palabras, es el resultado del incremento del volumen de ventas gestionado por el gobierno del MAS y el incremento de sus cotizaciones internacionales, en particular del gas natural.

Hacia adelante, el gobierno está proyectando la aplicación de una serie de incentivos —incluidos en la Ley de Promoción de la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera— que aumentará sus ganancias, especialmente a través del pago de un subsidio de entre 30 y 55 dólares por barril a la producción de petróleo crudo y condensado. Esa medida acabará agravando —por lo menos en el caso de los líquidos— la reversión de la distribución del

excedente que favorece al Estado: actualmente el Estado sólo recibe el 25,5% del valor real de venta del petróleo y las transnacionales el 74,5%, como consecuencia del incentivo bajo la forma de Notas de Crédito Fiscal.

Los nuevos precios que se pagará a las transnacionales superarán con creces los niveles vigentes en el mercado internacional. En estos días, el precio del barril de petróleo del West Texas Intermediate ha caído por debajo incluso de los 30 dólares, en cambio, en Bolivia a partir de esa ley de incentivos al precio actual de 27,11 dólares se le suma 30 dólares adicionales, con lo que el valor real que reciben los operadores supera la cotización internacional.

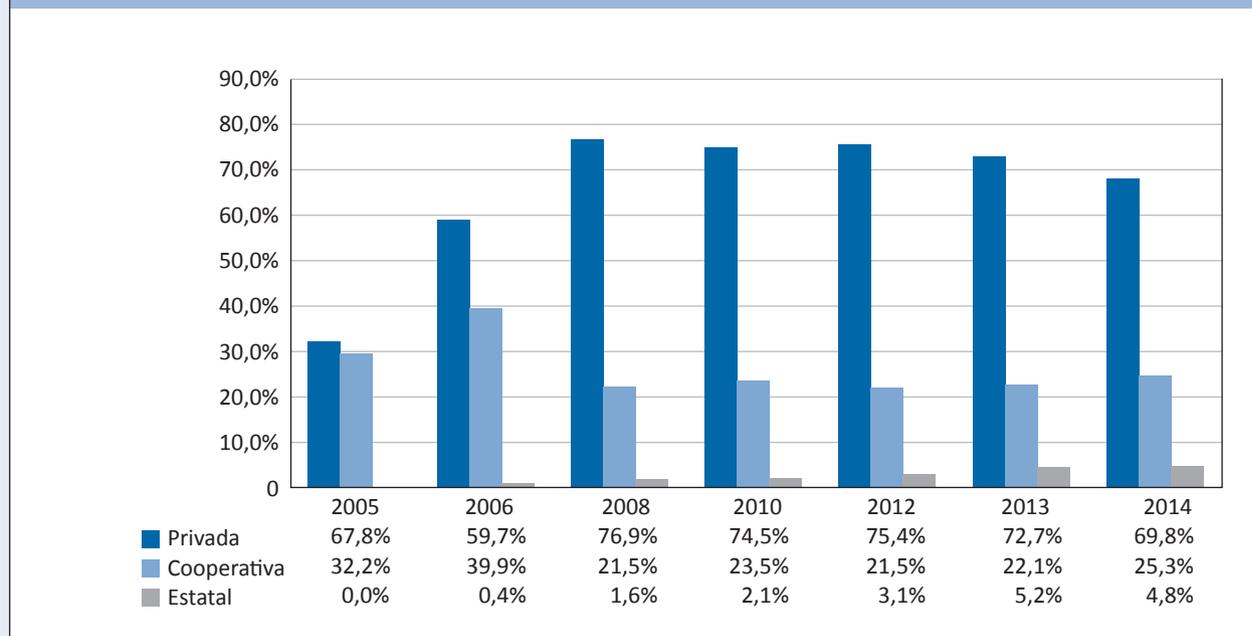
## **LA MINERÍA BAJO DOMINIO TRANSNACIONAL**

En el caso de la minería, la situación es aún más grave, pues en ella no hubo reformas importantes, ni en la propiedad de las empresas, ni en el régimen tributario.

La participación de las empresas transnacionales en el sector se puede apreciar a partir de la estructura de la producción en términos de volúmenes de concentrados (Gráfico 4). Como reflejan los datos del siguiente gráfico, la participación de las empresas transnacionales alcanza como promedio para todo el período alrededor de 70%, en tanto que la participación estatal sólo subió de un 0,4% a un 4,8% y la de las cooperativas cayó desde el 32% hasta el 25%.

La participación de Comibol se debe —vale la pena recordar—, a la acción de los trabajadores asalariados de los centros mineros de Huanuni y Colquiri, que recuperaron importantes áreas de trabajo de manos de las cooperativas, elevando la participación estatal en la producción y el empleo. Por tanto, el crecimiento de la minería estatal no fue producto de una “nacionalización” planificada, sino producto de la emergencia expresada en los cruentos enfrentamientos entre obreros de los dos sectores. Es tan cierta esta afirmación, que se ratifica diariamente por la decisión del gobierno de abandonar a los dos centros mineros a la crisis ocasionada por la caída de las cotizaciones internacionales y, lo más importante, como consecuencia de la ausencia de inversión estatal para reconstituir la relación entre capital constante (maquinaria, equipo, etc.) y capital variable que permita elevar la producción y las utilidades. La nueva Ley de Minería y Metalurgia aprobada en 2013 refuerza esa situación de debilitamiento de la minería estatal y de fortalecimiento de la minería privada en sus dos versiones: la transnacional y la cooperativa. Dicha ley no sólo que otorga como posesión indefinida las áreas nacionalizadas en 1952 en favor de las cooperativas, sino que permite la permanencia de las empresas transnacionales más grandes por varias décadas más y garantiza el ingreso de nuevos capitales como “socios” del Estado. Al mismo

Gráfico 4  
Volumen de producción de minerales por sector (TMF)



**Nota:** Tonelada Métrica Fina (TMF)

**Fuente:** Ministerio de Minería y Metalurgia, Anuario estadístico minero metalúrgico, varios años.

tiempo, prohíbe la inversión con recursos del Estado en las minas de Comibol, le exige a la empresa estatal su aporte para el pago de los bonos sociales y trata de imponer —recurriendo a la Ley de la Empresa Pública— un régimen laboral especial que, con seguridad, se basará en la reducción de derechos y la acentuación de la explotación.

Asimismo, debido a la necesidad de mantener un alto nivel de “apoyo social” para las recurrentes elecciones, el MAS ha impulsado mediante su política minera el fortalecimiento de las cooperativas, facilitándoles la extensión constante de sus concesiones, exonerándoles de cualquier castigo penal por avasallamientos y haciéndose de la vista gorda ante su evidente evasión tributaria. Así, las cooperativas en la actualidad han logrado controlar el 45% del valor producido de minerales y en el caso particular de la minería del oro en 2014 pasaron a controlar el 95% del valor de la producción de ese mineral.

Contradictoriamente, pese al crecimiento de la producción y de la exportación de minerales, el Estado boliviano percibe muy poco de los beneficios, pues de un valor de venta de más de 3.599 millones de dólares en 2014, sólo recibió 162 millones de dólares por concepto de Regalías mineras, equivalentes al 4,5%.

### NACIONALIZACIÓN EN EL SECTOR ELÉCTRICO: PROPIEDAD ESTATAL Y LÓGICA MERCANTIL CAPITALISTA

Por su parte, la “nacionalización” en el sector eléctrico, adoptada bajo la premisa de que, como sucede con los sectores llamados “estratégicos”, debería generar recursos fiscales, acabó manteniendo la lógica mercantil capitalista. Así, el acceso al servicio —pese a ser un “derecho fundamental y esencial” constitucionalizado— está basado en el pago de todos los costos y la garantía de ganancias empresariales en todas las fases, incluido el pago por parte de los consumidores de las pérdidas de ineficiencia energética y de gestión de las empresas operadoras públicas y privadas. Continuando con la obra de la reforma neoliberal de los noventa, el tratamiento

*Pese a que la nacionalización de las empresas estratégicas fue planteada como una prioridad desde el Plan Nacional de Desarrollo de 2006, en el caso del sector eléctrico el gobierno no tomó la decisión de recuperar las empresas de manos de las transnacionales sino hasta después de su primer mandato, es decir recién en el año 2010.*

de los consumidores es indiscriminado, es decir, no hace diferencia entre el consumo esencial de las familias y el consumo utilitario de las empresas.

Pese a que la nacionalización de las empresas estratégicas fue planteada como una prioridad desde el Plan Nacional de Desarrollo de 2006, en el caso del sector eléctrico el gobierno no tomó la decisión de recuperar las empresas de manos de las transnacionales sino hasta después de su primer mandato, es decir recién en el año 2010.

Pese a que la nueva Constitución Política del Estado (CPE) aprobada en 2009, establece como un “derecho fundamental” el acceso al servicio eléctrico, el gobierno no tenía inicialmente la intención de afectar los intereses de las empresas extranjeras que se habían hecho de la propiedad de las empresas desgajadas de la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE) a fines de los años 90. En efecto, en 2006 el gobierno “revolucionario” firmó un Convenio de Alianza Estratégica con las compañías privadas que debían invertir los montos que el Estado no disponía e implementar la Tarifa Dignidad, como condición para mantenerse en el negocio. Esta decisión pragmática de permitir la presencia de las inversiones privadas explica también, en parte, la orientación

que se le dio a las conclusiones de las comisiones de la Asamblea Constituyente sobre la materia, imponiendo la permanencia del sector privado, pese a la inicial demanda de las organizaciones sociales por imponer un sector eléctrico solamente estatal, que garantizara el ejercicio de ese derecho.

Pero la permanencia de las privadas en el manejo de las principales empresas no dio resultados debido a que éstas, guiadas por su afán de lucro, postergaron sus inversiones hasta asegurarse de que se les garantizaría la propiedad privada y las ganancias esperadas. En 2009 la reserva de potencia había caído debajo de los límites recomendados por documentos de planificación sectorial y en 2010 el país se enfrentaba a una inminente crisis de potencia, precedida por el incremento de eventos de interrupción del servicio. Esta urgencia, y no la orientación “estatista” que se le atribuye equivocadamente, obligó al gobierno a privatizar las principales empresas generadoras en mayo de 2010: Corani, Guaracachi y Valle Hermoso, y la distribuidora Empresa de Luz y Fuerza Eléctrica Cochabamba (ELFEC). Posteriormente, en 2012, nacionalizó la empresa Transportadora de Electricidad (TDE) de la compañía Red Eléctrica Internacional y las distribuidoras Empresa de Luz Eléctrica La Paz (Electropaz) y la Empresa de Luz y Fuerza Eléctrica de Oruro (ELFEO) pertenecientes a IBERDROLA.

Esta nacionalización es presentada por el gobierno como una medida trascendental que habría recuperado la soberanía nacional sobre la energía, al permitir la expansión del servicio eléctrico, y porque estaría permitiendo el acceso de la población a un consumo más barato. Sin embargo, existen varios aspectos que demuestran que la mencionada nacionalización no significó una afectación severa a los intereses del capital transnacional y que los resultados en términos de beneficios para la población no modificaron el carácter esencialmente mercantil de este servicio, más allá del discurso oficial. En primer lugar, porque la nacionalización de las empresas que antes pertenecieron al Estado, las generadoras principalmente, fue un procedimiento de compra de acciones parecido al caso de los hidrocarburos: se pagó como indemnización importantes montos, como lo muestra el Cuadro 5.

En segundo lugar, la nacionalización no dio lugar al monopolio estatal sobre este servicio público, puesto que además de mantener la estructura desarticulada de la reforma neoliberal y las normas que corresponden a un típico sector mercantil, la participación estatal aun cuando es mayoritaria no es única.

En el área de la generación para el Sistema Interconectado Nacional (SIN), que absorbe el 92% de la generación eléctrica (Cuadro 6), ocho de las catorce empresas son de propiedad estatal,

Cuadro 5 Costos de la nacionalización de empresas eléctricas (En millones de bolivianos)	
Empresa Eléctrica Corani S.A.	18,4
Empresa Valle Hermoso	14,2
Empresa Eléctrica Guaracachi S.A.	28,9
Empresas Transportadora de Energía	65,0
	126,5

Fuente: Página Siete de 7/3/2014 y 23/10/2014.

contando las tres generadoras que habían sido “capitalizadas” en la época neoliberal. Ellas controlaron en 2014 el 81% de la generación bruta, mientras que el restante 19% estuvo a cargo de las seis empresas privadas.

Cuadro 6 Generación Bruta de Electricidad, Sistema interconectado Nacional 2014 (GWh)				
Tipo de empresa	Hidroeléctrica	Termoeléctrica	Alternativas	TOTAL
Estatal	925,50	5.439,70	8,20	6.373,40
Privada	1.309,70	205,90		1.515,60
	2.235,20	5.645,60	8,20	7.889,00

Nota: Gigawatts hora (GWh).

Fuente: Elaboración propia con base en AE, *Anuario estadístico 2014*.

En el área de los Sistemas Aislados (Cuadro 7), con una generación bruta de 671,6 GWh, equivalentes al 8% del total de energía producida, la presencia estatal es minoritaria. Allí se encuentran seis empresas y dos grupos heterogéneos, Otros y Autoproductores (empresas que producen electricidad como un producto secundario de su actividad); de las seis empresas, tres son de propiedad estatal y responden sólo por el 20% de la energía producida, frente al 63% producido por las otras tres empresas privadas, mientras que los dos grupos restantes responden por el 17%.

Cuadro 7 Generación Bruta de Electricidad, Sistemas aislados 2014 (GWh)				
Tipo de empresa	Hidroeléctrica	Termoeléctrica	Alternativas	TOTAL
Estatal	16,3	117,7	0,4	134,4
Privada		421,9		421,9
Autoproductores		90,5		90,5
Otros		24,8		24,8
	16,3	654,9	0,4	671,6

Nota: Gigawatts hora (GWh).

Fuente: Elaboración propia con base en AE, *Anuario estadístico 2014*.

Por otra parte, en la fase de transmisión eléctrica están las tres empresas más importantes ubicadas en el Sistema Troncal de Interconexión (STI), de las cuales dos son estatales y participan con el 51% de las líneas de transmisión (longitud en Km.) de todo el SIN, en tanto que la restante empresa privada controla el 10%. Fuera del STI, existen dieciocho empresas, de las cuales 12 son estatales y poseen el 27% de las líneas, correspondiendo a las empresas privadas el restante 12%. En resumen, el 78% de las líneas de transmisión pertenece a empresas estatales y el 22% a empresas privadas.

En el caso de la distribución, de un total de 2.146.506 consumidores inscritos en las diferentes categorías, el 77% es atendido por las empresas de distribución que pertenecen al Estado y el

*La tendencia de la política gubernamental del MAS es el incremento de la potencia basada en el uso de combustibles fósiles, como es el gas natural, a costa de la capacidad de producción de hidroelectricidad, debido a la relativa facilidad de implementar plantas termoeléctricas alentadas por la baratura del gas natural, que para el caso de la generación eléctrica tiene un precio menor que el del gas de exportación.*

restante 23% es servido por la Cooperativa Rural de Electrificación (CRE) que brinda servicios en el departamento de Santa Cruz. Es importante señalar, además, que en el caso de los consumidores residenciales, la CRE sirve al 23% del total nacional y en el caso de los consumidores de Alumbrado público, sirve al 64% del total del país.

El resultado más importante de la gestión gubernamental es el aumento de la capacidad de potencia instalada que se elevó desde 1.442 MW en 2006 a 2.209 en 2014. Empero, el crecimiento en el primer período 2006-2009 fue sólo de 6,3%, en cambio en el segundo período de gobierno, de 2010 a 2014, el incremento fue de 44%. La razón de este distinto nivel de crecimiento entre las dos gestiones de gobierno del MAS se debe a que en la primera la inversión, que estuvo a cargo de las empresas privadas y fue muy reducida (aproximadamente 103 millones de dólares), mientras que en la segunda la inversión estatal alcanzó a 422 tanto en generación como en infraestructura de transmisión.

Como consecuencia de la elevación de la capacidad instalada, también se produjo un incremento de la generación bruta de electricidad durante el gobierno de Evo Morales. Durante todo el período la generación aumentó de 5.300 GWh para 2006 a 8.560 GWh para 2014. Sin embargo, entre 2006 y 2009 el crecimiento relativo fue de 23%, menor que el del segundo período que alcanzó el 31%.

De ese modo, la cobertura eléctrica se incrementó, tanto en el área rural: de 36% para 2006 a 58% para 2013, como en el área urbana: de 88% para 2006 a 96% para 2013.

Otro rasgo de suma importancia, que marca la tendencia de la política gubernamental del MAS es el incremento de la potencia basada en el uso de combustibles fósiles, como es el gas natural, a costa de la capacidad de producción de hidroelectricidad, debido a la relativa facilidad de implementar plantas termoeléctricas alentadas por la baratura del gas natural, que para el caso de la generación eléctrica tiene un precio menor que el del gas de exportación. Así, mientras la potencia instalada en plantas hidroeléctricas sólo creció en 2%, la potencia instalada en las plantas termoeléctricas incrementó en 79%.

Por la magnitud estos cambios se podría decir que la nacionalización fue exitosa, empero, detrás de ellos se esconden algunas particularidades que vale la pena destacar. En primer lugar, al no desmontarse toda la normativa impuesta por el neoliberalismo —desde la Ley de Electricidad de 1994, hasta sus reglamentos—, ni la estructura desagregada del sector eléctrico, la política gubernamental del MAS mantuvo la lógica mercantil capitalista como fundamento del funcionamiento del sector. Como la generación de mayor excedente económico es el imperativo, el esquema económico o la lógica de rentabilidad del modelo neoliberal, resumido en el cálculo económico, no es cuestionado, desconociendo las implicaciones de largo plazo de mantener invariables las formas de organización de la producción y del consumo, en atención de las necesidades fiscales.

De esa manera, por ejemplo, sigue vigente el principio de la reforma neoliberal que establece que el valor de las tarifas para el consumidor final del sistema interconectado nacional incluye la utilidad para el operador de cada fase —generación, transmisión y distribución— e inclusive las pérdidas de energía atribuibles a la gestión empresarial. En otras palabras, la fijación del precio asegurando la rentabilidad de las empresas sigue siendo la principal “señal de mercado” que orienta la inversión y, por tanto, el desarrollo del servicio (Cuadro 8).

Así, según el Cuadro 8, podemos observar que las tarifas a los diferentes tipos de consumidor continuaron aumentando durante el período 2008-2014. Lo más llamativo, es que en el subperíodo posterior a la “nacionalización”, 2010-2014, el incremento promedio anual fue mayor en todos los casos.

Cuadro 8 Evolución de la tarifa promedio al consumidor final por categoría					
	Tarifa (Centavos de dólar por kWh)			Variación promedio anual	
	2008	2010	2014	2008-2014	2010-2014
Residencial	7,5	7,7	8,7	2,7%	3,5%
General	11,0	10,7	12,7	2,6%	4,6%
Industrial	5,4	5,3	6,6	3,8%	6,2%
Minería	5,5	4,6	5,9	1,1%	7,1%
Alumbrado	9,3	8,9	10,5	2,0%	4,4%
Otros	4,5	4,2	5,3	2,8%	6,8%
Promedio	7,1	7,4	8,8	4,0%	4,7%

Fuente: Elaboración propia con base en AE, *Anuario estadístico 2014*.

En el caso de los consumidores residenciales la variación anual promedio del período fue de 2,7%, pero después del 2010 dicha tasa se elevó a 3,5%. Peor aún, la tarifa del alumbrado público —que se incluye en la factura de los hogares— se elevó anualmente, en los mismos períodos señalados, en 2% y 4,4%, respectivamente.

Aunque la mayor variación de la tarifa promedio entre 2010 y 2014 corresponde a los consumidores de la minería (7,1%), es importante hacer notar que el importe de la tarifa para la minería, medida en centavos de dólar, es significativamente menor que la tarifa de la categoría residencial.

Por tanto, se puede concluir que el resultado real para la capacidad adquisitiva de la gente fue negativo. Esto se debe a que la reforma del sector eléctrico del MAS no constituye, en los hechos, una alternativa a la gestión capitalista —lo que implica sus patrones de producción y consumo—, pues al imponer criterios uniformes, indiscriminados, a todos los consumidores, desconociendo que unos demandan y usan la energía para satisfacer necesidades vitales y otros la demandan para valorizar su capital (por ejemplo, la minería o la industria), acaba favoreciendo prioritariamente a la acumulación capitalista.

Asimismo, se debe señalar que la medida más publicitada por el gobierno acerca del carácter popular de su reforma, consistente en la creación de la Tarifa Dignidad —una reducción de 25% en la factura mensual de consumos hasta 70 Kilowatts hora (kWh)—, no fue una medida extraordinaria sino que corresponde a la tendencia general de los sistemas de la región, pues varios países aplican subvenciones más generosas. Lo más preocupante, sin embargo, es que limita el consumo popular en un nivel insuficiente, pues condiciona la obtención del beneficio a un consumo de 70 kWh al mes; un volumen menor, en un 38%, que el consumo promedio de los consumidores residenciales del SIN. Además, la inclusión de esta tarifa social distrae de la necesidad de modificar radicalmente el esquema neoliberal de fijación de tarifas.

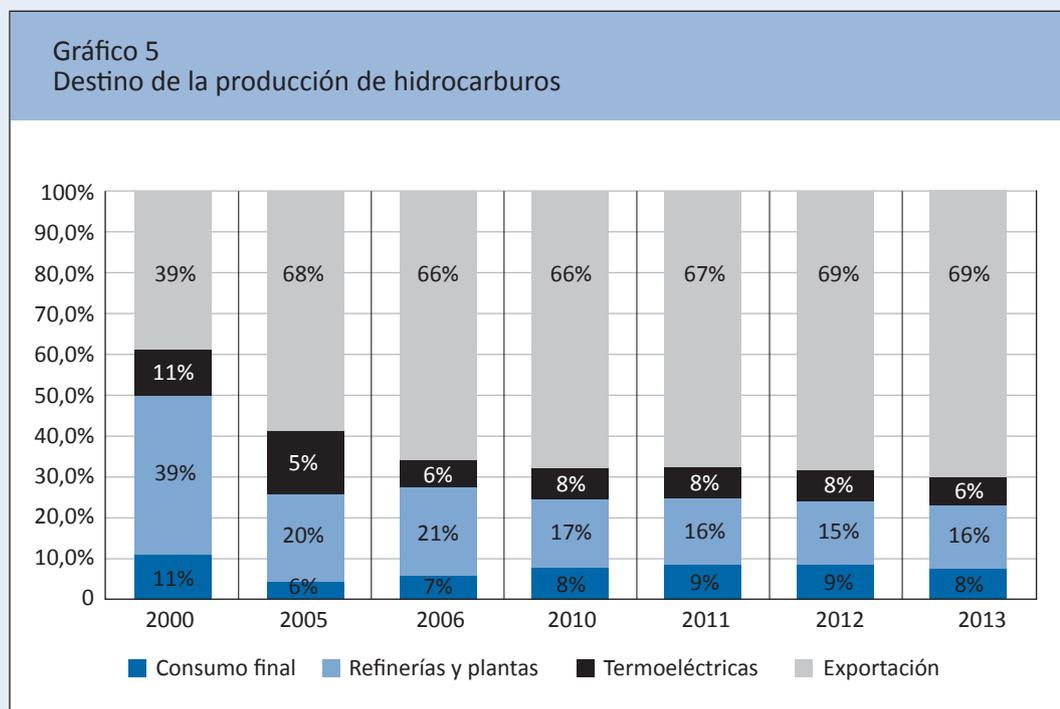
Finalmente, debido a la orientación que tomó la política de incremento de la generación eléctrica, el desarrollo del sector agrava la vulnerabilidad del medioambiente, al agudizar una matriz energética adoptada para viabilizar el incremento de la producción y el consumo que privilegian la rentabilidad y excluyen consideraciones ecológicas y de racionalidad técnica, situación visiblemente contraria al discurso de “preservación del medioambiente y de defensa de la Madre Tierra”.

## EL ESPEJISMO DE LA INDUSTRIALIZACIÓN

Bolivia es un país capitalista atrasado, con una economía poco industrializada y donde persisten amplios sectores que se han estancado en el pre-capitalismo. Por ello, su industria manufacturera no ha superado desde hace muchas décadas el 18% del PIB y muestra rasgo de una industria básica, concentrada en la producción de alimentos y bebidas. La tarea de industrializar el país, pasando de la simple manufactura a la industria productora de máquinas mediante máquinas es una asignatura pendiente de la burguesía “nacional” y lo seguirá siendo mientras fracciones de esa clase o de la

pequeña burguesía continúen desarrollando una política dominada por los intereses del capital monopólico, como lo hace el MAS en la actualidad.

Una mirada breve a la situación de la transformación industrial de los principales productos del país, como lo son las materias primas hidrocarburíferas y mineras, nos muestra que la situación en una década de gobierno populista no ha cambiado. En el caso de los hidrocarburos, el destino de la producción de hidrocarburos (Gráfico 5), que prácticamente se ha duplicado desde 2006 a la fecha, está concentrado en la exportación con cerca del 70%; en cambio, su utilización en procesos de refinación y transformación en combustibles en las refinерías del país, sólo llega al 16% y su consumo como combustible —especialmente de gas natural domiciliario e industrial— suma un 14%.



Fuente: MHE, Balance Energético Nacional 2000 - 2013.

El gobierno, como parte de su discurso de transformación estructural ha venido desarrollando una serie de proyectos de “industrialización” del gas natural, recién en su segundo mandato. Los planes gubernamentales tropezaron a lo largo de estos años con una serie de inconvenientes derivados de la improvisación y, la ineficiencia, amén de los constantes cambios en los propios planes de la empresa YPFB que consignaban o eliminaban sin mayores explicaciones algunos proyectos.

De un total de siete proyectos principales, cuyo funcionamiento se preveía en el período 2011-2014, sólo dos se encuentran operando y uno realizó pruebas de implementación el año pasado. Los proyectos considerados de industrialización son: la Planta de Separación de Líquidos Río Grande que funciona desde septiembre de 2013, la Planta de Separación de Líquidos Carlos Villegas que entró en operación desde septiembre de 2015, la Planta de Urea y Amoniaco que recién comenzará sus operaciones el próximo año, la Planta de Tuberías y Accesorios para Redes de Gas que sigue en proceso de contratación según la Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos, la Planta de Propileno cuyo inicio de postergó hasta 2018, la Planta de Polietileno postergada también hasta 2022 y la Planta de LNG —gasoducto virtual que había realizado pruebas en 2014 pero que todavía a la fecha no ha entrado en funcionamiento—. El costo de estos proyectos alcanzaría aproximadamente los 3.900 millones de dólares.

En el caso de la minería destaca el carácter básico de la industrialización adoptada hasta la fecha y que continuará en el futuro próximo, pues se concentra en la metalurgia y química básica. Actualmente el grado de transformación de los minerales metálicos llega a menos de 4%, lo que

quiere decir que se redujo respecto del primer quinquenio del actual siglo, cuando superaba el 8% de la producción de concentrados en el país (Cuadro 9); por ello, la mayoría de los minerales se siguen exportando como concentrados en un 100%.

Cuadro 9 Destino de la producción minera (En porcentajes)				
Año	Extracción	Fundición	Exportación concentrado	Concentrado Mercado Interno
2005	100	8,71	86,02	5,27
2006	100	8,18	94,05	-2,22
2007	100	5,95	91,60	2,45
2008	100	3,34	97,06	-0,41
2009	100	3,38	95,96	0,65
2010	100	3,21	95,64	1,15
2011	100	3,42	95,97	0,61
2012	100	3,46	92,80	3,74
Promedio		4,42	94,73	0,85

**Fuente:** Elaboración propia con base en información del Ministerio de Minería y Metalurgia.

Seis son los proyectos que se desarrollaron a lo largo de la década de gobierno del MAS: la Planta Hidro-metalúrgica de Coro Coro, la Fábrica de Ácido Sulfúrico, la implementación del Horno Ausmelt en Vinto, la Planta Piloto de Carbonato de Calcio en Uyuni, la Planta Piloto de Baterías de Litio y las Plantas Industriales de Litio y Cloruro de Potasio, estas últimas en proceso de diseño. El costo de estos proyectos asciende a 568 millones de dólares.

Lo que destaca más, sin embargo, es el fracaso de la Acería del Mutún contratada a la Jindal, la postergación indefinida de las dos Plantas Hidro-metalúrgicas de Zinc y los problemas recurrentes que paralizaron en dos ocasiones a la Planta Fundidora de Karachipampa. Además, respecto a los proyectos implementados también han surgido una serie de cuestionamientos sobre su sostenibilidad, como los que tienen que ver con la insuficiencia de concentrados de estaño para el nuevo Horno Ausmelt y de plomo-plata para Karachipampa.

Ahora bien, es importante identificar las características de los proyectos de industrialización de hidrocarburos y minerales, para juzgar si contribuyen o no a la industrialización de la economía nacional y a la superación del patrón de acumulación primario-exportador.

El alcance de los proyectos de industrialización está subordinado al objetivo central de la gestión de gobierno —obtención de ingresos fiscales—, por lo que no se propone modificar radicalmente la forma de producción, sino que confunde o reduce el objetivo de transformación industrial a la “agregación de valor”, es decir con la obtención de mejores precios en mercados externos.

La transformación industrial no es entendida como el camino de creación del mercado interno, sino más bien como una forma de diversificar la oferta exportable, por lo que se somete a la demanda externa, a las necesidades de valorización del capital transnacional que requiere energía e insumos para las industrias que controla en otros países. Esto vale incluso para el caso de los proyectos más interesantes en dirección de mejorar la productividad de la agricultura —como es la producción de fertilizantes— o para gestar una industria básica de la que se derive la producción de otros bienes industriales o bienes de consumo —como la industria de polietileno y propileno—.

Asimismo, es notoria la dependencia de estos proyectos de la situación de la explotación de minerales e hidrocarburos en manos de las empresas transnacionales que privilegian la exportación de materias primas, antes que su transformación industrial.

Finalmente, se debe recalcar que ninguno de los proyectos de industrialización se dirige a la transformación de la forma de producir, sino sólo a cambiar el grado de transformación del objeto de trabajo, lo que limita el impacto en la productividad del trabajo; en otras palabras, la concepción

*Ninguno de los proyectos de industrialización se dirige a la transformación de la forma de producir, sino sólo a cambiar el grado de transformación del objeto de trabajo, lo que limita el impacto en la productividad del trabajo.*

oficialista de la industrialización no tiene nada que ver con la industrialización entendida como la producción de máquinas mediante máquinas como la forma plena y típicamente capitalista.

### **LA REFORMA AGRARIA RESPETUOSA DEL LATIFUNDIO “PRODUCTIVO”**

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

El saneamiento hasta el año 2012 había alcanzado a 64.756.383 hectáreas, equivalentes al 60,6% de la superficie objeto del proceso de saneamiento (106 millones de hectáreas) y estaban en proceso de saneamiento otros 10 millones de hectáreas.

De la superficie saneada, 17.1 millones de hectáreas (26,4%) correspondían a tierras fiscales no disponibles por ser reservas naturales y 6.2 millones de hectáreas (9,6%) a tierras fiscales dotadas y para distribución. Luego, 23.2 millones de hectáreas (35,9%) correspondían a TIOC —principalmente en tierras bajas—, otras 13.8 millones de hectáreas (21,3%) a tierras de propiedad individual de campesinos e interculturales —principalmente de tierras altas— y 4.4 millones de hectáreas (6,8%) a empresarios y medianos propietarios privados<sup>5</sup>.

Ahora bien, el proceso de saneamiento fue presentado por el Gobierno como un proceso de redistribución de la tierra, que afectaría a los latifundios improductivos en manos de empresarios, generalmente ligados a las oligarquías del oriente del país, en favor de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas. Sin embargo, la información disponible da cuenta de que el proceso de redistribución para la titulación de las TCO hasta el 2010 no habría afectado a los grandes latifundistas privados, sino que consistió principalmente en la distribución de tierras de vocación forestal y tierras fiscales agrícolas, en la recuperación de tierras agroforestales (barracas) sobre las que los poseedores no tenían derecho propietario y en la anulación de expedientes de tierras sobre las que no se ejerció nunca el derecho propietario. Por tanto, la afectación a los propietarios privados por incumplimiento de la FES, bajo las figuras de reversión parcial y reversión total, habría alcanzado sólo al 27% de los 2.9 millones de hectáreas redistribuidas<sup>6</sup>.

Asimismo, debido a este carácter limitado de la reforma y al mantenimiento del agro-negocio como forma de desarrollo de la producción agropecuaria, funcional al patrón primario exportador, el fenómeno de la extranjerización de la propiedad de la tierra continuó profundizándose, llegando a abarcar cerca de una cuarta parte de la superficie agrícola<sup>7</sup>.

La evolución de la reforma agraria ha desembocado en la actualidad en un fenómeno extendido de pugnas y enfrentamientos abiertos por la posesión de tierras en todo el país. Ello se explica

5 INRA – MDRyT. *Resultados de la Revolución Agraria 1996-2012. Saneamiento y titulación de tierras.*

6 Ormachea, E. y Ramirez, N. *Políticas agrarias del gobierno del MAS o la agenda del “poder empresarial-hacendal”*, CEDLA, 2103.

7 Urioste, M. *Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia*, Fundación Tierra, 2011.

porque, en la medida en que el Gobierno no ha llevado a cabo una efectiva redistribución de la tierra productiva y que la disponible es poca y no es apta para la agricultura, la presión de los campesinos de tierras altas —donde persiste el minifundio empobrecedor— y de todo tipo de productores debe afectar necesariamente a los territorios incultos que no son otros que los TIOC y los parques nacionales. Es más, el propio gobierno —a través de acciones de incentivo al agronegocio o como sustento de su discurso de soberanía alimentaria— está impulsando la extensión de la frontera agrícola, llegando al extremo de reprimir toda resistencia indígena, como en el caso del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Securé (TIPNIS).

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

Más aún, esta orientación francamente pro-empresarial ha sido agudizada por recientes disposiciones legales que el gobierno ha adoptado en acuerdo con los gremios empresariales de la agro-industria y en función de sus más preciadas demandas. Así, en 2013 se aprobó la Ley 337 denominada de Apoyo a la producción de alimentos y restitución de bosques, que “legitima la conversión ilegal de tierras con cobertura boscosa a usos agropecuarios, realizada por agropecuarios entre 1996 y 2011”, mediante el perdón de los delitos de desbosque explícitamente prohibidos por la Constitución Política del Estado, la Ley Forestal y la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Ese “perdonazo” se aplica con la condición del pago de una multa de entre 287 y 430 Bolivianos por hectárea afectada para los empresarios y entre 71 y 214 bolivianos por hectárea afectada para pequeños productores y comunidades indígenas, además de la reforestación de un 10% de las superficies deforestadas sólo en áreas de producción forestal permanente<sup>8</sup>. Posteriormente, la Ley 739 de septiembre de 2015 modificará ampliando los plazos para que los agropecuarios se acojan a dicho “perdonazo”.

En el mismo sentido, a partir de los acuerdos alcanzados en la Cumbre Agropecuaria de abril de 2015 entre gobierno y sectores agropecuarios, la Ley 740 amplía de dos a cinco años el plazo de “verificación de la Función Económica Social, aplicable en procedimientos de reversión de la propiedad agraria” a partir de octubre de 2015, incluidos los casos de incumplimiento total de la FES o incumplimiento de la Ley 739 de perdón por desbosques no autorizados. Esta norma tiene el carácter inequívoco de garantía a la propiedad privada de la tierra en manos de empresarios agroindustriales y fue adoptada en el contexto de una radicalización de la alianza del gobierno de Evo Morales con este sector empresarial para posibilitar el incremento de la producción agrícola de exportación, en atención a la reducción de la actividad económica de sectores como hidrocarburos y minería afectados por la reducción de las cotizaciones internacionales de esas materias primas.

Pero, durante la mencionada Cumbre Agropecuaria, también se aprobó una serie de acuerdos referidos al incremento de la producción agropecuaria, el correspondiente incremento de las superficies dedicadas a esa producción, la plena exportación de excedentes agropecuarios una vez cubierta la demanda del mercado interno, la necesidad de revisar las normas relativas a la declaración de tierras forestales, la mejora de las condiciones de acceso al crédito, etc. Asimismo, se acordó desarrollar el debate sobre la autorización de cultivos transgénicos y la aplicación de la norma que impone la identificación de productos transgénicos comercializados en el país. En esos acuerdos, excepto el caso específico de los cultivos transgénicos, los representantes de los diferentes sectores agropecuarios, ya sean empresariales o campesinos, coincidieron en el

*La evolución de la reforma agraria ha desembocado en la actualidad en un fenómeno extendido de pugnas y enfrentamientos abiertos por la posesión de tierras en todo el país. Ello se explica porque, en la medida en que el Gobierno no ha llevado a cabo una efectiva redistribución de la tierra productiva y que la disponible es poca y no es apta para la agricultura.*

8 Ormachea y Ramirez, op.cit.

*En Bolivia la economía capitalista sigue siendo dominante. Pese a su incremento, la participación estatal es menor no sólo en términos cuantitativos sino cualitativos pues no trasciende la hegemonía del gran capital en la dinámica de la economía y en gran medida se concentra en el crecimiento de la administración pública.*

objetivo de ampliar la frontera agrícola y de impulsar la agricultura comercial, especialmente de la exportable, bajo el justificativo de garantizar la seguridad alimentaria en el país.

## CONCLUSIONES

De la evaluación de los resultados reales obtenidos mediante el “nuevo modelo” de desarrollo aplicado por el MAS en el gobierno, se puede concluir que no hay indicios de que el desarrollo económico y la trascendencia hacia otro tipo de sociedad se asiente en el fortalecimiento y la difusión de las formas de organización “colectiva” de la comunidad rural y de las pequeñas unidades artesanales y cooperativas. Al contrario, en Bolivia la economía capitalista sigue siendo dominante. Pese a su incremento, la participación estatal es menor no sólo en términos cuantitativos sino cualitativos pues no supera la hegemonía del gran capital en la dinámica de la economía y en gran medida se concentra en el crecimiento de la administración pública. En todo caso, lo que destaca es que se

habría producido una reducción de la economía comunitaria, coincidente con el aumento del sector social cooperativo.

Los resultados del desempeño de la economía nacional reflejados en los indicadores macroeconómicos, propios del ciclo alcista de una economía capitalista, sólo ratifican que la dirección del “proceso de cambio” no es el de la construcción de un ilusorio estadio del Vivir Bien como “alternativa” al capitalismo, sino de una versión salvaje del capitalismo atrasado.

Al persistir en la creciente explotación de los recursos naturales destinados a la exportación e inclusive al promover su “industrialización” básica con el mismo propósito, la política del MAS en el gobierno consolida, por una parte, el patrón de acumulación de la economía nacional según los intereses del capital monopólico.

Por otro lado, el Estado adopta una actitud rentista, en el sentido de que la absorción de la fracción más importante de la plusvalía o excedente generado en la economía nacional, encarnado en grandes volúmenes de capital-dinero, no se acumula para convertirse en capital-industrial. Esto lo hace conscientemente al limitar su acción a los denominados “sectores estratégicos”, dejando a la “iniciativa privada” el desarrollo de la industria en los sectores que proveen al mercado interno y alentando la creación de industrias “comunales”, “artesanales” o “cooperativas” que sólo llegan a los primeros eslabones de la manufactura. Consecuentemente, permite la pervivencia de aquellas clases sociales que obtienen rentas de la propiedad de la tierra o ganancias monopólicas en actividades comerciales.

Empero, lo más importante es que la mejora en la tasa de crecimiento económico —variación del PIB— ha sido conseguido mediante la intensificación de la explotación de la fuerza de trabajo, tanto en las empresas transnacionales que dominan la producción en los sectores extractivos, como de aquellas que han sido favorecidas con los millonarios contratos de obras públicas y, lo más deplorable, en las empresas públicas, donde se ha impedido el pleno ejercicio de los derechos colectivos de la Ley General del Trabajo.

Para concluir, es necesario mencionar que las perspectivas del desarrollo del “modelo” del gobierno de Evo Morales —inscritas en su Agenda Patriótica 2025, que sería el programa de un eventual nuevo período de gobierno—, en un contexto de cambio del ciclo económico internacional (crisis y recesión) significarían la agudización del sometimiento del país a los intereses del capital monopólico, es decir del imperialismo. El gobierno para enfrentar el deterioro de los precios internacionales de las materias primas y, por tanto, la reducción de los ingresos fiscales, aumentará los beneficios y ventajas para las empresas transnacionales y para los capitales de inversión. Ese plan se llevaría a cabo mediante nuevos proyectos de inversión en la explotación de recursos naturales, a costa de afectar las áreas protegidas y los derechos de los pueblos indígenas. Más aún, la implementación de esas políticas favorables a la acumulación capitalista implicaría la exacerbación de la explotación de la fuerza de trabajo no sólo por parte de las empresas transnacionales socias del Estado, sino de las nuevas fracciones de la burguesía incubadas gracias a su alianza política con el gobierno de Evo Morales.



# PARA RECURSOS DERECHOS

El proyecto “Más recursos para más derechos” tiene el objetivo de contribuir al mejoramiento de las políticas públicas beneficiando a los sectores de la población más necesitados, asimismo promovemos el uso de la Política Fiscal como herramienta para financiar acciones de defensa y promoción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).



**Grupo sobre Política  
Fiscal y Desarrollo**

Achumani, Calle 11 N° 100  
entre García Lanza y Alexander  
Telf: 2794740 • 2799848  
E-mail: [info@cedla.org](mailto:info@cedla.org)  
URL: [www.cedla.org](http://www.cedla.org)  
Casilla 8630  
La Paz - Bolivia

<http://cedla.org/blog/grupopoliticafiscal/>

