

Foro del Bicentenario de Bolivia

Reflexiones y perspectivas sobre el desarrollo territorial, rural y productivo



Jorge Albarracín Deker
(Coordinador)



Foro del Bicentenario de Bolivia

Reflexiones y perspectivas
sobre el desarrollo territorial, rural y productivo

Foro del Bicentenario de Bolivia

Reflexiones y perspectivas
sobre el desarrollo territorial,
rural y productivo

Jorge Albarracín
(Coordinador)



Coordinación: Jorge Albarracín
Edición: Juan Marcelo Columba Fernández
Diseño de tapa: BDP SAM

© CIDES-UMSA, 2025

D.L.: 4-1-7281-2025
ISBN: 978-9917-34-162-8

Primera edición: noviembre de 2025

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

Impreso en Bolivia

Índice

Presentación	9
Agradecimientos	11

Mesa temática 1 Construcción y evolución de la Banca de Desarrollo Productivo

Ponencia principal: Construcción y evolución de la Banca de Desarrollo Productivo <i>Denise Paz Bernardini</i>	15
Comentarista 1: La Banca de Desarrollo Productivo en Bolivia: origen, resultados y perspectivas <i>Ana Verónica Ramos Morales</i>	57
Comentarista 2: Crédito productivo, banca de desarrollo y desigualdades estructurales: límites y perspectivas en Bolivia <i>Rodney Pereira Maldonado</i>	69
Experta internacional: Trayectoria, desafíos y oportunidades de la Banca de Desarrollo en América Latina y el Caribe <i>Jeannette Sánchez, Horacio Valencia y María René Sánchez</i>	83

Mesa temática 2
Transformaciones productivas, innovación
y soberanía alimentaria

Ponencia principal: Transformaciones en los sistemas productivos, innovación y soberanía alimentaria <i>Jorge Albarracín Deker</i>	103
Comentarista 1: Sistema agroalimentario dual, exclusión estructural y desafíos para la soberanía alimentaria en Bolivia <i>Roxana Liendo Bustos</i>	149
Comentarista 2: El ordenamiento territorial como política pública estratégica frente al cambio climático y las desigualdades <i>Sergio Laguna Bretel</i>	169
Experto internacional: Transformaciones estructurales en los sistemas agroalimentarios. Desafíos y oportunidades para una transición sostenible <i>Patrick Herlant</i>	187

Mesa temática 3
Mercados internacionales: historia,
presente y retos futuros

Ponencia principal: Bolivia en los mercados internacionales. Integración subordinada, dependencia estructural y disputas por la soberanía <i>Horst Grebe López</i>	215
Comentarista: Oportunidades productivas y estratégicas para Bolivia en el comercio internacional, siglo XXI <i>Rogelio Churata Tola</i>	263
Experto internacional: El nuevo contexto global y sus implicancias para América Latina y Bolivia <i>Keiji Inoue</i>	281

Mesa temática 4
Gestión de recursos naturales renovables:
agua, suelo, bosque y biodiversidad

Ponencia principal: Breve historia del uso y explotación de los recursos naturales en Bolivia <i>Jordi Surkin Beneria</i>	293
Comentarista 1: Bolivia, 200 años sin ambiente en la fórmula del desarrollo <i>María Jenny Gruenberger Pérez</i>	313
Comentarista 2: ¿Desarrollo, sostenibilidad o límites ecológicos? Repensar el modelo desde una perspectiva biofísica y planetaria <i>Luis Fernando Pacheco Acosta</i>	327
Experto internacional: Bolivia y la crisis ambiental global. Desafíos, prioridades y responsabilidades en el Antropoceno <i>Manuel Rodríguez Becerra</i>	333

Mesa temática 5
Políticas macroeconómicas en Bolivia:
evaluación histórica y perspectivas futuras

Ponencia principal: Políticas macroeconómicas en Bolivia, evaluación histórica y perspectivas futuras <i>Roger Edwin Rojas Ulo</i>	359
Comentarista 1: Ciclos estatales y querrela del excedente. 200 años de política macroeconómica en Bolivia <i>Gabriel Loza Tellería</i>	401
Comentarista 2: Políticas monetarias del BCB. Resultados visibles y proyecciones de nuevos ajustes <i>Martín Moreira</i>	415
Experto internacional: Reflexiones acerca del contexto internacional y sus implicaciones para el crecimiento de largo plazo de América Latina y el Caribe en base a una macroeconomía para el desarrollo <i>Esteban Pérez Caldentey</i>	435

**Cierre del Foro
del Bicentenario de Bolivia**

Palabras de clausura del Foro del Bicentenario de Bolivia	
<i>Jeannette Sánchez</i>	457
Sobre los autores.....	463

Presentación

El desarrollo productivo, territorial y sostenible ha sido un eje de reflexión constante durante los 40 años de vida del Posgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA). Este también ha sido un eje estratégico para la actual gestión de la UMSA, que ha impulsado la investigación y la reflexión sobre el desarrollo productivo y agropecuario. Se ha buscado fomentar una política de intervención y apoyo con aportes concretos, en un intento por posicionar a la universidad como una entidad con presencia activa en la vida cotidiana de la gente.

Sin embargo, siendo honesto con ustedes, a pesar de estos esfuerzos, no todo ha sido color de rosa. Como investigador, tengo la impresión de que la investigación en estas áreas es, en muchos sentidos, un camino cuesta arriba.

Durante estas décadas de reflexión en el CIDES, hemos alternado aciertos – con propuestas teóricas y aplicadas– con tropiezos en nuestro afán por entender un tejido productivo, local y nacional, que a menudo se muestra esquivo, imprevisible y heterodoxo. Hemos tropezado con conceptos no siempre apropiados, con expectativas desfasadas y con previsiones desancladas de la realidad del país.

Yo, por ejemplo, me formé en una época en la que agrónomos e investigadores sociales se volcaban con dedicación a lo rural y lo productivo, desafiándose a sí mismos al enfrentarse a realidades y visiones de desarrollo distintas a las aprendidas en la universidad. Hoy, en cambio, es cada vez más difícil encontrar investigadores dedicados al trabajo de campo intensivo en áreas rurales o periféricas. A pesar de su relevancia estratégica, podría decirse que estos temas ya no están de moda; hay menos publicaciones y me atrevo a afirmar que la relación entre productores y expertos también se ha deteriorado. A veces tengo la impresión de que hemos abandonado nuestras esperanzas en el mundo agrario y hemos

dejado de comprender sus transformaciones, algunas de las cuales son potentes e interesantísimas, aunque no siempre nos gusten.

Vivimos, además, una época de fuerte polarización social y política. En este contexto, la investigación a menudo ha sido instrumentalizada: en lugar de dedicarse a comprender los fenómenos de nuestra realidad, ha servido para defender intereses y posturas partidarias. Esto ha alimentado una pérdida de credibilidad en la investigación y en los propios investigadores, fomentando una creciente falta de curiosidad por entender en profundidad el mundo que nos rodea.

Por todo esto, quiero resaltar la importancia de este foro. Hablar de desarrollo productivo, territorial y sostenible no es fácil en el contexto actual, pero es sumamente necesario. Aplaudo la iniciativa, la dedicación y el esmero de los colegas que han dado vida a este espacio, en particular, el impulso sustantivo de Jorge Albarraín del CIDES. Celebro la capacidad no solo de presentar reflexiones con resultados a veces incómodos y desafiantes, sino también de abordar estas temáticas desde una perspectiva plural y multidisciplinaria. Han logrado articular miradas, aunar esfuerzos y trazar vínculos entre distintos especialistas: agrónomos, economistas, investigadores sociales, gestores públicos y hacedores de políticas, involucrando también a la empresa privada y a los organismos internacionales.

Me parece destacable que el foro proponga analizar el desarrollo poniéndolo en perspectiva histórica, lo que nos permite tanto identificar patrones recurrentes como resaltar experiencias innovadoras y exitosas. El abordaje es integral: se enfoca simultáneamente en las estructuras productivas locales, en la configuración del mapa territorial del país y en la estructura económica global. Veo también una importante preocupación por las políticas públicas, más allá del oportunismo y de las posturas rimbombantes que escuchamos en las propuestas electorales.

Este enfoque plural que nos plantea el foro seguramente hará aflorar debates y retos, tanto nuevos como antiguos: desde la degradación ecológica y la justicia ambiental, hasta la seguridad alimentaria y la sostenibilidad fiscal. La tarea que tenemos por delante es monumental.

Así que, manos a la obra. Para mí, es un verdadero privilegio tener la oportunidad de expresarles mis más sinceros deseos de éxito. Espero que tengan un debate fructífero, motivador y desafiante. Con estas palabras, declaro inaugurado nuestro evento.

Muchísimas gracias.

Dr. Nico Tassi
Director
CIDES – UMSA

Agradecimientos

La organización del Foro del Bicentenario de Bolivia y la elaboración de este libro han sido posibles gracias al esfuerzo coordinado de CIDES-UMSA (Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés), BDP-S.A.M. (Banco de Desarrollo Productivo - Sociedad Anónima Mixta), BCB (Banco Central de Bolivia) y CAF (Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe). Hacemos presente nuestro reconocimiento a todas estas entidades por el impulso institucional, la convocatoria académica y el soporte logístico brindados a lo largo de todo el proceso.

Hacemos extensivo nuestro agradecimiento a las entidades auspiciadoras –IICA, IRD, DESJARDAIN de la Cooperación Canadiense y WWF– por su valioso respaldo técnico y financiero, que permitió enriquecer los espacios de discusión y asegurar la calidad de la presente edición.

Queremos destacar el rol de quienes moderaron las cinco mesas temáticas, cuyo trabajo fue clave para articular los debates, cuidar los tiempos y promover una deliberación informada y plural:

- Mesa 1: Ariel Zabala, M.Sc., Gerente General BDP-S.A.M.
- Mesa 2: Martín Morales, Ph.D.
- Mesa 3: Fernando Aramayo, M.Sc., IICA
- Mesa 4: Blanca Colque, CIDES-UMSA
- Mesa 5: Alexander Iturralde, M.Sc., CIDES-UMSA

A todas y todos quienes contribuyeron con su trabajo, ideas y dedicación, muchas gracias.

MESA TEMÁTICA 1

**Construcción y evolución de la Banca
de Desarrollo Productivo**

PONENCIA PRINCIPAL:

Construcción y evolución de la Banca de Desarrollo Productivo

Denise Paz Bernardini

Resumen

El siguiente trabajo presenta un análisis histórico, institucional y estratégico del surgimiento, consolidación y proyección de la banca de desarrollo en Bolivia, enfocado en el Banco de Desarrollo Productivo (BDP-SAM). La autora reconstruye el devenir de esta institución desde su ausencia en el primer siglo republicano, pasando por su formulación estructural en el siglo XX, su desmontaje en el ciclo neoliberal, hasta su refundación con el Modelo Económico Social, Comunitario y Productivo. A partir de una revisión crítica, se plantea que la banca de desarrollo no es un instrumento técnico-neutral, sino una herramienta política que expresa diversas visiones de país. El documento sistematiza los logros del BDP-SAM en inclusión financiera, asistencia técnica, sostenibilidad ambiental e innovación institucional; además, propone una agenda de desafíos estructurales hacia el 2050. La propuesta interpela a repensar el rol de la banca pública como arquitecta de transformaciones productivas, ecológicas y territoriales, en un contexto global de incertidumbre, crisis climática y transición civilizatoria.

Abstract

This paper presents a historical, institutional, and strategic analysis of the emergence, consolidation, and future direction of development banking in Bolivia, with a focus on the Productive Development Bank (BDP-SAM). The author

traces the trajectory of these institutions, from their absence during the first republican century, through their structural formulation in the 20th century, their dismantling during the neoliberal period, and their reconfiguration under the Social, Community, and Productive Economic Model. The paper argues that development banks are not neutral technical tools, but political instruments that embody competing national development visions. It offers a systematic review of BDP-SAM's achievements in financial inclusion, technical assistance, environmental sustainability, and institutional innovation. Finally, it outlines a strategic agenda for 2050, calling for a renewed role of public development banks as agents of transformative change in the face of global crises, ecological transitions, and territorial inequality.

Palabras clave / Keywords: Banca de desarrollo, BDP-SAM, Inclusión financiera, Política pública, Transformación productiva.

I. El surgimiento de la Banca de Desarrollo en Bolivia: una mirada histórica

Introducción

La banca de desarrollo en Bolivia ha tenido un desenvolvimiento histórico accidentado. Ausente durante los primeros 100 años de la vida republicana, y luego marcado por los cambios que se asignaba al Estado en el fomento productivo, e incluso, por el rumbo político de diferentes gobiernos. Lejos de ser una estructura técnica neutra o meramente financiera, la banca de desarrollo ha sido históricamente un instrumento político, intencional y estratégico para la transformación de la estructura económica del país. En ese sentido, el objetivo de este documento no es únicamente describir resultados o listar programas exitosos, sino identificar y analizar los hitos constitutivos y momentos críticos en los que la banca de desarrollo cumplió (o fue incapaz de cumplir) una función decisiva para la visión de desarrollo vigente.

El análisis que aquí se plantea parte de la premisa de que la banca de desarrollo surge como resultado de decisiones políticas que responden a modelos de desarrollo y formas de intervención estatal. En su devenir histórico, ha encarnado funciones distintas: unas veces impulsora de sectores considerados estratégicos e inclusión financieras y otras, mecanismo para el ajuste macroeconómico. Las transformaciones que ha atravesado –su creación, repliegue o reconfiguración– responden tanto a mutaciones en los regímenes de acumulación, como a disputas por el papel del Estado en la economía. Al mismo tiempo, su persistencia o desaparición en determinados periodos revela procesos más profundos en la relación entre financiamiento, poder y territorio.

En este trabajo se explora cómo en Bolivia estas instituciones de desarrollo –nos detendremos en el Banco Agrícola de Bolivia y la Corporación Boliviana de Fomento– expresaron proyectos sectoriales ligados a la agricultura, o la infraestructura, y cómo esos modelos fueron desplazados, desmantelados o resignificados en el marco del ajuste estructural neoliberal. Este recorrido desemboca en la creación del Banco de Desarrollo Productivo - Sociedad Anónima Mixta (BDP-SAM), que representa un punto de inflexión al institucionalizar una banca de desarrollo con normativas propias, cobertura territorial, mandato legal explícito (Ley 393) y supervisión regulatoria diferenciada (ASFI).

Esta trayectoria no puede analizarse sin considerar los contextos políticos, las condiciones macroeconómicas y las visiones de desarrollo que permitieron –o limitaron– el despliegue de una banca capaz de articular financiamiento, asistencia técnica y planificación territorial. Por eso, la propuesta central de este texto es construir una narrativa que permita no sólo entender el papel que ha jugado la banca de desarrollo en el pasado, sino también mirada propia y los desafíos estructurales de cara al futuro.

Fundamentos teóricos e históricos para el análisis de la banca de desarrollo

El análisis de la banca de desarrollo exige una mirada que combine dimensiones conceptuales y contextos históricos, ya que estas instituciones expresan las relaciones de poder, plasmadas en una visión de país y formas específicas de intervención estatal. Su evolución refleja tensiones entre el mercado y el Estado, entre la lógica financiera y la necesidad de transformación productiva, así como entre el corto plazo de la rentabilidad y los horizontes de largo plazo que exige el desarrollo. Esta sección expone los fundamentos analíticos y la trayectoria teórica que permiten interpretar críticamente el papel que han jugado –y que pueden jugar– estas instituciones en América Latina y, en particular, en Bolivia.

Tres dimensiones analíticas para comprender la banca de desarrollo

A lo largo de su historia, los bancos de desarrollo han sido analizados desde múltiples perspectivas. Para este documento, proponemos una lectura que articula tres dimensiones analíticas que permiten entender tanto su diseño institucional como su desempeño práctico:

a) Modelo de desarrollo

Cada banco de desarrollo responde a una determinada visión de desarrollo. En América Latina, muchas de estas entidades nacieron para impulsar la industrialización, promover la sustitución de importaciones o financiar sectores estratégicos como la infraestructura, la agricultura o la minería. En Bolivia, estas funciones han variado a lo largo del tiempo, pero mantienen una

constante: la búsqueda de financiamiento orientado a transformar estructuras productivas primario-exportadoras en economías más diversificadas, con mayor densidad tecnológica y territorial.

b) **Carácter político e institucional**

Como entidades de propiedad estatal (total o parcial), los bancos de desarrollo son instrumentos de política pública y, por tanto, reflejan las correlaciones de fuerza entre actores sociales y coaliciones de gobierno. Su orientación estratégica y su gobernanza interna han estado condicionadas a los ciclos políticos, las prioridades estatales y las formas de articulación entre tecnocracia y proyecto político. Esta dimensión permite entender por qué algunas etapas históricas potencian su rol, mientras otras los relegan o desmontan.

c) **Entorno financiero y marco regulatorio**

Los bancos de desarrollo no operan en el vacío: lo hacen dentro de un entramado financiero moldeado por normas, estructuras de mercado e instituciones reguladoras. Su desempeño está condicionado por las fortalezas y debilidades del sistema financiero que conforman. Los contextos de liberalización, intervención estatal, y grado de regulación han moldeado sus posibilidades de acción.

Estas tres dimensiones –modelo de desarrollo, carácter político e institucional, y entorno financiero– permiten construir una lectura funcional, situada y crítica del rol que ha cumplido la banca de desarrollo en cada periodo histórico.

El pensamiento económico y surgimiento de la banca de desarrollo

origen y transformación de la banca de desarrollo puede entenderse a partir de la comprensión del pensamiento económico hegemónico que definió su rumbo en cada época.

Durante el siglo XIX, en el marco del pensamiento clásico, se asumía que el ahorro determinaba la inversión: los agentes económicos depositaban recursos en el sistema bancario y el mercado, mediante la tasa de interés, equilibraba la oferta y demanda de fondos prestables (Humérez Quiroz & Yáñez Aguilar, 2011). Esta concepción fue cuestionada en el siglo XX con la obra de John Maynard Keynes, quien invirtió la lógica causal: la inversión no depende del ahorro disponible, sino de las expectativas de ganancia futura (Astarita, 2015). Por lo tanto, cuando el sector privado no invierte, el Estado debe intervenir para impulsar la demanda efectiva. En ese sentido, a partir de la Gran Depresión de 1929 y con la posterior influencia de Keynes, el sistema financiero dejó de ser entendido sólo como un conjunto de mercados autorregulados y pasó a ser visto como un engranaje dentro de la política económica, donde el Estado debía jugar un rol activo para corregir desequilibrios y fomentar sectores estratégicos (Mendoza, 2015).

La etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial planteó a nivel global la necesidad de enfocar el financiamiento para la reconstrucción de las economías

y el fomento al desarrollo, dando lugar a la creación de los primeros bancos de desarrollo modernos, como el Banco mundial (1944).

La historia fue diferente para América Latina, donde la necesidad de contar con instituciones que facilitaran recursos de mediano y largo plazo para el desarrollo de sus economías, se plantó pocos años después de la creación de sus repúblicas. Así, al llegar a la de cada de los 40, existían ya 87 entidades creadas con impulso estatal y destinadas al fomento de actividades productivas (Calderón, 2005).

A mediados del siglo pasado cobra fuerza en América Latina el enfoque estructuralista, según el cual las características del orden económico mundial tienden a incrementar las brechas existentes entre los países industrializados (proveedores de productos finales con alto valor agregado), y los países de la periferia (abastecedores de materias primas). Se trataba de cambiar la estructura productiva de las economías periféricas, industrializar y sustituir importaciones para hacer frente a las asimetrías del comercio internacional. Este enfoque promueve la intervención estatal para impulsar el desarrollo industrial y disminuir la desigual distribución de ingreso. La CEPAL (1948) desempeñó un papel importante en la creación y difusión del estructuralismo latinoamericano, de influencia significativa en la formulación de las políticas económicas de la región

En este marco, se crean instituciones nacionales como CORFO en Chile, BNDES en Brasil, CBF y BAB en Bolivia, con la perspectiva de canalizar inversiones para un desarrollo industrial diversificado y la infraestructura necesaria para ello.

La década de los 70 estuvo marcada por la crisis del petróleo y la estanflación, que vinieron a cuestionar la eficacia de las políticas desarrollistas. El punto de atención viró hacia la estabilidad de los sistemas financieros, el control del riesgo y el equilibrio de la hacienda pública, temas especialmente sensibles para países de América Latina que pasaban por una crisis de deuda externa y balance fiscal. Fue la época de resurgimiento del pensamiento liberal, que en el tema que nos concierne, impulsó la regulación y fijación de una serie de normas para el desempeño de los sistemas financieros. La prioridad estaba puesta en buscar el equilibrio fiscal reduciendo el gasto público a su mínima expresión.

El influjo neoliberal en América Latina dio paso a la reforma de los sistemas financieros, a las privatizaciones y al recorte del gasto social, además de frenar el impulso desarrollista de las décadas previas. Los bancos de desarrollo debían ser autosostenibles para seguir existiendo, y entrar a competir con la banca comercial bajo las mismas normas (Sanchez Masi, 2022).

En Bolivia, esto se expresó en la aplicación de paquetes de ajuste estructural, que incluyeron el cierre de las entidades estatales de fomento como el BAB y la CBF, y en la creación de instrumentos financieros de segundo piso como NAFIBO.

Hace un par de décadas, sin embargo, se ha reabierto el debate sobre el papel del sistema financiero en el desarrollo sostenible. Nuevos enfoques –inspirados por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las finanzas verdes y la inclusión financiera– han reivindicado el rol de la banca de desarrollo como catalizador de inversiones de largo plazo, promotor de innovaciones tecnológicas e impulsor de una transición

justa. (Naciones Unidas, 2023). En Bolivia, el viraje empezó una década antes, y dio origen a la creación del BDP-SAM, bajo un marco normativo propio (Ley 393) y con mandatos explícitos en inclusión, sostenibilidad e impacto territorial.

Esta trayectoria histórica muestra que los bancos de desarrollo nacionales han ido cambiando junto con el entorno y el pensamiento dominante. Reflejan no sólo un modelo de desarrollo, sino también una visión de futuro, sujeta a los cambios en el poder político que conducen al Estado (y sus políticas) por uno u otro rumbo. Desde esta perspectiva, son vectores estratégicos de un proyecto nacional.

Perspectiva histórica y lecciones de la banca en Bolivia

Primeras experiencias bancarias (siglos XIX y XX)

Los primeros cien años de vida republicana estuvieron caracterizados por una actividad financiera incipiente, básicamente organizada en torno a la industria extractiva (plata, estaño y luego guano y salitre), y un débil marco regulatorio. En 1867 se funda Banco Boliviano –nombre singular para una entidad con fuerte participación accionaria de capital chileno– a quien se le concedió el privilegio de emisión, y que años más tarde debió ser absorbida por el Banco Nacional de Bolivia, fundado en 1867.

Con el advenimiento de los gobiernos liberales que siguieron a la Guerra del Pacífico (1879), se dictan las primeras reglamentaciones que fijan límites a la emisión monetaria, a la otorgación de créditos, y flexibilizan los requisitos de capital para la creación de bancos, los que se multiplicarían durante las siguientes tres décadas. Sin embargo, es recién en 1928 cuando se centraliza la emisión, se crea el Banco Central de Bolivia y se establece un marco regulatorio monetario y financiero.

El auge liberal duró hasta los años 30 del siglo pasado. El impacto de la Gran Depresión golpeó a Bolivia hasta el punto que debió suspender el pago de su deuda externa. La Guerra del Chaco (1932-1935) profundizó la crisis, desató un proceso de aguda inflación y recesión. Fue una época de profundo cuestionamiento de las bases que sustentaban el rumbo político, económico y social del país, abriendo el camino para una nueva concepción de desarrollo en la que el Estado asumiría un rol protagónico.

En 1936 bajo el gobierno de David Toro se dicta la nacionalización de empresa petrolera Standard Oil, que proporcionaría al erario nacional el flujo de recursos que harían posible la creación de los bancos de desarrollo.

Conformación de la banca de desarrollo (1940-1980)

Los años siguientes serían cruciales para la conformación de un nuevo tipo de Estado, que pondría en marcha un modelo de desarrollo que permanecería vigente por los próximos 40 años.

Se trataba de diversificar la estructura productiva para disminuir la vulnerabilidad a las fluctuaciones del mercado internacional, impulsar una agricultura moderna, y fomentar la incorporación al mercado de las masas campesinas facilitándoles el acceso a financiamiento.

En 1941 arriba al país la Misión Bohan, una iniciativa estadounidense de asesoramiento al gobierno que formularía un plan de desarrollo. Bolivia entra a formar parte de la mesa de aliados de la Segunda Guerra Mundial y su estaño se convierte en un material clave para la fabricación de armamentos. El Plan Bohan plantea el desarrollo a partir de dos ejes, la agricultura y el petróleo, recomendando una agresiva intervención estatal para el impulso a ambas actividades, para la creación de instituciones de fomento productivo y de acceso al crédito, además de encarar la vertebración caminera entre el oriente y el occidente del país, entre otras reformas.

La Revolución Nacional de 1952 proporcionó el marco político necesario para nacionalizar las grandes empresas mineras, expropiar los latifundios del occidente y los valles, redistribuir la tierra a los campesinos, y desde luego implementar las medidas recomendadas por Bohan.

A continuación, examinaremos de manera breve la experiencia del Banco Agrícola de Bolivia (BAB), que funcionó en estrecha relación con la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), ya que ejercieron el rol de bancos de desarrollo un papel fundamental para la marcha de este modelo.

Ambas entidades fueron creadas en 1942 y reorganizadas luego de la Revolución Nacional para convertirlas en entidades autárquicas dependientes del Estado, y en los principales mecanismos de transferencia de recursos para la creación de la agroindustria del oriente boliviano.

La CBF funcionó como una gran corporación a cargo de la ejecución de las inversiones estatales: la administración de las empresas públicas, la ejecución y financiación de proyectos de minería, agricultura, petróleo, infraestructura, transporte, electricidad, y también los planes de colonización.

La experiencia de la CBF ilustra que las instituciones de fomento pueden ser vehículos potentes de transformación económica, siempre que estén respaldadas por un proyecto nacional claro, una institucionalidad técnica sólida y un entorno macroeconómico relativamente estable (Morales, 2020).

El BAB tenía la misión de facilitar el acceso al crédito a pequeños y medianos productores agropecuarios, aunque en la práctica sólo destinó el 10% de sus recursos a la pequeña producción. Los créditos, en condiciones de fomento, fueron destinados a la fundamentalmente a montar la gran producción de azúcar, y posteriormente de arroz y algodón.

La inyección de recursos estatales transformó la estructura productiva de Bolivia, cuya única industria moderna, hablando en términos capitalistas, era la minería del estaño. Los latifundios se transforman en empresas agrícolas de monocultivo y explotación extensiva. Nacen los grandes ingenios azucareros (Soruco, Plata, & Medeiros, 2008).

El BAB se financiaba con recursos del Tesoro Nacional, del Banco Central de Bolivia, y de préstamos de préstamos internacionales, que en principio fueron concedidos por Estados Unidos para la aplicación del Plan Bohan, y que luego incluirían a otros organismos de cooperación internacional.

Durante las décadas de 1960 y 1970, se convirtió en el principal instrumento estatal de financiamiento rural, ofreciendo préstamos de fomento en condiciones favorables para promover la producción agrícola y reducir la dependencia alimentaria. Sin embargo, su modelo de gestión (altamente centralizado, con fuerte dependencia de recursos públicos y baja supervisión técnica) lo hizo vulnerable a prácticas de ineficiencia, clientelismo y sobreendeudamiento (Carmona Moller, 1985).

Los años 70 marcaron el inicio de la decadencia de la CBF, del BAB, y del propio modelo de desarrollo.

Pese a que la Revolución del 52 privilegió a la empresa capitalista a través de infraestructura, créditos y maquinaria, su política tenía una racionalidad económica, situación que se transforma con los regímenes militares, primero de Barrientos y luego, de manera dramática con Hugo Banzer Suárez, que entregó tierras de manera clientelar y consolidó lo que hoy es la élite cruceña, y su espacio político de representación, el Comité Cívico pro Santa Cruz. Así la transferencia de excedente desde el Estado al sector agroindustrial, racionalizado entre 1952 y 1970, se dispara en este gobierno. Sólo en cuanto a la dotación de tierras, en esta gestión se entrega el 42% del total de tierras distribuidas entre 1952 y 1993 (Soruco, Plata, & Medeiros, 2008).

Al promediar la década de los 80 la crisis de ambas entidades era evidente. En su Análisis de la Crisis del Banco Agrícola de Bolivia, Juan Carmona expone la dramática situación de iliquidez de esta entidad, que para 1984 arrojaba un balance negativo de más de Bs 20 millones y una cartera en mora del 30%.

Carmona plantea que el desencadenante fue “la intromisión política”, haciendo referencia al manejo clientelar, especialmente en los gobiernos de facto. Atribuye su virtual quiebra a los siguientes factores:

- La otorgación discrecional de créditos, que en muchos casos fueron refinanciados en reiteradas oportunidades a clientes que ya tenían cartera en mora.
- La excesiva concentración de cartera: 89% en Santa Cruz, y de este porcentaje 9 prestatarios concentraban el 47% de la mora.
- Alta dependencia del financiamiento internacional.
- Falta de institucionalidad y la contratación de personal no capacitado.
- Factores de coyuntura externa, como la inflación, la disminución del financiamiento externo.

Ambas instituciones nacieron de la mano del financiamiento externo, al punto que en el Directorio de la CBF había un representante del Exinbank y los créditos

del BAB eran supervisados por USAID. El gobierno de la Revolución Nacional las convirtió en entidades totalmente estatales, con Directorios conformados por representantes de los ministerios involucrados y el Banco Central, lo que las hacía altamente susceptibles a los cambios de gobierno, y al manejo arbitrario de los gobiernos militares.

Levantaron proyectos de gran envergadura, como la fábrica de aceite de Villamontes, los ingenios azucareros Guabirá y La Bélgica y las plantas de leche de Cochabamba, La Paz y Tarija. Sin embargo, no lograron construir su propia sostenibilidad financiera ni una institucionalidad sólida.

Transfirieron recursos subsidiados para la gran producción agroindustrial, pero no lograron ni la inclusión financiera de las grandes mayorías, ni romper la dependencia del sector primario exportador (que había virado al petróleo), objetivos declarados en su creación.

A partir de los años 80, en el marco de las reformas estructurales, el BAB enfrentó un contexto adverso: recortes presupuestarios, apertura del sistema financiero a entidades privadas, y una creciente morosidad en su cartera. El Decreto Supremo 21060 marcó un giro radical al modelo económico boliviano, promoviendo el retiro del Estado de la actividad crediticia directa (Carmona Moller, 1985). En este contexto, el banco entró en una fase terminal de deterioro institucional, con procesos de liquidación iniciados en 1990 y concretados en 1994.

En comparación regional, Bolivia siguió una lógica similar a la de otros países latinoamericanos que también implementaron instituciones sectoriales de fomento. Sin embargo, la escasa diversificación económica y la fuerte concentración geográfica de la actividad financiera limitó su alcance. Aun así, estas instituciones sentaron las bases para una noción de banca pública ligada a objetivos de desarrollo nacional (López, 2017).

Etapa neoliberal: reconfiguración del rol estatal

En los años 80 se desata a nivel global la crisis de la deuda externa y la crisis del petróleo, que golpeó particularmente a las economías más pequeñas y altamente endeudadas. Bolivia enfrentaba una de las crisis económicas más severas de su historia: hiperinflación, colapso del aparato productivo y un fuerte déficit fiscal. El gobierno elegido en 1985, pone en marcha un paquete de medidas de ajuste estructural (el Decreto Supremo 21060). Fue el inicio a una profunda reestructuración del modelo económico nacional, basado en los lineamientos del Consenso de Washington (Morales, 2008).

El ajuste estructural implicó una redefinición del rol del Estado en la economía. El enfoque neoliberal promovía la idea de que el Estado debía retirarse de la actividad económica directa, dejando espacio a los mecanismos de mercado para asignar recursos. En consecuencia, se desmantelaron o liquidaron varias instituciones públicas de crédito como el Banco Agrícola de Bolivia, la Corporación

Boliviana de Fomento y, más adelante, el Banco del Estado (Velásquez Castellanos & Pacheco Torrico, 2017). La función del financiamiento para el desarrollo fue transferida a intermediarios financieros privados o a esquemas indirectos y de segundo piso, como NAFIBO.

El impacto de estas reformas fue doble: por un lado, contribuyeron a la estabilización macroeconómica y a la reducción del déficit fiscal; por otro, debilitaron significativamente la capacidad del Estado para canalizar recursos hacia sectores estratégicos, especialmente aquellos de alta vulnerabilidad o bajo retorno privado, como la agricultura campesina, la infraestructura rural o el desarrollo regional (Morales, 2020), con el consiguiente costo social en términos de desempleo, pobreza e informalidad.

Varios estudios (UNCTAD, BID, PNUD) han documentado que, en ausencia de una banca de desarrollo activa, los procesos de inversión de largo plazo se ven comprometidos, ya que el mercado financiero tiende a privilegiar sectores rentables de corto plazo, dejando rezagadas las zonas rurales y las micro y pequeñas empresas (Cipoletta & Pérez, 2024). En Bolivia, esto se tradujo en una pérdida de capacidades estatales para implementar políticas industriales, tecnológicas y de desarrollo territorial sostenido.

Nuevas formas institucionales: NAFIBO y fideicomisos

Tras el repliegue del Estado de la banca de desarrollo directa, en los años 90 y 2000 se promovieron instrumentos financieros indirectos que buscaban mantener cierto grado de intervención estatal en el financiamiento del desarrollo, y hacer frente a la creciente masa de trabajadores informales que había llegado con el ajuste estructural. Uno de los ejemplos más significativos fue la creación de la Nacional Financiera Boliviana - NAFIBO S.A.M., una institución de segundo piso orientada a canalizar recursos hacia entidades financieras privadas para su posterior colocación en sectores productivos (Tapia & Collao Perez, 2020).

NAFIBO fue creada en 1995 con apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF), asumiendo muchas de las funciones que previamente ejercía la Gerencia de Desarrollo del Banco Central de Bolivia.

La lógica de segundo piso implicaba que la distribución final de los recursos estuviera sujeta a las políticas de las entidades intermediarias, por lo que la cartera tendía a concentrarse en proyectos con capacidad de repago y viabilidad técnica, lo que favorecía a medianas empresas más que a pequeños productores rurales,

En paralelo, el Estado boliviano recurrió cada vez más al uso de fideicomisos como herramienta flexible para canalizar recursos públicos hacia fines específicos: financiamiento agropecuario, infraestructura municipal, créditos productivos y desarrollo rural, entre otros. Aunque estos recursos fueron canalizados por entidades financieras privadas, no dejaban de representar una continuidad del rol estatal como arquitecto de política crediticia.

Cooperativas y banca de autogestión

Frente a la limitada cobertura del sistema financiero tradicional y la retirada del Estado de ciertas funciones de provisión de servicios básicos, en varias regiones de Bolivia surgieron cooperativas autogestionadas como mecanismos alternativos de inclusión financiera y acceso a bienes públicos.

Estas organizaciones comunitarias, especialmente activas en el ámbito rural y periurbano, gestionaron servicios esenciales como agua potable, saneamiento, electricidad e incluso, en algunos casos, microcrédito. La Cooperativa Rural de Electrificación (CRE) y SAGUAPAC en Santa Cruz son ejemplos paradigmáticos de modelos exitosos de gestión comunitaria, basados en principios de solidaridad, participación y reinversión social de excedentes (Morales, 2020).

Este tipo de banca comunitaria o autogestionada no solo resolvió problemas de acceso en zonas desatendidas por el Estado y el mercado, sino que también fortaleció el tejido social y la gobernanza local, generando una lógica de responsabilidad en la administración de recursos.

En términos de desarrollo, las cooperativas demostraron que es posible construir alternativas sostenibles al modelo bancario tradicional, siempre que existan condiciones institucionales y sociales adecuadas (Mogrovejo & Vanhuynegem, 2012). No obstante, su impacto ha sido desigual entre regiones y sectores, debido a limitaciones técnicas, falta de apoyo estatal sostenido y presiones políticas.

La Capitalización

Entre 1994 y 1997 el gobierno dispuso el siguiente paquete de reformas estructurales: la capitalización de las empresas públicas que aún seguían funcionando (YPFB, ENDE, LAB y ENTEL).

El esquema consistía en transferir el 50% de las acciones de estas empresas a inversionistas extranjeros, quienes debían invertir un monto equivalente al valor de la empresa. El otro 50% se asignaba simbólicamente a los ciudadanos bolivianos mayores de edad, a través de los fondos de pensiones, aunque en la práctica no se les otorgó control ni dividendos directos.

Bajo este modelo, el Estado terminaba de trasladar la responsabilidad de las inversiones al sector privado. Su función ahora se centraba en la regulación de los mercados.

Es la etapa de creación de las superintendencias sectoriales, entre ellas la del Sistema de Regulación Financiera (SIREFI), que incluía a la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, la de Pensiones y la de Seguros.

Como plantea Morales Anaya (2020), el neoliberalismo boliviano condujo a:

- Desindustrialización y primarización productiva, con una fuerte dependencia de las exportaciones de gas, minerales y materias primas.

- Desmantelamiento de instituciones productivas y de banca de desarrollo; varias instituciones como la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) y el Banco Agrícola de Bolivia (BAB) desaparecieron o fueron debilitadas.
- Desigualdad persistente y exclusión territorial, afectando sobre todo a las zonas rurales, comunidades indígenas y sectores informales.
- Pérdida de soberanía económica, al entregar sectores estratégicos al control de capitales privados extranjeros en el marco de las privatizaciones de los años 90.

El modelo neoliberal no logró diversificar la economía ni generar un aparato productivo competitivo de largo plazo, mientras amplios sectores sociales fueron excluidos del crecimiento. Al llegar a los años 2000 las movilizaciones populares iban en crecimiento, mostrando no sólo el descontento sino también un profundo cuestionamiento a las bases del modelo neoliberal. La guerra del agua en Cochabamba (2000), la guerra del gas (2003), demostraron que el pueblo no estaba dispuesto a que las transnacionales sigan administrando sus recursos estratégicos.

El Modelo Económico Social, Comunitario y Productivo

Los levantamientos populares entre 2003 y 2005, culminaron con el adelantamiento de las elecciones que ganó el MAS-IPSP. El gobierno llegó con el mandato de implementar la Agenda de Octubre que reunía las reivindicaciones del pueblo, que lo había llevado al poder. Entre las primeras medidas estructurales dictada por el gobierno del MAS fue la nacionalización de los hidrocarburos, el 1º de mayo de 2005, luego nacería el Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Soberana y Productiva (PDES 2006-2011).

Este plan define un nuevo modelo: el Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo (MESCP), anclado en la visión del «Vivir Bien», que propone una relación armónica entre desarrollo, redistribución e inclusión. La economía es vista como una matriz dual: por un lado, el sector generador de excedentes (hidrocarburos, minería, electricidad), y por otro, el sector generador de empleo e ingresos (agricultura, industria, turismo, servicios). La clave del modelo radica en la transferencia de recursos del primero al segundo, mediante políticas de redistribución e inversión.

El Vivir Bien pensado en este marco conceptual, corresponde a un patrón de desarrollo y democratización integral, plurinacional y diversificado. Es decir, se trata de un patrón en el que el desarrollo y la democratización tienen una importancia pareja, simultánea y paralela. No existe desarrollo sin democratización, sin la extensión de la participación social en la actividad y en las decisiones sobre la política, la economía y la cultura.

En este marco se plantea también una nueva arquitectura financiera para el desarrollo: el Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (SINAFID), que preveía la articulación de entidades públicas y mixtas como NAFIBO, FONDESIF,

FNDR y FPS, hacia un solo canal de financiamiento de segundo piso, con foco en la producción agropecuaria, la MIPYME y sectores estratégicos.

El colapso del modelo neoliberal, evidenciado en las crisis sociales de principios de siglo, generó las condiciones para una reconfiguración del rol estatal. El Estado recupera su función planificadora y financiera, incorporando criterios de inclusión y sostenibilidad como ejes centrales del nuevo paradigma de desarrollo.

II. BDP-SAM, Banca de Desarrollo con rostro propio

Rol estratégico

El Banco de Desarrollo Productivo - Sociedad Anónima Mixta (BDP-SAM) nace el 1 de enero de 2007, como la primera medida para construir el sistema de financiamiento al desarrollo. Su creación implicó la reestructuración de la Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO), una entidad de segundo piso que había operado desde mediados de los años noventa. La transición de NAFIBO al BDP-SAM reflejó no sólo un cambio de nombre o estructura jurídica, sino una redefinición profunda del rol del Estado en el financiamiento productivo.

La Ley N.º 393 de Servicios Financieros, le el BDP-SAM le asigna los siguientes roles:

- Fortalecer la presencia del Estado Plurinacional de Bolivia en el financiamiento y promoción del desarrollo del sector productivo del país.
- Financiar la ejecución de las prioridades productivas y estratégicas establecidas en los programas y políticas estatales destinados al fomento del desarrollo del sector productivo.
- Participar activamente en el Sistema Financiero Nacional, incidiendo en la mejora de las condiciones financieras para los actores del sector productivo.
- Promover el acceso a servicios financieros y no financieros de los actores del sector productivo.

El banco adopta una estructura jurídica privada. Es una sociedad anónima mixta (SAM), con el 80% de sus acciones de propiedad del Estado Plurinacional de Bolivia y el 20% perteneciente a CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. Esta composición le permite articular los objetivos de la política pública nacional con las prioridades de la región, además de otorgarle un respaldo técnico y reputacional en el escenario internacional.

Banca de Desarrollo Integral

El banco de desarrollo de Bolivia nace con una doble misión: financiar el desarrollo productivo, y convertirse en un mecanismo para la inclusión financiera.

Por tanto, se le asigna el rol de actor tanto en el sistema productivo como en el sistema financiero. Durante sus primeros 8 años cumplió este rol a través del segundo piso y los fideicomisos.

El primer giro estructural lo marcan las políticas públicas, al trazar la meta –con el respaldo de la Ley de Servicios Financieros de 2013– de abrir operaciones de primer piso. La segunda transformación profunda viene con la canalización de recursos climáticos y de medio ambiente, una determinación institucional.

A lo largo de sus 18 años de vida, ha logrado un modelo de abordaje integral, que combina banca indirecta, banca directa, fideicomisos, finanzas climáticas, asistencia técnica e innovación productiva.

Su construcción institucional se dio en el contexto de un sistema financiero desarrollado y con una regulación fuerte, y se asienta sobre las siguientes bases:

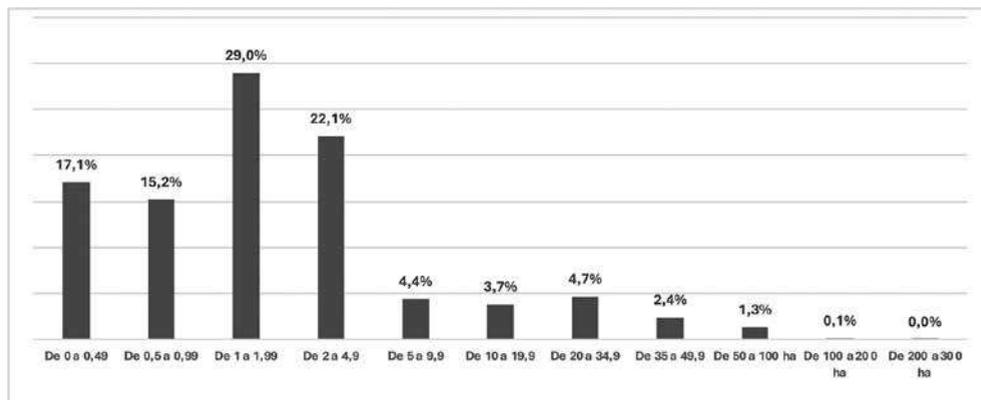
1. Planificación estratégica por impactos.
2. Imbricación social con todos los actores, particularmente con las organizaciones de productores.
3. Gobierno corporativo sólido y estable
4. Autosostenibilidad financiera.
5. Sistemas de información.
6. Sostenibilidad ambiental.

El resultado de sus intervenciones puede medirse de manera general a través de los siguientes datos:

- Incorporando el volumen de operaciones de fideicomisos, segundo y primer piso, el BDP-SAM ocupa el tercer puesto en el sistema financiero. En tanto que como banco de primer y segundo piso se sitúa en el puesto 8, lo cual significa que no representa una competencia para la banca privada, ni pretende serlo.
- A través del segundo piso ha financiado a 145.307 clientes, con una composición de cartera mayoritariamente femenina (62%), alcanzando una cobertura del 89% de los municipios del país, siendo Potosí el departamento con mayor número de municipios atendidos.
- Al cierre de 2025 el banco alcanza una composición de cartera con mayor peso en primer piso (62,4%) frente al segundo piso (37,6%), evidenciando su transformación progresiva a una banca de desarrollo con contacto directo, enfoque territorial y productos especializados.
- Con sus operaciones de primer piso ha beneficiado a 82.576 clientes, logrando una cobertura 87% del territorio nacional. La cartera de esta línea es mayoritariamente agropecuaria (67,2%), con preminencia de clientes mujeres (66%). El impacto de estos créditos es tangible: 657.000 empleos generados en todo el país.

- En concordancia con el mandato de inclusión financiera y territorial, más del 80% de los clientes beneficiados con créditos de primer piso se encuentran en la categoría de pequeña propiedad y propiedad comunal.

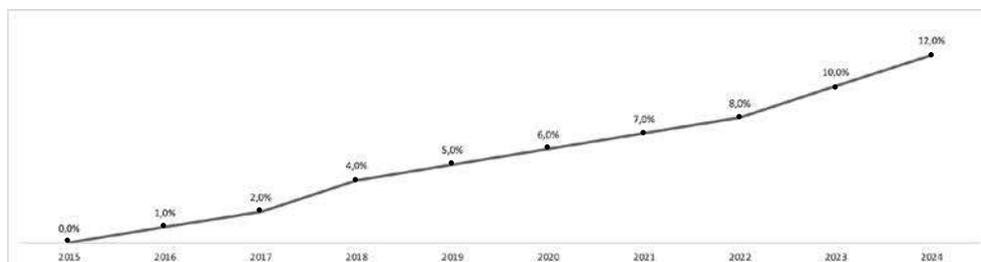
Gráfico 1. 2015-2024: Clientes del BDP-SAM por tamaño del predio (en porcentaje y hectáreas)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de Desarrollo Productivo BDP-SAM (2025).

El énfasis puesto en la producción de alimentos de origen agrícola (cereales, frutas, hortalizas, oleaginosas, forrajes y estimulantes), hizo que la participación del banco -a través del financiamiento y la asistencia técnica- en la producción total de alimentos subiera hasta alcanzar el 12% de la producción del país.

Gráfico 2. Participación del BDP-SAM en la producción total de alimentos de Bolivia (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de Desarrollo Productivo BDP-SAM (2025).

Pero más allá de las cifras, el impacto del BDP-SAM se manifiesta en diversos planos:

- *Territorial*: presencia en todos los departamentos del país, priorizando regiones históricamente excluidas o con baja densidad bancaria. Convirtiéndose en la única institución financiera de alcance nacional con misión explícita de desarrollo productivo territorial.

- *Económico-productivo*: contribución directa a la formalización, consolidación y crecimiento de miles de unidades productivas, muchas de las cuales no tenían acceso previo al crédito formal. El banco ha jugado un papel catalítico en la diversificación productiva, que en sus intervenciones se ha traducido en crecimientos de la productividad y de los ingresos, además del escalamiento de modelos de negocio inclusivos.
- *Social y de género*: fuerte presencia en segmentos vulnerables: jóvenes, mujeres, pueblos indígenas, productores comunitarios. A través de programas diferenciados, el banco ha generado acceso, capacidades y oportunidades en poblaciones históricamente marginadas.
- *Ambiental y climático*: el BDP-SAM se ha convertido en un actor de referencia en finanzas verdes, logrando la primera acreditación nacional al Fondo Verde para el Clima y promoviendo instrumentos financieros sostenibles con alto potencial de replicabilidad.
- *Tecnológico - institucional*: desarrollo de capacidades propias en gestión de riesgos, innovación digital, análisis de complejidades productivas y mecanismos de seguimiento e impacto, que ahora son compartidas con otras entidades estatales y académicas.

Esta trayectoria no solo lo posiciona como el principal referente de banca de desarrollo en Bolivia, sino como una experiencia latinoamericana destacable.

A continuación, veremos de manera más detallada cada una de las líneas de negocio y campos de intervención, reflexionando sobre lo aprendido conforme fueron evolucionando.

Instrumentos financieros: del fideicomiso a la banca directa (2007-2014)

En su fase inicial, el BDP-SAM operó exclusivamente como banco de segundo piso, con el objetivo de impulsar una nueva estructura de financiamiento para el desarrollo productivo. Los esfuerzos se centraron en crear una amplia red de intermediación que incorporara a pequeñas entidades financieras que tenían llegada a los lugares más alejados del país. Al ser el único banco de segundo piso, jugó un rol estratégico en el direccionamiento de recursos hacia prioridades como la producción de alimentos, la construcción de infraestructura productiva y la inclusión financiera. El segundo piso opera a través de tres mecanismos: Los fideicomisos donde actúa como fiduciario, los fideicomisos que constituye como fideicomitente y las ventanillas de crédito

Los fideicomisos son patrimonios autónomos que el BDP-SAM administra por mandato del Estado y por cuenta de organizaciones privadas con objetivos específicos, cobrando una comisión. Con el tiempo, el banco constituiría sus propios fideicomisos.

A través de las ventanillas de crédito, el banco se fondea recursos en el mercado, en las mismas condiciones que lo hace la banca comercial y los canaliza a las entidades del sistema (cooperativas, bancos y ONG financieras), a cambio de una tasa de interés que le permite la sostenibilidad de esta línea de negocio.

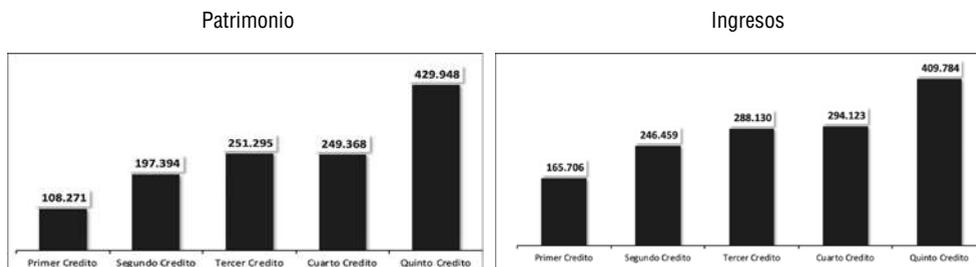
Al momento de su creación, el BDP-SAM era el único banco autorizado para efectuar operaciones de segundo piso, jugando un rol estratégico en el direccionamiento de recursos hacia prioridades como la producción de alimentos y la construcción de infraestructura productiva, con énfasis en las unidades productivas de menor tamaño y mayor vulnerabilidad económica, como son la economía familiar agraria, las micro y pequeñas empresas (MiPyMEs), cooperativas y unidades productivas rurales y urbanas.

Una de las principales ventajas de este modelo es que permite reducir los riesgos crediticios, ya que las entidades intermedias conocen mejor el contexto local, las capacidades productivas y la solvencia social de los potenciales prestatarios. Además, el BDP puede ofrecer condiciones preferenciales, como tasas de interés de fomento, garantías compartidas o plazos más largos, lo que hace posible que muchos productores accedan al financiamiento que de otra manera les sería negado por el sistema financiero convencional. Esta estrategia permitió alcanzar eficiencia operativa y cobertura territorial en corto tiempo, sentando las bases para su futura evolución institucional.

Fideicomisos de desarrollo (2007–2011)

En mayo de 2007 el Gobierno constituye un nuevo fideicomiso que da la primera señal de hacia dónde se orientaría la política pública y marcando un hito en el financiamiento a la pequeña producción. El Fideicomiso para el Desarrollo Productivo (FDP), sería canalizado por el BDP-SAM hacia las entidades del sistema financiero, para que estas a través del su primer piso otorguen créditos productivos a una tasa de interés anual del 6%. En esa época las tasas para pequeñas actividades productivas promediaban el 14% anual, con lo cual la constitución del FDP presionó a la baja de tasas para créditos productivos en el conjunto del sistema financiero.

El gráfico siguiente, muestra la evolución del patrimonio e ingresos promedio de los clientes del FDP (Fideicomiso para el Desarrollo Productivo) según el número de créditos recibidos. Se observa una tendencia general positiva y acumulativa, a medida que los beneficiarios acceden a nuevos ciclos de financiamiento, sus niveles patrimoniales y de ingresos tienden a incrementarse. Por ejemplo, el patrimonio promedio crece de Bs.165.706 en el primer crédito a Bs.294.123 en el cuarto crédito, mientras que los ingresos promedio pasan de Bs.108.271 a Bs.249.368 en el mismo período. Este comportamiento sugiere que el acceso sostenido al crédito podría estar vinculado a una mayor capacidad de inversión, expansión productiva y consolidación económica de los beneficiarios.

Gráfico 3. FDP, crecimiento de patrimonio e ingresos promedio¹

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de Desarrollo Productivo BDP-SAM (2025).

Esta evidencia sugiere que el acceso continuo al crédito no solo permite mantener operaciones productivas, sino que puede traducirse en una mejora estructural de los activos e ingresos de los pequeños productores.

Durante este periodo, el BDP-SAM administró una creciente cartera de fideicomisos, muchos de ellos con mandatos sectoriales específicos (agricultura, riego, reconversión tecnológica, infraestructura productiva), estos fideicomisos se dividieron en:

- Fideicomisos de crédito: orientados a la colocación directa en sectores estratégicos, mediante intermediarios.
- Fideicomisos de administración: destinados a apoyar políticas públicas con objetivos no crediticios, como el desarrollo rural integral o el fortalecimiento institucional de actores productivos.

El banco cumplía aquí un rol técnico y fiduciario, garantizando el uso adecuado de los recursos, la recuperación de los créditos y el cumplimiento del mandato estatal. Esta experiencia posicionó al BDP-SAM como el principal canalizador de crédito productivo.

Otro elemento clave del rol de banco de segundo piso es la promoción de la asociatividad y el trabajo colectivo. El BDP-SAM impulsa proyectos comunitarios, cooperativos y asociativos; fomentando la organización de pequeños productores para mejorar su capacidad de inversión, producción y comercialización. Esto contribuye a la consolidación de un tejido económico más inclusivo y solidario, alineado con los principios del Estado Plurinacional.

El salto a los fideicomisos sectoriales

Para el año 2011 el BDP-SAM se había posicionado como un banco de segundo piso y fiducia sólido y solvente. Fue el momento de dar el salto a la creación

¹ Es importante señalar que la mayor concentración de clientes se encuentra entre el segundo y tercer crédito, en tanto que sólo cuatro beneficiarios han alcanzado el quinto crédito.

de sus propios instrumentos de apoyo a la producción. Bajo esta meta, durante los siguientes años el banco constituiría fideicomisos como mandante, con sus propios recursos.

El objetivo era financiar productos específicos que requerían ser apuntalados, en un principio quinua orgánica, sésamo, frijol y caña, luego el financiamiento se expandió a otros productos. A través de la banca privada, estos fideicomisos proporcionan acceso a capital de inversión y financiamiento operativo, lo que permite a las unidades productivas mejorar su rendimiento, adoptar nuevas tecnologías e incrementar su competitividad en el mercado.

Bien administrados y con una adecuada cobertura de riesgos, los Sectoriales (nombre dado a esta línea) pueden convertirse en un negocio sostenible. Entre sus ventajas se destacan la posibilidad de fortalecer sectores estratégicos mediante financiamiento directo, mientras que sus principales desafíos incluyen el alto riesgo previsional y la intensa competencia en el mercado financiero.

Además de generar una rentabilidad para el banco, los Sectoriales le han otorgado una mayor autonomía, permitiéndole desempeñar un rol más activo en la promoción del desarrollo productivo.

Segundo piso: eficiencia operativa sin red física

El modelo de banca de segundo piso fue un elemento fundamental en la estrategia institucional, puesto que permitió al BDP-SAM actuar con un enfoque de eficiencia y alcance territorial, sin necesidad de desarrollar una red física de sucursales. Este enfoque le otorgó la capacidad de concentrarse en su rol estratégico de diseño, financiamiento y supervisión de líneas productivas, delegando la intermediación directa a actores locales con conocimiento del terreno. En lugar de competir con el sistema financiero tradicional, el banco estableció una relación de colaboración y complementariedad con diversas entidades financieras, otorgando líneas de crédito condicionadas a la atención de sectores y regiones excluidas.

Esta modalidad redujo los costos operativos, permitió escalar rápidamente en cobertura geográfica y sentó las bases para un modelo de banca inclusiva y socialmente responsable, que combina rentabilidad financiera con impacto socioeconómico en comunidades vulnerables.

Las ventanillas de crédito

Constituyen un mecanismo mediante el cual el banco proporciona créditos con sus propios recursos a las instituciones del sistema financiero, para que éstas los canalicen a los sectores productivos. En la actualidad funcionan cinco ventanillas:

- Ventanilla PYME
- Ventanilla MYPE

- Ventanilla para arrendamiento financiero
- Ventanilla para crédito agropecuario
- Ventanilla verde

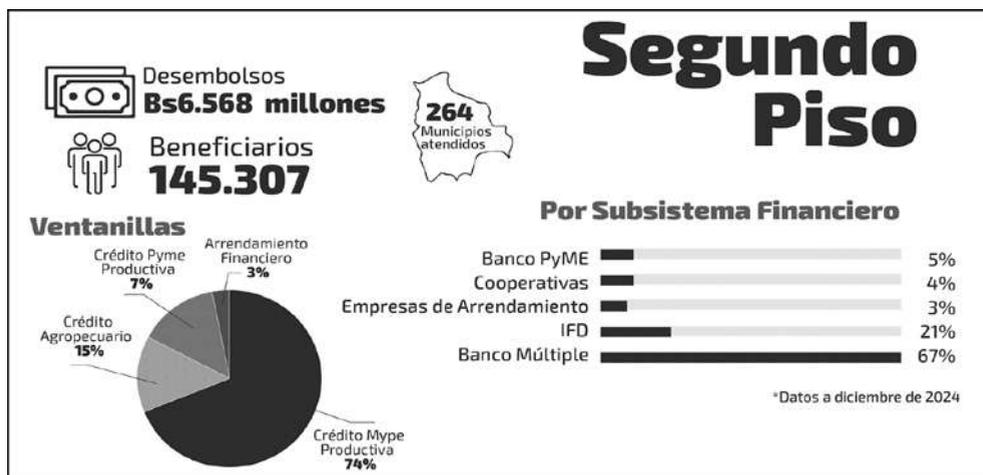
Este instrumento también enfrentó desafíos estructurales inherentes a su naturaleza. Al depender de intermediarios financieros para la ejecución final del crédito, el control sobre la orientación real del financiamiento queda condicionado por las capacidades técnicas, la voluntad institucional y, en algunos casos, los intereses comerciales de dichas entidades. Esto generó situaciones en las que ciertos recursos no llegaron al público objetivo o se utilizaron en actividades distintas a las previstas. Además, la distancia entre el BDP-SAM y los beneficiarios finales dificultó el diseño y ajuste ágil de productos financieros adaptados a las necesidades específicas de los diversos segmentos productivos.

Estas limitaciones evidenciaron la importancia de desarrollar mecanismos de monitoreo más robustos y canales de retroalimentación efectivos con los usuarios últimos del sistema.

Pese a esto, hoy en día las ventanillas de segundo piso continúan siendo un instrumento válido para el financiamiento a la producción y para proveer recursos, especialmente a las instituciones financieras que tienen dificultades en el acceso a los mismos, como las cooperativas rurales y financieras.

Durante este periodo, el BDP-SAM logró avanzar significativamente en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales y tecnológicas: fortaleció sus sistemas de control, sus metodologías de seguimiento y evaluación, así como su infraestructura digital, estos logros le permitiría dar un salto estratégico en años posteriores.

Ilustración 1. Resultados de Segundo Piso



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de Desarrollo Productivo BDP-SAM (2025).

El primer piso, un cable a tierra (2015)

La apertura del primer piso en 2015 fue un hito trascendente en la evolución del BDP-SAM, esta transición no solo transformó su modelo operativo, sino que también dio paso a una identidad de banca de desarrollo integral.

La Ley N.º 393 de Servicios Financieros contempló todo un apartado para el Banco de Desarrollo Productivo, definiendo su rol estratégico y facultándolo a hacer operaciones de primer piso además de las de segundo piso. Este respaldo legal se vio complementado por la emisión de la resolución de no objeción emitida por la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI), lo que reforzó su legitimidad institucional y su plena integración al sistema financiero nacional.

Abrir el primer piso significó un esfuerzo extraordinario que a lo largo de los años demostró ser un acierto. El contacto directo con clientes hizo que el banco pudiese conocer de cerca los problemas y necesidades de las unidades productivas, un cable a tierra que llegó con los siguientes aprendizajes:

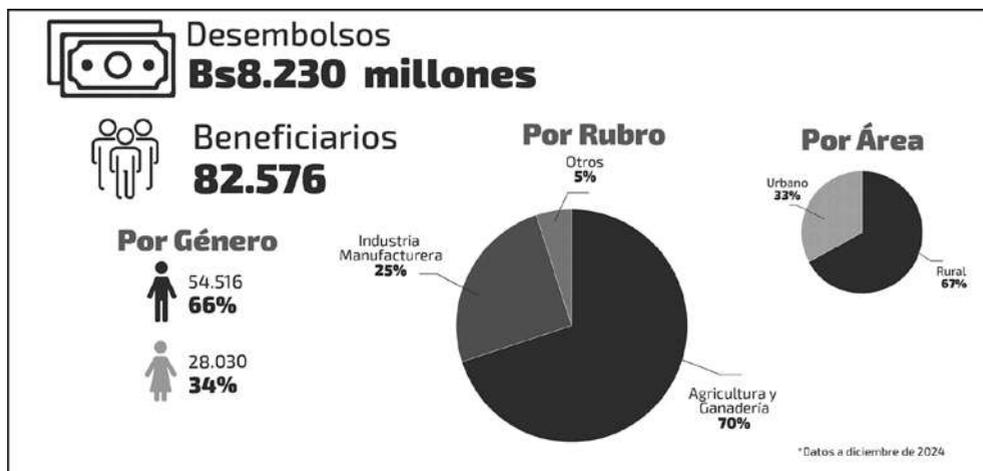
- El financiamiento debe ser flexible y focalizado, adecuado a las características de cada grupo social y de cada complejo productivo. Esta fue la base para el posterior desarrollo de productos financieros específicos enfocados en la mujer, jóvenes, emprendimientos, productos de cuero y metalmecánica; más adelante, también para la línea de sostenibilidad ambiental.
- Cada producto financiero no es sólo un nombre comercial, lleva una tecnología crediticia propia, con un esquema de garantías, tasas, plazos y evaluación de la capacidad de pago consistente con el grupo social y las características de la producción. Por ejemplo, en territorios con fuerte presencia de organizaciones comunitarias, fue necesario diseñar flujos que integren los diferentes rubros mayoritariamente agrícola-artesanales de la producción familiar y comunitaria. Esta no es una tarea sencilla si tomamos en cuenta que la tecnología bancaria vigente está pensada fundamentalmente para la monoproducción.
- El financiamiento no es suficiente para producir impactos sostenibles en el nivel de ingresos de las familias productoras ni en el aparato productivo. Es necesaria también, la asistencia técnica para reducir las grandes brechas de la productividad local y regional, que además se traduce en la elevación de ingresos de los productores y en la consecuente disminución de la morosidad.

Uno de los elementos más distintivos de la etapa inicial fue la decisión de desarrollar un sistema CORE bancario propio, diseñado por el mismo equipo del BDP-SAM. Esto le otorgó una autonomía tecnológica única en el país y permitió la adaptación del sistema a las particularidades de la banca de desarrollo: plazos largos, productos flexibles, seguimiento técnico-productivo y componentes no financieros integrados.

El primer piso también brindó una oportunidad valiosa para recoger información, que el banco luego sistematizaría para hacer diagnósticos territoriales, segmentación productiva y trazar metodologías de crédito adaptado con acompañamiento técnico.

En pocos años, el banco logró abrir una red creciente de agencias, puntos de atención y plataformas digitales, priorizando cobertura en regiones de alta vulnerabilidad o baja presencia bancaria. Este despliegue no solo amplió el acceso al crédito productivo, sino que también situó al BDP-SAM como un actor clave en la promoción del desarrollo económico local, bajo principios de inclusión, sostenibilidad y equidad.

Ilustración 2. Resultados de Primer Piso



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de Desarrollo Productivo BDP-SAM (2025).

Fortalecimiento normativo e institucional (2013-2025)

El proceso de consolidación del BDP-SAM como banca de desarrollo no solo fue operativo y financiero, sino también normativo e institucional. Un momento clave fue la promulgación de la Ley de Servicios Financieros N.º 393 en agosto de 2013, que redefinió el marco regulatorio del sistema financiero boliviano, reemplazando a la anterior Ley de Bancos de 1993.

Esta nueva normativa reconoce explícitamente a la banca de desarrollo como una figura diferenciada dentro del sistema financiero, con fines de inclusión, desarrollo y equidad, así mismo habilita al BDP-SAM a operar tanto en primer como en segundo piso. De esta forma, el banco fue reconocido legalmente como instrumento estratégico del Estado para la ejecución de políticas públicas orientadas al fortalecimiento del aparato productivo nacional.

La Ley N.º 393 trajo consigo otros cambios relevantes para el ecosistema en el que opera el banco:

- Se establecieron obligaciones de cartera productiva y de vivienda social para las entidades financieras privadas, lo que permitió crear un entorno más favorable al desarrollo de sectores estratégicos.
- Se introdujeron mecanismos de control de tasas de interés y límites a la concentración crediticia.
- Se impulsaron criterios de reinversión de utilidades y una visión más inclusiva del crédito como derecho económico.
- Se fomentó la banca ética y con responsabilidad social, alineando los objetivos financieros con impactos sociales y ambientales.

En este contexto, el BDP-SAM se fortaleció como actor regulado, sujeto a las normas de solvencia, transparencia y gestión de riesgos definidas por la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI), pero con un mandato público que lo diferencia estructuralmente de la banca comercial.

Adicionalmente, el banco trabajó en la construcción de un modelo institucional propio, con políticas internas claras, procesos transparentes, unidades técnicas especializadas y una cultura organizacional basada en el servicio público, la innovación y el desarrollo territorial.

Asistencia técnica e inteligencia productiva

Con los aprendizajes del contacto directo con los productores y una vez consolidado su modelo de primer piso, el BDP-SAM planteó la integración del crédito y la asistencia técnica como un elemento central de su planificación estratégica (2017-2021). Con este objetivo, se creó la Gerencia de Asistencia Técnica e Innovación Productiva (GATIP), delegándole la función de fortalecer las capacidades técnicas, organizativas y comerciales de los productores y unidades económicas financiadas.

La GATIP desarrolló e implementó un portafolio de servicios que incluye:

- Capacitación técnica (genérica y especializada) para productores rurales y urbanos.
- Innovación productiva, a través de la promoción de tecnologías apropiadas y buenas prácticas agropecuarias e industriales.
- Asesoramiento comercial, vinculación a mercados, certificaciones de calidad y formalización empresarial.
- Acompañamiento territorial, mediante técnicos de campo y alianzas con gobiernos municipales, universidades y centros de investigación.

En poco tiempo la asistencia técnica se convirtió en un instrumento complementario al financiamiento, con la perspectiva de cerrar brechas estructurales de productividad y sostenibilidad que el crédito por sí solo no podía resolver. Para esto se diseñaron dos tipos de intervenciones: la genérica y la especializada.

Los servicios de Asistencia Técnica Genérica están diseñados para mejorar las capacidades de administrar y operar la unidad productiva durante la formulación del proyecto, su ejecución y seguimiento. Incorpora temas como el manejo financiero, el desarrollo de capacidades organizativas, y la difusión de las mejoras prácticas para producir de manera sostenible. Este tipo de asistencia es el más demandado entre los clientes del banco debido a que la cartera de primer piso está conformada mayoritariamente por microproductores.

La Asistencia Técnica Especializada (ATE) proporciona servicios cualificados para incidir directamente en la productividad y sostenibilidad de sectores priorizados en la planificación estratégica del banco. Dado que se trata de temas inherentes a determinados procesos productivos, los servicios de ATE se brindan de manera conjunta entre el personal del banco y expertos nacionales e internacionales a los que el banco accede a través de aliados.

Además, promueve la adopción de nuevas tecnologías, fortalece el talento humano y asegura el cumplimiento de estándares de calidad y sostenibilidad. Estas acciones incrementan la productividad de microempresas y productores, mejorando la eficiencia y calidad de sus procesos y productos.

Finalmente, los servicios de asistencia técnica han hecho posible que el banco recupere las tecnologías ancestrales que incorporan siglos de aprendizajes, y que han demostrado ser muy eficientes en la adaptación de producción agrícola a las condiciones del ecosistema.

En el sector agropecuario la ATE posibilitó masificar el uso de sistemas de riego por goteo, bioinsumos, nanotecnología, mallas antigranizo, hidrogel y análisis de suelos, entre otros. Indicadores de medición de la mejora entre nuestros productores, arrojan notables incrementos en el rendimiento de cultivos de papa, tomate, durazno y café, un 40% en promedio, así como reducciones en los costos de producción de entre el 20 y 30%.

Podemos nombrar ejemplos concretos, como los de Palca y Mecapaca, comunidades del departamento de La Paz, donde el Banco de Desarrollo Productivo implementó una estrategia orientada a la producción ecológica de lechuga. Para el año 2022, se registraron 298 productores acompañados técnicamente y 91 clientes atendidos con financiamiento y asistencia técnica especializada, sumando un total de 1.155 operaciones y un saldo de cartera de más de 41,5 millones de bolivianos. La intervención tuvo un impacto tangible en la productividad: según la evaluación realizada en marzo de 2022, el rendimiento de lechuga se incrementó en un 35,8%. Estos resultados demuestran cómo la asistencia técnica especializada, integrada con mecanismos financieros accesibles, puede generar aumentos concretos en eficiencia productiva y sostenibilidad.

Por su parte, en la región de Aiquile y Mizque del departamento de Cochabamba, la estrategia se aplicó a la cadena productiva de cebolla, logrando atender a 361 productores con asistencia técnica y a 40 clientes con financiamiento directo, alcanzando 832 operaciones y un saldo superior a 30,8 millones de bolivianos. La evaluación de rendimiento realizada en agosto de 2022 reveló un incremento del 38% en la productividad de cebolla. Este caso y otros más refuerza la evidencia de que la articulación entre conocimiento técnico, servicios financieros y acompañamiento territorial puede transformar el rendimiento agrícola en comunidades rurales, fortaleciendo no solo la productividad, sino también la inclusión y la seguridad alimentaria.

En el sector manufacturero, la ATE ha sido clave para modernizar procesos productivos, mejorar la calidad, competitividad y facilitar el acceso a mercados nacionales e internacionales. Por ejemplo, la articulación entre productores de cuero y metalmecánica derivó en el diseño y posterior producción de maquinaria nacional para la producción de artículos de cuero, que antes era de origen importado. En el subsector cuero, se identificaron desafíos como la competencia con importaciones, la informalidad y la falta de modernización tecnológica. Ante ello, se implementó capacitación en diseño de calzado mediante software especializado (como Shoemaster), marketing digital, redes sociales, mejoras en procesos productivos y organización empresarial. Esto permitió aumentar la producción promedio entre 20% y 30%, reducir costos en un 22% y elevar los ingresos en 20-24%. En el subsector metalmecánico, se llevaron a cabo talleres presenciales y virtuales orientados a mejorar procesos, técnicas de soldadura avanzada, seguridad industrial, marketing digital y acceso a nuevos mercados. Los resultados incluyeron la adopción de nuevas tecnologías, reducción de desperdicios y mayor visibilidad de las empresas en plataformas digitales.

Ilustración 3. Resultados de Asistencia Técnica



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de Desarrollo Productivo BDP-SAM (2025).

Entre 2017 y 2024 se han atendido a más de 50 mil productores, contribuyendo no solo a mejorar la eficiencia de sus proyectos, sino también a

generar aprendizajes colectivos, capacidades organizativas y encadenamientos productivos.

En los últimos años la ATE se extendió para incorporar criterios de sostenibilidad ambiental y adaptación al cambio climático, difundiendo prácticas agroecológicas, gestión del agua, diversificación productiva y resiliencia frente a riesgos climáticos.

Sistemas de Información Financiera y Productiva

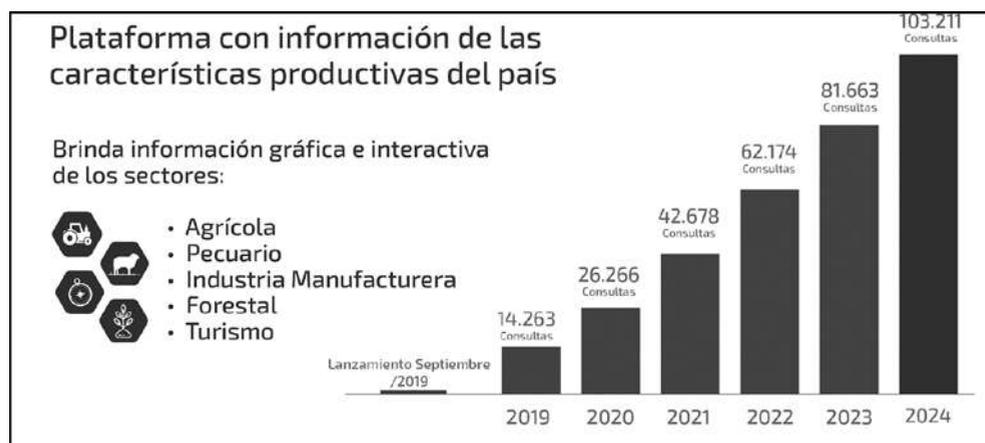
Como ya fue mencionado, el desarrollo de tecnologías de la información fue un factor central para guiar las intervenciones del banco y medir sus impactos. Con el tiempo se han convertido en un factor estratégico para la toma de decisiones no sólo en el BDP sino también de otras entidades estatales.

Actualmente se tiene un amplio compendio de información que permite visualizar datos desagregados hasta llegar a las comunidades, con indicadores económicos, financieros, sociales y ambientales. Para esto ha sido necesaria la recopilación, sistematización y análisis de datos de fuentes propias y de entidades oficiales, como el Instituto Nacional de Estadística, Censo agropecuario, ASFI, ministerios y municipios, entre otros.

Los sistemas más destacados son los siguientes:

- *Mapa de Complejidades Productivas*: plataforma georeferenciada que permite identificar las vocaciones productivas territoriales, los niveles de articulación empresarial, los cuellos de botella sectoriales y las oportunidades de encadenamiento. Esta herramienta guía la planificación territorial del banco y el diseño de productos diferenciados por región. También es ampliamente utilizada por investigadores y tomadores de decisiones.

Ilustración 4. Mapa de Complejidades



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de Desarrollo Productivo BDP-SAM (2025).

- *Sistema Agroclimático*: conjunto de datos satelitales, pronósticos meteorológicos y modelamiento de riesgo que permite anticipar eventos climáticos adversos (sequía, heladas, inundaciones) para emitir alertas a los productores. Es utilizado tanto para el análisis de riesgo crediticio y seguimiento de cartera del banco, como por entidades estatales.
- *Fichas Iñarandú*: son una herramienta de evaluación digital de microcrédito, que clasifica y proporciona datos por región concerniente a rendimiento, productividad, costos y precios de productos agropecuarios y de manufactura. Esta herramienta, única en Bolivia, le permite al BDP no sólo disminuir el riesgo crediticio, sino también conocer las características del entorno, capacidades técnicas y riesgos sociales/ambientales en zonas donde la información convencional es escasa o poco confiable. Lanzadas en 2024 con apoyo de inteligencia artificial, estas fichas sistematizan información de más de 250 actividades productivas y 3.500 fichas, que contrastan información de expertos en cada área.

Ilustración 5. Fichas Iñarandu



Fichas Iñarandú

(Inteligente en guaraní)

Primera Herramienta de Evaluación Digital
microcrediticia productiva de Bolivia

Información detallada sobre:

- Costos de producción
- Precios
- Número de ciclos agrícolas

Más 200 actividades de los rubros:

- Pecuario
- Agrícola
- Manufacturero



Beneficios:

- Evaluación precisa de riesgos
- Procesos de aprobación más rápidos
- Personalización de productos

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de Desarrollo Productivo BDP-SAM (2025).

El combate al cambio climático: una necesidad y una oportunidad (2017-2025)

Los efectos de la crisis climática global empezaron a sentirse de manera más recurrente en Bolivia. Fenómenos extremos como inundaciones, sequías, incendios y otros, afectan a las unidades productivas, especialmente del campo, y a la producción de alimentos.

En este contexto, en 2017 el BDP-SAM decide emprender el desafío de captar recursos internacionales para la lucha contra el cambio climático, iniciando el proceso de acreditación ante el Fondo Verde para el Clima (FVC). El año anterior Bolivia había ratificado su participación en el Acuerdo de París de Naciones Unidas, y el FVC se había convertido ya en el mayor organismo multilateral de canalización de fondos para el desarrollo resiliente y bajo en emisiones.

Paralelamente el banco empieza a diseñar mecanismos para medir y reducir la exposición al riesgo climático de clientes de primer y segundo piso; para esto, fue preciso desarrollar metodologías, sistemas de información y un marco normativo. Esto significó el inicio de un proceso sistemático de innovación institucional, en el que paulatinamente el banco fue incorporando criterios ambientales, sociales y de gobernanza (ASG) a su modelo de gestión institucional y a sus intervenciones. Estas acciones posteriormente lo llevarían, en su rol de banca de desarrollo, a liderar las finanzas de triple impacto en el país (económico, social y ambiental).

En 2024, el BDP-SAM logró finalmente su acreditación como entidad nacional ante el FVC, convirtiéndose en la primera institución financiera boliviana en obtener este reconocimiento. Esta acreditación le otorga la posibilidad de gestionar entre USD 50 y 250 millones en proyectos climáticos y de resiliencia productiva, fortaleciendo su capacidad de inversión en sectores verdes, innovación tecnológica y adaptación al cambio climático.

Programa de Finanzas Sostenibles y acreditación al FVC

El año 2021 se inaugura el Programa de Finanzas Sostenibles del BDP-SAM. Este programa tiene la finalidad de difundir todo el aprendizaje institucional de los últimos años y abrir el camino para incorporar a otros actores.

El primer componente de este programa, estuvo destinado a la Amazonía boliviana, uno de los ecosistemas más vulnerables y con mayores brechas de acceso al financiamiento. Para atender las necesidades de esta región, se creó una red de atención de primer piso en el eje Riberalta, Cobija y El Sena con una tecnología crediticia diferenciada. El financiamiento se condicionó a la consistencia entre la actividad productiva y el Plan de Uso de Suelos trazado por cada municipio, además de la medición de impactos económicos, sociales y ambientales, que posteriormente se extendería a otras zonas del país. También se puso en marcha un crédito que hiciera posible llegar a los productores de las organizaciones comunitarias de la región. El financiamiento para productos del bosque hizo énfasis en la reducción de las pérdidas en cosecha y poscosecha, y fue acompañado con un paquete de asistencia técnica e incentivo a emprendimientos sustentables.

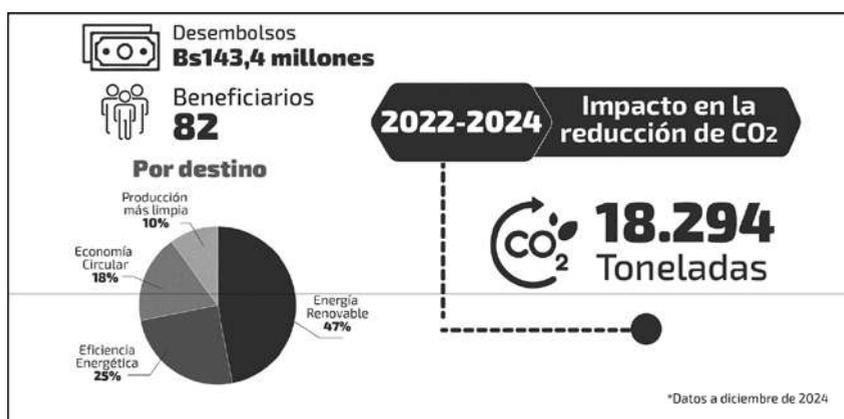
Los resultados alcanzados con el componente Amazonía demostraron la solidez de los sistemas de monitoreo, reporte y verificación desarrollados por el banco, así mismo sentaron las bases para la expansión del Programa de Finanzas Sostenibles. Con este antecedente de éxito, años después el BDP-SAM conformaría,

junto a otros bancos de desarrollo de la región, la Coalición Verde por la Amazonía con la consiguiente oportunidad de canalizar recursos para el país.

En la actualidad el Programa de Finanzas Sostenibles cuenta con 6 componentes: Amazonía, Ecoeficiencia, Adapta, Ventanilla Verde, Bonos Verdes y Financiamiento, gestión y administración de proyectos. A continuación, se hace una descripción breve de alguno de ellos.

- *Ecoeficiencia BDP*: es un producto de primer piso destinado específicamente a financiar el uso de energías renovables, la eficiencia energética, el ahorro de agua y una producción más limpia; se introdujo al mercado en el año 2022. Para garantizar el éxito de este crédito se preparó un paquete de asistencia técnica que incluyó la vinculación con la red de proveedores de tecnología, por ejemplo, paneles solares para tractores agrícolas, para refrigeración, climatización y maquinaria para manufactura. Paralelamente, el banco desarrolló una serie de productos e instrumentos financieros verdes, alineados con los principios de sostenibilidad y justicia ambiental.

Ilustración 6. Resultados de Ecoeficiencia



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de Desarrollo Productivo BDP-SAM (2025).

Bonos Verdes: es un programa destinado a financiar la ecoeficiencia, la adaptación al cambio climático y el apoyo a productores de la región de la Amazonía. Este programa se pensó ante el desafío de involucrar a los inversores en el circuito de financiación sostenible. El banco trabajó junto al organismo regulador (ASFI) y la Bolsa Boliviana de Valores para diseñar el marco normativo que abriera el camino para emisiones temáticas en el país. Con el asesoramiento del Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU), se estructuraron los mecanismos técnicos para garantizar y reportar a los inversores el impacto ambiental alcanzado con sus recursos. Posteriormente el banco obtuvo las certificaciones internacionales que

acreditaban que la emisión se haría de acuerdo con los estándares internacionales. Finalmente, en 2023 se lanzó la primera emisión de bonos verdes de Bolivia, que estuvo destinada a financiar el Ecoeficiencia BDP, y que fue colocada en su totalidad el mismo día de lanzamiento.

Ilustración 7. Programa de Bonos Verdes



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de Desarrollo Productivo BDP-SAM (2025).

- *Adapta BDP*: es un programa que conjunciona crédito, asistencia técnica y acompañamiento durante su implementación. Fue diseñado para que productores rurales, especialmente los pequeños, construyan mecanismos de prevención y adaptación a eventos del clima extremos. Este programa se vincula al Sistema Agroclimático del BDP, permitiendo evaluar el grado de riesgo y el tipo de fenómeno al que están expuestos los clientes, por tanto, posibilita un financiamiento inteligente.

Ilustración 8. Producto de Adapta BDP



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de Desarrollo Productivo BDP-SAM (2025).

- *Ventanilla Verde*: es un producto de segundo piso pensado para incluir a otras instituciones del sistema financiero, otorgándoles recursos para que estas entidades ofrezcan a sus clientes créditos que contribuyan al uso de energías renovables, gestión de la tierra, de suelos, del agua, disminución de la contaminación, entre otros. Los mecanismos de incentivo incluyen un diagnóstico inicial, un plan de acción, el acompañamiento para fortalecer sus capacidades en la gestión de riesgos ambientales y sociales, además la acreditación por parte del BDP.

Banca con rostro de mujer (2019-2025)

Con la convicción de que la equidad de género se construye e impulsando la emancipación económica de la mujer, el BDP-SAM construyó un programa integral dedicado a mujeres que lideran sus hogares y a las emprendedoras, con los siguientes componentes:

- Jefa de Hogar: línea diseñada para mujeres que lideran económicamente su familia, con condiciones flexibles y acompañamiento integral.
- Semilla Mujer: crédito inicial con asesoramiento técnico, dirigido a mujeres que inician actividad productiva, nuevos emprendimientos.
- Paquete de asistencia técnica: incluye acompañamiento técnico, formación financiera, vinculación comercial y segmentación diferenciada, responde a las múltiples barreras que enfrentan las mujeres en el ámbito económico.

La estrategia también incluye un modelo de evaluación crediticia no tradicional, que toma en cuenta redes comunitarias, reputación territorial y trayectorias informales de trabajo, además de una reducción de tiempos de tramitación.

Ilustración 9. Mujer BDP



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de Desarrollo Productivo BDP-SAM (2025)

El programa, lanzado en 2002, en el marco del Programa de Autonomía Económica del Gobierno de Bolivia denominado “Domitila Barrios”, ha sido una herramienta clave para fomentar la igualdad de género y el desarrollo económico en Bolivia. Este programa no se limita a ofrecer crédito, sino que incluye acompañamiento técnico, formación financiera, vinculación comercial y segmentación diferenciada, respondiendo a las múltiples barreras que enfrentan las mujeres en el ámbito económico.

En 2024, el programa recibió el Premio ALIDE a las Mejores Prácticas en Instituciones Financieras de Desarrollo, destacando su enfoque transformador, su impacto territorial y su capacidad de replicabilidad regional. En 2025 recibió el Premio oro de Fintech Américas a la inclusión financiera.

La trayectoria de 7 años de financiamiento y mentoría para emprendimientos

Uno de los primeros pasos del fomento para nuevos emprendimientos fue la creación del producto financiero Emprende BDP, orientado a apoyar a unidades económicas emergentes, con poca o nula trayectoria crediticia formal. Este producto prioriza a jóvenes emprendedores, pequeños negocios familiares y personas naturales con ideas productivas innovadoras.

En el año 2021, se complementa con la modalidad Emprende Joven BDP, centrada en apoyar emprendimientos liderados por jóvenes menores de 30 años, especialmente en áreas rurales y de periferia urbana. Ambas iniciativas fueron lanzadas con recursos estatales del Fondo de Crédito Emprende Bolivia (FOCREB, 2024) y el Fondo Capital Semilla (FOCASE, 2017), permitiendo tasas preferenciales, períodos de gracia y asesoramiento técnico.

Estas líneas de financiamiento han sido canalizadas por el primer piso del BDP-SAM, contribuyendo satisfactoriamente a formalizar, fortalecer y sostener cientos de microemprendimientos juveniles y comunitarios.

El programa Emprende Joven BDP responde a una estrategia de mediano y largo plazo que busca reducir la dependencia laboral, generar empleo digno y consolidar una juventud más emprendedora, creativa y productiva.

La implementación de este programa se estructura en dos componentes clave: un crédito especializado con una tasa preferencial fija del 7,5% anual, diseñado para financiar el inicio de micro y pequeñas unidades económicas; y un componente de asistencia técnica orientado a brindar asesoramiento personalizado a través del BDP Lab, una plataforma de mentoría con especialistas del banco. El crédito cuenta con garantías flexibles, un periodo de gracia de hasta dos años y una modalidad de pago adaptable al ciclo productivo, lo que responde a las necesidades reales del público objetivo.

Hasta julio de 2024, el banco ha beneficiado a 22.775 jóvenes con créditos de primer piso, representando el 38% de su cartera de clientes, con un saldo total de Bs 976,7 millones. Además, gracias al Fondo Capital Semilla (FOCASE), se han

atendido 3.286 emprendimientos juveniles, canalizando más de Bs 242,3 millones desde su implementación.

Las proyecciones del programa FOCREB estiman la creación de más de 3.258 empleos directos y 9.774 empleos indirectos hasta 2025, así como mejoras sustantivas en el ingreso familiar, el desarrollo económico de comunidades vulnerables y el fortalecimiento del ecosistema emprendedor.

El “Sí Bolivia”

En el marco del Modelo Económico Social Comunitario y Productivo (MESCP), el Estado boliviano ha planteado la necesidad de avanzar hacia un modelo de desarrollo basado en la industrialización y la sustitución estratégica de importaciones, orientado a reducir la dependencia externa, dinamizar la economía interna y fortalecer la soberanía productiva. En este contexto, el BDP-SAM ha desempeñado un rol clave como instrumento financiero del Estado, canalizando recursos hacia sectores estratégicos de la producción nacional mediante el crédito SIBOLIVIA.

El producto financiero SIBOLIVIA fue lanzado en diciembre de 2020, a partir de la creación del Fideicomiso para la Reactivación y Desarrollo de la Industria Nacional (FIRE DIN), en respuesta a los efectos de la pandemia y con la misión de reactivar la producción nacional orientada al mercado interno. Su rasgo más distintivo es la tasa preferencial del 0,5% anual, la más baja de la historia financiera boliviana, que permite a las unidades productivas acceder a financiamiento de largo plazo en condiciones inéditas.

A la fecha de corte del 31 de diciembre de 2024, el BDP ha colocado Bs 768 millones en créditos SIBOLIVIA, beneficiando a 7.151 unidades productivas en todo el país. Estas operaciones se concentran principalmente en micro y pequeñas empresas, que representan el 99% de los créditos otorgados, lo que confirma el carácter inclusivo y democratizador del instrumento. Por actividad, destaca la participación de la Agricultura y Ganadería (42%) y la Industria Manufacturera (57%), sectores que constituyen el núcleo de la oferta nacional de bienes sustitutos de importación.

Desde una perspectiva territorial, el programa ha tenido fuerte presencia en La Paz (32%), seguido de Santa Cruz (27%) y Cochabamba (16%), lo que indica un esfuerzo por distribuir el crédito en función de las capacidades productivas regionales. En términos de impacto, los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) muestran una reducción sostenida de las importaciones en sectores clave: alimentos (-13,1%), metalmecánica (-5,2%) y madera (-0,7%), comparando los volúmenes importados entre 2022, 2023 y el primer trimestre de 2024.

III. Un futuro que no espera: Del financiamiento a la transformación, los nuevos desafíos estratégicos de la banca de desarrollo en Bolivia

A casi dos décadas de la creación del BDP-SAM, la banca de desarrollo en Bolivia enfrenta una paradoja estratégica: ha consolidado su institucionalidad operativa, pero aún no ha desplegado plenamente su potencial estructurador del desarrollo. Si bien ha logrado avances relevantes en inclusión financiera, descentralización del crédito y sostenibilidad institucional, persisten brechas en su capacidad de financiar la transformación de la matriz productiva, articular sistemas de innovación, operar con enfoque ambiental y liderar procesos de planificación territorial. Esta tensión obliga a pensar el futuro no como una extensión de lo logrado, sino como una reinención estratégica del rol de la banca de desarrollo en el siglo XXI.

Los desafíos que se avecinan no son simplemente operativos ni programáticos, son estructurales, sistémicos y civilizatorios. Bolivia –al igual que América Latina– enfrenta un escenario global atravesado por la emergencia climática, la digitalización acelerada, la fragmentación territorial, la crisis alimentaria y los límites de los modelos extractivos. En este contexto, las instituciones financieras públicas deben abandonar su lógica de “prestamista especializado” y asumir un papel más amplio como arquitectos de transiciones productivas justas, sostenibles y territorializadas.

Este apartado busca identificar, organizar y fundamentar los desafíos estratégicos que enfrenta el BDP-SAM para convertirse en motor de transformación estructural, superando el enfoque limitado al financiamiento y asumiendo un rol más activo en la construcción de soberanía productiva, justicia territorial y resiliencia ecológica de largo plazo.

Enfoque metodológico y marco conceptual

Para organizar el diagnóstico de desafíos, se combinan dos planos de análisis complementarios:

- *Plano estratégico-funcional*, parte de las funciones estructurales que definen a una banca de desarrollo transformadora, según la literatura especializada: la transformación productiva, inclusión financiera y social, sostenibilidad ambiental, reducción de brechas territoriales, innovación tecnológica, movilización de recursos, estabilidad contracíclica, institucionalidad y articulación con políticas públicas.
- *Plano operativo-institucional*, considera los componentes funcionales que estructuran el accionar cotidiano del BDP: sus operaciones de crédito (primer

y segundo piso), fideicomisos, fondos de garantía, asistencia técnica, sistemas de información y capacidades climáticas.

Ambos niveles permiten una lectura multiescalar del problema: mientras el primero define el horizonte de sentido y las finalidades del desarrollo, el segundo permite identificar los instrumentos, capacidades y arreglos institucionales requeridos para alcanzarlo.

En las siguientes secciones, se desarrollan los desafíos estratégicos a partir de estas dos claves: primero desde las funciones estructurales que el BDP debe desempeñar, y luego desde los componentes institucionales que requieren reingeniería, escalamiento o transformación profunda.

Desafíos estratégicos por función estructural de la banca de desarrollo

Para que la banca de desarrollo en Bolivia pueda cumplir un papel catalizador de las transformaciones que exige el siglo XXI, no basta con ampliar operaciones financieras o mejorar indicadores institucionales. Se requiere avanzar hacia una redefinición de sus funciones estructurales, entendidas no solo como ejes operativos, sino como mandatos históricos que articulan política pública, planificación estatal y arquitectura financiera. A continuación, se presentan los desafíos clave que enfrenta el BDP en cada una de estas dimensiones, como parte de su horizonte estratégico hacia 2050:

- *Transformación productiva*
El BDP ha orientado buena parte de su cartera hacia sectores productivos estratégicos –agricultura, manufactura, servicios productivos– con énfasis en pequeña producción. Sin embargo, esta orientación no ha derivado aún en una transformación estructural del aparato productivo. Persisten lógicas de bajo valor agregado, dependencia de materias primas y ausencia de articulación territorial.
- *Desafío al 2050*: Transitar de un modelo de financiamiento a sectores “productivos”, hacia un enfoque integral de transformación productiva nacional, que promueva encadenamientos, diversificación, densidad tecnológica y sostenibilidad territorial.
- *Inclusión financiera y social.*
Uno de los mayores avances del BDP ha sido su capacidad para ampliar el acceso al crédito entre pequeños productores, mujeres, jóvenes y actores tradicionalmente excluidos del sistema financiero. Esto ha consolidado su legitimidad institucional como banca pública.
- *Desafío al 2050*: Profundizar la inclusión financiera con justicia social, garantizando servicios diferenciados para diversos tipos de productores y territorios, incluyendo zonas de alta vulnerabilidad climática, pueblos indígenas y economías comunitarias.

- *Sostenibilidad ambiental y climática*
Aunque el BDP ha iniciado líneas verdes y productos de eficiencia energética, estas acciones aún no forman parte de un enfoque transversal. La mayoría de la cartera aún opera sin evaluación de impacto ambiental ni criterios climáticos integrados.
- *Desafío al 2050:* Incorporar la sostenibilidad ecológica como eje estructural de toda la arquitectura financiera, con productos regenerativos, créditos de transición y vinculación directa con políticas climáticas nacionales.
- *Reducción de brechas territoriales*
El banco tiene presencia nacional, ha diseñado productos territoriales y trabajado con regiones de baja densidad financiera. No obstante, las asimetrías regionales persisten, y el crédito sigue fluyendo hacia zonas con mayor rentabilidad financiera.
- *Desafío al 2050:* Construir un sistema de banca de desarrollo territorializada, que priorice regiones estructuralmente excluidas mediante instrumentos diferenciados, planificación intergubernamental y sistemas de corresponsabilidad financiera.
- *Innovación y desarrollo tecnológico*
El BDP ha financiado procesos de modernización tecnológica a nivel de finca o planta, pero no ha desarrollado una estrategia institucional de innovación. No existen líneas específicas para incubadoras, digitalización o ecosistemas tecnológicos.
- *Desafío al 2050:* Posicionarse como banca para la innovación productiva, mediante líneas de riesgo, alianzas con centros de innovación y desarrollo (I+D), con instrumentos que promuevan inteligencia territorial, tecnologías apropiadas y salto tecnológico.
- *Apalancamiento y movilización de recursos*
La institución ha mostrado capacidad para gestionar fideicomisos, recursos de organismos multilaterales y financiamiento de segundo piso. Su fortaleza operativa le permite jugar un papel más activo.
- *Desafío al 2050:* Convertirse en agente estratégico de movilización de recursos para el desarrollo estructural, incluyendo acceso a fondos climáticos internacionales, alianzas con banca ética, y mecanismos de cofinanciamiento para la transición ecológica.
- *Institucionalidad y gobernanza*
El BDP ha logrado consolidar una estructura legal propia, supervisión especializada y autonomía operativa. Su institucionalidad es robusta, pero aún dependiente de la voluntad política y sin blindaje pleno ante ciclos de gobierno.
- *Desafío al 2050:* Fortalecer una gobernanza público-estratégica, con mayor participación territorial, mecanismos de rendición de cuentas, y planificación de largo plazo vinculada al Estado y a la ciudadanía.

- *Articulación con políticas públicas*
Aunque participa en estrategias sectoriales, su vinculación con la planificación estatal (PDES, planes territoriales, sectoriales y ambientales) es aún débil. Funciona más como operador que como articulador.
- *Desafío al 2050*: Asumir un rol activo en la articulación de políticas públicas productivas, territoriales y climáticas, convirtiéndose en nodo financiero de una estrategia nacional de transformación estructural.

Cuadro 1. Consolidado de las funciones estratégicas de la Banca de Desarrollo al 2050

Dimensión Estratégica	Funciones de la Banca de Desarrollo al 2050
1. Transformación productiva	Transitar de un modelo de financiamiento a sectores “productivos” hacia un enfoque integral de transformación productiva nacional, que promueva encadenamientos, diversificación, densidad tecnológica y sostenibilidad territorial.
2. Inclusión financiera y social	Profundizar la inclusión financiera con justicia social, garantizando servicios diferenciados para diversos tipos de productores y territorios, incluyendo zonas de alta vulnerabilidad climática, pueblos indígenas y economías comunitarias.
3. Sostenibilidad ambiental y climática	Incorporar la sostenibilidad ecológica como eje estructural de toda la arquitectura financiera, con productos regenerativos, créditos de transición y vinculación directa con políticas climáticas nacionales.
4. Reducción de brechas territoriales	Construir un sistema de banca de desarrollo territorializada, que priorice regiones estructuralmente excluidas mediante instrumentos diferenciados, planificación intergubernamental y sistemas de corresponsabilidad financiera.
5. Innovación y desarrollo tecnológico	Posicionarse como banca para la innovación productiva, mediante líneas de riesgo, alianzas con centros de I+D, e instrumentos que promuevan inteligencia territorial, tecnologías apropiadas y salto tecnológico.
6. Apalancamiento y movilización de recursos	Convertirse en agente estratégico de movilización de recursos para el desarrollo estructural, incluyendo acceso a fondos climáticos internacionales, alianzas con banca ética, y mecanismos de cofinanciamiento para la transición ecológica.
7. Institucionalidad y gobernanza	Fortalecer una gobernanza público-estratégica, con mayor participación territorial, mecanismos de rendición de cuentas, y planificación de largo plazo vinculada al Estado y a la ciudadanía.
8. Capacidad de articulación de políticas públicas	Asumir un rol activo en la articulación de políticas públicas productivas, territoriales y climáticas, convirtiéndose en nodo financiero de una estrategia nacional de transformación estructural.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de Desarrollo Productivo BDP-SAM (2025).

Desafíos estratégicos por componente institucional del BDP

La capacidad del BDP para cumplir con sus funciones estratégicas depende directamente de cómo estén organizados, gestionados e interrelacionados sus componentes operativos fundamentales. A diferencia de otras entidades del sistema financiero, la banca de desarrollo no se define solo por lo que financia, sino también por *cómo lo financia, con qué instrumentos y bajo qué principios institucionales*.

Este apartado desagrega los principales desafíos hacia el 2050 desde la perspectiva de siete componentes clave del accionar del BDP, identificando para cada uno sus límites actuales y las transformaciones requeridas.

- *Crédito de primer piso*
El crédito directo es la columna vertebral del accionar del BDP que ha permitido ampliar la inclusión financiera hacia sectores excluidos, especialmente en el área rural. Sin embargo, aún opera con metodologías de evaluación basadas en riesgo bancario tradicional, lo que limita el acceso para emprendimientos de transición, economías comunitarias y proyectos de innovación social.
Desafío al 2050: Rediseñar sus metodologías de evaluación crediticia para incorporar criterios de impacto estructural, sostenibilidad territorial y transiciones productivas; ampliar sus productos a economías no tradicionales; y generar nuevos esquemas de financiamiento adaptado a territorios y cadenas emergentes.
- *Crédito de segundo piso*
El BDP ha operado eficientemente como banca de segundo piso, canalizando recursos a través de intermediarios financieros. No obstante, aún no condiciona el uso de estos recursos a objetivos de transformación ni exige trazabilidad en el impacto productivo y social.
Desafío al 2050: Establecer mecanismos de condicionalidad transformadora para los recursos de segundo piso; priorizar intermediarios con presencia territorial y vocación de desarrollo; desarrollar mecanismos de evaluación de impacto en triple resultado (económico, social y ambiental).
- *Fideicomisos*
Los fideicomisos han sido herramientas clave para canalizar recursos estatales y de cooperación. Sin embargo, su diseño ha respondido más a coyunturas sectoriales o programas gubernamentales puntuales, que a una estrategia de largo plazo.
Desafío al 2050: Diseñar fideicomisos bajo una lógica estructural y transicional, incorporando objetivos climáticos, equidad territorial y sostenibilidad; desarrollar fideicomisos de segunda generación con instrumentos flexibles, plazos de maduración largos y gobernanza participativa.
- *Fondos de garantía*
A pesar de los avances normativos, los fondos de garantía siguen siendo limitados en alcance, sectorialización y cobertura territorial. En particular, no han permitido una ampliación masiva del acceso al crédito para actores sin garantías tradicionales.
Desafío al 2050: Ampliar, diversificar e innovar modelos de garantía adecuados a actores emergentes (comunidades, mujeres, pueblos indígenas, juventudes); crear fondos temáticos y territoriales; articular los fondos de garantía con planes de inclusión y transición productiva.
- *Asistencia técnica y servicios no financieros*
El BDP ha desarrollado algunas acciones de asistencia técnica, pero estas permanecen fragmentadas y desconectadas de una estrategia nacional. La

separación entre crédito y asistencia sigue reproduciendo una lógica bancaria convencional.

Desafío al 2050: Institucionalizar una función robusta de asistencia técnica y acompañamiento integral, articulada con los sistemas públicos de innovación, extensión rural y educación tecnológica; promover capacidades financieras, organizativas y comunitarias que sostengan el crédito y el desarrollo.

– *Sistemas de información financiera y productiva*

La banca de desarrollo requiere datos robustos para evaluar impacto, identificar riesgos y planificar estratégicamente. El BDP tiene avances significativos en la construcción de un sistema integral e interoperable de información financiera, productiva, climática y territorial.

Desafío al 2050: Consolidar y fortalecer las plataformas inteligentes de datos abiertos e interoperables, que integren información crediticia, productiva y ambiental; utilizar IA y herramientas predictivas para diseñar productos y mapear territorios estratégicos; articularse con los sistemas públicos de planificación y monitoreo.

– *Medio ambiente y cambio climático*

El enfoque ambiental del BDP sigue siendo incipiente, con líneas verdes que no atraviesan la totalidad de la cartera ni condicionan el crédito a prácticas sostenibles. La falta de instrumentos de evaluación climática y resiliencia limita su potencial transformador.

Desafío al 2050: Institucionalizar una función ecológica transversal en el BDP; crear productos financieros verdes y regenerativos; acceder a financiamiento climático internacional; incorporar indicadores y criterios de justicia climática y riesgo ambiental en todo el ciclo crediticio.

Cuadro 2. Consolidado de desafíos estratégicos del BDP hacia 2050

Componente	Desafío estratégico hacia 2050
1. Crédito de primer piso	Rediseñar sus metodologías de evaluación crediticia para incorporar criterios de impacto estructural, sostenibilidad territorial y transiciones productivas; ampliar sus productos a economías no tradicionales; y generar nuevos esquemas de financiamiento adaptado a territorios y cadenas emergentes.
2. Crédito de segundo piso	Establecer mecanismos de condicionalidad transformadora para los recursos de segundo piso; priorizar intermediarios con presencia territorial y vocación de desarrollo; desarrollar mecanismos de evaluación de impacto en triple resultado (económico, social y ambiental).
3. Fideicomisos	Diseñar fideicomisos bajo una lógica estructural y transicional, incorporando objetivos climáticos, equidad territorial y sostenibilidad; desarrollar fideicomisos de segunda generación con instrumentos flexibles, plazos de maduración largos y gobernanza participativa.
4. Fondos de garantía	Ampliar, diversificar e innovar modelos de garantía adecuados a actores emergentes (comunidades, mujeres, pueblos indígenas, juventudes); crear fondos temáticos y territoriales; articular los fondos de garantía con planes de inclusión y transición productiva.

Componente	Desafío estratégico hacia 2050
5. Asistencia técnica y servicios no financieros	Institucionalizar una función robusta de asistencia técnica y acompañamiento integral, articulada con los sistemas públicos de innovación, extensión rural y educación tecnológica; promover capacidades financieras, organizativas y comunitarias que sostengan el crédito y el desarrollo.
6. Sistemas de información financiera y productiva	Consolidar y fortalecer las plataformas inteligentes de datos abiertos e interoperables, que integren información crediticia, productiva y ambiental; utilizar IA y herramientas predictivas para diseñar productos y mapear territorios estratégicos; articularse con los sistemas públicos de planificación y monitoreo.
7. Medio ambiente y cambio climático	Institucionalizar una función ecológica transversal en el BDP; crear productos financieros verdes y regenerativos; acceder a financiamiento climático internacional; incorporar indicadores y criterios de justicia climática y riesgo ambiental en todo el ciclo crediticio.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de Desarrollo Productivo BDP-SAM (2025).

Referencias

- ASFI. (s.f.). Obtenido de ASFI: <https://www.asfi.gob.bo>
- Astarita, R. (2015, 1 de 12). *Keynes sobre inversión y ahorro*. Rolando Astarita [Blog]. Obtenido de <https://rolandoastarita.blog/2015/12/01/keynes-sobre-inversion-y-ahorro/>
- Beshenov, S., & Rozmainsky, I. (2015). “La hipótesis de inestabilidad financiera de Hyman Minsky y la crisis de la deuda griega” en *Russian Journal of Economics*, pp. 419-438.
- Carmona Moller, J. (s.f.). *Análisis de la Crisis Financiera del Banco Agrícola de Bolivia*. La Paz: Banco Central de Bolivia.
- Cipoletta, G., & Pérez, E. (2024). *Banca de desarrollo e instrumentos de financiamiento para promover las políticas productivas*. Financiamiento para el desarrollo Serie 277, 1-49.
- Humérez Quiroz, J., & Yáñez Aguilar, E. (2011). “Desarrollo del sistema financiero y crecimiento económico Una aproximación a partir del caso boliviano: 2000-2009” en *Revista Análisis*, pp. 41-77.
- Jahan, S., Mahmud, A., & Papageorgiou, C. (2014). “¿Qué es la economía keynesiana?” en *Finanzas & Desarrollo*, pp. 53-54.
- López, H. (2017). “Los ciclos de la economía mundial y el desarrollo de Bolivia” en *Tópicos de historia económica*, pp. 49-96. Fundación Stiftung.
- Marulanda, B., & Paredes, M. (2005). *La evolución y perspectivas de la banca de desarrollo en Latinoamérica frente al caso colombiano*. Serie de Financiamiento del Desarrollo.
- McCollum, A., Toye, D., Vick, A., Wid, N., Greenwood, N., & Kemp, M. (s.f.). *Latin America in the 19th Century*. Creative Commons Attribution.
- Mendoza, J. L. (2015). “¿Cuál es el rol del Estado?” en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM*.
- Mogrovejo, R., & Vanhuynegem, P. (2012). “Un modelo singular de desarrollo cooperativo en Bolivia”. En R. Mogrovejo, A. Mora, & P. Vanhuynegem, *El cooperativismo en América Latina*, pp. 127-180. La Paz: OIT.
- Morales, J. (2008). *Bolivia: La Experiencia Populista de los Años Ochenta*. La Paz: Instituto de Investigaciones Socio Económicas.

- Morales, R. (2020). *El Atraso De Bolivia. Contribución para responder a la pregunta: ¿Cuándo y por qué Bolivia se atrasó en su desarrollo?* La Paz: CIESS.
- Naciones Unidas. (2023, 8 de 8). ¿En qué consiste el desarrollo sostenible? Objetivos de desarrollo sostenible Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>.
- OECD, e. a. (2024). *Perspectivas económicas de América Latina 2024. Financiando el desarrollo sostenible*.
- Olmos Alcalá, R. (2014). *El rol del sistema financiero en el nuevo modelo económico, social, comunitario y productivo*. Banco Central de Bolivia.
- Sanchez Masi, L. (s.f.). *La política económica neoclásica en América Latina: génesis y consecuencias de cuatro décadas perdidas en el desarrollo latinoamericano, 1980-2020*.
- Studart, R. (2005). “El Estado, los mercados y el financiamiento del desarrollo” en Revista de la CEPAL, pp. 19-34.
- Tapia, C., & Collao Perez, R. (2020). *La Banca de desarrollo en Bolivia*. La Paz: Unidad de Comunicación Institucional.
- Velásquez Castellanos, I., & Pacheco Torrico, N. (2017). *Un siglo de economía en Bolivia (1900 - 2015)* Tomo I y II. La Paz: Konrad Adenauer.

COMENTARISTA 1:

La Banca de Desarrollo Productivo en Bolivia: origen, resultados y perspectivas

Ana Verónica Ramos Morales

Resumen

El texto analiza el origen, evolución y situación actual de la banca de desarrollo en Bolivia, destacando el papel central del Banco de Desarrollo Productivo (BDP-SAM) como herramienta de política pública orientada a la inclusión financiera y el fortalecimiento del aparato productivo. La autora contextualiza históricamente el surgimiento de estas instituciones en el ámbito multilateral y latinoamericano, con énfasis en su vinculación con visiones de desarrollo, modelos de financiamiento externo y procesos de dependencia. A partir del caso boliviano, se examina el tránsito desde la Corporación Boliviana de Fomento hasta el actual BDP-SAM, subrayando su aporte en términos de cobertura territorial, productos financieros innovadores y servicios no financieros. Finalmente, se proponen desafíos estructurales e institucionales para fortalecer el papel del banco como actor estratégico, incluyendo la articulación con políticas públicas, la sostenibilidad ambiental, la transformación productiva y la gobernanza integral. La propuesta aboga por una banca de desarrollo que trascienda el enfoque clásico y asuma un rol transformador en el marco de la economía plural.

Abstract

This paper analyzes the origins, evolution, and current role of development banking in Bolivia, highlighting the central role of the Productive Development Bank (BDP-SAM) as a public policy tool for financial inclusion and productive sector strengthening. The author offers a historical overview of development

banks in the multilateral and Latin American context, emphasizing their links to development visions, external financing models, and patterns of dependency. Focusing on the Bolivian experience, the paper traces the trajectory from the Bolivian Development Corporation to BDP-SAM, underscoring its contributions in territorial coverage, financial innovation, and non-financial services. It concludes by outlining strategic and institutional challenges to enhance the bank's transformative potential, including alignment with public policy, environmental sustainability, productive transformation, and integrated governance. The proposal calls for a development bank that goes beyond classical models to become a key actor in the plural economy framework.

Palabras clave / Keywords: Banca de desarrollo, BDP-SAM, Financiamiento del desarrollo, Gobernanza institucional, Economía plural.

Introducción

Tengo el agrado de comentar la presentación realizada por la Lic. Denise Paz, Presidente del Banco de Desarrollo Productivo, considero que el trabajo realizado es un buen resumen de lo que significa la banca de desarrollo en términos teóricos, su desarrollo histórico, su implementación regional, nacional y, en especial, en lo que representa al BDP-SAM

Se sistematiza de manera precisa, desde lo teórico, la existencia de este tipo de banca especializada, a partir de la demanda de financiamiento de los estados para alcanzar el desarrollo económico y social, pues no es suficiente el ahorro interno para cubrir las amplias necesidades sociales y productivas. Asimismo, se analiza su origen a través de lo que hoy es el Banco Mundial, la participación del Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento como entidades que orientan sus acciones hacia los países de América Latina, además de considerar los actores que hacen al sector en Bolivia como el Banco Minero, el Banco Agrícola, la Corporación Boliviana de Fomento y el rol del BDP-SAM.

I. Rol de la banca de desarrollo en el tiempo

Con el fin de precisar algunos elementos del desenvolvimiento de la banca de desarrollo, me permito incluir algunas complementaciones a las características históricas presentadas.

El rol que actualmente cumple la banca de desarrollo surge a finales del siglo XIX en países industrializados, respondiendo a la necesidad de financiar la industrialización, al respecto Rodríguez relata:

Ante la imposibilidad de la banca comercial de proveer financiamiento de largo plazo, tanto por el elevado riesgo que implicaba financiar nuevas industrias, como por la falta de especialización en el manejo de este tipo de inversiones, surgió la banca de desarrollo subvencionada por el Estado, siendo la primera institución de este tipo la Société Générale des Pays Bas pour Favoriser l'Industrie Nationale en 1822 (Rodríguez, 2013, citando a Armendáriz de Aghion).

Institucionalmente, será después de la Segunda Guerra Mundial, a partir del Tratado de Bretton Woods, destinado a la reconstrucción de los países afectados por la guerra, que se crea el Banco Mundial, como primera entidad de desarrollo. El Sistema derivado de este tratado, fue un compromiso entre los tipos de cambio fijos del patrón oro, considerados propicios para reconstruir la red mundial de comercio y finanzas, estableciendo un nuevo orden monetario mundial en base al patrón dólar oro, que, si bien en los 70 desaparece, mantiene el patrón dólar como su legado (Bordo, 2017).

En América Latina la banca multilateral fue importante en el contexto de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones, permitiendo la implementación de las industrias nacionales en diferentes países, el Banco Mundial destinó el 33% de su cartera hacia el sector productivo, la CAF el 70%, FONPLATA el 22% a los proyectos agrícolas e industriales durante el decenio de los 70 (Sagasti, 2002).

Los bancos multilaterales tienen como ventaja facilidades financieras que implican, plazos largos para el repago de las deudas, lo que allana su amortización; tasas de interés que varían según país o destino del crédito y préstamos concesionales a los países de bajos ingresos. Sin embargo, incluyen cierto tipo de condicionamientos, que definen su orientación y alcance más allá de lo estrictamente económico, pues traslucen las visiones de desarrollo de sus financiadores, definiendo sectores, beneficiarios, actividades, consultores y, en las épocas de los ajustes estructurales, cierto tipo de medidas económicas exigidas para su implementación. A la fecha el BID, CAF y Banco Mundial representan el 64.1%, de la deuda externa nacional, al 30 de junio de 2024 (BCB, 2024), debe tomarse en cuenta además que desde 2010, Bolivia es considerado un país de ingresos medios, por lo cual no aplica a créditos concesionales.

“Cada uno de los bancos multilaterales tiene un conjunto de grupos de interés o constituyentes involucrados en sus operaciones que generan demandas cada vez más complejas y diversas, y a los cuales deben rendir cuentas.”, pueden resumirse en tres categorías, la primera “motivada por consideraciones geopolíticas y por asuntos de seguridad nacional de los principales accionistas (Estados Unidos en particular)”, en el marco de la lucha contra el comunismo. La segunda categoría “constituida por empresas privadas directamente involucradas en la provisión de bienes y servicios para los proyectos de desarrollo financiados por los BMD”. La tercera “un amplio espectro de organizaciones y personas preocupadas por

mejorar las condiciones de vida en los países en desarrollo” (Sagasti, 2002, p. 17). En el caso nacional parte de los procesos de privatización y capitalización fueron financiados con recursos del BID.

Hacia la década de los 90 la banca multilateral “ha sido sometida a fuertes críticas, tanto de sectores radicales que la consideran un agente de la destrucción del medio ambiente y de formas tradicionales de vida, como de sectores conservadores que arguyen que usurpa el espacio de acción que le corresponde al sector privado” (Sagasti, 2002, p. 5). Lo que ha llevado a que vaya ajustando su perfil a las nuevas coyunturas.

Lucas Castiglioni señala en el documento “Apuntes para una historia crítica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)”, que como respuesta a las políticas del banco que expresaban los intereses de los países capitalistas centrales hacia la región, especialmente de la proyección externa de los Estados Unidos, determinados gobiernos progresistas, establecieron proyectos e iniciativas vinculadas a un financiamiento regional alternativo, como el Banco del Sur y Banco del ALBA, como parte de una banca de desarrollo de nuevo tipo, articulado a la soberanía política y económica de cada país.

La banca de desarrollo en Latinoamérica surge en los años 50 como una herramienta estatal con el objeto de canalizar recursos hacia sectores productivos a tasas y condiciones preferenciales (Rodríguez, 2013).

En la actualidad, la banca de desarrollo se encuentra cada vez más orientada hacia proyectos que promuevan la sostenibilidad ambiental y hacer frente al cambio climático, financiando proyectos de energía renovable, gestión de recursos naturales y reducción de emisiones de carbono. Además, de incorporar enfoques más inclusivos y centrados en las comunidades vulnerables, como mujeres y pueblos indígenas.

Desde la perspectiva nacional, los limitados recursos generados por el Estado en el tiempo, se constituyen en la base de la demanda del requerimiento de financiamiento externo, comenzando en su nacimiento como República independiente, Bolivia, ha tenido grandes dificultades para cubrir los gastos nacionales, el largo periodo de las guerras de independencia afectó los sistemas productivos, determinando el nacimiento de un Estado sin recursos (Klein, 2011).

Dificultad que se hizo permanente en gran parte de la historia nacional, “El Tesoro Nacional fue deficitario en los 25 de los 30 primeros años del siglo XX” (ASFI, 2013, p.87); en el periodo comprendido entre 1957 y 2005 fue permanente, “...constituyéndose así en un mal endémico que el país arrastró en su largo tránsito por los distintos paradigmas de política económica que no lograron resolverlo” (Montenegro, 2015, p.7). Razón por la que el país ha requerido recursos externos, a lo largo del tiempo, para la construcción de ferrocarriles, caminos, gastos del Estado, financiamiento del sector productivo, dotación de energía eléctrica, entre muchos otros. La aparición y funcionamiento de la banca de desarrollo, también incluyó apoyo internacional para su funcionamiento, desarrollo de proyectos y financiamiento.

Un elemento importante a destacar, ligado al financiamiento del desarrollo, es el Plan Bohan, elaborado en 1941 por la misión norteamericana dirigida por Merwin Bohan, su implementación efectiva se realiza a partir de la década de los 50. Las conclusiones de este plan se consideran un marco, que definió la ruta que siguió el país: 1. La minería es fuente de riqueza declinante y no en desarrollo, aunque con posibilidades de mejora. 2. La agricultura puede extenderse y abastecer el mercado interno –aunque incapaz de competir con el internacional– si se la dota de un sistema de créditos especializados y entes administradores exclusivos. 3. La manufactura puede proveer productos elementales y de simple proceso, pero no tiene condiciones de competencia en el mercado internacional. 4. El petróleo es el de las más amplias expectativas y su desarrollo podría efectivizar la construcción de una estructura económica que permitiría estabilizar las fluctuaciones 5. La vialidad es el más importante reto para hacer factible el abastecimiento agrícola interno y activador de la exportación intensiva de petróleo (Caspa, 2016, pp. 195-196).

Para su implementación se definió un Programa de Fomento de cooperación económica a largo plazo para crear una economía más diversificada y estable. Los objetivos eran: 1. Trazar un sistema caminero que permitiera el desarrollo económico. 2. Fomento a la producción agrícola, con la producción de azúcar, arroz, madera, ganado, trigo y otros cereales, productos de lechería, grasas y aceites comestibles, algodón y lana, y el establecimiento de plantas de procesamiento industriales. 3. Estudio y construcción de obras para irrigación. 4. Desarrollo de campos petroleros probados, exploración en nuevas áreas, construcción de las facilidades de transporte y desarrollo de mercados extranjeros (Plan Bohan).

El instrumento idóneo para su ejecución fue la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), creada en 1942 como Sociedad Anónima, compuesta por tres ciudadanos bolivianos y tres extranjeros. Se constituyó con una duración ilimitada, como el medio más conveniente de controlar la empresa y de asegurar la recuperación de los empréstitos comprometidos al Gobierno de Bolivia, considerando que la capacidad de endeudamiento del país en ese momento era muy limitada (Becerra 1975, p. XIV).

Otro elemento a resaltar es la connotación de la Revolución Nacional del 52, cuyo origen busca un cambio en las relaciones sociales de producción y la propiedad de los medios de producción; en ese sentido la nacionalización de las minas y la reforma agraria, se constituyen en elementos importantes para cumplir con estos cambios. Como resultado se elimina la servidumbre, se distribuye la tierra, los resultados de la actividad minera son para el país, mejora la retribución de la mano de obra a los obreros, se abren las posibilidades para mejorar el nivel de vida del conjunto de la población. Sin embargo, el periodo Nacionalista fue corto, debido a las dificultades económicas derivadas de las medidas tomadas, la presión de Estados Unidos, la negativa de Patiño a refinar el estaño boliviano en sus plantas en Inglaterra, llevaron a un giro en el programa nacional, iniciando la dependencia del país del norte, convirtiendo a Bolivia en el mayor receptor

de ayuda extranjera, bajo un paradigma de estado desarrollista, que duro hasta la década de los 80.

En el marco del debate existente sobre el importante apoyo otorgado por Estados Unidos a Bolivia, Caspa señala lo siguiente:

Desde los tratados diplomáticos, pasando por los contenidos del Plan Bohan, el Pacto social de la CBF, la firma del crédito con el EXIMBANK, nunca se dejó de replicar que “el propósito primordial del crédito otorgado es el de aumentar la producción de materiales estratégicos que son adquiridos por los Estados Unidos a la vez que ayudar a Bolivia (Caspa, 2016, p. 203).

A partir de los años 80, el proceso de privatización de empresas estatales, incluyó las entidades de desarrollo, el Banco Minero, el Banco Agrícola y la CBF fueron cerrados. Esto llevó a una reducción del rol del Estado en la banca de desarrollo y a un mayor enfoque en el sector privado, dotando de recursos al sistema financiero comercial, a través de NAFIBO (ex gerencia de crédito del BCB). En la década de los 2000, el nuevo Modelo Económico Social Comunitario Productivo, apuesta nuevamente a la banca de desarrollo; orientado a promover el desarrollo productivo, en términos de financiamiento (desde el segundo piso) y el fortalecimiento de las habilidades de los productores, definiendo su funcionamiento bajo la supervisión de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero ASFI.

II. El Banco de Desarrollo Productivo BDP-SAM

Considerando que la banca de desarrollo, como parte del sistema financiero, se encuentra orientada a financiar proyectos y sectores que son estratégicos para el desarrollo económico y social de un país, especialmente en regiones o ámbitos que tradicionalmente han sido desatendidos por el sistema financiero convencional. Se hace necesario revisar el concepto de desarrollo, pues, a partir de cómo se lo define se establecerán los objetivos para la intervención de este tipo de banca especializada.

- Crecimiento que se evidencia con el aumento de la renta y el valor de los bienes y servicios, así como el incremento de productos y servicios (Márquez, 2020).
- Desarrollo, refiere transformación de las estrategias económicas, para con ello, convertir la realidad y lograr la satisfacción de las necesidades de la población, para el disfrute de la vida (Márquez, 2020).
- Desarrollo sostenible, desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro de satisfacer sus propias necesidades (CEPAL).

- Vivir Bien o Buen Vivir, es la vida en plenitud. Es saber vivir en armonía y equilibrio, en armonía con los ciclos de la Madre Tierra, del cosmos, de la vida y de la historia, y en equilibrio con toda forma de existencia (Ministerio de Relaciones Exteriores Bolivia).

A partir de los conceptos arriba señalados, considerando que el desarrollo productivo implica la generación de bienes y servicios, para mejorar la calidad de vida de la población, en el marco de la sostenibilidad ambiental y el vivir en armonía, existe entonces un amplio abanico de intervención desde la banca de desarrollo. Aunque, desde la perspectiva clásica su intervención ha estado orientada a actividades, sectores o poblaciones, en las que los privados no desean participar, por los riesgos o la baja rentabilidad.

A ello debe sumarse el marco generado desde la Constitución Política del Estado:

- Garantizar la Seguridad Alimentaria, con Soberanía.
- Reconocer la economía plural, lo comunitario, estatal, privado y social cooperativo.
- Impulsar la industrialización del país a través del desarrollo y fortalecimiento de la base productiva, así como la conservación del medio ambiente.
- Reducir la pobreza, exclusión social, la desigualdad de acceso a recursos productivos, la desigualdad regional y local.
- Conservar, proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y la biodiversidad, así como mantener el equilibrio del medio ambiente.
- Intervenir directamente en lo productivo y financiero.

Lo que se traduce en acciones para el fortalecimiento del sector agropecuario, garantizando la seguridad y la soberanía alimentaria en la producción de los alimentos; la promoción de la industria nacional, considerando el reconocimiento de diferentes lógicas económicas, debiendo permitir el desarrollo de las mismas de manera equitativa; promoviendo la gestión sustentable de los recursos naturales, para reducir las brechas sociales existentes en el marco del fortalecimiento de los territorios. Para alcanzar el cambio propuesto se incluye la participación directa del Estado a través de diferentes entidades, EMAPA, PRO y PROMUEVE BOLIVIA, INSA, INIAF, Empresas Públicas, Banco Público, Banco de Desarrollo Productivo.

La Ley de Servicios Financieros establece que el Banco de Desarrollo Productivo tiene como finalidad principal la de promover el desarrollo del sector agrícola, ganadero, manufacturero, piscícola y forestal maderable y no maderable; pudiendo ampliar a otros sectores productivos y los sectores de comercio y servicios complementarios a la actividad productiva de Bolivia, otorgando servicios financieros y no financieros de manera directa o a través de terceros (Ley 393, 2013).

Bajo este paraguas es que el BDP-SAM ha planteado su modelo de desarrollo, cuyas principales características son:

- Misión orientada a financiar el desarrollo productivo y convertirse en un mecanismo para la inclusión financiera.
- Ser una banca de desarrollo Integral que combina banca indirecta, banca directa, fideicomisos, finanzas climáticas, asistencia técnica e innovación productiva.
- Gestión basada en la planificación estratégica por impactos; la articulación con actores, especialmente organizaciones de productores; un gobierno corporativo sólido y estable, la autosostenibilidad financiera, sistemas de información adecuados y la sostenibilidad ambiental (Paz, 2025).

Los resultados más importantes del modelo de desarrollo del BDP - SAM son:

- Ocupa el primer puesto en el sistema financiero, tomado en cuenta el volumen de operaciones de fideicomisos, segundo y primer piso. En tanto que como banco de primer piso se sitúa en el puesto 8.
- Composición de cartera con mayor peso en primer piso (62,4%) frente al segundo piso (37,6%).
- Presencia en todos los departamentos del país, priorizando regiones históricamente excluidas o con baja densidad bancaria, 88% de los municipios.
- Contribución directa a la formalización, consolidación y crecimiento de miles de unidades productivas, muchas de las cuales no tenían acceso previo al crédito formal, 227.883 clientes, en ambas bancas, al cierre 2024.
- Cobertura principalmente rural, 68%. Su participación desde el primer piso, en la producción total de alimentos del país desde 2015 a 2024 alcanzó el 12% de la producción del país (cereales, frutales, hortalizas, oleaginosas, forrajes y estimulantes).
- Fuerte presencia en segmentos vulnerables: jóvenes, mujeres, pueblos indígenas, productores comunitarios, 64% de los clientes son mujeres.
- Se ha convertido en un actor de referencia en finanzas verdes.
- Ha desarrollado capacidades propias en gestión de riesgos, innovación digital, análisis de complejidades productivas y mecanismos de seguimiento e impacto.
- Importancia creciente de los servicios no financieros, 553,020 participantes y beneficiarios atendidos en 170 municipios (Paz, 2025).

En cuanto al rol que ha cumplido el BDP-SAM desde el año 2007, es preciso incluir los siguientes elementos, que deben también ser recuperados en la memoria institucional, para su incorporación en los desafíos:

La participación del BDP-SAM en el sistema financiero ha permitido generar, desde la ASFI, normativa para el funcionamiento y supervisión de la banca de

desarrollo, proceso que continua. Así como también, incorporar dentro de la normativa innovaciones financieras, esto al coordinar con la ASFI la reglamentación y alcance, como los Fondos de Garantía. Actualmente el BDP-SAM administra Fondos de Garantía, que dan cobertura a operaciones de crédito, para clientes que no cuentan con garantías suficientes.

La administración del Sistema de Registro de Garantías No Convencionales, le permite al BDP-SAM cumplir con el rol de inclusión financiera a productores que no cuentan con garantías reales, el trabajo no es simple, sin embargo, los resultados en términos de acceso son significativos para los productores. Durante el año 2023, el SRGNC alcanzó a 6.560 nuevas inscripciones y registros, por un monto total garantizado de Bs 318.9 millones (BDP- SAM, 2024).

El desarrollo de productos financieros, como el microcrédito individual y el crédito comunitario del Fideicomiso de Desarrollo Productivo, los créditos sectoriales de los fideicomisos propios, el fondo de garantía, el micro arrendamiento financiero, para promover la inclusión.

Adicionalmente, la incorporación del Fondo semilla, destinado a “promover la creación e implementación de nuevos emprendimientos productivos y de servicios que sean iniciativas individuales o asociativas de técnicos y profesionales, mediante el otorgamiento de financiamiento para la primera inversión”, que entre 2017 y 2023, desembolso 226.1 millones de bolivianos (BDP-SAM, 2024).

Destacar la amplia experiencia en la administración de fideicomisos en general y en especial los referidos a la otorgación de financiamiento para el desarrollo productivo y la inclusión financiera. Lo que facilitó en el tiempo la participación en el primer piso, pues le permitió definir normativa, desarrollo de productos y tecnología financiera, coordinación institucional, desarrollo de sistemas propios de registro y administración, que hoy son la base de la información sobre el sector productivo, entre otros.

Los resultados arriba enunciados representan sin lugar a dudas, la importancia que ha adquirido el banco en el financiamiento del sector productivo, el sistema financiero, la canalización de las políticas públicas para el desarrollo de las diferentes actividades económicas, la incidencia en la política pública, la inclusión financiera, la otorgación de servicios no financieros distintos, la innovación financiera y el fortalecimiento de la gestión integral del banco.

A continuación, resaltamos los más importantes desafíos a ser encarados como un proceso de transformación institucional, con una visión de mediano plazo:

1. Transformación productiva
2. Inclusión financiera y social
3. Sostenibilidad ambiental y climática
4. Reducción de brechas territoriales
5. Innovación y desarrollo tecnológico
6. Apalancamiento y movilización de recursos

7. Estabilidad contracíclica
8. Institucionalidad y gobernanza
9. Articulación con políticas públicas (Paz, 2025)

Estos desafíos, constituyen indudablemente la demostración del crecimiento y desarrollo que ha alcanzado el BDP-SAM en este tiempo. A continuación, incluimos algunos elementos que se constituyen en oportunidades para el alcance de la propuesta.

La misión y los objetivos establecidos para el banco, en términos de resultados, le obliga a trascender los mismos más allá de cartera colocada, número de clientes y cobertura. Debe generar procesos sostenibles en el tiempo en la producción de bienes y servicios; en los ingresos de los productores, para mejorar su calidad de vida; la conservación del medio ambiente y en la perspectiva de la vida en armonía.

La participación del BDP-SAM en el sistema financiero, está determinada por la cantidad de recursos que dispone y por las posibilidades de apalancamiento que pueda alcanzar, considerando las diversas fuentes de financiamiento y las limitaciones generadas por su coeficiente de adecuación patrimonial. El cumplimiento de los objetivos trazados, en el marco de su rol, optimizando el uso de los recursos disponibles, determina la necesidad de la priorización de sectores, actividades, territorios y/o productos estratégicos o potenciales.

Tomando en cuenta la magnitud de la demanda potencial, en cuanto a la amplia necesidad de recursos para promover el desarrollo del sector productivo, existe el riesgo de la dispersión de las acciones, que tiene como efecto pequeños resultados, además de un incremento de costos por los rendimientos de escala.

En este sentido la combinación de los diferentes mecanismos disponibles en el banco: fideicomisos, fondos de garantía, garantías no convencionales, servicios no financieros, fondo semilla, financiamiento verde, pueden fortalecer las intervenciones locales para alcanzar un mayor impacto, generando un esquema de intervención diferente. Si a ello se le adiciona la articulación y complementación con entidades públicas y privadas, que han desarrollado conocimiento y experiencia en otros productos financieros, servicios de asistencia técnica, seguros, financiamiento de infraestructura productiva, servicios no financieros, entre otros, podría tenerse un efecto multiplicador importante, aumentando la oferta y profundizando la cobertura de las acciones.

Aquí es necesario resaltar el potencial de la administración de fideicomisos públicos de financiamiento, ya que permiten incrementar significativamente la intervención del banco, y se convierten en la oportunidad de complementar los mismos con recursos y servicios propios, ampliando los resultados. En este punto señalar que la administración de este tipo de fideicomisos marca el inicio de la banca de desarrollo desde una perspectiva distinta, y como se anotó líneas arriba ha sido una fuente importante de recursos, aprendizajes y tiene impacto en los resultados, el BDP-SAM aún no internaliza completamente su rol en este tipo de

administración, la percibe como tarea definida por el Estado, sin considerar que el banco es también Estado y que los resultados de la política pública son también sus resultados.

Si bien el BDP-SAM es un instrumento de la política pública en cuanto al desarrollo del sector productivo, esta relación se convierte en un camino de doble vía, pues su participación en el sector le permite contar con amplia información sobre su funcionamiento y composición, aprendizajes que se convierten en insumos para la definición de estas políticas que facilitarán la priorización de territorios, sectores y actores, fortalecimiento de la normativa e incorporación de nuevos productos financieros, por lo que se hace necesario buscar los caminos de articulación con los diferentes niveles del Estado.

Un elemento a tomar en cuenta en relación a la articulación con las entidades de intermediación financiera es que no siempre se percibe al BDP-SAM como un posible aliado, sino como un rival que se encuentra en mejor posición; esto por las ventajas derivadas de las condiciones financieras que otorga, por lo que la tarea de coordinación requiere encontrar los puntos de complementariedad.

Otro factor que genera estas tensiones, deriva de que el sistema financiero ha desarrollado en este último tiempo, habilidades para financiar el sector productivo. Esto gracias a la incorporación específica en la normativa del crédito productivo y el requerimiento de niveles mínimos de cartera en la otorgación de créditos con destino a vivienda de interés social y al sector productivo; principalmente en los segmentos de la micro, pequeña y mediana empresa urbana y rural, artesanos y organizaciones económicas comunitarias (Ley N.º 393). Permitiendo así el desarrollo de tecnología especializada en las entidades privadas y la ampliación de su cobertura.

La incorporación del BDP-SAM en el primer piso, como un salto cualitativo en su desarrollo, responde a las grandes limitaciones que tuvo para canalizar y recuperar los recursos financieros, tanto para los fideicomisos del Estado como los propios. Las entidades financieras que los administraron tuvieron diferentes limitaciones para responder al reto planteado, poco conocimiento y experiencia del sector al que iba el financiamiento, convirtiéndose en una oportunidad para aprender y desarrollar el microcrédito y el crédito agropecuario a partir de pruebas de ensayo y error. En el tiempo los recursos administrados se convirtieron en competencia para sus operaciones, además de que, con el fin de contar con la participación de la banca comercial, el sistema de colocación y seguimiento fue muy laxo, pues no asumían el riesgo y la responsabilidad, derivadas del diseño del fideicomiso.

La mejora de la actividad económica nacional en los últimos años más los resultados de la inclusión financiera, han permitido que un creciente número de productores, sectores y/o regiones se constituyan en sujetos de crédito para la banca comercial, añadiéndose a ello la obligatoriedad de cumplir con los niveles mínimos de otorgación de créditos al sector productivo, hacen que la presencia del BDP-SAM se convierte en competencia.

Finalmente señalar que el reto es grande, sin embargo, la experiencia y conocimiento acumulados, permiten enfrentar los desafíos desde una perspectiva dinámica y comprometida, que además de constituirse en una banca pública de desarrollo moderna, eficiente y con visión de futuro, sea una entidad de desarrollo alternativa, que supere los moldes clásicos, los condicionamientos externos, transformándose en el instrumento adecuado a las necesidades y características particulares de la economía plural.

Referencias

- Banco Central de Bolivia. (2024). *Informe de la deuda pública externa al 30 de junio de 2024*. Banco de Desarrollo Productivo. (2024). *Memoria 2024*.
- Becerra de la Roca, R. (1975). *Corporación Boliviana de Fomento, Disposiciones legales 1942-1974*. Editorial Los Amigos del Libro.
- Bordo, M. (2017). *El funcionamiento y desaparición del sistema de Bretton Woods: 1958 a 1971*. VOXEU Columnas. <https://cepr.org/voxeu/columns/operation-and-demise-bretton-woods-system-1958-1971>
- Caspa, N. (2016). Corporación Boliviana de Fomento: Sus antecedentes. *Revista de la Carrera de Historia*, (37).
- Castiglioni, L. (2021). Apuntes para una historia crítica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Cuadernos de Economía Crítica*, 7(14), 107-128. <https://sociedadeconomicacritica.org/ojs/index.php/cec/article/view/230/665>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (s.f.). *Inicio*. Recuperado el 20 de septiembre de 2025, de <https://www.cepal.org/es>
- Constitución Política del Estado*. (2009). Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Klein, H. (2011). *Historia de Bolivia: De los orígenes al 2010*. Librería Editorial "G.U.M".
- Ley N° 393 de Servicios Financieros*. (2013). Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Márquez Ortiz, L. E., Marín Cárdenas, Y. T., y Mirabent Lorenzo, G. E. (2020). Desarrollo y crecimiento económico: Análisis teórico desde un enfoque cuantitativo. *Revista de Ciencias Sociales (Vé)*, XXVI(1), 233-253. <https://www.redalyc.org/journal/280/28063104020/html/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (s.f.). *Ministerio de Relaciones Exteriores*. Recuperado el 20 de septiembre de 2025, de <https://cancilleria.gob.bo/mre/>
- Montenegro, M. (2015). *La era de la dependencia fiscal, 1957-2005*. Altamira.
- Rodríguez, D. (2013). *La banca de desarrollo en América Latina: ¿Es posible su reformulación?* Universidad Andina Simón Bolívar.

COMENTARISTA 2:

Crédito productivo, banca de desarrollo y desigualdades estructurales: límites y perspectivas en Bolivia

Rodney Pereira Maldonado

Resumen

Este texto analiza críticamente el papel de la banca de desarrollo y, en particular, del Banco de Desarrollo Productivo (BDP), en el financiamiento del sector productivo boliviano. A partir de datos recientes, se examinan las características, logros y limitaciones del crédito agropecuario, del financiamiento a las MYPES y de la distribución territorial del crédito productivo. El autor señala que, pese a los avances en cobertura y diversificación de instrumentos financieros, persisten brechas profundas: baja penetración en sectores de subsistencia, concentración geográfica del crédito, impactos limitados sobre la transformación productiva y el riesgo de sobreendeudamiento. Se cuestiona el rol residual asignado históricamente a la banca de desarrollo y se propone una estrategia renovada que combine alianzas público-privadas, digitalización (*fintech*), políticas contracíclicas, financiamiento verde y una lógica territorial del crédito. El texto interpela al sistema financiero a asumir un rol transformador y plantea al BDP como articulador de un ecosistema inclusivo de financiamiento para el desarrollo.

Abstract

This paper offers a critical analysis of the role of development banking, particularly the Productive Development Bank (BDP), in financing Bolivia's productive sectors. Drawing on recent data, it examines the features, achievements, and limitations of agricultural credit, MSE (micro and small enterprise)

financing, and the territorial distribution of productive credit. The author argues that, despite improvements in coverage and financial instruments, deep structural gaps persist: limited access for subsistence producers, regional credit concentration, modest impacts on productivity, and risks of over-indebtedness. The paper questions the residual role traditionally assigned to development banks and proposes a renewed strategy that includes public-private partnerships, digital technologies (FINTECH), countercyclical policies, green finance, and territorial credit planning. It positions the BDP as a key actor in building an inclusive and transformative development finance ecosystem.

Palabras clave / Keywords: Crédito productivo, Banca de desarrollo, MYPES, Desigualdad territorial, Inclusión financiera.

I. La banca de desarrollo

No se puede desconocer la importancia de la Banca de Desarrollo, en casi todos los países de América Latina es una referencia que promueve el desarrollo económico y social, además constituye una respuesta a las permanentes limitaciones de crédito ante una demanda creciente de los pequeños productores.

La Banca de Desarrollo, a diferencia de la banca privada, se identifica como una entidad financiera del sector público cuyo objetivo central es el fomento del desarrollo económico y social a través del financiamiento de actividades y sectores específicos priorizados por el Estado, que no suelen ser suficientemente atendidos por la banca comercial y el sector privado. Su propósito no es maximizar ganancias, sino impulsar, como se mencionó, sectores clave para el desarrollo económico sostenible y equitativo.

Entre los sectores y actividades que tradicionalmente se ha reconocido como espacio para la presencia de la banca de desarrollo se encuentra el sector rural, conformado en gran medida por pequeños productores quienes están sujetos a riesgos climatológicos y altos costos de transacción; la micro y pequeña empresa, que por su reducido patrimonio y baja rentabilidad tiene limitaciones para acceder al crédito. A estos sectores en los últimos años se han añadido el turismo, la energía renovable, adaptación al cambio climático, cadenas productivas y el apoyo a la mujer.

También la banca de desarrollo financia inversiones en sectores con externalidades positivas, cuyas tasas de retorno sociales superan a las privadas; genera información relevante tanto para el Estado como para el resto de la población; ayuda a estructurar la demanda de financiamiento para algunas políticas pública y, estimula la demanda de servicios financieros atendiendo brechas no financieras.

En cuanto a las condiciones del financiamiento la banca de desarrollo otorga créditos en condiciones más accesibles que los de la banca comercial en términos de menores tasas de interés, plazos más largos y menores requerimientos de garantías, permitiendo de esta manera beneficios para el pequeño productor.

A través de asistencia técnica y otros servicios no financieros hace viables iniciativas y proyectos para ser financiados. En periodos de restricciones de liquidez originados por problemas macroeconómicos pueden desempeñar un papel anticíclico sustituyendo al capital privado.

Por la tanto la presencia de la banca de desarrollo es relevante en cuanto llena los vacíos dejados por la banca privada; combate la exclusión financiera, la concentración del crédito y se constituye en una fuente de financiamiento estable para las unidades económicas que no pueden acceder al mercado financiero o cuando en épocas de crisis el crédito se contrae.

II. El crédito en Bolivia y la banca de desarrollo

Las fuentes de financiamiento para el sector privado y las actividades productivas provienen casi en su totalidad del sistema bancario. En los últimos años el crédito bancario ha mostrado un permanente crecimiento a pesar de las fluctuaciones de la economía, así se observa que la profundización financiera en el 2024 representaba el 68% del PIB cuando en el 2010 significaba el 35%. El último año de referencia la cartera total alcanzó a los Bs 222 mil millones.

En este ámbito, el crédito productivo también ha evidenciado un importante crecimiento, entre el 2010 al 2024 aumentó en ocho veces, llegando a Bs 105,3 mil millones que representa el 47% de la cartera total destacando, el microcrédito con una participación del 47% y el crédito empresarial con el 38%. Este comportamiento fue posible gracias a la Ley N.º 393 de Servicios Financieros y el Decreto Supremo 2055 que establece como obligación asignar para la Banca Múltiple un mínimo del 60% y para Banca PYME un mínimo del 50% de sus carteras al sector productivo y vivienda social con tasas de interés máximas de 11.3 % para la microempresa, 7% para la pequeña empresa y 6% para la mediana y gran empresa.

Como parte del sistema financiero se encuentra el Banco de Desarrollo Productivo (BDP) creado el 1 de enero de 2007 con una estructura jurídica privada de una sociedad anónima mixta (SAM), con el 80% de sus acciones en manos del Estado y el 20% perteneciente a CAF. En sus 18 años de vida se ha constituido en un referente importante en apoyo al desarrollo de las actividades productivas de los pequeños y medianos productores mediante la creación de distintos instrumentos financieros y no financieros.

En el 2024 la cartera de crédito del BDP alcanzó a Bs 7.292 millones de los cuales el 60% fueron operaciones del primer piso, 32% de segundo piso y el 7% correspondió a los fideicomisos sectoriales, con estas operaciones se atendió a un total de 199 mil clientes. Entre los bancos que destinan créditos al sector productivo ocupó el doceavo puesto. En cuanto a su participación en el crédito productivo del sistema financiero fue solo del 7%.

Al presente el BDP, en sus operaciones de primer, segundo piso y fideicomisos, cuenta con una oferta diversificada de instrumentos financieros, asistencia técnica, servicios financieros y no financieros. Mediante los créditos productivos sectorialmente apoya principalmente a la agricultura y ganadería, la manufactura, el turismo entre otros. En cuanto a las áreas temáticas existen líneas de crédito para la mujer, emprendedores, ecoeficiencia, jóvenes, sustitución de importaciones, riego, maquinaria, pérdidas por efectos climáticos.

Con relación a las operaciones de primer piso, estas empiezan a viabilizarse a partir de 2015, en el año 2024 su cartera alcanzó a Bs 4.405 millones y favoreció 62 mil clientes. Estos recursos se destinaron en un 93% a la agricultura, 68% ganadería y 25% a la industria manufacturera, el restante 7% se asignó al transporte y almacenamiento, construcción, hoteles y restaurantes, caza, silvicultura y pesca. Llama a la atención la baja participación de los otros sectores cuya reducida cartera puede deberse a la aún reducida demanda o promoción de los mismos, como también a dificultades en su fondeo. En términos de los tamaños de las unidades económicas estos créditos se destinaron en un 66% a la microempresa y el resto a la pequeña y mediana empresa. Un aspecto a destacar, a diferencia de otras entidades bancarias, es que estos créditos se destinan en un 51% al área rural y el resto al área urbana.

En cuanto a su distribución espacial el 74% del crédito se concentra en los departamentos de Santa Cruz (37%), La Paz (20%) y Cochabamba (17%); en los otros departamentos la participación de cada uno no sobrepasa el 7%. Esta distribución es muy similar a la que presenta la banca comercial con el crédito productivo, privilegiando los departamentos del eje, lo cual refuerza las brechas regionales ya existentes en el país.

Por áreas temáticas destacan los créditos destinados a la mujer (Bs 622 millones) que se orientan a la agricultura y ganadería (73%) y la manufactura (23%). Los créditos de Ecoeficiencia (Bs 137 millones) diseñados para apoyar prácticas sostenibles en los sectores agropecuario, industrial y de servicios. El crédito denominado ADAPTA BDP con una cartera de Bs 35 millones destinado a reducir los efectos climatológicos que afectan a las micro y pequeñas empresas. Cabe mencionar que, si bien en este tipo de créditos se ha observado un crecimiento, aún tienen una baja representatividad en la cartera del crédito productivo (18%).

Las operaciones de segundo piso con las que inicia sus actividades financieras el BDP se caracterizan por la delegación de la intermediación a otras entidades financieras, condicionando su atención para las pequeñas unidades productivas, lo cual también permite la complementariedad con estas entidades. Los créditos productivos de segundo piso alcanzaron en el 2024 a Bs 2.359 millones favoreciendo a 134 mil clientes, estos créditos se han concentrado en un 90% en la pequeña y mediana empresa y se destinaron principalmente a la agricultura y ganadería (67%) y la manufactura (22%), regionalmente también se centralizaron en los departamentos del eje central.

Un mecanismo que también ha favorecido al sector productivos y al desarrollo económico es la administración de distintos tipos de fideicomisos. Con relación al área productiva se destacan el Fideicomiso de Desarrollo Productivo, que prioriza la producción de alimentos textiles y maderas; el Fideicomiso para la Reactivación y Desarrollo de la Industria Nacional también denominado SIBOLIVIA, orientado a facilitar financiamiento para los productores relacionados con la industrialización. De la misma forma administra otros fideicomisos relacionados con el poblamiento y repoblamiento ganadero, bovino y para gallinas afectadas por la gripe aviar.

Además, el BDP cuenta con fondos como el Fondo para Capital Semilla (FOCASE) destinado a fomentar la creación y consolidación de nuevos emprendimientos; o el Fondo de Crédito Emprende Bolivia (FOCREB) que tiene como objetivo otorgar financiamiento a jóvenes emprendedores. Asimismo, cuenta con fondos de garantía provenientes de fideicomisos para garantizar operaciones de microcrédito y crédito Pyme. A fin de facilitar el acceso al crédito se implementó un sistema para registrar las garantías no convencionales.

En el ámbito de los servicios no financieros el BDP ofrece asistencia técnica genérica y especializada, orientadas a fortalecer capacidades de los clientes en los procesos de gestión crediticia, productiva, comercial y servicios. Asimismo, ofrece educación financiera para informar y capacitar a los potenciales clientes sobre el manejo del crédito. Para quienes desean iniciar nuevos emprendimientos se creó una incubadora de negocios (BDP Lab) donde se otorga asesoramiento en toda la fase de la creación de una empresa.

A partir de la designación del BDP-SAM como entidad a ser acreditada al Fondo Verde del Clima (FVC), se creó el Programa de Finanzas Sostenibles, marco en el cual se desarrollaron dos productos financieros, Ecoeficiencia BDP y Adapta BDP. Como otros mecanismos para favorecer las finanzas sostenibles se destaca la emisión de Bonos Verdes, el acceso al Fondo Verde para el Clima y la vinculación con otros fondos.

Como puede apreciarse, el balance del BDP en los últimos años es positivo en términos de la evolución de su cartera y la incorporación de variados instrumentos financieros y no financieros, que responden a las necesidades y problemáticas sectoriales, privilegiando las MYPES, la agricultura, ganadería y la industria manufacturera cumpliendo de esta manera con su misión de financiar el desarrollo productivo y convertirse en un mecanismo para la inclusión financiera.

III. Alcances y limitaciones del crédito productivo

El crédito agropecuario

La actividad agropecuaria es de vital importancia para nuestro país, su aporte al PIB representa el 13%, provee la mayor parte de los alimentos básicos para la

población, contribuye a disminuir la inseguridad alimentaria y genera insumos para la industria. Sin embargo, sus rendimientos en la mayor parte de sus productos no muestran incremento importante y en muchos casos se mantienen. El sector ocupa 1.7 millones de personas ubicadas principalmente en las áreas rurales, buena parte de esta población se encuentran con niveles de pobreza y mucha de sus unidades económicas son de subsistencia.

Entre el 2015 al 2024 el crédito agropecuario aumentó más de tres veces llegando el último año a Bs 29 mil millones representando solo el 13% del total de la cartera del sistema financiero y el 27% del crédito productivo. En la cartera de microcrédito participó con el 30%, en crédito a las PYMES con el 50% y en la de los bancos múltiples con solo el 13%. La cartera para el sector agropecuario se concentró en un 80% en los departamentos del eje, Santa Cruz participó con el 45% del total del crédito agropecuario, donde de la agricultura y ganadería empresarial es importante; mientras que en los departamentos que no componen el eje central, donde las unidades productivas campesinas son predominantes, su participación fue inferior al 5%.

Si bien la cartera agropecuaria aumentó, favoreciendo aproximadamente a 195 mil productores, este comportamiento aún no es significativo si se toma en cuenta que en Bolivia existen 871.927 unidades productivas agropecuarias¹; es decir, que el sistema financiero solo cubriría el 23% del universo de las explotaciones agropecuarias. Por otra parte, aunque el crédito agropecuario tiene un crecimiento constante no se refleja en el aumento del PIB, ni en los rendimientos. Esto explica porque el crecimiento de la producción agropecuaria se da mediante la expansión de la superficie cultivada y no por el aumento de la productividad.

La mayor parte del crédito agropecuario del sistema financiero se destina al cultivo de oleaginosas y la ganadería vacuna, que concentran el 39% del total. Sin embargo, los rubros que presentan las mayores tasas de crecimiento son la agropecuaria combinada, la producción de hortalizas y tubérculos y la producción de frutas, rubros que tienen altas tasas de crecimiento debido a que los montos iniciales fueron muy bajos.

Si se analiza la orientación del crédito agropecuario en relación a la vulnerabilidad espacial referida a la inseguridad alimentaria se aprecia que, de un total de 339 municipios, 37 tienen vulnerabilidad baja, 199 media y 103 alta; en este ámbito 156 municipios reciben crédito agropecuario, que se concentra en un 78% en los municipios con baja y media vulnerabilidad, mientras que los municipios que se caracterizan por sus altos niveles de vulnerabilidad apenas concentran el 3,6% del total del crédito agropecuario.

En este ámbito se debe mencionar que, pese a la baja cobertura del crédito agropecuario, los pequeños productores que tuvieron acceso al mismo evidenciaron efectos positivos en su productividad sin importar el tipo de cultivo. Tomando como

1 Censo Nacional Agropecuario de 2013.

referencia un estudio sobre el impacto del crédito agrícola² se puede observar que, en el caso de los tubérculos, el acceso al crédito tiene un impacto positivo de 35 % a 59 % en la productividad, en el grupo de cultivo de cereales también se evidencia un impacto positivo de 14 % y 21%, así como en los cultivos de hortalizas donde el efecto del crédito es altamente positivo, aumentando la productividad entre un 70% y 90%. El mismo estudio muestra que la asistencia técnica en los cultivos mencionados, salvo en los cereales, no tiene ningún efecto positivo en la productividad.

Aunque se ha observado el crecimiento de la cartera al sector agropecuario y efectos positivos en la productividad, como se mencionó, su cobertura aún es baja en especial para las pequeñas unidades productivas. El promover una mayor cobertura y que resulte atractivo el crédito, implica para las entidades financieras superar una serie de problemas y limitaciones que conlleva la actividad agropecuaria entre las que se puede mencionar:

La vulnerabilidad a los cambios climáticos, inundaciones y sequías que solo en parte es cubierta por instrumentos de seguro y otros mecanismos para hacer frente a estos riesgos. La vulnerabilidad a las fluctuaciones en los precios de los insumos y de los productos sobre los que se tiene poco control. Las fuertes diferencias entre los productores –relacionadas con sus capacidades de producción, gestión, información y patrimonio– son factores que desalientan el crédito al sector.

También debe mencionarse la amplia dispersión espacial de los productores, combinada con una baja densidad de población. Limitaciones de infraestructura física como caminos, riego, acopio, comunicaciones y el apoyo a la comercialización. Los reducidos niveles de educación y conocimiento de nuevas tecnologías y del manejo de los créditos. Elevado costo de transacción, como resultado de las largas distancias y el pequeño volumen de los negocios, que pueden aumentar el costo del crédito por encima de la tasa de interés.

Los aspectos mencionados se acentúan por las condiciones de vida de los productores caracterizadas por altos niveles de pobreza, que se refleja en las limitadas oportunidades productivas, resultado del escaso acceso a los activos productivos, a los mercados y a la información; también son afectados por disturbios sociales que bloquean las transacciones, aspectos que reducen las posibilidades de acceder al crédito.

Asimismo, no resulta atractivo para las entidades financieras el reducido monto de las transacciones y el bajo volumen de posibles prestatarios en las localidades, lo cual incrementa los costos de operación, así como los costos fijos de una agencia. La falta de separación de las actividades productivas y las familiares, lo que lleva a no distinguir el uso de recursos entre lo productivo y familiar poniendo en riesgo tanto la producción como el servicio de la deuda.

2 Clavijo Ana (2022) Productividad agraria en Bolivia: La evaluación de impacto del crédito y la asistencia técnica mediante la metodología Propensity Score Matching en Revista de Investigación Aplicada de Economía Social y Desarrollo N°1 ARU SEARCH.

El crédito y las pequeñas unidades productivas (MyPES)

Uno de los rasgos estructurales que caracteriza a Bolivia en cuanto a la generación de empleo e ingresos de las familias tanto en el área urbana como rural se sustenta en el gran número de unidades económicas de pequeño tamaño. De un universo estimado en 720.190 unidades económicas del área urbana, 90% son microempresas que equivale a 648.600 unidades; estas unidades desempeñan un papel significativo al generar el 83% de los puestos de trabajo y contribuyen al PIB con el 25%. Por su parte la pequeña y mediana empresa que representa el 9.5% de las unidades económicas genera el 10% del empleo y aporta al PIB con un 10%. En contraposición la gran empresa solo representa el 0.45% de las unidades económicas, genera el 7% del empleo y su aporte al PIB representa el 65%.

Espacialmente, el 37% de las microempresas se encuentran en La Paz, 21% en Santa Cruz, 20% en Cochabamba y el 6% en Tarija, el resto se asienta en los otros departamentos. En cuanto a sus actividades económicas el 23% de las microempresas se dedica a las actividades productivas, el 43% al comercio y el 33% a los servicios. La mayor parte de los ocupados presenta un bajo nivel de educación, aunque en los sectores de manufactura y servicios se ha observado que los trabajadores tienen en gran parte nivel educativo secundario y superior.

Al interior de este sector se observa una fuerte diversidad en términos de sus relaciones de producción, acumulación de capital, vinculaciones con el mercado, apropiación de la tecnología, formas de gestión. Con el propósito de su clasificación se han establecido tres estratos: unidades de subsistencia, de reproducción simple y de reproducción ampliada³. Según UDAPRO el 50% del total de MyPES del sector manufacturero son unidades económicas familiares de subsistencia, el 34% son microempresas de reproducción simple y el restante 16% está constituido por unidades de reproducción ampliada.

La mayoría de la MYPE se insertan en las ramas de menor productividad, sus volúmenes de producción son pequeños, tienen limitaciones de financiamiento en condiciones adecuadas como de capacidades de gestión empresarial, lo cual restringe su crecimiento. En este contexto, el papel de las MYPES en muchos casos queda relegado a la provisión de ocupaciones no adecuadas, inestables y con bajos ingresos. Esta situación, si bien permite un cierto crecimiento de la ocupación en etapas de expansión macroeconómica, también facilita la migración de ocupados de las grandes y medianas empresas en tiempos de recesión económica.

Sin embargo, debe reconocerse el papel destacables de las MYPES en varios aspectos tales como: su importante aporte al empleo, su capacidad de adaptación ante cambios en el entorno económico, son importantes actores en los espacios locales al dinamizar su economía, generan bienes a bajos precios, lo cual ayuda a democratizar el consumo, contribuyen a la inclusión social y al desarrollo de

3 La Ley 937 de la Microempresa.

habilidades, generan innovaciones, brindan oportunidades a las personas que no tienen acceso a empleos en las grandes empresas.

Con relación al financiamiento el crédito productivo a la micro y pequeña empresa ha mostrado un importante crecimiento, entre el 2015 al 2024 se han incrementado en más del 200%. En el 2024 del total de la cartera de créditos productivos del sistema financiero (Bs 105 mil millones) el crédito a las MYPES representó el 44% (Bs 47 mil millones), el cual se asignó en un 31% a la manufactura, 30% a la agricultura y ganadería, 24% a la Construcción, 13% al turismo y el restante 12% se orientó a otras pequeñas actividades productivas. Del total de estos créditos el 87% se destinó a las áreas urbanas y solo el 12% a las rurales.

Pese a las políticas en su favor y el aumento del crédito para las micro y pequeñas unidades económicas, la economía popular ha continuado creciendo sin cambios profundos en sus condiciones de producción. Esta situación podría explicarse tanto por las condiciones del entorno económico, como por la baja efectividad del financiamiento y de las políticas de apoyo al sector. Evidentemente las condiciones económicas de los últimos años, expresadas en un bajo crecimiento de la economía, han generado una reducción del empleo en las denominadas actividades formales la cual se ha compensado con la creación de un mayor número de unidades unipersonales y de pequeño tamaño.

Si bien los bancos especializados destacan el aumento de su cartera para las MYPES, no muestran con nitidez el impacto efectivo sobre la economía popular, los ejemplos son algunos casos de éxito que presenta cada banco que resultan marginales ante el tamaño del sector. Estos resultados no relevantes del crédito productivo a las micro y pequeñas unidades económicas se podrían explicar por varios motivos:

El crédito en gran parte se ha destinado a mantener las actividades de la MYPES productivas, aun cuando la información hace referencia al aumento de los créditos de inversión, los cuales en su mayor parte habrían tenido baja efectividad. Se debe reconocer que en algunos casos el incremento en la cantidad de dinero para la inversión no implica necesariamente una mayor producción en cuanto el flujo de dinero puede tener distintos destinos.

El financiamiento se ha orientado mayoritariamente a aquellos segmentos de las MYPES que han demostrado capacidad para cubrir el servicio de su deuda, dejando de lado en gran medida al estrato de subsistencia que representa un alto porcentaje en el sector. Los más pequeños productores solo acceden a créditos muy reducidos, que solo les permite mantener sus actividades y en algunos casos lograr pequeñas ampliaciones sin alcanzar un cambio cualitativo de su situación.

Muchas veces el crédito no tiene el impacto esperado debido a que no es destinado para mejorar la producción, contrario a lo esperado se lo utiliza para el consumo familiar generando resultados negativos para la unidad productiva, en razón de que los pagos de la deuda salen de la misma producción.

La banca comercial especializada privilegia la recuperación de sus préstamos y la rentabilidad de sus operaciones, su interés sobre los impactos y efectividad es muy baja. En adición, la existencia de un gran número de entidades crediticias orientadas hacia las MYPES evidencia, salvo algunos bancos, reducidas coberturas por cada una de ellas y una fuerte competencia por los mismos estratos, dando lugar a la multiplicidad de préstamos que lleva a situaciones de sobreendeudamiento.

En algunos casos la tasa de interés resulta elevada para ciertos productores lo que genera dificultades para devolver el préstamo y tener un endeudamiento excesivo, las microempresas en ciertas ocasiones desarrollan sus actividades productivas solo para generar los pagos de su deuda lo cual pueda llevar a situaciones de pobreza extrema.

El financiamiento y los desequilibrios regionales

Las diferencias regionales en Bolivia son significativas y abarcan aspectos geográficos, económicos, sociales, culturales y políticos. Estas desigualdades tienen raíces históricas y estructurales, por tanto, han influido de forma importante en el desarrollo del país.

La distribución geográfica de la población, alentada por las actividades económica y el proceso de urbanización, se concentra en un 73% en los departamentos del eje central, conformado por los departamentos de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba, esta misma situación se observa con relación a la población ocupada la cual también se ubica mayoritariamente en el eje central. Asimismo, se aprecia importantes diferencias en las condiciones de vida entre los departamentos mencionados y los del resto del país.

La actividad económica también se centraliza en los departamentos del eje central, los cuales generan el 75% del PIB nacional mientras que los otros seis departamentos solo contribuyen con el 25%, cabe mencionar que esta situación no implica que los otros departamentos no crecieron, sino que los del eje central tuvieron una mayor dinámica. Una mirada por sectores económicos muestra que el 83% de la producción de la industria manufacturera y el 73% de la actividad agropecuaria se encuentra en el eje central. En estos departamentos en promedio el coeficiente de industrialización está por encima del 18% y en el resto no pasa del 15%.

Con relación al financiamiento, la cartera de los bancos también se concentra en los departamentos del eje central, en el 2024 el 83% del crédito se destinó a esta región (Bs 185 mil millones); de la misma manera el crédito productivo, que representa el 47% de la cartera total, se concentró en un 88% (Bs 93 mil millones) en el eje central mientras que en cada uno de los otros departamentos su participación fue menor al 4%. De igual forma se evidencia que el microcrédito productivo, que representa el 44% de la cartera productiva y que podría estar más diversificado departamentalmente, también se concentra en el eje central en un 79% y más aún el crédito PYME que se destina en un 92% a esta región.

En un esfuerzo por aumentar la presencia de la banca en todo el territorio nacional, se ha observado un importante crecimiento de los Punto de Atención Financiera (PAF) que corresponden a agencias fija y móvil, oficina central, externa, ventanillas de cobranza y puntos de atención. Al presente alcanzan a 9.727 puntos de los cuales 88% se ubican en las áreas urbanas y el resto en las rurales (12%), y se encuentran en 321 de los 339 municipios. En términos de su distribución el 78% se localiza en el eje central.

Las referencias anteriores evidencian que el financiamiento de la banca y en particular los créditos productivos, refuerzan la concentración regional de la actividad productiva en el eje central profundizando las brechas con el resto del país y limitando un desarrollo regional más equilibrado. Esa situación se explica en parte por el rol pasivo que tiene la banca, cuyos créditos están fuertemente orientados por la demanda y la rentabilidad de actividades consolidadas, las cuales se originan en los centros con mayor actividad económica por lo que los espacios con menor desarrollo no resultan atractivos.

En perspectiva de que la banca pueda apoyar un mayor desarrollo de las actividades productivas en los departamentos que no son parte del eje central, es necesario cambiar en parte su comportamiento, lo cual implica que las entidades financieras puedan generar demanda en estos departamento ofreciendo nuevos y adecuados instrumentos financieros y fomentado nuevos emprendimientos con el apoyo de capital semilla, garantías y asistencia técnica que pueden facilitarse mediante una alianzas con el BDP y reorientado sus fondos de responsabilidad social. Además, tal como la Ley N.º 393 de Servicios Financieros impone cuotas para el crédito productivo y de vivienda, será necesario una normativa que favorezca el crédito productivo en los departamentos de menor desarrollo.

El financiamiento y las limitaciones de las fallas del mercado

Al presente se debate el papel de la banca comercial y la banca pública de desarrollo. Bajo la orientación neoclásica, la cual considera que el mercado logra las mejores asignaciones de los recursos y que la intervención estatal debe ser muy limitada, se verifica que en la realidad el mercado no cumple a cabalidad estos propósitos dando lugar a la visión ortodoxa de las fallas del mercado, tales como la información asimétrica, la segmentación del crédito y la competencia imperfecta, entre otros.

Debido a esta situación y para reducir estas fallas, se justifica primero por qué el Estado debe participar en la economía y segundo se establece el papel de la banca de desarrollo que debe participar solo en aquellas actividades y sectores donde la banca comercial no tiene interés de atender las demandas de financiamiento, debido a la baja rentabilidad económica de aquellos productores que no tiene las condiciones para cumplir con los requisitos de un crédito. Esto significa una visión residualista dado que donde el sector privado no obtiene beneficios es el espacio residual para la banca de desarrollo.

Con relación a las fallas del mercado existen enfoques que en teoría asumen que pueden corregirse mediante regulación estatal o incentivos adecuados, estas explicaciones tienden a ver las fallas como excepcionales o corregibles, cuando en realidad son parte inherente del mercado y por lo tanto parte estructural del sistema financiero. En tal sentido las teorías ortodoxas de fallas del mercado ofrecen explicaciones parciales en cuanto no abordan las causas estructurales que explican por qué el sistema bancario tiende a favorecer a ciertos sectores sociales y marginar a otros. Los bancos otorgan préstamos principalmente a unidades económicas con activos y capacidad de pago probada, lo que reproduce ciclos de exclusión para personas con bajos ingresos y unidades económicas de subsistencia, esta lógica responde no a una falla accidental, sino a la forma estructural de la banca de operar buscando el mayor beneficio posible.

Por esta forma de comportamiento los bancos han abandonado su función de financiar el desarrollo productivo y la innovación tecnológica para centrarse, en muchos casos, en operaciones especulativas de corto plazo. La llamada financiarización de la economía ha generado una desconexión creciente entre los flujos financieros y la inversión real en sectores que generan empleo y bienestar social.

Pensar que las señales del mercado son las que determinan la asignación de recursos para inversión implica asumir que las ganancias privadas, antes que las sociales, determinan la asignación del ahorro e inversión, agravado por la tendencia del mercado a dirigir el crédito a sectores no prioritarios, pero más rentables, con lo cual se afecta negativamente el desarrollo económico al concentrar fondos en grandes y medianas unidades económicas y destinar el ahorro a sectores ya desarrollados de la actividad económica.

A raíz de estas críticas, se ha planteado como alternativa que el Estado, como garante del desarrollo, asuma un rol más activo en la distribución equitativa de los recursos, en este marco surge la banca de desarrollo con el mandato de abocarse al desarrollo económico y social mediante la movilización de recursos financieros, la creación de capacidad técnica, institucional y de conocimiento a nivel nacional y regional según sea el caso.

En esta perspectiva debe considerarse que no solo el Estado puede atender las limitaciones del mercado financiero, pueden promoverse la creación y alianzas con entidades financieras como las entidades especializadas en el microcrédito, las cooperativas de crédito, bancos comunales y sistemas de crédito solidario, estructurando un sistema financiero más inclusivo de gobernanza participativa y orientados al desarrollo local.

Además, es necesario que la banca comercial, con elevados excedentes, también participe en la atención de los temas del desarrollo productivo de los actores marginados mediante disposiciones regulatorias que vayan en este sentido, la Ley N.º 393 de Servicios Financieros incluye en parte este propósito. En este ámbito la banca de desarrollo podrá jugar un papel importante en la implementación de

nuevos instrumentos financieros de desarrollo que deberían ser asumidos por la banca comercial.

IV. Perspectiva del crédito productivo y de la banca de desarrollo

Las preocupaciones desarrolladas en los anteriores puntos ponen de manifiesto: 1) que pese al importante aumento del crédito productivo para los pequeños productores este es insuficiente para atender los requerimientos financieros de la microempresa urbana y rural, 2) que la efectividad de los créditos otorgados es relativa en cuanto no se han logrado cambios significativos en los sectores atendidos por la banca comercial y la pública y 3) el destino regional de la cartera de créditos ha reforzado la concentración económica en los departamentos del eje central profundizando las desigualdades con los otros departamentos.

En base a fortalezas, los logros obtenidos y la experiencia acumulada en los últimos 18 años el Banco de Desarrollo Productivo podría tener un papel relevante para aportar en la superación de los problemas mencionados bajo las siguientes consideraciones y sugerencias:

Dada la limitación del crédito productivo para atender los requerimientos de los pequeños productores el BDP no podrá asumir por sí solo este importante reto, será necesario involucrar a un mayor número de actores del ámbito financiero que atiende al sector de las MYPES.

La visión tradicional asume que el financiamiento a los sectores productivos considerados de interés público y que el sector privado no tiene interés de apoyarlos deben ser financiados por el BDP u otra instancia pública. Esta visión, debe transformarse por un enfoque donde estos sectores deben financiarse mediante una combinación de recursos públicos y privados, lo cual implica convocar al sector privado para constituir alianzas, en particular para el financiamiento de los pequeños productores que aún se encuentran excluidos del sistema financiero. Al respecto el BDP ha logrado importantes avances de complementariedad con diferentes entidades de microcrédito.

El BDP podrá generar adicionalidad en sectores y segmentos económicos con restricciones crediticias significativas, si actúan en reacción a los factores que restringen el crédito para complementar el crédito privado. Esto puede lograrse no sólo a través de productos financieros, sino también al suministrar información relevante al resto del sector y ayudando a estructurar la demanda de financiamiento en los departamentos de menor desarrollo, interactuando con las políticas públicas de fomento productivo orientadas a sectores o áreas estratégicos para el desarrollo.

También es necesario fortalecer la coordinación entre el BDP y los bancos MYPES para otorgar créditos en aquellos casos en que los beneficios sociales sean superiores a los rendimientos privados y estos últimos no sean suficientes para inducir el financiamiento. Puede aprovechar su experiencia, atrayendo el

financiamiento del sector privado a través del otorgamiento de garantía, consultoría, gestión y asesoramiento técnico. Asimismo, mediante la asistencia técnica y otros servicios no financieros, puede hacer viables proyectos con potencial de ser financiados.

El BDP puede apoyar la creación de un ecosistema entre los bancos y entidades especializadas en microempresas, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), al cual se podría apoyar con fuentes de financiamiento estable a través de líneas de crédito o facilitando su acceso a los mercados de capital para que asuman mayor responsabilidad en las operaciones y mantenga el financiamiento a largo plazo para los pequeños productores.

El BDP debería continuar impulsando las tecnologías digitales (FINTECH) a fin de elevar el acceso al crédito, especialmente para los sectores tradicionalmente desatendidos por la banca MYPE. Estas tecnologías permiten que sea más rentable servir a poblaciones excluidas, como aquellas asentadas en áreas rurales y personas de bajos ingresos, superando barreras geográficas y creando productos especialmente diseñados para las necesidades de estos grupos. Al operar con costos más bajos pueden ofrecer condiciones de financiamiento más favorables.

Para ampliar la cobertura del crédito principalmente en el área rural se podría facilitar la entrada de nuevas entidades financieras, incluyendo las de tecnología digital (FINTECH) cuyas actividades deberían coordinarse con el BDP.

Lograr regionalmente una distribución más equilibrada del crédito productivo requerirá de una normativa que disponga niveles de cartera para los departamentos menos favorecidos por el financiamiento bancario y, como se mencionó, apoyar a los nuevos emprendimientos con capital semilla, garantías y asistencia técnica que pueden facilitarse mediante una alianza con el BDP y reorientado sus fondos de responsabilidad social.

En momentos de dificultades macroeconómicas y de restricción de liquidez el BPD puede desempeñar un rol en la política anticíclica al sustituir de manera temporal el financiamiento privado con fondos especiales para este propósito.

EXPERTA INTERNACIONAL:

Trayectoria, desafíos y oportunidades de la Banca de Desarrollo en América Latina y el Caribe

Jeannette Sánchez, Horacio Valencia y Maria René Sánchez

Resumen

Este artículo examina el rol actual y futuro de la Banca de Desarrollo en América Latina y el Caribe, en un contexto caracterizado por bajo crecimiento económico, desigualdad persistente, restricción externa y desafíos globales como el cambio climático y la transformación digital. A partir de un diagnóstico estructural, se plantea que la banca de desarrollo –tanto nacional como multilateral– tiene un papel central como catalizador del desarrollo sostenible e inclusivo. Se destacan las nuevas tendencias del sector: adopción de instrumentos financieros no tradicionales, integración de criterios ambientales, innovación digital y fortalecimiento institucional. El artículo propone líneas estratégicas para escalar el impacto de estas instituciones, incluyendo su capitalización, redefinición de mandatos, coordinación regional y modernización operativa. Asimismo, analiza el papel de la CAF como actor clave en la articulación regional y en la promoción de una agenda financiera verde, resiliente y territorialmente inclusiva.

Abstract

This article analyzes the current and future role of development banks in Latin America and the Caribbean within a context of low economic growth, persistent inequality, external constraints, and global challenges such as climate change and digital transformation. Based on a structural diagnosis, it argues that both national and multilateral development banks play a central role as catalysts of

inclusive and sustainable development. It highlights new trends in the sector: the adoption of non-traditional financial instruments, integration of environmental and social criteria, digital innovation, and institutional strengthening. The article proposes strategic directions to scale up the impact of these institutions, including capitalization, mandate redefinition, regional coordination, and operational modernization. It also analyzes the role of CAF as a key actor in regional articulation and in promoting a green, resilient, and territorially inclusive financial agenda.

Palabras clave/Keyword: Banca de desarrollo, América Latina y el Caribe, Instrumentos financieros, Financiamiento sostenible, CAF.

Introducción

La región de América Latina y el Caribe enfrenta un contexto global desafiante de ralentización económica y comercial, guerras, migración, inseguridad y graves problemas ambientales. Esta situación sumada a la incertidumbre de cambios en la geopolítica internacional, provocan gran incertidumbre sobre los flujos de bienes, servicios y financieros. La restricción externa, por otro lado, que afecta a muchos de los países de la región, provocada por el fin de ciclo de *commodities*, junto a transferencias netas negativas requieren la necesidad de contar con actores catalizadores de financiamiento y cooperación técnica para reactivar las economías nacionales y regional de una manera sostenible en términos económicos, sociales y ambientales.

La banca de desarrollo tanto multilateral como nacional que emergió en el contexto de estrategias de reactivación después de la gran depresión de los años treinta como luego de la segunda guerra mundial puede jugar un renovado rol importante en la necesidad de movilizar el ahorro interno y externo, así como el conocimiento para reactivar las economías, dotarles de mayor resiliencia y catalizar un tipo de desarrollo distinto de mayor inclusión y sostenibilidad.

Existen lecciones aprendidas y desafíos antiguos y nuevos a enfrentar lo que amerita una actualización de estrategias y políticas públicas, para que la banca de desarrollo se constituya en un actor de desarrollo, en momentos de gran necesidad.

En esta dirección, el presente artículo, está articulado en 5 secciones, adicionales a esta introducción. La segunda sección parte de una breve contextualización del momento histórico y de los desafíos regionales. La tercera sección hace una breve reseña de la banca de desarrollo en América Latina y el Caribe. La cuarta sección analiza el rol de la banca de desarrollo para superar los retos estructurales en la experiencia regional. La quinta sección habla de las nuevas tendencias de la banca de desarrollo y sus nuevos ámbitos y criterios de operación. Posteriormente, en la sexta sección se hace una propuesta prospectiva de criterios normativos que se deberían considerar para potenciar la banca de desarrollo como actor

relevante del desarrollo inclusivo y sostenible. Finalmente se termina con unas breves conclusiones.

I. Rasgos breves del contexto latinoamericano

En un contexto económico internacional de crecimiento ralentizado por la incertidumbre de la política económica y comercial (FMI, 2025), América Latina y el Caribe atraviesa uno de los periodos de menor dinamismo económico de las últimas siete décadas. Datos de la CEPAL muestran que el crecimiento de la región ha promediado 0,9% entre 2015 y 2024, incluso por debajo de la década pérdida. Si bien, la pandemia jugó un rol en ese pobre desempeño también persisten dificultades estructurales y coyunturales que han contribuido a ello. Esta situación de bajo crecimiento tiene impactos significativos sobre otras variables como son el empleo y la calidad del mismo, la desaceleración y en ciertos casos, reversión, de la reducción de la pobreza y desigualdad, así como la poca capacidad de convergencia con las economías avanzadas (CEPAL, 2025).

Gráfico 1. Productividad laboral 1950-2021 (índice 1950=100)*

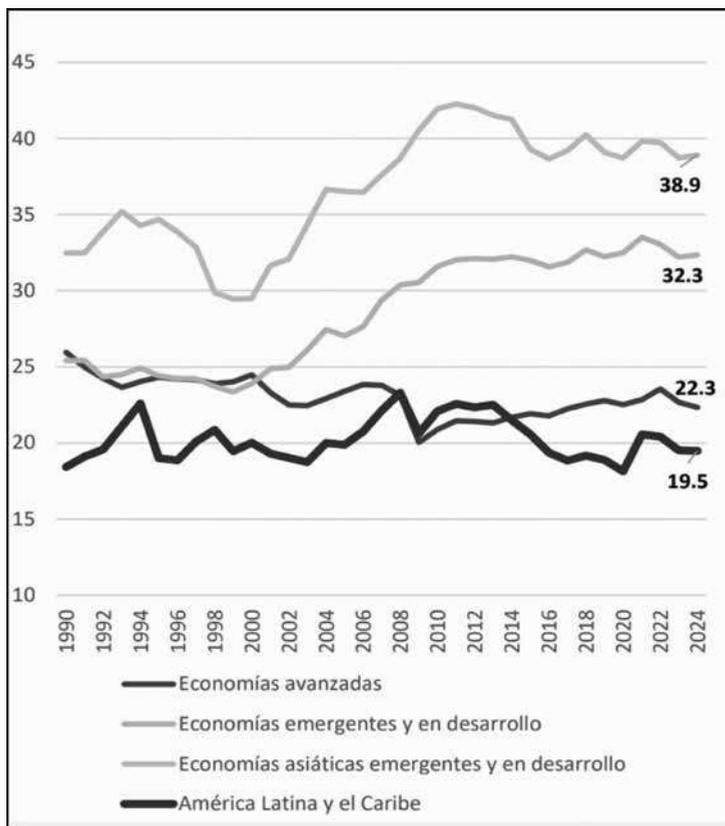


* Incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

Fuente: Comisión Económica de América Latina y el Caribe, bajo cifras oficiales.

Muchos factores están detrás del bajo dinamismo del crecimiento de la región, aunque destacan particularmente, los bajos niveles de productividad laboral y estancamiento en los últimos cuarenta años (Ver Gráfico 1), y, la poca capacidad de inversión, que es de las más bajas en el mundo (Ver Gráfico 2), especialmente aquella que le permita superar los importantes retos de infraestructura económica y de las capacidades humanas y productivas. A ello se suman restricciones fiscales derivadas del aumento de la deuda pública tras la pandemia de COVID-19, el incremento internacional de las tasas de interés y la caída de precios de las materias primas que, adicionalmente, ha afectado las balanzas comerciales de los países especializados en ellas. La creciente transferencia netas de recursos hacia el exterior, principalmente por pagos de servicio de deuda, limita aún más la débil posición fiscal y de financiamiento de las economías regionales y en consecuencia su capacidad para atender las todavía relevantes demandas sociales y el impulso al desarrollo productivo en un entorno de sostenibilidad económica, social y ambiental.

Gráfico 2. Inversión por región, 1990 a 2024 (en % del PIB)



Fuente: CEPAL (2024).

Esta situación se ve agravada por el impacto que las tensiones geopolíticas internacionales y las tendencias proteccionistas han tenido en la ya debilitada inserción de la región en los flujos globales de comercio e inversión. La guerra comercial entre grandes potencias, el resurgimiento de políticas industriales nacionalistas en los países desarrollados y los cambios en las cadenas globales de valor han reducido las oportunidades de exportación y relocalización productiva para América Latina. Además, la incertidumbre geopolítica ha incrementado la aversión al riesgo en los mercados financieros internacionales, afectando el acceso a financiamiento externo y limitando la atracción de inversión extranjera directa en sectores estratégicos. Adicionalmente, la región se enfrenta a importantes desafíos globales relacionados a la adaptación y mitigación del cambio climático, la transición energética, la transformación digital y tecnológica, conjuntamente a los retos históricos de reducción de la pobreza y desigualdad, que imponen presión sobre las necesidades de financiamiento y capacidad de reacción para mitigar el impacto del cambio climático.

Para enfrentar estos enormes desafíos se necesita no solo lidiar con la coyuntura sino una visión de largo plazo, reformas y cambios estructurales, y recursos financieros que van a sobrepasar las disponibilidades domésticas de muchos de los países de la región.

En el plano internacional y regional, como lo afirmó, Enrique García, ex presidente de la CAF, ya hace algunos años:

Los bancos de desarrollo multilaterales han desempeñado un papel importante, apoyando a sus clientes en la consecución de un crecimiento económico de calidad, sostenido y sostenible, y proveyendo recursos financieros a largo plazo y en condiciones competitivas. Esto es relevante porque históricamente las economías emergentes no han generado el ahorro suficiente para financiar su inversión de largo plazo. Estas instituciones son aún más cruciales en tiempos de dificultades económicas, porque tienen un papel anticíclico y catalítico (García, 2016, p.2).

En este panorama retador, se identifica como indispensable diseñar y consolidar mecanismos que contribuyan a movilizar recursos financieros internos y externos orientados al desarrollo sostenible e inclusivo en los países de la región. En la escala nacional, la banca de desarrollo juega un rol clave, en sus distintas dimensiones y composiciones, emerge como un actor estratégico que puede desempeñar un papel contracíclico, promover la diversificación productiva y canalizar financiamiento hacia sectores estratégicos donde la inercia del mercado no resuelve. En el contexto de tanta incertidumbre, cambios dramáticos y crisis latentes que se retroalimentan corresponde buscar estrategias e instrumentos del desarrollo que creen sinergias positivas y rompan inercias depresivas.

II. Breve reseña de la banca de desarrollo en América Latina

La banca de desarrollo se ha constituido como un instrumento central en el desarrollo productivo y social a través del apoyo financiero a actividades productivas que se caracterizan por tener una alta rentabilidad social (Cipoletta & Pérez Caldentey, 2024). El rol de banca de desarrollo tradicionalmente se ha remontado a su capacidad identificada para superar las fallas de mercado que limitan el acceso al financiamiento de largo plazo en la región.

En este ímpetu emergieron los primeros bancos de desarrollo regionales, principalmente a partir de la década de 1940 y 1950, como respuesta a la necesidad de financiar proyectos de infraestructura, industrialización e integración económica que el capital privado o la banca comercial no cubrían adecuadamente. Inspiradas en el modelo del Banco Mundial (que fue creado en 1944), instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fundado en 1959, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE, 1960), la Corporación Andina de Fomento (CAF creada en 1968) o el Banco de Desarrollo del Caribe (1969), se fundaron con el mandato de movilizar recursos a largo plazo, promover sectores estratégicos y reducir brechas de desarrollo entre regiones.

Ocampo (2023) resalta las ventajas de un sistema financiero denso regional, que actúe complementariamente en la región ante las grandes brechas de financiamiento que existen para superar los problemas estructurales de desarrollo. Resalta la ventaja de los bancos regionales frente a los más globales, por el sentido de pertenencia y adaptación a las demandas regionales, donde, claramente, bancos como la CAF, el BID, y bancos subregionales juegan un papel muy importante. Aunque es importante destacar el rol importante que ha jugado también el Banco Mundial sobre todo en su rol contracíclico, que fue transcendental, por ejemplo, en la reciente pandemia de Covid-19. Esto, a pesar de la menor participación relativa que tiene actualmente el Banco Mundial en la región, dado que pasó a dar mayor énfasis a otras regiones como la africana. En este escenario, la CAF llegó a llenar el vacío dejado por el Banco Mundial en la región, ascendiendo rápidamente su participación en este milenio, poniéndose casi a la par del BID en su participación en la región.

A nivel nacional, muchos países crearon sus propias bancas de desarrollo locales para canalizar financiamiento hacia la industrialización sustitutiva de importaciones. La lógica compartida de estas instituciones combinaba el enfoque contracíclico, la provisión de crédito de largo plazo y el acompañamiento técnico de proyectos de alto impacto, configurando así un sistema paralelo y complementario a la banca privada. Destacan BNDES en Brasil (1952), NAFIN en México (1934) o CORFO en Chile (1939), que surgieron como pilares fundamentales de las políticas de desarrollo. Estas entidades cumplieron una doble función: movilizar recursos financieros hacia sectores estratégicos y fortalecer capacidades institucionales mediante asistencia técnica y acompañamiento.

Con el transcurso del tiempo, el rol de las bancas de desarrollo, tanto regionales como locales se han ido consolidando y hoy tienen un papel estratégico en el financiamiento de inversiones sostenibles, impulso del desarrollo y la promoción de la resiliencia económica. Este enfoque más integral, ha permitido que la banca tome un rol de impulso en inversiones claves que permitan cambios estructurales y crecimiento económico, especialmente en aquellos proyectos en los cuales los tiempos de maduración e incertidumbre son altos (Cipoletta & Pérez Caldentey, 2024).

En este contexto, las instituciones de financiamiento de desarrollo han podido combinar el financiamiento con asistencia técnica y esquemas de mitigación de riesgos para movilizar recursos hacia sectores prioritarios. Por otra parte, la banca de desarrollo, en ciertos países ha apoyado a crear y/o desarrollar mercados en ciertas áreas necesarias como bonos temáticos, por mencionar un ejemplo. Adicionalmente, su rol contracíclico continúa siendo clave, en aquellos bancos que tienen el tamaño para hacerlo, ya que permite sostener el crédito en contextos de incertidumbre o crisis financieras. A pesar de estos avances, hace falta, sin embargo, continuar con el proceso de capitalización de estos bancos para expandir sus capacidades de aportar a las soluciones tanto estructurales como contracíclicas que se requiere.

III. El rol de la banca de desarrollo para superar los retos estructurales de la región

América Latina enfrenta una serie de retos estructurales que han limitado su capacidad de generar crecimiento sostenido, inclusión social y desarrollo ambientalmente sostenible, así como su capacidad de impulsar un crecimiento que permita cerrar brechas socioeconómicas y tecnológicas importantes respecto a las economías desarrolladas. Entre los retos más relevantes se encuentran la baja productividad en varios sectores de la economía, una alta informalidad laboral que afecta a más de la mitad de la fuerza de trabajo, la desigualdad persistente entre regiones y grupos sociales, la baja inversión, y la dependencia excesiva de sectores extractivos y de bajo valor agregado, que sumado a la dependencia creciente de importaciones manufacturadas dan lugar a una importante restricción externa. A esto se suman importantes déficits históricos en infraestructura logística, digital y social, que reducen su competitividad y encarecen los costos de transacción. Estas debilidades estructurales no solo condicionan el desempeño económico de la región, sino también disminuyen su capacidad para responder a las crisis.

Además, la región se enfrenta a nuevos desafíos globales que requieren respuestas coordinadas y estratégicas. Destaca particularmente el impacto del cambio climático, donde si bien la región no es un emisor neto de emisiones de dióxido de carbono, si es una de las regiones más afectadas por los impactos del cambio climático a través de una mayor presencia de desastres naturales y pérdida

de biodiversidad (CAF, 2023a; CAF 2023b). Otro nuevo reto al que se enfrenta la región es la necesidad de impulsar una transición energética ambiental y económicamente sostenible (CAF, 2024). A lo que se suman los retos de fortalecer las instituciones públicas y la gobernanza, así como la urgencia de crear empleos de calidad, que demandan políticas de desarrollo más integradas, sostenidas y adaptadas al contexto territorial.

En muchos países de la región, la capacidad de respuesta ante estos desafíos se ve limitada por restricciones fiscales, restricción externa, debilidad institucional y baja capacidad de planificación a largo plazo. Por tanto, avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo exige repensar los instrumentos, alianzas y marcos de financiamiento disponibles para transformar estas condiciones estructurales.

Mientras la banca multilateral regional y subregional moviliza recursos regionales y extrarregionales para financiar las necesidades de los países de la región, las bancas de desarrollo nacionales movilizan sobre todo el ahorro interno. El rol de las instituciones financieras nacionales para el desarrollo en América Latina y el Caribe es fundamental para avanzar en los diferentes desafíos del financiamiento para el desarrollo (Cipoletta & Pérez Caldentey, 2024). Esto es especialmente cierto por su capacidad de canalizar financiamiento para la inversión hacia sectores estratégicos como la innovación, la infraestructura sostenible y la transición ecológica. En contextos donde el financiamiento privado no fluye con facilidad hacia estas áreas debido a riesgos reales o percibidos, estas instituciones desempeñan un papel crucial al movilizar recursos de largo plazo, mitigar riesgos y diseñar instrumentos financieros adecuados a las necesidades del desarrollo en cada territorio.

El aporte de la banca de desarrollo, por otro lado, no se limita al financiamiento: la banca de desarrollo también cumple una función clave en la transmisión de conocimiento, buenas prácticas y capacidades técnicas, apoyando a gobiernos subnacionales, empresas y organizaciones productivas a fortalecer su gestión, planificación y acceso a mercados. Además, ejerce un rol articulador entre el sector público, el sector privado y los actores territoriales, promoviendo alianzas y sinergias que permiten escalar el impacto de proyectos, generar cohesión territorial y asegurar que las inversiones estén alineadas con objetivos de desarrollo sostenible e inclusión social. En este sentido, su impacto trasciende lo financiero, convirtiéndose en un agente de transformación institucional y productiva (Cipoletta & Pérez Caldentey, 2024).

IV. Nuevas tendencias de la banca de desarrollo

Los retos propios del nuevo siglo han traído consigo también un proceso de redefinición profunda de las funciones de la banca de desarrollo. Mientras que al inicio las instituciones centraban sus objetivos casi exclusivamente en la intermediación financiera tradicional en sectores estratégicos según el país, hoy sus mandatos se

han ampliado hacia un enfoque mucho más integral y complementario, que busca posicionarlas como actores clave del desarrollo productivo, social y ambiental.

Uso de Instrumentos No Financieros

Destaca, entre las transformaciones más relevantes de la banca de desarrollo contemporánea, la adopción creciente de instrumentos financieros no convencionales e instrumentos no financieros que permiten expandir sus capacidades más allá del crédito convencional y catalizar recursos privados hacia sectores estratégicos. Esta evolución responde a la necesidad de superar las limitaciones del financiamiento directo tradicional y abordar de manera más efectiva las fallas de mercado y de inversión que obstaculizan el desarrollo productivo y sostenible.

Entre los instrumentos más utilizados se encuentran las garantías crediticias, las coinversiones con fondos privados, los fondos de capital de riesgo, los seguros especializados, la asistencia técnica, preinversión y los servicios de estructuración de proyectos. Estos mecanismos permiten reducir los riesgos percibidos por el sector privado, apoyar modelos de negocio innovadores o emergentes y apalancar inversiones en sectores con alto impacto. Asimismo, cumplen una función de “adicionalidad” al intervenir donde el financiamiento privado es insuficiente o inexistente (Asobancaria, 2023).

Un ejemplo representativo de esta tendencia es el caso del Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico y Social (BNDES) de Brasil, que ha promovido esquemas de coinversión con fondos privados, particularmente en sectores como infraestructura y energía, permitiendo diversificar las fuentes de financiamiento y distribuir los riesgos de inversión. De forma análoga, Nacional Financiera (NAFIN) en México ha operado esquemas de garantías y fondos de capital de riesgo dirigidos principalmente a micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), con un fuerte énfasis en inclusión financiera y desarrollo territorial.

Este enfoque, que complementa y multiplica el impacto del crédito convencional, refleja una visión más sofisticada e integral de la banca de desarrollo, que busca no solo financiar directamente, sino también movilizar inversión privada, inducir la innovación y fomentar condiciones habilitantes para el desarrollo de sectores prioritarios. En definitiva, los instrumentos no financieros se han convertido en piezas clave del nuevo paradigma de financiamiento para el desarrollo sostenible.

Integración de criterios ambientales y sociales

La sostenibilidad ha dejado de ser un elemento accesorio dentro del accionar de la banca de desarrollo para convertirse en una función central y transversal de su mandato. En un contexto global marcado por la urgencia climática, la pérdida de biodiversidad, el agotamiento de recursos naturales y el aumento de las desigualdades sociales, las instituciones financieras de desarrollo han asumido un papel

protagónico en la promoción de modelos económicos más inclusivos, resilientes y bajos en carbono. Esta evolución responde tanto a compromisos internacionales como el Acuerdo de París y la Agenda 2030, como a la creciente demanda social y regulatoria por canalizar recursos hacia actividades con impacto positivo.

En este nuevo enfoque, las bancas de desarrollo han creado instrumentos financieros innovadores que integran consideraciones ambientales, sociales y de gobernanza (ASG) desde el diseño del producto hasta su evaluación de impacto. Entre estos destacan los bonos temáticos –como los bonos verdes, sociales y sostenibles– que permiten financiar proyectos con beneficios medibles en mitigación del cambio climático, inclusión social, acceso a servicios básicos, salud o educación. Estos instrumentos han ganado importancia tanto en mercados nacionales como internacionales, ampliando la base de inversionistas interesados en criterios de sostenibilidad.

Asimismo, se han fortalecido líneas de financiamiento específicas para la transición energética, orientadas a proyectos de energías renovables, eficiencia energética, movilidad eléctrica y descarbonización de procesos industriales. Estas iniciativas buscan no solo reducir emisiones, sino también generar empleo, fomentar la innovación tecnológica y promover nuevos sectores productivos. De forma complementaria, muchas instituciones han comenzado a alinear su planificación estratégica y sus marcos de medición de desempeño con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), integrando metas cuantificables y mecanismos de reporte que permiten visibilizar su contribución efectiva al desarrollo sostenible.

Sin embargo, esta transformación no está exenta de desafíos. Persiste una limitada disponibilidad de información confiable y comparable para evaluar adecuadamente los riesgos ambientales y sociales, así como para medir los resultados e impactos de los proyectos financiados. Además, muchas instituciones enfrentan brechas internas de capacidades técnicas, tanto en la estructuración de proyectos sostenibles como en la adopción de estándares internacionales de medición y reporte (como los marcos del *Global Reporting Initiative*, GRI, el *Task Force on Climate-related Financial Disclosures*, TCFD, o el enfoque de taxonomías verdes). Esto requiere inversiones sostenidas en formación, desarrollo institucional y cooperación técnica.

En este contexto, el fortalecimiento de los sistemas de gobernanza, la estandarización de metodologías y el acceso a datos de calidad se vuelven fundamentales para consolidar la sostenibilidad como un eje estructural y no solo reputacional de la banca de desarrollo. A medida que estas instituciones avancen en su transición hacia modelos más sostenibles, estarán mejor posicionadas para actuar como facilitadoras de un desarrollo más equitativo, ambientalmente responsable y resiliente, desempeñando un rol indispensable en la transformación de las economías emergentes.

Así, la banca de desarrollo moderna hoy no solo financia el crecimiento, sino que orienta ese crecimiento hacia un modelo más sostenible, resiliente y equitativo,

en línea con los compromisos globales asumidos por los Estados y con las nuevas demandas sociales y ambientales.

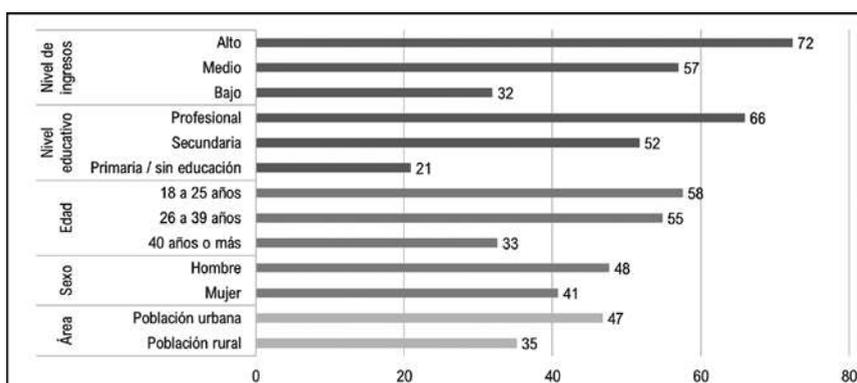
La promoción de la innovación financiera y digital

Con el auge de la digitalización, las instituciones de financiamiento de desarrollo han incorporado soluciones tecnológicas innovadoras para mejorar su eficiencia operativa, ampliar su alcance y acceder a segmentos históricamente excluidos del sistema financiero formal. Estas transformaciones responden tanto a la necesidad de cerrar brechas de inclusión financiera como a la oportunidad de aprovechar tecnologías emergentes para reducir costos de transacción, mitigar riesgos y personalizar productos financieros.

Entre las herramientas más utilizadas destacan las plataformas de crédito digital, que permiten gestionar solicitudes, evaluaciones y desembolsos de manera automatizada y remota; los instrumentos de financiamiento colectivo, que movilizan pequeñas contribuciones privadas hacia proyectos de impacto; las tecnologías de identidad electrónica y verificación digital, fundamentales para la incorporación de clientes no bancarizados. También destacan los sistemas de *scoring* alternativo, que utilizan datos no tradicionales –como comportamiento de pago de servicios, historial comercial o patrones de consumo– para evaluar la solvencia de personas y microempresas sin historial crediticio formal (Viani B. Djeundje *et al.*, 2021).

El nivel de uso de los medios digitales para las operaciones financieras todavía es limitado, y sobre todo existen importantes brechas por nivel de ingresos, nivel educativo, edad, sexo, y lugar donde viven. Como se puede ver en el gráfico siguiente, las personas de menores ingresos, menor educación, sobre todo mujeres, y edades más avanzadas usan menos los medios digitales para sus operaciones financieras.

Gráfico 3. Personas que realizaron operaciones financieras en línea con computador o celular (transferencias de dinero, compras o pago de servicios) en el último año (%)*



* Promedio calculado para 9 países de América Latina y el Caribe: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Fuente: Encuestas CAF de Capacidades Financieras.

Las innovaciones en marcha no solo mejoran el acceso al crédito, sino que también permiten a los bancos de desarrollo cumplir un rol más inclusivo, ágil y adaptado a las nuevas dinámicas tecnológicas y sociales, posicionándolos como actores relevantes en la era digital del financiamiento al desarrollo.

Apoyo y capacitación técnica

Dada la naturaleza del público objetivo que atiende la banca de desarrollo (generalmente conformado por micro, pequeñas y medianas empresas, organizaciones productivas rurales, gobiernos subnacionales y sectores estratégicos con acceso limitado al crédito comercial), el rol de la capacitación y el fortalecimiento institucional adquiere una importancia central. En este contexto, los bancos de desarrollo no solo actúan como proveedores de financiamiento, sino también como agentes de desarrollo institucional, a través de programas de asistencia técnica, formación especializada y apoyo al diseño y ejecución de políticas públicas.

Estos programas, cuando están bien diseñados y alineados con las necesidades del territorio o sector, pueden contribuir de manera significativa a una mejor gestión de riesgos financieros y operativos, fortalecer la gobernanza corporativa de los actores involucrados, y desarrollar capacidades técnicas y administrativas que faciliten una utilización más eficiente y efectiva de los recursos financieros disponibles. Asimismo, el fortalecimiento institucional puede mejorar la capacidad de movilización de recursos complementarios, tanto públicos como privados, y permitir una mejor articulación con políticas productivas de mediano y largo plazo.

Al combinar financiamiento con construcción de capacidades, la banca de desarrollo amplía su impacto, ayudando a cerrar brechas estructurales que limitan la productividad y sostenibilidad de los actores que impulsa. De esta manera, se refuerza su rol como catalizador del desarrollo, no solo financiero, sino también institucional y territorial.

V. Estrategias prospectivas de fortalecimiento de la banca de desarrollo

El fortalecimiento de la banca de desarrollo en América Latina requiere avanzar de forma decidida en diversas líneas estratégicas que aseguren su sostenibilidad institucional y maximicen su impacto en los desafíos estructurales de la región. Estas instituciones deben estar preparadas no solo para responder a necesidades de financiamiento, sino también para impulsar transformaciones productivas, sociales y ambientales de largo plazo. Para ello, se requiere modernizar sus estructuras operativas, diversificar sus instrumentos y redefinir su papel dentro del ecosistema de desarrollo nacional y regional.

En primer lugar, es clave asegurar su capitalización adecuada y sostenibilidad financiera. Muchas bancas de desarrollo enfrentan restricciones patrimoniales que limitan su capacidad de apalancamiento y expansión. La creación de fuentes estables y diversificadas de financiamiento, incluyendo acceso a mercados de capital, cooperación internacional, alianzas público-privadas y emisiones temáticas (bonos verdes, sociales, sostenibles), se vuelve esencial para ampliar su alcance, mantener su autonomía operativa y asumir mayores niveles de riesgo en sectores estratégicos. La estabilidad financiera no es solo una condición técnica, sino una garantía de permanencia y eficacia institucional.

En segundo lugar, se requiere una definición clara de las políticas sectoriales y territoriales que orienten la acción de la banca de desarrollo con un enfoque técnico y pragmático. Esto implica establecer criterios explícitos sobre qué sectores productivos, regiones, cadenas de valor o grupos poblacionales deben ser priorizados en la asignación de recursos, a partir del análisis de brechas estructurales y oportunidades de desarrollo. La alineación con planes nacionales de desarrollo, estrategias de innovación y políticas climáticas permite que las inversiones tengan mayor coherencia, dirección e impacto, reduciendo la dispersión y mejorando la efectividad del financiamiento.

En tercer lugar, la innovación en productos financieros y mecanismos de intervención. El surgimiento de nuevos modelos de negocio –particularmente en sectores como energías renovables, tecnologías limpias, economía digital o bioeconomía– demanda instrumentos flexibles, mixtos y adaptados a perfiles de riesgo diferentes a los tradicionales. El desarrollo de esquemas como fondos de coinversión, garantías, financiamiento subordinado, capital de riesgo o *blended finance* permite atender estas nuevas demandas y atraer inversión privada hacia sectores de alto impacto social, ambiental y económico.

En cuarto lugar, la transformación digital representa otra palanca estratégica para modernizar la banca de desarrollo. La digitalización de procesos internos, productos y canales de atención permite aumentar la eficiencia operativa, reducir costos de transacción y mejorar la experiencia del usuario, especialmente en poblaciones rurales o excluidas financieramente. Asimismo, el uso de tecnologías como *scoring* alternativo, *big data*, inteligencia artificial y verificación digital facilita el diseño de productos más accesibles y personalizados, ampliando el alcance y mejorando la gestión de riesgos.

Finalmente, todo este proceso requiere fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional, tanto a nivel nacional como regional e internacional. La colaboración entre bancas de desarrollo nacionales, organismos multilaterales, bancos regionales y plataformas globales como el BID, CAF, BEI o el *International Development Finance Club* (IDFC) permite compartir buenas prácticas, armonizar metodologías de medición de impacto, coinvertir en proyectos complejos y acceder a financiamiento y asistencia técnica especializada. La consolidación de foros y redes colaborativas permite superar las limitaciones

individuales, generar sinergias y actuar colectivamente frente a desafíos que exigen soluciones de escala. En conjunto, estas transformaciones reflejan un cambio cultural profundo: de ser entidades enfocadas en “nichos” con riesgo percibido, las bancas de desarrollo están evolucionando hacia un rol sistémico, como articuladoras de políticas públicas, innovación y financiamiento sostenible para el desarrollo integral de la región.

En conjunto, estas tendencias reflejan un cambio cultural profundo: de ser entidades que financiaban “nichos” productivos con riesgo percibido, las bancas de desarrollo se están convirtiendo en catalizadores sistémicos, capaces de articular políticas públicas, innovación y financiamiento sostenible a gran escala.

VI. Estrategias prospectivas, el trabajo de CAF y su impacto en Bolivia

Como banco de desarrollo de América Latina y el Caribe, CAF desempeña un papel clave como socio estratégico de los bancos nacionales de desarrollo. Al promover sinergias financieras, técnicas e institucionales que potencien su capacidad de respuesta frente a los desafíos estructurales del desarrollo, fortalece la capacidad de las instituciones permitiéndoles ampliar su alcance hacia sectores estratégicos. En su mandato regional, CAF combina financiamiento directo, coinversión, asistencia técnica y creación de capacidades, operando como un puente entre los objetivos nacionales de desarrollo y los compromisos globales en materia de sostenibilidad, resiliencia y equidad.

Uno de los pilares de su acción es el financiamiento verde y sostenible, área en la que CAF se ha posicionado como el banco verde y de crecimiento sostenible e inclusivo de la región. Para eso ha incrementado de manera sostenida la proporción de su cartera destinada a proyectos que contribuyen a la sostenibilidad ambiental y social, incluyendo iniciativas en energías renovables, movilidad eléctrica, gestión de residuos, infraestructura resiliente al clima, conservación de biodiversidad y soluciones basadas en la naturaleza. Este enfoque no solo responde a los compromisos climáticos internacionales, sino también a la necesidad de transformar los modelos productivos y urbanos en América Latina hacia esquemas más sostenibles e inclusivos.

De igual forma, también canaliza líneas de crédito e inversiones de capital orientadas a fortalecer a los bancos nacionales de desarrollo como agentes de financiamiento sectorial. Mediante estos instrumentos, permite a la institución brindar recursos de mediano y largo plazo para financiar áreas prioritarias como infraestructura básica, agua y saneamiento, acceso a energía limpia, emprendimientos productivos y desarrollo territorial. Estas operaciones se diseñaron para adaptarse a las características y capacidades de cada país y entidad receptora,

asegurando flexibilidad operativa necesaria para un contexto heterogéneo y alineación con las políticas públicas nacionales.

Adicionalmente, la institución impulsa el fortalecimiento institucional de los bancos de desarrollo mediante programas de capacitación, asistencia técnica y transferencia de conocimientos. Estas iniciativas están orientadas a modernizar la gestión financiera, fortalecer la gobernanza, mejorar el diseño de productos financieros y adoptar buenas prácticas en medición de impacto, sostenibilidad y gestión de riesgos. A través de redes de aprendizaje y cooperación técnica horizontal, CAF contribuye a elevar los estándares técnicos y operativos de las instituciones nacionales, facilitando su adaptación a un entorno cambiante y cada vez más exigente. Con estas acciones CAF, no solo provee financiamiento a los bancos, sino que contribuye a orientar sus carteras hacia objetivos de desarrollo sostenible, inclusión financiera y resiliencia climática.

Finalmente, CAF promueve activamente la innovación de mercados en la región. Esto incluye el desarrollo de instrumentos financieros innovadores, como bonos temáticos (verdes, sociales, sostenibles y de género), la construcción de normativa adaptada a las nuevas necesidades y demandas de mercado, así como el impulso a soluciones digitales que mejoran la eficiencia operativa, la inclusión financiera y la trazabilidad de proyectos. Al fomentar el diseño de nuevos productos y la apertura de mercados emergentes, CAF contribuye a expandir el alcance del financiamiento al desarrollo, multiplicar su impacto y posicionar a los bancos nacionales como actores relevantes en la transformación económica y social de América Latina.

Conclusiones y recomendaciones

Los problemas estructurales de la región, como la desigualdad, las limitadas capacidades humanas y productivas, la baja inversión pública y privada de los últimos cuarenta años (que se expresan en un estancamiento de la productividad laboral) condicionan el bajo crecimiento promedio registrado en la etapa *post boom de commodities*. Este limitado desempeño económico también limita los recursos fiscales y condiciona un débil desempeño social, pese a las mejoras registradas en los años del *boom*. Adicionalmente la restricción externa y el flujo negativo de transferencias netas externas provocan serias limitaciones al financiamiento de sus necesidades de inversión y desarrollo sostenible e inclusivo.

La banca de desarrollo tanto nacional como multilateral constituye un pilar fundamental en la arquitectura de financiamiento del desarrollo en América Latina, que permite movilizar el ahorro interno y externo. Su capacidad de actuar de manera contracíclica, de atender sectores estratégicos y de fomentar la inclusión financiera le otorga un rol insustituible en la búsqueda de un crecimiento sostenible, inclusivo y resiliente.

Existen ya muchas lecciones aprendidas de casi un siglo de existencia de la banca de desarrollo, con sus aportes y también restricciones y errores que pueden permitir replantear su rol en un mundo más desafiante y en una región seriamente limitada para tomar acción frente a sus problemas estructurales y contemporáneos. Es fundamental convertir a la banca de desarrollo en un catalizador importante del desarrollo y escalar sus posibilidades y recursos financieros y no financieros.

Para fortalecer su contribución, se recomienda entre algunos criterios y lineamientos clave los siguientes:

- Es importante fortalecer a la banca de desarrollo para que pueda alcanzar mayor escala en sus impactos y responder de manera eficaz a los desafíos estructurales y coyunturales de la región. Una de las acciones importantes en esa dirección es incrementar la capitalización y dotarles de fuentes de financiamiento estables, diversificadas y sostenibles.
- La política económica y productiva debe acompañar los esfuerzos que pueda hacer la banca de desarrollo. Es fundamental tener políticas integrales e integradas y definir políticas sectoriales y territoriales consistentes que orienten la asignación eficiente y estratégica de recursos en función del desarrollo inclusivo y sostenible.
- Frente a los crecientes desafíos ambientales y sociales, se debe aprovechar los fondos de financiamiento verde y social para dirigir esos recursos hacia proyectos productivos estratégicos. En esta dirección es importante desarrollar instrumentos financieros y marcos normativos adecuados, así como integrar de forma transversal los criterios ambientales, sociales y de gobernanza (ESG por sus siglas en inglés) en los procesos de evaluación y monitoreo de créditos.
- Otro elemento clave es ampliar la innovación de productos financieros e impulsar la transformación digital, asegurando la inclusión financiera y bajando la brecha digital para que el desarrollo tecnológico incorporado aporte a un desarrollo incluyente y no exacerbe las brechas.
- Potenciar las alianzas con organismos multilaterales como CAF, que se consolida como un socio estratégico en la región y un aliado importante de las bancas de desarrollo nacionales. Estas sinergias pueden multiplicar el impacto de los bancos nacionales y facilitar el acceso a recursos internacionales.
- Finalmente, hay que mencionar que la banca de desarrollo no puede actuar de forma aislada. Es imprescindible que todo el sistema financiero –público y privado– se comprometa activamente con los objetivos de desarrollo sostenible, complementando acciones con la banca de desarrollo, asumiendo riesgos de manera responsable y evitando concentrarse únicamente en los segmentos más rentables del mercado. Solo mediante una participación conjunta y equilibrada se podrán lograr impactos significativos y sostenibles en la región.

El contexto de retos estructurales y oportunidades emergentes refuerza la necesidad de contar con bancos de desarrollo robustos, modernos y orientados a resultados que permitan transformar los desafíos actuales en oportunidades de progreso sostenible.

Referencias

- Asobancaria. (2023). *Inclusión financiera y economía popular. Alternativas en la era digital*.
- CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. (2023a). *Desafíos globales, soluciones regionales: América Latina y el Caribe frente a la crisis climática y de biodiversidad*.
- CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. (2023b). *Desastres climáticos en América Latina y el Caribe: el rol de las inversiones en infraestructura resiliente y las políticas de adaptación*.
- CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. (2024). *Energías Renovadas: Transición energética justa para el desarrollo sostenible (RED)*.
- Cipoletta, G., & Pérez Caldentey, E. (2024). *Banca de desarrollo e instrumentos de financiamiento para promover las políticas productivas* (Serie Financiamiento para el Desarrollo, N° 277). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2025). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe de 2024*.
- Djeundje, V. B., Crook, J., Calabrese, R., & Hamid, M. (2021). Enhancing credit scoring with alternative data. *Expert Systems with Applications*, 163.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2025, abril). *World Economic Outlook: A Critical Juncture amid Policy Shifts*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2025/04/22/world-economic-outlook-april-2025>.
- García, E. (2016). Bancos regionales y el desarrollo en América Latina. *Política Exterior*, 30(174), 116-123.
- Ocampo, J. A. (2023, 13 de agosto). *Reformas al sistema financiero internacional* [Conferencia magistral]. Conferencia por los 75 años de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/c0a44039-d1bb-4859-bca3-c302ef856a68>.
- Sánchez, J. (2025, 6 de junio). *Inclusión financiera y reducción de brechas digitales* [Conferencia]. 18 Encuentros de Economistas de Bolivia: “Avances y desafíos de la economía digital”, Santa Cruz, Bolivia.

MESA TEMÁTICA 2

**Transformaciones productivas,
innovación y soberanía alimentaria**

PONENCIA PRINCIPAL:

Transformaciones en los sistemas productivos, innovación y soberanía alimentaria

Jorge Albarracín Deker

Resumen

El presente artículo analiza las transformaciones productivas en Bolivia desde una perspectiva estructural e histórica, identificando los principales modelos de desarrollo que han configurado la producción agropecuaria y la seguridad alimentaria en el país. A partir de una periodización crítica, el texto examina cómo se ha estructurado la relación entre actores productivos, sistemas tecnológicos, lógicas institucionales y formas de apropiación de la naturaleza a lo largo de los siglos XIX, XX y XXI. Se argumenta que los modelos dominantes –extractivistas, agroexportadores y modernizantes– han generado procesos de exclusión, dependencia tecnológica y pérdida de soberanía alimentaria. Frente a ello, se plantea la necesidad de un nuevo paradigma basado en la agroecología, la innovación territorial, la gestión sustentable de recursos genéticos y la articulación entre ciencia, tecnología y saberes locales. El artículo propone un marco conceptual para comprender las transiciones necesarias hacia sistemas productivos más inclusivos, resilientes y soberanos, en el contexto de los desafíos estructurales que enfrenta Bolivia rumbo al 2050.

Abstract

This article examines productive transformations in Bolivia from a structural and historical perspective, identifying the main development models that have shaped agricultural production and food security in the country. Using a critical periodization, it explores how productive actors, technological systems,

institutional logics, and modes of natural resource appropriation have evolved over the 19th, 20th, and 21st centuries. The paper argues that prevailing models –extractivist, agro-export, and modernization-oriented– have led to exclusion, technological dependency, and the erosion of food sovereignty. In response, it advocates for a new paradigm centered on agroecology, territorial innovation, sustainable management of genetic resources, and the integration of science, technology, and local knowledge. The article offers a conceptual framework to understand the transitions required for more inclusive, resilient, and sovereign food systems, in light of Bolivia’s structural challenges heading toward 2050.

Palabras clave / Keywords: Transformaciones productivas, Soberanía alimentaria, Modelos de desarrollo, Agroecología, Innovación territorial.

Introducción

A lo largo de sus 200 años de historia republicana, Bolivia ha transitado por múltiples trayectorias de desarrollo agropecuario, sistemas de producción rural e institucionalidades tecnológicas, con impactos decisivos en la seguridad y soberanía alimentaria del país. Estos procesos han estado profundamente marcados por una estructura agraria desigual, una orientación productiva subordinada a intereses externos o empresariales, y un modelo de innovación fragmentado, que ha replicado las brechas históricas de poder, tierra y conocimiento.

Desde la Colonia hasta la actualidad, las formas de tenencia, acceso y uso del suelo han configurado una matriz estructural de desigualdad persistente. La imposición del ideario liberal –basado en la propiedad privada individual y mercantilizada– se ha sobrepuesto sistemáticamente a las formas comunales, territoriales y colectivas de organización agraria indígena y campesina. Esta contradicción fundacional se ha proyectado en los modelos de desarrollo aplicados en las decisiones institucionales sobre tecnología, y en las políticas (o ausencias) en torno a la alimentación como derecho y como sistema.

La trayectoria de los sistemas agroproductivos en Bolivia ha estado marcada por modelos discontinuos y fragmentados, que no lograron consolidarse como estrategias nacionales coherentes. Más que beneficiar estructuralmente a los actores productivos, los sucesivos intentos de innovación e institucionalidad han resultado, en su mayoría, en promesas incumplidas y estructuras poco funcionales. Este artículo intenta exponer cómo, a lo largo de las distintas etapas históricas, la organización de los sistemas de producción, la orientación de la innovación tecnológica y la definición de las estrategias de seguridad y soberanía alimentaria han respondido (o no) a la construcción de un verdadero modelo de desarrollo agropecuario nacional.

Asimismo, la política alimentaria ha oscilado entre discursos de autosuficiencia, intervenciones asistenciales o liberalización comercial, sin lograr articular una estrategia de Estado sostenida. El concepto de soberanía alimentaria,

si bien es reconocido normativamente desde 2009, ha permanecido débilmente operacionalizado en términos de inversión, institucionalidad y transformación del sistema agroalimentario nacional.

Este artículo propone una lectura de largo aliento de las transformaciones estructurales del agro boliviano, organizada en tres grandes partes: primero, se analiza la estructura agraria como eje fundante de desigualdad (1825-2025); luego, se revisan las trayectorias históricas de los modelos de desarrollo, los sistemas de producción, la innovación tecnológica y las políticas alimentarias; y finalmente, se presenta una evaluación crítica de la situación estructural del país al 2025, identificando los desafíos estratégicos hacia el 2050.

Se parte de la premisa de que los modelos de producción y los sistemas tecnológicos no son entidades neutras, sino expresiones históricas y funcionales de las relaciones desiguales en la distribución de la tierra, el conocimiento y el poder en el agro boliviano. Por ello, el análisis propuesto articula tres dimensiones que están tratadas de manera integrada: la *evolución estructural de los sistemas productivos*, los *cambios institucionales y tecnológicos* en la investigación e innovación agropecuaria, y los *impactos diferenciados en la seguridad y la soberanía alimentaria del país*.

En términos conceptuales, el “modelo de desarrollo agropecuario” hace referencia a los enfoques teóricos y normativos que han orientado la organización y priorización de ciertos sectores, tecnologías y formas de producción. El “sistema de producción”, en cambio, alude a las configuraciones concretas de actores, medios de producción, tecnología, recursos naturales, relaciones laborales y prácticas territoriales que, históricamente, han materializado estos modelos. El artículo propone analizar cómo ambos conceptos han evolucionado y se han entrelazado con las trayectorias de innovación tecnológica y las políticas alimentarias impulsadas por distintos regímenes.

Desde un enfoque teórico que combina perspectivas intencionales (para comprender las acciones políticas desde las intenciones históricas de actores e instituciones), históricas (para rastrear las transformaciones estructurales en el tiempo) y generativas (para identificar los procesos de producción profunda de los fenómenos actuales), este texto busca aportar a una comprensión integral, crítica y propositiva del agro boliviano.

I. La estructura agraria como matriz de desigualdad (1825-2025)

El sistema agroproductivo en el orden colonial (hasta 1825)

Encomienda y control territorial

La colonización española transformó radicalmente las formas de acceso, uso y control de la tierra en los Andes. La encomienda, principal institución de

dominación temprana, no otorgaba propiedad territorial, sino derechos sobre la fuerza de trabajo indígena, subordinando la economía agrícola a un modelo extractivo centrado en la minería (Quijano, 2000; Platt, 1982; Larson, 1992). Posteriormente, la merced real permitió la concesión de tierras a encomenderos, órdenes religiosas y élites criollas, consolidando una apropiación territorial superpuesta sobre los espacios comunales indígenas, muchas veces sin reconocimiento legal (Urioste, 1988). Aunque existieron títulos coloniales otorgados a pueblos de indios, el poder colonial mantuvo la ficción jurídica de que toda tierra no adjudicada pertenecía a la corona, lo que legitimó el despojo posterior. Así, la colonia impuso una matriz estructural de desposesión, donde el derecho colectivo fue negado, la tierra fue jerarquizada en función de la raza y del estatus social, y la producción quedó subordinada a intereses fiscales y extractivos del imperio.

Tributo indígena, latifundio y subordinación territorial

El tributo indígena se convirtió en un eje central del orden colonial, tanto como fuente fiscal como mecanismo de control social. Los pueblos originarios eran obligados a entregar parte de su producción o prestar servicios personales bajo regímenes de servidumbre (Mesa, 2003; Soux, 1999). Paralelamente, la noción de subutilización legitimó el despojo¹ de tierras comunales, redefinidas como propiedad privada adjudicada por merced real (Díaz, 2011). Se institucionalizó así un régimen de exclusión en el que la tierra se convirtió en mercancía dentro de un sistema social profundamente desigual.

Transición hacia la independencia

Entre 1800 y 1825, el orden colonial entró en una crisis estructural profunda. A nivel interno, se agudizaron las contradicciones acumuladas por siglos: el tributo indígena, la mita minera, la concentración de tierras y la exclusión política de las poblaciones originarias minaban la legitimidad del virreinato. A nivel geopolítico, la invasión napoleónica a España en 1808 y la captura de Fernando VII provocaron un vacío de soberanía en la metrópoli, lo que abrió un nuevo escenario de disputas entre las élites locales y la autoridad imperial (Rivera Cusicanqui, 2010).

Las rebeliones indígenas del siglo XVIII –como las lideradas por Túpac Amaru II y Túpac Katari–, junto con los levantamientos urbanos de 1809 en Chuquisaca y

1 El término “despojo” se utiliza aquí para referirse a procesos históricos de supresión legal del derecho colectivo indígena sobre la tierra, articulados al avance del régimen liberal de propiedad. Esta lectura ha sido desarrollada en Bolivia por autores como Rivera Cusicanqui (2010), Platt (1982) y Regalsky (2011), y se vincula al concepto de desposesión legal en contextos coloniales y poscoloniales, tal como lo plantea Quijano (2000).

La Paz, anunciaron el agotamiento del orden colonial. Estas insurrecciones, además de expresar un rechazo al tributo y al poder virreinal, reivindicaban el territorio, la representación política y la autonomía comunal (Platt, 1982; Gotkowitz, 2007). En el plano económico, el agotamiento fiscal del régimen y la sobreexplotación minera generaron mayores cargas sobre las comunidades indígenas, reforzando las tensiones agrarias en un contexto de inestabilidad regional.

La transición hacia la independencia, por tanto, no fue un tránsito lineal hacia un nuevo orden agrario, sino una fase de disputa por el poder político, fiscal y territorial, en la que las demandas de transformación estructural del agro indígena quedaron subordinadas a los intereses de las élites criollas emergentes. Las formas comunales de tenencia, el acceso a los recursos productivos y la autonomía local no fueron parte del nuevo pacto en gestación, lo que anticipaba una continuidad problemática tras la ruptura formal con España.

Tecnologías, cultivos y transformaciones productivas durante la colonia

La introducción de nuevos cultivos, especies ganaderas y tecnologías de producción por parte de los colonizadores españoles a partir del siglo XVI tuvo un impacto profundo y duradero en los sistemas agropecuarios de la región andina y de las tierras bajas. Esta transformación tecnológica es crucial para comprender las reconfiguraciones estructurales que marcaron la evolución de la estructura agraria colonial y sus efectos sobre las formas de producción, trabajo y tenencia de la tierra.

Mientras las sociedades indígenas en el Altiplano y los Valles practicaban una agricultura adaptada a la diversidad ecológica, con técnicas sofisticadas como la rotación de cultivos en terrazas, el manejo de suelos y agua, y el uso de abonos naturales, los colonizadores introdujeron un nuevo paquete productivo: *cultivos exógenos*, especies animales foráneas y tecnologías metálicas que alteraron profundamente el uso de los ecosistemas y las relaciones sociales.

En el periodo precolonial, la expresión más relevante de la estructura agraria fue la forma de organización territorial y el acceso colectivo a recursos estratégicos, basada en la tenencia comunal integrada a una racionalidad ecológica y política propia. El sistema de pisos ecológicos, también conocido como “verticalidad ecológica”, permitía aprovechar distintos microclimas en altitud, y se expresaba de dos maneras (Murra, 1975)²:

1. *Verticalidad continua o local*: distribución de parcelas agrícolas en distintos pisos altitudinales dentro de un mismo entorno geográfico.

2 Esta explicación también ha sido desarrollada en el artículo “La estructura agraria y el problema de la tierra en Bolivia: continuidad de la subordinación y transformación del conflicto”, elaborado por Velásquez y Albarracín (2025), como parte de una línea de investigación complementaria pero independiente.

2. *Verticalidad discontinua o de archipiélagos ecológicos*: comunidades que controlaban y gestionaban territorios no contiguos a lo largo de grandes distancias, desde el altiplano hasta tierras bajas o regiones costeras, mediante enclaves estratégicos.

Este modelo fue conceptualizado como “archipiélago andino” por John V. Murra bajo la idea de “verticalidad controlada”, y fue posteriormente desarrollado por autores como Eric Vanhaute y Xavier Albó. Esta organización no era meramente económica: articulaba una cosmología relacional, una estructura política comunitaria (*ayllu*), y un régimen de trabajo basado en la reciprocidad (*ayni, minka, mita*). Por ello, la estructura agraria precolonial no puede entenderse sin considerar su dimensión ecológica, simbólica y comunal, que fue profundamente alterada por la imposición del modelo colonial.

Entre los cambios más visibles estuvo la incorporación de cultivos como el trigo, la caña de azúcar, variedades europeas de algodón, y la expansión del cultivo del cacao, que, aunque originario de América tropical, fue adaptado y promovido para el comercio internacional. En el caso del algodón, ya cultivado en Mesoamérica y algunas zonas del continente, las variedades europeas permitieron su producción a mayor escala, consolidando una incipiente agricultura mercantilizada con destino externo (Vargas, 2010). Estas nuevas orientaciones productivas desplazaron parcialmente los cultivos nativos y reorientaron el agro hacia la lógica de exportación.

En términos tecnológicos, los colonizadores introdujeron el uso de herramientas metálicas, como el arado de hierro, así como molinos hidráulicos para la molienda de granos, y promovieron la irrigación por gravedad en las haciendas de Valles y tierras bajas. Estas innovaciones no se difundieron ampliamente entre las comunidades indígenas, pero sí permitieron aumentar la productividad en los enclaves dominados por las élites coloniales.

La ganadería también sufrió una transformación sustancial. La incorporación de caballos, vacunos, ovinos y porcinos alteró los ecosistemas locales y estableció nuevas formas de relación entre las élites terratenientes y las comunidades indígenas. Estas últimas, que tradicionalmente no gestionaban grandes rebaños, pasaron a desempeñar funciones de cuidado y manejo del ganado bajo condiciones de trabajo forzado, integradas de manera subordinada a la economía ganadera colonial. Mientras en las tierras bajas comenzó a consolidarse una ganadería extensiva orientada al mercado regional, en el Altiplano persistieron sistemas de producción basados en cultivos andinos, agricultura de subsistencia y prácticas tradicionales como el uso del guano o estiércol como fertilizante. En cambio, las tierras bajas (Amazonía, Chiquitanía, Chaco) permanecieron como territorios periféricos, con escasa articulación al modelo económico colonial dominante. No obstante, es importante señalar que incluso durante la colonia, las misiones

religiosas y algunas formas incipientes de explotación intentaron asentar prácticas productivas en estas regiones, aunque con resultados limitados.

Más allá de los cambios en cultivos o técnicas, estas transformaciones tecnológicas expresaron también una reorganización social del trabajo: el paso de un sistema comunitario de producción para el consumo interno, a un modelo de producción mercantilizado, centrado en el excedente, la tributación y la exportación. Este cambio estructural no fue únicamente técnico: fue parte de un proceso de subordinación y desarticulación de los sistemas productivos indígenas, al servicio de un proyecto colonial extractivo.

Cuadro 1. Cuadro Comparativo: Modificaciones en los Sistemas de Producción Agrícola y Ganadero por la Introducción de Nuevas Tecnologías y Cultivos

Aspecto	Antes de la Colonización (Sistemas Indígenas)	Después de la Colonización (Impacto de los Colonizadores)
Cultivos Principales	Maíz, papa, quinua, cañahua, oca, tarwi, frutales andinos.	Trigo, cebada, caña de azúcar, vid, introducción y expansión del cacao y variedades europeas de algodón.
Ganado	Camélidos: llamas, alpacas (carne, lana, transporte).	Introducción de vacas, ovejas, cerdos y caballos; inicio de prácticas ganaderas de base europea.
Tecnología de Producción	Herramientas de madera o piedra, terrazas andinas, manejo ecológico de suelos.	Incorporación limitada de herramientas metálicas (como arados simples); sin mecanización ni insumos químicos.
Técnicas de Irrigación	Sistemas hidráulicos prehispánicos adaptados a pisos ecológicos, con canales comunitarios.	Extensión de técnicas europeas en sistemas de riego y molinos de agua en haciendas coloniales.
Organización del Trabajo	Trabajo comunal (ayni, minka), reciprocidad, redistribución.	Trabajo forzado (mita, encomienda), servidumbre en haciendas; disolución de formas colectivas.
Producción Comercial	Producción de subsistencia, excedente para trueque regional.	Producción orientada al abastecimiento de minas, tributo y exportación colonial.
Participación Regional	Altiplano y Valles como eje del sistema agrícola indígena, con gran diversidad adaptativa.	Altiplano y Valles se consolidan como centro productivo del sistema colonial; tierras bajas con muy baja articulación económica, marginales salvo por misiones religiosas.
Impacto Social	Sistemas de autoridad comunal, relativa autonomía territorial.	Despojo territorial, subordinación social, exclusión política de los pueblos indígenas.
Sostenibilidad Ecológica	Manejo adaptado al entorno, conservación de suelos, agrobiodiversidad.	Introducción de monocultivos y presión sobre ecosistemas locales; pérdida parcial de prácticas sostenibles.

Fuente: Elaboración propia.

La estructura agraria en perspectiva histórica: del despojo colonial a la reconversión neoliberal de la tierra

La estructura agraria de Bolivia, tal como llega al año 2025, constituye uno de los ejes estructurales más persistentes de su matriz de desigualdad. Su evolución histórica no puede entenderse como una serie de reformas sucesivas y acumulativas,

sino como una trayectoria marcada por la continuidad de las formas de despojo legal, político y simbólico, enmarcadas en distintos regímenes de dominación territorial y productiva.

República temprana: Bolívar, Acha, Melgarejo y la Ley de Exvinculación (1874)

Tras la independencia, el nuevo Estado republicano no reconoció a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, sino como tributarios residuales (Platt, 1982; Rivera Cusicanqui, 2010).

Un antecedente revelador de esta lógica se encuentra en el Decreto de Bolívar de 1825, referido al reparto de tierras en el departamento de Santa Cruz. Aunque proponía adjudicar tierras a los “naturales del país”, lo hacía bajo una concepción individualista y funcional, subordinando la posesión al uso productivo en un plazo de un año, bajo pena de reversión. Esta exigencia anticipa –de forma precoz– la noción de función económica y social de la tierra como criterio para validar el derecho agrario. Además, el decreto revelaba una temprana mirada estratégica sobre el oriente boliviano como espacio de expansión agrícola, en contraste con las zonas mineras del occidente. Aunque la norma nunca fue plenamente aplicada, refleja con claridad la matriz estatal y productivista que guió las primeras concepciones republicanas sobre el territorio, excluyendo de manera explícita toda forma comunal de tenencia (Castro Bozo, 2000).

A lo largo del periodo 1825–1874, sin necesidad de una reforma agraria explícita, se estima que entre 15 y 25 millones de hectáreas³ fueron transferidas a manos privadas mediante mecanismos como las *composiciones de tierras, adjudicaciones de baldíos y ventas fiscales*, aplicados principalmente sobre tierras comunales sin título.¹ La Ley de Tierras Baldías (desde la década de 1850) y las composiciones de tierras facilitaron esta conversión jurídica, que se formalizaría plenamente con la Ley de Exvinculación en 1874.

La Ley de Exvinculación de 1874 –precedida por los decretos de Melgarejo (1866 y 1868) y aplicada por Frías– institucionalizó la supresión legal del derecho comunal indígena: abolió la propiedad colectiva y obligó a individualizar la tierra bajo la lógica de la propiedad liberal (Valenzuela, 2008; Soux, 1999). Se estableció así la base jurídica para el latifundismo moderno. Las comunidades fueron desestructuradas como sujeto político, reducidas a la suma de individuos

3 Esta estimación es aproximada y se basa en reconstrucciones historiográficas, ya que no existen registros sistemáticos de adjudicaciones durante este periodo. Los cálculos provienen de análisis comparativos de la expansión territorial del latifundio y del volumen de tierras incorporadas al régimen de propiedad privada antes de 1900, tomando como referencia los trabajos de Platt (1982), Urioste (1988), Tapia (2006) y Demeure (1999), entre otros. El rango de 15 a 25 millones de hectáreas busca reflejar la magnitud del proceso sin asumir una cifra exacta, dada la fragmentación y dispersión de las fuentes primarias del siglo XIX.

propietarios sin protección legal colectiva. Este momento representa un cambio institucional generativo que transforma la lógica comunal en lógica de mercado, sentando las bases del régimen de tenencia vigente hasta bien entrado el siglo XX (Demeure, 1999; Gotkowitz, 2007).

Participación indígena y consolidación del poder liberal

La supresión legal del derecho colectivo no eliminó las resistencias indígenas. Durante las últimas décadas del siglo XIX, numerosos pueblos originarios emprendieron acciones jurídicas, comunitarias y también armadas para defender sus territorios frente al avance del latifundismo. El caso más emblemático fue la participación de sectores indígenas en la Guerra Federal (1898–1899), donde miles de comunarios del altiplano, liderados por Pablo Zárate Willka, se aliaron con el Partido Liberal en la promesa de una reconfiguración del poder y una reforma del régimen agrario. Sin embargo, tras el triunfo liberal y el traslado de la sede de gobierno a La Paz, el pacto fue roto: Zárate Willka fue perseguido, capturado y ejecutado en 1905, mientras las comunidades aliadas sufrieron represalias y despojos adicionales (Platt, 1982; Rivera Cusicanqui, 2010; Bouysse-Cassagne, 1991).

Transición agraria y emergencia campesina (1930–1952)

Entre finales del siglo XIX y mediados del XX, el modelo agrario basado en el latifundio y la subordinación indígena comenzó a enfrentar una creciente deslegitimación social y política. La Guerra del Chaco (1932–1935) se convirtió en un acontecimiento bisagra. Miles de indígenas fueron reclutados y movilizados al frente bélico, abandonando sus comunidades sin garantías de retorno ni apoyo estatal. El conflicto coincidió con una grave sequía y un periodo de desabastecimiento alimentario, que deterioraron aún más la producción agraria. La combinación de guerra, crisis climática, el abandono de tierras y ausencia de políticas públicas provocó una caída sustantiva de la producción agraria nacional, donde se abandonaron cultivos y se alteraron las redes de abastecimiento rural y urbano, deteriorando las ya frágiles condiciones de seguridad alimentaria. Esta situación agudizó la percepción de que el modelo agroalimentario –centrado en latifundios subutilizados y comunidades excluidas– ya no garantizaba ni sostenibilidad ni seguridad alimentaria, lo que alimentó las demandas de cambio estructural en el agro.

Esta experiencia alimentó las corrientes nacionalistas y populistas que cuestionaban la hegemonía de las élites minero-terratenientes (Klein, 2011). Durante el gobierno de Gualberto Villarroel (1943–1946), se impulsaron medidas simbólicas importantes, como el reconocimiento de sindicatos agrarios y congresos indígenas, así como la promesa de abolir el pongueaje, aunque sin implementación

efectiva. Estos procesos articularon una nueva subjetividad campesina que, en alianza con sectores populares urbanos, daría lugar a la Revolución Nacional de 1952. La Reforma Agraria de 1953, por tanto, no surgió del vacío, sino como resultado acumulado de décadas de exclusión, movilización y ruptura del orden oligárquico liberal.

Reforma Agraria de 1953: redistribución sin transformación

La Revolución Nacional de 1952 y el Decreto de Reforma Agraria de 1953 marcaron un quiebre político, pero no una transformación estructural del modelo agroproductivo boliviano. Aunque se abolió el pongueaje y se procedió a la redistribución de tierras, esta no estuvo acompañada por condiciones equitativas de acceso a tecnología, financiamiento o asistencia técnica (Antezana, 2007).

En el altiplano y los valles, la reforma derivó en un minifundismo precario: la mayoría de las unidades productivas resultantes no superaban las cinco hectáreas, superficie insuficiente para una reproducción campesina sustentable. En contraste, el oriente boliviano fue objeto de un proceso de colonización impulsado por el Instituto Nacional de Colonización (INC) y el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), que otorgaron grandes extensiones de tierras –frecuentemente habitadas por pueblos indígenas– a colonos, empresarios nacionales y grupos extranjeros, consolidando así la base territorial del futuro bloque agroempresarial cruceño (Viceministerio de Tierras, 2007a).

Aunque el principio rector de la reforma fue “la tierra es de quien la trabaja”, su implementación respondió a una lógica desarrollista de corte liberal, que promovió la individualización de la propiedad y consideró a las formas comunales como un obstáculo al progreso (Paz, 2007; Rivera Cusicanqui, 2010). La reforma fortaleció la sindicalización campesina como nuevo mecanismo de representación, subordinando las estructuras originarias a marcos político-partidarios.

La estructura agraria dual resultante fue profundamente desigual: en 1984, el 68% de las unidades agropecuarias poseía apenas el 1.5% de la superficie cultivable, mientras que el 4% restante controlaba más del 90% de la tierra (Paz, 2007). Esta asimetría se reflejó también en la política crediticia: entre 1952 y 1985, el departamento de Santa Cruz recibió el 83% de los créditos agrícolas y más del 50% del financiamiento del Banco Agrícola de Bolivia, profundizando la marginalización productiva del occidente campesino (Viceministerio de Tierras, 2007a).

Ley INRA de 1996: reconocimiento parcial y formalización funcional

La aprobación de la Ley INRA en 1996 significó un avance en el reconocimiento de derechos territoriales indígenas (TCO), pero dentro de un esquema funcional a la legalización del mercado de tierras y a la inversión agroempresarial. La titulación fue utilizada también para formalizar posesiones y extender el marco

jurídico del latifundio. Si bien se reconocieron derechos colectivos, estos quedaron subordinados al principio de función económico-social (FES), que en la práctica fue más flexible para los grandes propietarios que para las comunidades.

En este contexto, la Ley INRA puede entenderse como una forma de “reconocimiento parcial y formalización funcional”, en tanto combinó avances simbólicos en el plano de los derechos indígenas con la continuidad de una lógica de mercado que favoreció a los actores de mayor capacidad económica e institucional. Lejos de corregir la desigualdad estructural, el proceso de saneamiento y titulación iniciado en 1996 consolidó un nuevo ciclo de concentración territorial, esta vez legitimado por el aparato estatal.

La Ley N.º 3545 de 2006 y el pacto agroempresarial de 2015

La promulgación de la Ley N.º 3545 de Reconducción de la Reforma Agraria en 2006 representó una tentativa del gobierno de Evo Morales por reactivar la redistribución de tierras y revertir la concentración agraria heredada. Esta ley modificó aspectos clave de la Ley INRA de 1996, y se orientó a tres grandes objetivos: 1) transformar la desigual estructura agraria y extinguir el latifundio improductivo; 2) dotar de tierras fiscales a comunidades indígenas y nuevos asentamientos humanos; y 3) avanzar en la titulación colectiva de Tierras Comunitarias de Origen (TCO).

Entre 2006 y 2009, el proceso mostró un avance significativo: se titularon más de 7.5 millones de hectáreas a favor de aproximadamente 130 TCO, beneficiando a comunidades de tierras bajas y altiplano. Sin embargo, este impulso sufrió un quiebre estructural tras el conflicto por el TIPNIS en 2011, cuando se evidenció una ruptura entre el gobierno y los pueblos indígenas. A partir de entonces, el proceso de titulación se desaceleró, y se gestó un viraje político estratégico hacia los sectores agroempresariales del oriente boliviano.

Este giro se consolidó en la Cumbre Agropecuaria “Sembrando Bolivia” de 2015, que marcó un punto de inflexión simbólico y material. En dicha cumbre, el gobierno selló un pacto con los grandes empresarios agrícolas que incluyó medidas como la expansión de la frontera agrícola, la flexibilización de la Función Económico-Social (FES), la autorización del uso de semillas transgénicas, y la legalización de prácticas como la quema controlada y la deforestación con fines productivos.

Según Fundación Tierra (2020), este proceso evidencia la claudicación del gobierno ante los intereses de los sectores concentrados, la crisis del modelo comunitario originario, y la pérdida de horizonte estratégico en la política agraria estatal. El balance estructural del periodo muestra que, pese al discurso refundacional, no se logró romper la matriz de concentración y desigualdad, y más bien se produjo una reconfiguración funcional del poder territorial en favor de las élites agroempresariales.

Evaluación estructural (1825-2025): concentración, captura simbólica y persistencia dual

Este recorrido histórico, nos muestra que, a lo largo de dos siglos, Bolivia no logró consolidar una reforma agraria estructural. Las sucesivas transformaciones normativas –desde la supresión del derecho colectivo en 1874, hasta la reconducción agraria de 2006– actuaron más como dispositivos de reconfiguración del poder que como procesos de democratización del acceso y control sobre la tierra.

Lo que emerge con fuerza al 2025 es una estructura agraria marcada por tres procesos complementarios:

- La *persistencia de la desigualdad* en el acceso a tierra productiva, más allá de los reconocimientos formales.
- La *convergencia entre legalización y concentración*, que convirtió al Estado en garante funcional del mercado de tierras.
- La *captura institucional y simbólica del discurso territorial*, donde la narrativa de derechos colectivos ha sido utilizada para legitimar políticas funcionales al capital agroindustrial.

Esta trayectoria no solo reproduce la histórica dualidad territorial –minifundio campesino y concentración agroempresarial–, sino que invisibiliza las demandas estructurales por un nuevo pacto territorial fundado en justicia agraria, sostenibilidad ecológica y soberanía comunitaria.

Como cierre de este recorrido histórico, a continuación, se sintetizan los principales hitos jurídicos y políticos que han estructurado la tenencia de la tierra en Bolivia entre la colonia y el Bicentenario. Esta línea de tiempo crítica no se limita a registrar hechos normativos, sino que identifica las implicaciones estructurales de cada momento, permitiendo visualizar cómo, pese a los cambios discursivos y legales, se ha mantenido un patrón de concentración, subordinación y funcionalidad desigual.

Cuadro 2. Línea de tiempo crítica de la estructura agraria boliviana

Período	Hito Legal/Político	Características del Modelo	Implicación estructural
Colonia	Encomienda y tributo indígena	Coexistencia forzada de lo comunal bajo subordinación fiscal	Base del despojo funcional: tolerancia instrumental del derecho colectivo
1866–1874	Decretos de Melgarejo y Ley de Exvinculación	Individualización forzada de tierras, supresión jurídica del ayllu	Fundación legal del latifundio moderno y exclusión del sujeto colectivo
1953	Reforma Agraria	Redistribución parcial sin transformación productiva	Consolidación del minifundio campesino y subordinación al agro empresarial
1996	Ley INRA	Reconocimiento parcial de TCO y legalización del mercado de tierras	Formalización funcional del latifundio y ambigüedad en la FES
2006	Ley 3545 de Reconducción	Reactivación del saneamiento territorial con orientación dual	Avance inicial seguido de captura simbólica y funcional
2015	Cumbre agroempresarial	Alianza Estado-agroindustria, expansión transgénica y territorial	Legitima un nuevo ciclo de concentración bajo discurso productivo

Fuente: Elaboración propia.

II. Trayectorias del agro boliviano: modelos, producción, innovación y alimentación

Modelos de desarrollo agropecuario: entre la planificación fragmentada y el dominio agroempresarial

Un modelo de desarrollo agropecuario representa una configuración histórica del sector rural que define quién produce, qué se produce, para quién se produce, y bajo qué condiciones técnicas, normativas y territoriales. A diferencia de los sistemas de producción, que describen formas concretas de organizar el trabajo y los recursos en el campo, los modelos expresan una visión estructural del desarrollo agrario, articulada por el Estado y por las relaciones de poder vigentes en cada periodo.

Cada modelo se basa en fuentes de crecimiento diferenciadas –expansión territorial, sustitución de importaciones, uso de insumos industriales, innovación institucional, aprovechamiento de los recursos naturales y la biodiversidad– y se traduce en arreglos productivos funcionales a determinadas coaliciones sociales y territoriales. En Bolivia, estos modelos no han sido secuenciales ni coherentes, sino superpuestos, contradictorios y muchas veces fallidos como estrategia de Estado, lo que explica la persistencia de estructuras agrarias excluyentes y la ausencia de una política agropecuaria integral, sostenible e inclusiva.

Modelos históricos y fuentes de crecimiento (1825-1950)

El modelo productivo colonial no fue agrícola en sentido moderno, sino tributario-extractivo. Lo agrícola estuvo subordinado a la economía minera. Las comunidades indígenas no desaparecen, pero son incorporadas forzosamente a un orden impuesto de producción y fiscalidad, cuya racionalidad no era ni alimentar al reino ni mejorar rendimientos, sino sostener al Estado colonial.

Durante más de un siglo, Bolivia no estructuró un modelo de desarrollo agropecuario en sentido técnico ni institucional. Entre 1825 y 1950, el agro boliviano fue funcional al modelo primario exportador, articulado alrededor de la minería, y cumplió una función subordinada de abasto alimentario y control territorial. Los intentos estatales de estructurar un modelo agropecuario han oscilado entre el *laissez-faire* liberal, la planificación externa, la redistribución parcial y la subordinación a intereses empresariales, sin lograr configurar una estrategia de desarrollo integral, equitativa y sustentable.

El modelo liberal-oligárquico se sustentó en la transformación jurídica e institucional de las tierras comunales en propiedad privada, legitimó y profundizó la expansión de las haciendas mediante normas como los decretos de Melgarejo (1866, 1868) y la Ley de Exvinculación de 1874. Este marco abolió los derechos colectivos sobre la tierra, prohibió el uso legal de los términos “ayllu” y

“comunidad”, y estableció la propiedad individual como única forma reconocida por el Estado (Valenzuela, 2008; Soux, 1999). Como sostiene Gotkowitz (2007), esta legislación no solo desestructuró las formas de tenencia comunal, sino que reconfiguró el orden territorial bajo una lógica de mercado, consolidando la hacienda como núcleo productivo dominante.

El resultado fue la expansión de un régimen latifundista basado en la servidumbre y la privación territorial de las comunidades indígenas. La tierra, antes concebida como bien colectivo, fue mercantilizada y redistribuida en función de las alianzas político-económicas del Estado liberal. Según el Viceministerio de Tierras (2007), hacia fines del siglo XIX, más del 70% de las tierras con valor productivo estaban bajo control de hacendados privados, mientras que las comunidades indígenas fueron reducidas a espacios marginales o precarizadas como mano de obra.

Recién hacia la década de 1940, bajo la influencia de la cooperación estadounidense en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, se impulsó el primer intento de planificación sectorial con el Plan Bohan (1942). Este propuso diversificar la producción, colonizar el oriente, sustituir importaciones y abastecer el mercado interno (Bohan, 1942). Sin embargo, su implementación fue limitada y ajena a la realidad campesina, al centrarse en una visión tecnocrática, dependiente y orientada a enclaves estratégicos.

Del Plan Bohan al agroextractivismo híbrido: hegemonía agroempresarial y alternativas bloqueadas (1950-2025)

El primer intento de estructurar un modelo nacional de desarrollo agropecuario surgió con el Plan Bohan (1942), promovido por la cooperación estadounidense. Este proponía diversificar la producción, sustituir importaciones y colonizar el oriente para abastecer al mercado interno (Bohan, 1942). Aunque pionero, fue una estrategia exógena y tecnocrática, sin vínculo con las realidades productivas del campesinado indígena, y anticipó la posterior orientación agroindustrial.

Durante las décadas siguientes, Bolivia transitó por distintos modelos de modernización productiva: desde la difusión tecnológica hasta la Revolución Verde, con el uso de fertilizantes, semillas híbridas, mecanización y asistencia técnica, dirigidos a actores con capacidad de absorción. A esto se sumaron, desde los años 90, las reformas neoliberales que consolidaron la lógica de mercado, el retiro del Estado, y la liberalización de precios. Este conjunto de procesos amplió la brecha tecnológica, concentró capital y conocimiento, y subordinó la agricultura familiar a un entorno de exclusión estructural (Albarracín, 2015; Viceministerio de Tierras, 2007a).

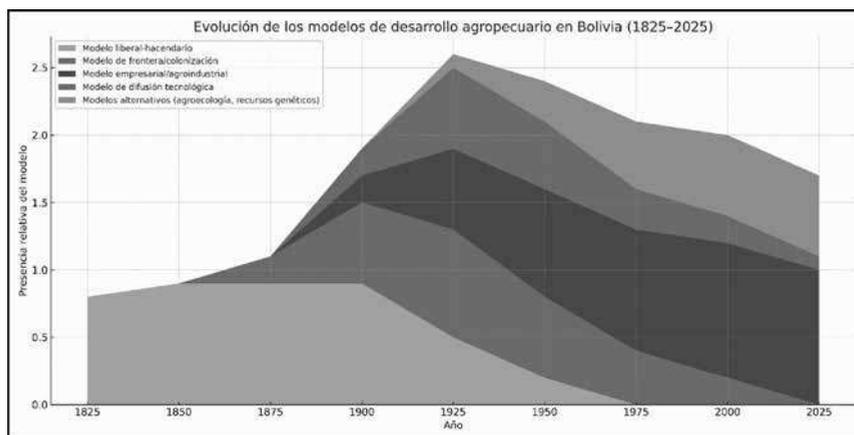
Desde 2006, el discurso oficial incorporó principios como la agroecología, el desarrollo sostenible y la soberanía alimentaria. La Ley 3525 de Producción Agropecuaria Ecológica (2006) representó un hito normativo, pero no se tradujo en políticas públicas consistentes: faltó institucionalidad técnica, financiamiento

y programas de innovación inclusiva (Fundación Tierra, 2013). Como resultado, las alternativas quedaron confinadas a espacios territoriales dispersos y sin capacidad estructurante.

En la práctica, la planificación estatal mantuvo su funcionalidad hacia el agroexportador, reproduciendo las brechas estructurales de acceso a tierra, conocimiento y tecnología. La agricultura familiar fue reconocida como sujeto simbólico, pero no estratégico. La innovación se concentró en sectores empresariales con capital, mientras que el Estado actuó más como facilitador de alianzas desiguales que como arquitecto de una política agropecuaria integral.

A lo largo de su historia, Bolivia no transitó por modelos agropecuarios de forma lineal ni acumulativa, llega a su Bicentenario con un modelo agropecuario híbrido y contradictorio: altamente dependiente del modelo agroindustrial de los *commodities*, con marcos normativos progresistas no implementados. El siguiente gráfico muestra su presencia relativa a lo largo del tiempo, identificando momentos de emergencia, consolidación y declive, según su influencia institucional, territorial y discursiva.

Gráfico 1. Evolución de los modelos de desarrollo agropecuario en Bolivia (1825-2025)



Fuente: Elaboración propia en base al análisis histórico del artículo.

Cuadro 3. Modelos de desarrollo agropecuario en Bolivia (1825-2025)

Modelo	Fuente principal de crecimiento	Periodo de hegemonía	Rol del Estado	Resultado estructural
Liberal-hacendatario	Expropiación de tierras comunales, servidumbre, propiedad privada	1825-1950	Legalizador del orden territorial y del régimen de hacienda	Exclusión indígena, baja productividad, concentración sin planificación
Frontera y colonización dirigida	Tierra abundante, redistribución campesina, expansión territorial	1950-1970	Reforma Agraria, colonización estatal del oriente	Fragmentación en occidente, base del agroempresariado oriental

Modelo	Fuente principal de crecimiento	Periodo de hegemonía	Rol del Estado	Resultado estructural
Conservacionista-tradicional	Fertilidad natural, técnicas ancestrales, uso comunal	1950-1980	Reconocimiento pasivo, sin apoyo técnico	Mantenimiento de prácticas locales, pero sin sostenibilidad frente a la demanda
Impacto urbano-industrial	Cercanía a mercados, transporte, urbanización creciente	1960-1980	Infraestructura selectiva para abastecimiento urbano	Enfoque funcional al consumo urbano-industrial, sin transformación del agro
Difusión tecnológica	Paquetes productivos, crédito, asistencia técnica	1970-1990	Transferencia fragmentada y dependiente de cooperación	Productividad desigual, exclusión del campesinado sin capacidad de absorción
Revolución Verde / insumos de alto rendimiento	Fertilizantes, maquinaria, semillas híbridas	1980-2000	Retiro del Estado, liberalización de insumos	Aumento de rendimiento, exclusión estructural y dependencia externa
Innovación inducida (liberal)	Capital privado, conocimiento aplicado, tecnología empresarial	1990-2025	Incentivos indirectos, institucionalidad dual	Concentración de capacidades y beneficios en sectores empresariales
Agroindustrial de los commodities	Escala, biotecnología, tierra barata, exportación	2000-2025	Alianzas con élites agroempresariales, normativas flexibles	Consolidación del agronegocio, extractivismo, retroceso soberano
Modelos alternativos (agroecología, recursos genéticos)	Conocimiento local, biodiversidad, redes territoriales	Dispersos (2000-2025)	Reconocimiento simbólico sin estructuración real	Potencial bloqueado, sin inversión pública ni institucionalidad

Fuente: Elaboración propia.

Sistemas de producción agropecuaria en Bolivia: diversidad estructural y funcionalidad subordinada

En contraste con los modelos de desarrollo agropecuario promovidos desde el Estado, los sistemas de producción agropecuaria son la expresión concreta de cómo distintos actores producen, gestionan y reproducen su actividad en el territorio, bajo condiciones ecológicas, tecnológicas, institucionales y sociales específicas. Mientras los modelos definen principios normativos, estructuras de incentivos y orientaciones productivas, los sistemas reflejan configuraciones prácticas, históricas y territoriales heterogéneas. No son neutros ni homogéneos: expresan la estructura agraria, las relaciones de poder y el acceso diferencial a factores como tierra, agua, crédito, asistencia técnica y conocimiento.

En el periodo colonial, los sistemas verticales y archipelágicos de los Andes no fueron simplemente reemplazados, sino subordinados y desestructurados por una lógica colonial que no comprendía –ni le interesaba comprender– la racionalidad agroecológica indígena. Las haciendas impusieron un sistema improductivo desde el punto de vista alimentario, pero funcional a la acumulación colonial y a la dominación social

Desde 1825 hasta 2025, Bolivia ha vivido una diferenciación creciente de sus sistemas agropecuarios, determinada por ciclos de exclusión estructural, modernización selectiva y reconocimiento simbólico sin inclusión efectiva. En la etapa republicana temprana (1825-1953), predominó una subordinación funcional del campesinado y de las comunidades indígenas al régimen hacendal, sin políticas de transformación productiva. El Estado organizó el agro más como espacio de control fiscal y social que como base para el desarrollo nacional (Platt, 1982; Demeure, 1999).

Con la Reforma Agraria de 1953 y la colonización del oriente, emergieron nuevas formas de producción familiar y comunitaria, especialmente en el occidente, junto a grandes emprendimientos agroempresariales en tierras bajas. Sin embargo, esta expansión del acceso a la tierra no fue acompañada por políticas diferenciadas de fomento técnico-productivo. Desde la década de 1970, el esfuerzo estatal se concentró en fortalecer sistemas empresariales tecnificados en zonas estratégicas, desplazando progresivamente a la base campesina. Las reformas neoliberales de los años noventa y las alianzas políticas posteriores con el bloque agroempresarial profundizaron esta reconfiguración. El campesinado quedó integrado solo de manera instrumental en programas compensatorios o asistencialistas, sin acceso efectivo a bienes públicos estratégicos ni a procesos estructurales de innovación (Paz Ballivián, 2007; Fundación Tierra, 2015).

Bolivia llega al año 2025 con una diversidad significativa de sistemas de producción, producto de la coexistencia de múltiples racionalidades productivas. Esta heterogeneidad, sin embargo, no ha sido reconocida ni potenciada como una riqueza estructurante. Por el contrario, ha sido subordinada a la lógica del agonegocio y la producción para la exportación. Como resultado, se ha consolidado una funcionalidad jerarquizada, donde algunos sistemas reciben apoyo intensivo del Estado y otros operan en condiciones de exclusión estructural.

Podemos identificar al menos *cuatro grandes configuraciones de sistemas* de producción agropecuaria vigentes hacia 2025:

1. *Agricultura familiar campesina e indígena*: incluye desde sistemas de autosubsistencia en zonas andinas y amazónicas, hasta unidades en transición hacia mercados locales. Se caracteriza por su base comunitaria, uso intensivo de trabajo familiar, conocimientos tradicionales y adaptación al entorno ecológico. A pesar de su rol en la producción de alimentos y conservación de agrobiodiversidad, ha sido excluida del acceso sistemático a tecnología, financiamiento e innovación (Altieri y Toledo, 2011).
2. *Agricultura intensiva de pequeña y mediana escala*: concentrada en los valles interandinos y áreas de transición, con cierto nivel de capitalización, tecnología convencional, y vinculación a cadenas de valor. Su consolidación ha sido más resultado del esfuerzo privado que de políticas públicas estructurantes.
3. *Agroindustria extensiva de commodities*: dominante en la región oriental, centrada en monocultivos como la soya, caña y sorgo. Se apoya en tecnologías

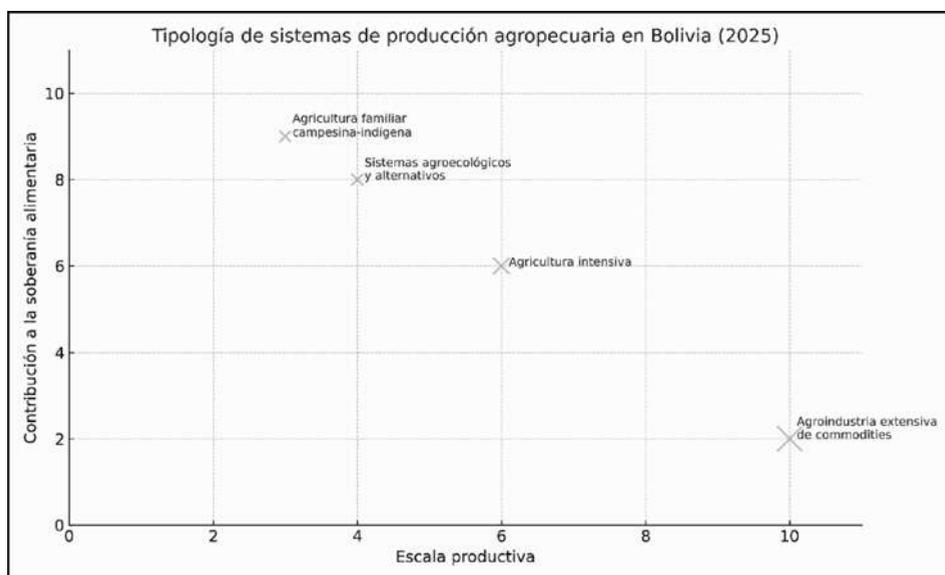
avanzadas, transgénicos y capital concentrado. Este sistema ha sido el principal receptor de incentivos estatales, favores normativos e infraestructura, convirtiéndose en el bloque hegemónico del agro boliviano contemporáneo (Albarracín, 2015).

4. *Sistemas agroecológicos y productivos alternativos*: impulsados por organizaciones sociales, redes territoriales, ONG y algunos gobiernos subnacionales. Aunque contribuyen a la resiliencia y diversificación, su impacto ha sido limitado por la falta de políticas públicas sostenidas que los integren como parte estructural del modelo nacional (Fundación Tierra, 2013).

Esta coexistencia de sistemas no ha derivado en una convergencia articulada ni en planificación integrada. Por el contrario, expresa una estructura conflictiva, funcionalmente subordinada y estratégicamente desequilibrada, donde los sistemas que priorizan la soberanía alimentaria, la sostenibilidad y la equidad han sido sistemáticamente desplazados por aquellos centrados en la rentabilidad, la escala y la exportación.

A 2025, Bolivia mantiene una matriz agroproductiva funcionalmente dual: por un lado, un sector agroindustrial dominante, articulado a cadenas globales y sostenido por el Estado; por otro, una base campesino-indígena desestructurada, empobrecida y sin mecanismos reales de escalamiento tecnológico ni inclusión comercial. La modernización fue selectiva, la innovación excluyente y la equidad territorial aún una deuda pendiente.

Gráfico 2. Tipología de sistemas de producción agropecuaria en Bolivia (2025)



Fuente: Elaboración propia.

Este recorrido histórico demuestra que las desigualdades entre sistemas no son un rezago técnico ni una falla coyuntural, sino una construcción estructural prolongada, sostenida por decisiones de política pública y pactos institucionales. La coexistencia actual refleja múltiples exclusiones acumuladas, más que una estrategia de valorización de la diversidad productiva nacional.

El gráfico 2 sintetiza gráficamente esta jerarquización, cruzando tres dimensiones clave: *escala productiva*, *nivel de apoyo estatal* y *aporte estructural* para el desarrollo rural diversificado.

Cuadro 4. Resumen de sistemas de producción agropecuaria en Bolivia (2025)

Sistema de Producción	Base Productiva	Acceso a Bienes Públicos	Aporte Estructural
Agricultura familiar campesina e indígena	Trabajo familiar, prácticas tradicionales, diversidad ecológica	Limitado o inexistente (crédito, asistencia técnica, tecnología)	Alimentos básicos, resiliencia ecológica y territorial
Agricultura intensiva de pequeña y mediana escala	Capital medio, tecnología convencional, vinculación a mercados	Parcial, depende de iniciativa privada	Producción para mercados nacionales, empleo rural
Agroindustria extensiva de commodities	Monocultivos, biotecnología, capital intensivo	Alto (infraestructura, normativas, incentivos)	Exportación, ingresos fiscales, presión sobre recursos
Sistemas agroecológicos y productivos alternativos	Diversidad biológica, conocimientos locales, redes territoriales	Bajo, sin reconocimiento estructural estatal	Sostenibilidad, diversificación, adaptación climática

Fuente: Elaboración propia.

Innovación agropecuaria en Bolivia: ciclos fallidos, dependencia tecnológica y promesa postergada

De la transferencia colonial al vacío institucional (1825-1953)

Durante el largo ciclo inicial de la república, Bolivia no construyó una institucionalidad propia en materia de innovación agropecuaria. Por el contrario, heredó un patrón de transferencia vertical de tecnologías que respondía a intereses coloniales: la producción agrícola estaba subordinada a la provisión de alimentos para centros mineros y urbanos, y no al desarrollo de capacidades locales ni al fomento de la autosuficiencia tecnológica (Demeure, 1999; Platt, 1982).

Entre 1825 y 1953, el Estado operó bajo un régimen liberal que desestimaba el rol público en la investigación agrícola. En lugar de promover capacidades endógenas, la orientación agraria fue determinada por actores privados, misiones extranjeras y dinámicas regionales fragmentadas. La agricultura campesina indígena quedó completamente al margen de los procesos de modernización técnica, considerada tradicional y no rentable, sin acceso a experimentación, asistencia ni mejoramiento genético.

Tampoco existió en esta etapa un marco normativo o presupuestario para el fomento a la innovación. Las pocas experiencias impulsadas desde el Estado, como las granjas escuela creadas a fines del siglo XIX y las estaciones experimentales en el periodo de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), se dieron ya hacia mediados del siglo XX, y en el mejor de los casos fueron iniciativas aisladas, sin un sistema de innovación articulado a los sistemas productivos prevalentes (Albarracín, 2015).

En este contexto, la innovación agropecuaria no solo fue inexistente como política pública, sino que se consolidó un vacío institucional que sentó las bases de la dependencia tecnológica futura. Esta ausencia no fue neutral: reflejó la lógica de un modelo que excluyó históricamente a los pueblos indígenas y campesinos del acceso al conocimiento, y que consideró la tierra más como recurso extractivo que como base de un sistema productivo soberano.

La emergencia institucional: SAI, Plan Bohan y CBF (1930-1953)

El periodo de entreguerras marcó un punto de inflexión en la construcción del aparato estatal boliviano, incluyendo los primeros esbozos de una institucionalidad para la innovación agropecuaria. Aunque aún sin estructura robusta, esta etapa vio el surgimiento de programas y planes que por primera vez reconocieron la necesidad de tecnificar el agro boliviano y vincularlo a objetivos nacionales de desarrollo.

La fundación del SAI en 1948 marcó un punto de inflexión en la innovación agrícola en Bolivia. Gracias al financiamiento de EE. UU., se instalaron estaciones experimentales en diversos agroecosistemas, logrando mejoras en productividad, adopción de nuevas variedades y la introducción de prácticas ganaderas en regiones antes marginales como el Altiplano. Este modelo de extensión centrado en la transmisión unidireccional de conocimiento marcó el paradigma técnico de esa etapa. El SAI operó como una unidad técnica de experimentación agronómica, pero con una orientación claramente exógena: su enfoque privilegiaba cultivos comerciales para el mercado interno y externo, principalmente en zonas de colonización del oriente, y con criterios de eficiencia productiva basados en la agricultura de alto rendimiento (Viceministerio de Tierras, 2007a; Albarracín, 2015).

En este mismo contexto se inscribe el Plan Bohan (1942), considerado el primer intento integral de planificación del desarrollo rural en Bolivia. Formulado por la Misión Estadounidense de Asistencia Técnica encabezada por Merwin Bohan, el plan proponía una transformación del agro nacional a partir de la diversificación productiva, la colonización del oriente, la mejora de infraestructura y la tecnificación agrícola. Si bien introdujo el concepto de modernización rural, su enfoque fue claramente desarrollista, externalista y poco conectado con los sistemas de producción campesino-indígenas existentes (Bohan, 1942; Urquidi, 1950).

La tercera institución clave fue la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), creada en 1942. Aunque su papel fue más amplio (industria, infraestructura,

energía), la CBF desempeñó un rol importante en el financiamiento de proyectos agrícolas y en la creación de granjas experimentales. No obstante, sus intervenciones priorizaron el impulso a enclaves productivos en regiones específicas, como Santa Cruz y el Chapare, con énfasis en productos de exportación y colonización, sin generar una base técnica sostenible para la pequeña producción.

Estos tres hitos marcaron la transición desde el vacío institucional del siglo XIX hacia una fase inicial de intervención estatal. Sin embargo, la matriz de innovación emergente fue funcional a una lógica tecnocrática, sectorial y centralizada, que sentó las bases de una modernización excluyente. El campesinado indígena, pese a representar la mayoría productiva del país, fue nuevamente invisibilizado en las estrategias de investigación y transferencia tecnológica.

Los primeros intentos de modernización: IBTA y CIAT (1954-1990)

La etapa comprendida entre 1954 y 1990 representa el primer ciclo institucional de modernización agropecuaria impulsado por el Estado boliviano. A partir de la creación del Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA) en 1975, Bolivia buscó articular una institucionalidad pública orientada a generar tecnologías propias, adaptadas a los distintos pisos ecológicos del país. El IBTA surgió como respuesta a la limitada capacidad del Estado para acompañar técnicamente el proceso de Reforma Agraria iniciado en 1953, y como parte del esfuerzo por reducir la dependencia de asistencia externa.

Sin embargo, la capacidad del IBTA fue restringida tanto presupuestariamente como por la escasa articulación entre investigación, extensión y política agraria. Según Albarracín (2015), el instituto operó más como ejecutor de proyectos internacionales (USAID, BID, BM) que como generador de una estrategia soberana de innovación. A pesar de contar con personal calificado y centros regionales, su accionar se concentró en cultivos priorizados por la cooperación –especialmente en el altiplano y los valles– sin lograr una cobertura nacional ni una vinculación sostenida con los productores.

En paralelo, y con un enfoque regionalizado, en 1974 se creó el Centro de Investigación Agrícola Tropical (CIAT) en Santa Cruz, bajo la dirección de la entonces Corporación de Desarrollo de Santa Cruz (CORDECRUZ). Este centro tuvo un rol clave en la introducción de paquetes tecnológicos modernos (especialmente en soya, arroz y sorgo), apoyado por alianzas con el sector privado agroindustrial y con instituciones como el CIAT-CGIAR y EMBRAPA de Brasil. Su orientación, desde el inicio, fue funcional al modelo de producción de *commodities* y a las demandas del emergente bloque agroempresarial cruceño.

Durante este período, el modelo de generación tecnológica se basó en una lógica de transferencia vertical: se producían paquetes desde la investigación pública o convenios internacionales, sin incorporar los saberes locales ni generar procesos de co-innovación con actores campesinos. Esta orientación se inscribía

en el paradigma de la Revolución Verde, donde el éxito de la tecnología se medía por el incremento de rendimientos y no por su apropiación social o pertinencia territorial.

En términos institucionales, el sistema nacional de innovación agropecuaria se mantuvo fragmentado, sin una gobernanza articuladora, con múltiples iniciativas desconectadas entre sí y subordinadas a agendas externas. A fines de los años ochenta, el IBTA enfrentaba un proceso de debilitamiento operativo y falta de legitimidad social, mientras que el CIAT consolidaba su perfil técnico, pero orientado a un solo sector productivo.

El cierre del IBTA en 1997 no solo representó una crisis institucional, sino una consolidación del ideario tecnocrático de que la innovación debía estar desligada de lo público. Esta fragmentación redujo al sistema de innovación a un conjunto de proyectos aislados y promovidos desde lógicas de mercado, lo que debilitó su articulación con las necesidades territoriales y sociales. Como señalan Delgado y Escobar (2009), el sistema perdió su potencial transformador por estar subordinado a un paradigma de eficiencia económica sin base social.

La falta de un sistema nacional de innovación incluyente y territorialmente diferenciado limitó las posibilidades de democratizar el acceso al conocimiento agropecuario. Este periodo sentó las bases de una dualización institucional: una investigación aplicada para los sectores agroempresariales, y una cobertura asistencialista y marginal para la agricultura familiar campesina.

SIBTA, INIAF y la agenda inconclusa de la innovación inclusiva (1990-2025)

A partir de los años noventa, el país ingresó en una nueva etapa de institucionalización de la innovación agropecuaria, bajo el influjo de las reformas estructurales y de la cooperación internacional. El punto de inflexión fue la creación del Sistema Boliviano de Innovación Agropecuaria y Forestal (SIBTA) en el año 2001, concebido como un intento de construir un sistema nacional, articulado, descentralizado y orientado a la demanda.

El SIBTA fue diseñado con apoyo del BID y se estructuró en torno a cuatro Fundaciones Regionales de Innovación Agropecuaria (FRIAs) (Altiplano, Valles, Amazonía y Llanos), además de una unidad coordinadora nacional. Su enfoque teórico se inspiraba en el paradigma de “innovación por demanda” y pretendía superar la lógica de transferencia vertical heredada del IBTA. Sin embargo, su implementación enfrentó varias limitaciones: débil articulación institucional, baja apropiación territorial, escasa inversión pública sostenida y dependencia casi exclusiva de financiamiento externo (Albaracín, 2015; Fundación Tierra, 2013).

Este modelo competitivo excluyó enfoques no mercantilistas de innovación, reforzando una racionalidad empresarial que subordinó la investigación a las demandas del mercado externo. Se trató de un esquema que invisibilizó los saberes

locales y tradiciones de manejo territorial, negando el diálogo intercultural en la producción de conocimiento.

Uno de los principales obstáculos del SIBTA fue su enfoque tecnocrático y gerencialista, que priorizó resultados medibles en el corto plazo sobre procesos de construcción de capacidades locales. Aunque se promovió la participación de productores en la identificación de demandas, esta fue mayormente formal y funcional a las agendas de ONG o intermediarios institucionales.

Como consecuencia, las innovaciones generadas no lograron transformar estructuralmente los sistemas productivos campesinos ni generar procesos de apropiación tecnológica sostenibles.

Con la llegada del nuevo ciclo político en 2006, y el discurso del Vivir Bien, el gobierno del MAS disolvió el SIBTA y creó, en 2008, el Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF), bajo el paraguas del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. El INIAF fue concebido como entidad pública estratégica, con competencias en investigación, asistencia técnica, semilla y sanidad vegetal, y como heredero institucional del IBTA y el SIBTA.

No obstante, a lo largo de su desarrollo institucional, el INIAF tampoco logró consolidarse como pilar estructural del sistema de innovación. Su accionar se centró en la regulación de semillas y bioseguridad, más que en el fomento a la innovación inclusiva y a la investigación pública aplicada. El presupuesto destinado a I+D agropecuario se mantuvo por debajo del 0.2% del PIB agropecuario, muy por debajo del promedio regional (IICA, 2020).

Además, el INIAF enfrentó tensiones estructurales entre la promoción de semillas nativas y campesinas y el aval técnico-jurídico a los cultivos transgénicos impulsados por el sector agroindustrial. Esta ambivalencia debilitó su credibilidad frente a las organizaciones sociales y su capacidad de articular redes territoriales de innovación endógena (Paz, 2018).

Pese al discurso estatal centrado en la soberanía alimentaria, el enfoque metodológico del INIAF ha reproducido lógicas verticalistas de innovación. Como plantean Delgado y Escobar (2009), su limitada articulación con actores territoriales y su débil capacidad de ejecución han impedido que opere como un sistema efectivo de innovación agropecuaria. A ello se suma la ausencia de una verdadera institucionalidad de co-gestión del conocimiento que articule universidades, centros públicos y saberes locales.

A 2025, el balance institucional muestra una agenda de innovación inconclusa: sin sistema nacional articulado, con débil inversión pública, alta dependencia tecnológica y sin estructuras interinstitucionales que conecten saberes locales, centros de investigación y políticas públicas. Como consecuencia, se ha profundizado la segmentación: mientras algunos sectores agroempresariales acceden a tecnologías de punta a través de alianzas privadas, la mayoría de los productores campesinos continúan excluidos de los procesos de generación y apropiación tecnológica.

Fragmentación institucional y dependencia tecnológica: brechas, captura institucional y subordinación del conocimiento

La trayectoria de la innovación agropecuaria en Bolivia entre 1990 y 2025 ha estado marcada por tres patrones críticos: la fragmentación institucional, la dependencia tecnológica y la subordinación del conocimiento público a intereses sectoriales dominantes.

1. Fragmentación institucional

A pesar de los sucesivos intentos de construir un sistema nacional de innovación agropecuaria –primero con el SIBTA (2001-2007) y luego con el INIAF (desde 2008)–, Bolivia no logró consolidar una arquitectura institucional estable, articulada y de largo plazo. Las políticas públicas en ciencia y tecnología agropecuaria han operado como islas desconectadas: sin sinergia entre las universidades, centros de investigación, agencias de cooperación, gobiernos subnacionales y organizaciones de productores (Albarracín, 2015; Fundación Tierra, 2013).

El cierre del IBTA en los años 90, la efímera experiencia del SIBTA y el enfoque regulador más que promotor del INIAF, dejaron al país sin una entidad pública con capacidades integradoras para liderar procesos de investigación aplicada, transferencia tecnológica y articulación territorial. La innovación ha quedado así sujeta a la dispersión de iniciativas no coordinadas, muchas veces coyunturales, y sin retroalimentación con sistemas productivos reales.

2. Brechas tecnológicas y dependencia externa

El debilitamiento de la investigación pública generó un escenario en el que los principales avances tecnológicos en el agro han provenido de alianzas privadas transnacionales, especialmente en el caso de los cultivos de soya, maíz y sorgo. Las semillas certificadas y los paquetes tecnológicos disponibles en el mercado están diseñados para grandes productores y monocultivos mecanizados, no para condiciones campesinas ni para la diversidad agroecológica del país (Paz, 2018; INIAF, 2022).

Esta dependencia se traduce no solo en una transferencia acrítica de tecnología, sino también en un desplazamiento de los saberes locales y campesinos, que no son sistematizados ni integrados en las agendas nacionales de investigación. Como advierte Altieri (2009), sin una estrategia propia de I+D orientada a la sostenibilidad, los países reproducen su dependencia en insumos, conocimiento y modelos exógenos, con consecuencias estructurales sobre su soberanía tecnológica.

3. Captura institucional y subordinación del conocimiento

A ello se suma la captura institucional de espacios clave de decisión por parte de sectores empresariales que orientan las prioridades de la política de innovación hacia sus propios intereses. El debate sobre los transgénicos ilustra esta captura: mientras se promulgan normas que prohíben su uso en la Constitución y la Ley de la Madre Tierra, se emiten decretos que habilitan su legalización vía comités técnicos altamente influenciados por representantes del agronegocio (Fundación Tierra, 2020).

El conocimiento científico se ha subordinado así a lógicas productivistas y de mercado, perdiendo su potencial emancipador y transformador. La falta de una gobernanza pública, transparente y democrática de la innovación ha debilitado la capacidad del Estado para articular procesos de investigación con pertinencia territorial, sostenibilidad ecológica y justicia social.

Dualización productiva y “teatro de la innovación”

Al cierre del ciclo bicentenario, el sistema de innovación agropecuaria en Bolivia refleja una paradoja estructural: mientras el discurso oficial promueve la soberanía tecnológica, la práctica institucional reproduce una dualización profunda entre sectores con alta capacidad de absorción tecnológica y una base campesino-indígena excluida de los beneficios de la innovación.

1. La dualización del acceso y la apropiación tecnológica

Esta dualización se expresa en la existencia de dos circuitos diferenciados:

- *Uno agroempresarial*, orientado a *commodities* de exportación (soya, sorgo, caña), que accede a tecnología de punta, capitaliza investigaciones privadas y define la agenda técnica nacional (Albarracín, 2015; Fundación Tierra, 2020).
- *Otro campesino-indígena*, con escaso acceso a innovación, sin acompañamiento técnico ni financiamiento, y cuya producción permanece ligada a circuitos de autoconsumo o mercados locales, sin escalamiento posible (Paz, 2018; INIAF, 2022).

Esta asimetría no es resultado de un rezago técnico, sino de una arquitectura institucional funcional a los intereses de los sectores dominantes, que monopolizan los beneficios de la innovación pública y bloquean la democratización del conocimiento.

2. El “teatro de la innovación”: simulación institucional sin transformación estructural

Como han señalado diversos autores (Rivera, 2014; Fundación Tierra, 2013), en el ámbito agropecuario boliviano se ha consolidado una lógica que puede

denominarse como “teatro de la innovación”: una puesta en escena institucional donde se multiplican programas, talleres, normativas y discursos sobre ciencia y tecnología, pero sin generar transformaciones estructurales en las condiciones productivas de la mayoría rural.

El INIAF, por ejemplo, ha operado más como instancia de certificación y control de semillas que como promotor de investigación aplicada y transferencia tecnológica. De igual manera, los fondos de innovación han sido dispersos, con baja ejecución y sin criterios territoriales o de inclusión estructural (INIAF, 2022).

3. Una promesa postergada: la innovación como bien público

A 2025, Bolivia no cuenta con un sistema nacional de innovación agropecuaria que opere bajo una lógica de bien público. La articulación entre ciencia, producción y territorio es incipiente, y la desconexión entre la investigación universitaria y los problemas reales del agro persiste.

Tampoco se han desarrollado mecanismos para integrar los saberes campesinos, la biodiversidad local y la resiliencia territorial como fuentes válidas de innovación.

Como concluye Altieri (2009), un sistema de innovación inclusivo requiere no solo infraestructura y financiamiento, sino también voluntad política para transformar la gobernanza del conocimiento. En Bolivia, esta voluntad ha sido reemplazada por pactos tecnocráticos que refuerzan la dependencia tecnológica y el control del sistema productivo por parte de élites empresariales.

4. La trayectoria histórica de la innovación agropecuaria en Bolivia (1825-2025)

La evolución histórica de la innovación agropecuaria en Bolivia puede analizarse no solo desde un enfoque cronológico, sino también desde una mirada estructural que considere los fundamentos institucionales, sociales y tecnológicos que han definido su configuración. Para ello, se han construido tres dimensiones interpretativas:

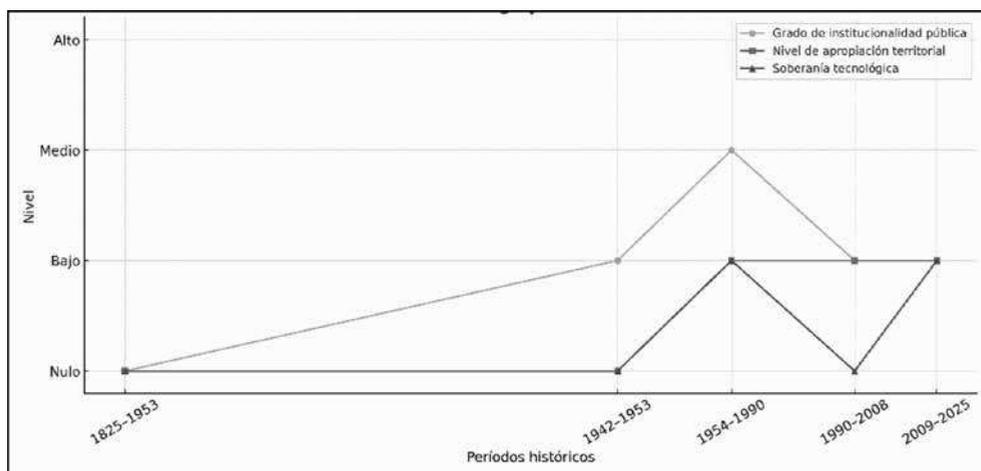
1. *Grado de institucionalidad pública:* mide la existencia, fortaleza y capacidad de las instituciones públicas encargadas de dirigir, financiar y articular el sistema nacional de innovación agropecuaria. Considera la autonomía técnica, la cobertura nacional, la articulación interinstitucional y el respaldo normativo. Un alto nivel supone la existencia de una arquitectura estatal estable, coherente y con visión estratégica. Un nivel bajo implica fragmentación, captura institucional o simplemente ausencia de rectoría pública.
2. *Nivel de apropiación territorial del conocimiento:* evalúa en qué medida la innovación tecnológica ha sido territorializada y apropiada por los actores rurales (campesinos, indígenas, agricultores familiares). Considera la existencia de procesos de extensión, validación local, coproducción de conocimiento y

adaptabilidad cultural. Un nivel bajo indica transferencia unidireccional o elitista, mientras que un nivel alto refleja innovación contextualizada, participativa y endógena.

3. *Soberanía tecnológica*: hace referencia a la capacidad del país para generar, adaptar y decidir autónomamente sus trayectorias tecnológicas. Involucra aspectos como la generación nacional de conocimientos, el control sobre las tecnologías clave (semillas, insumos, genética, datos), y la autonomía frente a agencias externas (multinacionales, cooperación internacional). Una soberanía tecnológica baja implica dependencia tecnológica estructural; una soberanía alta indica control estratégico sobre la base científica y tecnológica del sistema agropecuario.

Bajo estos criterios de análisis mencionados, la evolución de la innovación agropecuaria en Bolivia puede representarse en el gráfico que se presenta a continuación:

Gráfico 3. Evolución de la innovación agropecuaria en Bolivia (1825-2025)



Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 3 muestra que el periodo 1825-1953 estuvo marcado por una ausencia casi total de institucionalidad pública, con tecnologías precapitalistas no acompañadas por investigación ni extensión sistemática. Recién con *el ciclo del SAI, el Plan Bohan y la CBF (1942-1953)*, se inicia una incipiente institucionalidad, aunque bajo una lógica exógena y panamericanista, sin apropiación por parte del campesinado.

Durante el ciclo del *IBTA y las estaciones regionales (1954-1990)*, se observa el mayor nivel de institucionalidad pública alcanzado hasta hoy, aunque con limitaciones en cobertura y fuerte orientación hacia los paquetes tecnológicos de la

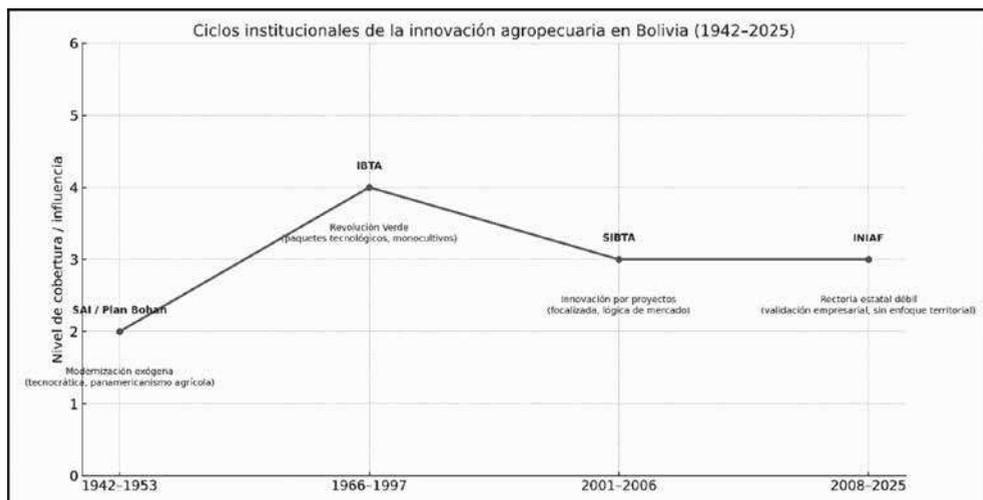
Revolución Verde. Sin embargo, tanto la apropiación territorial como la soberanía tecnológica permanecen en niveles bajos, debido a la débil inclusión de actores rurales y la dependencia científica internacional.

El modelo *competitivo y privatizado del SIBTA (1990-2008)* representa una regresión institucional: se fragmenta el sistema y se orienta a la lógica de mercado, sin construcción de capacidades estructurales. La soberanía tecnológica se reduce, y la apropiación del conocimiento queda restringida a actores con acceso a fondos concursables.

Finalmente, *el periodo 2009-2025, con la creación del INIAF*, muestra una formalización estatal del sistema, pero sin traducirse en una institucionalidad efectiva. La rectoría estatal es débil, persisten sesgos empresariales y se mantiene una baja apropiación territorial del conocimiento. La innovación se convierte en un mecanismo retórico más que en una estrategia efectiva para transformar los sistemas productivos.

El siguiente gráfico ilustra estos ciclos desde 1942 hasta 2025, destacando el tipo de orientación dominante en cada fase y su nivel relativo de incidencia sobre los actores productivos y territorios del país.

Gráfico 4. Ciclos institucionales de la innovación agropecuaria en Bolivia (1942-2025)



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5. Trayectoria de la innovación agropecuaria en Bolivia (1825-2025)

Periodo	Instituciones / Modelos	Características del ciclo	Resultado estructural
1825-1953	Ausencia de institucionalidad científica y técnica agropecuaria	Vacío institucional, sin política de ciencia agraria ni servicios de extensión. Predominio de tecnologías precapitalistas y saberes campesinos no articulados.	Desconexión estructural entre saberes y producción, persistencia de la exclusión

Periodo	Instituciones / Modelos	Características del ciclo	Resultado estructural
1942-1953	SAI, Plan Bohan, Corporación Boliviana de Fomento (CBF)	Primer intento de institucionalización tecnológica. Asistencia técnica exógena y vertical; visión panamericanista sin integración con el agro familiar campesino.	Inicio institucional, de Investigación y transferencia tecnológica y modernización tecnocrática incipiente bajo control ministerial.
1954-1990	IBTA, CIAT, estaciones experimentales regionales de investigación	Primeros institutos nacionales de investigación; sin cobertura suficiente ni articulación con el agro familiar. Modelo de transferencia unidireccional. Expansión de paquetes tecnológicos de la Revolución Verde.	Fragmentación institucional; homogeneización técnica; desarticulación territorial.
1990-2008	SIBTA (Fundaciones regionales FDTAs), modelo de innovación por demanda	Privatización parcial del sistema; innovación focalizada vía proyectos. Lógica de mercado (demand-pull); debilitamiento del rol estatal.	Captura institucional; subordinación a agendas externas; pérdida de soberanía tecnológica.
2009-2025	INIAF, SBI, fondos públicos sin estrategia estructural	Reestatización formal del sistema sin articulación efectiva. Rectoría estatal débil; orientación empresarial; escasa territorialización del conocimiento.	Simulación de innovación; acceso desigual; baja apropiación social del conocimiento agropecuario.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: Componente Sectorial Desarrollo Agropecuario (2025).

Seguridad y soberanía alimentaria en Bolivia: vulnerabilidad estructural y disputa no resuelta

A lo largo de los dos siglos de vida republicana, Bolivia no ha logrado consolidar un sistema alimentario estable, soberano y resiliente. La seguridad y la soberanía alimentaria no han sido configuradas como políticas estructurales del Estado, sino como respuestas parciales, reactivas y circunstanciales frente a crisis alimentarias, reestructuraciones económicas o presiones sociales. La historia alimentaria del país está atravesada por una tensión persistente entre la reproducción de vulnerabilidades estructurales –agrarias, tecnológicas, comerciales y ecológicas– y la emergencia de propuestas políticas que, aunque han reconocido normativamente el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria, han permanecido en gran medida como enunciados más que como políticas efectivas. El país ha oscilado entre la negación estatal del problema alimentario, la adopción de modelos asistencialistas o dependientes, y más recientemente, el reconocimiento normativo del derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria.

Desde 1825 hasta inicios del siglo XX, el país careció de políticas públicas alimentarias. La producción y el acceso a los alimentos estuvieron determinados por la estructura hacendal, el régimen comunal excluido de la planificación estatal, y una economía extractiva orientada a la minería. El alimento no fue concebido como un bien público ni como derecho colectivo. La crisis agraria que siguió a la

independencia, sumada a eventos climáticos como la sequía severa de 1828, generaron condiciones de inseguridad alimentaria invisibilizadas institucionalmente. A ello se sumó, la sequía durante la Guerra del Chaco (1932-35), que provocó graves rupturas en la producción de alimentos y colapsos en las redes de abasto rural. No existía una política alimentaria nacional, ni un sistema de abastecimiento público, ni una noción de derecho alimentario. El hambre, la estacionalidad, las crisis climáticas y la fragmentación territorial fueron asumidas como realidades naturales, no como problemas de Estado.

La Reforma Agraria de 1953 abrió una etapa de transformación en la estructura agraria, pero no se tradujo automáticamente en seguridad alimentaria. Al contrario, en los primeros años posreforma se produjo una caída abrupta de la producción, desabastecimientos, y falta de logística estatal para reorganizar los flujos alimentarios. La reforma provocó, la expansión de mercados internos, la emergencia, por primera vez, de políticas estatales orientadas –aunque indirectamente– a garantizar el abasto de alimentos. Se promovieron programas de desarrollo rural, se establecieron subsidios a productos básicos, y se desarrollaron acciones de apoyo crediticio o de insumos para sectores campesinos. Estas medidas marcaron el inicio de una preocupación incipiente por el rol del Estado en la alimentación. Sin embargo, no existió una planificación estructural de seguridad alimentaria, y la agricultura familiar –que aportaba a la producción de alimentos básicos– quedó rezagada frente a políticas industrialistas.

Fue recién en los años 60 cuando, bajo la lógica de la cooperación internacional, Bolivia ingresó a una fase de asistencia alimentaria masiva, especialmente con alimentos de la Ley Pública 480 de EE. UU. (PL-480), los programas del PMA y de la Alianza para el Progreso. Esto instauró un modelo funcional a la seguridad del consumidor, pero no a la autonomía productiva.

Durante las décadas de 1970 y 1980, Bolivia vivió múltiples episodios de inseguridad alimentaria agravados por crisis económicas, hiperinflación y fenómenos climáticos extremos, como las grandes sequías asociadas al fenómeno de El Niño (1982-1983). Estos eventos evidenciaron la alta vulnerabilidad del sistema alimentario nacional: caída significativa en la producción agropecuaria (especialmente en cereales como maíz y trigo), aumentos drásticos en los precios de los alimentos básicos, dependencia creciente de importaciones y donaciones externas, ausencia de reservas estratégicas y desarticulación de los mercados locales. La producción campesina, sin apoyo técnico ni financiero, fue la más afectada por la falta de infraestructura pública, seguros agrícolas o crédito subsidiado (FAO, 1984; Urioste, 2005). La crisis no fue solo climática, sino también institucional: el Estado fue incapaz de responder con una estrategia estructural alimentaria. Las respuestas se limitaron a medidas paliativas –compras de emergencia, ayuda alimentaria del PMA y USAID, apertura a importaciones– que consolidaron un patrón de dependencia alimentaria. Esta tendencia se profundizó con el ajuste estructural de mediados de los años 80, que redujo drásticamente la inversión

pública en el agro y desmanteló programas de apoyo productivo, afectando la capacidad del país para garantizar el derecho a la alimentación (Delgado, 2006; Yapu, 2012; Pacheco, 2008).

Con la liberalización económica de los años 90, a pesar de que el enfoque de seguridad alimentaria fue retomado en documentos como la Estrategia de Desarrollo Económico y Social (EDES), este cambió radicalmente. El Estado se replegó del rol de abastecimiento, desmanteló instituciones públicas vinculadas al agro, y dejó el acceso a los alimentos sometido a la lógica de mercado. La seguridad alimentaria fue redefinida en términos de “seguridad del consumidor” –centrada en inocuidad y disponibilidad comercial–, y no como derecho colectivo, lo que profundizó la dependencia de las importaciones, la pérdida de autosuficiencia en rubros clave como trigo, arroz y hortalizas, y el deterioro de los sistemas alimentarios locales. Frente a esta situación, el propio Estado impulsó el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Alerta Temprana (SINSAAT), con apoyo de la cooperación internacional, como una herramienta técnica para monitorear riesgos alimentarios. Sin embargo, el SINSAAT nunca fue plenamente institucionalizado ni articulado con una estrategia integral de soberanía alimentaria. El alimento fue tratado como mercancía, y el discurso oficial privilegió la eficiencia de mercado por encima del derecho humano a la alimentación.

El giro discursivo más significativo en torno a la seguridad y la soberanía alimentaria se produjo entre 2006 y 2009, con la llegada del nuevo bloque político estatal que impulsó una narrativa de “recuperación de la soberanía alimentaria”. Este concepto fue incorporado en documentos estratégicos como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2011, el Plan de Reconversión Productiva Agropecuaria y Forestal (PRRAYF, 2008), y formalmente consagrado en la Constitución Política del Estado de 2009, que reconoce el derecho a una alimentación adecuada y a la soberanía alimentaria como principios fundamentales (Estado Plurinacional de Bolivia, 2009, art. 16). Se crearon nuevas entidades como la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA, 2007), se impulsaron programas de fomento a la producción nacional, se promovieron compras públicas y se fortalecieron algunos mercados locales (Delgado, 2010; Urquiza, 2014). También se retomaron principios como la autosuficiencia, el valor de los saberes locales, la producción campesina e indígena, y la alimentación como derecho y bien público. Sin embargo, esta renovación normativa no se tradujo en una transformación estructural del aparato productivo. El modelo agroindustrial de base exportadora –centrado en monocultivos, uso intensivo de agroquímicos y control empresarial de la cadena– se mantuvo como patrón dominante.

Si bien se implementaron programas de apoyo productivo, los productores de alimentos para el mercado interno continuaron en clara desventaja respecto al tratamiento estructural que recibieron los sectores orientados a productos no alimenticios o de exportación. El acceso a crédito, tecnología y condiciones institucionales adecuadas fue limitado, fragmentado y no proporcional al rol estratégico

que estos actores cumplen para la soberanía alimentaria y el abastecimiento nacional. Así, la soberanía alimentaria fue reconocida en el plano discursivo y legal, pero sin desplazar en la práctica los ejes centrales de la acumulación agroindustrial dominante (Paz Ballivián, 2012; Yapu, 2015).

Durante la última década, Bolivia ha vivido nuevamente eventos climáticos severos, como la sequía de 2016, las heladas de 2017 y los efectos recurrentes del fenómeno de El Niño (2015-2016, 2023-2024), que han afectado severamente la producción agrícola, reducido la oferta interna de alimentos y elevado la presión sobre las importaciones. El Estado no ha desarrollado capacidades estructurales de prevención ni respuesta sistémica a estos eventos, y las políticas de seguros agrícolas, riego o asistencia han sido fragmentarias y con baja cobertura.

En los últimos años (2017-2025), se han desarrollado normativas como la Ley 775 del Sistema de Alerta Temprana Agropecuaria, y programas multisectoriales como el PAN (Programa de Alimentación y Nutrición), CRIAR, PROPIRIEG, entre otros. Sin embargo, su cobertura ha sido limitada, y no han logrado consolidar un sistema integral. A 2025, Bolivia sigue importando buena parte de los alimentos que consume, especialmente trigo, arroz, manzana, harina y otros insumos clave.

La historia alimentaria de Bolivia revela que la seguridad y la soberanía no han sido objetivos sostenidos del Estado. La producción de alimentos no ha sido respaldada con políticas de soporte diferenciado, ciencia aplicada o planificación territorial, sino con respuestas ocasionales ante crisis o demandas sociales. Por su parte, la soberanía alimentaria, pese a estar reconocida legalmente, no ha implicado cambios en las prioridades fiscales, tecnológicas o comerciales del Estado. No se ha logrado construir una arquitectura institucional, presupuestaria y normativa que articule producción, nutrición, gestión de riesgos, territorialidad y cultura alimentaria. A dos siglos de vida republicana, Bolivia enfrenta el Bicentenario con una matriz alimentaria dependiente, vulnerable y con alta exposición a riesgos climáticos y de mercado, en la que el derecho a la alimentación sigue siendo más una aspiración normativa que una realidad material.

Cuadro 6: Hitos históricos en la seguridad alimentaria en Bolivia (1825-2025)

Periodo	Hito o evento clave	Descripción
1825-1880	Estructura agraria poscolonial Sequía posindependencia	Predominio de haciendas y comunidades indígenas. Producción para autoconsumo. Primera gran crisis alimentaria posfundacional; ausencia de una política alimentaria, el Estado no reconoce el alimento como derecho ni bien público.
1880-1930	Modernización excluyente y dependencia externa	Importaciones crecientes por ferrocarriles. Cobija abierta para ganado y alimentos (1830s). Alimentación urbana dependiente de importaciones.
1932-1935	Guerra del Chaco más sequía	Crisis alimentaria severa: abandono de cultivos y desarticulación de servicios en haciendas y comunidades

Periodo	Hito o evento clave	Descripción
1953-1956	Reforma Agraria y caída de la producción alimentaria	Baja de producción agropecuaria estimada entre 8% y 14%. Desabastecimiento temporal. La seguridad alimentaria no es un eje explícito.
1956-1970	Ingreso a la era de la ayuda alimentaria	Ley Pública 480 (PL-480), Alianza para el Progreso, PMA y otros programas marcaron la lógica de dependencia alimentaria y de donaciones externas
1962-1971	Plan Decenal (PNDES)	Primer plan nacional que incorpora la seguridad alimentaria como eje estratégico, aunque limitado al enfoque de disponibilidad
1982-1983	Desarrollo rural y combate a la pobreza Fenómeno de El Niño	El alimento aparece vinculado a las políticas sociales y la asistencia externa, pero no como prioridad estratégica. Crisis alimentaria profunda por sequía e inundaciones; aumento de la dependencia de alimentos importados.
1985-2000	Seguridad alimentaria vía mercado Estrategia de Desarrollo Económico y Social (EDES)	Predominio del discurso liberal. El acceso a alimentos se deja a la dinámica del mercado. Retoma oficial del enfoque de seguridad alimentaria, con diagnóstico más profundo, pero sin políticas efectivas de implementación.
1995-2001	Propuestas desde el Estado	SINSAAT (Sistema de Alerta Temprana)
2006-2012	PND (2007) y PRRaYF (2008): incorporación de la “soberanía alimentaria” como política de Estado y derecho colectivo	Reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación, la soberanía alimentaria y protagonismo del Estado. Se crean programas estructurales y EMAPA (2007).
2016	Sequía extrema y crisis hídrica	Crisis de abastecimiento, emergencia hídrica en ciudades como La Paz y El Alto; impactos en precios y producción nacional.
2014-2020	Soberanía alimentaria sin transformación estructural Ley PAN y programas multisectoriales	Ley 2167, programas nacionales de producción de frutas, tubérculos, CRIAR, PROPIRIEG. Se introduce el enfoque de malnutrición (obesidad y desnutrición).
2020-2025	Dependencia de importaciones y concentración productiva	Persistencia de un modelo dual: agroindustria con apoyo estatal vs. agricultura familiar marginada. Discurso estatal de seguridad alimentaria sin cambios estructurales.

Fuente: Elaboración propia.

III. Bolivia en el Bicentenario: balance estructural y desafíos hacia 2050

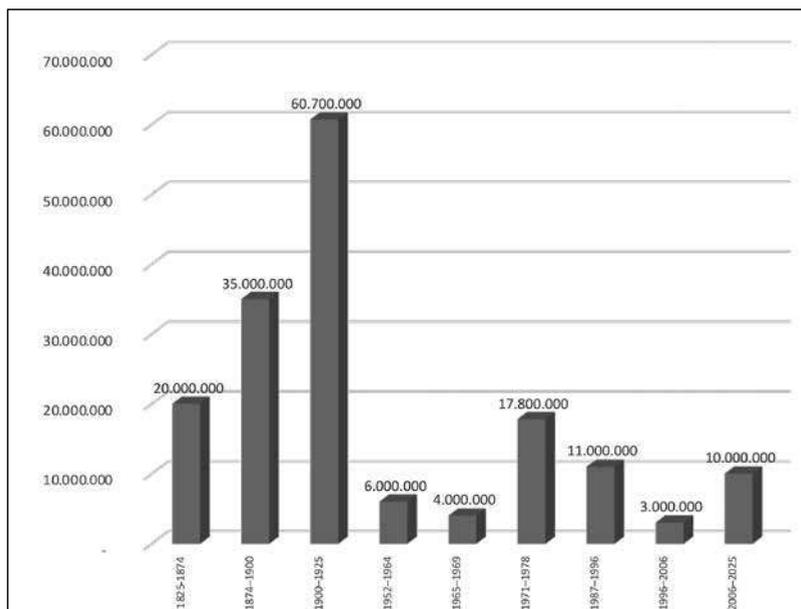
Síntesis evaluativa: cómo llega Bolivia al 2025

A lo largo de su historia, Bolivia ha experimentado transformaciones estructurales profundas en su aparato productivo agropecuario, como resultado de la evolución –y muchas veces la imposición– de distintos modelos de desarrollo, políticas estatales y dinámicas de mercado. Estos cambios no han sido neutros ni lineales: han reconfigurado de manera desigual la orientación productiva, la composición de los actores agrarios, la estructura de cultivos y ganadería, el acceso a la tecnología y el lugar de la producción campesina en el sistema alimentario nacional. El presente apartado tiene como objetivo ofrecer una síntesis evaluativa de cómo

llega Bolivia al año 2025, a partir de un análisis estructurado de los principales indicadores del sector agropecuario, combinando datos históricos (especialmente desde el Censo Agropecuario de 1950) con lecturas críticas sobre los procesos de transformación agrícola, ganadera, alimentaria y social. A través de gráficos, cuadros y evidencia empírica, se busca mostrar no solo las tendencias cuantitativas, sino también las mutaciones cualitativas en el sistema agroalimentario boliviano, como base para pensar los desafíos estratégicos hacia el 2050.

El consolidado de la revisión histórica realizada sobre las adjudicaciones estatales de tierra muestra que, entre 1825 y 2025, el Estado boliviano ha sido el principal agente en la transferencia de dominio territorial hacia actores privados (Gráfico 5). En los distintos ciclos de liberalismo, nacionalismo, desarrollismo y plurinacionalidad, se adjudicaron al menos *167,5 millones de hectáreas*⁴, sin que ello implicara una redistribución estructural. La mayor parte de esta superficie fue otorgada en tierras bajas, muchas veces sin control efectivo sobre la función social ni ambiental de la propiedad. El patrón dominante no fue la reforma con sentido redistributivo, sino la acumulación por adjudicación estatal (Velásquez, 2025).

Gráfico 5. Bolivia: hectáreas adjudicadas entre 1825 y 2025



Fuente: Velásquez (2025).

4 La adjudicación de tierras en Bolivia, lejos de corregir la estructura agraria, profundizó la concentración en el oriente, antes y después de la Reforma Agraria.

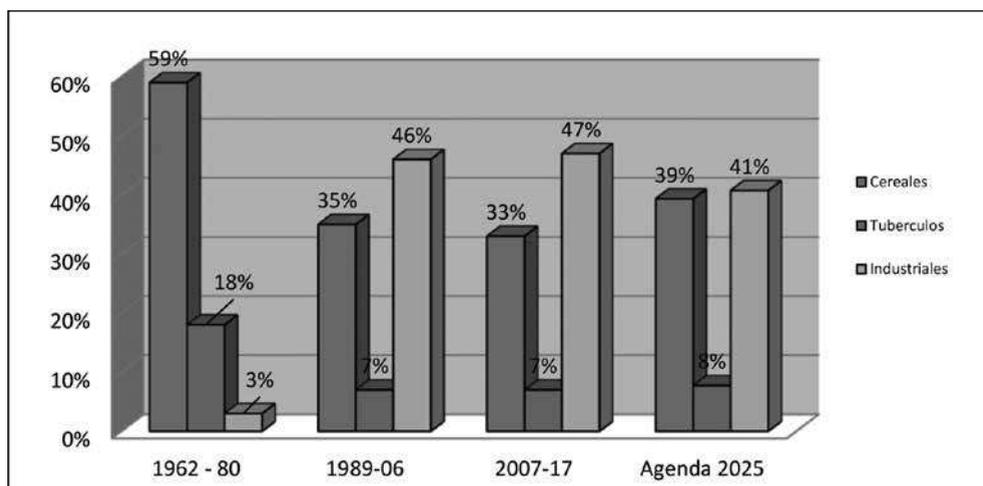
Cambio en la estructura de cultivos: de cereales y tubérculos a industriales

Uno de los cambios estructurales más significativos en el agro boliviano desde mediados del siglo XX ha sido la transformación en la composición de la superficie cultivada. Como muestra el Gráfico 6, entre 1962 y 1980 los cereales (principalmente maíz, trigo y cebada) representaban el 59% del área sembrada, seguidos por los tubérculos (18%), mientras que los cultivos industriales (soya, caña de azúcar, algodón, girasol) apenas alcanzaban un 3%.

Esta estructura agrícola se invierte progresivamente. En el periodo 2007-2017, los cultivos industriales pasaron a representar 47% del total sembrado, desplazando a los cereales (33%) y a los tubérculos (7%). En el caso de la denominada Agenda Patriótica 2025, los porcentajes no reflejan una proyección tendencial construida a partir de datos, sino una propuesta programática del gobierno, que plantea alcanzar un 41% de cultivos industriales, 39% de cereales y 8% de tubérculos. Esta proyección expresa principalmente una apuesta estatal por la ampliación de la frontera agrícola, especialmente en tierras bajas, con foco en *commodities* como la soya, maíz y la caña de azúcar, más que una estrategia orientada al incremento de productividad o a la reconversión tecnológica en cultivos alimentarios estratégicos.

Este cambio refleja no solo una mutación productiva y tecnológica, sino también una reorientación del aparato agropecuario nacional hacia lógicas de mercado internacional, agroindustria y producción de *commodities*. Cultivos como la soya, que en 1980 eran marginales, hoy constituyen el centro de la economía agrícola del oriente boliviano (más del 30% del área agrícola nacional, según INE y ANAPO).

Gráfico 6. Cambio en la estructura agrícola de Bolivia (1962-2025)



Fuente: Albarracín (2021).

Asimismo, el destino de algunos cultivos tradicionales ha cambiado: por ejemplo, el maíz –antes destinado mayoritariamente al consumo humano (choclo)– es ahora producido en su mayoría como grano duro mecanizado, orientado a la alimentación animal industrial (avicultura, porcicultura), especialmente en Santa Cruz. Esto ha impactado en la calidad y diversidad de la dieta nacional, en la autosuficiencia alimentaria y en la presión sobre los recursos naturales.

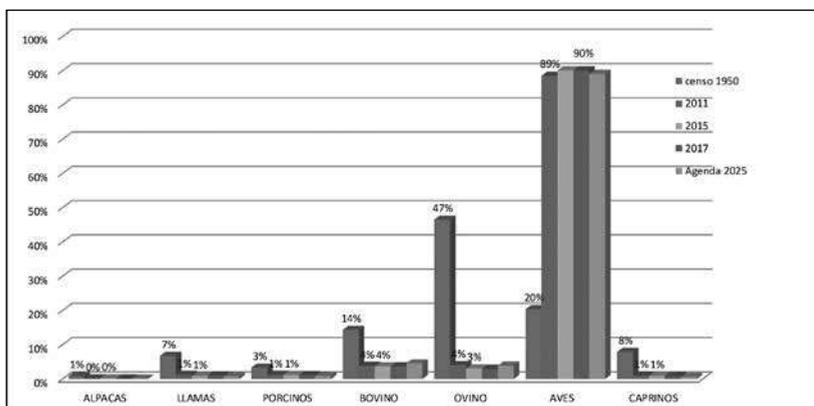
La transformación ganadera: de país de ovinos a país avícola

Un segundo cambio estructural significativo en el agro boliviano se observa en la composición del hato ganadero. Según el Censo Agropecuario de 1950, Bolivia era predominantemente un país ovino: el 47% del hato nacional correspondía a ovejas, seguido por ganado bovino (14%), llamas (7%) y caprinos (8%). En contraste, los datos de 2017 muestran que las aves de corral (especialmente pollos parrilleros) representan el 90% del total del hato ganadero nacional, marcando una transformación radical en la fuente de proteína animal más consumida por la población.

Este cambio refleja múltiples dimensiones. Por un lado, una transformación de los patrones de consumo urbano, con una creciente demanda de carne de pollo por su menor precio relativo y facilidad de acceso. Por otro lado, evidencia un proceso de integración vertical agroindustrial, en el que cultivos como la soya y el maíz mecanizado –especialmente en Santa Cruz– se articulan como insumos clave para la alimentación animal en la industria avícola.

Este nuevo patrón ganadero está concentrado en el oriente boliviano y es dominado por grandes conglomerados agroindustriales, que controlan las fases de producción, procesamiento, distribución y comercialización. En contraposición, la ganadería ovina, caprina y camélida, históricamente asociada a la economía campesina del altiplano y los valles, ha sufrido un marcado retroceso, tanto en participación relativa como en condiciones de reproducción. Este desplazamiento no solo ha sido impulsado por el mercado, sino también por una política pública centrada en el rendimiento comercial, sin estrategias estructurales para fortalecer la ganadería tradicional como parte de la soberanía alimentaria y la economía de los territorios rurales.

Esta nueva estructura ganadera responde y ha creado también cambios en los hábitos alimentarios. Es importante recordar que la estrategia del Plan Decenal (1962-1971) pretendía incrementar el consumo *per cápita* de carne de aves de 5 kg a 20 kg. Es decir, el éxito y desarrollo de la ganadería vacuna y avícola respondió a la implementación de políticas, programas y proyectos desarrollados y apoyados por el Estado, dirigidos específicamente a empresarios (grandes y medianos).

Gráfico 7. Variación de la composición ganadera en Bolivia (1950-Agenda 2025)

Fuente: Albarracín (2021) con base en datos del INE, Censos Agropecuarios 1950, 1984, 2013 y Agenda 2025.

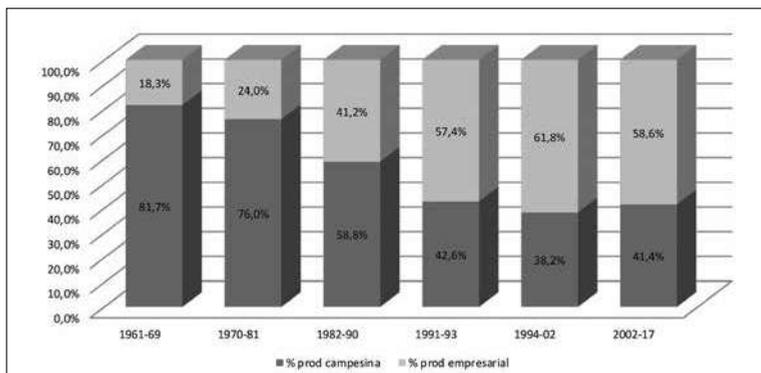
El peso económico de la producción campesina: auge, estancamiento y desplazamiento

El análisis de la participación de la producción campesina y empresarial en el Valor Bruto de la Producción (VBP) agropecuaria permite observar una dimensión clave de la transformación estructural del agro boliviano: la reconfiguración del peso económico de los actores.

Durante el periodo 1961-1969, la producción campesina representaba más del 80% del VBP agropecuario nacional (81,7%), con una economía centrada en sistemas de producción diversificados, orientados principalmente al abastecimiento interno. Esta estructura comenzó a transformarse a partir de los años 80, como resultado de la liberalización del mercado, el auge del agronegocio y la reconversión tecnológica en tierras bajas, asociada a cultivos como la soya, el sorgo y el girasol.

Según el Gráfico 8, hacia el periodo 2002-2017, la producción empresarial pasó a representar el 58,6% del VBP, desplazando a la producción campesina, que cayó al 41,4%. Este cambio no solo implica una pérdida de participación relativa del sector campesino, sino también una creciente concentración de valor agregado, acceso a crédito, tecnología, infraestructura de riego, cadenas de comercialización y política pública en manos del agro empresarial.

Además, este desplazamiento económico no refleja un debilitamiento del número de productores campesinos (que siguen siendo mayoría), sino un proceso de marginación estructural del aporte campesino en términos de rentabilidad, productividad y participación en cadenas de valor. Mientras el modelo agroindustrial fue respaldado por subsidios indirectos, crédito fiscal, investigación aplicada y seguridad jurídica sobre tierras mecanizables, el sector campesino enfrentó limitaciones históricas de inversión, baja innovación y precariedad institucional.

Gráfico 8. Aporte de la producción campesina y empresarial al VBP agropecuario (1961-2017)

Fuente: Albarracín (2021), con base en Zeballos (2006) y Mapa de complejidades BDP (2020).

El sistema agroalimentario actual: concentración, exclusión y dependencia

Pese a los importantes avances en volumen de producción agropecuaria registrados en las últimas décadas, Bolivia enfrenta una creciente dependencia alimentaria externa y una reconfiguración estructural regresiva del sistema agroalimentario nacional. Esta paradoja –mayor producción, pero menor soberanía– evidencia las limitaciones del modelo agroexportador dominante, que ha priorizado cultivos industriales para el mercado externo, debilitando la base alimentaria nacional y desplazando progresivamente a la producción campesina.

a) Dependencia alimentaria en productos que puede producir la agricultura familiar

En contraste con el auge agroexportador, Bolivia ha visto incrementarse sus importaciones de alimentos básicos, muchos de los cuales eran históricamente provistos por la agricultura familiar. Como muestra el Cuadro 7, entre 2000 y 2020 las importaciones agroalimentarias casi se triplicaron, pasando de 258 millones de dólares a más de 680 millones (FAO-UE-CIRAD, 2022). Trigo, cebolla, tomate, manzana, papa y arroz figuran entre los principales productos importados, a pesar de que podrían ser cultivados localmente si existieran condiciones adecuadas de inversión, infraestructura, comercialización y acompañamiento técnico.

Esta situación refleja tanto una pérdida de capacidad productiva nacional en rubros alimentarios clave como una profunda desarticulación del mercado interno, donde las cadenas de valor están dominadas por intermediarios, importadores y grandes plataformas logísticas urbanas. Hacia 2025, Bolivia mantiene una vulnerabilidad estructural: importa entre el 40% y el 60% de los alimentos que consume en ciertas regiones, no cuenta con reservas estratégicas de granos, ni con una planificación logística nacional articulada al abastecimiento. La soberanía alimentaria –aunque reconocida en la Constitución de 2009– no ha sido traducida

en políticas estructurales de Estado, sino que opera como discurso secundario subordinado a intereses comerciales.

Cuadro 7. Evolución de las importaciones de alimentos que produce la economía familiar según grupos de productos (en toneladas métricas)

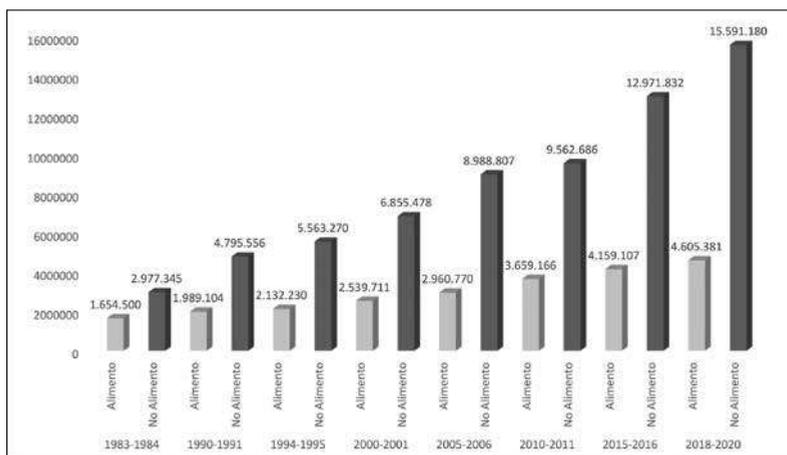
	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018
1. Cereales (total)	273.108,3	211.852,9	80.104,6	12.055,0	222.101,4	249.472,6	105.134,8
2. Frutas (Total)	17.849,1	19.006,1	28.840,6	37.523,9	41.653,1	39.629,7	37.652,9
3. Hortalizas (Total)	3.897,5	511,8	463,8	19.404,6	18.939,8	21.307,2	4.335,3
4. Tubérculos y raíces (Total)	1.282,5	2.809,0	17.518,1	25.530,2	51.866,3	33.782,7	4.706,7
5. Maníes	118,3	0,5	1.322,8	1.086,1	487,9	3.110,9	488,3
6. Orégano	81,3	31,4	9,5	19,4	38,5	31,4	48,4
7. Carne Ovina	0,1	0	0	0	0	0	0
Total	296.337	234.212	128.259	95.619	335.087	347.335	152.366

Fuente: Prudencio *et al.* (2019).

b) Producción orientada al mercado externo, consumo cubierto por importaciones

La divergencia entre lo que se cultiva y lo que se consume se ha intensificado. Como muestra el Gráfico 9, entre 1983 y 2020 la producción de cultivos no alimentarios (principalmente industriales: soya, girasol, caña, sorgo, maíz para pienso) se multiplicó por más de cinco veces (500%), mientras que la producción de alimentos destinados al consumo humano directo apenas se duplicó. Esta evolución señala una tendencia estructural: el crecimiento agrícola se ha desconectado del sistema alimentario interno y responde fundamentalmente a la demanda internacional y a la cadena agroindustrial orientada a la exportación.

Gráfico 9. Producción agrícola: alimentos vs no-alimentos (1983-2020, toneladas)



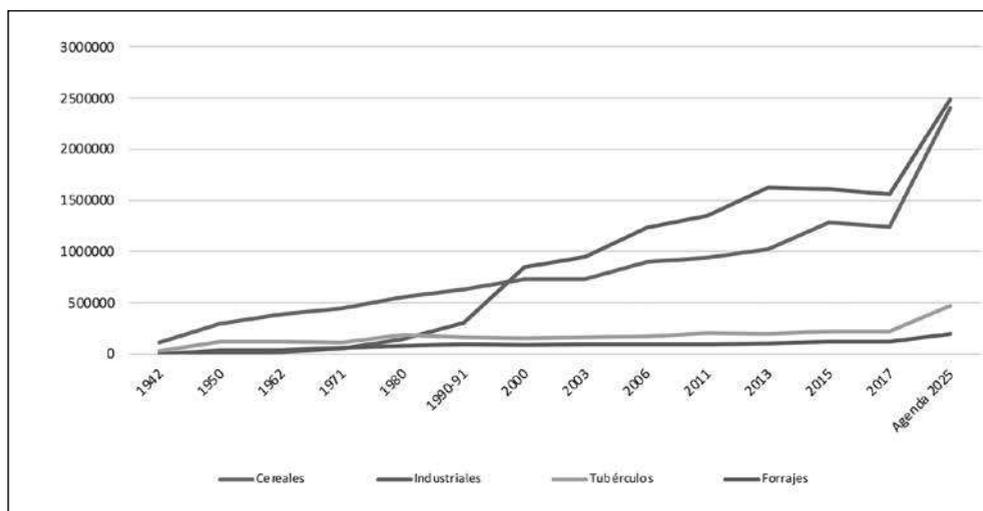
Fuente: Albarracín con base en datos del INE (2021).

c) Concentración y especialización de la producción

Este desbalance productivo es ocasionado por el *modelo de especialización agroexportadora*, particularmente consolidado en Santa Cruz, donde más del 70% de la superficie cultivada está concentrada en cuatro cultivos industriales: soya, caña de azúcar, girasol y maíz (Albarracín, 2015; FAO-UE-CIRAD, 2022). El Gráfico 10 evidencia esta concentración creciente desde los años 1990, impulsada por la expansión de la frontera agrícola, el uso de semillas transgénicas y el financiamiento dirigido a exportaciones.

Esta estructura ha generado una homogeneización de la producción agrícola, en detrimento de la diversidad alimentaria nacional. La prioridad otorgada a cultivos destinados a la agroindustria y a la alimentación animal ha desincentivado la producción de alimentos frescos y ha erosionado la base ecológica y cultural del sistema agroalimentario campesino.

Gráfico 10. Bolivia: Superficie cultivada por tipo de cultivo en hectáreas (1942-2025)



Fuente: Albarracín (2021) con base en datos del INE.

Lo que muestran estos datos no es solo un fenómeno coyuntural, sino una transformación estructural del sistema agroalimentario, basada en:

- La desconexión creciente entre producción y consumo interno.
- La concentración del valor y del acceso a tecnología en sectores agroexportadores.
- La subordinación del Estado a las reglas del mercado internacional.
- La pérdida progresiva de capacidad nacional para garantizar el derecho a la alimentación

El agro boliviano ha transitado de un sistema diversificado y territorializado, a uno especializado, orientado a la exportación y funcional a cadenas globales, sin que se haya construido una política alimentaria nacional articulada.

Desafíos estructurales hacia el 2050: transformar las bases del agro boliviano

Pensar el sector agrario boliviano hacia el 2050 implica proyectar transformaciones estructurales en un contexto de crisis sistémica y transiciones globales aceleradas. La transformación del sistema agroalimentario ya no es solo una opción política, sino una condición de supervivencia económica, ecológica y civilizatoria. Varios factores transversales obligan a repensar profundamente el régimen agrario, el modelo de desarrollo, la soberanía alimentaria y la política científica en los próximos 25 años.

Reestructuración del régimen agrario: tierra, territorio y justicia distributiva

Resolver las continuidades del despojo y la concentración

A pesar de los procesos de reforma agraria y saneamiento, Bolivia mantiene una estructura agraria marcada por la concentración en tierras bajas y la fragmentación en tierras altas. A 2025, persisten mecanismos legales y económicos que reproducen el despojo de comunidades indígenas, campesinas y pequeños productores. Hacia 2050, el desafío es desmontar las lógicas acumulativas de acceso desigual a la tierra, recuperando territorios estratégicos para la producción alimentaria y la sostenibilidad ecológica.

Superar la formalización funcional que reproduce la desigualdad

La titulación de tierras ha servido, en muchos casos, para consolidar situaciones previas de privilegio, sin alterar el patrón estructural de acceso. El saneamiento técnico-legal ha tendido a legitimar desigualdades históricas. De cara al futuro, se requiere una nueva institucionalidad agraria, que priorice la función económica, social y ecológica de la tierra, por encima del simple reconocimiento jurídico-formal de la propiedad.

Reconstruir una base territorial justa y sostenible

El régimen agrario boliviano necesita ser reconstruido sobre bases distributivas, productivas y ecológicas. Esto implica garantizar tierra fértil, acceso al agua, conexión territorial y condiciones de reproducción digna para la agricultura

familiar, indígena y comunitaria. En un escenario de crisis climática y expansión urbana, la justicia territorial no puede seguir postergada: será clave para sostener la soberanía alimentaria y la cohesión social hacia el 2050.

Rediseño del modelo de desarrollo agropecuario: hacia un paradigma integral e inclusivo

Sustituir el modelo extractivista-agrario de enclave por uno diversificado, sostenible y territorializado

El modelo dominante ha funcionado como un enclave agroexportador, basado en monocultivos intensivos, expansión de frontera agrícola y concentración de valor. Este esquema es energívoro⁵, dependiente de insumos externos y ambientalmente insostenible. De cara al 2050, Bolivia necesita un nuevo paradigma productivo, que articule sistemas diversificados, territorialmente anclados y sostenibles, donde convivan diferentes formas de producción con base en las capacidades ecológicas y culturales de cada región.

Articular productividad con equidad y sostenibilidad

Históricamente, la política agropecuaria ha disociado productividad de equidad. La eficiencia fue asociada al agroempresariado, mientras el campesinado fue percibido como marginal. Hacia el 2050, la agenda debe integrar productividad con justicia social y sostenibilidad ecológica, impulsando sistemas mixtos que combinen innovación técnica con inclusión territorial. La productividad no debe medirse solo por rendimiento por hectárea, sino por su aporte al bienestar colectivo, la nutrición, la resiliencia y el empleo digno.

Impulsar la producción para el mercado interno y el cuidado del medio ambiente

El agro boliviano debe volver a mirar hacia adentro. El crecimiento orientado al mercado externo ha generado desequilibrios nutricionales, pérdida de diversidad alimentaria y desabastecimiento estructural en regiones rurales. El desafío es reconstruir un sistema agroalimentario orientado al consumo nacional, con circuitos cortos, mercados públicos y cadenas logísticas accesibles. A la vez, el cuidado del medio ambiente no puede ser una externalidad: debe ser parte central del modelo productivo, con normativas efectivas y mecanismos de fiscalización ambiental.

5 Este concepto no solo implica alto consumo de energía, sino que denuncia una lógica productiva insostenible, que subordina la reproducción ecológica y cultural del territorio a la maximización de rendimientos agroindustriales.

Desmercantilizar la tierra y cuestionar la hegemonía de los commodities

La expansión del modelo de los *commodities* (soya, caña, girasol) ha subordinado la política agrícola a intereses corporativos transnacionales. Bolivia necesita recuperar su capacidad de regular, planificar y orientar la producción según criterios de soberanía alimentaria y justicia social. Esto implica revisar el rol de las transnacionales, establecer límites a la extranjerización del suelo, y reconectar la economía agraria con las necesidades estratégicas del país hacia el 2050.

Democratización de los sistemas de producción y de innovación tecnológica

Transitar de un sistema dual excluyente a uno integrado y equitativo

El sector agropecuario boliviano ha sido históricamente estructurado como un sistema dual: tecnificado y competitivo para el agroempresariado, precario y marginado para el campesinado. Esta dualidad, lejos de resolverse, se ha profundizado en las últimas décadas con el acceso desigual a insumos, financiamiento y asistencia técnica. Hacia el 2050, se requiere un sistema productivo integrado, donde todas las formas de producción –empresarial, familiar, comunitaria– accedan de manera equitativa a medios de producción, conocimiento, tecnología y mercados, bajo un enfoque de complementariedad y justicia territorial.

Crear un sistema nacional de innovación con enfoque territorial, intercultural y agroecológico

La institucionalidad tecnológica boliviana ha carecido de visión estratégica, autonomía científica y orientación pública. El país necesita construir un *Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y Alimentaria* que sea descentralizado, participativo, vinculado a las universidades y centros territoriales, y guiado por criterios de pertinencia territorial, interculturalidad y agroecología. La innovación debe nacer de los territorios y sus actores, no ser impuesta desde arriba ni importada sin adaptación.

Reconocer a la agricultura familiar y comunitaria como sujeto de política tecnológica y científica

Hasta ahora, los programas de innovación han priorizado al productor competitivo, desatendiendo al grueso de quienes sostienen la producción alimentaria: la agricultura familiar, indígena y comunitaria. De cara al 2050, es fundamental reconocer a estos actores no como beneficiarios pasivos, sino como sujetos de política tecnológica, capaces de generar, adaptar y validar conocimiento. Esto

exige financiar investigación participativa, democratizar el acceso a semillas, tecnologías de bajo costo y sistemas de extensión pública.

Construcción de la soberanía alimentaria como política de Estado

Superar la dependencia alimentaria estructural

A pesar del reconocimiento constitucional de la soberanía alimentaria desde 2009, Bolivia sigue dependiendo de las importaciones para cubrir entre el 40% y 60% del consumo de alimentos básicos en algunas regiones. Esta dependencia compromete la seguridad nutricional, encarece el acceso en tiempos de crisis y vulnerabiliza la economía familiar. Hacia el 2050, el desafío es revertir esta situación mediante una estrategia estatal sostenida de autosuficiencia progresiva, priorizando el abastecimiento nacional y fortaleciendo la base productiva campesina, indígena y comunitaria.

Establecer sistemas de abastecimiento público, reservas estratégicas y soberanía nutricional

La ausencia de planificación estatal en el abastecimiento alimentario ha sido una constante. Bolivia no cuenta con reservas estratégicas de granos, ni con una logística nacional que asegure el flujo equitativo de alimentos en situaciones de crisis climática, especulación o colapso comercial. La proyección al 2050 exige construir un sistema público de reservas y circuitos de distribución, coordinado con gobiernos subnacionales, vinculado a compras públicas, mercados campesinos y programas de alimentación escolar. La soberanía alimentaria no se limita a producir: también implica garantizar el acceso estable y nutricionalmente adecuado para toda la población.

Garantizar el derecho a la alimentación desde la producción nacional diversificada y saludable

El derecho a la alimentación no puede depender del mercado. Debe estar sustentado en una base productiva nacional diversa, culturalmente pertinente, ambientalmente sostenible y orientada a la nutrición humana, no solo al rendimiento económico. El desafío para Bolivia hacia 2050 es construir un sistema alimentario territorializado, con soberanía sobre semillas, saberes y circuitos comerciales, que no solo alimente, sino que también democratice, cuide y regenere.

Bolivia llega al año 2025 arrastrando una trayectoria de profundas tensiones no resueltas en su estructura agraria, en sus modelos de desarrollo agropecuario, en la institucionalidad tecnológica y en la soberanía alimentaria. Lo que se evidencia

no es una falta de discurso o de programas, sino una distancia sistemática entre lo que se declara y lo que se transforma estructuralmente.

Referencias

- Albarracín, J. (2015). *Estrategias y planes de desarrollo agropecuario en Bolivia: la construcción de la ruta de desarrollo sectorial (1942-2013)*. Plural editores / CIDES-UMSA.
- Albarracín, J. (2021). Las políticas públicas y la agricultura: análisis histórico de sus efectos en la estructura del sistema alimentario de Bolivia. En *Políticas públicas y sistemas alimentarios en América Latina*. Río de Janeiro, Brasil. https://www.e-papers.com.br/apresenta.asp?codigo_produto=3303
- Albó, X. (2008). *Pueblos indígenas en la Bolivia del siglo XXI*. CIPCA.
- Bohan, G. (1942). *Report on the Economic Development of Bolivia*. U.S. Department of State.
- Bouysse-Cassagne, T. (1991). *Los hombres del centro y los hombres del rincón: el ciclo del poder en los Andes*. IFEA.
- Castro Bozo, A. (2000). Santa Cruz, la mayor inversión boliviana (1825-2000). En *Anuario Histórico 1825* (pp. 109-110). Biblioteca del Congreso.
- Delgado Burgoa, M. (2006). *Modelos de desarrollo y políticas públicas agrarias en Bolivia*. Fundación TIERRA.
- Demeure, C. (1999). *La cuestión agraria en Bolivia: historia y debates*. Plural.
- Díaz, M. (2011). *Tierras y territorialidad indígena*. Fundación Tierra.
- Dunkerley, J. (1984). *Rebellion in the Veins: Political Struggle in Bolivia, 1952-1982*. Verso.
- Fundación TIERRA. (2015). *La Cumbre Agropecuaria: entre el discurso y la práctica*.
- Gotkowitz, L. (2007a). *A Revolution for Our Rights*. Duke University Press.
- Gotkowitz, L. (2007b). *Rebellion and Revolution: Indigenous Politics and the Origins of Latin American Independence*. Duke University Press.
- Gustafson, B. (1997). *La lucha por la tierra en Bolivia*. CERES.
- Klein, H. (2011). *Historia mínima de Bolivia*. El Colegio de México.
- Larson, B. (1992). *Colonialism and Agrarian Transformation in Bolivia: Cochabamba 1550-1900*. Princeton University Press.
- Mesa, C. (2003). *Presidencia de Bolivia: entre urnas y fusiles*. Editorial Gisbert.
- Ministerio de Educación. (2013). *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: Componente sectorial desarrollo agropecuario*. Viceministerio de Ciencia y Tecnología. <https://urhh.minedu.gob.bo/biblio/electronic-book/1405>
- Murra, J. V. (1975). *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*. IEP.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (1984). *Evaluación del impacto del fenómeno de El Niño en la agricultura de América Latina*.
- Pacheco, D. (2008). *Crisis alimentaria y modelos agrarios en Bolivia*. CEDLA.
- Paz, D. (2007). *Distribución de la tierra en Bolivia*. Fundación TIERRA.
- Platt, T. (1982). *El retorno del Inka: Violencia y legitimidad en el altiplano andino*. Hisbol.
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 6(1), 1-38.
- Rivera Cusicanqui, S. (2010). *Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. Tinta Limón.

- Soux, M. L. (1999a). *La reforma agraria de 1953 y la cuestión de la tierra*. Fundación TIERRA.
- Soux, M. L. (1999b). *Las tierras de los indios: propiedad y poder en los Andes*. IEB.
- Stewart, A. (2005). *Historia económica colonial de Bolivia*. Plural.
- Ticona, E. (2000). *Organización sindical y poder comunal*. Fundación Tierra.
- Urioste, M. (2005). *Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia*. Fundación TIERRA.
- Valenzuela, J. (2008). *La tierra en debate: colonialismo, liberalismo y neoliberalismo*. PIEB.
- Vanhaute, E. (2012). *Peasants in a global world*. Routledge.
- Vargas, C. (2010). El cacao en la economía colonial andina. *Revista Historia Agraria*, 50, 45-68.
- Viceministerio de Tierras. (2007a). *Diagnóstico de la estructura agraria en Bolivia*.
- Viceministerio de Tierras. (2007b). *Diagnóstico del proceso agrario*.
- Yapu, M. (2012). *Sistemas alimentarios y políticas públicas en Bolivia: una lectura crítica desde la soberanía alimentaria*. AGRUCO/PIEB.

COMENTARISTA 1:

Sistema agroalimentario dual, exclusión estructural y desafíos para la soberanía alimentaria en Bolivia

Roxana Liendo Bustos

Resumen

Este texto complementa la ponencia principal de la Mesa 2 con una reflexión crítica sobre la persistencia de un sistema agroalimentario funcionalmente dual en Bolivia. La autora describe las profundas desigualdades entre la agroindustria y la agricultura familiar campesino-indígena, evidenciando los efectos de políticas públicas orientadas al agroexportador, el abandono estructural de la innovación para la agricultura tradicional, y la pérdida progresiva de soberanía alimentaria. Con base en evidencia empírica, se abordan temas como el bajo rendimiento productivo, la concentración de tierras, el contrabando, la importación de alimentos, y la desnutrición crónica, proponiendo una reorientación del modelo hacia la valorización de los actores rurales excluidos. Se plantea una agenda de transformación centrada en la producción agroecológica, el fortalecimiento institucional, la inclusión territorial, y el vínculo con mercados internacionales desde una lógica de sostenibilidad. El artículo concluye que sin una reforma estructural del sistema agroalimentario y del papel del Estado, Bolivia no logrará responder adecuadamente al desafío de garantizar el derecho a una alimentación saludable, suficiente y soberana.

Abstract

This paper offers a critical reflection on the enduring dual structure of Bolivia's agri-food system. The author contrasts the agro-industrial sector with the peasant and indigenous family agriculture, highlighting the impacts of public policies

favoring agro-export models, the structural neglect of innovation for traditional farming, and the progressive erosion of food sovereignty. Drawing on empirical data, the text explores key issues such as low productivity, land concentration, food imports and smuggling, and chronic malnutrition. It calls for a comprehensive transformation agenda focused on agroecological production, institutional strengthening, territorial inclusion, and international market engagement under a sustainability framework. The paper concludes that without structural reform of the agri-food system and a renewed role for the State, Bolivia will remain unable to secure the right to healthy, sufficient, and sovereign food for its population.

Palabras clave / Keywords: Sistema agroalimentario dual, Agricultura familiar, Soberanía alimentaria, Agroindustria, Desigualdad estructural.

Introducción

El documento elaborado por el Dr. Albarracín, *Transformaciones en los Sistemas Productivos, Innovación y Seguridad y Soberanía Alimentaria*, hace un balance profundo y documentado del estado de situación en que se encuentra el sistema productivo agropecuario de Bolivia a 200 años de proclamar su independencia.

Desde un enfoque de larga duración, el autor analiza los resultados de la acción estatal en los sistemas de producción que componen la seguridad y soberanía en Bolivia, a partir de la estructura agraria, la trayectoria y resultados de la aplicación de diversos modelos de desarrollo. Finalmente realiza una evaluación crítica de lo conseguido hasta este año, para luego presentar los desafíos estratégicos hacia el año 2050.

En este documento se hace un exhaustivo recuento de lo realizado en cuanto se refiere a las condiciones de producción como son el acceso a la tierra y a los recursos naturales, además el estado de situación en que se encuentran.

Así mismo, analiza la situación de estos a partir de las consecuencias de los eventos climáticos adversos, la deforestación y los incendios provocados; así como de la contaminación provocada por la minería y otros factores que afectan a su condición actual. Presenta cómo persiste la desigualdad en el acceso a la tierra productiva a pesar de un leve intento de saneamiento territorial que provoca más bien mayor concentración y formalización del latifundio, bajo un discurso de apoyo a la producción agroindustrial.

Identifica el impacto de la puesta en marcha de distintos modelos de desarrollo, desde el liberal hacendatario, la Revolución Verde, el impulso a la producción de materiales básicos cultivados o producidos por la agricultura ya sean cereales, azúcar y carne principalmente destinados a la industria alimentaria humana y animal dejando de lado a un modelo alternativo como es el agroecológico, del que se hace, sobre todo, un reconocimiento simbólico.

El autor concluye que en Bolivia persiste una matriz agro-productiva funcionalmente dual, donde, por un lado, la voluntad estatal está en el apoyo a

la agroindustria y, por el otro existe una agricultura familiar de base campesino-indígena “*desestructurada, empobrecida y sin mecanismos reales de escalamiento tecnológico ni inclusión comercial*”.

I. Bolivia en sus 200 años: Sistema productivo dual, seguridad y soberanía alimentaria

Características de los actores productivos

En el documento presentado se muestra la tipología de sistemas de producción agropecuaria en Bolivia que evidencia el importante rol de la agricultura familiar campesino-indígena, además de los sistemas agroecológicos y alternativos que son una contribución importante a la soberanía alimentaria. Entonces ¿quiénes son importantes para la seguridad y soberanía alimentaria? y ¿quiénes, para la generación de ingresos para el país?

Un dato importante para comprender este sistema dual es conocer a sus actores. La construcción de esta estructura es resultado de estos doscientos años, sobre todo después de la reforma agraria de 1953.

Actualmente en Bolivia se identifican dos sistemas alimentarios: *el sistema alimentario agroindustrial* de producción en mediana y gran escala, destinada a la exportación principalmente, aunque también proporciona derivados de la soya e insumos para la ganadería y *el Sistema de producción de Alimentos basado en la Agricultura Tradicional (SPAAT)* constituido por Unidades Productivas Agropecuarias (UPA) familiares de comunidades indígenas y pequeños productores, que produce entre el 40 % y el 60 % de los alimentos que se consumen en el país.

Sin embargo, la mayoría de estas unidades productivas familiares se encuentra en niveles de pobreza extrema e incluso de inseguridad alimentaria pues cuentan con poca tierra, muchos suelos deteriorados, acceso limitado a sistemas de riego, insumos y servicios productivos.

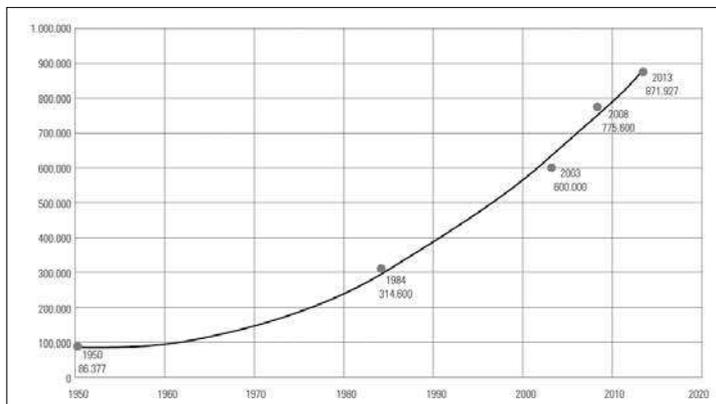
A pesar de la situación en que se encuentra el SPAAT, tiene el potencial de promover la soberanía alimentaria, la reducción de la pobreza y la gestión de los recursos naturales. En cambio, el sistema agroindustrial, conduce a la reconversión de la tierra, provoca la pérdida de ecosistemas y tiene una tendencia devastadora a la deforestación.

Otro aspecto importante que debemos mencionar es que el aumento de población ha llevado a un mayor fraccionamiento de la tierra. Como se evidencia en el gráfico, de acuerdo con datos del Censo Nacional Agropecuario de 2013 se registraron 861.608 UPA¹, 49,57%, casi la mitad, en el altiplano (La Paz, Potosí y Oruro); 34,05% en los valles (Chuquisaca, Cochabamba y Tarija); y solo el

1 UPA Unidades Productivas Agropecuarias.

16.38% en el trópico (Santa Cruz, Beni, Pando), que se explica por la presencia de grandes propiedades.

Gráfico 1. Evolución del número de UPA (1950-2013)



Fuente: Eyzaguirre (2015).

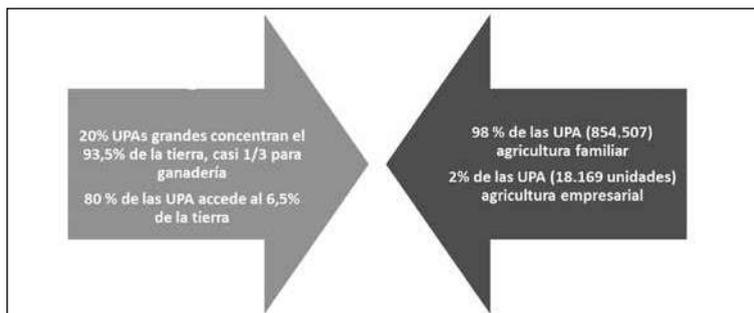
En el siguiente cuadro podemos observar 6 categorías de Unidades Productivas Agropecuarias que están claramente diferenciadas por su vocación productiva. Las cifras presentadas muestran que la agricultura familiar, que produce la mayoría de lo que comemos diariamente los bolivianos con acceso limitado a tierra, tecnología y otros recursos, está conformada por un gran número de productores de comunidades campesinas, indígenas, periurbanas e interculturales. Por otra parte, la agroindustria, especializada en productos de exportación, mayor cantidad de tierras, acceso a innovación y recursos económicos (propios y créditos), cuenta con menos operadores.

Cuadro 1. Unidades Productivas Agropecuarias por departamento y origen

Departamento	Comunidades campesinas, sindicatos y ayllus	Comunidades interculturales	Comunidades indígenas	Productores agropecuarios en zonas urbanas y periferias	Propiedades, haciendas, estancias, quintas, granjas	Colonias menonitas y japonesas	Total	%
Chuquisaca	66.510		6.641	272	13		73.436	8
La Paz	196.430	36.739	3.779	8.172	297	17	245.434	28
Cochabamba	165.703	8.465	458	6.863	9		181.498	21
Oruro	62.596			138			62.734	7
Potosí	123.224			724	6		123.954	14
Tarija	33.247	5.608	2.106	494	19	37	41.511	5
Santa cruz	39.465	33.405	18.301	5.908	7.026	10.111	115.016	13
Beni	10.085	2.061	4.744	114	3.789		20.793	2
Pando	5.620	424	1.025	34	431		7.534	1
Total general	702.880	86.719	37.054	22.719	12.390	10.165	871.927	100%
%	81%	10%	4%	3%	1%	1%	100%	

Fuente: Eyzaguirre (2015).

Gráfico 2. Acceso y uso de tierra de vocación productiva por UPA



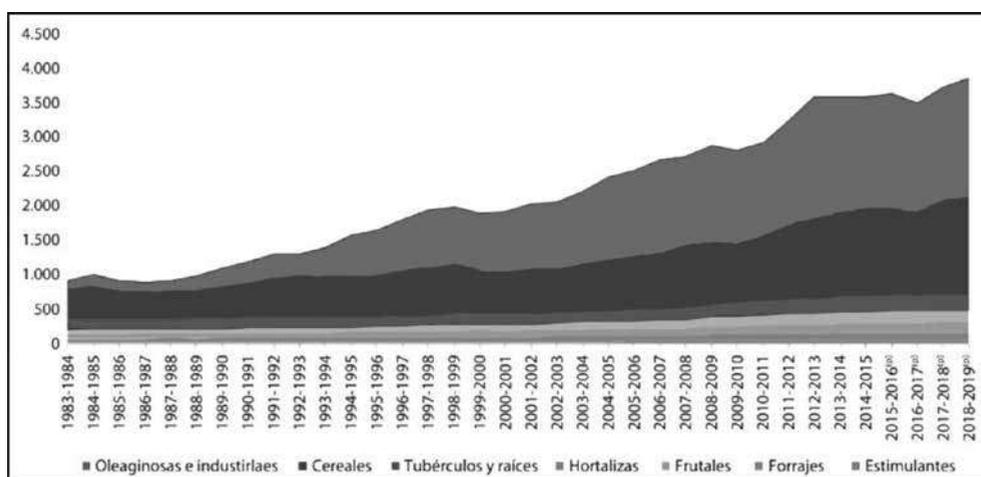
Fuente: Elaboración propia.

En conclusión, estamos dedicando cada vez más tierra de vocación productiva a la producción de bienes exportables, por lo que obviamente el Valor Bruto de Producción (VBP) de la agroindustria supera muchas veces el valor de la producción de la agricultura familiar destinada al mercado interno.

Producción y rendimientos

Datos recabados desde el II Censo Nacional Agropecuario en Bolivia (1984) hasta el Censo Agropecuario de 2013 muestran que la superficie cultivada destinada a la producción agroindustrial, principalmente oleaginosas y cereales, tuvo a lo largo de los años un crecimiento exponencial.

Gráfico 3. Bolivia: Superficie cultivada por clase, según campaña agrícola 1984-2019 (en miles de hectáreas)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística para el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras con base en datos Censo Agropecuario 2013 y Encuesta Agropecuaria 2015 (<https://www.ine.gob.bo/>).

En contraposición, la superficie cultivada destinada a productos de consumo interno (tubérculos y raíces, hortalizas, frutales, forrajes entre otros) mantiene un crecimiento casi estático en más de tres décadas. Considerando que la población en 1984 ascendía a 8 millones y en la actualidad es de aproximadamente 12 millones, podríamos decir que no se está produciendo alimentos suficientes para abastecer a la población actual.

Imagen 1. Contraste entre cultivo agroindustrial de soya en el oriente boliviano, y cultivo de papa, agricultura tradicional, en el altiplano



Fuente: Archivo personal.

Si bien ambos sistemas agroalimentarios descritos son importantes para la seguridad alimentaria, el vacío institucional en el acceso a innovación tecnológica genera una dualidad entre una agroindustria moderna y la agricultura tradicional. La última queda excluida de posibilidades de innovación, asistencia técnica y recursos que le permitan hacer frente a una responsabilidad importante como es la de proveer alimentos, siendo sujetos importantes como productores y no sólo de asistencia social.

Cuadro 2. Rendimientos comparados para cultivos y países seleccionados 2015 (TM por hectárea)

	Soya	Quinoa	Papa	Maíz
Argentina	2.54		28.78	6.60
Bolivia	1.90	0.68	5.77	2.46
Brasil	2.93		27.80	5.26
Chile			23.38	10.63
Colombia	2.73	0.64	18.56	2.82
Ecuador	1.64		7.31	3.58
Paraguay	2.95		14.77	4.00
Peru	1.79	1.16	14.41	3.27
Uruguay	2.67		22.00	5.63
Venezuela	1.16		17.69	3.65

Fuente: INESAD (2015).

La afirmación del autor respecto al INIAF, como promotor de investigación aplicada y transferencia tecnológica, es que está limitado a otorgar certificación de semillas, como resultado los fondos de innovación han sido dispersos, con baja ejecución y sin criterios territoriales o de inclusión estructural.

Estos vacíos institucionales se reflejan en el tema de rendimientos productivos, donde, tanto el producto estrella de la agroindustria, la soya, como los productos de la agricultura familiar tienen muy bajo desempeño en comparación con otros países de la región.

Los datos del cuadro 2 muestran que Bolivia estaba atrás en el tema rendimiento en el año 2015, lo que no mejoró al año 2020, cuando el Observatorio Agroambiental actualiza los datos anteriores para la serie agrícola 2017-2018 y 2018-2019 de manera preliminar evidenciando un aumento en los rendimientos de soya y papa; y una disminución en los de quinua y maíz.

Cuadro 3. Rendimiento cultivos soya, quinua, papa y maíz al año 2020

Soya	Quinua	Papa	Maíz
2.11	0.56	7.15	2.11

Fuente: Observatorio Agroambiental con base en resultados preliminares, serie agrícola 2018-2019.

Bolivia presenta rendimientos por debajo del promedio mundial en cultivos clave (Publiagro, mayo 2025):

Trigo: 1,27 Tm/ha (promedio mundial 3,59 Tm/ha)

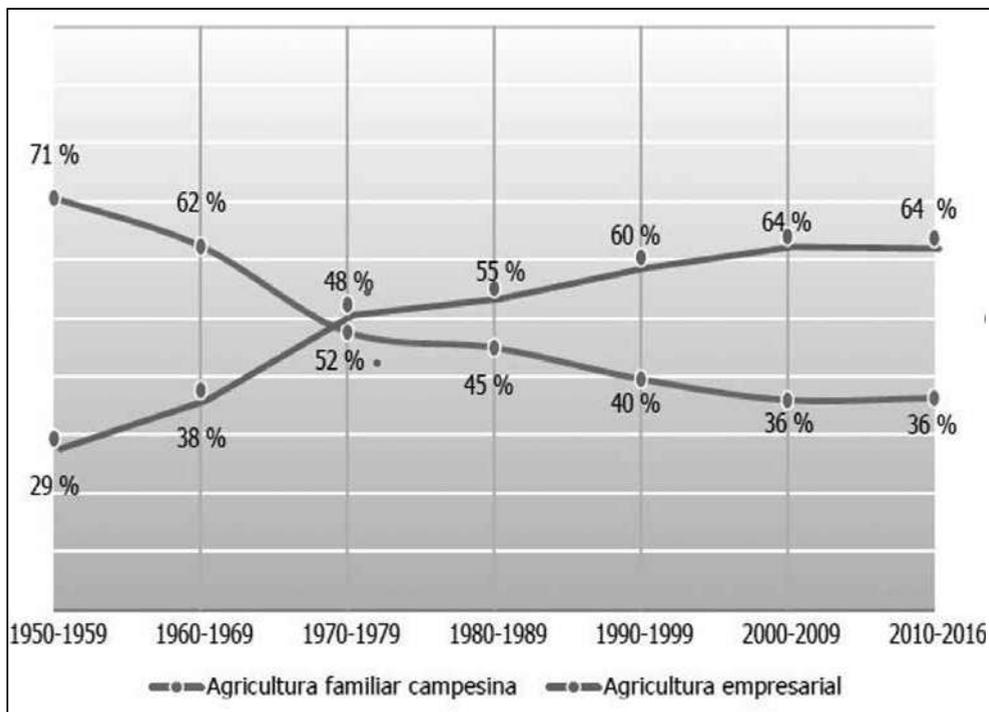
Maíz: 2,52 Tm/ha (promedio mundial 5,7 Tm/ha)

Soya: 2,01 Tm/ha (promedio mundial 2,78 Tm/ha)

Solo el sorgo supera el promedio mundial (1,78 Tm/ha frente a 1,4 Tm/ha), aunque sigue lejos de países líderes como Egipto (5 Tm/ha).

Una consecuencia de la falta de acción institucional es el cambio en la producción agrícola nacional a favor de la agroindustria. El incremento en la producción agroindustrial está directamente relacionado al acceso a crédito, tecnología, riego y políticas públicas a favor de la exportación de soya, sorgo y otros cereales, además de ganado vacuno en los últimos años. Como muestra, Urioste (2018) recalca que, desde la década del 50, hubo una caída constante de la producción proveniente de la agricultura familiar frente a la agricultura empresarial.

La agroindustria basa su producción en pocos productos soya, azúcar, maíz de consumo animal, arroz, sorgo y otros cereales, cuyo mayor volumen va hacia la exportación, mientras ofrece para el consumo interno aceite vegetal, azúcar, arroz y materia prima para la elaboración de alimentos balanceados para la producción avícola y ganadera.

Gráfico 4. Representatividad de la producción agrícola por décadas y tipo de agricultura

Fuente: Urioste (2018).

Imagen 2. Producción agroindustrial es destinada al consumo nacional

Fuente: Archivo personal.

Por el contrario, según estadísticas oficiales la agricultura familiar ofrece al menos 33 productos agrícolas para la alimentación de los bolivianos, aunque el CNA 2013 ha identificado alrededor de 150 tipos de otros cultivos. Instituciones privadas indican que la agricultura familiar llega a manejar 287 variedades de cultivos: alrededor de 11 tipos de cereales, 46 tipos de hortalizas, 70 tipos de nueces y frutas.

Imagen 3. La Agricultura tradicional que aporta a la seguridad alimentaria

Fuente: Archivo personal.

De esta forma, la actividad agropecuaria todavía es la primera actividad económica de la población, la mayoría dentro de UPAs dedicadas a la producción de alimentos para el mercado interno. Este hecho más los bajos precios de sus productos son una de las razones principales de la pobreza rural y de la migración del campo a la ciudad con el objeto de complementar ingresos que no les da la agricultura, que, si bien todavía no es definitiva, deja como protagonistas en el campo a mujeres y a personas de la tercera edad.

Cuadro 4. Población económicamente activa ocupada por tipo de actividad.

Actividad económica	Total PEA		Información desagregada por sexo			
	Personas	%	Mujeres	%	Hombres	%
Agropecuaria	1.265.268	27	477.250	38	788.018	62
Comercio	793.202	17	486.062	61	307.140	39
Servicios	487.958	10	278.485	57	209.473	43
Manufacturas	419.683	9	156.216	37	263.467	63
Otras actividades sin especificar	410.456	9	186.537	45	223.919	55
Construcción	379.737	8	17.528	5	362.209	95
Transporte	272.706	6	13.382	5	259.324	95
Educación	202.318	4	118.200	58	84.118	42
Otros servicios	179.772	4	119.629	67	60.143	33
Salud	116.253	2	80.970	70	35.283	30
Administración pública	109.204	2	34.578	32	74.626	68
Minería	83.166	2	8.676	10	74.490	90
Total general	4.719.723	100	1.977.513	42	2.742.210	58

Fuente: Eyzaguirre (2015).

Importación y contrabando

Debido a esta pérdida de importancia de la agricultura familiar es que, tal como se ve en el documento, la producción nacional para la alimentación del país se ve cada vez más sustituida por la importación y el contrabando. Esta actitud está fuertemente influenciada por el interés gubernamental en los últimos 20 años de

controlar la inflación de alimentos por el lado de la oferta. Ya sea por importación o por contrabando, entran los mismos alimentos que son producidos por la agricultura campesina familiar.

Cuadro 5. Importaciones de alimentos que se produce en la economía campesina según grupos de productos 2000-2008 (en toneladas métricas)

	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018
1. Cereales (total)	273.108,30	211.852,90	80.104,60	12.055,00	222.101,40	249.472,60	105.134,80
2. Frutas (Total)	17.849,10	19.006,10	28.840,60	37.523,90	41.653,10	39.629,70	37.652,90
3. Hortalizas (Total)	3.897,50	511,8	463,8	19.404,60	18.939,80	21.307,20	4.335,30
4. Tubérculos y raíces (Total)	1.282,50	2.809,00	17.518,10	25.530,20	51.866,30	33.782,70	4.706,70
5. Maníes	118,3	0,5	1.322,80	1.086,10	487,9	3.110,90	488,3
6. Orégano	81,3	31,4	9,5	19,4	38,5	31,4	48,4
7. Carne Ovina	0,1	0	0	0	0	0	0
Total	296.337,10	234.211,70	128.259,40	95.619,20	335.087,00	347.334,50	152.366,40

Fuente: Prudencio (2019).

Entre el 2010 y el 2018 se importaron 2.532.962 TM de alimentos. Según diversos estudios del INE no publicados, el contrabando representa hasta un tercio de las importaciones legales (Prudencio *et al.* 2019). Estas actividades provocan una baja en el precio de los alimentos en los mercados que, si bien mantienen la inflación controlada y un mejor acceso a los alimentos por parte de la población urbana, empobrece a la población rural y desincentiva la producción de alimentos.

Además, los alimentos ultra procesados (y su libre importación o contrabando) hacen crecer su presencia en los mercados a bajos precios, provocando cambios en los hábitos alimentarios donde el consumo de alimentos tradicionales (papa, chuño, quinua y maíz) y carnes tradicionales (caprina, ovina y camélida), está siendo reemplazado paulatinamente por productos como el arroz, fideo, aceites vegetales, carne de pollo y otros.

Exportaciones, quema y mercados volátiles

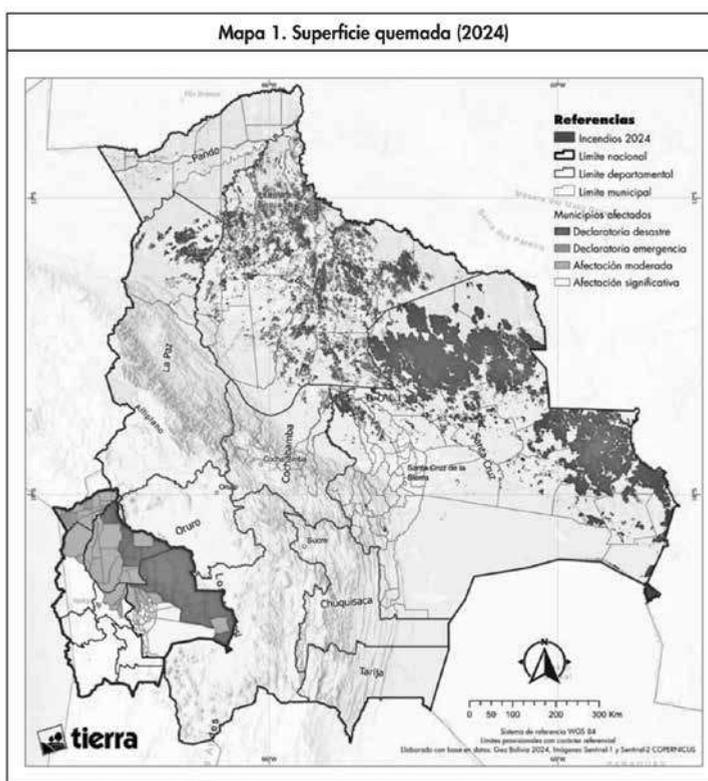
El año 2015, en la Cumbre Agropecuaria “Sembrando Bolivia” el gobierno confirmó su apuesta por el sector agroindustrial aprobando medidas para la flexibilización de la Función Económico-Social (FES), la autorización del uso de semillas transgénicas, libre importación de insumos agrotóxicos y otros, favoreciendo además la expansión de la frontera agrícola a partir de la legalización de prácticas como la quema controlada y la deforestación con fines productivos.

El informe «*Incendios Forestales 2024. Tras las huellas del fuego*», publicado recientemente por Fundación Tierra, indica que las autorizaciones de desmontes y quemas

se multiplicaron por seis en 12 años y que en todo el país el año pasado se devastaron 12,6 millones de hectáreas, entre bosques y pastizales, por efecto de los incendios forestales. De esta cifra total, el 58% de los incendios son en bosques y el 42% en pasturas, sabanas o zonas propensas a inundaciones, afectando sobre todo a los departamentos de Santa Cruz y Beni. A pesar de estas consecuencias negativas del año pasado, en 2025 el Gobierno ha expresado su intención de levantar la pausa ambiental.

Otro dato muy importante de este informe es que del 70% de los incendios forestales 30% se realizaron en TCO afectando los sistemas de vida indígenas; y el 40% restante en áreas protegidas y tierras fiscales.

Mapa 1. Superficie quemada en Bolivia en el año 2024

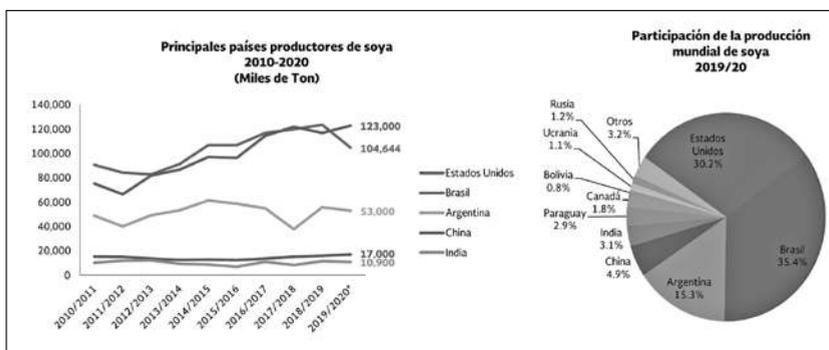


Fuente: Fundación Tierra (2024).

En este contexto, la agricultura campesina, que históricamente ha alimentado a la población, se encuentra en desventaja y marginalidad, porque en Bolivia, mejorar las condiciones alimentarias es una tarea pendiente. Sin duda, no es fácil porque actualmente la mayor parte de las tierras cultivadas del país es utilizada para producir materias primas agrícolas (soya, por ejemplo) que no se consumen como alimentos, sino que se exportan casi en su totalidad a otros países.

Entonces, estamos llegando a este aniversario patrio con sistemas agroalimentarios que priorizan los cultivos de exportación. Si bien la agroindustria se presenta como importante para la generación de divisas en el país, vemos que, aunque ingresamos dentro del club de países exportadores de soya con el 0.8% de la producción mundial, estamos muy lejos de los grandes países exportadores:

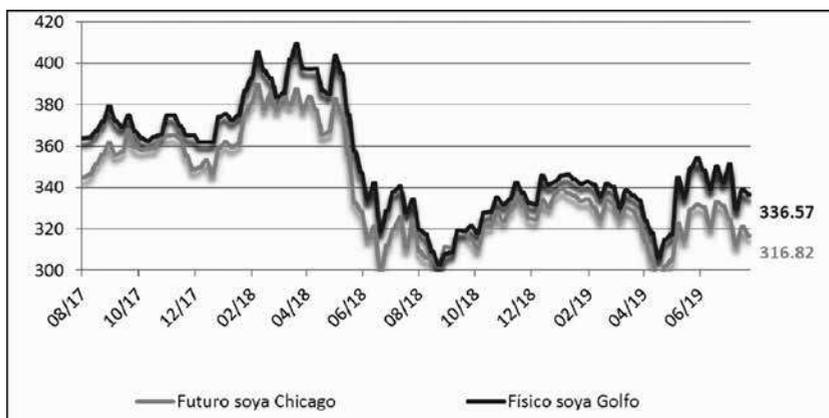
Gráfico 5. Principales países exportadores de soya 2010-2020 y 2019-2020 (en toneladas)



Fuente: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de México (2019).

Además, la soya es un producto con precios con tendencia a la baja:

Gráfico 6. Precio de la soya 2017-2019 (en dólares por tonelada)

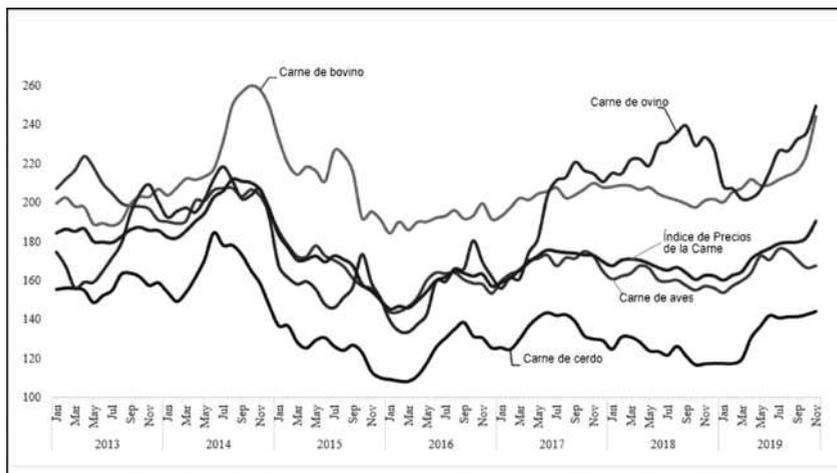


Fuente: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de México (2019).

La caída del precio de la soya en el mercado internacional está siendo recuperada en las ventas a futuro por el panorama de guerra entre Israel e Irán que ha aumentado el atractivo del aceite de soya como materia prima para biocombustibles.

Lo mismo ocurre con otros productos de la canasta exportadora, por ejemplo, la carne:

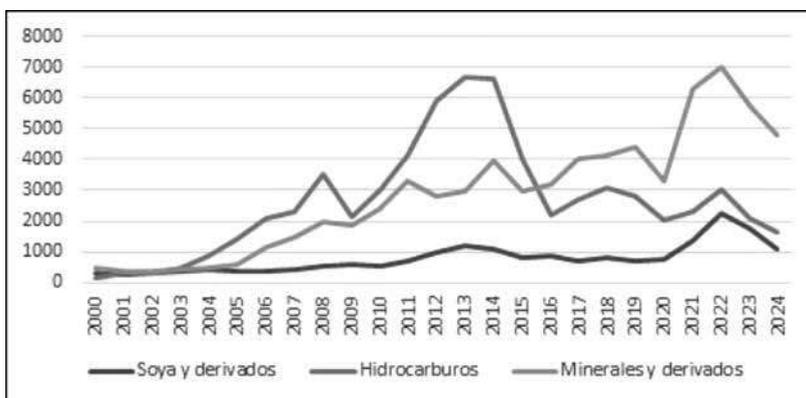
Gráfico 7. Precio internacional de la carne (2013-2019)



Fuente: FAO (2019).

Siendo la soya y la carne los productos en los que basamos nuestras exportaciones, al ver la variabilidad de los precios internacionales, deberíamos preguntarnos mirando hacia el futuro, si vale la pena la deforestación, los incendios forestales y el desplazamiento poblacional de sectores que nos proveen de alimentos importantes para la seguridad alimentaria. Debemos cuestionar si vale la pena volcar la atención gubernamental, casi exclusivamente hacia este sector que destina un pequeño porcentaje de su producción hacia el mercado interno.

Gráfico 8. Valor de las exportaciones de los principales productos 2020-2024 (en dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE (2025).

Según el gráfico, nuestras principales exportaciones son de minerales, metales (incrementadas por las exportaciones de oro) y gas natural. Los productos de soya

y derivados diversifican los ingresos, pero su aporte es menor. Hay que notar que muestra un ligero repunte después de la aprobación de las leyes incendiarias el año 2019.

II. Pobreza y vulnerabilidad alimentaria, resultados de estos 200 años

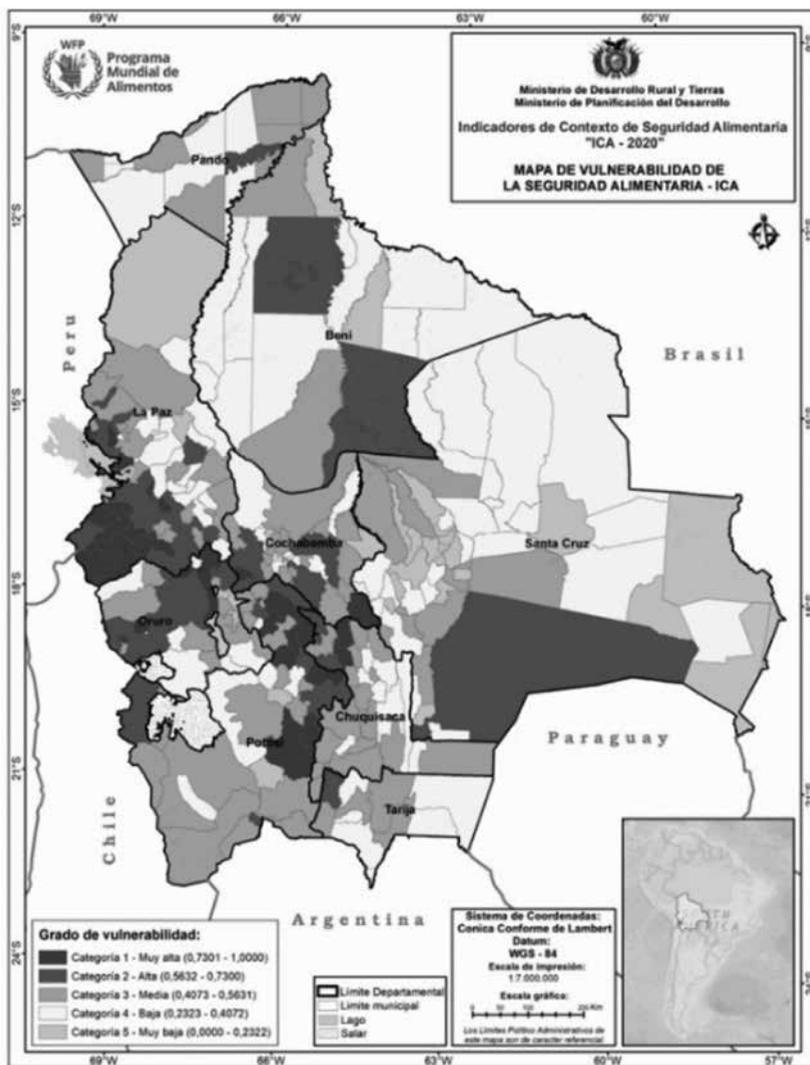
En este largo periodo, Bolivia ensayó múltiples propuestas de modelos de desarrollo, descritos con detalle por el doctor Albarracín, sin lograr revertir la situación de pobreza que golpea con más fuerza al área rural. La pobreza que se mantiene, por el bajo valor de los alimentos que producen, la competencia con productos que vienen legal e ilegalmente de otros países, la baja calidad de la educación rural, la casi inexistente atención a la salud, ha provocado una fuerte migración rural. De acuerdo con el censo del 2024, un 70% de población boliviana vive en área urbana, es decir, que actualmente una persona del área rural produce alimentos para dos personas que viven en las ciudades. El campesinado quedó integrado solo de manera instrumental en programas compensatorios o asistencialistas, sin acceso efectivo a bienes públicos estratégicos ni a procesos estructurales de innovación (Paz Ballivián, 2007; Fundación Tierra, 2015).

Pese a medidas de política social, como las transferencias monetarias, no se ha logrado revertir, de manera sostenible, las condiciones de pobreza y extrema pobreza, que tienen su constatación más dura en el hambre y la desnutrición que familias dedicadas a la agricultura familiar sufren.

El último estudio del Programa Mundial de Alimentos PMA (2021), *Análisis Integrado de Contexto de la Seguridad Alimentaria en Bolivia “Ica - Bolivia”*, muestra que 68% de la población vive en municipios con alta y muy alta vulnerabilidad en el componente de *disponibilidad de alimentos*. Esto fundamentalmente por no ser municipios productores y depender del comercio y las reservas de alimentos. Entre estos municipios se encuentran las principales ciudades del país, 159 municipios (47%) se encuentran ubicados en las categorías de alta y muy alta vulnerabilidad en el componente de *acceso de alimentos*. Evidenciando la dificultad que tienen los hogares de estos municipios para obtener cantidades suficientes de alimentos; entre estos se encuentran los municipios con índices de alta pobreza.

En relación al uso de alimentos, 100 municipios (30%) se encuentran en las categorías de alta y muy alta vulnerabilidad, estas cifras muestran que la población tendría dificultades con relación a la *inocuidad alimentaria*. Estos municipios están concentrados principalmente en los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí y parte del Beni.

Mapa 2. Mapa de vulnerabilidad de la seguridad alimentaria ICA 2020



Fuente: Programa Mundial de Alimentos PMA (2021).

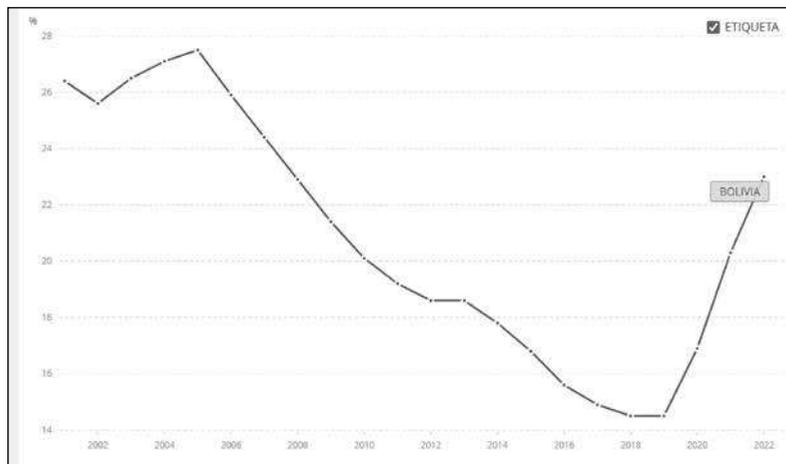
Como resultado final identifica a 116 municipios (34%) que se encuentran en la categoría de alta y muy alta vulnerabilidad de *seguridad alimentaria*.

Desnutrición y mala nutrición

De acuerdo con estudios internacionales, la prevalencia de la subalimentación en América Latina y el Caribe (ALC) descendió de 11,9% de la población total a 6,5% entre los años 2000 y 2018, en Bolivia se redujo casi 10 puntos porcentuales.

Ocupamos el puesto 76 de 126 países con 16,8 % de la población en estado de subalimentación.

Gráfico 9. Prevalencia de desnutrición en Bolivia (porcentaje de la población)



Fuente: Banco Mundial (<https://datos.bancomundial.org/>).

El año 2006 se lanza el Programa Multisectorial Desnutrición Cero en Bolivia como estrategia para la reducción significativa en la desnutrición crónica infantil. El objetivo era la eliminación de la desnutrición hasta el año 2025, a través de intervenciones integrales: fomento de la lactancia, educación nutricional, suplementación y mejora en los servicios de salud y saneamiento. Es el área rural la que presenta mayores dificultades para mejorar sus indicadores, falta de infraestructura adecuada, la dispersión geográfica y las limitaciones en acceso a recursos básicos siguen siendo barreras que superar.

En 1990, casi el 42% de los niños estaban afectados por la desnutrición, en 2019 se llegó a disminuir a 15%, volviendo a subir después del 2019 por el impacto de la pandemia del COVID-19 y los problemas políticos, sociales y económicos que hicieron retroceder estos avances. De esta manera el año 2022 Bolivia llega a 23% (FAO), por lo que el propósito de llegar al 2025 con Desnutrición Cero, está lejos de concretarse.

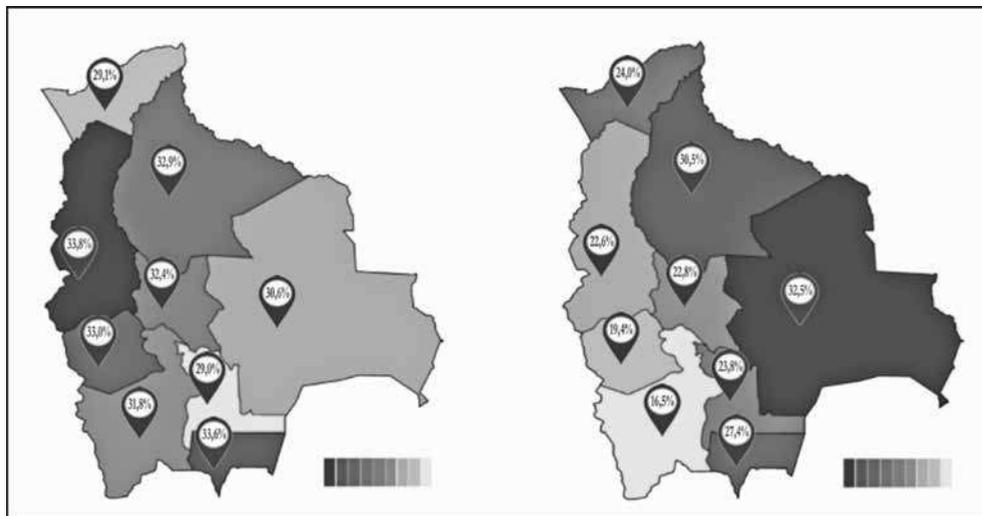
Además de estos problemas de desnutrición, se ha determinado que en Bolivia el 10,1% de niños menores de cinco años sufría de sobrepeso y obesidad; cinco de cada 10 niños sufren anemia; seis de cada 10 mujeres en edad fértil y cinco de 10 hombres tienen sobrepeso u obesidad.

En los últimos años se ha determinado que la obesidad –más que el sobrepeso– se está convirtiendo en un problema de salud pública relacionado a la diabetes, problemas cardiovasculares y respiratorios crónicos, trastornos físicos, cáncer entre otros.

Entre 2008 y 2016 el incremento de población con sobrepeso y obesidad es preocupante, en promedio alcanza 0,45% anual, según la comparación de los datos de la EDSA 2016 con respecto a los de 2008.

Mapa 3. Sobrepeso por departamento año 2016 (en porcentaje)

Mapa 4. Obesidad por departamento año 2016 (en porcentaje)



Fuente: Fundación Tierra (2018).

¿Qué hacer desde la agricultura familiar?

Las causas para el sobrepeso y la obesidad, según la OMS (2017), se encuentran sobre todo en la mala alimentación y el sedentarismo. En nuestras ciudades la mala alimentación proviene de la proliferación de comida chatarra y de bebidas azucaradas. Productos baratos que se venden en las calles y la publicidad han provocado un cambio drástico del régimen alimentario, en el que ha aumentado el consumo de grasas y azúcares, sobre todo de la población inserta dentro de la economía informal con largas jornadas laborales que les impide preparar alimentos más saludables.

III. Desafíos y propuestas

Las transformaciones que el Estado ha realizado en estos 200 años, desde la perspectiva de seguridad y soberanía alimentaria son insuficientes. Si bien el hambre se hace cada vez más evidente, el acceso a múltiples pisos ecológicos permite la producción de alimentos baratos; la poca población con relación a su territorio hace que aún con rendimientos decrecientes se pueda llegar a alimentar.

La agricultura familiar tiene problemas estructurales como ser semillas, suelos, riego tecnificado que mantienen la producción boliviana en los últimos puestos en cuanto a rendimientos. La transformación de sus productos está en una etapa inicial, el tratamiento post cosecha y transporte hacia los mercados, casi inexistente; estos factores hacen que se pierdan porcentajes importantes de la cosecha en su ruta hacia los mercados urbanos.

Si queremos llegar al 2050 con un país más inclusivo, equitativo y con bienestar, Bolivia deberá pensar en un modelo de desarrollo agropecuario definiendo claramente el rol de los actores productivos. Impulsar y fortalecer la producción de alimentos que favorezcan la seguridad y la soberanía alimentarias con condiciones técnicas, normativas y territoriales. Apostar por una inclusión no solo social sino económica de la agricultura familiar como sector productivo, ya que las actividades agrícolas tienen implicaciones directas en la pobreza y aportan al bienestar de gran parte de la población.

Si además se quieren productos agrícolas que proporcionen una alimentación sana y nutritiva, así como productos exportables de calidad, son muy importantes las políticas de promoción del modelo agroecológico.

El rol de las políticas públicas debe ser de apoyo, asistencia técnica y transferencia de capacidades a través de alianzas con actores presentes en el territorio. Priorizar, desde espacios con competencias en innovación, la disminución de vulnerabilidades en suelos, riego y tecnología respondiendo a necesidades reales que permitan lograr, además de seguridad y soberanía alimentarias, la generación de ingresos expectables a través de la inserción de productos de agricultura familiar en los mercados internacionales.

Un desafío importante y desatendido por los procesos de innovación es el acceso a alimentos libres de agrotóxicos, sobre todo considerando mercados de exportación. En Bolivia se venden y se usan plaguicidas y herbicidas altamente peligrosos prohibidos en muchos países. Pese a que SENASAG prohibió desde el año 2015 la importación y comercialización de metamidofos, endosulfan y monocrotophos, estos siguen usándose y están al alcance de cualquier productor, vendiéndose incluso en ferias locales.

La agricultura familiar necesita aumentar sus rendimientos, con un sello de sostenibilidad ecológica, protegiendo un medio ambiente frágil y muy vulnerable a eventos adversos causados por el cambio climático. El Centro Hadley de la Oficina Meteorológica del Reino Unido considera que somos el país de América del Sur más vulnerable al cambio climático. Según sus proyecciones, la vulnerabilidad de Bolivia a la inseguridad alimentaria aumentará en un 22 % de aquí a 2050 si no se implementan medidas adecuadas de adaptación.

La falta de políticas públicas consistentes para afrontar fenómenos climatológicos provocó que la sequía de 2016, las heladas de 2017 y los efectos recurrentes del fenómeno de El Niño (2015-2016, 2023-2024) afectaran significativamente la producción agrícola en el país, reduciendo la oferta interna de alimentos. Aunque la existencia de múltiples ecosistemas con diferentes niveles de afectación hace que

se pueda compensar la escasez y hacer accesibles los alimentos para la población boliviana; estos fenómenos recurrentes, deben atenderse desde la prevención, resiliencia y adaptación, y no solo como emergencia.

La seguridad alimentaria local puede estar garantizada mediante la coordinación y apoyo de los gobiernos municipales subnacionales. Efectivizar compras públicas, programas de alimentación escolar, espacios de comercialización dentro y fuera del municipio, puede impulsar la producción para cubrir la creciente demanda urbana por alimentos, además, hacer un sistema alimentario sostenible sin arriesgar las bases económicas, sociales y ambientales.

En un contexto de mayor demanda de alimentos por el aumento de consumo de países emergentes, las tensiones y guerras que afectan a países tradicionalmente exportadores de alimentos, la FAO proyecta que para el 2050 la producción de alimentos necesita aumentar en al menos 60%. Con este panorama internacional, Bolivia tiene una oportunidad no sólo de exportar soya, maíz y carne bovina (productos de la agroindustria con demanda creciente) sino tratar de llenar nichos de mercado a partir de la exportación de productos de la agricultura familiar campesina indígena como cítricos, bananas, papaya, asaí, cacao, café, almendra chiquitana, chía, quinua y otros. De esta manera, los actores de la agricultura familiar pasarán a generar ingresos importantes que ilusionen a la población joven sobre todo de un futuro rural.

Además del apoyo decidido y de calidad para la producción, el estado deberá trabajar arduamente en servicios de calidad en educación, salud, servicios básicos, conectividad y caminos vecinales.

Referencias

- Eyzaguirre, J. L. (2015). *Importancia socioeconómica de la agricultura familiar en Bolivia*. Fundación TIERRA.
- Fundación TIERRA. (2018). *Sobrepeso y obesidad en la ciudad de El Alto*. Fundación TIERRA.
- Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo (INESAD). (2015). *Producción, superficie sembrada y rendimientos del sector agrícola (2005–2013)*. INESAD.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2025). *Página oficial del INE de Bolivia*. <https://www.ine.gob.bo/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2019). *Perspectivas alimentarias*. FAO.
- Programa Mundial de Alimentos (PMA). (2021). *Análisis integrado de contexto de la seguridad alimentaria en Bolivia (ICA - Bolivia)*. PMA.
- Prudencio, J., et al. (2019). *Efectos de la importación de alimentos sobre la producción campesino-indígena*. Fundación TIERRA.
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. (2019). *Reporte del precio de la soya*. Gobierno de México.
- Urioste, M. (2018). *Medio siglo de la agricultura boliviana*. Fundación TIERRA.

COMENTARISTA 2:

El ordenamiento territorial como política pública estratégica frente al cambio climático y las desigualdades

Sergio Laguna Bretel

Resumen

Este artículo analiza el desarrollo histórico, normativo y técnico del Ordenamiento Territorial (OT) en Bolivia como política pública estratégica, particularmente en relación con la planificación del uso del suelo, la gestión de riesgos y el cambio climático. A través de una revisión detallada de los principales instrumentos –la Zonificación Agroecológica (ZAE), el Plan de Uso del Suelo (PLUS) y el Plan de Ocupación del Territorio (PLOcT)– se destaca la importancia de articular la planificación territorial con los Planes de Desarrollo Económico y Social (PDES). El autor argumenta que el OT debe consolidarse como política de Estado, al integrar criterios biofísicos, socioeconómicos y de sostenibilidad que orienten las inversiones públicas y privadas, reduzcan vulnerabilidades y garanticen un desarrollo resiliente. Asimismo, se muestra cómo el OT ha evolucionado desde una perspectiva técnica hacia un enfoque integral, con énfasis en la prospectiva territorial y la articulación multinivel. El documento contribuye con fundamentos técnicos y legales para fortalecer los procesos de planificación territorial en el país, subrayando su rol en la reducción de desigualdades, la adaptación al cambio climático y la organización racional del territorio.

Abstract

This article examines the historical, normative, and technical development of Territorial Planning (Ordenamiento Territorial, OT) in Bolivia as a strategic public policy, particularly in relation to land use planning, risk management, and

climate change. Through an in-depth review of key instruments-Agroecological Zoning (ZAE), Land Use Plans (PLUS), and Land Occupation Plans (PLOC)-it emphasizes the importance of linking territorial planning with Economic and Social Development Plans (PDES). The author argues that OT should be institutionalized as a State policy, integrating biophysical, socioeconomic, and sustainability criteria to guide public and private investments, reduce vulnerabilities, and ensure resilient development. The article shows how OT has evolved from a technical tool to an integrated approach, with emphasis on territorial foresight and multilevel coordination. It provides technical and legal foundations to strengthen planning processes, highlighting OT's role in addressing inequality, adapting to climate change, and promoting rational land organization.

Palabras clave/ Keywords: Ordenamiento Territorial, Zonificación Agroecológica, Uso del suelo, Planificación territorial, Cambio climático.

El proceso histórico del ordenamiento territorial en Bolivia

Bolivia fue un país pionero en el estudio de los recursos naturales, su identificación y la clasificación del potencial de uso de la tierra a partir de sensores remotos¹. Esta situación se da en coordinación entre el gobierno boliviano de la época y la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA) con el propósito de dar aplicabilidad a las imágenes de satélite es así que se instauró el ERTS-Bolivia (Earth Resources Technology Satellite) en el año 1972 a cargo del Servicio Geológico de Bolivia (GEOBOL), junto a varias instituciones del Estado, se centró en aplicar imágenes satelitales ERTS (predecesoras de las Landsat) para cartografiar recursos terrestres. Fue un hito de importancia ya que estas experiencias fundamentaban la importancia del uso de sensores remotos para el mejor conocimiento de los recursos naturales, que lleva a identificar la superficie terrestre, su relieve, su cobertura su uso, procesos de degradación, entre otros que son una base fundamental para la espacialización de los rasgos mencionados (relieve) y clasificados a partir del paisaje.

Se debe considerar que en el año 1972 se llevó a cabo la “Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano”, que se llevó a cabo en Estocolmo y marcó un hito histórico al ser la primera conferencia mundial que otorgó prioridad al medio ambiente, situándolo en el centro de las preocupaciones internacionales.

Ese mismo año Donella Meadows, científica ambiental del Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT), en conjunto con un equipo técnico determinaron los “Límites del Crecimiento” a pedido del Club de Roma, que en términos

1 Instrumentos que capturan información de la superficie terrestre con el propósito de conocer el relieve terrestre, la cobertura y uso, estos son imágenes de satélite, drones, antiguamente fotografías aéreas.

generales señalaban: “Continuar con las tendencias del momento conduciría a alcanzar los límites del crecimiento en algún punto de los siguientes 100 años. La principal consecuencia sería un descenso drástico de la población, derivada de la incapacidad para mantener la producción”. Se debe considerar que en esa época no se hablaba del Cambio Climático.

Las imágenes de satélite y cualquier sensor remoto, hasta el presente, sirven para identificar entre otros aspectos el relieve de la tierra a través de la interpretación fisiográfica o geomorfológica. La Fisiografía jerarquiza la Provincia Fisiográfica, Gran Paisaje, Paisaje y Sub Paisaje; la diferencia con la geomorfología radica en que, en el análisis geomorfológico, además, se identifican procesos, entre los más importantes: estructural, deposicional, denudacional, entre otros.

En el año 1983, mediante Decreto Supremo N.º 19759, el ERTS Bolivia se convierte en el Centro de Información y Aplicación de Sensores Remotos (CIASER), que utilizando las imágenes de satélite realizó estudios multidisciplinarios de geología, hidrología, suelos, cobertura vegetal, uso del suelo y publicó los primeros mapas nacionales de cobertura terrestre.

Posteriormente Bolivia a través del Proyecto CUMAT (Capacidad de Uso Mayor de la Tierra) logró la metodología para la Capacidad de Uso Mayor de la tierra desde un punto de vista, agrícola, ganadero, forestal tomando como base de análisis el paisaje mediante el empleo de las imágenes de satélite y los sistemas de vida de Holdridge.

En 1990 CUMAT, en conjunto con la cooperación holandesa, realizaron la primera zonificación agroecológica de la castaña en el departamento de Pando, norte del Beni y norte de la Paz, empleando sistemas de información geográfica relacionales a bases de datos; esta tecnología está vigente hasta el día de hoy.

En la misma década se llevaron a cabo las zonificaciones agroecológicas departamentales del país en las que, partiendo del análisis fisiográfico, con el uso de imágenes de satélite y bases de datos relacionales a los SIG, se identificó y delimitó las unidades de paisaje. Esta fue la base para el análisis de lo que se denominó Unidad de Terreno (aún vigente) y los componentes de terreno que, mediante estudios multidisciplinarios de características biofísicas ambientales identifican el grado de aptitud agrícola, ganadera, forestal (Esquema de Evaluación de Tierras de FAO 1976), además de socioeconómica de la tierra con un enfoque de sostenibilidad. Estas acciones fueron el punto de partida de los Planes de Uso del Suelo (PLUS) (a), que es un instrumento del Ordenamiento Territorial de carácter técnico normativo. El mismo otorga Reglas de Uso, Reglas de Intervención y Recomendaciones de Uso de la tierra (detallados más adelante) para su cumplimiento a nivel departamental o municipal. Todo este estudio fue la primera etapa del proceso de instrumentalización del Ordenamiento Territorial.²

2 (a) Primera etapa del proceso de ordenamiento territorial.

Para este punto es importante la definición de sostenibilidad tomando como referencia el concepto de la comisión Brundtland³ de 1988, refrendado en el encuentro sobre el Medio Ambiente de Río de Janeiro de 1992 con la expresión *Desarrollo Sostenible*, vigente en la actualidad a través de los 17 Objetivos de Desarrollo (ODS) de connotación social, económica y ambiental vinculados con el desarrollo de los países a través de sus planes de desarrollo.

En Bolivia los avances sobre la formulación de los Planes de Uso de Suelos datan de hace más de 30 años. En ese entendido, hasta la fecha, los departamentos de Santa Cruz y Pando cuentan con PLUS bajo la Ley 2553 de noviembre de 2003 y Ley 3110 de agosto de 2005 respectivamente. Los PLUS de Chuquisaca, Tarija, Potosí y del departamento del Beni bajo Decreto Supremo 26732 de julio de 2002. En el caso de los PLUS de Pando, Chuquisaca, Tarija y Potosí fueron realizados por el Proyecto ZONISIG; los PLUS de Santa Cruz por el Consorcio IP/CES/KWC 1995; en el caso del departamento del Beni por el Proyecto BID Amazonía. El Departamento del Beni actualizó su PLUS bajo Ley Departamental N.º 93 de noviembre de 2019 que sustituye al mencionado Decreto supremo N.º 26732 de 2005.

Asimismo, a nivel municipal, hasta fines del año 2013 se tienen 116 municipios que cuentan con estudios ya sean a nivel de Zonificación Agroecológica, Planes de Uso de Suelo o de Ordenamiento Territorial concluidos (Centro de Investigaciones y Servicios de Teledetección, 2014). Adicionalmente, en los últimos años, se formularon los Planes de Ordenamiento Territorial de municipios del Norte Potosí, (Ministerio de Medio Ambiente y Agua, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015).

Finalmente, cabe destacar que en este periodo la Constitución Política del Estado de 2009 establece como política de estado la planificación territorial, instaurada como mandato en normas vigentes como la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria de 26 de junio de 2011 (Ley N.º 144); Ley de la Madre Tierra de 2012 (Ley N.º 300); Ley Marco de Autonomías de Julio 2010 (Ley N.º 031); Ley de Gobiernos Autónomos Municipales de 9 de enero de 2014 (Ley N.º 482) y Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado de 21 de enero de 2016 (Ley N.º 777).

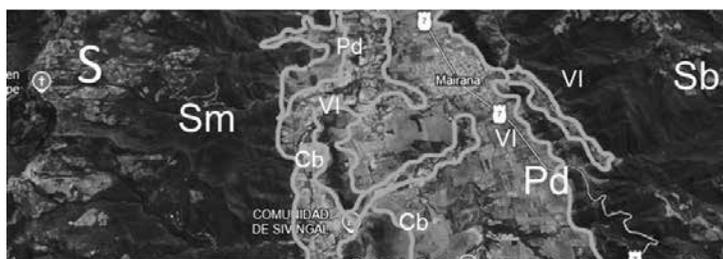
Los Departamentos de Beni y Pando ya actualizaron su PLUS y los Departamentos de Tarija y Santa Cruz llevaron a cabo los denominados Planes de Ocupación del Territorio para complementar el PLUS.

3 El Informe Brundtland de 1987, titulado *Nuestro Futuro Común*, fue elaborado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas. El documento definió el desarrollo sostenible como la capacidad de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades. Además de establecer esta definición fundamental, el informe examinó en profundidad los desafíos ambientales y de desarrollo derivados del modelo económico imperante, y propuso un enfoque integral que incorpora de manera equilibrada las dimensiones económica, social y ambiental.

La herramienta territorial potente construida en esa época fue la de Zonificaciones Agroecológicas que sirvieron como base para los Planes de Uso del Suelo, con enfoques relacionados al uso sostenible de los recursos naturales quedando faltante el Plan de Ocupación del Territorio (PLOCt) complementario con los PLUS, ya que es el componente del Ordenamiento Territorial para fortalecer poblaciones, ciudades intermedias y ciudades principales con la dotación de bienes y servicios, carreteras, sistemas de comunicación, salud y educación en lo que se denomina la jerarquización del territorio.

El paisaje fisiográfico y la actual zona de vida la base del análisis territorial

Como se mencionó, la base de análisis territorial para la planificación del territorio desde el año 1972 es el paisaje fisiográfico o ecológico, el cual constituye una unidad fundamental de observación y evaluación. Este concepto se centra en el estudio detallado de la relación entre los diversos elementos que conforman el paisaje, tales como el relieve, el clima, la cobertura vegetal, el suelo, la hidrología y, en muchos casos, la acción antrópica. Todos estos componentes interactúan entre sí de manera sistémica, formando un conjunto coherente que debe ser abordado como una entidad holística, es decir, como un todo integrado más allá de la mera suma de sus partes.



Leyenda Fisiográfica
S Provincia Fisiográfica SUBANDINO
Gran Paisaje Serranías
Paisaje o Unidades de Terreno
Sm Serranías medias fuertemente disectadas.
Sb Serranía Baja fuertemente disectada
Cb Colinas Bajas
Pd Piedemonte
VI Valle

El análisis del paisaje fisiográfico permite entender no solo la estructura del territorio, sino también su funcionamiento ecológico, su evolución temporal y sus potencialidades o limitaciones para distintos usos, especialmente en lo que respecta a la ordenación del territorio, la conservación ambiental y el desarrollo sostenible. Esta perspectiva resulta esencial en los procesos de planificación territorial, ya que ofrece una visión profunda y articulada del medio físico-natural,

que sirve de base para la toma de decisiones informadas y contextualizadas, un ejemplo de paisajes⁴ como se ve en la imagen anterior.

Se debe considerar que, en el marco de la legislación nacional, este enfoque encuentra una correspondencia conceptual en las denominadas “zonas de vida” (Ley 300 de la Madre tierra y Lineamientos de PTDI). Estas zonas constituyen unidades ecológicas definidas principalmente a partir de factores como el relieve y clima, los cuales son también componentes clave del paisaje fisiográfico. La zonificación en función de las zonas de vida permite identificar áreas con condiciones ecológicas homogéneas, lo cual resulta útil tanto para fines de planificación territorial como para el diseño de políticas públicas en ámbitos como el uso del suelo, la gestión de los recursos naturales, la producción agropecuaria y la adaptación al cambio climático.

De este modo, tanto el paisaje fisiográfico como las zonas de vida se convierten en herramientas estratégicas que facilitan la comprensión del territorio, identificando unidades homogéneas en su complejidad, promoviendo un enfoque de planificación más integrado, racional y sostenible.

¿Cuál la diferencia entre Zonificación Agroecológica (ZAE) y Plan de Uso del Suelo (PLUS)?

Se resume de la siguiente manera, la Zonificación Agroecológica socioeconómica es una herramienta fundamental para la identificación de potencialidades y limitaciones para el desarrollo agrícola, ganadero, forestal, la identificación sistematizada de las limitaciones y su subsanación, mejorando la productividad de manera sostenible.

Consiste en el análisis y división de un territorio en zonas con características homogéneas (paisajes) en términos de relieve, tipo de suelo, cobertura vegetal y uso de la tierra. Su principal objetivo es identificar las áreas con aptitud para distintos cultivos y prácticas agrícolas, ganaderas y forestales, a través de un esquema metodológico de Evaluación de la Tierra de FAO que determina diferentes clases de aptitud de la tierra y que permiten un uso más eficiente de la tierra.

Este enfoque otorga los elementos técnicos para la producción ya sea agrícola, ganadera o forestal, optimizando de manera planificada el rendimiento de los cultivos evitando conflictos de derecho de uso, como la búsqueda de implementar la agricultura o ganadería donde los suelos no sean aptos, por ejemplo, en la Amazonía o Chiquitania. Es importante además entender que ese cambio de uso

4 Geopedología. Elementos de geomorfología para estudios de suelos y de riesgos naturales. ITC Faculty of Geo-Information Science and Earth Observation. Enschede, The Netherlands. 2012. Zinck, A.

de la tierra hace un daño desmesurado al medio ambiente en general incluyendo a la biodiversidad.

Al considerar factores como la disponibilidad de agua, la fertilidad del suelo y los riesgos climáticos, la Zonificación Agroecológica (ZAE) permite tomar decisiones más informadas sobre qué, cómo y dónde cultivar, hacer ganadería y el uso sostenible de bosques. El Plan de Uso de Suelos (PLUS) tiene, con elementos de la ZAE, una connotación técnico legal para asignar y delimitar el uso de suelos bajo las siguientes reglas:

Reglas de uso: Reglas que establecen limitaciones legales al ejercicio del derecho del uso del suelo, considerando y recomendando las técnicas y medidas de conservación y manejo sostenible del suelo.

Permitida: Cuando la actividad indicada puede ser autorizada sin mayores restricciones, cumpliendo las normas que aseguren el uso sostenible de los recursos.

Limitada: Cuando la Actividad considerada solo puede ser realizada bajo determinadas restricciones en función de la naturaleza de las tierras consideradas o, cuando la actividad propuesta solo puede ser realizada en parte del área considerada.

Prohibida: Cuando la actividad indicada no puede ser realizada en la unidad de tierras considerada debido a riesgos de degradación de los recursos y sostenibilidad de la producción.

Reglas de intervención: Reglas que definen a considerarse por las entidades públicas competentes en la otorgación de derechos de uso de suelo en función a sus limitantes y potencialidades.

Permitida: Cuando la actividad indicada puede ser autorizada sin mayores restricciones., cumpliendo las normas de uso y manejo establecidos legalmente, o en ausencia de estas, las que aseguren el uso sostenible de los recursos.

Limitada: Cuando la actividad considerada solo puede autorizarse bajo ciertas condiciones de uso debido a limitaciones propias de la unidad de tierra en toda su extensión o en partes de la misma.

Prohibida: Cuando la actividad indicada no puede ser realizada en la unidad de tierras considerada por no ser apta para la actividad propuesta o por no cumplir funciones de conservación de los ecosistemas.

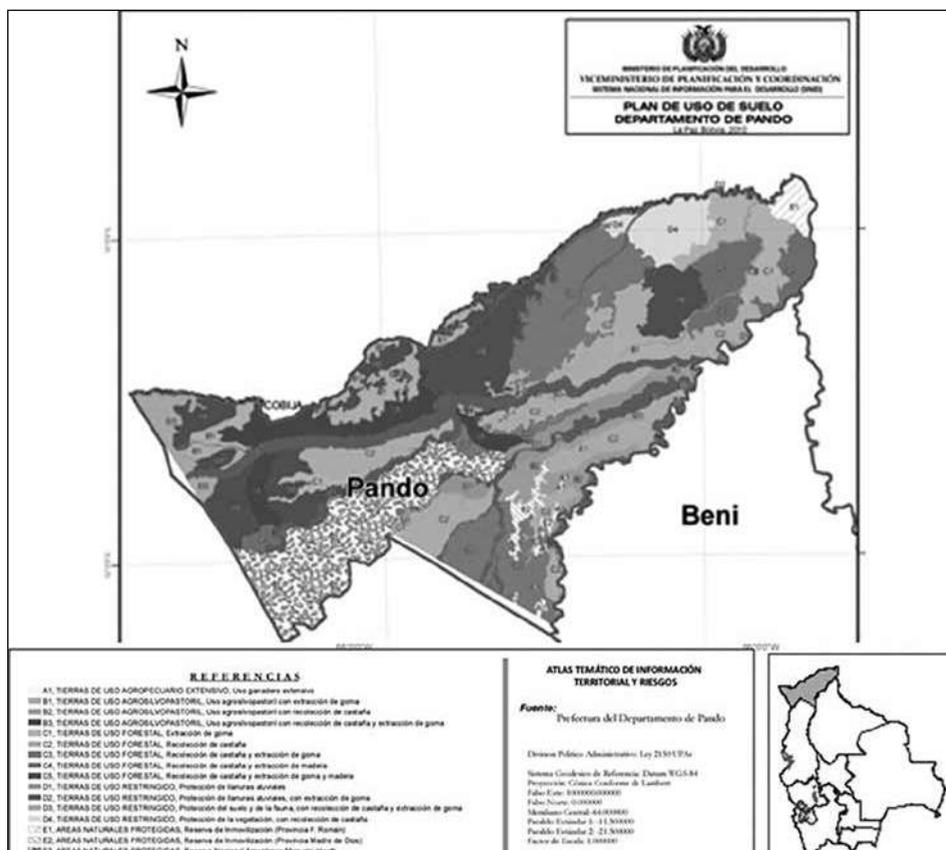
Bajo condiciones: Cuando el ejercicio de la actividad indicada solo puede ser autorizado bajo condiciones especiales en base a las circunstancias de cada caso y en función de criterios específicos no generalizables.

Recomendaciones de manejo: Para cada uno de los usos considerados se formulan recomendaciones que están orientadas a la utilización sostenible de los recursos

naturales, considerando no sólo la conservación de los suelos con fines productivos sino también todos los demás elementos biofísicos (vegetación, biodiversidad, agua, etc.), además de la seguridad jurídica (Declaración de parques, reservas, TCO, etc.) y la necesidad de respaldar su usos con Planes de Manejo o Programas de Mejoramiento Tecnológico según sea el caso.

La Figura 2 representa a partir de la ZAE las Categorías de Uso de la tierra definidas en los distintos Planes de Uso del Suelo a nivel Departamental en este caso específico del Plan de Uso del Suelo del Departamento de Pando del año 1995 y son los siguientes:

Figura 2. Las categorías de uso fueron definidas en las Zonificaciones agroecológicas que llevaron a la definición de los Planes de Uso del suelo como instrumento técnico normativo se toma como ejemplo el PLUS Pando



Fuente: Viceministerio de Planificación y Coordinación de Bolivia (2024).

La leyenda del mapa de Categorías de Uso de la Tierra es de mucha importancia porque permite el entendimiento de la definición más certera de las características de cada categoría de Uso de la Tierra. El Cuadro 1 describe las Categorías

de Uso de la Tierra, los Planes de Uso del Suelo y la Resolución Suprema N.º 217075 de 1997, la cual debe ser actualizada⁵, que son condición fundamental para corroborar la priorización de la adaptación de cada sector.

Cuadro 1. Descripción de las Categorías de uso de la Tierra

Categoría de uso	Descripción
Agropecuario intensivo	Son las áreas que, por mejores condiciones relativas de suelo, topografía y clima, permiten el uso de la tierra para cultivos anuales o perennes y ganadería, sin deterioro de la capacidad productiva de la tierra. Las tierras clasificadas en esta categoría, que se encuentran cubiertas de bosques, podrán destinarse a fines forestales, cumpliendo las disposiciones existentes sobre la materia.
Agropecuario extensivo	Son áreas desprovistas en su mayor parte de bosques y que presentan limitaciones para el cultivo y el pastoreo, por las condiciones topográficas, de suelo o de clima que presentan, pero que han sido y son actualmente utilizadas en dichas actividades por la población.
Ganadero extensivo	Un sistema de producción extensivo en bovinos es definido como aquel que se lleva a cabo en grandes extensiones de terreno con pastizales naturales o seminaturales, en el cual los animales aprovechan los recursos naturales y tienen cierta libertad al seleccionar su alimento, a través del pastoreo.
Agrosilvopastoril	Son áreas ubicadas en medios naturales boscosos, con población dedicada a la actividad agropecuaria y donde las condiciones marginales de suelo, clima o topografía exigen, para mantener su capacidad productiva, el cultivo, el pastoreo y el uso de los árboles en forma simultánea y asociada.
Forestal	Son áreas de bosques que reúnen las condiciones para un uso forestal bajo manejo, para la producción permanente de maderas y otros productos forestales. En general coinciden con tierras que no presentan suelos aptos para el cultivo o el pastoreo. Incluyen, además, las áreas con suelos sin aptitud agropecuaria que requieren ser reforestadas con fines de protección y/o producción.
De uso restringido	Son áreas que, por fuertes pendientes, poca profundidad de los suelos, inexistencia de cobertura vegetal, inundación temporal o permanente o que, al ser alteradas, afectan negativamente a otras áreas no reúnen condiciones favorables para las actividades agropecuarias y forestales intensivas. La cobertura vegetal en estas tierras cumple un rol fundamental de regulación ambiental, por lo que se puede permitir un uso restringido, manteniendo su capacidad protectora. Estas tierras pertenecen al régimen de protección establecido en la Ley Forestal. D1. Protección de llanuras aluviales D2. Protección de llanuras aluviales con extracción de goma D3. Protección del suelo y de la fauna con recolección de castaña y extracción de goma D4. Protección de la vegetación con recolección de castaña
Natural protegida	Son las áreas declaradas legalmente bajo protección, por su valor para la conservación de la biodiversidad, el paisaje y los valores culturales. Su grado de intervención humana puede variar desde la protección absoluta hasta el uso restringido y controlado, de acuerdo a las categorías definidas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) al que pertenecen.
Reserva natural de inmovilización	Se denomina Reserva Natural de Inmovilización al régimen jurídico transitorio de aquellas áreas cuya evaluación preliminar amerita su protección, pero que requieren de estudios concluyentes para su recategorización y zonificación definitivas. El régimen de inmovilización tiene una duración máxima de cinco años, durante la cual está prohibido el aprovechamiento de los recursos naturales, los asentamientos humanos, adjudicaciones y concesiones de uso, encontrándose bajo tuición de la Autoridad Nacional o Autoridad Departamental.

5 Resolución Suprema N.º 217075 de 1997. Normatividad para el Proceso de Ordenamiento Territorial y su Marco Institucional.

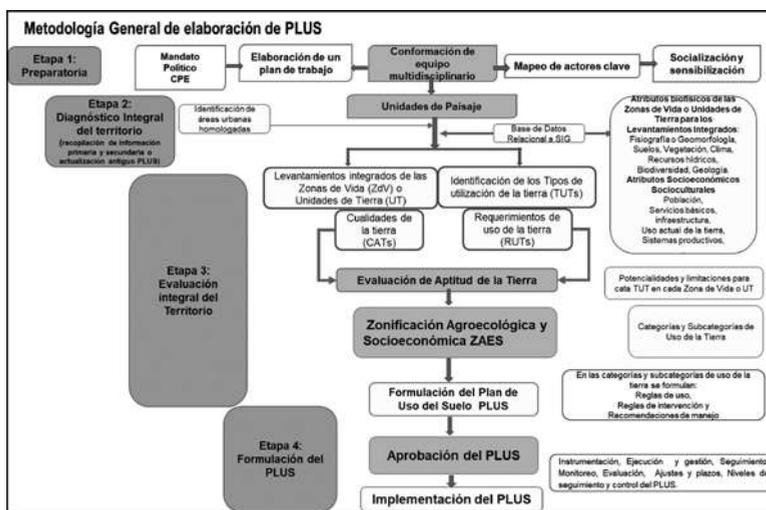
Categoría de uso	Descripción
Tierras de protección con uso restringido	<p>Son áreas que, ya sea por fuertes pendientes, poca profundidad de los suelos, incipiente cobertura vegetal, no reúnen condiciones favorables para las actividades agropecuarias y forestales. La cobertura vegetal en estas tierras cumple un rol fundamental de regulación ambiental, por lo que se puede permitir un uso restringido, manteniendo su capacidad protectora. Incluye entre otras, las Tierras de Protección establecidas en la Ley Forestal.</p> <p>C1. Protección de cuenca hidrográfica y uso ganadero extensivo con especies nativas C2. Protección del suelo y uso ganadero extensivo con especies nativas C3. Protección del suelo C4. Protección de recursos hídricos y fauna silvestre</p>
Protección con uso agropecuario extensivo limitado	<p>Son tierras de paisaje de montañas, serranías y colinas en la Cordillera Oriental, tienen pendientes moderadas a fuertemente escarpadas y cimas inclinadas, con presencia de afloramientos rocosos y pedregosidad superficial. Los suelos son generalmente moderados a poco profundos y presentan problemas de erosión causados por la actividad agrícola en las pendientes y por el sobrepastoreo. La vegetación dominante consiste de matorrales y herbáceas. El clima es templado a frío con un periodo de disponibilidad de agua en el suelo de 3 a 6 meses. La densidad poblacional es baja a media, y la accesibilidad es variable.</p>
Tierras de protección con uso limitado	<p>Son tierras que en general no reúnen condiciones favorables para las actividades agropecuarias y forestales. Las razones pueden ser varias, por ejemplo: fuertes pendientes, poca profundidad de los suelos, factores climáticos, tales como escasas precipitaciones anuales o muy bajas temperaturas, o una incipiente cobertura vegetal. La cobertura vegetal en estas tierras generalmente cumple un papel fundamental de regulación ambiental, protegiendo los suelos y recursos hídricos. En la mayor parte de las tierras de protección se puede permitir algún uso restringido, frecuentemente en áreas pequeñas, que debe ser especificado en cada caso y que no puede deteriorar los suelos, la vegetación y los recursos hídricos. Esta categoría incluye las "Tierras de Protección" establecidas en la Ley Forestal.</p>
Áreas protegidas	<p>Son las áreas declaradas legalmente bajo protección del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Bolivia por su valor biológico e importancia para la conservación de la biodiversidad, el paisaje y los valores culturales. El grado de intervención humana permitida en estas áreas puede variar desde la protección absoluta hasta el manejo integral de las tierras para la conservación de los recursos naturales y el desarrollo de la población local, de acuerdo a las normas y categorías definidas por el órgano rector del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Bolivia, al que pertenecen.</p>
Reserva biológica	<p>La categoría Reserva Nacional o Departamental de Vida Silvestre, tiene como finalidad proteger, manejar y utilizar sosteniblemente, bajo vigilancia oficial, la vida silvestre. En esta categoría se prevé usos intensivos y extensivos tanto de carácter no extractivo o consuntivo, como de carácter extractivo de acuerdo a su zonificación, este último sujeto a estricto control y monitoreo referido exclusivamente a manejo y aprovechamiento de vida silvestre.</p>
Parque nacional histórico	<p>Zona de Interés Histórico Cultural, tiene como objetivo proteger a través de un uso racional y armónico los rasgos culturales del ambiente natural. Esta zona está conformada por los sitios o sectores en los cuales se encuentran rasgos culturales o evidencias representativas de carácter histórico, arqueológico, y otro tipo de manifestación cultural o natural que merezca ser preservada, permitiéndose actividades controladas de recreación, educación ambiental e investigación.</p>
Área natural de manejo integrado	<p>La categoría de Área Natural de Manejo Integrado Nacional o Departamental tiene por objeto compatibilizar la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo sostenible de la población local. Constituye un mosaico de unidades que incluyen muestras representativas de ecorregiones, provincias biogeográficas, comunidades naturales o especies de flora y fauna de singular importancia, zonas de sistemas tradicionales de uso de la tierra, zonas para uso múltiple de recursos naturales y zonas núcleo de protección estricta.</p>
Zona de amortiguación	<p>Tiene como objetivo minimizar impactos sobre el ambiente natural del AP. Esta zona está conformada por aquellas áreas periféricas a la zona intangible donde a través de la regulación de usos y actividades se logre atenuar posibles impactos negativos, riesgos o daños ambientales. Se excluyen las actividades consuntivas o extractivas, pudiendo desarrollarse un ecoturismo extensivo controlado e investigación científica, incluyéndose colectas científicas.</p>

Fuente: Decreto Supremo N.º 26732 de julio de 2002.

En síntesis, el PLUS, sustentado en la ZAE, permite armonizar el desarrollo económico con la conservación ambiental, convirtiéndose en un pilar fundamental para la planificación territorial integral, que se resume en el siguiente esquema (Gráfico 1) que explicita cuatro fases:

- 1) *Preparatoria* que consiste en la toma de decisión técnico política a nivel departamental o municipal de elaboración del PLUS, donde se define un equipo técnico que interactuará con las instancias correspondientes ya sean departamentales o municipales.
- 2) *Proceso de diagnóstico integral de la tierra* en el que se lleva a cabo los levantamientos integrados a nivel de campo y se muestra el esquema en detalle.
- 3) *Evaluación integral del territorio* que es la etapa de evaluación de tierras y la Zonificación Agroecológica y socioeconómica.
- 4) *La formulación del PLUS*

Gráfico 1. Metodología General de la elaboración de PLUS



Fuente: Elaboración propia.

Estructura para la formulación de ordenamiento territorial en Bolivia

Otro componente emergente fundamental en la década de los 2000 fue el de Plan de Ocupación del Territorio (b)⁶, un término complejo que puede llevar a distintas interpretaciones.

6 (b) Segunda etapa del Ordenamiento en el concepto de la Ocupación del Territorio (a).

Para contextualizar de mejor manera este término, debemos entender que el ordenamiento territorial busca un adecuado uso de suelo y una adecuada ocupación del territorio. En este sentido, se debe considerar la estructuración del territorio que, de una manera amplia, busca el fortalecimiento, la organización y articulación del territorio. Esto especialmente en centros poblados y sus áreas de influencia, para mejorar la prestación de servicios y optimizar el uso del espacio y los recursos naturales circunscritas con las características biofísicas, socioeconómicas y político-institucionales; orientando las inversiones públicas y privadas, promoviendo un uso adecuado de los recursos y mejorando la localización de infraestructuras y servicios básicos como salud y educación.

Así, el Plan de Ocupación del Territorio (PLOcT), básicamente orienta la dotación de bienes y servicios, infraestructura caminera, mejora en las comunicaciones, banca, servicios de salud y educación, como se visualiza en el *Mapa 2*.

El PLUS y PLOcT, que en la actualidad se denomina el Componente de Uso del Suelo y Componente de Ocupación del Territorio, hacen el Ordenamiento Territorial (OT) (a) y (b) en una primera etapa de la década de los 2000. Así el OT se presenta como un instrumento técnico, normativo y estratégico que guía el uso y establece las directrices para la distribución de la población en ciudades, sentando las bases de la metropolización, poblaciones, la localización de actividades económicas, la implementación de infraestructuras complementarias mediante la aptitud de la tierra. A través de un enfoque integral y participativo, busca garantizar un crecimiento ordenado y armónico del territorio, equilibrando el desarrollo económico con la protección ambiental y la equidad social.

Entonces, el OT está compuesto por instrumentos relacionados al uso de la tierra, con una visión integral y sostenible, y la dotación armónica de servicios públicos. Complementado a lo que llamamos *desarrollo territorial integral* otorga equilibrios y beneficios de manera equitativa a la población en general, prevé que no exista degradación ambiental y falta de servicios básicos, busca el uso eficiente del suelo. Al delimitar zonas urbanas, rurales, industriales, de conservación y de riesgo, el OT permite una mejor planificación de obras públicas, servicios sociales, transporte y equipamiento urbano.

En otras palabras, no solo se considera el ámbito rural los PLUS, los PLOcT van dando pautas de desarrollo con la finalidad de que todos los ciudadanos logren de una manera ecuánime contar con las mismas condiciones de calidad de vida, al contar con todos los servicios básicos, carreteras, comunicaciones, centros de salud y de educación.

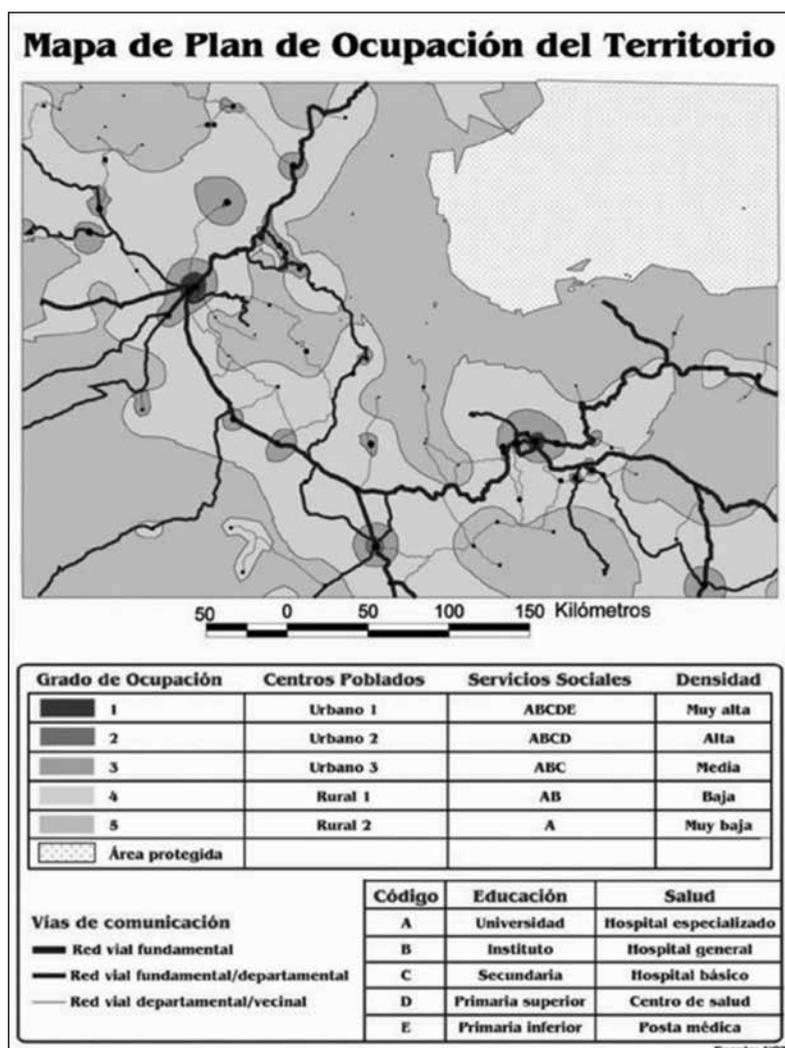
La conjunción o correlación del PLUS y el PLOcT, lleva a un Plan de Ordenamiento Territorial, estos elementos señalados están definidos en espacios territoriales homogéneos, pero incluye lo urbano, de mucha importancia considerando que el proceso de urbanización del país ha sido notable en estos últimos 30 años.

La elaboración y aplicación de un POT requiere la articulación de distintos niveles de gobierno y la participación activa de la sociedad civil, comunidades

locales, sectores productivos y organizaciones sociales. Solo a través de este diálogo multisectorial es posible construir una visión compartida del territorio, que responda a las necesidades actuales sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras.

En resumen, el POT es una herramienta esencial de ordenamiento del territorio, que permite planificar el crecimiento y la ocupación del espacio de manera sostenible, reduciendo conflictos por el uso del suelo, protegiendo los ecosistemas, mejorando la calidad de vida de la población y fomentando un desarrollo inclusivo y resiliente que se visualiza mejor en el siguiente esquema.

Mapa 2. Mapa de Plan de Ocupación del Territorio



Fuente: Guía de Planes de Ordenamiento Territorial (2001).

Retrospectiva de los instrumentos del Ordenamiento Territorial, aspectos normativos y priorización como instrumento de planificación del desarrollo para el país

Por qué en esta etapa del presente documento se menciona las bases legales del Ordenamiento Territorial, simplemente porque las demandas de sus instrumentos se hacen evidente y se manifiesta desde la Constitución Política del Estado. Urge el manejo del territorio a causa del cambio climático con medidas preventivas de la gestión de riesgos, los sistemas de planificación integral del Estado, las medidas prospectivas al futuro y la interrelación del Plan Nacional de OT y el Plan de Desarrollo Económico Social.

En efecto, el Ordenamiento Territorial es una Política de Estado que se construye primero en los años 90, por un aspecto del conocimiento sistematizado de los recursos naturales a través de las Zonificaciones Agroecológicas tomando el paisaje fisiográfico, unidades homogéneas en términos de relieve, suelos, cobertura vegetal, como la base de análisis para definir la aptitud sostenible de la tierra en lo agrícola, ganadero y forestal. Estas son acciones base para el Plan de Uso del suelo PLUS, instrumento técnico legal con Reglas y Recomendaciones de cumplimiento legal como ya se mencionó.

Posteriormente, en la primera década del nuevo siglo, se internaliza como una necesidad prioritaria el Plan de Ocupación del Territorio, parte de la estructuración de poblados y ciudades, en términos de infraestructura, dotación de bienes y servicios, mercados, comunicación digital entre otros. El Ordenamiento Territorial es introducido en la nueva constitución Política del Estado.

La Ley 031 de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, introduce el Ordenamiento Territorial en los Planes de Desarrollo Económico Social para identificar las potencialidades y Limitaciones del Territorio en las inversiones en Programas y Proyectos.

Ambos Planes consolidan el Ordenamiento Territorial, no obstante, se manifiestan otros eventos atmosféricos a partir del cambio climático y acciones antropogénicas (cambio de uso de la tierra, quemas, contaminación), que con las alteraciones del clima exacerban la degradación de la tierra, de ahí la Ley de Gestión de Riesgos (Ley N.º 602) que tiene como base fundamental la prevención y fundamenta la incorporación de instrumentos de Ordenamiento Territorial.

Finalmente, la Ley N.º 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) incorpora además de instrumentos de Ordenamiento Territorial, la gestión de Riesgos, la inversión pública y los planes de Desarrollo Económico Social (PDES).

Estos se resumen de la siguiente manera:

Cuadro 2. Aspectos normativos del Ordenamiento Territorial en relación a Planes de Desarrollo

Instrumento Legal	Atribución Principal en Ordenamiento Territorial	Relación con Planes de Desarrollo Económico Social
Constitución Política de 2009	Define principios, organización y competencias territoriales	Impulsa la formulación de planes de ordenamiento territorial y planes de uso del suelo.
Ley N.° 031 de 2010 promulgada en 19/07/2010	Regula autonomías, competencias y coordinación intergubernamental	Base para la articulación del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial PNOT con el Plan de Desarrollo Económico Social PDES.
Ley N.° 602 promulgada en 14/11/2014	Responsabilidad de elaborar planes de ordenamiento y desarrollo	Enfoque en gestión de riesgos y toma de instrumentos del ordenamiento territorial para medidas de prevención a mediano y largo plazo.
Ley N.° 777 promulgada en 21/01/2016	Establece el SPIE y la integración de instrumentos de planificación territorial	Articulación de planes de largo, mediano y corto plazo considerando el ordenamiento territorial, la gestión de riesgos y el cambio climático.

Fuente: Elaboración propia.

La identificación de la aptitud de la tierra o potencial productivo, para determinar distintos usos de la tierra como se mencionó, se han visto intensamente afectados en estos últimos años a causa del cambio climático y la gestión de riesgo⁷ (c), como también por acciones humanas deletéreas al medio ambiente que derivan en la degradación de la tierra; estos aspectos afectan considerablemente al país, las quemadas de bosques y cobertura vegetal que de manera gradual degradan al suelo con procesos erosivos intensos que bajan la productividad del suelo y los sedimentos colmatan micro cuencas reduciendo de manera drástica la disponibilidad de agua derivando en inseguridad alimentaria, un grave riesgo a futuro, en especial en complejos montañosos, como la Cordillera Oriental o la llamada Macroregión de los Valles de Bolivia donde se concentra la mayor parte de las ciudades bolivianas y de los agricultores familiares.

En otros casos, las mismas prácticas nocivas de quemadas en ámbitos boscosos amazónicos y/o chiquitanos con alta biodiversidad para el cambio de uso de la tierra para fines poco sostenibles como la ganadería y agricultura especialmente en la amazonía y la Chiquitania, biomas de gran valor al ser reguladores hídricos, con una gran riqueza de biodiversidad como los productos no maderables o frutos del bosque con un alto valor nutricional.

Asimismo eventos climáticos además de sequías e inundaciones, heladas y granizadas que se multiplicado a causa del cambio climático y que aceleraran los procesos de degradación de la tierra que es un sinónimo de pobreza por los efectos en la agricultura y la ganadería.

Todos estos aspectos hacen una espiral que se debe frenar con medidas de prevención y se inserta en la planificación territorial mediante la prospectiva

7 (c) La gestión de riesgos busca los instrumentos del ordenamiento territorial para la prevención de riesgos ante el cambio climático y acciones humanas deletéreas ante el medio ambiente. Ver anteriormente (a) PLUS y (b) PLOCT.

territorial: la *prospectiva territorial en Bolivia* es un enfoque estratégico que busca anticipar y planificar el desarrollo de los territorios del país, tomando en cuenta variables sociales, económicas, ambientales, culturales y políticas. Se trata de mirar hacia el futuro para construir escenarios posibles y deseables, con el objetivo de orientar las decisiones públicas y privadas para un desarrollo más equilibrado, sostenible e inclusivo.

En esta etapa se puede citar el Ordenamiento Territorial como política de Estado, tomado en cuenta la Constitución Política del Estado de 2009, la Ley N.º 031 de Autonomías que asocia al Plan Nacional de Ordenamiento Territorial con el Plan de Desarrollo Económico social, la Ley N.º 602 de Gestión de Riesgos ante el Cambio Climático y la Ley SPIE 777.

Con todo lo mencionado, el Ordenamiento Territorial en Bolivia se configura como una política de Estado fundamental, respaldada y regulada por un marco constitucional y legal que orienta el desarrollo territorial, la autonomía y la gestión sostenible del territorio nacional que debe aportar con sus instrumentos técnicos a través del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) a los Planes de Desarrollo Económico Social.

El Artículo 94 de la Ley N.º 031 de Autonomías cita de la siguiente manera:

Diseñar la política nacional de planificación y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, estableciendo normas técnicas de cumplimiento obligatorio de acuerdo a los objetivos y metas del Plan General de Desarrollo. Estas políticas deberán establecer las directrices para: la elaboración de planes de ordenamiento territorial y planes de uso del suelo departamentales, municipales y de las autonomías indígena originaria campesina; y las reglas que faciliten la coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, así como entre estos últimos (Ley N.º 031 de Bolivia, 2010, Artículo 94).

El artículo 15 inciso b de la Ley N.º 602 es más claro al indicar de la siguiente manera:

El Ministerio de Planificación del Desarrollo, es responsable de definir políticas y estrategias de planificación para la gestión de riesgos, en el mediano y largo plazo en el marco de la planificación integral, el ordenamiento territorial y la inversión pública, de acuerdo a las disposiciones de la presente Ley (Ley N.º 602 de Bolivia, 2014, Artículo 15 inciso b).

Importancia del Ordenamiento Territorial como Política de Estado en Bolivia

El Ordenamiento Territorial (OT) debe ser destacado como política de Estado en Bolivia por su rol fundamental en la organización y planificación del desarrollo sostenible y resiliente del país. Actúa como el marco integrador que articula el

uso de los recursos, la ocupación del espacio, las inversiones y la gestión de riesgos ante eventos climáticos, asegurando coherencia entre el desarrollo social, económico y ambiental.

1. Ordenamiento Territorial: Base del Desarrollo Integral y Sostenible

- El OT es un proceso de organización del uso y ocupación del territorio basado en aspectos biofísicos, socioeconómicos y político-institucionales. Es implementado a nivel nacional, departamental y municipal.
- Garantiza la integración de políticas sectoriales, promueve el uso adecuado de los recursos naturales y asegura la localización estratégica de infraestructuras y asentamientos, optimizando la producción y el acceso a servicios básicos.
- El OT orienta las inversiones públicas y privadas y facilita la identificación de áreas de vulnerabilidad, riesgo e interés especial para su manejo sostenible e intervenciones específicas.

2. Vínculo con la Gestión de Riesgos y Cambio Climático

- Bolivia es altamente vulnerable a los efectos del cambio climático (retroceso de glaciares, sequías, inundaciones, desertificación). La gestión de riesgos ligada al OT permite anticipar, reducir y atender estos impactos.
- El OT provee los instrumentos para identificar zonas de peligro, diseñar acciones de adaptación y desarrollar políticas preventivas y correctivas que reduzcan la exposición de la población y los activos económicos.
- Las leyes nacionales (ej. Ley de la Madre Tierra, Ley de Gestión de Riesgos) exigen que los planes de OT incorporen la evaluación climática y de riesgos, articulando capacidades estatales con gobiernos subnacionales para dar respuestas integrales.

3. Instrumentos de Ordenamiento Territorial y su Articulación con el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES)

- El OT se plasma en instrumentos normativos y técnicos como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Planes Territoriales de Desarrollo Integral (PTDI) a mediano y largo plazo. Estos guían el uso del suelo, la ocupación del territorio y el manejo sostenible de recursos.
- Los POT y PTDI son la base para que los Planes de Desarrollo, ya sea nacionales, departamentales o municipales, integren objetivos de desarrollo social, económico y ambiental bajo el paradigma del Vivir Bien.
- El Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) reconoce explícitamente al OT como pilar para la planificación integral del Estado, asegurando que todas

las intervenciones y proyectos estén alineados con criterios de resiliencia, sostenibilidad y equidad territorial.

4. Argumentos Clave para que el OT sea Política de Estado

- *Sostenibilidad*: Permite el desarrollo integrado respetando los ecosistemas y minimizando daños ambientales.
- *Equidad y Cohesión Social*: Reduce desigualdades territoriales y promueve el bienestar de sectores más vulnerables, priorizando zonas de riesgo.
- *Resiliencia*: Fortalece la capacidad del país frente a desastres naturales y efectos del cambio climático, con planificación preventiva y adaptativa.
- *Coherencia Intersectorial*: Articula e integra las acciones de todos los niveles de gobierno y sectores, evitando superposiciones y conflictos.

Conclusión

El OT debe ser una política de Estado porque *ordena el desarrollo bajo principios de sostenibilidad y resiliencia*, indispensable para enfrentar los desafíos del cambio climático y guiar las inversiones futuras. Sus instrumentos son esenciales para la planificación estratégica que propone el Plan de Desarrollo Económico y Social, garantizando que cada acción pública o privada contribuya al bienestar social, la protección de la Madre Tierra y la reducción efectiva de riesgos para las futuras generaciones.

Referencias

- Estado Plurinacional de Bolivia. (2002, julio). *Planes de uso del suelo de los departamentos de Tarija, Chuquisaca, Potosí, Beni* (Decreto Supremo N.º 26732).
- Estado Plurinacional de Bolivia. (2010). *Ley N.º 031. Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”*. <https://www.lexivox.org/>.
- Estado Plurinacional de Bolivia. (2014). *Ley N.º 602. Ley de Gestión de Riesgos*. <https://www.lexivox.org/>.
- Estado Plurinacional de Bolivia, Viceministerio de Planificación y Coordinación - Dirección General de Planificación Territorial. (2024). *Consolidado por el Viceministerio de Planificación y Coordinación*.
- Zinck, A. (2012). *Geopedología: Elementos de geomorfología para estudios de suelos y de riesgos naturales*. ITC Faculty of Geo-Information Science and Earth Observation.

EXPERTO INTERNACIONAL:

Transformaciones estructurales en los sistemas agroalimentarios. Desafíos y oportunidades para una transición sostenible

Patrick Herlant

Resumen

Este artículo analiza las transformaciones estructurales de los sistemas agroalimentarios en América del Sur y Centroamérica, identificando cinco dinámicas principales que configuran el régimen alimentario dominante: expansión de la agroindustria pecuaria, hegemonía de cultivos no alimentarios, debilitamiento de la agricultura familiar, pérdida de los mercados locales y sobreexplotación de los ecosistemas. Se destacan tanto las sinergias generadas por el modelo agroexportador (divisas, empleo e innovación) como sus disinergias (desigualdad, inseguridad alimentaria y degradación ambiental), proponiendo un análisis de *trade-offs* fundamentales. El autor contrasta dos paradigmas: el agroindustrial, que privilegia eficiencia y escalabilidad, y el agroecológico, que promueve resiliencia, equidad y sostenibilidad. A partir de la experiencia colombiana y el programa SASI (UE-FAO-Agrinatura), se ilustra una propuesta metodológica para impulsar transiciones territoriales hacia sistemas alimentarios sostenibles. El texto plantea que dichas transformaciones no solo requieren rediseños técnicos y económicos, sino también decisiones políticas y colectivas sobre los valores que orientan el futuro de la alimentación, los territorios y los bienes comunes.

Abstract

This paper explores the structural transformations of agri-food systems in South and Central America, identifying five major dynamics shaping the dominant food regime: industrial livestock expansion, the rise of non-food crop production,

marginalization of family farming, decline of local markets, and ecosystem over-exploitation. It highlights both the synergies of the agro-export model (foreign exchange, employment, innovation) and its dis-synergies (inequality, food insecurity, environmental degradation), framing them within key trade-offs. The author contrasts two paradigms: the corporate agro-industrial model focused on efficiency and scale, and the agroecological approach centered on resilience, equity, and sustainability. Drawing from the Colombian experience and the SASI initiative (EU-FAO-Agrinatura), the paper presents a territorial methodology to drive sustainable food system transitions. It argues that such transformations require not only technical and economic redesigns but also collective political decisions around societal values, territorial justice, and the stewardship of common goods.

Palabras clave / Keywords: Sistemas agroalimentarios, Agroindustria, Agroecología, Transformación sostenible, *Trade-offs*, Disinergias, Gobernanza territorial.

I. Sistemas agroalimentarios¹: tendencias regionales

Dinámicas e interacciones

En los últimos 20 años, los procesos de globalización alimentaria han generado dinámicas y cambios estructurales significativos en los sistemas alimentarios de los países de América del Sur y Centroamérica. La globalización ha reconfigurado las interacciones económicas, sociales e institucionales entre los sistemas agroalimentarios y otros sistemas macro, por ejemplo, el sistema energético y el sistema de innovación. Obedeciendo a dinámicas regionales e internacionales estos cambios inciden directamente en las políticas y estrategias tanto nacionales como regionales. Comprender estas dinámicas a diferentes escalas² es vital para poder evaluar y construir las transiciones estratégicas necesarias para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, generar valor económico, asegurar desarrollo territorial equilibrado, equidad y resiliencia ecosistémica. No obstante que se trate de dinámicas y tendencias globales dominantes, cabe también recalcar que a menudo son los sistemas agroalimentarios locales y territoriales la expresión que determinan en gran medida el bienestar de la población y su éxito en alcanzar los *cuatro grandes metas* para un sistema agroalimentario sostenible y equitativo:

-
- 1 Los sistemas agroalimentarios abarcan el conjunto de actores y sus actividades relativas a la cadena alimentaria, incluyen las fuerzas motrices, así como sus impactos a largo plazo en las principales dimensiones de sostenibilidad. Los impactos y las fuerzas motrices se relacionan a través de bucles de retroalimentación.
 - 2 Desde niveles subnacionales, pasando por la escala nacional, regional hasta global.

1. *Seguridad alimentaria, nutrición y salud*: garantizar la seguridad alimentaria y facilitar dietas saludables, equilibradas y nutritivas para promover la salud de toda la población.
2. *Socioeconomía*: dotar de medios de subsistencia y de un trabajo decente a todos los actores, en especial a los pequeños productores, las mujeres y los jóvenes, además, contribuir al desarrollo económico inclusivo del sector alimentario.
3. *Equilibrio territorial y equidad*: contribuir a un reparto equitativo del poder y al desarrollo territorial, favoreciendo la estabilidad y la equidad entre los actores de los sistemas alimentarios.
4. *Medio ambiente*: gestionar, preservar y regenerar los ecosistemas y los recursos naturales, también limitar los efectos de las actividades de los sistemas alimentarios sobre el clima y los recursos.

La *calidad de la gobernanza* determina en gran medida la sostenibilidad (y la resiliencia) del SA (interacciones entre actores públicos, privados y sociedad civil y bucles de retroalimentación).

El concepto de SA facilita el análisis de las sinergias y de los arbitrajes permitiendo mitigar o contrarrestar los impactos negativos generados por su funcionamiento.

Aplicando el enfoque sistémico en la realización de diagnósticos de los sistemas agroalimentarios³ se identificaron cinco dinámicas estructurales en América del sur y Centro-América. Estas dinámicas impulsan en gran medida procesos de reconfiguración territorial y económica observables en la región, modificando sistemas productivos desde lo local hasta una escala continental. Las dinámicas mencionadas se identificaron tras la realización de diagnósticos participativos⁴ a nivel país aplicando una metodología elaborada entre CIRAD, FAO y la comisión europea⁵. Entre las dinámicas más marcantes está el dominio de los sistemas industriales de producción pecuaria a gran escala; el dominio de los cultivos no-alimentarios destinados a cadenas de suministro globalizadas; la disminución en la contribución y participación de la agricultura familiar y campesina en los sistemas alimentarios; la pérdida del protagonismo de los mercados locales, la emergencia de los supermercados y los cambios en las dietas y padrones de consumo; y el avance incesante de la frontera agrícola y consecuente sobreexplotación de la biodiversidad. Todas ellas contribuyendo a menudo a una profundización de los desequilibrios socio-económicos y medio-ambientales. El análisis pone también

3 <https://www.fao.org/support-to-investment/our-work/projects/evaluacion-de-los-sistemas-alimentarios/es/>.

4 Diagnósticos país (incluyendo Bolivia) <https://www.fao.org/support-to-investment/our-work/projects/evaluacion-de-los-sistemas-alimentarios/es/>.

5 Marco conceptual y metodológico para evaluaciones nacionales y territoriales - Catalizar la transformación sostenible e inclusiva de nuestros sistemas alimentarios <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cb8603es>.

de relieve las complejidades multinivel, multiactor, multisectoriales y multicultural que caracterizan los sistemas agroalimentarios en la región.

Dinámica 1. El dominio de los sistemas industriales de producción pecuaria a gran escala está desplazando los productos ganaderos de la agricultura familiar campesina de los mercados y las cadenas de suministro de alimentos a nivel nacional.

El proceso de cambio estructural que experimentan ambas subregiones responde principalmente a la implementación de sistemas de producción a gran escala, ya sea ganadería extensiva o modelos intensivos de producción industrializada. Estos enfoques de producción (semi) industrial han dado lugar a la creación de nuevos canales de comercialización a nivel nacional (incluyendo a las ciudades intermedias e incluso a pueblos), regional y mundial, que a su vez están alterando los patrones y hábitos de consumo. La producción y comercialización de productos ganaderos a gran escala ha provocado que se concentre el poder en las grandes empresas y corporaciones multinacionales, exacerbando las desigualdades sociales y económicas, desplazando a la agricultura familiar campesina de los circuitos de comercialización tradicionales y locales. Además, junto con la ganadería de contrato, que condiciona la adopción de un modelo y paquete productivo específico, se ha creado una dependencia tecnológica que ha llevado a una pérdida de autonomía en la toma de decisiones, capacidad de negociación y adaptabilidad, profundizando aún más las desigualdades sociales y económicas.

Dinámica 2. Dominadas por cultivos no-alimenticios, las cadenas de suministro globalizadas no solo generan una profunda reestructuración del sector agrícola, sino que también debilitan los sistemas alimentarios locales y nacionales.

Con el fin de satisfacer la creciente demanda de productos agrícolas no alimentarios e industriales, la estructura de los sistemas agrícolas en América del Sur y Centroamérica cambió. Estas transformaciones fueron y siguen siendo respaldadas y promovidas por las políticas públicas, debido a su capacidad para generar divisas y reducir brechas comerciales. Sin embargo, estas cadenas de suministro globales no solo han redirigido los escasos recursos públicos que se destinaban a fomentar la producción y comercialización local de alimentos básicos, sino que también han desencadenado procesos de reestructuración en el sector agropecuario, debilitando en gran medida los sistemas alimentarios nacionales. Al priorizar la agroexportación, los productores del sector agroindustrial se han desentendido de sus responsabilidades como abastecedores del mercado interno, rompiendo los vínculos entre los productores y los consumidores a nivel nacional y local.

Dinámica 3. Conforme las políticas y las inversiones privilegian la producción de medianos y grandes productores, disminuye la contribución y participación de la agricultura familiar y campesina en los sistemas alimentarios.

Las políticas de apoyo diferenciadas generaron una desigualdad duradera entre los productores en términos de acceso a activos y a factores de producción.

Dicha desigualdad ha significado en la práctica que los pequeños productores familiares, las comunidades campesinas y los pueblos indígenas vieran reducida su participación en los mercados. Pese a su menor presencia en mercados, la producción familiar campesina e indígena, en cuanto a la seguridad alimentaria y nutricional, sigue siendo crucial para asegurar una oferta diversificada de alimentos e incrementar la resiliencia ante eventuales impactos climáticos, económicos, bélicos y sanitarios.

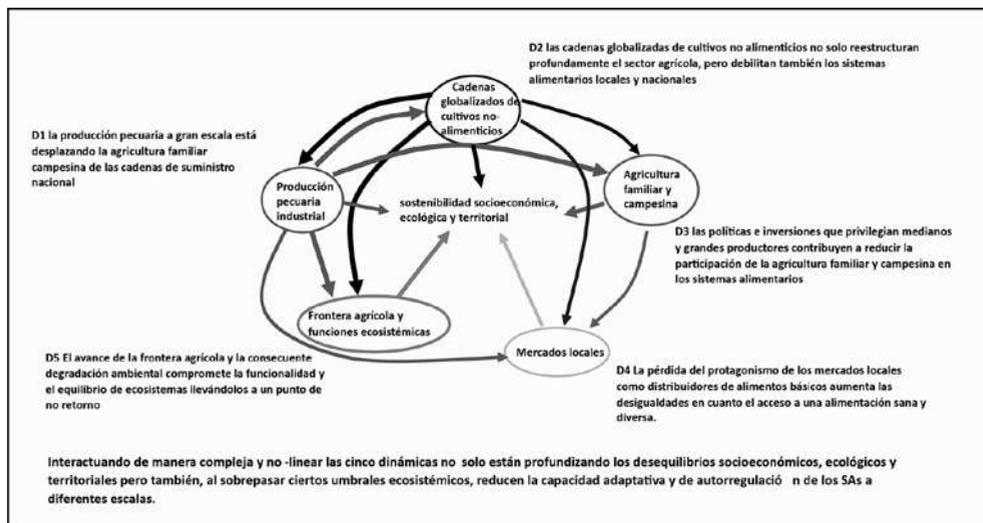
Dinámica 4. La pérdida del protagonismo de los mercados locales como distribuidores de alimentos básicos, por mercados centrales y supermercados, acelera cambios en la dieta y los patrones de consumo, haciendo más difícil y desigual acceder a una alimentación sana y diversa.

El predominio de los mercados de mayoreo, centrales y los supermercados ha transformado los circuitos de abastecimiento. En este nuevo escenario, el rol de los mercados locales como distribuidores de alimentos básicos y diversificados es cada vez menor. Este cambio ha tenido consecuencias significativas en los patrones de consumo de la población urbana y rural, acelerando cambios en la dieta. Los bajos precios de los alimentos procesados actúan como un incentivo para que grupos familiares, con independencia de su estatus socioeconómico, los prefieran por sobre otros más saludables. La alta ingesta de alimentos ultraprocesados se asocian a una mayor incidencia de enfermedades y la malnutrición por exceso. Por otro lado, la expansión de los mercados de productos orgánicos, aunque representa una oportunidad comercial para la agricultura familiar, ha demostrado ser excluyente para las poblaciones de bajos ingresos. Esto se debe a que estos productos suelen tener precios más altos que los productos convencionales, lo que limita su accesibilidad para los consumidores con menor poder adquisitivo. Por último, el costo cada vez mayor de una dieta saludable provoca desigualdades en el acceso a una alimentación sana y diversa.

Dinámica 5. El avance de la frontera agrícola y la explotación de suelos, recursos hídricos y biodiversidad está llevando a una pérdida irreparable de las funciones de los ecosistemas y a un punto de no retorno.

La implementación de un modelo productivo agroexportador y extractivista insostenible está llevando a los ecosistemas a un punto de no retorno. Este modelo se caracteriza por la expansión incesante de la frontera agrícola, la pérdida de biodiversidad, la contaminación del aire, los suelos y los recursos hídricos, así como el aumento de la emisión de gases de efecto invernadero. Las actividades asociadas a este modelo, como la deforestación de los bosques, la expansión de las pasturas y la expansión urbana, generan un deterioro significativo en los ecosistemas, el que amenaza la continuidad de las funciones ecológicas esenciales. Esta situación se ve agravada por un aumento en el uso de agroquímicos y fertilizantes, la contaminación de las aguas, los conflictos con las comunidades y pueblos indígenas y la mayor generación de residuos sólidos.

Gráfico 1. Interrelaciones entre dinámicas e impacto sobre las trayectorias y capacidad adaptativa de los Sistemas Alimentarios



Fuente: Elaboración propia.

Sinergias

Este segmento expone los principales impactos positivos (sinergias sistémicas) resultado de las 5 dinámicas y de sus interacciones que caracterizan el régimen alimentario regional dominante. La próxima sección se evaluará diferentes dissinergias (resultados e impactos no deseados) también generadas por el régimen alimentario dominante. Son estas dissinergias que implican aceptar o manejar ciertos arbitrajes (*trade-offs*).

Como se expuso anteriormente, el régimen alimentario dominante es el generado por el modelo agroexportador, por ejemplo, el que resulta de la asociación entre producción pecuaria industrial y producción de alimentos para ganado para cadenas globales.

- *Escala.* La intensificación tanto en la agricultura como en la producción pecuaria contribuye a consolidar la región como proveedor mundial de proteína animal y/o vegetal y otros alimentos, logrando competitividad por su capacidad de abastecer mercados de manera continua con precios accesibles
- *Generación de divisas.* La exportación de productos agrícolas y cárnicos genera ingresos significativos para el estado, reforzando finanzas e inversiones públicas. El constante flujo de divisas permite equilibrar balanzas comerciales, reforzar economías nacionales y la integración en mercados internacionales.
- *Diversificación económica.* La actividad agroexportadora reduce la dependencia de sectores extractivos (minería), logrando mayor estabilidad económica y

creación de un ambiente empresarial dinámico, con nuevas oportunidades de negocio.

- *Generación de empleo.* El sector agroindustrial se ha convertido en un importante motor de empleo, impulsando la actividad económica en regiones previamente rezagadas con oportunidades de trabajo, tanto en la producción primaria como en el procesamiento, la distribución y la comercialización de productos agrícolas (alimenticios y no-alimenticios).
- *Generación de riqueza y acumulación de bienes.* La acumulación de capital que resulta de la participación activa en cadenas de valor internacional, estimula el desarrollo económico en otros sectores y territorios ofreciendo condiciones favorables.

Sinergias políticas

- *Modelos de gobernanza socioeconómica e incidencia política.* Los modelos de gobernanza generados por los medianos y grandes productores han tenido influencia política significativa. Desde una premisa del rol limitado del estado esta influencia se ha traducido en políticas y regulaciones beneficiosas, fortaleciendo de este modo su posicionamiento tanto a nivel de los mercados nacionales e internacionales.
- *Políticas de modernización agrícola:* Las políticas de modernización han jugado un papel importante en el mejoramiento de la rentabilidad económica del sector agroempresarial facilitando su participación en cadenas de abastecimiento a nivel global.
- *Políticas de liberalización comercial.* Estas políticas han proporcionado a los grandes actores del sector agroexportador un acceso privilegiado a mercados globales y los recursos financieros necesarios para incrementar sus actividades productivas.
- *Políticas de subsidios agrícolas.* El involucramiento de los medianos y grandes productores en el diseño de las políticas sectoriales facilitó el acceso a recursos públicos contribuyendo de gran manera a su posicionamiento competitivo.
- *Políticas de inversión y mejoras infraestructurales.* Impulsar la conectividad y eficiencia logística con inversiones de infraestructura clave, como carreteras, puertos, sistemas de almacenamiento, benefician tanto las grandes explotaciones como a las comunidades vecinas, contribuyendo a un crecimiento sostenido del sector en su conjunto.

Sinergias a nivel de los mercados alimentarios

Como agentes de cambio a nivel de los sistemas alimentarios nacionales, las centrales de abastecimiento y supermercados han generado ventajas significativas en cuanto:

- *La oferta y la calidad de los alimentos:* brindando continuidad en el abastecimiento, ampliación de la oferta, cumplimiento de normativas sanitarias, conveniencia y alimentos semitransformados.
- *Integración en cadenas de suministro:* la adopción de sistemas de logística avanzados y una articulación eficiente con productores medianos y grandes contribuyó a reducir precios y mejorar asequibilidad de los alimentos.
- *Generación de empleo:* el desarrollo y la articulación entre diferentes tipos de mercados y canales de comercialización han contribuido a la generación de empleo y dinámicas territoriales.

Sinergias entre participación en mercados y cadenas globales y la adopción de innovaciones

La participación en mercados globales catalizó la generación de innovaciones tecnológicas y financieras. Gobiernos y actores del sector agropecuario industrial colaboran para desarrollar métodos de producción más eficientes, integrar tecnologías y forjar modelos financieros que apoyen la innovación.

- *Innovación Tecnológica en la Producción Agrícola.* La inversión tecnológica se ha convertido en un pilar fundamental para los productores medianos y grandes, mejorando eficiencia operativa y competitividad en el mercado global. La mecanización agrícola, sistemas de riego, acceso a recursos genéticos, consejo técnico, financiamiento entre otros, han permitido reducir las brechas de productividad.
- *Trazabilidad, certificaciones y adopción de buenas prácticas agrícolas (BPA).* La implementación de sistemas de trazabilidad y la obtención de certificaciones (como ISO o HACCP) han permitido resolver problemas de calidad y/o sanidad de los alimentos. La aplicación de BPA reduce así los riesgos para la salud humana, contribuyendo a la seguridad alimentaria.
- *Colaboración Internacional.* La colaboración y alineación con estándares internacionales y agencias globales de seguridad alimentaria promueven la adopción de prácticas y normativas en seguridad y calidad.

Sinergias entre el régimen alimentario dominante y el uso de los recursos naturales

La adopción de prácticas de agricultura de conservación puede prevenir la pérdida de tierras aptas para el cultivo y contribuir a la restauración de suelos degradados mientras que contribuye a la reducción de costos de producción. La adopción de una perspectiva holística para el manejo de los recursos, tanto a nivel espacial como a nivel de cadenas de suministro, podría jugar un papel importante en la promoción de prácticas de gestión sostenible de los recursos naturales.

Sinergias a nivel de los sistemas de financiación / seguro

La integración de lógicas y prioridades financieras en el sector agropecuario permitió movilizar importantes recursos y dinamizar el sector. Esta evolución ha sido crucial para impulsar innovaciones en el ámbito productivo y comercial, mejorando eficiencia operativa y aumentando competitividad del sector.

Disinergias y *trade-offs*⁶

Este acápite presenta un análisis de disinergias, que ocasionalmente se convierten en círculos viciosos, generadas por los sistemas agroalimentarios dominantes y de los arbitrajes (*trade-offs*) que implican, seguido de consideraciones estratégicas sobre opciones y alternativas.

La adopción del modelo agroexportador y la priorización de cadenas y participación en mercados globales contribuya a:

1) Concentración de tierras y uso insostenible de los suelos, el agua y la biodiversidad

- *La concentración de los recursos agua y tierra por parte de corporaciones agroalimentarias.* Este fenómeno refleja cómo ciertas empresas obtienen acceso preferencial a recursos clave como tierras y agua, lo que les permite producir alimentos a bajos costos garantizándoles el dominio de los mercados de consumo, afectando negativamente la agricultura familiar y las comunidades rurales, que están siendo desplazados de los mercados locales.
- *Especialización e integración en cadenas de abastecimiento globales.* La especialización agrícola que se observa en ambas subregiones, ya sea en un limitado número de productos o especialización en cultivos de alto valor de exportación, plantea riesgos significativos, dependencia de canales de comercialización específicos, variaciones en la demanda, cambio de precio, etc., que reducen la resiliencia⁷ de los sistemas alimentarios. El arbitraje consiste entonces en equilibrar los beneficios económicos que resultan de la integración en mercados globales, con la necesidad de garantizar la seguridad y soberanía alimentaria. Muchas regiones se encuentran en una encrucijada entre seguir la senda de la especialización o buscar una mayor resiliencia y diversificación en la producción agrícola.

6 Los *trade-offs* se imponen como resultado de las disinergias generadas por el propio sistema alimentario - cuando se necesita arbitrar entre resultados deseados y resultados menos o no deseables ej. entre especialización y crecimiento productivo y pérdida de resiliencia.

7 La resiliencia de un sistema es su capacidad para absorber perturbaciones, adaptarse al cambio y mantener sus funciones esenciales. Es normalmente una propiedad emergente que surge de las surgen de la interacción de los componentes en sistemas complejos

2) *La agroexportación como modelo único*

- *La generación de ingresos.* La posibilidad de poder generar ingresos significativos a través de la integración en mercados externos, está nublando los riesgos generados por la creciente dependencia económica. Fluctuaciones y cambios a nivel de la demanda internacional pueden repercutir sobre los ingresos y la inseguridad alimentaria (más aun cuando los sistemas agroalimentarios locales se han debilitado - ver dinámica 5). La prioridad en la generación de ingresos representa un desafío por sus efectos a largo plazo en relación a una disminución de la resiliencia de los sistemas productivos y agroalimentarios.
- *Los incentivos y la priorización de políticas que favorecen el desarrollo de cultivos no alimenticios.* La priorización de políticas que favorecen el desarrollo de cultivos no alimenticios, ha transformado la oferta alimentaria relegando variedades y agrobiodiversidad local y disponibilidad para el consumo interno. Esta transición plantea un debate crítico sobre cómo lograr un equilibrio entre los beneficios económicos de las exportaciones y la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria y la diversidad de cultivos, tanto para consumidores exigentes como para poblaciones con recursos económicos limitados.

3) *Crecimiento económico desequilibrado y economía de goteo*

- *Inversión extranjera directa, deuda externa e inseguridad alimentaria.* Los flujos de inversión extranjera directa y la creciente financiarización de la economía ejercen una presión para maximizar su valor a corto plazo, impulsando al sector agroexportador hacia la especialización. La consecuencia de la participación en cadenas globales es la importación de alimentos básicos (mayormente subvencionados en su país de origen) lo cual reduce la resiliencia del sistema agroalimentaria a nivel país. Adicionalmente la deuda externa crece puesto que las importaciones se pagan en dólares.
- *Crecimiento económico y desarrollo equitativo y ambientalmente sostenible.* El modelo agroexportador, prioriza competitividad y crecimiento internacional, centrándose en medianos y grandes productores también contribuye en exacerbar brechas sociales y económicas entre territorios y actores. Mientras que este modelo contribuyó indudablemente al desarrollo económico, ha fallado en promover un crecimiento equitativo y sostenible desde una perspectiva ambiental y social cuestionando la validez de la *economía de goteo* implícita a la propuesta.
- *Entre realizar la renta económica e incurrir en pérdidas irreversibles de biodiversidad.* La narrativa dominante sostiene que la rentabilidad económica del modelo agroexportador al diversificar y fortalecer la economía, beneficia el bienestar poblacional. Según este enfoque, la deforestación y pérdida de biodiversidad son el “precio” necesario para garantizar un crecimiento económico sostenido.

Sin embargo, surge la pregunta crucial sobre la eficacia en el uso de esta renta económica: ¿Compensa realmente la degradación ambiental? ¿Quiénes son los beneficiarios reales de esta expansión económica y cómo afecta la pérdida de servicios ecosistémicos esenciales a la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios a diferentes escalas? Una postura alternativa enfatiza la necesidad de un debate sobre la sostenibilidad a largo plazo, especialmente en términos de seguridad alimentaria nacional y global, instando a evaluar cómo equilibrar el incremento en producción y rentabilidad económica con la preservación de la biodiversidad y las funciones ecosistémicas, evitando pérdidas irreversibles.

- *Entre generar ingresos públicos a corto plazo y mantener el potencial de desarrollo sostenible.* A través de impuestos, tasas y aranceles derivados de la participación en mercados globales y en cadenas de suministro internacionales, el modelo está generando ingresos significativos proporcionando recursos financieros para ser invertidos en programas sociales, infraestructuras, servicios públicos etc. Sin embargo, la generación de ingresos a corto plazo (modelo extractivo) implica también la pérdida irreversible de recursos naturales y desde luego una reducción del potencial del desarrollo a largo plazo (y aún más si la renta generada no es utilizada para la diversificación económica y el fomento de mercados internos). El desafío radica en equilibrar la necesidad de ingresos públicos inmediatos y la visión de un desarrollo sostenible y resiliente a largo plazo.

4) *Marginación de productores a pequeña escala*

- *Exigencias de escala de los mercados globalizados masivos.* La inclusión de la agricultura familiar, los pequeños productores y transformadores en mercados globales exige escala y eficiencia desde la producción hasta la distribución del producto a los mercados, representando una barrera significativa para pequeños agricultores. Con recursos limitados, estos agricultores o transformadores no solo encuentran dificultades para satisfacer las demandas de producción masiva, sino que también se ven obligados a depender de intermediarios para acceder a canales de distribución más amplios, lo que disminuye sus ganancias y dificulta las relaciones directas con los consumidores. Esta situación plantea también riesgos para la resiliencia de los sistemas alimentarios, puesto que son los productores a pequeña escala que garantizan de manera preponderante el acceso a una alimentación diversificada y nutritiva⁸. Este escenario genera interrogantes importantes: ¿Cómo pueden los pequeños productores competir

8 A pesar de las iniciativas para promover alianzas productivas entre productores y compradores a mediano y largo plazo, estas aún no han logrado alcanzar el impacto necesario para cambiar el modelo dominante.

eficientemente con modelos de producción a gran escala, sin sacrificar la agrobiodiversidad que caracteriza su modelo productivo? La respuesta a esta pregunta se convierte en un debate crucial en la búsqueda de un equilibrio entre la eficiencia de la producción a gran escala y la preservación de una producción agro biodiversa.

- *Pequeños productores frente a mercados centrales y supermercados.* Además de la barrera de escala, los pequeños productores se encuentran con otro desafío significativo al tratar de ingresar a los mercados centrales y supermercados. Gracias a su capacidad de compra, tienen el poder de imponer condiciones comerciales, exacerbada por competencia entre pequeños productores, todo esto resulta en una presión adicional hacia la baja en los precios, comprometiendo aún más la rentabilidad y sostenibilidad a largo plazo de estos productores. La situación actual indica que, sin una revisión y adaptación del funcionamiento de los mercados globales y centrales, los productores a pequeña escala continuarán enfrentando dificultades para acceder a mercados en términos equitativos. La organización de productores en cooperativas y otras formas de agrupación es un paso crucial, pero podría no ser suficiente. Se propone también una reevaluación de los modelos de precios para que estos incorporen los costos reales de producción, incluyendo las externalidades ecológicas. Este enfoque requeriría un cambio en la percepción del consumidor, valorando no solo el precio, sino también las condiciones bajo las cuales se produjeron los alimentos ofertados. Un mercado que reconozca y compense adecuadamente las prácticas sostenibles y la agrobiodiversidad de la agricultura familiar podría ser esencial para garantizar la rentabilidad y sostenibilidad a largo plazo de los pequeños productores, equilibrando así las demandas de eficiencia y escala con la necesidad de prácticas agrícolas más sostenibles y éticas.

5) *Precariedad en el acceso a alimentos sanos*

- *Entre la promoción de alimentos ultraprocesados y el costo de una alimentación nutritiva.* Una parte importante de la población, urbana y rural, no logra acceder sosteniblemente a una dieta saludable, políticas públicas son indispensables para corregir estas fallas de mercado causadas por una sobreoferta de calorías baratas, como ser, etiquetado nutritivo, gravámenes y limitación de la publicidad para alimentos no saludables, subsidios para alimentos nutritivos, educación alimentaria, mercados territoriales y apoyo a iniciativas locales de agricultura sostenible. Sin embargo, la efectividad de estas medidas dependerá de la participación activa de la sociedad civil para la promoción de estilos de vida saludables.
- *Entre producir proteínas de origen animal y vegetal de bajo costo y preservar ecosistemas esenciales e invaluable.* La producción de proteínas animales a gran escala se encuentra en una encrucijada. Por un lado, proporciona nutrientes

esenciales a bajo costo y que permite abordar problemas como la anemia y la desnutrición. Sin embargo, la demanda de estas proteínas a menudo excede las necesidades reales de consumo, mientras que ciertos grupos no tienen acceso suficiente. Esta desconexión entre la demanda y la oferta sugiere la necesidad de una intervención pública para asegurar que las proteínas animales lleguen a quienes realmente las necesitan. Al mismo tiempo, la expansión de la ganadería y la agricultura para esta producción conlleva deforestación, degradación del suelo y contaminación del agua, impactando negativamente en los ecosistemas y contribuyendo al cambio climático. Por lo tanto, es imperativo equilibrar la producción de proteínas animales y vegetales con la preservación de ecosistemas vitales, complementado con estrategias para asegurar que las poblaciones vulnerables tengan acceso a estas fuentes de proteínas.

- *Entre participar en cadenas globalizadas y asegurar el bienestar y la salud para poblaciones que viven en las áreas de producción.* La búsqueda de competitividad en los mercados globales plantea un dilema fundamental. Si bien se argumenta que la integración en las cadenas de suministro contribuye a la disminución global de los precios de los alimentos y ofrece oportunidades económicas significativas, también conlleva consecuencias adversas para las poblaciones que residen en proximidad a zonas de producción agroindustrial. El crecimiento exponencial en la utilización de agroquímicos y pesticidas no solo afecta negativamente a las personas directamente involucradas, contaminando agua, degradando suelo y biodiversidad, pero también afectando de manera directa a las poblaciones que viven cerca de las áreas de producción. Encontrar un equilibrio entre competitividad, protección de la salud y preservación de funciones ecosistémicas esenciales representa un desafío crucial para la toma de decisiones sobre modelos de producción agrícola, seguridad alimentaria y equidad ambiental.
- *Entre exigencias de calidad e inocuidad de los alimentos e inclusión en los mercados de los pequeños productores (familiares, comunitarios, étnicos).* Mientras que los supermercados y otros actores implementan controles y regulaciones estrictos para garantizar la calidad y la seguridad de los alimentos, estos mismos requisitos pueden resultar en importantes cargas financieras y administrativas para los productores más pequeños hasta resultar en su exclusión de estos mismos. El desafío radica en encontrar un equilibrio entre estándares de calidad y acompañar actores a pequeña escala en lograr las expectativas de los consumidores.

6) Asignación de recursos públicos

- *Entre asignar recursos públicos a cadenas y actores globales y proveer servicios a favor de la agricultura familiar, comunitaria e indígena.* En el debate sobre la asignación

de recursos públicos se plantea, por un lado, las inversiones hacia actores que han demostrado su capacidad de generar resultados y con expectativas de multiplicación económica y por otro la apuesta de fomentar sistemas productivos y agroalimentarios diversificados sostenidos por múltiples actores y sectores económicos. Mientras que la primera opción contribuye a la concentración de recursos en manos de unos pocos actores, la segunda opción apuesta a una reducción de las desigualdades sociales y económicas como también al refuerzo de la resiliencia de los sistemas alimentarios. En la actualidad y observando que los recursos públicos y servicios de apoyo a la agricultura familiar, comunitaria e indígena siempre han sido menores y fragmentados es difícil comprobar su efectividad para procesos de transformación rural. Por este motivo, el debate se ha centrado en restablecer un equilibrio adecuado en la asignación de recursos públicos para garantizar tanto la rentabilidad económica como la equidad social y la sostenibilidad de los sistemas alimentarios.

- *Entre la privatización de los recursos naturales y la preservación de servicios ecosistémicos públicos.* La prevalencia de la narrativa de privatización de los recursos naturales en los modelos de desarrollo económico ha tenido impactos ambientales. Por un lado, los procesos de liberalización económica y financiera impulsados por gobiernos y organismos financieros desde una perspectiva de crecimiento y eficiencia económica, esencialmente conllevaron a la privatización de los recursos naturales en beneficio de los medianos y grandes productores agroindustriales. Sin embargo, la desregulación de los mercados y la minimización del control del sector público sobre el uso de los recursos naturales condujo a la sobreexplotación y degradación ambiental, mientras que la distribución desigual de los beneficios derivados del uso de los recursos naturales contribuyó en aumentar las desigualdades sociales y económicas, afectando negativamente a las comunidades locales y a los pequeños productores que dependen de estos recursos para su subsistencia.
- *Entre explotar los recursos forestales de manera insostenible y preservar su capacidad de mitigar y adaptarse al cambio climático.* Por ahora la expansión de las actividades agropecuarias se han hecho en desmedro de los recursos forestales, generando beneficios y renta económica a corto plazo en ausencia de un consenso sobre la necesidad de preservar estos recursos por su rol esencial en la prevención y mitigación del cambio climático. Por un lado, la explotación desmedida de los bosques genera beneficios económicos inmediatos a través de la industria maderera, actividades agropecuarias y otras actividades extractivas, satisfaciendo la demanda global en cuanto a proteína animal, vegetal y otros recursos. La pérdida y degradación de los ecosistemas forestales no solo libera grandes cantidades de carbono almacenado, también contribuye al cambio climático por su pérdida de funciones ecosistémicas llevando al continente a un punto de no retorno que hasta pone en peligro la estabilidad de nuestro planeta y la vida que sostiene.

7) *Sistemas de innovación que priorizan sistemas de producción intensiva basados en el uso de insumos externos*

- *El acceso desigual a la tecnología y recursos agrava la disparidad entre los productores de diferentes escalas.* Las innovaciones tecnológicas en la agricultura han impulsado la eficiencia y rentabilidad, pero su distribución desigual ha creado una brecha entre los agricultores. Los productores medianos y grandes han accedido a tecnologías avanzadas y recursos financieros, mejorando significativamente su productividad y competitividad, lo que les ha permitido forjar relaciones comerciales fuertes y consolidar su posición en el mercado. En contraste, los pequeños agricultores, especialmente los enfocados en la agricultura familiar, se encuentran excluidos de estos sistemas de innovación que no se alinean con sus necesidades específicas, aspectos que disminuyen su competitividad y amenaza su sostenibilidad en un mercado dominado por actores más grandes y tecnológicamente avanzados. Abordar esta disparidad en el acceso a la tecnología es esencial para garantizar la equidad y el desarrollo sostenible de los sistemas alimentarios.

Globalmente, en la región, se pueden identificar dos regímenes agroalimentarios: un régimen agroalimentario de tipo corporativo, dominante y sostenido por un conjunto de instituciones, políticas, normativas y calibrado en función de cadenas alimentarias globales; y un régimen agroecológico, minoritario, adoptado de manera creciente por un gran número de organizaciones campesinos e indígenas, asociaciones de consumidores, actores no estatales y actores educativos académicos. Mientras que la propuesta corporativa enfatiza su contribución a la seguridad alimentaria global y estima que las dissinergias (disfuncionamientos sistémicos) podrán ser minimizadas mediante innovación tecnológica y compensaciones (*trade-offs*) impulsadas por el mercado, la propuesta agroecológica se focaliza en mejorar la resiliencia socioambiental y soberanía alimentaria. Postula que transformaciones estructurales serán inevitables para poder generar resultados equitativos y sostenibles en los ámbitos socioeconómicos, ambientales y territoriales. Mientras que la propuesta corporativa concibe la transición hacia mayor sostenibilidad como una secuencia acumulativa de cambios sociotécnicos, la transición agroecológica plantea la necesidad de un rediseño colectivo que atienda los propósitos del sistema agroalimentario abandonando, por ejemplo, los paradigmas productivistas. La transformación se concibe entonces como la búsqueda y modificación integral de los componentes claves para la sostenibilidad lo que implica modificar de manera integrada los sistemas de producción, de procesamiento, de distribución, de consumo y gestión de residuos. Para que esto suceda las acciones tienen que ser transectoriales, no solamente modificando funciones críticas del sistema propio, sino también las interrelaciones con otros sistemas macro (energético, financiero, innovación).

En todo caso, y para ambas opciones, se impone un debate más amplio sobre el conjunto de políticas, instituciones y normativas que deberán regir los procesos de transición. También está claro que una transformación sostenible no será meramente una decisión sobre modelos de producción o niveles de integración en mercados, también se requerirá una priorización y deseabilidad de valores sociales como equidad y justicia social, soberanía, preservación de recursos naturales para generaciones futuras etc. Por lo tanto, una decisión sobre el modelo de transición (corporativo, agroecológico) no solo podrá recaer en los actores directos (productores, actores de mercado, etc.) sino tendrá que ser decidido de manera colectiva.

En función de dinámicas de los sistemas agroalimentarios se destacan fundamentalmente dos modelos de producción agropecuario: un modelo centrado en la satisfacción del consumo alimentario nacional/regional (modelo convencional) que produce también una serie de comodidades para cadenas de valor globales (café, cacao, frutas, miel, nueces y productos forestales no maderables) y el modelo agroexportador industrial, estructurado en función de las exigencias de cadenas de abastecimiento global (soya, carne, maíz, trigo) desconectado del consumo nacional. Este último modelo no solo pone a los agricultores de pequeña escala en posición desventajosa en relación a su participación en cadenas globales, disminuye la resiliencia de los sistemas agroalimentarios locales y nacionales, también afecta negativamente la seguridad alimentaria, aparte de generar degradación de los recursos e intensificar los efectos de la crisis climática, inequidad e injusticia social. Algunos de los principales *trade-offs* se relacionan con:

- *La seguridad alimentaria*: las contribuciones del modelo agroexportador (recetas fiscales, balance de pago) son suficientes para compensar los costos (ENT, pérdida de capacidad productiva, abandono de áreas rurales) causados por la pérdida de resiliencia de los sistemas agroalimentarios locales y nacionales.
- *La degradación de los recursos*: cómo compensar los costos ligados a la extracción y el uso no sostenible de tierras, suelos, biodiversidad y las otras funciones ecológicas generados por el modelo productivo industrial (incluyendo la producción a pequeña escala que utiliza altos niveles de insumos químicos). Puesto que el valor agregado se realiza en la mayoría de los casos fuera de los territorios dañados genera también la cuestión de equidad territorial.
- *La pérdida irreversible de agrobiodiversidad y diversidad cultural*: cómo contrarrestar los procesos de homogeneización asociados con el modelo agroexportador (y retomados en alguna medida por el sector ‘convencional’). La pérdida no solo disminuye la diversidad cultural, agrícola y resiliencia de los sistemas agroalimentarios, además genera discusión en temas de equidad social e intergeneracional.

- *Inequidad entre actores y territorios*: cómo contrarrestar los procesos de marginación vinculadas con la continua marginación de la agricultura campesina, familiar y comunitaria AFCC, cómo catalizar los territorios periféricos⁹

II. ¿Cómo abordar la transformación sostenible de los sistemas agroalimentarios (SA)?

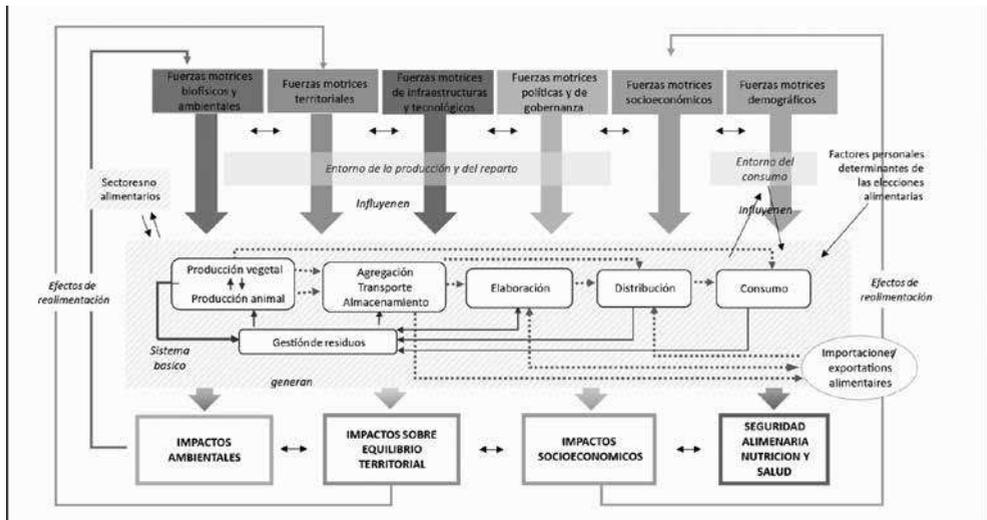
El caso de Colombia: impulsar procesos a nivel territorial para incidir sobre el nivel nacional.

Consideraciones iniciales:

- Un sistema alimentario (SA) es complejo, adaptativo y multidimensional en función de su contexto (país / territorio), se caracteriza por diferentes combinaciones de desafíos; de ahí la necesidad de problematizar y limitar la evaluación a los temas más importantes.
- En muchos casos aún no existe una agenda y política sobre los sistemas agroalimentarios como tal, pero sí existen agendas y políticas que se puede vincular con las 4 dimensiones¹⁰ de un sistema alimentario sostenible, políticas relacionadas con nutrición y salud, empleo y medios de vida, uso de recursos naturales, etc.
- Por ello es necesario evaluar el entorno político y los mecanismos de gobernanza existentes y cómo estos pueden (o no) contribuir a la transición hacia SA más sostenibles e inclusivos.
- Debido a la naturaleza multidimensional e intersectorial de los SA, es importante velar por la calidad de los procesos de análisis participativo y de reflexión colectiva. Con este fin hay que asegurar equidad de procedimiento para la toma de decisión sobre opciones y vías de transición.
- Utilizar un *modelo conceptual del sistema alimentario* contribuye a estructurar las conversaciones sobre su funcionamiento, dinámicas y resultados deseados desde las dimensiones socioeconómicas, ambientales y territoriales.

9 https://www.donorplatform.org/wp-content/uploads/2024/07/TP4D_2023_White_Paper_Territorial_Approaches_Spanish.pdf.

10 Cuatro dimensiones de un SA sostenible: 1) Seguridad alimentaria, nutrición y salud, 2) Socioeconomía: dotar de medios de subsistencia y de un trabajo decente a todos los actores en especial a los pequeños productores, las mujeres y los jóvenes y contribuir al desarrollo económico inclusivo del sector alimentario, 3) Equilibrio territorial y equidad: contribuir a un reparto equitativo del poder y al desarrollo territorial, favoreciendo la estabilidad y la equidad entre los actores de los sistemas alimentarios, 4) Medio ambiente: gestionar, preservar y regenerar los ecosistemas y los recursos naturales y limitar los efectos de las actividades de los sistemas alimentarios sobre el clima y los recursos.

Gráfico 2. Modelo conceptual del sistema alimentario (FAO/CIRAD/UE)

Fuente: Elaboración Propia.

Diagnóstico de los SA en Colombia:¹¹ 5 desafíos críticos

- *Vulnerabilidad social y económica de los actores de pequeña escala* (remuneración, tierra, agua, asociatividad, informalidad, infraestructura, variables sociales, acceso).
- *Persistente inseguridad alimentaria y nutricional* (indígenas y afrodescendientes, brechas de género).
- *Persistentes desequilibrios entre áreas rurales y urbanas, así como dentro de áreas rurales* (conflictos, migración, intermediación).
- *Procesos de acaparamiento de tierras, deforestación y uso inapropiado de tierras* (praderización, pérdida de biodiversidad, páramos y servicios ecosistémicos)
- *Contaminación de agua, suelo, aire y alimentos* consecuencia de modelos de producción basados en uso elevado de agroquímicos y agrotóxicos.

Oportunidades para impulsar procesos de cambio sistémico

- *Revitalización del entorno rural* (Reforma Rural Integral en el marco del proceso de paz).
- *Circuitos cortos de comercialización con valor agregado* (compras públicas, ampliación de redes de mercados en ciudades intermedias).

11 Perfil de sistemas alimentarios de la República de Colombia (<https://openknowledge.fao.org/items/c33a75f8-fe72-42bb-bf4f-d4f39982e70d>) y del Estado Plurinacional de Bolivia (<https://openknowledge.fao.org/items/4e7dd2a3-0c98-409b-9810-d20ae90b04a6>).

- *Sistemas de producción agroecológico* (producción familiar, campesina y comunitaria, pero también a escala de territorios y agroecosistemas).
- *Mejoramiento de la eficiencia medio-ambiental y social en los sistemas de producción agroindustrial* (disminución del uso de agroinsumos y agrotóxicos).
- *Innovación a nivel de mecanismos de gobernanza y participación territorial*
- *Reconversión productiva en las zonas de frontera agrícola* (agro-silvopastoralismo)
- *Acceso a dietas saludables* (sellos y etiquetados, educación alimentaria, reconectar productores y consumidores, mercados AES).

Iniciativa UE, FAO, Agrinatura, Inteligencia para Sistemas Agroalimentarios Sostenibles (SASI) (2022-2027)

El objetivo era catalizar la transición hacia sistemas sostenibles e inclusivos:

- Fortaleciendo procesos colectivos de resolución de problemas.
- Fortaleciendo políticas y procesos inter- y transectoriales.
- Impulsando nuevas alianzas, institucionalidad e inversiones.
- Desarrollando nuevos marcos de referencia (locales como globales).

Para Colombia (país piloto) la propuesta SASI es de *1) catalizar la transición hacia SA territoriales sostenibles e inclusivos a nivel subnacional y 2) fomentar procesos de alineamiento y sinergias para la transición hacia SA sostenibles a nivel nacional.*

Contexto nacional: acuerdos de Paz - Implementación de la Reforma Rural Integral - Plan Nacional de Desarrollo (transformación del Sector Agropecuario, menor intermediación y mayor rentabilidad en la comercialización de la producción agropecuaria, alimentos sanos y seguros, gobernanza multinivel para las políticas públicas asociadas al derecho humano a la alimentación adecuada, modelos de desarrollo supramunicipales para el fortalecimiento de vínculos urbanorurales y la integración de territorios, zonas de Reserva Campesina / Municipios PDET, transición agroecológica de los sistemas agroalimentarios - Plan Nacional de Agroecología.

¿Por qué favorecer una estrategia subnacional de enfoque territorial para catalizar la transformación de los SA?

- *Demanda del gobierno:* PND - desarrollo territorial + consolidación proceso de paz (también para EU, FAO) - zonas PDET
- *Gran diversidad ecosistémica:* interacciones entre SA territoriales y sostenibilidad ambiental muy diferentes (problemáticas, potenciales)
- *Heterogeneidad económica y social:* sistemas de abastecimiento, cadenas de valor, productos alimenticios, sectores no agrícolas, grupos poblacionales y dinámicas sociales, capacidad de innovar, potencialidades, etc.

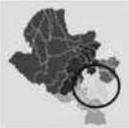
- *Marcadas diferencias entre modelos de gobernanza territorial:* historia y narrativas, actores y estructuras de gobernanza (economía política), presencia académica, estructuras de gobernanza de tipo étnicos, etc.

Las interacciones entre fuerzas motrices (locales, nacionales, globales) y procesos colectivos generan dinámicas bien diferenciadas entre los SA territoriales.

Priorizar desafíos, acordar narrativas de cambio, determinar cambios sistémicos necesarios y acordar el proceso de transición resulta muy complejo a nivel nacional.

Políticas sectoriales y procesos intersectoriales más dificultad para implementar políticas y compromisos a nivel nacional (derecho a la alimentación, hoja de ruta sistemas agroalimentarios,¹² etc.).

Cuadro 1. Selección de 3 regiones y una primera aproximación de temáticas

Región	Territorios Subregionales	Contexto	Otros elementos	Ubicación y referencial Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026
Nariño centro	Subregiones: Nariño centro Zonas Agroecológicas: Bajo, Medio y Alto Andino Municipios: Ancyuy, Chachagüi, Consacá, Guitarrilla, La Florida, Linares, Nariño, San Juan de Pasto, Sandondá, Tangua, Yacuanquer, Funes	<ul style="list-style-type: none"> – Pequeños productores, comunidades indígenas. – Zonas que son grandes productoras de alimentos. – Ciudades intermedias que se abastecen de su producción local (Pasto). – Zona de frontera con Ecuador. – Zonas de producción intensiva (ganadería y papa). – Más de 26 rubros productivos como centro de la asociatividad campesina de la subregión. – Se encuentra la principal central mayorista del departamento (Potrerillos). – Zona de mayor agroindustria del departamento. – Residualidad agroquímicos. 	<ul style="list-style-type: none"> – Zona volcánica – Zonas de resiliencia ambiental. Necesidad de resiliencia del sistema alimentario. – Explotar más el potencial exportador de suelos. – Experiencia previa en sistemas de comercialización alternativos. – Deforestación creciente. – Alto interés hídrico para el sur del país (Páramos, La Cocha, Valle de Atriz). 	
Región: Montes de María	Zonas AgroEcológicas: Medio y Bajo Andino Municipios: Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María La Baja, San Jacinto, San Juan Nepomuceno, Zambrano (Bolívar); Chalán, Colosó, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, San Antonio de Palmito, San Onofre y Tolú Viejo (Sucre).	<ul style="list-style-type: none"> – Pequeños, medianos y grandes productores; comunidades indígenas (conflicto de tierras). – Economía basada en actividades agropecuarias. – Tradición en ganadería bovina y cultivos campesinos de yuca, ñame, maíz, arroz, plátano, tabaco, café y aguacate. – Cultivos de cacao, palma de aceite y ají picante (reciente). – Degradación de Bosque seco tropical por agroindustria y ganadería a gran escala. – Necesidad de fortalecimiento de economía campesina. 	<ul style="list-style-type: none"> – Zonas PDET. – Inseguridad alimentaria media alta. – Ubicación estratégica para comercialización desde la costa Atlántica hacia el interior del país. – Zona de abastecimiento alimentario a Cartagena y Barranquilla. – 2 zonas de reserva campesina (una consolidada y otra en proceso de solicitud). 	

Región (Departamentos)	Territorios Subregionales	Contexto (Potenciales Retos de Transición)	Argumentos a favor	Ubicación y referencia PND 2022-20226
Altiplano cundiboyacense	Bogotá, provincias del norte de Cundinamarca Sabana Centro y Almeidas (incluyendo ZRC Sumapaz y Cabrera) y en Boyacá Provincia Centro	<ul style="list-style-type: none"> – Pequeños, medianos y grandes productores – Región Central, conectado con Bogotá – Ciudades intermedias y grandes, como polos de consumo – Producción intensiva ganadería, papa y flores. – Amenazas ecosistémicas - residualidad agroquímicos – Cuencas productivas de alta importancia en el país – Zonas francas – Principal Central Mayorista del País (Corabastos) 	<ul style="list-style-type: none"> – Extensión urbana – Preservar estilo de vida campesinos amenazados por construcción de vivienda – Zona estratégica de oferta hídrica (Sumapaz, Guatevita, Fuquené, Tomíné, Neusa, Muña) 	

Fuente: Elaboración propia.

12 Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional CISAN involucrando Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Educación Nacional, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Agencia de Desarrollo Rural, Departamento Nacional de Planeación.

El proceso y los principales objetivos (sobre 2 años)

- Generar narrativas coherentes y sistémicas sobre los problemas clave que enfrentan los sistemas alimentarios en los territorios seleccionados.
- Valorar y evaluar los conocimientos locales y las innovaciones potenciales que permitirán catalizar los procesos de transformación sostenible e inclusiva.
- Apoyar nuevas coaliciones de actores para la generación de modelos de gobernanza apropiados.
- Realizar un diseño participativo de escenarios de cambio y construcción colectiva de una hoja de ruta territorial para la transición.
- Contribuir a la formulación de planes de desarrollo territorial y la movilización de inversiones públicas y privadas en el marco de una agenda multisectorial coherente.
- Demostrar la pertinencia del enfoque de sistemas alimentarios a nivel territorial para la definición de escenarios de desarrollo y agendas de inversión nacional.

El proceso territorial en 5 pasos

Paso 1: Identificación y priorización de los retos de transición: Nariño Centro

Gráfico 3. Componentes del SA

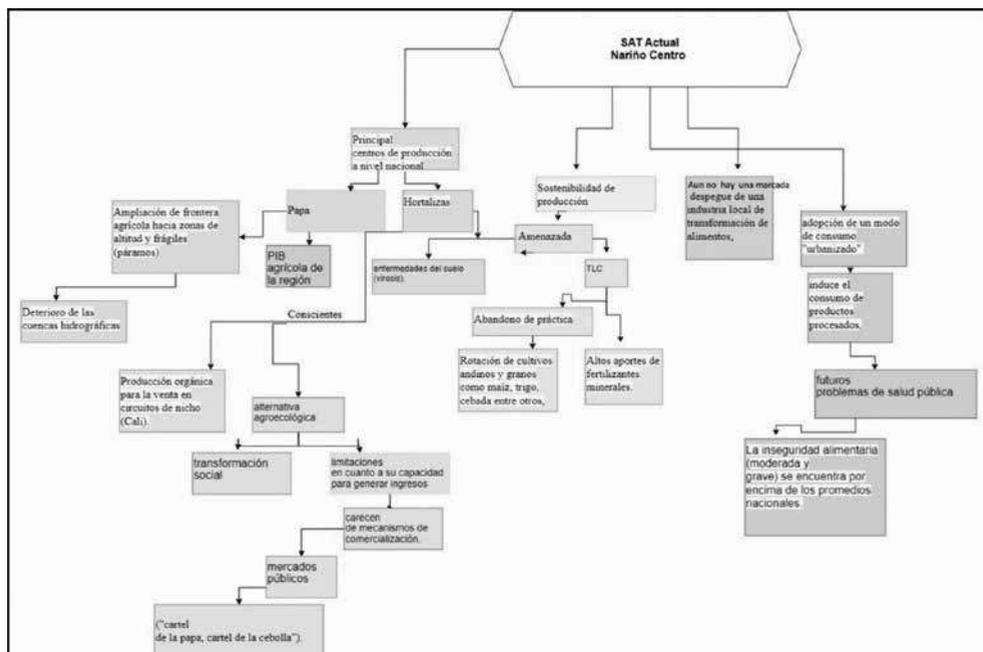


Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (<https://openknowledge.fao.org/>).

Partiendo de un análisis de la información secundaria disponible, por ejemplo, estudios de abastecimiento alimentario de la FAO, el proceso de identificación y

priorización de los principales retos de transición arrancó con la organización de un primer taller de formación sistémica y reflexión entre los actores territoriales claves del sistema. De este taller participaron asociaciones de productores, actores privados, poblaciones indígenas, asociaciones de agroecología, actores de mercado, entidades públicas, investigadores, academia, con el apoyo y facilitación de FAO, CIRAD, AgroSavia. En este taller se identificaron los principales componentes del SAT, fuerzas motrices que condicionan su evolución y se evaluaron los impactos en las 4 dimensiones, así como las dinámicas de retroalimentación entre los impactos y las fuerzas motrices. Este primer trabajo fue completado con entrevistas a otros actores claves del SAT, al que se sumó un trabajo de diagnóstico realizado por expertos de FAO y AgroSavia, resultando en un primer perfil del Sistema Alimentario Territorial (SAT) para Nariño centro. Este perfil ofrece una visión integral del funcionamiento del sistema en su contexto geográfico específico, constituyéndose en una herramienta fundamental para analizar los desafíos sistémicos que enfrenta los componentes del sistema alimentario para alcanzar sus objetivos principales en cuanto a seguridad alimentaria y nutricional.

Gráfico 4. Representación de las relaciones entre componentes del SA en Nariño Centro



Fuente: Elaboración propia.

Retos identificados en el diagnóstico

1. Reducción de la diversidad de la oferta y de la demanda alimentaria por la apertura hacia mercados nacionales (ej. CORABASTOS).
2. Pérdida de la viabilidad socioeconómica de las fincas de la Agricultura Campesina Familiar Étnica y Comunitaria (ACFEC).
3. Degradación ambiental (suelos y agua) por causa de la agricultura intensiva y ganadería extensiva.
4. Ampliación de la frontera agrícola afectando áreas de conservación (páramo y bosques).
5. Ineficiencia del sistema de abastecimiento alimentario.
6. Inseguridad alimentaria y nutricional del territorio.
7. Disminución de Soberanía alimentaria del territorio.
8. Asimetrías de poder entre actores en los mercados.
9. Pérdida de áreas productivas para otros fines (industrias, fincas recreativas y urbanización).

En un segundo taller de análisis colectivo los actores del SAT¹³ priorizaron los siguientes retos:

Cuadro 2. Desafíos identificados para la transición a SA sostenibles

	Desafío	Contexto
1	Reducción de la diversidad de la oferta y de la demanda por la apertura de los mercados	Dependencia de mercados alimentarios nacionales e internacionales (tanto para la comercialización como para el consumo). Abastecimiento de cuencas de consumo nacional y reducción de la variedad de alimentos disponibles para la población, lo que conlleva a deficiencias nutricionales y dietas desequilibradas.
2	Disminución de Soberanía alimentaria del territorio	Es mínima la capacidad de la población local para producir y acceder a alimentos de manera autosuficiente. Debido a factores como el cambio en el uso del suelo, la dependencia de importaciones, los impactos del cambio climático, la pérdida de prácticas agrícolas tradicionales y desigualdades económicas.
3	Pérdida de la viabilidad socioeconómica de las fincas ACFEC	Ligado a: - Micro y minifundios. - Fragmentación de la propiedad. - Problemas por estabilidad económica y social. - Bajos ingresos de la ACFEC. - Desmotivación de los jóvenes para trabajar en sus fincas porque no es rentable. - Venta de las pequeñas fincas para otras actividades. - No hay diversificación porque se someten a la demanda nacional.

13 Este segundo taller contó con la participación de 50 actores locales de los municipios de Pasto, Tangua, Consacá, Yaquanquer, Ancuya, Sandoná, La Florida y Nariño, municipios que integran la subregión Nariño Centro.

	Desafío	Contexto
4	Inseguridad alimentaria y nutricional del territorio	Inseguridad alimentaria: 34% (WFP, 2023) Según la ENSIN, en la región de Nariño se evidencian altos niveles de inseguridad alimentaria, con prevalencias de desnutrición crónica infantil, anemia en mujeres y niños, y un acceso limitado a alimentos nutritivos. Además, factores como la pobreza, el desplazamiento forzado, la dependencia de productos importados y las desigualdades en el acceso a recursos contribuyen a un panorama de vulnerabilidad nutricional en esta subregión. Estos datos reflejan un déficit en la calidad y cantidad de la dieta, afectando el bienestar general de la población.
5	Degradación ambiental: suelos y agua por la agricultura intensiva y ganadería extensiva	Los agroquímicos utilizados en los monocultivos han llevado a la contaminación de los recursos hídricos, reduciendo la cantidad de agua limpia disponible. Los monocultivos demandan gran cantidad de nutrientes del suelo volviéndolos infértiles.

Fuente: Elaboración propia con base en talleres de reflexión del Colectivo Nariño Centro, Colombia.

Paso 2: Comprensión compartida y acción en relación al reto de transición seleccionado

El taller de reflexión colectiva permitió también avanzar sobre las interrelaciones entre los retos priorizados, información sobre alineamiento político y estratégico de la región, acciones en curso y propuestas.

Cuadro 3. Propuestas elaboradas a partir de los retos priorizados en el proceso de transición

Retos	Propuestas
1. Reducción de la diversidad por la apertura de mercados.	Fortalecer procesos asociativos en la subregión, fortalecer mercados locales y agroecológicos e incentivar el consumo de productos diversificados. Crear programas de apoyo financiero para la transición agroecológica. Diversificar ingresos y agregar valor a la producción.
2. Baja viabilidad socioeconómica de las fincas de AFCEC	Fortalecer políticas públicas y gobernanza rural, capacitar y brindar asistencia técnica comunitaria. Promover el intercambio intergeneracional para el trabajo en el campo. Diseñar planes de transición agroecológica por finca.
3. Disminución de la soberanía alimentaria	Promover encuentros de saberes y prácticas ancestrales. Realizar estudios sobre productos locales y divulgar sus beneficios. Implementar estrategias educativas para producción y autosuficiencia alimentaria. Promover el consumo de productos locales y tradicionales en instituciones.
4. Ampliación de la frontera agrícola que afecta áreas de conservación	Incentivar economías para la conservación y restauración. Identificar y priorizar ecosistemas estratégicos para la conservación. Fomentar la productividad agroecológica y la innovación tecnológica. Promover la educación ambiental con enfoque biocultural. Implementar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.
5. Degradación de suelos por agricultura intensiva y deforestación por ganadería extensiva	Realizar investigaciones en alternativas de fertilización y manejo sostenible de cultivos. Sensibilizar a la comunidad sobre los efectos negativos de los modelos convencionales de agricultura. Establecer redes comunitarias para la transición agroecológica.

Fuente: Elaboración propia.

Todo este proceso permitió la formulación de un desafío colectivo de transición consolidado por el SAT: en la Región Nariño Centro se fortalecen los procesos

de transición agroecológica de los SAT mejorando la viabilidad socioeconómica de la ACFEC (Agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria), impulsando el desarrollo de mercados justos, promoviendo un adecuado manejo de los recursos naturales y protección de los páramos y bosques, que contribuyan a garantizar la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. Además permitió la construcción de un plan de acción (documento vivo) para la transición: actividades, productos y resultados.

III. Preguntas y consideraciones

A manera de cierre se puede plantear las siguientes preguntas y aspectos a considerar en relación con el tema de los procesos de transición y transformación sostenible (agroecológica):

- ¿Cómo asegurar que los procesos e iniciativas exitosas a nivel local / territorial contribuyan efectivamente a la formulación de políticas nacionales? ¿De qué manera el nivel nacional puede generar condiciones favorables para procesos de transformación a nivel local / territorial?
- ¿Cómo impulsar la modernización de los sistemas productivos sin perder soberanía alimentaria y generar exclusión?
- Es importante formular nuevas consideraciones para la transformación agroecológica de los SA y preguntarnos cómo intervenir simultáneamente a múltiples escalas y generar nuevos modelos colectivos de gobernanza.

Referencias

- FAO, Unión Europea y CIRAD. 2022. *Perfil de sistemas alimentarios: Colombia. Catalizar la transformación sostenible e inclusiva de nuestros sistemas alimentarios*. Roma, Bruselas y Montpellier, Francia.
- FAO, Unión Europea y CIRAD. 2022. *Perfil de sistemas alimentarios - Estado Plurinacional de Bolivia. Catalizar la transformación sostenible e inclusiva de nuestros sistemas alimentarios*. Roma, Bruselas y Montpellier, Francia.

MESA TEMÁTICA 3

**Mercados internacionales: historia,
presente y retos futuros**

PONENCIA PRINCIPAL:

Bolivia en los mercados internacionales. Integración subordinada, dependencia estructural y disputas por la soberanía

Horst Grebe López

Resumen

El siguiente artículo ofrece una lectura histórica y estructural de la inserción de Bolivia en los mercados internacionales a lo largo de sus dos siglos de vida republicana. A través del análisis de sucesivos períodos de apertura, dependencia y reforma económica, el autor identifica los patrones de subordinación comercial y financiera que han definido la trayectoria del país, así como los esfuerzos por construir márgenes de soberanía económica. Se examinan tres dimensiones clave: el comercio exterior como expresión de relaciones centro-periferia, la inversión extranjera directa como mecanismo de control de recursos estratégicos y las tensiones entre integración global y construcción de un modelo económico soberano. El texto combina una perspectiva crítica con propuestas orientadas a redefinir la inserción internacional de Bolivia desde una lógica de desarrollo endógeno, articulación regional y diversificación productiva. El análisis cuestiona los límites del modelo primario-exportador y plantea la necesidad de nuevas estrategias frente al escenario internacional del siglo XXI.

Abstract

This article presents a historical and structural analysis of Bolivia's integration into international markets over two centuries of republican history. Through the examination of successive periods of liberalization, dependency, and economic reform, the author identifies persistent patterns of commercial and financial subordination, as well as attempts to build economic sovereignty. Three

key dimensions are addressed: foreign trade as an expression of core-periphery relations, foreign direct investment as a mechanism for controlling strategic resources, and the tensions between global integration and the construction of a sovereign economic model. The paper combines critical reflection with proposals aimed at redefining Bolivia's international insertion through endogenous development, regional articulation, and productive diversification. It challenges the limits of the extractivist-export model and calls for new strategies to navigate the evolving global landscape of the 21st century.

Palabras clave / Keywords: Inserción internacional, Dependencia estructural, Soberanía económica, Comercio exterior, Modelo primario exportador.

I. Consideraciones preliminares

La inserción internacional del país constituye un eje central de la agenda nacional a largo plazo. Este aspecto adquiere una relevancia particular en el contexto de la conmemoración de los 200 años de la Independencia, en un ambiente nacional de profunda inestabilidad institucional y pugnas electorales en un contexto de múltiples crisis, asimismo en una situación de graves tensiones y conflictos internacionales.

Es preciso destacar que el enfoque del tema abordado en este documento propone que las características y naturaleza de la inserción internacional del país depende del contexto internacional. Hasta el momento, Bolivia no ha construido mercados propios para la exportación de sus productos, sino que destina sus exportaciones a mercados internacionales existentes, bajo condiciones determinadas por la configuración del orden económico internacional vigente, con sus transformaciones tecnológicas y las dinámicas geopolíticas que estas generan.

Además, la forma particular en que se articularon, en cada época, el contexto internacional y los factores internos dieron lugar a una sucesión de ciclos económicos que tipifican el desempeño de la economía boliviana en el siglo XX. Dichos ciclos se consolidaron en la medida que se fue diversificando la gama de exportaciones de minerales mediante la incorporación de los hidrocarburos y los productos agroindustriales.

Por último, es preciso mencionar que el desarrollo extrovertido de Bolivia está en estrecha relación con las circunstancias estructurales de América Latina, que desde los años 80 del siglo pasado se han caracterizado por un rezago en comparación con regiones como Asia y África.

Dicho rezago relativo de América Latina debe atribuirse primordialmente a los siguientes factores:

- i) La Gran Depresión de los años treinta, que causó severos retrocesos para la región.

- ii) El traslado de la hegemonía de Inglaterra a Estados Unidos, puesto que las economías de América del Sur perdieron la relación de complementariedad que tuvieron en el pasado con Inglaterra.¹
- iii) La crisis de la deuda de los años ochenta, que trajo consigo las políticas de ajuste recesivo, acompañadas de una enorme transferencia de excedentes a los bancos acreedores. (Bértola y Ocampo, 2013; CEPAL, 2014)
- iv) La reprimarización de las economías, sobre todo de América del Sur, como consecuencia del hiperciclo de las materias primas en el primer decenio del presente siglo.
- v) La falta de continuidad de las estrategias de desarrollo y los cambios pendulares de los enfoques de la política económica, impuestos en algunos casos por los organismos multilaterales de financiamiento.

Dentro del contexto descrito, los acontecimientos más influyentes en el proceso de desarrollo de Bolivia hasta el presente se pueden establecer en los siguientes términos:

- i) La búsqueda de consolidar su estatuto territorial definitivo en vista de que su herencia colonial consistió en un país naciente a la independencia con más territorio que Estado y más sociedad que nación.
- ii) Las consecuencias no resueltas hasta ahora de la pérdida del acceso al mar como consecuencia de la Guerra del Pacífico en 1879.
- iii) Las transformaciones estructurales que se establecen a partir de la Revolución de 1952.
- iv) Los cambios en la ocupación territorial y el consiguiente trasiego del polo dinámico de la economía minera desde el Altiplano hacia las zonas agropecuarias del Oriente.
- v) Los cambios profundos que acarrió el enfoque neoliberal en la economía, la sociedad y la política del país a partir de 1985.
- vi) El establecimiento de una pauta de desarrollo estatal populista, sostenida por la reforma de la Constitución Política del Estado y la nacionalización de empresas y servicios, impulsadas por el gobierno del MAS desde 2006, que no supo aprovechar el auge de precios de materias primas y la crisis multidimensional que aún sigue activa.
- vii) El país ha participado en los diversos procesos de la integración latinoamericana y se ha beneficiado de las preferencias a su favor para productos agropecuarios en el contexto de la Comunidad Andina de Naciones. La exportación de hidrocarburos a la Argentina desde 1972 y al Brasil desde 1999, se efectúa a partir de contratos estatales con una duración de 20 años.

1 Sobre todo Uruguay, Argentina y, en alguna medida, también Chile.

- viii) En el siglo XXI, Bolivia se incorporó también a la CELAC y a la ALBA, participó durante el breve período que duró la UNASUR y, en fechas recientes, fue admitida en el Grupo de los BRICS+. Por último, el país está realizando las adecuaciones necesarias para su incorporación plena al MERCOSUR.
- ix) Cada una de dichas etapas ha determinado, en consecuencia, formas diferentes de articulación de las regiones del país con el sistema de comercio internacional, lo que se ha traducido a su vez en modificaciones de su dinámica económica y social, así como en cambios importantes en cuanto a la estructuración del espacio económico interno.
- x) Se puede afirmar, por último, que desde la época colonial no se ha modificado de manera sustantiva su inserción internacional como país exportador de materias primas y productos básicos (minerales, hidrocarburos y productos agropecuarios), lo que determina su condición estructural de dependencia y vulnerabilidad respecto de las condiciones imperantes en la economía internacional.

II. Las industrias e infraestructura de cada revolución tecnológica

La primera revolución tecnológica

Principales acontecimientos y eventos del período

Entre los acontecimientos más relevantes del período destacan los siguientes:

- La Revolución francesa de 1789 y la consecuente Declaración de los Derechos del Hombre.
- Las guerras de independencia en las colonias españolas.
- La independencia de las 13 colonias en América del Norte.
- El establecimiento del primer sistema de alianzas internacionales en el Congreso de Viena en 1785.

Cuadro 1. Características de la primera revolución tecnológica

Revolución tecnológica	Nuevas tecnologías e industrias nuevas o redefinidas	Nuevo o redefinido
<ul style="list-style-type: none"> – Primera desde 1771. – La “Revolución Industrial” inglesa. 	<ul style="list-style-type: none"> – Mecanización de la industria del algodón. – Maquinaria de fierro forjado. 	<ul style="list-style-type: none"> – Infraestructuras. – Canales y vías de agua – Caminos. – Molinos de agua (considerables mejoras de las ruedas de agua).

Fuente: Elaboración propia con base en Péres (2015).

Principales acontecimientos en Bolivia

Durante la época colonial, la plata fue el principal mineral exportado, pero hacia fines del siglo XVIII esa actividad pasaba por un período de dificultades. Alrededor de 1825, cuando se fundó la nueva república, estaban abandonadas muchas de las minas de plata que habían pertenecido en su mayoría a los españoles.

En los años posteriores, la extracción de plata experimentó una recuperación, pero la creciente competencia que representó el fomento de la explotación en México y los Estados Unidos comenzó a desplazar a Bolivia de la posición que guardaba como uno de los principales abastecedores del nuevo mundo. Aunque durante ese tiempo se desarrollaron otras actividades de exportación, no lograron reducir la importancia relativa de la plata (CEPAL, 1958).

La importancia de la plata disminuyó considerablemente cuando se abandonó el bimetalismo monetario por parte de Inglaterra, que luego fue seguido por otros países.

A principios del siglo XX, la continua disminución del precio de la plata estuvo acompañada de una rápida alza del precio del estaño. Ello sirvió como incentivo para orientar la producción de la plata hacia el estaño, puesto que con frecuencia ambos se extraían conjuntamente. Desde 1900 hasta 1929, la producción y exportación de estaño aumentó varias veces, consolidando a Bolivia como uno de los dos principales abastecedores del mundo (CEPAL, 1958).

Exportaciones principales

Las exportaciones principales del período consistieron en plata, quina, guano, salitre, caucho y castaña.

La segunda revolución tecnológica

Principales acontecimientos y eventos del período

Mientras la Primera Revolución Tecnológica tuvo su origen y motor en Gran Bretaña, durante la Segunda Revolución Tecnológica, países como Estados Unidos y Alemania comenzaron a consolidar una mayor relevancia económica a nivel internacional. Igualmente, mientras el carbón, la energía de vapor y los tejidos fueron los elementos más emblemáticos de la Primera Revolución Tecnológica, otros como el petróleo, la energía eléctrica y la química comenzaron a adquirir mayor relevancia desde mediados del siglo XIX (Peres).

La consolidación de una división internacional del trabajo relativamente estable se basó en tres fenómenos fundamentales: a) un incremento en cantidad y en calidad de los flujos comerciales; b) una caída sustancial en los costos de transporte facilitada por la difusión del barco a vapor y del ferrocarril; y c) una reducción significativa en los aranceles (Peres).

En esta época, bajo la hegemonía británica, se desarrolló un comercio internacional desigual entre las metrópolis proveedoras de productos manufacturados, y las colonias, proveedoras de alimentos y materias primas.

En consecuencia, las relaciones del comercio internacional de la época configuraron el primer Sistema Centro - Periferia bajo la hegemonía británica, que controlaba un enorme territorio colonial en Asia, América y África, y contaba con la flota marítima más grande de la época.

Cuadro 2. Características de la segunda revolución tecnológica

Revolución tecnológica	Nuevas tecnologías e industrias nuevas o redefinidas	Nuevo o redefinido
<ul style="list-style-type: none"> - Segunda desde 1829. - Época del vapor y los ferrocarriles en Inglaterra y ampliada a Europa continental y los Estados Unidos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Motores a vapor y maquinaria (fabricada de acero e impulsada por carbón). - Minería de hierro y carbón (juegan un papel central en el crecimiento). - Construcción de ferrovías - Producción de material rodante. - Energía de vapor para muchas industrias (incluso la textil). 	<ul style="list-style-type: none"> - Ferrovías (uso de motores a vapor). - Servicio postal universal. - Telégrafo (principalmente nacional a lo largo de las ferrovías). - Grandes puertos, grandes depósitos y vapores navegando por todo el mundo. - Gas urbano.

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez (2015).

Principales acontecimientos en Bolivia

En el caso boliviano, este fenómeno se tradujo en un crecimiento de la explotación del estaño y de la goma. Así, mientras el estaño era demandado para la producción de hojalata requerida en las industrias de conservas, la goma era apreciada por sus características aislantes y, además, por constituir la materia prima esencial de los neumáticos, pieza fundamental de uno de los grandes inventos de la Segunda Revolución Tecnológica: el automóvil (Pérez, 2015).

Exportaciones principales

Las exportaciones principales del período consistían en plata, guano, salitre, entre otros.

La tercera revolución tecnológica

Principales acontecimientos y eventos del período

Durante la primera mitad del siglo XIX avanza en Europa la Revolución Industrial iniciada en Inglaterra, lo cual dio lugar a la formación de las clases modernas en torno de la producción fabril, es decir, de la burguesía industrial, por un lado, y del proletariado fabril, por otro.

A mediados del siglo XIX ocurre una ola de revoluciones impulsadas por la reivindicación nacionalista de los pueblos incorporados dentro de los grandes imperios.

La segunda mitad del siglo XIX estuvo caracterizada por una serie de guerras dinásticas en Europa, que culminaron en el período del imperialismo y la disputa de las potencias europeas por el reparto colonial, particularmente en África y Asia.

Cuadro 3. Características de la tercera revolución tecnológica

Revolución tecnológica	Nuevas tecnologías e industrias nuevas o redefinidas	Nuevo o redefinido
<ul style="list-style-type: none"> - Tercera desde 1875. - Época del acero, electricidad e ingeniería pesada. - Estados Unidos y Alemania sobrepasan a Inglaterra. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acero barato (especialmente Bessemer). - Desarrollo pleno del motor a vapor para barcos. - Química pesada e ingeniería civil. - Cobre y cables. - Alimentos enlatados. - Papel y empaquetado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Navegación mundial en vapores de acero (uso del Canal de Suez). - Ferrovías en todo el mundo (uso de rieles de acero barato y tuercas estandarizadas). - Grandes puentes y túneles. - Telégrafo mundial. - Teléfono (especialmente nacional). - Redes eléctricas (de alumbrado público y uso industrial).

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez (2015).

Principales acontecimientos en Bolivia

En este período, Bolivia sufrió las mayores pérdidas territoriales a manos de sus países vecinos, en particular el enclaustramiento del país después de la Guerra del Pacífico y el Tratado de 1904 con Chile.

Asimismo, se produjo la pérdida del territorio del Acre en favor de Brasil, y en la década de los años 30 del siglo pasado se pierde el territorio del Chaco en favor de Paraguay.

Exportaciones principales

En este período se amplía la gama de exportaciones incluyendo estaño, tungsteno, oro, antimonio, plomo, zinc, cobre, petróleo y productos agrícolas como azúcar y algodón.

La cuarta revolución tecnológica

Principales acontecimientos y eventos del período

El período que se inicia con la Primera Guerra Mundial en 1914 y concluye con la derrota del fascismo en Europa en 1945, constituye uno de los momentos más

oscuros de la historia mundial. De manera muy selectiva, se pueden mencionar los siguientes acontecimientos principales de este período:

- La Revolución bolchevique y el establecimiento del socialismo en la Unión Soviética en 1917.
- La Gran Depresión de los años 30, caracterizada por un elevado nivel de desempleo masivo.
- La instalación de regímenes fascistas en Alemania, Italia y España, con esquemas de capitalismo organizado para sostener la producción de armamento.
- Dos guerras mundiales por la supremacía capitalista, de 1914 a 1918 y de 1939 a 1945, que culminan con el trasiego de la hegemonía de Inglaterra a Estados Unidos.
- La creación del sistema de las Naciones Unidas y del orden económico internacional en la segunda mitad de los años 40.
- Poco después finalizada la Segunda Guerra Mundial se instala la Guerra Fría entre las potencias Estados Unidos, por un lado, y la Unión Soviética, por otro, cada una con sus respectivas zonas de influencia.

El sistema de Bretton Woods

Las enseñanzas derivadas de la Gran Depresión de los años treinta evidenciaron que las relaciones económicas internacionales del capitalismo monopólico requieren reglas, mecanismos e instituciones de regulación, al menos en los ámbitos monetarios y del comercio. Con este propósito, a partir de las negociaciones de 1944 en Bretton Woods y 1948 en La Habana, se estableció un conjunto de instituciones encargadas de la regulación monetaria y cambiaria (Fondo Monetario Internacional), de la provisión de recursos financieros para la reconstrucción europea (Banco Mundial) y de promover la liberalización del comercio internacional (GATT).

Desde su origen, estas instituciones reflejaron la particular constelación política internacional de los primeros años de la posguerra, donde los Estados Unidos ejercían una primacía indisputada en términos de reservas monetarias, poderío industrial, liderazgo tecnológico y competitividad comercial.

Sobre esas bases se estableció el patrón oro-dólar como base monetaria del sistema, que tuvo vigencia hasta fines de los años 60. En esa época, se hizo manifiesta la incapacidad de los Estados Unidos para garantizar por sí solo todos los requisitos y condiciones de la regulación de un orden económico internacional que se había tornado mucho más complejo que cuando fue creado 20 años antes.

En la Unión Soviética y su zona de influencia de Europa Oriental se instaló, por su parte, un sistema económico-político de naturaleza socialista.

Cuadro 4. Características de la cuarta revolución tecnológica

Las industrias e infraestructuras de cada revolución tecnológica		
<i>Revolución tecnológica</i>	<i>Nuevas tecnologías e industrias nuevas o redefinidas</i>	<i>Nuevo o redefinido</i>
– Cuarta desde 1908. – Época del petróleo, del automóvil y la producción en masa. – En Estados Unidos y ampliada a Europa.	– Producción en masa de automóviles. – Petróleo y combustibles baratos. – Petroquímica (sintéticos). – Motor de combustión para automóviles, transporte, tractores, aeroplanos, tanques de guerra y electricidad. – Artefactos eléctricos del hogar. – Alimentos refrigerados y congelados.	– Redes de carreteras, autopistas, puertos y aeropuertos. – Redes de ductos de petróleo. – Electricidad universal (en la industria y los hogares). – Telecomunicaciones analógicas a nivel mundial (teléfono, télex y cable) por cable y sin cable.

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez (2015).

Principales acontecimientos en Bolivia

En las tres cuartas partes del siglo XX, el esquema básico del comercio exterior de Bolivia estuvo determinado por la lógica del estaño, que en los hechos constituyó la columna vertebral de la economía y la sociedad, dotó de sentido a las luchas sociales primordiales y determinó los ejes del relacionamiento regional interno.

En las décadas de 1930 y 1940 se sentaron las bases institucionales para el desarrollo del país a largo plazo:

- La creación de instituciones esenciales como el Banco Central, la Superintendencia de Bancos y la Contraloría General de la República a fines de los años 20 como resultado de las recomendaciones de la Misión Kemmerer.
- El referéndum por la descentralización administrativa de 1931, cuya puesta en práctica fue postergada hasta el presente.
- El constitucionalismo social introducido en la Asamblea Constituyente de 1938.
- Los principales partidos que organizaron el debate y la conformación del poder político en las décadas siguientes: MNR, PIR, POR y FSB.

Pocos años después ocurre la Revolución de 1952, de cuyas realizaciones se destacarán los siguientes procesos:

La nacionalización de las minas y la creación de COMIBOL

La nacionalización de la gran minería en 1952 dio lugar a la creación de la COMIBOL como centro articulador del sector minero en el Occidente. La minería mediana, chica y las cooperativas se desarrollaron luego en los años siguientes dentro de las características impuestas por la situación internacional de la industria minera, así también bajo el influjo de políticas cambiarias desfavorables, que debilitaron la base financiera del sector, particularmente de la propia empresa estatal.

La Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) fue creada con el objetivo de administrar las minas nacionalizadas de los “barones del estaño”: Patiño, Hochschild y Aramayo.

La COMIBOL asumió las siguientes misiones:

- a) Explorar, explotar y beneficiar los minerales de los yacimientos mineros que el Gobierno de la Nación asigne.
- b) Comercializar y explotar los productos minerales en ejecución del Decreto Supremo 3072 de 2 de junio de 1952.
- c) Importar maquinarias, herramientas, materiales, implementos de trabajo minero y artículos de pulpería tanto para la atención de sus necesidades como del resto de la minería nacional.

La diversificación hacia el Oriente

El patrón de acumulación minero oligárquico, característico del primer medio siglo XX, se modificó drásticamente a partir de las transformaciones estructurales impulsadas por la Revolución Nacional de 1952. Este proceso dio lugar a la instalación del patrón de acumulación minero estatal, y se inician los primeros esfuerzos de una planificación integral de la economía. En efecto, el Plan de Política Económica de la Revolución Nacional (1955) fue elaborado por el canciller Guevara Arze, para ser presentado al Gobierno de Estados Unidos como fundamento de la solicitud de ayuda económica proveniente de ese país.

Es pertinente destacar que los propósitos del gobierno consistían en producir y exportar minerales a más bajo costo, por una parte, y en modificar la situación monoprodutora del país, diversificando su producción, por otra. Se puede afirmar que tales orientaciones fueron planteadas por el Plan Bohan en 1942. El objetivo de la diversificación económica –similar en algunos aspectos a la política de sustitución de importaciones de la CEPAL– estuvo referido a la producción agropecuaria, localizada principalmente en la zona Oriental del país.

Como resultado de estas orientaciones, se diseñó el programa vial y se inició la construcción de las carreteras más urgentes de interconexión interna, proceso de manera efectiva solo en los últimos 15 años.

Financiado, al menos en los primeros años, mediante recursos provenientes de la minería estatal, el desarrollo de la industria petrolera en el Oriente tendrá un carácter mixto, puesto que además de las operaciones de YPFB se incorporó inversión extranjera al sector en gran escala.

Es importante señalar, por último, que, como resultado de todas las políticas descritas anteriormente, se impulsó una notable expansión de la frontera agrícola en el departamento de Santa Cruz, donde, durante la segunda mitad del siglo XX, se incorporaron alrededor de tres millones de hectáreas a la producción.

En contraste, la superficie cultivada en la zona andina no experimentó un aumento significativo en todo el período. Cabe indicar que el reparto agrario,

ocurrido principalmente en dicha zona, generó crecientes problemas relacionados con la estructura de tenencia de la tierra, la tecnología productiva y el deterioro de los recursos y el medio ambiente. Los niveles de productividad en la agricultura andina son ciertamente muy inferiores a los registrados en la agricultura del Oriente.

Cuadro 5. Composición de las principales exportaciones bolivianas

Exportaciones totales (USD miles a precios constantes de 1950)								
	1925	1929	1933	1940	1943	1948	1952	1956
Mineras	88.968	109.885	41.477	98.635	111.137	103.686	98.314	79.858
Agropecuarias	3.752	3.578	3.272	2.972	3.311	1.806	2.738	2.530
Hidrocarburos	n	n	n	49	267	230	187	1.729
Industrias y otras	32	32	20	55	64	1.896	45	n
Totales	92.752	113.495	44.769	101.711	114.799	107.618	101.284	84.117

Fuente: CEPAL (1958).

La quinta revolución tecnológica

Principales acontecimientos y eventos del período

Los siguientes aspectos generales caracterizan este período:

- i) La creación de la UNCTAD en 1964, cuyo programa de trabajo incluyó las siguientes iniciativas:
 - a. Un programa integrado de productos básicos
 - b. Un sistema general de preferencia para las exportaciones de manufacturas provenientes de los países periféricos, algunos de los cuales se mantienen vigentes y otros han sido ampliados con diferentes condicionalidades.
 - c. Mecanismos que aseguren un mayor automatismo del proceso de transferencia de recursos financieros.
 - d. Códigos diseñados para regular el comportamiento de las corporaciones transnacionales y el flujo de tecnología originada en los países avanzados.
- ii) Crisis general de las economías centrales a mediados de los años 70 y contracción de su ritmo medio de crecimiento en los años subsiguientes, lo que trajo consigo un importante esfuerzo para reducir su dependencia del petróleo, lo que proporcionó un enorme impulso para el cambio tecnológico.
- iii) Entre 1975 y 1979 se llevan a cabo las conferencias internacionales que debían poner en marcha los principios del Nuevo Orden Económico Internacional, incluidos en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, el Código de Conducta sobre Empresas Transnacionales y el Código de Conducta sobre Transferencia de Tecnología, entre otros.
- iv) El alza de las cotizaciones del petróleo y las medidas aprobadas en el seno de la UNCTAD fueron rechazadas por los países industrializados y, finalmente, derrotadas mediante la instauración del neoconservadurismo en Estados Unidos e Inglaterra (reaganismo y thatcherismo).

- v) El endeudamiento de América Latina en los años 70, cuando proliferaban los petrodólares puestos en circulación por los bancos internacionales privados, trajo consigo la crisis de la deuda y las consiguientes necesidades de programas de ajuste recesivos, que se tradujeron en la primera década perdida de América Latina, a partir de 1982.

Cuadro 6. Características de la quinta revolución tecnológica

Las industrias e infraestructuras de cada revolución tecnológica		
<i>Revolución tecnológica</i>	<i>Nuevas tecnologías e industrias nuevas o redefinidas</i>	<i>Nuevo o redefinido</i>
<ul style="list-style-type: none"> – Quinta desde 1971. – Época de la información y las telecomunicaciones. – En Estados Unidos y ampliada a Europa y Asia. 	<ul style="list-style-type: none"> – La revolución de la informática: microelectrónica barata. – Computadoras, software. – Telecomunicaciones. – Instrumentos de control. – Biotecnología asistida por computador y nuevos materiales. 	<ul style="list-style-type: none"> – Telecomunicaciones digitales a nivel mundial (cable, fibra óptica, radio y satélite). – Internet, correo electrónico y otros servicios. – Múltiples fuentes, uso flexible, redes de electricidad. – Conexiones de transporte físico de alta velocidad (por tierra, aire y mar).

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez (2015).

Principales acontecimientos en Bolivia

En el caso de Bolivia, durante la década de los años 70, el país dispuso de excedentes económicos en una magnitud sólo comparable con los años de mayor apogeo del estaño en la época de la gran oligarquía minera. Las fuentes principales del excedente económico consistieron básicamente en el alza ocurrida en los precios de las exportaciones mineras, así como en la incorporación de nuevos productos al comercio exterior (gas natural, algodón, azúcar y otros productos agropecuarios). A ello se sumó también la contratación de préstamos externos en una cuantía sin precedentes, y en exceso respecto a las necesidades reales del país. En el ciclo político de las dictaduras militares, Bolivia aumentó notoriamente su endeudamiento externo.

Cuadro 7. Principales exportaciones agropecuarias y forestales de Bolivia (millones de dólares)

	1981	1985	1990	1995	2000	2001	2002
Maderas	20,3	5,9	49,8	75,9	57,7	41,0	40,9
Ganado vacuno	0,9	1,2	49,5	0,0	0,2	0,0	0,6
Cueros	5,2	1,4	27,1	12,4	22,8	23,0	24,5
Castaña	2,0	1,5	13,0	18,7	34,1	27,7	27,4
Café	15,7	13,9	14,1	16,9	10,4	5,8	6,2
Cacao	0,8	1,2	3,7	0,6	1,1	1,2	1,1
Azúcar	5,7	1,6	31,6	16,8	7,2	10,0	15,3
Algodón	2,8	0,6	6,4	30,1	10,6	4,6	3,6
Total agropecuario y forestal	53,4	27,5	195,4	171,3	144,1	113,3	119,5
TOTAL GENERAL	991,3	675,3	955,7	1.181,2	1.475,0	1.352,9	1.362,0

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 8. Principales exportaciones minerales de Bolivia (millones de dólares)

	1981	1985	1990	1995	2000	2001	2002
Zinc	40,4	29,5	146,8	151,3	170,6	118,9	108,4
Wolfram	43,0	10,3	4,6	4,8	1,9	4,0	1,6
Plomo	11,1	0,5	15,3	12,6	4,8	4,1	4,6
Plata	68,2	9,5	33,6	70,8	74,0	53,9	67,8
Otros minerales	39,3	20,0	21,8	6,6	7,4	9,0	8,2
Oro	0,0	1,2	65,3	130,8	88,0	92,2	89,7
Joyería con oro importado	0,0	0,0	0,0	11,6	13,7	11,4	15,9
Estaño	321,3	176,9	107,6	89,6	76,5	56,1	58,2
Antimonio	34,1	15,9	12,7	12,4	1,7	1,8	3,3
Total minerales	557,5	263,9	407,7	490,7	438,6	351,4	357,5
TOTAL GENERAL	991,3	675,3	955,7	1.181,2	1.475,0	1.352,9	1.362,0

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 9. Principales exportaciones de hidrocarburos de Bolivia (millones de dólares)

	1981	1985	1990	1995	2000	2001	2002
Otros hidrocarburos	9,8	1,9	1,4	60,2	57,3	64,2	76,7
Gas natural	326,2	372,6	225,3	92,4	121,4	239,3	265,6
Total hidrocarburos	336,1	374,5	226,7	152,6	178,8	303,6	342,3
TOTAL GENERAL	991,3	675,3	955,7	1.181,2	1.475,0	1.352,9	1.362,0

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 10. Las oscilaciones de los términos del intercambio

Índice de precios de exportación e importaciones, y términos del intercambio												
Base 1990 = 100												
Año	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Índice de precios de importaciones	59,2	67,7	74,9	76,4	80,4	100	108,5	114,1	121,1	118,4	118,6	116,7
Índice de precios de exportaciones	148,4	136,5	136,5	106,8	99,4	100	82,9	78,6	81,8	75,5	74,1	70
Términos del intercambio	250,5	201,7	174,4	149	123,7	100	76,3	68,9	67,5	60,6	62,3	60

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística.

La revolución tecnológica en curso

El elemento central de la revolución tecnológica desplegada a partir de los años 70 del siglo pasado está constituido por la electrónica/informática y sus elementos de procesamiento y transmisión de información.

Dicho cambio tecnológico se caracteriza por aspectos como los siguientes:

- Los impactos de las innovaciones técnico-productivas son mucho más globales y no se circunscriben únicamente a ciertos sectores o regiones.
- Se registran procesos de masificación y potenciamiento cruzado de los efectos proporcionados por las tecnologías avanzadas.
- Se acelera el impacto sobre la producción y el comercio.
- Se acortan los plazos entre las fases de investigación, desarrollo experimental e innovación en la producción y el comercio.

- El ciclo de vida de los nuevos productos y procesos se hace cada vez más breve.
- Las mencionadas tecnologías se refieren fundamentalmente a la producción, elaboración, transmisión y almacenamiento de información por medios electrónicos.
- La microelectrónica comprende cuatro grandes grupos relacionados entre sí:
 - Las tecnologías básicas (microelectrónica y optoelectrónica), cuyas raíces científicas más inmediatas se encuentran en la electrónica, la óptica y el electromagnetismo.
 - La informática o el conjunto de tecnologías relativas a la computación.
 - Las telecomunicaciones, que abarcan la transmisión de imágenes, sonidos y datos por distintos medios.
 - La instrumentación, especialmente de medida y control.

La inteligencia artificial

La inteligencia artificial (IA) tiene sus raíces en la década de 1950, cuando se comenzó a explorar la idea de máquinas que pudieran simular procesos de pensamiento humano.

Desde entonces, la IA ha evolucionado y se ha aplicado en diversos sectores. Algunos de los primeros campos en los que se empezó a utilizar la IA incluyen:

- Ciencias de la computación: Se utilizaron algoritmos y técnicas de IA para resolver problemas complejos, como la búsqueda y la optimización.
- Robótica: La IA se aplicó en la creación de robots que podían realizar tareas específicas como el ensamblaje en fábricas.
- Medicina: Desde sus inicios, la IA se ha utilizado para el diagnóstico médico y la interpretación de datos clínicos.
- Finanzas: En las décadas de 1980 y 1990, la IA comenzó a ser utilizada en el análisis de datos financieros y en la toma de decisiones de inversión.

En las últimas décadas, la IA ha tenido un crecimiento exponencial y se ha expandido a muchos otros sectores, como:

- Transporte. Vehículos autónomos y sistemas de gestión del tráfico.
- Salud. Diagnóstico asistido por IA, análisis de imágenes médicas y personalización de tratamientos.
- Marketing y ventas. Análisis de datos de consumidores, segmentación de mercado y recomendaciones personalizadas.
- Atención al cliente. Chatbots y asistentes virtuales.
- Manufactura. Automatización de procesos y mantenimiento predictivo.

Algunos argumentos a favor de considerar la IA como la sexta revolución tecnológica incluyen:

- Innovación disruptiva. La IA está permitiendo la creación de nuevos modelos de negocio y la automatización de procesos que antes requerían intervención humana, lo que puede cambiar radicalmente industrias enteras.
- Impacto global. La IA tiene el potencial de influir en economías a nivel global, afectando el empleo, la producción y la distribución de recursos.
- Interconexión de tecnologías. La IA no opera en un vacío; está interconectada con otras tecnologías emergentes, como el Internet de las Cosas (IoT), la computación en la nube y big data, creando un ecosistema tecnológico que puede acelerar aún más el cambio.
- Transformación social. La IA también plantea desafíos y oportunidades en términos de ética, privacidad y desigualdad, lo que sugiere que su impacto va más allá de lo puramente económico.

Sin embargo, es importante considerar que la caracterización de la IA como la “sexta revolución” también depende de cómo se desarrollen y adopten estas tecnologías en el futuro, así como de su capacidad para superar los enormes desafíos éticos y sociales que plantean.

Principales acontecimientos del período

El auge neoliberal (1990-2001)

El derrumbe de la Unión Soviética y del socialismo en los países de Europa Oriental proporcionó la ocasión de una gran ofensiva de los organismos multilaterales y los gobiernos de los principales países industrializados, que se tradujo en América Latina en la instalación de las bases doctrinales neoliberales bajo la denominación de “Consenso de Washington”, que sistematizó las recomendaciones de los programas de ajuste que se aplicaron en la región como consecuencia de la crisis de la deuda externa.

Las economías del Sudeste Asiático no tuvieron la misma restricción, lo cual explica en buena medida la diferencia del desempeño de esos países (Corea del Sur, Singapur, Hong Kong y Taiwán, en una primera etapa, y Tailandia, Filipinas, Indonesia y Malasia, en una siguiente etapa).

En ese contexto, los Estados Unidos impulsaron en 1994 la suscripción de un tratado hemisférico de libre comercio para constituir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), iniciativa que fracasó definitivamente en 2005 en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, por el rechazo de Argentina, Brasil y Venezuela, entre otros países.

Tras el fracaso de la iniciativa del ALCA, los Estados Unidos promovieron tratados de libre comercio con países individuales o grupos de países.

Por otra parte, entre los episodios más relevantes del período, es necesario mencionar:

- i) La transformación del GATT en la Organización Mundial del Comercio como resultado de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales.
- ii) El ingreso de China a la OMC con el anuncio expreso de que estaba dispuesta a cumplir con todas las normas y reglas del organismo.
- iii) La emergencia de China y de la India en los escenarios globales, lo que trajo consigo que el grupo de las economías emergentes se convirtiera en el principal motor del crecimiento global.

La hegemonía de Estados Unidos

La Guerra Fría fue sin duda un orden con equilibrio precario. Las dos superpotencias organizaron sus respectivos esquemas de alianzas y subordinación de regiones enteras en la forma de zonas de influencia, desplegaron una carrera armamentista controlada y, lo que es más importante, evitaron que se desate la tercera guerra mundial con armas nucleares. La OTAN y el Pacto de Varsovia se enfrentaron en el ámbito militar y logístico, bajo el lema “paz imposible, guerra improbable” (Aron).

Con el derrumbe de la URSS y los países socialistas de Europa Oriental se inició el tránsito del orden de la Guerra Fría al orden de la globalización, constituido a partir de varios componentes: (i) primacía indisputada de los Estados Unidos en materia militar; (ii) intenso despliegue de la revolución tecnológica; (iii) soporte ideológico proporcionado por el neoliberalismo, que se tradujo en la globalización de las finanzas y la información; (iv) intento al comienzo de organizar las relaciones comerciales de manera multilateral en el marco de la Organización Mundial del Comercio, y mediante megatratados de libre comercio al estilo del Acuerdo Transpacífico de Asociación (TPP) y del Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP), con reglas de propiedad intelectual muy favorables a las cada vez más poderosas empresas transnacionales.

III. El debilitamiento hegemónico y la crisis del multilateralismo

La crisis del multilateralismo

El sistema multilateral establecido después de la Segunda Guerra Mundial respondía a la correlación internacional de fuerzas de entonces, donde prevalecían

los intereses de los países aliados, y estaba compuesto por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que en el momento de su creación se componía de 48 miembros, y del Consejo de Seguridad, compuesto por 15 miembros, cinco de los cuales son hasta ahora permanentes y con derecho a veto (Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Rusia y China). En esa época se crearon también el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el GATT.

Después del proceso de descolonización en África y Asia surgieron numerosos países independientes que dieron lugar a la primera ampliación de miembros de la Asamblea General, seguida años más tarde por la ampliación derivada de los países desprendidos de Yugoslavia y de la Unión Soviética.

Con la ampliación de los miembros y las nuevas circunstancias geopolíticas prevalecientes, las Naciones Unidas ya no están en condiciones de promover y asegurar eficazmente la paz, la seguridad y el desarrollo de sus países miembros. En particular, el Consejo de Seguridad no ha podido intervenir en las guerras que se llevan a cabo en el Medio Oriente y en el este de Europa, debido al veto que han ejercido sistemáticamente Rusia y China.

Los primeros años del nuevo siglo hicieron evidente el cambio en la correlación internacional de fuerzas ocurrido en las décadas anteriores, particularmente por el ascenso económico de los países de Asia-Pacífico, al mismo tiempo que albergaron nuevos eventos que reforzaron la tendencia del debilitamiento de la hegemonía de los Estados Unidos

Fueron también los años en que ocurrió el cambio de tendencias político-ideológicas en América Latina, con el consiguiente abandono de los enfoques neoliberales y el establecimiento del populismo estatista en varios países de la región.

Conviene aclarar que el mencionado debilitamiento hegemónico de Estados Unidos, debe atribuirse principalmente al fortalecimiento de otras economías y zonas del mundo, antes que a una reducción del potencial económico, militar o tecnológico estadounidense.

El megarregionalismo impulsado por las empresas transnacionales

El surgimiento del megarregionalismo está ligado a varios factores de la economía mundial:

- Búsqueda de nuevas fuentes de crecimiento en los países desarrollados
- Estancamiento de la Ronda de Doha de la OMC
- Producción descentralizada en cadenas internacionales de valor, en particular los sectores automotriz, electrónico, aeronáutico, vestuario.
- Las cadenas internacionales de valor se articulan en torno a tres grandes “fábricas”: América del Norte, Asia y Europa, involucrando múltiples flujos de bienes, servicios, inversiones, información y personas. Por ello, demanda reglas más complejas que el comercio tradicional.

- Las negociaciones megarregionales son una respuesta a estas demandas, que se dieron fuera del marco de la OMC.

Acuerdo Transpacífico de Asociación (TPP)

Países miembros: Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Viet Nam.

La industria automovilística fue un actor central en las negociaciones del TPP. El pacto abarca desde el derecho de los trabajadores a crear un sindicato hasta requerimientos de seguridad, salario mínimo, límite de horas trabajadas o protecciones contra la discriminación. Trump decidió retirar a los Estados Unidos del Acuerdo.

Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (TPP - 11)

Países miembros: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Malasia, México, Japón, Nueva Zelanda, Perú, Reino Unido, Singapur y Vietnam.

Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP)

Países miembros: Estados Unidos y la Unión Europea. Actualmente se encuentra en suspenso.

Las respuestas de China

La Iniciativa de La Ruta y la Franja de la Seda

La iniciativa involucra a 65 países y quince provincias de China con proyectos de transporte, energía y comercio. Esta iniciativa busca fortalecer las relaciones económicas entre China, el resto de Asia, el Medio Oriente, África y Europa, mediante el desarrollo de varios corredores económicos, tanto terrestres como marítimos.

Esta iniciativa permitirá acelerar la transferencia de recursos naturales e industrias entre el este y el oeste de China, y también se podrán utilizar con mayor eficiencia las ventajas de las regiones centrales y occidentales de China, ricas en recursos naturales y ubicación geográfica, además, permitirá explorar las potencialidades de cooperación con los países vecinos.

El Grupo de los BRICS

El Grupo BRICS se formó primero mediante un acuerdo entre Brasil, Rusia, India y China, que luego incorporó a África del Sur y después en sucesivas extensiones fue ampliado hasta sus 19 miembros actuales (Véase el Anexo 2).

El Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS

El Nuevo Banco de Desarrollo del BRICS es un banco internacional de desarrollo, fundado por los países integrantes del Grupo BRICS+, con sede central en Shanghái. Su actual presidenta es la ex presidenta de Brasil, Dilma Rousseff.

Los créditos otorgados por dicho banco están orientados principalmente a proyectos de infraestructura, vinculados con la Iniciativa de La Ruta y la Franja de la Seda (Véase el Anexo 3).

La reconfiguración del sistema de comercio internacional

La expansión del modelo de globalización basado en cadenas internacionales de producción, que se concentró en tres grandes “fábricas” mundiales (América del Norte, Asia Oriental y Europa), afectó negativamente el empleo y los ingresos de las clases trabajadoras y los estratos de ingresos medios en los países desarrollados, lo que impulsó posturas nacionalistas y antiglobalización en los Estados Unidos y los países de la Unión Europea (CEPAL, 2022).

La disputa comercial entre los Estados Unidos y China ha traído consigo rupturas en diversas cadenas productivas manufactureras. El caso más destacado es el de los microprocesadores, por sus efectos en un gran número de actividades que van desde la producción de hardware hasta la de automóviles y maquinaria industrial. En este contexto, han surgido cuestionamientos al modelo de globalización basado en cadenas de producción que operan con métodos productivos y de entrega justo a tiempo (*just in time*) y con bajos inventarios (CEPAL, 2022).

La conjunción de estos factores reforzó las tendencias a la regionalización con estrategias de relocalización (*reshoring*), deslocalización cercana (*nearshoring*), combinación de localizaciones interna y en diferentes países (*multi-shoring*) y localizaciones en países considerados “amigos” (*friend-shoring*). Estas estrategias, que ya estaban en curso después del inicio de las disputas comerciales entre los Estados Unidos y Europa, por un lado, y China por otro, se han acentuado con la guerra, en especial en el caso de Europa. En ello han influido razones de seguridad o soberanía en materia de defensa, energía, alimentos y diversos rubros manufactureros. Ante esto, los países desarrollados han respondido con políticas industriales, concentradas en grandes inversiones en sectores de alta tecnología y fuentes renovables de energía (CEPAL, 2022).

IV. Los cambios geopolíticos en el siglo XXI

La emergencia de China

China es un caso excepcional de desarrollo exitoso, basado en la combinación de una economía capitalista con un sistema autoritario de partido único.

En cuanto a la apertura hacia el exterior, China renunció a su secular aislacionismo para dar lugar a una considerable expansión hacia el exterior, con el objetivo de acceder a la tecnología y al mercado de los países industriales, a partir una mano de obra abundante, barata y disciplinada, así como a las materias primas estratégicas de las economías latinoamericanas y africanas.

A fines de 2001, tras 15 años de arduas negociaciones, China ingresó como miembro número 143 en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Con un promedio de crecimiento anual cercano al 10 por ciento a lo largo de tres décadas, China ha pasado de una posición periférica a ser la economía más grande del mundo en términos de PIB nominal.

China se ha consolidado como la mayor fábrica del mundo, con una producción de todo tipo de productos, desde los más simples hasta los más complejos tecnológicamente. De hecho, es la mayor potencia mundial en materia industrial y exportadora de bienes, además de ser el segundo mayor importador de mercancías.

En años recientes, el gobierno de China ha adoptado una nueva estrategia de desarrollo, que consiste en el desplazamiento de las fuerzas motrices de las exportaciones y la inversión hacia un modelo de crecimiento apoyado por el consumo interno, la transición de manufacturas hacia servicios. Esta estrategia también incluye el paso de una manufactura barata hacia manufactura inteligente, así como de empresas estatales a empresas privadas.

La fragmentación de la integración latinoamericana

Aspectos generales

El objetivo de la integración latinoamericana es tan antiguo como el propio esfuerzo de independencia y la creación de Estados nacionales. Sin embargo, en el siglo XIX no se dieron las condiciones para lograr avance alguno en dicho objetivo. La primera mitad del siglo XX tampoco registró iniciativas capaces de sobreponerse a las dificultades derivadas de las dos guerras mundiales y la Gran Depresión de los años 30. Por ello, fue recién después de la Segunda Guerra Mundial cuando se establecieron las primeras bases de la integración entre diversas agrupaciones de países latinoamericanos.

El comienzo de la integración estuvo alentado por el objetivo de ampliar los mercados para una producción industrial que se había desarrollado en las décadas pasadas y que necesitaba economías de escala para mejorar su capacidad competitiva.

Bajo tales inspiraciones, primero se establecieron los mecanismos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA); seguidos por el Grupo Andino y la Asociación de Libre Comercio del Caribe/Mercado Común del Caribe (CARIFTA/CARICOM). La ALALC, como es sabido, se transformó luego en la Asociación Latinoamericana de

Integración (ALADI) aunque no logró cumplir los objetivos previstos en el cambio mencionado. Bolivia se incorporó a la ALALC en 1967 y al Grupo Andino desde su creación en 1969.

Con diferentes ritmos, estos mecanismos fueron consolidando sus instituciones y los instrumentos para el cumplimiento de sus objetivos primordiales en las décadas de los años 60 y 70. Sin embargo, todos ellos se vieron afectados por la crisis de la deuda externa latinoamericana de los años 80.

Bajo el impulso de Brasil se creó la Comunidad Sudamericana de Naciones en 2004, que luego se transformó en la UNASUR en 2008. La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) se creó en 2004.

A pesar de la creación de todos estos mecanismos, el nivel del comercio intrarregional está muy por debajo del comercio extrarregional, en gran parte debida la infraestructura deficiente, la burocracia aduanera y las persistentes barreras arancelarias y reglamentaciones fitosanitarias y no arancelarias al comercio.

La suma de las exportaciones e importaciones en relación con el PIB ilustra sobre el grado de apertura comercial de los países, de manera más elocuente que el nivel de los aranceles. En el cuadro siguiente se puede comprobar que, en general, los países de América Latina han incrementado el grado de su apertura comercial, aunque este está, en promedio, muy por debajo del de otras regiones del mundo. En este sentido, Argentina y Brasil destacan como economías más cerradas en comparación con el resto de los países.

La participación de América Latina en las cadenas de valor mundiales es igualmente limitada. Esto se debe a que muchos países están más centrados en la exportación de materias primas que en la de bienes intermedios o finales.

Cuadro 11. El grado de apertura comercial de los países de América del Sur

	Comercio de mercaderías (porcentaje del PIB)									
	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2021	2022	2023
Argentina		11,0	24,1	11,6	18,1	29,5	25,2	29,0	26,9	21,7
Bolivia	32,7	34,7	36,1	33,1	36,4	61,0	38,5	49,9	60,7	49,6
Brasil	16,0	13,2	19,0	11,6	17,4	17,8	25,4	30,9	32,1	27,3
Chile	27,1	25,3	36,2	49,2	48,1	60,0	52,4	59,3	67,2	53,6
Colombia	24,4	21,8	25,9	25,7	24,6	28,0	27,6	31,8	38,9	30,9
Ecuador	12,6	16,2	26,5	30,0	49,3	55,9	39,9	48,8	56,4	52,2
Paraguay	22,8	23,4	20,8	39,8	50,4	60,7	52,9	60,3	61,5	65,2
Perú	31,6	22,5	35,7	22,4	27,8	44,8	37,6	48,8	50,3	43,1
Uruguay	27,9	21,7	27,0	32,6	25,2	36,6	26,9	32,7	34,4	28,1
Venezuela	45,6	43,6	52,5	51,1	42,5	26,6				

Fuente: Elaboración propia con cifras del Fondo Monetario Internacional.

Comentarios sobre el tema

1. Las cambiantes circunstancias internacionales y regionales generan enormes incertidumbres sobre el futuro del orden económico y geopolítico

- internacional a mediano plazo. Precisamente por ello, los gobiernos de América del Sur deberían adoptar algunas iniciativas eficaces para protegerse de manera pragmática y mediante esfuerzos conjuntos de las repercusiones de las turbulencias externas en el desempeño económico de la región.
2. En el ámbito de América del Sur, sería altamente recomendable que los países del MERCOSUR, la Comunidad Andina y de la Alianza del Pacífico logren avances sustantivos en la convergencia de estos bloques, mediante la armonización del régimen de libre comercio y la unificación de las políticas arancelarias, entre otros aspectos relevantes.
 3. La integración puede contribuir de manera significativa en la reducción de las brechas de desarrollo y contrarrestar las fuerzas centrífugas entre los países latinoamericanos, tal como ocurrió en la Unión Europea. Sin embargo, para lograrlo se necesita un compromiso efectivo de los países más grandes, en particular en lo que se refiere al acceso preferencial a sus mercados y en términos de su contribución a un fondo de cohesión regional.
 4. La incorporación plena de Bolivia al MERCOSUR no ha sido debatida en todo el alcance que tiene. Han predominado los argumentos sobre las asimetrías del comercio y la escasa oferta exportable que tiene Bolivia en la actualidad. En cambio, no se ha destacado que el MERCOSUR está próximo a completar los trámites de un Acuerdo con la Unión Europea, lo que refuerza la idea de que la integración regional no sólo importa por el comercio que genera, sino por el incremento en la capacidad de negociación internacional que trae consigo.

El no alineamiento activo

La intensificación de las disputas por la hegemonía global y el estallido de guerras regionales de gran intensidad han frenado el despliegue de la globalización, dominada por los monopolios globales que pretendían imponer sus normas y pautas de consumo en términos universales. Sin embargo, estas pretensiones han sido contrarrestadas por el retorno de la geopolítica y la retoma del control estatal sobre la seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo.

La primacía de la economía ha cedido prioridad a las cuestiones vinculadas con la seguridad del abastecimiento, ya sea en materia sanitaria, alimentaria o energética. Lo cual se traduce también en el aumento del gasto armamentista y la exigencia de que los miembros de la OTAN aumenten sus presupuestos militares hasta alcanzar un 5% de sus respectivos PIB.

En vista, por último, de que es muy probable que la disputa hegemónica entre Estados Unidos y China se prolongue en el futuro, los países de América Latina requieren garantizar su independencia y autonomía decisional, sin alinearse con ninguna de las dos potencias en pugna, como ocurrió en la época de la Guerra Fría.

Retomando y actualizando las ideas que dieron lugar al Movimiento de los Países No Alineados en la década de los años 60, tomó relevancia cada vez mayor en América Latina la propuesta de adoptar una posición colectiva de No Alineamiento Activo.

Esta iniciativa podría ser la única posible para reducir riesgos y maximizar las oportunidades, manteniendo relaciones con ambas potencias, sin incurrir en peligrosos compromisos de exclusividad. De esta manera, podría continuar el comercio con China sin perjudicar las relaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea (Castañeda y Ominami, 2025).

Principales acontecimientos en Bolivia durante el periodo

Entre 2003 y 2014 la economía internacional registró un período de excepcional bonanza de las cotizaciones de los productos primarios, debido en lo fundamental a la enorme demanda proveniente de China.

La llegada de nuevos gobiernos con ideologías afines en Bolivia y Brasil a mediados de la década pasada facilitó la renegociación de los contratos de venta de gas en condiciones sumamente favorables para el país, lo que permitió un incremento extraordinario de los ingresos en divisas y fiscales. A esto se sumó también el aumento de las cotizaciones de los minerales, así como de las exportaciones de soya y sus derivados.

Exportaciones principales de productos por países de destino entre 2017 y 2024

Las principales exportaciones de productos en relación con los países considerados puede detallarse en el siguiente listado:

- Gas natural (Brasil, Argentina)
- Urea granulada (Brasil, Argentina)
- Minerales y metales (Japón, China, Estados Unidos, Países Bajos, Bélgica, Australia)
- Soya y derivados (Argentina, Colombia, Perú, Ecuador, Chile)
- Oro metálico (India, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, Italia)
- Madera y muebles de madera (Estados Unidos, Chile, China, Argentina, Emiratos Árabes Unidos)
- Carne (Ecuador, China, Perú)
- Castaña (Bélgica, Australia, Alemania, China, Emiratos Árabes Unidos, Países Bajos, Colombia, Estados Unidos)
- Quinua (España, Alemania, Emiratos Árabes Unidos, Países Bajos, Estados Unidos, Australia)
- Café (Japón, Corea del Sur, Alemania)

Cuadro 12. Exportaciones según país de destino por año, en millones de dólares estadounidenses (2017-2024)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	Total 2017	Total 2018	Total	Total 2020	Total 2021	Total 2022	Total	Total
TOTAL	8.367	9.110	8.933	7.093	11.259	13.924	10.919	9.059
EXPORTACIONES	8.223	9.015	8.805	6.975	11.165	13.856	10.806	8.923
BRASIL	1.456	1.718	1.524	1.095	1.442	1.893	1.569	1.476
ARGENTINA	1.247	1.434	1.362	1.020	1.036	1.752	954	501
INDIA	576	740	742	734	1.970	2.440	1.318	371
JAPON	592	673	721	529	919	968	671	717
CHINA	463	466	401	357	655	791	1.170	1.350
COLOMBIA	412	416	385	360	684	901	954	514
EMIRATOS ÁRABES UNIDOS	368	368	851	285	438	532	893	483
PERÚ	315	375	374	458	641	912	585	595
COREA DEL SUR	629	579	317	200	435	539	404	554
ESTADOS UNIDOS	617	504	435	310	523	357	224	271
PAÍSES BAJOS	169	242	233	214	289	304	246	309
ECUADOR	115	166	147	180	294	434	257	208
BÉLGICA	261	194	150	128	166	242	200	350
CANADÁ	171	198	140	144	228	190	167	156
AUSTRALIA	149	173	174	132	183	193	95	189
CHILE	105	124	103	127	196	275	172	131
ESPAÑA	134	168	147	79	169	161	77	113
ITALIA	40	38	100	121	269	182	17	22
REINO UNIDO	50	42	32	43	111	163	118	163
ALEMANIA	68	45	42	42	37	39	28	39
RESTO DE PAÍSES	288	350	427	418	482	588	686	380

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística.

El siguiente cuadro registra claramente el superávit comercial de Bolivia con Argentina y Brasil a partir de 2011 en el primer caso y de 2005 en el segundo.

Cuadro 13. Bolivia: Saldo comercial anual según países, en millones de dólares estadounidenses (1992-2024)

PAIS	1992	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
	Saldo	Saldo	Saldo	Saldo	Saldo	Saldo	Saldo	Saldo	Saldo
TOTAL	-356,7	-252,4	-545,3	508,0	1.448,3	1.279,5	3.401,0	2.672,6	2.360,1
Alemania	- 53,9	- 14,2	- 27,8	- 32,6	- 80,5	- 91,4	- 114,8	- 182,8	- 144,3
Argentina	51,6	15,5	- 256,0	- 129,1	- 134,7	108,0	1.060,2	1.500,7	1.410,8
Bélgica	75,0	- 14,8	34,7	12,9	363,7	346,2	300,6	204,5	180,8
Brasil	- 147,5	- 151,9	- 117,9	616,8	1.403,4	1.638,7	2.153,7	2.437,9	2.184,0
Colombia	14,6	41,0	148,0	123,7	112,7	66,1	259,8	467,4	464,5
Chile	- 59,7	- 81,1	- 139,5	- 124,4	- 180,7	- 151,0	- 145,7	- 410,6	- 323,3
China	- 7,5	- 15,0	- 64,2	- 142,5	- 444,0	- 775,7	- 975,9	- 1.134,2	- 1.441,2
Ecuador	2,5	3,2	- 2,5	- 9,2	47,5	63,0	188,6	113,7	57,3
España	- 15,4	- 17,1	- 48,6	- 21,4	- 12,6	- 5,9	- 27,5	- 83,6	- 155,0
Estados Unidos	- 113,1	14,5	- 100,5	72,8	- 26,8	5,2	851,5	40,5	797,9
Franca	8,1	27,7	- 11,9	- 23,0	- 69,5	- 28,5	- 44,4	- 48,8	- 145,4
India	- 0,7	- 1,5	- 2,1	- 10,8	- 51,4	- 64,9	- 82,1	- 107,0	- 173,1
Italia	- 35,3	- 30,5	- 26,0	- 7,5	- 42,2	- 54,4	- 118,6	- 44,2	- 111,6
Japón	- 133,8	- 176,8	- 102,3	- 21,1	132,1	- 58,9	54,3	- 74,0	- 86,8
México	- 3,7	- 18,5	- 41,4	- 31,3	- 96,1	- 134,5	- 199,2	- 256,1	- 259,1
Paraguay	- 0,1	3,7	- 24,9	- 0,8	- 11,4	- 30,8	- 58,1	- 38,9	- 29,7
Perú	33,9	67,7	- 40,8	- 28,1	13,9	- 2,4	88,9	59,4	- 86,6
Reino Unido	100,2	126,8	155,6	38,3	67,3	110,2	36,4	35,7	52,8
Rusia, Federación de	- 2,0	- 3,9	- 2,2	1,2	2,6	4,6	- 0,5	- 6,1	- 31,9
Suecia	- 25,8	- 39,2	- 23,9	- 51,7	- 61,2	- 168,3	- 92,8	- 214,5	- 194,4
Suiza	- 2,9	71,5	152,5	100,5	151,7	285,3	224,1	26,9	37,3
Venezuela	6,1	- 6,3	36,2	131,8	20,3	- 238,8	- 117,1	144,7	126,8

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística.

En el siguiente cuadro se evidencia que el déficit comercial con Argentina comienza en el año 2023. Se puede observar asimismo que Bolivia registra déficit comercial constante con Alemania, Chile, China, Estados Unidos, Francia, Italia, México, Suecia y Suiza.

Cuadro 14. Bolivia: Saldo comercial anual según países, en millones de dólares estadounidenses (1992-2024)

PAIS	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	Saldo	Saldo								
TOTAL	-920,0	-1.305,1	-1.006,6	-891,6	-891,0	137,4	2.138,7	2.028,3	-570,6	-845,3
Alemania	-172,8	-117,9	-140,7	-183,3	-127,8	-114,1	-111,3	-174,9	-174,0	-72,1
Argentina	340,1	-69,7	113,7	314,8	287,0	352,1	-75,5	437,0	-88,7	-579,5
Belgica	244,2	295,3	231,9	167,2	116,5	105,3	80,1	177,4	40,7	104,3
Brazil	837,4	-117,7	-108,3	102,1	-40,9	-66,2	-212,5	-85,9	-338,2	103,4
Colombia	355,3	387,6	191,6	211,0	198,4	215,6	516,0	736,9	789,1	383,2
Chile	-361,8	-250,2	-242,4	-326,1	-324,4	-102,2	-322,2	-801,1	-836,3	-467,7
China	-1.311,2	-1.231,9	-1.597,2	-1.628,4	-1.767,0	-1.242,9	-1.341,9	-1.811,5	-1.221,4	-861,0
Ecuador	75,5	48,8	65,6	123,4	101,1	140,5	250,0	389,4	214,2	175,1
España	-87,1	-24,7	-23,3	-124,2	-98,3	-70,8	68,0	26,5	-52,9	7,5
Estados Unidos	64,6	171,7	-94,1	-143,7	-180,8	-241,3	-21,5	-547,9	-531,4	-502,6
Francia	-108,7	-139,1	-77,0	-151,5	-157,2	-52,4	-38,5	-49,2	-109,5	-61,9
India	69,3	7,5	433,5	586,6	569,4	552,4	1.744,5	2.207,0	1.093,9	188,7
Italia	-103,7	-58,4	-105,2	-131,1	-8,0	55,6	184,5	69,6	-96,3	-72,1
Japón	-103,1	3,2	242,6	362,6	431,9	341,6	730,8	732,1	396,5	510,1
México	-253,7	-200,3	-260,1	-234,8	-231,6	-157,4	-184,4	-208,0	-205,7	-145,9
Paraguay	-44,9	-19,9	5,9	-26,2	-17,6	-15,4	2,3	-81,3	-272,8	-102,2
Perú	-282,3	-221,0	-281,5	-265,4	-296,6	-49,2	-55,4	127,0	-147,8	-402,3
Reino Unido	12,8	29,7	-4,4	-0,5	-11,7	17,4	80,1	128,9	63,9	139,8
Rusia, Federación de	-12,8	-13,6	-18,5	-66,5	-159,1	-110,9	-54,2	-45,7	-43,3	-68,8
Suecia	-119,4	-83,8	-142,8	-224,2	-114,3	-64,8	-83,8	-83,8	-133,6	-96,6
Suiza	-3,1	-71,6	-88,1	-53,5	-110,7	-13,4	-73,1	-208,8	-224,3	-136,1
Venezuela	55,1	11,0	13,8	2,5	2,3	7,0	8,6	0,3	0,9	2,5

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística.

La desglobalización, el balance de poder y la guerra comercial

En el siguiente cuadro se esquematizan las diferencias de los diferentes órdenes internacionales que han sido aludidos en las páginas anteriores.

Cuadro 15. Esquema de órdenes internacionales sucesivos

	Guerra Fría	Globalización	Balance de poder
Actor central	Estado	Mercados	Estado
Tipo de enfrentamiento	Ideológico	Económico	Geopolítico
Naturaleza de la relación	Confrontación	Competencia	Rivalidad
Alianzas	Alineamiento automático	Alianzas estratégicas	Alianzas y zonas de influencia
Relacionamiento	Relaciones permanentes	Relaciones circunstanciales	Diversas combinaciones
Estructura	Dos centros polares	Multipolar	Multipolar

Fuente: Elaboración propia.

V. Rasgos básicos de la inserción internacional de Bolivia en la actualidad

Composición de las exportaciones de bienes, desde varias perspectivas

En los siguientes cuadros se presentan las diferentes composiciones de las exportaciones más recientes del país, según sean, respectivamente los países de destino, los sectores actividad o el departamento exportador.

Cuadro 16. Principales productos exportados al mundo (USD millones)

Producto	Valor
Gas natural en estado gaseoso	1.614,7
Minerales de zinc y sus concentrados	1.415,7
Minerales de plata y sus concentrado	1.198,3
Formas de oro en bruto	686,6
Estaño en bruto sin alear	545,1
Aceite crudo de soya	252,9
Minerales de plomo y sus concentrado	230,6
Artículos de joyería de otros metales preciosos, incluso revestida o chapa de otro metal precioso	188,1
Nueces del Brasil sin cáscara, frescos o secos	187,0
Carne bovina, congelada y deshesada, demás cortes	169,4
Aceite refinado de soya	138,6
Úrea	127,8
Plata en bruto, aleada	121,8

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del IBCE.

Cuadro 17. Principales países de destino (porcentajes)

País	Porcentaje
Brasil	16,5
China	15,1
Japón	8,0
Perú	6,4
Corea del Sur	6,2
Colombia	5,8
Argentina	5,6
Emiratos Árabes Unidos	5,4
Bélgica	4,3
India	4,2
Resto de países	22,5

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del IBCE.

Cuadro 18. Exportaciones según sector (porcentaje)

Sector	Porcentaje
Industria manufacturera	40,6
Extracción de minerales	35,3
Extracción de hidrocarburos	18,1
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	5,8
Energía eléctrica	0,2

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del IBCE.

Cuadro 19. Exportaciones según departamento del exportador (porcentaje)

Departamento	Porcentaje
Potosí	32,3
Santa Cruz	28,3
La Paz	12,7
Tarija	10,1
Oruro	7,1
Cochabamba	4,9
Beni	2,9
Chuquisaca	1,2
Pando	0,5

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del IBCE.

Cuadro 20. Principales exportaciones a China (USD millones)

Producto	Valor
Minerales de plata y sus concentrados	534,9
minerales de zinc y sus concentrados	319,5
Carne bovina, congelada y deshuesada, demás cortes	164,3
Minerales de plomo y concentrado	94,5
Minerales de estaño y sus concentrados	64,1
Minerales de antimonio y sus	32,8
Minerales de cobre y sus concentrados	16,9
Madera aserrada o desbastada, de maderas tropicales, de otras especies	14,3
Cobre refinado: cátodos y secciones de cátodos	13,2
Carbonato de litio	12,8
Resto de productos	82,9
Total exportado (67 productos)	1350,2

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del IBCE.

Cuadro 21. Principales exportaciones a Perú (USD millones)

Productos	Valor
Torta de soya	203,0
Aceite refinado de soya	85,6
Harina de soya	46,8
Grano de soya	43,8
Minerales de plata y sus concentrados	38,6
Desperdicios y desechos	23,0
Azúcar blanca refinada	15,0
Aceite crudo de soya	12,5
Boratos de sodio naturales y sus concentrados (incluso calcinados)	11,5
Maníes sin cáscara, sin tostar ni cocer	10,5
Resto de productos	104,9
Total exportado (181 productos)	595,3

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del IBCE.

Cuadro 22. Principales productos exportados a Corea del Sur (USD millones)

Productos	Valor
Minerales de plata y sus concentrado	267
Minerales de zinc y sus concentrado	197,4
Minerales de plomo y sus concentrado	85,5
Desperdicios y desechos de cobre	1,7
Desperdicios y desechos de aluminio	0,8
Cafés sin tostar y sin descafeinar	0,7
Desperdicios y desechos de níquel	0,3
Alambre de aleaciones de cobre	0,06
Desperdicios y desechos de aceros	0,02
Resto de productos	0,02
Total exportado (14 productos)	553,7

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del IBCE.

Cuadro 23. Principales exportaciones a Brasil (USD millones)

Producto	Valor
Gas natural en estado gaseoso	1.249,3
Úrea	85,4
Ulexita natural	35,4
Ulexita calcinada	13,2
Desperdicios y desechos de aluminio	10,0
Óxidos de antimonio	8,6
Sebo desanturalizado	6,5
Gas licuado de petróleo (GLP)	5,4
Boratos de sodio naturales y sus concentrados (incluso)	4,8
Cloruros potasio	3,9
Resto de productos	53,6
Total exportado (121 productos)	1.476,0

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del IBCE.

Las insuficiencias de la inserción internacional hoy

El rezago de Bolivia

Una de las principales conclusiones de este trabajo respecto a la incidencia de los ciclos externos sobre el desempeño de la economía boliviana, destaca el hecho de que las brechas económicas del país con respecto a sus vecinos de América del Sur se han agrandado considerablemente.

Entre los principales factores que explican este resultado se pueden señalar: (i) el rezago existente a comienzos del siglo pasado; (ii) el enclaustramiento geográfico; (iii) la imposibilidad de abandonar el modelo primario-exportador de desarrollo; (iv) la pendularidad de las políticas económicas, y (v) el casi nulo crecimiento de la productividad a lo largo de las últimas seis décadas.

La falta de competitividad

El país se caracteriza por una marcada falta de competitividad comparativa con sus vecinos, según todos los indicadores del Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial (Véase el Anexo 4).

VI. Hipótesis sobre los mercados internacionales en 2050

Consideraciones previas

Imaginar una situación de la inserción internacional de Bolivia en un horizonte de 25 años es complicado, especialmente si se considera el grado de inestabilidad que prevalece en el presente en los niveles internacional, regional y nacional. El análisis que se presenta a continuación, por consiguiente, consiste en una aproximación a partir de supuestos provisionales, que podrían variar considerablemente en las próximas décadas.

El principal supuesto consiste en la hipótesis de que las relaciones económicas internacionales adquirieron cierto nivel de estabilidad mediante un conjunto de acuerdos parciales respecto de las principales esferas de la agenda internacional. Esto habría ocurrido en la primera mitad de la década de 2030 luego de que fue superado el período de inestabilidad e incertidumbres que caracterizó la disputa por la primacía internacional, las diversas guerras regionales y la guerra comercial de los aranceles, librada principalmente entre los Estados Unidos y China, pero que trajo consigo consecuencias y reajustes en todas las regiones del mundo.

Bajo dicho supuesto, el orden internacional global habría quedado fragmentado en varios niveles relativamente autónomos entre sí, configurados en los siguientes términos:

- i) Los temas de la seguridad son atendidos por el Consejo de Seguridad reformado, con la participación de 25 países, de los cuales 15 son miembros permanentes, y ninguno tiene veto.
- ii) Las reglas y normas del comercio internacional se administran por la Organización Mundial del Comercio, reformada en su administración de manera que pueda regular con legitimidad y eficacia las relaciones comerciales entre sus miembros.
- iii) Las cuestiones monetarias y financieras se habrían descentralizado hacia la administración de las regiones con capacidades apropiadas, quedando el Fondo Monetario Internacional encargados de una laxa supervisión global.
- vi) En materia de cambio climático y medio ambiente quedó establecido a comienzos de los años 2030 una organización internacional mixta con representación de gobiernos, organizaciones internacionales especializadas, representaciones nacionales de la sociedad civil y una secretaría general encargada de administrar los diferentes acuerdos vinculantes alcanzados con geometría variable.
- v) Las cuestiones vinculadas con la tecnología en general, la inteligencia artificial en particular y los diferentes derechos de propiedad intelectual constituyen el ámbito más complejo entre los temas del orden económico internacional, debido a las asimetrías de poder existentes entre los gobiernos y los monopolios tecnológicos.

Las 20 economías más grandes

Las 20 economías más grandes según el PIB en el año 2050 muestran el enorme predominio de los países asiáticos, en relación con el resto de regiones del mundo. Vale la pena mencionar, al respecto, que de América Latina únicamente Brasil y México forman parte de los 20 países más grandes según el PIB (Véase el Anexo 5).

VII. Las opciones estratégicas de la economía boliviana

Determinantes estructurales

Bolivia es un país minero y amazónico, ubicado en el centro de América del Sur, cuenta con una población inferior a 12,5 millones de habitantes y una importante desigualdad económica entre sus habitantes, de manera que su mercado interno no alcanza las dimensiones necesarias para establecer emprendimientos económicos competitivos. Por consiguiente, el país requiere gestionar su participación en mercados internacionales para alcanzar economías de escala que le permitan desarrollar con empresas de calidad y alcance internacional.

A continuación, se examinan los rasgos estructurales básicos de Bolivia:

La fragilidad de la base técnico-material

La insuficiencia de su proceso de industrialización hace que la economía boliviana se caracterice por la ausencia de eslabonamientos entre sectores y ramas de actividad económica, así como por una precaria articulación vertical entre la producción primaria, la transformación industrial y los servicios terciarios.

La fuerza motriz del crecimiento económico ha estado localizada en la demanda externa, lo que subdivide la historia del país en períodos caracterizados por el predominio de uno u otro producto de exportación (la plata, el salitre, la goma, el estaño y los hidrocarburos, en lo esencial).

Como consecuencia de lo anterior, el aparato productivo boliviano se caracteriza por un notable rezago tecnológico, que también se extiende a las técnicas gerenciales y las condiciones de organización del proceso laboral.

La insuficiente preparación para el cambio tecnológico

En la época presente la tecnología no es un insumo más del proceso de producción de bienes y servicios, por el contrario, constituye la variable central del proceso de modernización productiva. Sin embargo, no es cualquier tipo de sociedad la que puede impulsar la incorporación de tecnologías modernas en sus sistemas económicos.

La oportunidad que brinda la transición energética global

Varios países latinoamericanos han aprobado leyes y programas para una transición energética en los últimos años, como México (en 2015), Argentina (en 2015 y 2021), Colombia y Perú (en 2021). El objetivo común de estas iniciativas es la eliminación progresiva de los combustibles fósiles y el paso a las energías renovables mediante el desarrollo de la energía eólica y solar, la energía hidroeléctrica y geotérmica, así como de la electromovilidad y la producción de hidrógeno preferentemente verde, pero también azul y gris.

En tal contexto, Bolivia cuenta con un atractivo potencial mineralógico, tanto en minerales industriales como minerales tecnológicos. De acuerdo con (Agramont, 2025), las oportunidades se pueden dividir de Bolivia en tres grupos:

Grupo 1: Productos en los que se tienen exportaciones, pero con bajos volúmenes: hierro, manganeso, cobre, niobio, tantalio y vanadio.

Grupo 2: Productos en los que Bolivia tiene gran potencial: plomo, zinc, estaño, tungsteno y plata.

Grupo 3: Productos para los cuales todavía no se realizan exportaciones: níquel, cobalto, aluminio, titanio, zirconio y berilio.

Los minerales tecnológicos son aquellos minerales, o materiales derivados, que son esenciales para la fabricación de dispositivos electrónicos, energías renovables y sistemas de defensa mediante tecnologías modernas. Dichos minerales se utilizan en una amplia gama de aplicaciones, desde paneles solares y baterías hasta teléfonos inteligentes y sistemas de defensa avanzados. Para aprovechar dichos recursos se requiere atraer inversiones extranjeras de calidad, bajo un régimen equitativo de reparto de los excedentes entre la empresa, las regiones y el gobierno.

Requisitos para la mejora estratégica de la economía boliviana

Abandonar el extractivismo y la depredación de los bosques amazónicos

Para abandonar el extractivismo y promover una producción de minerales sostenible se requieren políticas integrales, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

1. Regulación y normativa ambiental: Establecer leyes y regulaciones estrictas que limiten la explotación de recursos naturales, exigiendo estudios de impacto ambiental y planes de restauración antes de cualquier actividad minera.
2. Promoción de la minería sostenible: Fomentar prácticas mineras que minimicen el impacto ambiental, como la minería a baja escala, la minería artesanal regulada y el uso de tecnologías limpias.
3. Investigación y desarrollo: Invertir en investigación para desarrollar tecnologías que permitan la extracción de minerales de manera más eficiente y menos destructiva.
4. Consulta y participación comunitaria: Involucrar a las comunidades locales en la toma de decisiones sobre proyectos mineros, asegurando que sus derechos y necesidades sean respetados y que se beneficien de las actividades económicas.
5. Desarrollo de capacidades locales: Capacitar a las comunidades en prácticas sostenibles y en la gestión de recursos naturales, fomentando la creación de alternativas económicas que no dependan del extractivismo.
6. Protección de ecosistemas críticos: Establecer áreas protegidas y zonas de exclusión para salvaguardar ecosistemas sensibles y biodiversidad, limitando la actividad minera en estas regiones.
7. Educación y conciencia pública: Fomentar la educación y la concienciación sobre los impactos del extractivismo y la importancia de la conservación de recursos naturales entre la población y los tomadores de decisiones.

La implementación de estas políticas requiere un enfoque coordinado entre gobiernos, empresas, comunidades y organizaciones de la sociedad civil, así como un compromiso a largo plazo para lograr un desarrollo sostenible y equitativo.

Reorganización de los órdenes minero e hidrocarburífero

- i) Redefinir el papel de COMIBOL y adecuar las empresas YPFB y YLB, con miras a su transformación institucional en entidades supervisoras de sus respectivos subsectores y articuladores de los procesos de planificación y concertación con los actores y agentes concernidos.
- ii) Promover la inversión extranjera de calidad internacional en la exploración minera e hidrocarburífera.
- iii) Garantizar la vigencia del Estado de Derecho, la independencia de la justicia y la seguridad jurídica.

Detener la deforestación de los bosques amazónicos e iniciar la reforestación en cooperación con los países amazónicos

A tal efecto resulta imprescindible un vigoroso impulso para la puesta en marcha operativa de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, para lo cual se requieren iniciativas y compromisos por parte de Brasil, con la consiguiente participación del resto de los países miembros. Los acuerdos correspondientes deberían contemplar también los compromisos de financiamiento y asistencia técnica que se negocien en el marco de las reuniones de la COP.

Las cadenas globales de valor

Las cadenas globales de valor (CGV) consisten en eslabonamientos transfronterizos de los procesos productivos, que operan con normas y requisitos muy exigentes. Estas requieren, entre otras cosas: infraestructura y logística, instituciones, derechos de propiedad, estándares y certificaciones, políticas comerciales, acuerdos de libre comercio y de promoción del comercio, apertura a las inversiones, capital humano, investigación y desarrollo tecnológico, servicios y valor agregado.

A pesar de que una proporción muy importante del comercio internacional consiste en el intercambio de productos intermedios y servicios, las CGV no están presentes en América del Sur en la misma dimensión que han adquirido en América del Norte, Europa y Asia.

En un nivel todavía incipiente, existen cadenas de producción integradas a nivel bilateral: entre Argentina y Brasil; entre Colombia, Ecuador y Perú; y entre Brasil y Uruguay. Las principales cadenas se ubican en los sectores automotriz y autopartes, electrónica, aeronáutica, textil y de vestuario, entre otros.

La infraestructura

Entre los proyectos más importantes de la integración es preciso mencionar sin duda a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional

Sudamericana (IIRSA), que tiene el propósito de incrementar la competitividad de la región mediante proyectos de construcción de carreteras, ferrocarriles, hidrovías, puertos, gasoductos, oleoductos, telecomunicaciones, y otras obras que en la mayoría de casos trascienden las fronteras nacionales.

Las energías renovables

América del Sur dispone de abundantes recursos para la generación de energías renovables en gran escala, tales como la energía solar, la eólica, la producida a partir de biomasa y la hidroelectricidad. No es difícil de imaginar que proyectos conjuntos a escala variable podrían lograr resultados significados en cuanto al cambio de la matriz energética regional, con miras a la sustitución de las energías derivadas del carbón, el petróleo y el gas natural.

El gasto en I&D

El gasto en Investigación y Desarrollo (I+D) en América Latina ha sido relativamente bajo en comparación con los países desarrollados, aunque ha mostrado un crecimiento en los últimos años. El 56% de esta inversión es financiada por los gobiernos, mientras que el restante proviene de empresas y otras fuentes. En general, la región invierte alrededor del 0,56% de su Producto Interno Bruto (PIB) en I+D, lo que es inferior al promedio de la OCDE (Véase el Anexo 6).

Hipótesis sobre el orden económico internacional en 2050

El entorno vecinal de Bolivia

De acuerdo con las estimaciones de CEPAL sobre la población de los países vecinos en 2050, los cinco vecinos contarían con 326.702.427 habitantes, lo que representa como una oportunidad, si se logra aprovechar lo que dicha población puede significar en términos de mercado.

**Cuadro 24. Estimaciones de población de Bolivia y su entorno vecinal en 2050
(número de habitantes)**

Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Paraguay	Perú
48.308.940	16.110.162	217.489.298	20.320.314	8.640.466	40.583.875

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL.

Algunos supuestos respecto de Bolivia

Los supuestos correspondientes respecto de Bolivia se detallan a continuación:

Cuadro 25. Bolivia: población total y proyecciones de número de habitantes (2025-2050)

2025	2035	2050
12.494.181	14.044.703	16.110.162

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

Se puede suponer que la población urbana aumenta hasta alcanzar el 85% de participación en el 2050.

Crecimiento económico

El promedio de 25 años contempla dos escenarios: un crecimiento anual promedio de 3% y otra alternativa de un crecimiento medio anual de 5%.

Subperíodos

- 2025 - 2030 Estabilización.
- 2030 - 2035 Gobernabilidad. Democracia reforzada. Fortalecimiento institucional.
- 2035 - 2050 Crecimiento dinámico a largo plazo.

Las metas y parámetros principales de gestión

Lograr aumentos sostenidos en los siguientes aspectos:

- Productividad
- Competitividad
- Desarrollo humano
- Instituciones
- Inversiones reproductivas

Las tareas principales

Identificar los componentes de un núcleo endógeno de autodeterminación

- Consiste en una alianza de voluntades orientadas a proponer y promover una estrategia nacional de largo plazo, que incluya democracia, dinamismo económico, cohesión social y responsabilidad ambiental.
- Supone la generación de eslabonamientos y articulaciones para contrarrestar las fuerzas centrífugas que operan actualmente en la economía, provocando distanciamientos y pugnas regionales.

Superar paulatinamente las brechas de competitividad del país.

- Los informes internacionales de competitividad revisan doce pilares: instituciones, infraestructura, adopción de tecnologías de información y comunicación, estabilidad macroeconómica, salud, destrezas, mercado de productos², mercado laboral, sistema financiero, tamaño del mercado, dinamismo empresarial, capacidades de innovación.
- Las peores calificaciones de Bolivia están en los siguientes aspectos:
 - (i) Instituciones
 - (ii) Infraestructura
 - (iii) Mercado de trabajo
 - (iv) Dinamismo empresarial
 - (v) Capacidades de innovación
- En todas ellas está clasificada más atrás de su posición general 105.

Las principales políticas

El sistema de innovación

Este sistema está conformado por: Empresa-Universidad-Gobierno. Las empresas proporcionan el financiamiento y cooperan con las universidades. Por su parte, el gobierno descentraliza la ejecución a las entidades subnacionales.

Acuerdos Estado, empresas y centros de investigación de ciencia y tecnología

- Participación sistemática en ferias internacionales especializadas.
- Instalación de antenas tecnológicas en ciudades tecnológicamente críticas.
- Crear un Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, de excelencia internacional.

Los mecanismos

El fomento a la transformación productiva y la innovación surge a partir de:

- Políticas industriales y de innovación nuevas y temporales.
- Zonas económicas especiales.
- Parques tecnológicos, en asociación con municipios.
- Incubadoras de empresas, en asociación con universidades.

² Sistema impositivo; aranceles; monopolios, etc.

Capacitación:

- Establecer mecanismos de entrenamiento y capacitación operativa para la solución de conflictos, incluyendo la capacitación en negociaciones comerciales de última generación.

Las negociaciones internacionales:

- Agencia gubernamental de promoción de exportaciones, con participación del sector exportador privado.
- Establecer en las cámaras empresariales mecanismos de apoyo y acompañamiento a los exportadores principiantes.
- Crear un observatorio de la economía internacional con alto nivel de excelencia.

Las posibles exportaciones bolivianas en 2050

A partir del valor de USD 10.000 de las exportaciones de bienes en la actualidad, se supone un incremento anual de 5%. Las exportaciones totales alcanzarían los USD 33.900 millones en 2050.

Los productos y países principales de exportación

Los principales países para la exportación de productos son China, Corea del Sur, Estados Unidos, México, Alemania, Francia, España, Brasil, Colombia y Perú.

Las políticas para la reinserción internacional deben propender al aumento del valor agregado de los productos de exportación, así como al posicionamiento del país como un socio confiable para escalar en las cadenas de valor de productos estratégicos clave para la transición energética.

En este sentido, debe considerarse que Brasil ya cuenta con una consolidada industria automotriz y que ha iniciado la fabricación de autos eléctricos, motivo por el cual es importante que Bolivia se incorpore en la respectiva cadena de suministro. Nótese que las cadenas internacionales de valor se configuran desde el producto final hacia atrás.

VIII. Comentarios finales

Las conclusiones de este documento se pueden sintetizar de la siguiente manera:

1. El país ha carecido hasta la fecha de un enfoque estratégico de largo plazo idóneo para la planificación indicativa y la gestión correspondiente de su inserción internacional en términos geopolíticos, económicos y ambientales.

2. El desempeño económico futuro de Bolivia dependerá de la posibilidad de abandonar el extractivismo; reducir la vulnerabilidad externa; reformar las instituciones, y adoptar una estrategia de desarrollo de largo plazo.
3. También dependerá de la relación que se establezca con el entorno regional.
4. De igual manera resulta importante la adopción de políticas que aumenten de manera sistemática la productividad impulsada por un sistema eficaz de investigación tecnológica e innovación sistemática.
5. No es un dato menor que en el año 2050, los estamentos políticos, intelectuales y empresariales se habrán renovado dos veces en términos generacionales (en 2030 y en 2050) y que esa población dispondrá de un nivel de educación, de horizontes estratégicos y de experiencias, muy diferentes a las actuales. Por consiguiente, contarán con una mayor capacidad estratégica para mejorar las condiciones de inserción internacional del país.

Referencias

- Agramont Lechín, D. (2022). *China y América Latina en tiempos de ¿desacople y desglobalización?* Friedrich Ebert Stiftung.
- Agramont Lechín, D. (2025). *Transición energética y materiales críticos: oportunidades para Bolivia de la nueva minería*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Agramont-Lechín, D. (2024). *Geopolítica de la transición energética. Perspectivas del Sur Global y el caso de Bolivia*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Agramont-Lechín, D., Fernández, S., y Flores, M. (2024). *Bolivia y el MERCOSUR; pasado, presente y futuro*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Agramont-Lechín, D., & Seoane, A. (2025). *Extractivismo en Bolivia: debates y alternativas*. Friedrich Ebert Stiftung, UMSA.
- Aron, R. (1985). *Paz y guerra entre las naciones* (2 tomos). Alianza Editorial.
- Barragán, R., Peres-Cajías, J., Mendieta, P., y Lema, A. M. (s.f.). La lenta reorganización de la economía. En *Bolivia, su historia. Tomo IV: Los primeros cien años de la República, 1825–1925*. Coordinadora de Historia.
- Bértola, L., & Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia* [Libro electrónico Kindle].
- Castañeda, J., & Ominami, C. (2025, junio). Latin America should pursue active non-alignment. *Project Syndicate*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1958). *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. Tomo IV: El desarrollo económico de Bolivia*. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1996). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2011). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. La región en la década de las economías emergentes*. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe. En busca de una recuperación resiliente y sostenible*. CEPAL.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿Cómo enfrentar esta nueva crisis?*. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Oportunidades para la inversión y la colaboración entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea*. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024a). *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe. Reconfiguración del comercio mundial y opciones para la recuperación regional*. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024b). *Repensar el desarrollo en América Latina y el Caribe: Contribuciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en su 75° aniversario*. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Las relaciones entre América Latina y el Caribe y China. Áreas de oportunidad para un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible*. CEPAL.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2025). *Global trade update. The role of tariffs in international trade*. UNCTAD.
- European Union. (2024). *The future of European competitiveness. The Draghi Report*.
- Fundación Milenio. (2025). *Plan Bicentenario para vencer la crisis y construir el futuro*.
- Grebe López, H. (1999). Los ciclos del desarrollo boliviano. Principales tendencias y cambios en el siglo XX. En *Seminario Bolivia hacia el siglo XXI*. CIDES-UMSA, CNR, ANC, CEDLA, CEB, PNUD.
- Grebe López, H. (2017). Los ciclos de la economía mundial y el desarrollo de Bolivia. En I. Velásquez y N. Pacheco (Coords.), *Un siglo de economía en Bolivia, 1900-2015* (Tomo I). Konrad Adenauer Stiftung.
- Grebe López, H. (2019). Las disputas por el orden internacional. En A. Seoane & L. Claros (Coords.), *Bolivia en el siglo XXI. Transformaciones y desafíos*. CIDES-UMSA.
- Jacques, M. (2012). *When China rules the world: The end of the Western world and the birth of a new global order* [Libro electrónico Kindle].
- Klein, H. (1982). *Historia general de Bolivia*.
- Kohli, H., Nag, R., y Vilkelyte, I. (Eds.). (2022). *Envisioning 2060. Opportunities and risks for emerging markets*. Penguin Random House.
- Machicado Saravia, F. (2010). *Historia económica de la República de Bolivia (1952-2009). Comentarios y reflexiones*.
- Maddison, A. (1995). *Monitoring the world economy 1820-1992*. OECD.
- Muriel, B., y Barja, G. (2006). *Inserción internacional en Bolivia: Estrategias, resultados y perspectivas*. Universidad Católica Boliviana, Maestrías para el Desarrollo.
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (WIPO). (2024). *World Intellectual Property Indicators 2024*.
- Peres-Cajías, J. (s.f.). La dinámica económica del capitalismo de Estado (1952-1985). En *Bolivia, su historia. Tomo VI: Constitución, desarrollo y crisis del Estado de 1952*. Coordinadora de Historia.
- Peres-Cajías, J., y Lema, A. M. (s.f.). Alcances y límites del comercio exterior como motor de crecimiento, 1872-1900. En *Bolivia, su historia. Tomo IV: Los primeros cien años de la República, 1825-1925*. Coordinadora de Historia.

- Pérez, C. (2003). *Revoluciones tecnológicas y capital financiero. La dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza. Siglo XXI.*
- Pérez, C. (2015). *Revoluciones tecnológicas y capital financiero. La dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza. Siglo XXI.*
- World Economic Forum. (2018). *The Global Competitiveness Report 2018.* WEF

Anexos

Anexo 1: Las revoluciones tecnológicas

Las industrias e infraestructuras de cada revolución tecnológica		
Revolución tecnológica	Nuevas tecnologías e industrias nuevas o redefinidas	Nuevo o redefinido
<p>Primera: desde 1771</p> <p>La “Revolución Industrial” inglesa</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanización de la industria del algodón - Maquinaria de hierro forjado 	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestructuras - Canales y vías de agua - Caminos - Molinos de aguas (considerables mejoras de las ruedas de agua)
<p>Segunda: desde 1829</p> <p>Época del vapor y los ferrocarriles en Inglaterra y ampliada a Europa continental y los Estados Unidos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Motores a vapor y maquinaria (fabricada de acero e impulsada por carbón) - Minería de hierro y carbón (juegan un papel central en el crecimiento) - Construcción de ferrovías - Producción de material rodante - Energía de vapor para muchas industrias (incluso la textil) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ferrovías (uso de motores a vapor) - Servicio postal universal - Telégrafo (principalmente nacional a lo largo de las ferrovías) - Grandes puertos, grandes depósitos y vapores navegando por todo el mundo - Gas urbano
<p>Tercera: desde 1875</p> <p>Época del acero, electricidad e ingeniería pesada Estados Unidos y Alemania sobrepasan a Inglaterra</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Acero barato (especialmente Bessemer) - Desarrollo pleno del motor a vapor para barcos - Química pesada e ingeniería civil - Cobre y cables - Alimentos enlatados - Papel y empaquetado 	<ul style="list-style-type: none"> - Navegación mundial en vapores de acero (uso del Canal de Suez) - Ferrovías en todo el mundo (uso de rieles de acero barato y tuercas estandarizadas) - Grandes puentes y túneles - Telégrafo mundial - Teléfono (especialmente nacional) - Redes eléctricas (de alumbrado público y uso industrial)
<p>Cuarta: desde 1908</p> <p>Época del petróleo, del automóvil y la producción en masa En Estados Unidos y ampliada a Europa</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Producción en masa de automóviles - Petróleo y combustibles baratos - Petroquímica (sintéticos) - Motor de combustión para automóviles, transporte, tractores, aeroplanos, tanques de guerra y electricidad - Artefactos eléctricos del hogar - Alimentos refrigerados y congelados 	<ul style="list-style-type: none"> - Redes de carreteras, autopistas, puertos y aeropuertos - Redes de ductos de petróleo - Electricidad universal (en la industria y los hogares) - Telecomunicaciones analógicas a nivel mundial (teléfono, telex y cable) por cable y sin cable
<p>Quinta: desde 1971</p> <p>Época de la información y las telecomunicaciones En Estados Unidos y ampliada a Europa y Asia</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La revolución de la informática: microelectrónica barata - Computadoras, software - Telecomunicaciones - Instrumentos de control - Biotecnología asistida por computador y nuevos materiales 	<ul style="list-style-type: none"> - Telecomunicaciones digitales a nivel mundial (cable, fibra óptica, radio y satélite) - Internet, correo electrónico y otros e-servicios - Múltiples fuentes, uso flexible, redes de electricidad - Conexiones de transporte físico de alta velocidad (por tierra, aire y mar)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Pérez (2015).

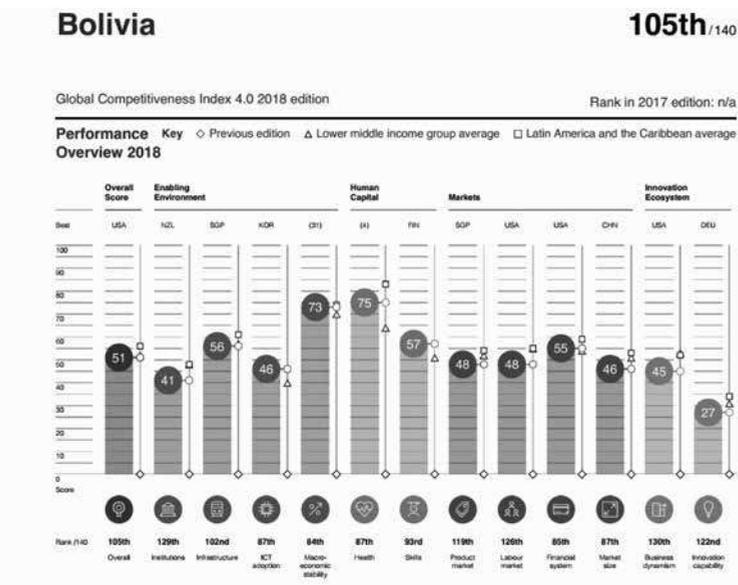
Anexo 2: El Grupo de los BRICS

N°	Pais	Región	PIB (Nominal) Año 2025	N°	Pais	Región	PIB (PPA) Año 2025
1°	China	Asia	US\$ 19 231 705	1°	China	Asia	US\$ 40 716 448
2°	India	Asia	US\$ 4 187 017	2°	India	Asia	US\$ 17 647 050
3°	Brasil	América	US\$ 2 125 958	3°	Rusia	Europa	US\$ 7 191 718
4°	Rusia	Europa	US\$ 2 076 396	4°	Indonesia	Asia	US\$ 5 009 483
5°	Indonesia	Asia	US\$ 1 429 743	5°	Brasil	América	US\$ 4 958 122
6°	Emiratos Árabes Unidos	Asia	US\$ 548 598	6°	Egipto	África	US\$ 2 371 530
7°	Tailandia	Asia	US\$ 546 224	7°	Tailandia	Asia	US\$ 1 851 258
8°	Malasia	Asia	US\$ 444 984	8°	Irán	Asia	US\$ 1 746 269
9°	Sudáfrica	África	US\$ 410 338	9°	Nigeria	África	US\$ 1 584 958
10°	Egipto	África	US\$ 347 342	10°	Malasia	Asia	US\$ 1 471 655
11°	Irán	Asia	US\$ 341 013	11°	Sudáfrica	África	US\$ 1 025 615
12°	Kazajistán	Asia	US\$ 300 538	12°	Emiratos Árabes Unidos	Asia	US\$ 905 227
13°	Nigeria	África	US\$ 188 271	13°	Kazajistán	Asia	US\$ 904 496
14°	Uzbekistán	Asia	US\$ 132 484	14°	Etiopía	África	US\$ 484 408
15°	Etiopía	África	US\$ 117 457	15°	Uzbekistán	Asia	US\$ 469 844
16°	Bielorrusia	Europa	US\$ 71 561	16°	Bielorrusia	Europa	US\$ 311 791
17°	Uganda	África	US\$ 64 277	17°	Uganda	África	US\$ 187 109
18°	Bolivia	América	US\$ 56 339	18°	Bolivia	América	US\$ 144 098
19°	Cuba	América	US\$ 15 296	19°	Cuba	América	—
PIB (NOMINAL) TOTAL DEL BRICS ¹			US\$ 32 636 541	PIB (PPA) TOTAL DEL BRICS ²			US\$ 88 981 079

Anexo 3: Nuevo Banco de Desarrollo del BRICS

Tipo	Banco de desarrollo
Fundación	2015
Fundador	BRICS
Sede central	Shanghái, China
Presidente	Dilma Rousseff
Presidente	Dilma Rousseff
Miembros	Brasil Rusia India China Sudáfrica Bangladés Colombia Egipto EAU Uruguay Argelia
Empresa matriz	BRICS

Anexo 4: Situación de la competitividad de Bolivia



Anexo 5: Ranking de países más grandes según PIB en PPA, 2030 y 2050 (USD miles de millones, a valores constantes de 2016)

Países	2030	Países	2050
China	38.008	China	58.499
Estados Unidos	23.475	India	44.128
India	19.511	Estados Unidos	34.102
Japón	5.606	Indonesia	10.502
Indonesia	5.424	Brasil	7.540
Rusia	4.736	Rusia	7.131
Alemania	4.707	México	6.863
Brasil	4.439	Japón	6.779
México	3.661	Alemania	6.138
Reino Unido	3.638	Reino Unido	5.369
Francia	3.377	Turquía	5.184
Turquía	2.996	Francia	4.705
Arabia Saudita	2.755	Arabia Saudita	4.694
Corea del Sur	2.651	Nigeria	4.348
Italia	2.541	Egipto	4.333
Irán	2.354	Pakistán	4.236
España	2.159	Irán	3.900
Canadá	2.141	Corea del Sur	3.539
Egipto	2.049	Filipinas	3.334
Pakistán	1.868	Vietnam	3.176

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PwC Argentina.

Anexo 6: El gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)

	1996	2000	2005	2010	2015	2020	2021	2022
Argentina	0,4	0,4	0,4	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Bolivia	0,3	0,3						
Brasil		1,0	1,0	1,2	1,4	1,1		
Canadá	1,6	1,9	2,0	1,8	1,7	1,9	1,9	1,7
Chile				0,3	0,4	0,3	0,4	
China	0,6	0,9	1,3	1,7	2,1	2,4	2,4	2,6
Alemania	2,1	2,4	2,4	2,7	2,9	3,1	3,1	3,1
España	0,8	0,9	1,1	1,4	1,2	1,4	1,4	1,4
Unión Europea	1,7	1,8	1,8	2,0	2,1	2,3	2,3	2,2
India	0,6	0,8	0,8	0,8	0,7	0,6		
Japón	2,6	2,9	3,1	3,1	3,2	3,3	3,3	3,4
Corea, República de	2,2	2,1	2,5	3,3	4,0	4,8	4,9	5,2
Países Bajos	1,8	1,8	1,8	1,7	2,1	2,3	2,3	2,3
Noruega			1,5	1,6	1,9	2,2	1,9	1,6
Federación de Rusia	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	0,9
Uruguay	0,3	0,2	0,5	0,3	0,4	0,7	0,6	0,6
Estados Unidos	2,5	2,6	2,5	2,7	2,8	3,4	3,5	3,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial.

Anexo 7: Capitalización de mercado de grandes monopolios tecnológicos (2023)*

1. Apple Inc.	\$2.7 billones.
2. Microsoft Corporation	\$2.5 billones.
3. Alphabet Inc.	\$1.7 billones.
4. Amazon.com Inc.	\$1.4 billones.
5. NVIDIA Corporation	\$1.2 billones.
6. Tesla, Inc.	\$800 mil millones.
7. Meta Platforms, Inc.	\$800 mil millones.

*Se trata, de manera general, de las empresas que registran el mayor número de patentes, así como de derechos de autor.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 8a: Registro de patentes

IP filing activity by office				
Patents	2022	2023	Growth rate (%)	Share of world total (%)
Applications worldwide	3,457,800	3,552,100	2.7	100.0
China	1,619,268	1,677,701	3.6	47.2
US	594,340	598,085	0.6	16.8
Japan	289,530	300,133	3.7	8.4
Utility models				
Applications worldwide	3,011,620	3,127,960	3.9	100.0
China	2,950,653	3,063,928	3.8	98.0
Russian Federation	8,521	9,742	14.3	0.3
Germany	9,469	9,704	2.5	0.3
Trademarks				
Application class counts worldwide	15,551,900	15,234,900	-2.0	100.0
China	7,513,424	7,184,831	-4.4	47.2
US	767,237	739,395	-3.6	4.9
Russian Federation	421,090	546,455	29.8	3.6
Industrial designs				
Application design counts worldwide	1,482,600	1,524,000	2.8	100.0
China	798,114	826,086	3.5	54.2
EUIPO (EU office)	109,150	116,884	7.1	7.7
UK	69,020	81,543	18.1	5.4
Plant varieties				
Applications worldwide	27,260	29,070	6.6	100.0
China	13,027	16,184	24.2	55.7
Community Plant Variety Office (EU)	3,193	2,866	-10.2	9.9
US	1,375	1,149	-16.4	4.0

Fuente: WIPO Statistics Database (2024).

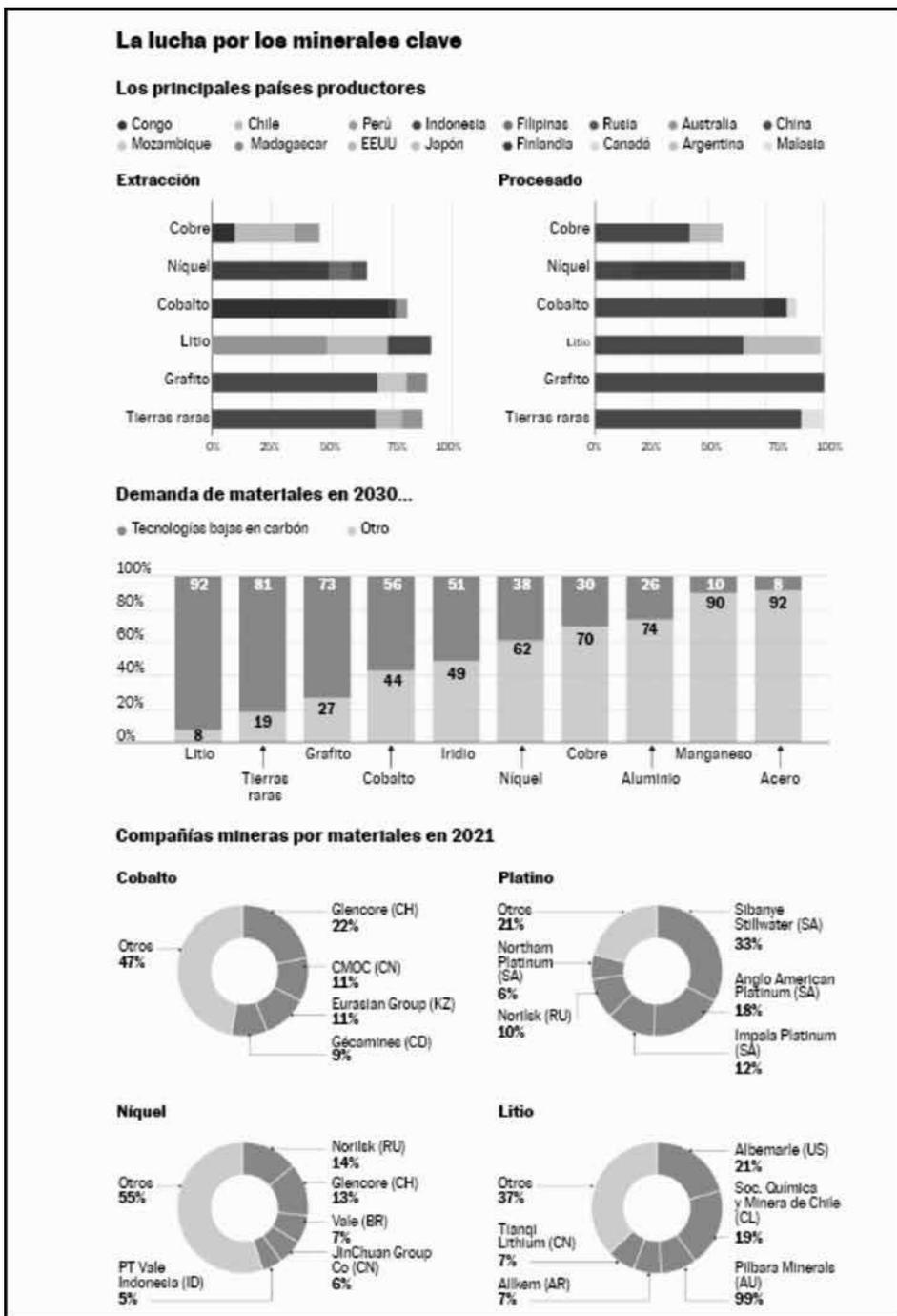
Anexo 8b: Registro de patentes

A19. Patent applications for the top 20 offices and origins, 2023										
Origin	Office									
	Australia	Brazil	Canada	China	China, Hong Kong SAR	EPO	France	Germany	India	Indonesia
Australia	2,511	193	494	703	153	1,019	2	19	311	85
Austria	147	207	251	1,036	51	2,357	6	878	279	41
Belgium	297	275	376	833	193	2,595	31	148	266	53
Canada	635	229	4,097	949	248	2,054	9	71	369	77
China	2,434	1,648	1,832	1,522,292	4,101	20,762	341	928	4,015	1,288
Denmark	313	274	329	1,029	126	2,602	1	35	355	75
Finland	260	212	361	1,031	132	2,333	4	56	684	131
France	774	872	1,394	4,724	350	10,865	13,602	316	1,150	166
Germany	1,348	1,634	1,960	15,472	636	24,980	448	38,489	2,989	312
India	245	231	195	326	52	884	1	29	49,860	202
Israel	362	196	361	1,112	158	1,733	2	103	358	16
Italy	405	610	694	1,905	163	5,056	84	91	673	62
Japan	1,654	1,077	1,197	46,236	1,101	21,525	69	6,404	4,683	2,009
Netherlands (Kingdom of the)	511	526	66	3,331	161	7,036	19	127	952	319
Republic of Korea	853	460	722	20,016	242	12,582	8	1,421	3,344	761
Russian Federation	18	47	49	193	28	134		17	106	46
Sweden	511	561	546	2,366	217	5,140	40	319	868	95
Switzerland	1,216	1,364	1,467	4,684	1,067	9,538	301	997	1,592	353
UK	1,501	748	1,438	3,147	662	5,919	54	199	1,217	204
US	13,626	7,671	15,973	40,378	6,501	48,161	259	6,695	13,865	2,040
Others	1,904	6,334	1,818	5,938	1,442	12,154	285	1,319	2,362	2,219
Total	31,525	25,369	35,620	1,677,701	17,784	199,429	15,566	58,661	90,298	10,554

Origin	Office									
	Italy	Japan	Mexico	Republic of Korea	Russian Federation	Singapore	South Africa	UK	US	Viet Nam
Australia	5	517	127	270	30	162	148	92	3,160	56
Austria	14	433	99	319	98	64	55	20	2,164	23
Belgium	11	577	179	353	74	96	106	75	2,244	61
Canada	6	776	292	486	30	140	110	182	12,185	48
China	112	9,612	871	5,455	1,175	1,664	3,990	983	49,740	1,214
Denmark	1	527	165	300	40	94	77	68	2,461	36
Finland	2	469	94	271	27	90	123	499	2,384	64
France	53	2,499	432	1,524	236	351	275	87	10,404	124
Germany	129	5,878	977	3,801	406	580	445	553	27,100	287
India	2	284	119	153	54	75	561	71	10,053	79
Israel	4	835	122	457	73	126	54	72	7,476	28
Italy	8,478	908	303	517	199	99	104	64	4,948	91
Japan	91	228,936	804	14,192	418	1,698	155	551	73,242	1,602
Netherlands (Kingdom of the)		1,814	392	1,130	180	163	144	172	5,168	96
Republic of Korea	6	7,920	315	191,142	505	535	154	565	43,270	1,062
Russian Federation	3	51	15	47	20,623	17	48	4	639	38
Sweden	50	1,198	241	718	32	123	164	106	5,260	67
Switzerland	369	3,699	790	1,766	636	517	378	322	5,728	183
UK	26	2,351	515	1,458	278	415	509	11,487	12,726	158
US	114	26,648	6,959	16,527	1,158	4,529	2,211	2,650	275,897	2,516
Others	147	4,201	1,819	2,424	448	2,229	918	1,340	41,836	1,625
Total	9,623	300,133	15,630	243,310	26,720	13,767	10,729	19,963	598,085	9,458

Fuente: WIPO Statistics Database (2024).

Anexo 9: Los minerales críticos.



Fuente: SAP Global USGS (2023).

Anexo 10: La Iniciativa para la Integración Regional de Suramérica



COMENTARISTA:

Oportunidades productivas y estratégicas para Bolivia en el comercio internacional, siglo XXI

Rogelio Churata Tola

Resumen

El artículo examina las oportunidades productivas y estratégicas de Bolivia en los mercados internacionales, partiendo de un diagnóstico crítico sobre la baja efectividad de los acuerdos preferenciales y la débil diversificación exportadora. A través de un análisis de acuerdos comerciales (CAN, MERCOSUR, SGP+), se evidencia el desaprovechamiento de ventajas arancelarias y la concentración de las exportaciones en pocos productos y destinos. El autor plantea propuestas de inserción internacional hacia 2050, centradas en la industrialización de recursos naturales, el fortalecimiento de las PyMEs, la diversificación con valor agregado y la transición hacia cadenas productivas sostenibles. Se destacan ejemplos exitosos como la quinua, la castaña y el café orgánico. Asimismo, se abordan las potencialidades del litio en el marco de la transición energética, señalando la necesidad de una gobernanza transparente, inclusiva y tecnológicamente soberana. El texto concluye con un conjunto de objetivos y estrategias a nivel nacional e internacional para mejorar la competitividad, la sostenibilidad y el posicionamiento de Bolivia en el comercio global.

Abstract

This article analyzes Bolivia's productive and strategic opportunities in international markets, starting from a critical review of the country's limited success in leveraging trade preferences and export diversification. It examines trade agreements (CAN, MERCOSUR, GSP+) and highlights the underutilization of tariff advantages and the concentration of exports in a few products and destinations.

Looking toward 2050, the author outlines policy proposals focused on natural resource industrialization, strengthening of SMEs, value-added diversification, and integration into sustainable value chains. Successful export cases such as quinoa, Brazil nuts, and organic coffee are highlighted. The potential of lithium is also discussed within the context of global energy transition, emphasizing the need for transparent and inclusive governance and technological sovereignty. The paper concludes with national and international strategies to enhance Bolivia's competitiveness, sustainability, and global trade positioning.

Palabras clave / Keywords: Inserción internacional, Diversificación exportadora, Lito y transición energética, PyMEs y cadenas de valor, Gobernanza y sostenibilidad.

Introducción

Este comentario tiene el propósito de enriquecer la discusión incorporando dimensiones de temas de análisis que se posicionan como temas en el futuro, sin antes señalar temas que no hayan sido tratados en la exposición principal.

Quiero brevemente señalar algunos de los temas expuestos por el profesor Horts Grebe. Su análisis, muy completo sobre evolución de los mercados internacionales para América Latina y Bolivia en particular –desde su independencia en 1825 hasta hoy– refleja los cambios en la economía global, revolución tecnológica, la política interna y la geopolítica regional. Esto acompañado de un análisis exhaustivo sobre la estructura económica y los cambios en socios comerciales internacionales. En ese sentido, refleja la historia comercial de Bolivia, la dependencia prolongada de los recursos naturales como de minería y gas; cambios de modelo de liberalismo colonial, pasando por el modelo estatal de proteccionismo a neoliberalismo de mercado y nuevamente a nacionalismo con apertura selectiva. Por otro lado, se evidencia la transición desde Europa a América y actualmente hacia el Asia Oriental (China o India).

En primer lugar, quiero señalar brevemente algunos de los temas que no se han abordado en la exposición referidos a la política de integración y el aprovechamiento de las ventajas preferenciales otorgados a Bolivia. Posteriormente, intentaré incorporar dimensiones de temas futuros que se posicionan como temas para el análisis hacia 2050.

I. Política de integración regional de Bolivia

Bolivia ha transitado desde relaciones bilaterales centradas en materias primas hacia una integración regional más activa a fin de obtener acuerdos preferenciales en la CAN y MERCOSUR. Adicionalmente, durante el ciclo de democracia pactada,

Bolivia suscribió acuerdos comerciales bilaterales en el marco de la ALADI –con todos los miembros, excepto los países de la CAN–, el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica (AAP.CE), con el MERCOSUR, inscrito con el nombre de ACE 36, en 1996, como sustituto del ACE 34 de 1995; el AAP.CE 31 con México, en 1995, reemplazado por el ACE 66 en 2010, el AAP.CE 22 con Chile, en 1993 y por último el AAP.CE 47 con Cuba, en 2000. En los últimos 20 años, se ha privilegiado el comercio estratégico y soberano, aunque se ha perdido acceso a preferencias clave como el ATPDEA (Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga).

Como se puede evidenciar, el Estado boliviano siempre tuvo vocación integracionista, es decir, no quedar fuera de ningún proceso de integración en marcha en la región; no obstante, sus resultados han sido efímeros para el país, debido a la poca claridad sobre los propósitos de integración. Al respecto, algunos analistas y políticos concluyen que Bolivia fue “objeto” y no “sujeto” de integración, justamente por la presencia marginal del Estado boliviano en el contexto internacional.

Desde el punto de vista del comercio global (importaciones y exportaciones) el flujo comercial aumentó entre 1992 y 2021 un 172% durante la vigencia de apertura comercial. Ello se debe a un incremento mayor de las exportaciones del 154,5%. Teniendo como resultado una balanza comercial favorable, manteniendo una situación de superávit, que en la última década estuvo por encima de 607,8 millones de dólares por año, tal como se puede observar en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Comercio de Bolivia según acuerdos comerciales, 1992-2021 (en porcentajes)

ACUERDOS COMERCIALES	ESTRUCTURA PORCENTUAL									TASA DE CRECIMIENTO		
	1992-2000			2001-2010			2011-2021(P)			2001-2010 Y 2011-2021		
	X	M	X+M	X	M	X+M	X	M	X+M	X	M	X+M
TOTAL ⁽¹⁾	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	154,5	193,2	171,9
CAN ⁽²⁾	19,7	7,7	12,6	12,7	9,6	11,3	11,5	9,2	10,4	130,7	182,4	150,4
MERCOSUR ⁽²⁾	17,3	24,1	21,3	43,4	35,5	39,8	40,7	29,7	35,4	138,8	145,5	141,5
UNIÓN EUROPEA ⁽³⁾	24,8	15,1	19,1	7,9	9,1	8,4	8,2	11,1	9,6	163,0	260,2	210,0
ESTADOS UNIDOS	20,7	24,8	23,1	9,6	13,5	11,3	9,6	9,2	9,4	153,4	100,7	125,2
CHILE	2,4	6,9	5,1	1,4	6,4	3,7	1,4	4,6	2,9	148,3	109,5	117,7
MÉXICO	0,6	1,7	1,2	0,6	2,0	1,3	0,3	2,7	1,5	28,8	287,4	218,0
VENEZUELA	0,9	0,9	0,9	5,7	3,4	4,7	0,9	1,0	1,0	-58,9	-14,5	-44,2
CHINA	0,1	1,2	0,7	1,6	8,3	4,6	4,4	18,9	11,4	579,4	570,8	572,4
JAPÓN	0,3	12,0	7,2	5,2	7,2	6,1	5,7	4,2	5,0	177,6	70,6	120,7
RESTO DE PAÍSES	8,1	6,3	7,1	13,5	12,5	13,0	20,0	27,5	23,7	276,8	547,3	393,3

1) El total general no refleja la suma de los acuerdos comerciales, debido a que algunos países forman parte de más de un acuerdo de integración.

2) La República Bolivariana de Venezuela se retiró de la CAN en junio de 2006 e ingresó al MERCOSUR en agosto de 2012.

3) En mayo de 2004, se adhirieron a la Unión Europea: República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia. En enero de 2007 se integraron Bulgaria y Rumania. En julio de 2013 se incorporó Croacia.

Fuente: Elaboración propia con base en la información oficial del INE, 2023.

Según datos oficiales del INE, los principales mercados para las exportaciones bolivianas en la década de los noventa eran el grupo de UE(15) y los Estados Unidos, que porcentualmente representaron en su estructura de participación un 24,8% y 20,7%, respectivamente, sobre el total de las exportaciones. En tanto que, pasados los 20 años el destino de los productos cambió de dirección hacia el mercado del MERCOSUR que prácticamente representa más del 43% del total exportado. En menor preponderancia están los mercados de la Comunidad Andina y Estados Unidos. En suma, las preferencias arancelarias que logró Bolivia tuvieron beneficios efímeros para el país. Con el MERCOSUR –sin considerar las exportaciones de Gas a Argentina y Brasil– la balanza comercial siempre ha sido deficitaria a lo largo del periodo, entre 1992 y 2024.

El proceso de integración andina, que toma impulso al iniciar la década del noventa, primero con el funcionamiento pleno de Zona de Libre Comercio y una Unión Aduanera, segundo adoptando el protocolo modificadorio del acuerdo de integración andina,¹ o pasando de un contexto de sustitución subregional de importaciones a otro contexto de apertura de las economías. Sin embargo, al iniciar el nuevo siglo este proceso experimentó una caída sostenida, debido a factores sociopolíticos y a las asimetrías económicas entre los miembros. Ante ello, los presidentes andinos aprobaron el documento denominado el Nuevo Diseño Estratégico (NDE, 2004)² con el que se enfocó una nueva etapa de integración andina y dar los primeros pasos en la convergencia entre la CAN y el MERCOSUR. En este nuevo documento se fijaron plazos para avanzar en la liberalización de los bienes y servicios, así como el perfeccionamiento de la unión aduanera. Sin embargo, el proceso ha ingresado en una profunda crisis³ política provocada por Colombia, Perú y Venezuela, con consecuencias negativas para la región.

Cuadro 2. CAN: Participación de Mercado en Exportaciones según país miembro, 1980-2021 (En millones de dólares americanos)

Años	Total Mundo	Total CAN	Exportaciones a Comunidad Andina			
			Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
1980-1990	114.576	4.627	350	1.282	1.203	1.711
1990-2000	199.377	15.942	2.044	6.588	3.713	2.634
2000-2010	582.483	41.488	3.771	18.921	14.807	9.999
2010-2021	1.284.589	94.295	11.872	33.472	23.988	25.001
1980-2021	2.181.024	156.351	18.037	60.263	43.712	39.344
Var./década	120,5	127,3	214,9	76,9	62,0	150,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría General de la CAN (2023).

- 1 Acta de Trujillo, VIII Reunión del Consejo Presidencial Andino, Trujillo-Perú, 10 de marzo de 1996.
- 2 Para mayor detalle, véase: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/cancilleres-andinos-respaldan-nuevo-diseno-estrategico-de-la-can/>.
- 3 Abundante evidencia que presenta una crisis: estancamiento de procesos de liberalización, desvinculación de los procesos, desconfianza entre los socios y búsqueda de integración en otros esquemas.

En el ámbito del comercio, la Comunidad Andina ofrece buenos resultados en la generación de corrientes comerciales en la última década, no por su volumen o valor, sino por la composición de contenido de manufacturas, que supone un mayor valor agregado que el destinado a mercados extra regionales.

Cuadro 3. CAN: Participación de Mercado en Importaciones según país miembro, 1980-2021 (En millones de dólares americanos)

Años	Total	Total	Importaciones CIF de Comunidad Andina			
	Mundo	CAN	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
1980-1990	110.067	4.486	252	1.939	860	1.435
1990-2000	227.971	16.235	1.046	3.995	4.508	6.622
2000-2010	567.863	52.014	2.889	12.026	17.084	20.015
2010-2021	1.405.574	100.828	9.243	23.685	31.355	36.548
1980-2021	2.311.475	173.562	13.431	41.645	53.808	64.620
VAR./DÉCADA	147,5	93,8	220,0	96,9	83,5	82,6

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de secretaría general de la CAN (2023).

Según información de la Secretaría General de la CAN, el comercio exterior (X+M) de los países andinos podrían superar los 195.123 mil millones de dólares para la última década (2010-2021). Es así que las exportaciones intracomunitarias en la segunda década de este siglo se han incrementado en 52.807 millones de dólares, respecto a la primera década, es decir, de 41.488 millones a 94.295 millones de dólares, con una tasa de crecimiento anual promedio de 7,8% (Cuadro 2). Por su parte, las importaciones del bloque se incrementaron en 6.720 millones de dólares, lo que significa un crecimiento del 4,9% por año, respecto a la primera década (Cuadro 3).

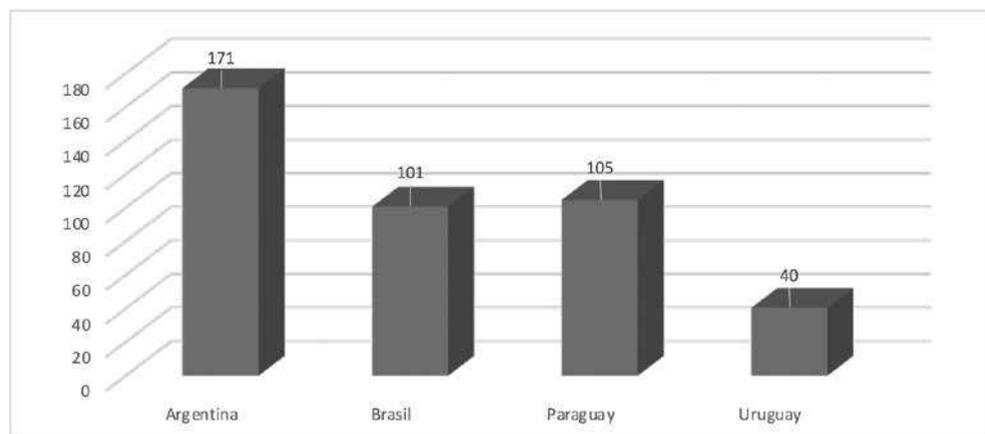
El aprovechamiento de las preferencias arancelarias por parte de Bolivia es muy limitado. Según las cifras de la CAN, Bolivia ha participado en el mercado de la CAN con solo el 7,9% durante las últimas cuatro décadas, le sigue con baja participación Ecuador con el 19,3%. Los países que en su mayoría han aprovechado de los tratamientos preferenciales de la CAN son Colombia y Perú, con una participación de mercado de 38,2% y 34,6% respectivamente. Cabe destacar que la Comunidad Andina se tiene la alta dependencia de las ventajas institucionales para poder exportar oleaginosas, no en base a la mayor competitividad, sino a las ventajas que ofrece el Arancel Externo Común (protección) y el libre comercio para Bolivia. Además, las ventajas preferenciales nacionales en la CAN tienden a diluirse con el proceso de adhesión como miembro pleno al MERCOSUR.

Con el caso del MERCOSUR, el aprovechamiento del acuerdo hasta mediados del 2000, todavía era bajo, ya que solo se aprovechó en promedio el 39% de las preferencias recibidas al 100%. Igualmente, en cuanto a las preferencias parciales el aprovechamiento fue del 16,6%. Esta tendencia al parecer no ha variado en la segunda década de este siglo, debido a que la oferta exportable se concentra en pocos productos.

Por el contrario, algunos sectores productivos de bienes agrícolas y agro-industriales muchas veces fueron desplazados por la producción industrial y los

sectores formales exportadores, como empresas medianas o grandes no tienen la suficiente capacidad de articular a otros sectores productivos, debido a los nuevos desafíos más exigentes y de mayor competencia del mercado global. Entre los años 1992 y 2021, el número de productos que se han exportado al MERCOSUR fue, en promedio, de 416 unidades por año, de los cuales 171 se destinaron a Argentina, 101 a Brasil, 105 a Paraguay y 40 a Uruguay (Gráfico 1). Sin duda, la concentración de productos es evidente en este mercado.

Gráfico 1. Bolivia: Número de partidas arancelarias exportadas a MERCOSUR, 1992-2022 (en unidades)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del INE (2023).

Por otra parte, Bolivia cuenta con el acceso privilegiado al mercado de la Unión Europea en virtud del Sistema Generalizado⁴ de Preferencias SGP+⁵. Sin embargo, tras cuatro décadas de vigencia del SGP de ventajas otorgadas de acceso con “arancel cero”, –sin contingentes ni cuotas para casi la totalidad de las exportaciones originarias de Bolivia–, no han estado a la altura de las expectativas de los sectores involucrados para su acceso al mercado europeo.

En el sistema SGP+ –vigente desde 2006 adelante–, se pudo exportar 418 productos a la UE en 2010, significando el 5.8% del total de productos con relación a 7.200 ítems bajo el sistema SPG+, luego el comportamiento tiende a disminuir hasta llegar a 249 productos en 2022, que representa el 3,5% (cuadro 3). Niveles muy bajos con relación a la cantidad de productos incluidos en el sistema SGP+, en consecuencia, el desaprovechamiento de las preferencias para la diversificación de la canasta exportadora a la UE.

4 Generalizadas porque debía aplicarse un esquema común a todos los países en desarrollo y a todas las preferencias.

5 El programa de liberalización arancelaria o de preferencias, incluye a 7.200 productos, entre agrícolas e industriales, las que son cubiertos por el SGP+ de la UE. El periodo que abarca el actual SGP+ de la UE aplica desde el 1 de enero de 2014 y finalizaría el año 2023.

En cuanto, al número de productos exportados con preferencia arancelaria a la UE, tuvo un comportamiento decreciente, desde 2010, cuando alcanzó el nivel máximo con 257 productos, ello significa el 3,6% del total de productos incluidos en el SPG+. Esto refleja una escasa diversificación de la canasta exportadora. Durante el periodo 2009 y 2022, en promedio se han exportado 142 productos bajo este sistema con un nivel de aprovechamiento del 2%, estos niveles se detallan en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Bolivia: Aprovechamiento del SGP de la UE, por años, 2009-2022
(En número de productos exportados y porcentaje del aprovechamiento)

Años	Nº total de productos exportados a UE	Nº total de productos exportados a UE/Nº de productos con el SGP (%)	Nº de productos exportados con preferencia arancelaria	Nº de productos exportados con preferencia arancelaria/Nº de productos con el SGP (%)
2009	365	5,1	244	3,4
2010	418	5,8	257	3,6
2011	352	4,9	187	2,6
2012	305	4,2	153	2,1
2013	294	4,1	154	2,1
2014	320	4,4	152	2,1
2015	310	4,3	142	2,0
2016	262	3,6	134	1,9
2017	288	4,0	139	1,9
2018	296	4,1	115	1,6
2019	246	3,4	99	1,4
2020	209	2,9	61	0,8
2021	244	3,4	68	0,9
2022	249	3,5	83	1,2
Promedio Anual	297	4,1	142	2,0

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del INE (2023).

Cabe resaltar, si bien, se incrementa el número de productos contemplados en el sistema SGP+, la distinción entre bienes sensibles y no sensibles distorsiona el objetivo principal de la creación del SGP, otorgando exención arancelaria a productos de un bajo nivel de transformación y denominando sensibles a aquellos productos con mayor valor agregado, los mismos que pueden promover gradualmente el proceso de la industrialización en el país.

II. Propuestas de inserción en mercados internacionales: oportunidades y estrategias

El reto para una posición mucho más sólida en la economía global es industrializar los recursos naturales, diversificar exportaciones y aprovechar la posición

estratégica energética y mineral. En ese marco, el horizonte 2050, para Bolivia en los mercados internacionales dependerá de su capacidad de transitar desde exportador de materias primas hacia generación de valor agregado, diversificación productiva, energía limpia, litio e integración regional. A continuación, se presentan políticas y acciones para abordar el desafío comercial, algunas recogidas de los estudiosos del tema y otras de elaboración propia, para diversificar las exportaciones con agregación de valor que sean dinamizadoras del desarrollo productivo y social.

El comercio exterior es una actividad complementaria, cooperativa y solidaria entre países y productores. En este marco, amerita de gran ayuda, trabajar bajo el concepto de integración colaborativa y responsable con los otros países, que en primera instancia son los pequeños y medianos productores (PyME) que reivindican en procura de una serie de políticas públicas sostenibles y sustentables en función de sus intereses que son consecuentes con la gran mayoría de los actores directamente involucrados con la estructura productiva. Estamos hablando del papel más activo del Estado, especialmente en ámbito económico, también en nichos de cadenas de valor creciente.

La CEPAL ha estudiado el vínculo entre las cadenas de valor y el desarrollo económico inclusivo y destaca la importancia de integrar a diversos actores, especialmente a pequeños productores, en estas cadenas para promover un crecimiento más equitativo y sostenible. La situación de las PyME representa más del 80% de empleo en Bolivia (INE, 2024). Sin embargo, se enfrentan a desafíos estructurales, como la baja en productividad, acceso limitado a financiamiento y tecnología; además, están poco integradas a los mercados internacionales. No obstante, existen distintos eslabones productivos que pueden contribuir a diferentes etapas del proceso de producción, logística o comercialización internacional.

Agronegocios sostenibles y alimentos orgánicos: una oportunidad

Algunas experiencias exitosas que han sabido insertarse en los mercados internacionales (Cuadro 5). El café de los yungas, exportado por cooperativas con certificación orgánica cumpliendo requisitos que demuestran prácticas agrícolas sostenibles.⁶ La quinua real, organizada por asociaciones de productores para cumplir con estándares de exportación cumpliendo con normativas de producción orgánica.⁷ Castaña del norte amazónico, comercializada bajo los sellos de sostenibilidad para sus exportaciones.⁸

6 El Estado Plurinacional de Bolivia mediante Ley N° 561 de fecha 25/08/2014 ratifica el “Acuerdo Internacional del Café 2007” (AIC), aprobado por el Consejo Internacional del Café como máxima instancia de decisión de la Organización Internacional del Café (OIC). Servicio Nacional de Verificación de Exportaciones, La Paz.

7 ¿Cómo exportar quinua a la UE desde Bolivia? Ministerio de Relaciones Exteriores, enero 2025, La Paz.

8 “Cadena de comercialización de la castaña”, Autoridad de fiscalización y control social de empresa, enero 2012, La Paz.

Cuadro 5. Experiencias exitosas de exportación: café, castaña y quinua por años, 1992-2024 (Valor en millones de dólares y volumen en toneladas)

Año	Café		Castaña		Quinua	
	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen
1992	6,88	5.790,84	11,16	6.607,26	0,59	493,24
1993	3,88	2.787,86	15,24	8.246,37	0,71	537,69
1994	15,22	4.995,23	15,77	7.484,11	1,44	1.157,50
1995	16,85	5.781,22	18,70	7.665,85	1,61	1.491,92
1996	16,46	7.390,08	28,62	9.960,96	1,86	1.714,29
1997	26,05	6.726,71	31,09	9.961,06	2,19	1.775,56
1998	14,96	5.842,24	30,87	10.780,45	1,88	1.405,39
1999	13,82	7.494,91	30,92	10.978,64	2,73	2.030,19
2000	10,35	6.317,37	34,07	13.368,55	1,80	1.431,34
2001	5,83	4.220,35	27,75	13.936,48	2,41	2.123,34
2002	6,18	4.594,10	27,38	14.067,57	2,33	2.019,34
2003	6,39	4.466,41	37,89	16.263,39	3,09	2.801,61
2004	9,35	5.442,22	53,36	14.702,25	4,41	3.867,90
2005	11,29	5.052,27	75,05	16.488,32	5,57	4.826,05
2006	13,94	5.552,55	70,19	18.537,07	8,91	7.645,20
2007	14,42	5.249,52	76,95	19.919,15	13,11	10.455,98
2008	15,03	4.406,95	88,02	19.864,91	23,03	10.310,92
2009	16,99	5.147,04	72,79	21.353,06	43,16	14.376,44
2010	16,01	4.584,33	103,71	20.200,13	46,53	15.363,07
2011	26,26	4.568,34	148,37	18.662,48	63,45	20.179,62
2012	18,70	3.892,37	145,62	21.391,37	79,92	26.011,09
2013	15,50	3.606,54	129,48	20.194,04	153,26	34.745,98
2014	16,57	3.566,00	175,08	25.486,41	196,64	29.505,47
2015	10,18	1.819,00	192,03	24.596,69	107,71	25.102,46
2016	7,71	1.329,04	182,71	26.087,65	81,44	29.415,59
2017	10,00	1.510,56	171,40	14.111,94	74,52	32.369,61
2018	9,38	1.402,88	221,19	25.628,07	81,03	33.241,53
2019	8,53	1.222,35	155,96	23.342,16	90,66	32.145,18
2020	8,61	1.256,70	126,51	24.439,28	92,41	37.298,09
2021	10,18	1.690,97	157,25	22.964,30	61,71	28.157,52
2022	16,29	2.480,92	197,69	26.450,94	42,03	20.376,05
2023(p)	11,70	1.790,83	115,41	22.686,19	53,27	23.964,97
2024(p)	15,16	2.430,53	187,73	27.679,70	76,76	26.898,10

(p) = Preliminar.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del INE (2025).

Durante el periodo entre 1992 y 2024, las exportaciones de café totalizaron 425 millones de dólares por la venta de más de 134 mil toneladas. En 2023, las ventas externas del café cayeron en 28% tanto en valor como en volumen. Durante el 2023, Estados Unidos fue el principal destino del café boliviano con el 33% del total de café exportado, seguido por Bélgica (15%) y Francia (10%). En 2024, se registraron 2.430 toneladas exportadas por un valor de 15 millones de dólares. El

mayor importador mundial de café en 2023 fue Estados Unidos, destacándose a su vez países europeos como Alemania y Francia⁹.

Otro producto con potencial en el mercado internacional es la quinua. Las exportaciones de quinua lograron su pico máximo en 2014 con algo más de 196 millones de dólares y cerca de 30 mil toneladas, aunque el volumen de las ventas aumentó, el valor de exportación se redujo, resultado de un efecto precios internacionales nada competitivo. Durante el 2024, las exportaciones de quinua tomaron un repunte y crecieron en valor 44% y en volumen 12%, comparado con el año 2023. Cabe notar, el 94% del valor de quinua exportado fue generado por el departamento de Oruro y el 4% por el departamento de Potosí. Los principales compradores de la quinua boliviana fueron Estados Unidos con una participación del 41% sobre el total exportado, seguido de Alemania 13%, China 6%, Países Bajos 6% y Francia 5% (INE, 2025; IBCE, 2024).

El tercer producto con potencial de exportación es la castaña de la amazonia boliviana. Durante el periodo entre 1992 y 2024, las exportaciones de castaña acumularon 3.156 millones de dólares por la venta de 584.107 toneladas. Al cierre de la gestión 2024, el valor de las exportaciones fue algo más de 187 millones de dólares. Las exportaciones se destinaron a 34 países, siendo los principales destinos de las exportaciones de castaña: Países Bajos con 31%, Estados Unidos con 21% y Reino Unido con el 13% del total. Los principales departamentos exportadores de la castaña fueron: Beni, Pando, Cochabamba y Santa Cruz (INE, 2025; IBCE, 2024).

La demanda de alimentos orgánicos, de origen étnico y neutro en carbono crece en Europa, Estados Unidos y Asia en especial. Para Bolivia esto representa una oportunidad de potenciar alimentos orgánicos como café, quinua, castaña, al igual que cacao, textiles artesanales y manufacturas de cuero que tienen una gran demanda en los mercados internacionales.

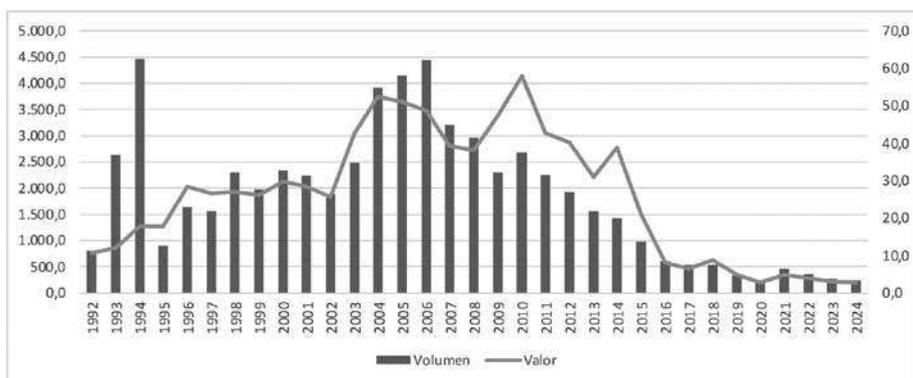
Los principales centros de producción de café orgánico en Bolivia son: los yungas del departamento de La Paz, especialmente los municipios de Caranavi -considerado como la capital del café-, el municipio de Coroico y la Asunta, con certificaciones que permiten mejorar el precio de venta y acceso a nichos de mercado. Asimismo, el subtropical de Cochabamba, provincia del Chapare aunque con menor presencia de producción orgánica. Otras áreas emergentes de menor escala son los departamentos de Santa Cruz y Pando. Varias cooperativas y asociaciones lideran la producción y exportación de café orgánico,¹⁰ que funcionan como plataforma de comercialización internacional y trabajan con comunidades aledañas a regiones de producción de café.

9 INE-2024, Trade Map e IBCE, 2023.

10 Cooperativa Agropecuaria Integral de los Yungas de Caranavi (COAINE), Federación de Caficultores Exportadores de Bolivia (FECAFEB), Central de Cooperativas Cafetaleras de los Yungas (CENCA). Coordinadora Nacional de Comercio Justo en Bolivia. Disponible en: <https://www.comerciojustobolivia.org.bo/organizaciones/fecafeb-2/>.

Otra oportunidad de mercado es el sector de la industria manufacturera, especialmente textiles y prendas de vestir. Entre 1992 y 2024, Bolivia exportó más de 486 millones de dólares por la venta al exterior de 2,8 mil toneladas de prendas de vestir, alcanzando su registro máximo el año 2010, cuando bordearon los 58 millones de dólares (Gráfico 2). El principal país de destino para las exportaciones de prendas de vestir fue México, con 49,2% llegando a exportar 12 millones de dólares en el 2022. Estados Unidos ocupó el segundo lugar como comprador de este producto, con 30,3% y Brasil se sitúa en el tercer comprador de Bolivia con 6,1%. El departamento de Chuquisaca fue el principal exportador de prendas de vestir, destacando su participación con un total de 71%, es decir 17 millones de dólares. Le siguen en importancia Santa Cruz con 22% y La Paz con 7% (INE, 2024; IBCE, 2023). Además, hay oportunidades en mercados internacionales para productos sostenibles y de fibra fina: lana de alpaca, vicuña y llama, productos que son muy bien valorados por su alta calidad en el mercado.

Gráfico 2: Exportación de textiles y prendas de vestir, 1992-2022
(Valor en millones de dólares y volumen en toneladas)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del INE (2025).

En efecto, para aprovechar las oportunidades de mercado del sector productivo como dinamizador del desarrollo nacional, se requiere una corrección pragmática a las posiciones nacionalistas de mercado internacional. De modo que debe haber un serio replanteamiento de políticas productivas de inserción al mercado internacional con miras al 2050. La formulación de una política nacional de mercado debe comprender el diseño de una estrategia general y de estrategias especiales para cada mercado internacional. Para ello, es necesario identificar los objetivos y metas claras y bien definidas. Como plataforma para estas estrategias habría que considerar las siguientes bases:

Limitaciones estructurales (requieren una política integral de transformación productiva):

- Escasa diversificación productiva: Dependencia de pocos productos. Las exportaciones se concentran en materias primas y sectores sin agregación de valor (gas, minerales y soya).
- Infraestructura deficiente: Mal estado de carreteras rurales y limitada conexión ferroviaria y dificultad en el traslado eficiente de mercancías.
- Bajos niveles de productividad y competitividad.
- Dependencia portuaria: Bolivia país sin litoral, lo que incrementa costos logísticos por dependencia de puertos extranjeros (Chile, Perú y Brasil).

Aspectos económicos productivos:

- Mejorar la base productiva, logrando niveles de productividad y competitividad externa.
- Calificar la producción con valor agregado
- Escasa diversificación productiva: Dependencia de pocos productos, se concentran en materias y sectores no industrializados.
- Brechas tecnológicas y de calidad: Limitado acceso a tecnología (las PyME carecen de maquinaria moderna para cumplir con estándares de calidad y sostenibilidad).
- Déficit de certificaciones internacionales: Pocas empresas cumplen con normas ISO, orgánicas o de comercio justo exigidas por mercados competitivos.

Contrabando y competencia desleal:

- Alta informalidad y contrabando: El sector textil enfrenta la presencia de productos importados ilegalmente que devalúa la producción nacional.
- Competencia con productos asiáticos: Bajo costo y alta escala de manufactura asiática compite con la producción local de pequeña escala.

Limitado acceso al financiamiento:

- Restricciones para las PyME: Alta informalidad, falta de garantías y escasa bancarización dificultan el acceso a créditos productivos.
- Falta de inversión en innovación: La debilidad en investigación, desarrollo y tecnología reduce la capacidad de competir con estándares internacionales.

Aspectos políticos institucionales:

- Voluntad política de participación, compromiso de cumplimiento
- Cambios frecuentes en normativas de exportación y aranceles
- Falta de coordinación interinstitucional: Débil articulación entre instituciones
- Formación de recursos humanos especializados

- Diplomacia comercial insuficiente: Limitada presencia de agregados comerciales en el exterior que promuevan productos comerciales.

Las limitaciones del entorno global:

- La volatilidad en los mercados internacionales: Precios internacionales inestables, cuyos precios fluctúan por causas externas (crisis globales y conflictos geopolíticos)
- Ciclos económicos globales: Recesión en países compradores reduce la demanda de exportaciones bolivianas.
- Alta competencia internacional: Países con mayor productividad o a gran escala (China, México o Brasil) que producen con costos más baratos y con mayores incentivos estatales.
- Desplazamiento de productos: Textiles y prendas de vestir, pueden ser reemplazados fácilmente por mercancías más baratas del Asia Oriental.
- Posición geopolítica y país sin litoral: tensiones diplomáticas (EEUU - China; Chile - Bolivia)
- Dependencia de acuerdos preferenciales: Bolivia depende de Tratados como SGP o el ATPDEA. Acuerdos con MERCOSUR, CAN o China (si los acuerdos cambian por posiciones externas, el país pierde ventajas arancelarias).
- Limitada red de acuerdo comerciales modernos: Bolivia tiene menos TLC que países vecinos, lo que reduce su acceso preferencial a mercados clave.
- Imagen país y percepción de riesgo: Percepción de inestabilidad política y económica (puede disuadir inversionistas internacionales de negociar con firmas bolivianas). Escasa presencia internacional o marca país sostenidas para promover la oferta exportable.

Objetivos y estrategias para la inserción a mercados

Los objetivos son claros:

- Incrementar el número de empresas exportadoras, particularmente del sector de las PyME.
- Incrementar el valor exportado, especialmente de bienes con alto valor agregado con certificación en origen.
- Incorporar nuevas tecnologías, certificaciones y estándares internacionales
- Promover alianzas estratégicas: colaboración entre empresas y entidades públicas, universidades o centros de investigación y centros tecnológicos internacionales.
- Desarrollar capacidades locales –formación técnica y encadenamientos productivos– e impulsar la economía de las regiones productoras (empleo y reducción de la pobreza).

Estrategias a nivel nacional

- Programas de desarrollo productivo territorial: Diseño de políticas económicas orientadas a dinamizar la economía de los territorios con vocación productiva.
- Fortalecimiento de capacidades técnicas y de gestión empresarial: Apoyo a procesos de industrialización y desarrollo productivo territorial.
- Acceso a microfinanzas adaptadas a cadenas productivas: Facilitar el acceso a microfinanciamiento productivo (montos con techo, plazo y tasas de interés preferencial con garantías cruzadas).
- Inversión en infraestructura logística rural: Conexión de zonas productivas a mercados (camino vecinales)

Estrategias a nivel internacional

- Promoción de clústeres exportadores: Diseñar propuestas de cluster exportador (sector textil o agroindustrial).
- Certificaciones de comercio justo y producción orgánica: Productos cultivados y procesados sin agroquímicos, transgénicos ni fertilizantes sintéticos.
- Participación en ferias, ruedas de negocio y plataformas e-commerce: Permiten visibilidad global, acceso directo a consumidores finales y diversificación de mercados.
- Apoyo de organismos cooperantes: COSUDE, (Suiza), CLAC, UE y FAO, para café orgánico y textiles sostenibles.

III. Bolivia en la transición energética

Litio como recurso: transición energética

El litio es un mineral crítico¹¹ para la transición energética hacia fuentes renovables, de hecho, la demanda de litio se ha incrementado en los últimos cinco años a medida que se acelera la transición hacia energías limpias y renovables, con un crecimiento más explosivo hacia 2040. A parte de ello, según estimaciones de la Agencia Internacional de Energía la tasa de penetración de vehículos eléctricos crece exponencialmente en la última década, pasando del 25% al 35%

11 Se suele denominar minerales críticos a las materias primas –minerales y metales– que son necesarias para generar energía renovable, producir tecnologías no contaminantes y facilitar la transición hacia un futuro más sostenible y con bajos niveles de carbono. Hendriwardani, Murtiani e Isabelle Ramdoo, “Minerales Críticos: datos básicos”, Intergovernmental Forum IGF, Instituto Internacional para el desarrollo sostenible, Canadá. Véase en: <https://www.iisd.org/system/files/2023-09/critical-minerals-primer-es.pdf>.

hacia el 2030.¹² Lo que genera una elevada dimensión económica en términos de desarrollo industrial –de agregación de valor– para los países de la región sudamericana.

La demanda de petróleo y gas continuará especialmente para usos industriales y transporte. Es difícil predecir con precisión el promedio exacto de los indicadores energéticos de Sudamérica para 2050, ya que dependerá de diversos factores, incluyendo políticas gubernamentales, avances tecnológicos, precios de combustibles y la adopción de nuevas tecnologías. En ese marco, Bolivia seguirá dependiendo de la energía fósil por sus particularidades y sus potencialidades.¹³

Para Bolivia, las desigualdades en el triángulo del litio son bastante notorias, en términos de recursos, reservas y participación en la producción global. En un contexto de creciente demanda mundial de litio, si bien Bolivia cuenta con estimaciones de mayores recursos globales con el 21,4%, respecto a competidores de Argentina con 20,4% y Chile con 11,2%, no figuran registros de producción global, menos con reservas globales aún no certificadas, pero representan los mejores yacimientos en el mundo. En este aspecto, Bolivia tiene una ventaja competitiva menor debido a la falta de tecnologías adecuadas, personal calificado y especializado e infraestructura adecuada.

Oportunidad

Frente a la demanda internacional creciente, Bolivia tiene una ventana de oportunidad histórica en la industria del litio durante la próxima década para insertarse como actor clave en la cadena de movilidad eléctrica global. El litio debe ser la palanca para un nuevo modelo de desarrollo industrial, sostenible y tecnológicamente soberano. Sin embargo, su aprovechamiento dependerá no solo de decisiones estratégicas –inmediatas– de largo plazo, sino de cooperación regional, es decir, integración energética en cadenas regionales (Chile, Bolivia y Argentina) o Asia (China, Corea del Sur, India).

Actualmente, Bolivia se convirtió en el exportador número nueve de carbonatos de litio en el mundo. Desde 2008, las reservas de litio del salar de Uyuni y de otros salares de Bolivia forman parte del debate internacional sobre la explotación de materias primas (Ströbele, 2013). Según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística, en 2021, Bolivia exportó 1.009 toneladas de carbonato de litio por un valor de 9,94 millones de dólares, mientras que, para el 2022 un volumen de 630 toneladas por 37,84 millones de dólares; y en 2023, un volumen de 320 toneladas y 14,5 millones de dólares (INE, 2024).

12 IEA, Global Electric Vehicle Outlook 2023.

13 “Ministro Molina devela detalles de la estrategia energética a 2050”, 24/8/2023, La Paz. Disponible en: <https://www.mhe.gob.bo/2023/08/24/ministro-molina-devela-detalles-de-la-estrategia-energetica-a-2050/>.

Propuestas de estrategia de industrialización de litio

Es importante considerar, desde el inicio, que los yacimientos de recursos siempre están anclados localmente, ya sea por la ubicación o por la disposición de recursos no renovables y, esa condición tiñe toda la problemática no solo de los derechos sino de gobernanza (Quintero, 2017; Obaya, 2019). Estas cuestiones es importante tenerlas presentes para comprender las tensiones que se generan en el marco de los derechos. Además, esos espacios están ocupados por distintas comunidades, desde empresarios agropecuarios o de turismo a familias indígenas o campesinos que pueden tener muy distintas concepciones o prioridades sobre cómo aprovechar los recursos naturales (Gudynas y Otros, 2019). En Bolivia, estos actores tienen diversas concepciones sobre el recurso litio, en las provincias de Oruro y Potosí, Coipasa y Uyuni, respectivamente.

Por otra parte, los cambios en la economía global, que están en una fase de revolución tecnológica, harán variar significativamente las expectativas de mercado y el tipo de políticas recomendadas para apuntalar el desarrollo sostenible, donde resulta más importante el aspecto tecnológico-cognitivo que la mera acumulación del capital físico. En ese sentido, el rol del Estado es vital para una implementación exitosa de una estrategia de industrialización que incorpore como tema central el aprendizaje tecnológico con agregación de valor. Lo anterior requerirá de ciertas estrategias o ejes de transformación productiva. En esta oportunidad nos referiremos al eje de la industrialización del litio.

Estrategias de industrialización por etapas

Primera etapa: Optimización tanto en la extracción como en los procesos de producción de carbonato e hidróxido de litio, con tecnologías de bajo impacto ambiental (mejorar la eficiencia, productividad y la sostenibilidad). Ello requiere claridad en los objetivos: si se busca la mera apropiación del excedente para su distribución o es la capacidad de transformación productiva que conduzca al desarrollo integral.

Segunda etapa: Avanzar en la producción nacional de materiales activos en la cadena del litio como cátodos y electrolitos (componentes de una celda de baterías). Ello requiere de una buena gobernanza que incluya tanto al sector público como al privado en especial a las grandes corporaciones multinacionales (Consortios de China, Rusia y Alemania)

Tercera Etapa: Ensamblaje y fabricación de baterías de ion litio. Esta etapa es esencialmente decisión política (YLB - liderazgo, control y gestión de alianzas). Consiste en la firma de acuerdos y convenios con empresas internacionales para desarrollar materiales activos para baterías mediante la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías. Asimismo, crear enclaves económicos o zonas francas de electromovilidad (como en México o Brasil).

La condición: Encontrar ciertos principios de gobierno que pueden ser compartidos tanto por el sector público como por el privado. Primero, la *responsabilidad* tanto los gobiernos como las empresas que respondan por sus actos. Las empresas rinden cuentas en parte ante los mercados, así como también ante los tribunales de la opinión pública y los gobiernos responden ante sus ciudadanos. Se aplica aquí el principio de “quien contamina, limpia o paga”. Segundo, la *transparencia* se debe presionar a las instituciones más poderosas para evitar el secretismo institucionalizado o los paraísos del secreto –en relación a los contratos o concesiones. Tercero, la *participación*, garantizando la capacidad de los ciudadanos u otros interesados de participar en la toma de decisiones. De modo que, las empresas también deben disponer de vías institucionales y procedimientos claros para la participación de los actores involucrados y la sociedad civil. Sin duda, la buena gobernanza incluye un compromiso serio y positivo con el desarrollo sostenible.

Algunas sugerencias de política:

- Tener una agenda pública compartida no solo entre Estado sino entre los diferentes actores económicos y sociales: La acción pública deliberada, que resulte de un acto de voluntad política y vocación colectiva que tiene un objetivo o finalidad específica.
- Ello, supone un entorno abierto y democrático: El gobierno no debe diseñar o formular políticas de manera aislada sino debe interactuar con gobiernos subnacionales y con los actores de la sociedad civil con el recurso litio tanto nacional o regional como local.
- La acción del Estado y de las poblaciones deben estar sujetos a ajustes y en constante evolución: Debe llevarse en espacios públicos (o cabildos) con plena participación o consensos a partir de intereses comunes o colectivos a fin de evitar conflictos.

Referencias

- Autoridad de Fiscalización y Control Social de Empresas. (2012, enero). *Cadena de comercialización de la castaña*.
- Centro del Comercio Internacional. (s.f.). *Estadísticas comerciales para el desarrollo empresarial*. TradeMap. Recuperado el 22 de septiembre de 2025, de <https://www.trademap.org/Index.aspx>
- Gudynas, E., Acosta, A., Alayza, A., Gudynas, E., Millán, R., y Svampa, M. (2019). *Derechos y violencias en los extractivismos. Extrabecciones en Bolivia y Latinoamérica*. LALIBRE proyecto Editorial.
- Instituto Boliviano de Comercio Exterior. (2023). *Cifras estadísticas*.
- Instituto Nacional de Estadística. (2024). *Estadísticas de comercio exterior*.
- Ministerio de Hidrocarburos y Energías. (2023, 20 de enero). *YLB firma convenio para la implementación de complejos industriales con tecnología EDL en Potosí y Oruro*. <https://>

- www.mhe.gob.bo/2023/01/20/y1b-firma-convenio-para-la-implementacion-de-complejos-industriales-con-tecnologia-edl-en-potosi-y-oruro/
Ministerio de Relaciones Exteriores. (2025, enero). *¿Cómo exportar quinua a la UE desde Bolivia?*
- Obaya, M. (2019). *Estudio de caso sobre la gobernanza de litio en el Estado Plurinacional de Bolivia*. CEPAL.
- Quintero, C. (2017). Gobernanza y teoría de las organizaciones. *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50).
- Ströbele-Gregor, J. (2013). El proyecto estatal de litio en Bolivia. Expectativas, desafíos y dilemas. *Nueva Sociedad*, (244), 4-15.

Documentos

- Acta de Trujillo, VIII Reunión del Consejo presidencial Andino, Trujillo-Perú, 10 de marzo de 1996. Disponible en: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/cancilleres-andinos-respaldan-nuevo-diseno-estrategico-de-la-can/>.
- Coordinadora Nacional de Comercio Justo en Bolivia, Cooperativa Agropecuaria Integral de los Yungas de Caranavi (COAINE), Federación de Caficultores Exportadores de Bolivia (FECAFEB), Central de Cooperativas Cafetaleras de los Yungas (CENCA). Disponible en: <https://www.comerciojustobolivia.org.bo/organizaciones/fecafeb-2/>.

EXPERTO INTERNACIONAL:

El nuevo contexto global y sus implicancias para América Latina y Bolivia

Keiji Inoue

Resumen

Este documento analiza las tendencias recientes del comercio internacional y sus implicancias para América Latina y Bolivia. El autor presenta una visión global que destaca la desaceleración del comercio de bienes, el auge del comercio de servicios modernos, las tensiones geopolíticas entre potencias y la creciente fragmentación de las cadenas globales de valor. En este escenario, se examinan los rezagos de la región, incluyendo su alta dependencia de productos primarios, su débil participación en servicios modernos, y su escasa integración intrarregional. En el caso de Bolivia, se identifican retos estructurales como la concentración exportadora en hidrocarburos, la pérdida de dinamismo en el comercio con el Mercosur y el limitado valor agregado de sus exportaciones. El texto propone estrategias para diversificar la oferta exportadora, fortalecer la integración regional, impulsar servicios modernos y aumentar la competitividad mediante digitalización, mejoras normativas y políticas sectoriales activas. Se concluye que Bolivia puede mejorar su inserción internacional apostando por una agenda de transformación productiva con base tecnológica, regulatoria y territorial.

Abstract

This paper analyzes recent international trade trends and their implications for Latin America and Bolivia. The author offers a global overview of the slowdown in goods trade, the rise of modern services trade, escalating geopolitical tensions, and the growing fragmentation of global value chains. Within this context, the

paper highlights structural lags in the region, including its dependence on primary commodities, low participation in modern services, and limited intra-regional integration. In Bolivia's case, key challenges include export concentration in hydrocarbons, weakened trade performance with MERCOSUR, and low export value-added. The document proposes strategies to diversify exports, strengthen regional integration, promote modern services, and enhance competitiveness through digitalization, regulatory improvements, and active sectoral policies. It concludes that Bolivia can improve its international insertion by advancing a transformation agenda grounded in technological, institutional, and territorial capacities.

Palabras clave / Keywords: Comercio internacional, Servicios modernos, Integración regional, Diversificación exportadora, Bolivia y CEPAL.

I. Tendencias globales del comercio internacional

El comercio global de bienes

Durante la década de los noventa y comienzos de los años 2000, el volumen del comercio mundial de bienes creció en promedio alrededor de 6%. Ese período coincidió con la liberalización comercial de los países, la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el ingreso de China a la OMC y su rápido crecimiento económico, una expansión de las cadenas globales de valor, una proliferación de acuerdos comerciales y una aceptación generalizada del concepto de globalización. Todo esto resultó en un período de auge del comercio y de un superciclo de los precios de los productos primarios. Después de una caída de 12% durante la crisis financiera del 2008 y una rápida recuperación de 14%, el comercio global se estancó a un promedio de 2.7% entre 2011 y 2018 antes de la pandemia. Durante la pandemia, el volumen del comercio de bienes cayó 5%. Mucho menos de lo esperado y tuvo un rebote de casi 10% en 2021, lo cual produjo atochamientos en las principales líneas de suministro. Esto, sumado al estallido de la guerra entre Ucrania y Rusia que ocasionó fuertes alzas en los precios de los alimentos, los fertilizantes, el petróleo y otros hidrocarburos, se tradujo en una ralentización a 2.7% del volumen del comercio en 2022 y una caída de 1% en 2023. En 2024, el comercio se recuperó a 2.9% pero todavía está muy por debajo del período anterior. Las exportaciones de China, el primer exportador a nivel mundial con 14.2% del total, crecieron más del 10%; la Unión Europea el segundo exportador con menos de 12% del total, sufrió una caída de 3%; mientras que EE. UU., la tercera potencia exportadora con 8.5% del total, creció 3%. Cabe notar que las exportaciones de otros países en desarrollo de Asia, especialmente India y países del Sudeste asiático crecieron 6.2% en ese año.

Para el 2025, la OMC proyecta una caída de 0.2%, casi tres puntos porcentuales menor a lo proyectado el año pasado por el agravamiento de la guerra comercial entre China y EE. UU. Para el 2026, se espera una modesta recuperación de 2.5%. Durante el primer trimestre de 2025, el comercio de bienes ha crecido 4.5% en anticipación de los anuncios arancelarios que ocurrieron en abril, pero se espera un debilitamiento en el resto del año.

La reconfiguración del comercio global

Las tensiones comerciales y geopolíticas que se han agravado desde su comienzo en 2017 han cambiado gradualmente la configuración del comercio a nivel global. En el sexenio entre 2017 y 2023, el comercio bilateral entre EE.UU y China se debilitó y las importaciones de EE. UU. desde México, Vietnam, India y Tailandia aumentaron y México desplaza a China en 2023 como su principal socio comercial. La Unión Europea refuerza su comercio con EE. UU. mientras que su comercio con la Federación Rusa se desploma a causa del conflicto en Ucrania. China refuerza sus exportaciones a socios del Sur Global, como Rusia, México, Brasil y el sudeste asiático para eludir los crecientes aranceles de EE. UU.

El comercio de servicios

El comercio mundial de servicios ha mostrado una trayectoria más dinámica que el comercio de bienes tras la crisis financiera mundial. Entre 2010 y 2023, el valor de las exportaciones mundiales de bienes creció 55%, mientras que el de las exportaciones mundiales de servicios creció 99%. Dentro de los servicios, el segmento más dinámico ha sido el de los servicios suministrables digitalmente, también conocidos como servicios modernos, cuyo valor creció 164%. Los servicios modernos agrupan a una gran gama de servicios (empresariales, legales, financieros, educativos, de animación, etc.), que se comercian internacionalmente a través de plataformas digitales. Los servicios modernos ya representan más de la mitad del comercio mundial de servicios.

El comercio regional de bienes

Durante la última década, el comercio regional de bienes ha tenido un desempeño débil después del término del auge de los precios de los productos primarios que duró desde alrededor de 2003 hasta 2011. Una característica general del comercio regional es el gran peso que tiene las fluctuaciones en precios de los productos de exportación lo cual dificulta que el desempeño sea más estable en el tiempo. Esto es reflejo de la estructura de la canasta exportadora la cual está altamente compuesta por productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales. A principios del nuevo milenio, la suma de estas dos categorías era

de un 45% del total de las exportaciones, la cual aumentó a 54.5% al final de la segunda década. Sin incluir a México, esta alcanzó casi un 80% del total. Esta re-primarización fue el resultado de un auge de las exportaciones hacia China y el resto de Asia, además del comercio con la Unión Europea. En 2024, las exportaciones agrícolas y de minería y petróleo fueron las más dinámicas creciendo 11 y 5% respectivamente, seguidas por las manufacturas que solo crecieron 3%.

El comercio regional de servicios

En la región, la dinámica es similar a las tendencias globales, aunque el dinamismo de sus exportaciones de servicios ha sido menor que el promedio mundial: entre 2010 y 2023, sus exportaciones de bienes crecieron 57%, las de servicios 78%, y las de servicios modernos 143%. En términos de su participación, los servicios representan solo el 14% de las exportaciones totales de la región, muy por debajo del promedio mundial (25%). En el caso de los servicios modernos, estos representan solo 5% en las exportaciones totales de la región, también por debajo del promedio mundial (13%). Además, la estructura de las exportaciones de servicios de la región es muy distinta a la de las exportaciones mundiales de servicios. En la región, el principal sector exportador es el turismo (40%), seguido de los servicios modernos (37%). Por el contrario, a nivel mundial el principal sector exportador son los servicios modernos (54%), seguidos a gran distancia por el turismo (20%). Como resultado, la región pesa solo 2,9% en las exportaciones mundiales de servicios, y apenas 2% en las exportaciones mundiales de servicios modernos. Estas cifras se ubican muy por debajo de su peso en las exportaciones mundiales de bienes (5,9%). En suma, la región en su conjunto se encuentra muy rezagada en términos de aprovechar las oportunidades exportadoras que ofrece el dinámico sector de los servicios modernos.

El posicionamiento de los principales exportadores depende del tamaño y de una política sectorial activa de los países. México fue el principal exportador de servicios de la región en 2023, seguido por Brasil, principalmente por su tamaño. El liderazgo de México se debe también a su destacado rol en el sector del turismo, donde representa más de un tercio de las exportaciones de la región. México también es el segundo proveedor de servicios de transporte y servicios modernos. Por su parte, Brasil es el principal exportador regional de servicios modernos. Panamá es el mayor exportador de servicios de transporte por la presencia del Canal de Panamá. Argentina es el cuarto exportador regional de servicios en general, y el tercer principal exportador de servicios modernos. Hay varios países medianos y pequeños que también forman parte de los principales exportadores de la región gracias a una política sectorial activa que contribuyó al crecimiento de sus exportaciones y posicionamiento entre los principales exportadores de la región. En turismo, se destacan República Dominicana y Colombia. Varios otros países caribeños también tienen altas tasas de exportaciones de servicios de turismo. En

transporte, Panamá lidera junto con Chile. También en servicios modernos, Chile y Uruguay tienen un liderazgo en la región.

Se estima que para el 2024, las exportaciones de servicios tuvieron un aumento de su valor del 12%, impulsado por la notable recuperación de los viajes, los servicios modernos y en menor medida del transporte, especialmente el de mercancías. Los países para los que se dieron mayores alzas en las exportaciones de Servicios son México (16%), Costa Rica (21%) y El Salvador (21%), además de los países del CARICOM (14%). En el caso de las importaciones, el crecimiento de los servicios era más modesto. Esto sobre todo por la caída que van teniendo las importaciones de bienes en la región. Las mayores caídas, al igual que en bienes, en los servicios se produjeron en Argentina y Bolivia, para los que se proyecta caídas del -12% y -8%.

Posibles impactos de la nueva política comercial de EE. UU.

Con respecto a los posibles impactos de los anunciados aranceles por EE. UU. y los conflictos geopolíticos con China, aunque todavía continúan las negociaciones bilaterales y los aranceles recíprocos anunciados el 2 de abril siguen suspendidos hasta el 9 de julio, podemos analizar el nivel de exposición de los países de América Latina y el Caribe en términos del comercio bilateral con los EE. UU. y posibles cambios en los niveles arancelarios. En promedio, el 44% de las exportaciones totales de la región (equivalente a 9% del PIB) se dirigen a los EE. UU., pero los principales exportadores se concentran en México con 80% de sus exportaciones (equivalente a 26% de su PIB) y varios países de Centroamérica y el Caribe con tasas superiores al promedio regional. Si se excluye a México, el promedio regional de las exportaciones totales a EE. UU. bajaría a solo 16% y varios países de América del Sur tienen tasas menores al 16%. Bolivia es el país menos expuesto a posibles cambios de política de EE.UU dado que solamente exporta en 2% (o 0.5% del PIB) hacia dicho país.

Casi todos los países de ALC se enfrentaron a aranceles de importación promedio inferiores al 1% en los EE. UU. antes del 20 de enero de 2025. Once países casi no enfrentaron aranceles debido a los acuerdos de libre comercio (TLC). Los países de la CARICOM tampoco estaban sujetos a aranceles porque eran beneficiarios de preferencias arancelarias no recíprocas (Iniciativa de la Cuenca del Caribe). La mayoría de los países restantes también se enfrentaron a aranceles muy bajos porque sus exportaciones hacia los EE. UU. consisten en gran medida de petróleo, cobre y otros productos básicos que tenían aranceles de nación más favorecida (NMF) nulos o muy bajos. Los únicos países que se enfrentaron a aranceles medios superiores al 5 por ciento antes del 20 de enero de 2025 fueron Paraguay y Uruguay, principalmente porque uno de sus principales productos de exportación, la carne vacuna congelada, estaba sujeto a un arancel NMF del 26 por ciento. En los tres meses transcurridos desde el 20 de enero de 2025, EE. UU. ha

aumentado sus aranceles mediante una combinación de aumentos de aranceles para sectores específicos como el acero, el aluminio y los automóviles, un arancel adicional fijo del 10% para casi todos los productos procedentes de casi todos los países y aranceles específicos para Canadá, México y China.

Como resultado de todos estos cambios, el arancel promedio que enfrentaron las importaciones de ALC pasó de casi cero a 12%. Sin embargo, la mayoría de los países de ALC enfrentan aranceles promedio por debajo de ese nivel porque sus exportaciones a los EE. UU. incluyen productos que fueron excluidos de los aumentos arancelarios, como el petróleo, el cobre y la madera. Este es especialmente el caso de los países sudamericanos. El arancel promedio de México en EE. UU. se sitúa aproximadamente en 12.9% porque casi la mitad de sus exportaciones ingresan a EE. UU. libres de impuestos bajo el tratado de libre comercio T-MEC, mientras que la otra mitad (que no cumple con las reglas de origen del T-MEC) paga el 25%. Las exportaciones de la mayoría de los países centroamericanos y de la República Dominicana pagan ahora un arancel medio ligeramente superior al 10%, ya que muy pocas de sus exportaciones a Estados Unidos han quedado excluidas de las subidas arancelarias. Paraguay y Uruguay pagan ahora un 15% y un 20%, respectivamente, casi 10 puntos porcentuales por encima de sus niveles del 20 de enero. Finalmente, Venezuela paga un arancel de importación promedio de casi el 25% porque Estados Unidos impuso un arancel adicional del 25% a sus exportaciones de petróleo. Bolivia es el país con el menor nivel de arancel efectivo con EE. UU. dada la estructura de sus exportaciones que se compone mayormente de hidrocarburos, los cuáles han sido exentos de las alzas. Como resultado, el 71% de las importaciones de EE. UU. desde Bolivia permanecen exentas.

II. Importancia del comercio intrarregional y la integración en el contexto actual

Aunque la región está relativamente menos expuesta a los posibles impactos de las alzas arancelarias, es posible que haya desviaciones del comercio para evadir los aranceles impuestos por EE. UU. y China. En el caso de que las importaciones de productos primarios se desvíen fuera de estos dos países, podría resultar en una mayor demanda de estos productos desde la región, lo cual agravaría la re-primarización de la canasta exportadora. A su vez, es posible que las manufacturas de ambos países y de otros especialmente del Sudeste asiático también busquen nuevos mercados, lo cual agravaría el desbalance del comercio de la región que se caracteriza por exportar productos primarios e importar manufacturas. Por esta razón, la CEPAL recomienda fortalecer el *comercio intrarregional*, el cual solo pesa alrededor de 14% de las exportaciones totales de la región, mientras que el Asia oriental y sudoriental exporta alrededor de la mitad de sus exportaciones a su propia región y la Unión Europea, un 60%. Las exportaciones en el

comercio intrarregional se componen de manufacturas en un 48% si se excluye a México, el cual exporta mayormente hacia EE. UU. mediante el TMEC. Por ende, el contenido tecnológico y el nivel de valor agregado de estas exportaciones es más alto comparado a las exportaciones al resto del mundo. Además, el número de exportaciones hacia la región es más alto comparado con los exportados hacia China, EE. UU. y la UE en todos los países de la región excepto por México. Esto indicaría que el comercio intrarregional es más propenso a la diversificación del comercio. Por último, el número de pymes que exportan a la propia región es más alto que su participación en el comercio con el resto del mundo, lo cual promueve una mayor inclusividad.

III. El comercio de Bolivia

En promedio, Bolivia exporta alrededor de 10 mil millones de dólares anualmente, donde dominan los sectores de petróleo, minería, metales y productos derivados, los cuales agregados reflejan el 76 % del total. Un tercio de las exportaciones totales corresponde a gas natural, exportado solo a dos destinos: Brasil y Argentina. Además de una alta concentración en pocos productos y destinos, estas exportaciones contienen poco valor agregado.

Entre 2011-2024, el promedio del crecimiento del volumen de las exportaciones de Bolivia fue de sólo 0.9% con altas variaciones dado el impacto de las fluctuaciones de demanda por los hidrocarburos y la minería especialmente de sus países vecinos, los cuáles recientemente han tenido desempeños débiles. Además, la estructura de su comercio de productos primarios por importaciones de manufacturas ha resultado en un constante déficit comercial durante gran parte de este período y en términos de intercambio que fluctúan mayormente por los cambios en los precios de los hidrocarburos. En los últimos años, menores exportaciones de oro, gas natural y soja también han agravado el desempeño de las exportaciones. Este resultado contrasta con el crecimiento promedio del período 1990-2007 de 11% que coincidió con la apertura comercial de los países de la región, el acelerado crecimiento de China que impulsó su demanda por productos primarios, la cual fue interrumpida por la crisis financiera del 2008.

Las *exportaciones de servicios* han tenido un desempeño más dinámico en los últimos años, gracias a una recuperación de los viajes y en menor medida de los servicios modernos. Bolivia aún tiene pendiente beneficiarse del impulso del comercio de los servicios modernos. Para esto, se requiere contar con un directorio actualizado de proveedores de servicios comerciales en áreas clave de los servicios: ingeniería, informática, análisis de datos, estudios de idiomas, servicios profesionales, entre otros. Hay que promover el comercio electrónico, incluidas las compras públicas mediante el uso de plataformas digitales; vincular empresas locales en el desarrollo de la infraestructura digital; fortalecer el marco regulatorio

y mejorar la medición. Además, hay un conjunto de sectores en los que es necesario impulsar acciones tendientes a acelerar su inserción: dar impulso al sector turismo más allá del tradicional (intensivo en MIPYMES); al sector financiero; al sector de comunicaciones; e impulsar el desarrollo del gobierno digital.

IV. El comercio de Bolivia con el Mercosur

El MERCOSUR representa el 23% de las exportaciones totales y el 29% de las importaciones totales de Bolivia. A mediados de los 2000, el bloque representaba poco más del 50% de las exportaciones, y el 40% de las importaciones. Los aranceles bilaterales entre Bolivia y los socios del MERCOSUR, ya se encuentran ampliamente liberalizados en bienes (98% con arancel cero). Es importante explorar e identificar potencialidades sectoriales, principalmente la inserción de productos bolivianos en cadenas de valor subregionales. Algunos sectores potenciales son alimentos, bebidas, tabacos y servicios asociados a las exportaciones. Para aprovechar estas oportunidades es necesaria la adecuación de los marcos regulatorios, especialmente en normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias.

V. Los encadenamientos productivos de Bolivia

Los vínculos productivos intrarregionales se concentran en unos pocos países: Argentina, Brasil, Chile, México, Colombia. Bolivia tiene algunos vínculos mayormente con los países del Mercosur y la CAN pero está relativamente menos conectada.

El valor agregado de las exportaciones de Bolivia se dirige mayormente a América Latina (35%) y al Asia (25%). Similarmente, el contenido importado incorporado en las exportaciones (encadenamientos hacia atrás), provienen mayormente de América Latina y el Asia y en menor medida, de la Unión Europea y EE. UU., aunque el contenido total solo equivale a un 16% al igual que la mayoría de los países de la región excepto por México.

El contenido del valor agregado de las exportaciones de Bolivia proviene mayormente del sector de recursos naturales con más de la mitad. Y el contenido importado desde la propia región en las exportaciones de Bolivia provienen mayormente del Mercosur en todos los rubros excepto por los alimentos y textiles que provienen de otros países de la región.

VI. Las ventajas comparativas de las exportaciones de Bolivia

Bolivia tiene 23 productos con un índice de ventaja comparativa significativo, tienen un valor de 8528 millones de dólares y equivalieron a 95 % de las

exportaciones totales en 2018. El estaño es el producto con el más alto índice de ventaja comparativa de la canasta exportadora de Bolivia dada su relativa escasez a nivel mundial y su importancia en la aleación y cobertura de tuberías y circuitos electrónicos. En segundo lugar, se encuentran los minerales y concentrados de metales básicos con una quinta parte de las exportaciones. Entre los cereales, Bolivia tiene una alta ventaja exportando quínoa (a EEUU y Alemania entre otros). Aunque el gas natural también tiene una ventaja elevada y al mismo tiempo un gran peso entre las exportaciones, tiene solo dos destinos (Brasil y Argentina) lo que significa un alto grado de dependencia.

VII. Conclusiones y recomendaciones de política

Para dinamizar su comercio internacional, Bolivia necesita diversificar tanto sus socios comerciales como su canasta exportadora. Aunque tiene ventajas comparativas en hidrocarburos y minerales y metales básicos, deberá identificar otros productos nicho como la quínoa y el litio, donde se percibe un aumento de demanda. Sin embargo, al mismo tiempo, necesita participar más en cadenas de valor aprovechando su adhesión al Mercosur y añadir valor agregado y así diversificar su oferta exportadora.

En el sector de servicios también existen posibilidades de expandir el turismo y los servicios modernos, especialmente dentro del Mercosur, aprovechando la existencia de tecnologías que facilitan su desarrollo. Para esto se requiere mejorar la calidad del capital humano ofreciendo capacitación en áreas tecnológicas. El rol de las PYME sería clave en el desarrollo de estos sectores.

MESA TEMÁTICA 4

**Gestión de recursos naturales renovables:
agua, suelo, bosque y biodiversidad**

PONENCIA PRINCIPAL:

Breve historia del uso y explotación de los recursos naturales en Bolivia

Jordi Surkin Beneria

Resumen

Este artículo ofrece un recorrido histórico crítico sobre el uso, la explotación y la gobernanza de los recursos naturales en Bolivia, desde el periodo precolonial hasta el año 2025. A través de una lectura estructurada en cinco grandes etapas (Precolonial-Colonia, República temprana-Nacionalismo Revolucionario, Neoliberalismo, Estado Plurinacional y la coyuntura actual) se revela cómo las diferentes formas de extracción han estado asociadas a desequilibrios estructurales, pérdida de biodiversidad, conflictividad social y acumulación desigual. El autor sostiene que Bolivia ha vivido una larga trayectoria de “explotación de recursos sin límites ecológicos”, lo que ha llevado a una crisis ambiental sin precedentes marcada por deforestación, minería aurífera contaminante, debilitamiento institucional y expansión agropecuaria descontrolada. No obstante, se identifican oportunidades hacia un modelo de desarrollo sostenible basado en la biodiversidad, el respeto a los derechos de la Madre Tierra y la innovación regenerativa. El artículo finaliza con una reflexión crítica sobre la necesidad urgente de un viraje estructural en el modelo productivo boliviano para enfrentar los desafíos del siglo XXI.

Abstract

This article offers a critical historical overview of the use, exploitation, and governance of natural resources in Bolivia, from the precolonial era to the year 2025. Structured across main periods (colonial and early republican, revolutionary

nationalism, neoliberalism, the Plurinational State, and the current conjuncture) the author reveals how different extractive models have been deeply linked to structural imbalances, biodiversity loss, social conflict, and unequal accumulation. Bolivia's long-standing trajectory of "resource exploitation without ecological limits" has led to an unprecedented environmental crisis marked by deforestation, mercury-polluted gold mining, weakened institutions, and uncontrolled agricultural expansion. Nonetheless, the article highlights opportunities for a sustainable development model grounded in biodiversity, the rights of Mother Earth, and regenerative innovation. It concludes with a critical reflection on the urgent need for a structural shift in Bolivia's productive model to address the challenges of the 21st century.

Palabras clave / Keywords: Recursos naturales, Gobernanza ambiental, Historia ecológica de Bolivia, Extractivismo, Desarrollo sostenible.

Introducción

Desde la llegada de los colonizadores españoles, la historia de Bolivia ha estado dominada por la febril búsqueda de El Dorado, un lugar mítico que se creía tenía reservas ilimitadas de oro. De acuerdo con el mito, El Dorado estaba situado en lo que hoy son las tierras bajas de Bolivia y los conquistadores buscaron este lugar y su oro durante años. Así mismo, en cuanto a la producción y el auge del estaño, la plata, goma, soya, carne de vacuno o el oro, diferentes actores a lo largo de la historia boliviana han buscado explotar estos recursos, especialmente los naturales, y obtener grandes beneficios en poco tiempo. El país ha sido vaciado de recursos naturales con grandes beneficios para unos pocos, mientras que el país y su población indígena han permanecido en gran medida empobrecidos. En este documento, describo el uso de los recursos naturales, así como los contextos sociales, políticos y económicos de momentos históricos clave en Bolivia. El objetivo de este documento no es ofrecer una visión exhaustiva del uso de los recursos naturales en Bolivia, sino más bien explorar los aspectos y cambios clave.

I. Periodo precolonial

No quiero profundizar mucho con relación a la situación de uso de los recursos naturales en el periodo precolonial, pero sí creo importante resaltar algunos aspectos. La parte andina y los valles mesotérmicos fueron dominados por los incas descendientes de los actuales quechuas y aymaras. Los incas tenían una fuerte economía basada en la producción agrícola y el intercambio con otros pueblos, incluyendo pueblos indígenas de tierras bajas. Según Nathan Wachtel,

la sociedad inca se caracterizaba por la reciprocidad y redistribución, aunque de ninguna manera era una utopía porque era dominada por líderes militares y étnicos.

La región de tierras bajas, de lo que hoy es Bolivia, era el hogar de diversos pueblos indígenas incluyendo guaraníes y mojeños. Estas culturas tenían diversas formas de uso de los recursos naturales, pero todos tenían un fuerte vínculo con la naturaleza y dependían del aprovechamiento sostenible de los recursos que provee. Aquí solo quiero comentar brevemente sobre una de estas culturas, los mojeños, vivían en lo que hoy es el departamento de Beni y tenían un sistema de canalización de la planicie de inundación que permitía una extensa producción agrícola con asentamientos bastante grandes.

II. Periodo colonial y transición a la República

La realidad del periodo Colonial en Bolivia fue muy distinta en los Andes que en las tierras bajas, las cuales al no tener recursos de valor tenían poco interés para la Colonia. En el Altiplano, los colonizadores apostaron todos sus esfuerzos por explotar la riqueza de los recursos minerales del país. Durante la colonia española Potosí se convirtió en el centro de la producción minera de plata, siendo esta ciudad una de las más prósperas de la Colonia y el mundo. Sin embargo, el costo humano de la minería fue enorme porque los españoles utilizaron miles de esclavos negros e indígenas (CEDIB 2011).

Como en muchas partes de América Latina y del resto del mundo colonizado, la actividad misionera en el sudeste de Bolivia facilitó grandes cambios socioeconómicos que alteraron drásticamente la situación de pueblos indígenas, como los guaraníes, dentro de la sociedad hispano-indígena (Comaroff y Comaroff 1992; Gott 1993; Hemming 1987). Durante el siglo XVII, aunque no fue el caso de todos los pueblos indígenas de las tierras bajas, los guaraníes resistieron con éxito los esfuerzos de los jesuitas por establecer misiones dentro de su territorio, pero a mediados del siglo XVIII, los misioneros franciscanos comenzaron a entrar en la zona. Como han señalado varios autores, los misioneros fueron la vanguardia de los intereses coloniales, pero en muchos casos su papel como actores regionales fue mucho más complejo (Gott 1993; Combes y Saignes 1991). En la medida en que buscaban convertir a los guaraníes y sustituir su cultura por los valores socioculturales europeos, las actividades misioneras tuvieron un impacto extremadamente perverso, preparándolos para ser súbditos del Imperio e incorporarlos a las estructuras socioeconómicas externas. Por otro lado, en numerosas ocasiones, como también ocurrió en otras partes de América Latina (Hemming 1987), defendieron a las comunidades indígenas y las protegieron de la esclavitud (Gott 1993). Las acciones de los misioneros franciscanos deben, pues, contextualizarse en la relación, a veces contradictoria, entre los intereses religiosos, coloniales y guaraníes.

En 1825, la lucha del pueblo conduce a la declaración de Independencia de Bolivia. Desde este momento hasta finales del siglo XIX se consolida un modelo liberal burgués influenciado por el código napoleónico. En este se establecen las primeras normas sobre tierras, suelos y agua, pero con carencia de gestión de los bosques y biodiversidad.

III. Primera mitad del siglo XX (1900-1952)

Con el auge del caucho, que tuvo su apogeo entre 1880 y la década de 1910, los indígenas de tierras bajas se vieron obligados a trabajar como caucheros en los bosques tropicales del Departamento del Beni, a cientos de kilómetros al Norte (Albo 1990). Como trabajadores del caucho, estaban sometidos a la esclavitud o eran obligados a un sistema de enganche o deuda-peonaje en el que los barones del caucho adelantaban alimentos y otros suministros. Estos suministros tenían un precio excesivo y la mano de obra estaba infravalorada. Como resultado, los guaraníes y otros indígenas se vieron atrapados en un sistema en el que nunca podrían saldar sus deudas con los barones del caucho.

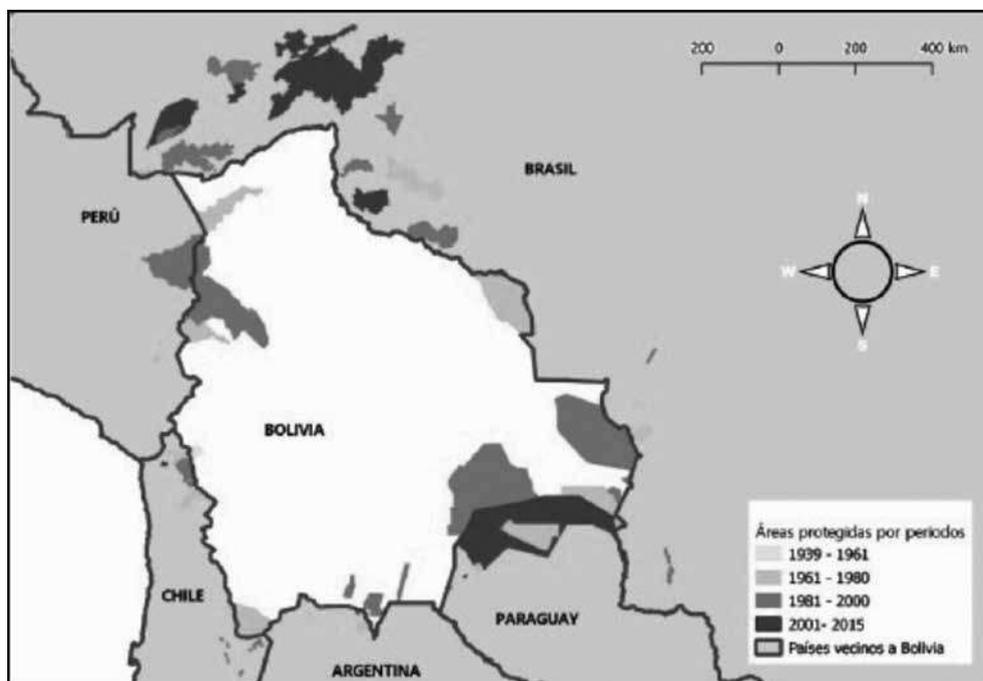
El descubrimiento de petróleo en la región del Chaco cambió las prioridades de desarrollo y, en consecuencia, provocó uno de los acontecimientos más traumáticos de la historia guaraní. La lucha por el control del petróleo entre Paraguay y Bolivia desembocó en la Guerra del Chaco (1932-1936). Los izoceño-guaraníes se vieron, en medio, ignorantes de las razones de esta. Los múltiples impactos de esta guerra incluyeron la dispersión masiva de la población izoceña, un alto número de muertos y la desintegración sociopolítica.

Después de la Guerra del Chaco, como parte de su estrategia de desarrollo nacional, el gobierno comenzó a fomentar la colonización de esta región, dotando de tierras a campesinos pobres provenientes de tierras altas como un medio de compensar a los veteranos de guerra de esta región. Con el avance de la frontera agrícola, la colonización aumentó los conflictos por la tierra e incrementó la estratificación social, encontrándose inevitablemente, los guaraníes, en el estrato social más bajo. Entre la Guerra del Chaco y principios de la década de 1950, la producción agrícola se estancó y el país se enfrentó a otra serie de dificultades políticas y sociales. La industria minera, uno de los principales motores de la economía nacional desde la época colonial, apenas había recibido inversiones desde la década de 1930 y la producción estaba disminuyendo debido a los elevados costos de producción (Klein 1982). Después de la Guerra del Chaco otro cambio importante en la explotación de recursos naturales fue la creación de YPF, en 1936 durante el Gobierno del general Toro, de esta manera en 1937 las concesiones de Standard Oil en Bolivia pasan a manos de YPF (Jubileo 2020).

Si bien la primera mitad del siglo XX se caracterizó por la explotación de recursos naturales (goma, minerales e hidrocarburos) y el aumento de conflictos

asociados a estos recursos, también es necesario resaltar un importante avance en la conservación del uso de la naturaleza y recursos naturales en este periodo. Primero en 1906 se aprobó la Ley de Aguas que estableció un sistema de control y uso en el cual el propietario de la tierra podía acceder y utilizar el agua¹. En esa época esta ley principalmente benefició a grandes propietarios, pero hasta la fecha es el marco legal que regula el uso y aprovechamiento de agua en Bolivia. En 1939, se estableció el área protegida Sajama en la frontera con Chile (ver Mapa 1). Quizás su propósito fue más bien proteger y defender el territorio boliviano de los chilenos, de todos modos, fue el primer paso hacia el establecimiento de lo que hoy es el sistema nacional de áreas protegidas (SNAP).

Mapa 1. Áreas protegidas en Bolivia por períodos (1939-2015)



Fuente: Di Marchi Moyano (2020).

IV. 1952-1985: Reforma Agraria y nacionalismo revolucionario

El contexto social y económico de estancamiento que existía en la década de 1940, así como la extrema desigualdad económica, eran insostenibles. El cambio se produjo en abril de 1952, cuando el Movimiento Nacionalista Revolucionario

1 https://sea.gob.bo/digesto/CompendioII/O/161_L_AGUAS.pdf.

(MNR), partido formado principalmente por la clase media urbana descontenta, campesinos del altiplano y mineros, con el importante apoyo de los militares, derrocó al gobierno. En la época de esta revolución, Bolivia era una nación predominantemente rural, con un 72% de la población dedicada a la agricultura y a las industrias relacionadas con la minería (Klein 1982). Como la mayoría de los países latinoamericanos, también se caracterizaba por un sistema latifundista en el que los grandes terratenientes representaban el 3,8% de la población, pero controlaban el 81,8% de la tierra (De Janvry 1981; Healy 1982). Estas grandes propiedades estaban infrautilizadas y sólo eran rentables porque los terratenientes podían explotar un sistema de peonaje por deudas o mano de obra india barata (Healy 1982). La mayoría de la población rural se ganaba la vida a duras penas en parcelas de cinco hectáreas o menos, que en total representaban el 0,2% de la tierra (Klein 1982).

En este contexto, el MNR buscó promover varios procesos y políticas que tuvieran una profunda huella en la historia del país, cuyo objetivo era transformar el uso de los recursos naturales para contribuir a formar un país más justo y equitativo, con un enfoque en la minería y distribución de la tierra. Bajo este panorama, en 1953 se implementó la Reforma Agraria con el propósito de romper la concentración de tenencia de tierra en las manos de pocos. Otro cambio impulsado por el MNR fue el ingreso a Bolivia de la Gulf Oil, compañía que estuvo a cargo de la explotación de hidrocarburos sin producir muchos resultados positivos para el país. Las políticas y acciones del MNR también transformaron la producción minera, a través de la nacionalización de este sector y el establecimiento de COMIBOL a cuyas manos pasó la responsabilidad de liderar este sector.

Sin embargo, la Reforma Agraria apenas modificó las estructuras de tenencia de la tierra en tierras bajas, debido a la dinámica de la política boliviana y a otros muchos factores. Por un lado, estas reformas hicieron poco por acabar con el poder de las élites locales, regionales y nacionales (Healy 1982). Por el contrario, las élites rurales se encontraban entre los miembros más poderosos de partidos políticos como el MNR, esto ocurrió a lo largo del siglo XX (Bojanic 1988; Healy 1983; Pifarre 1989). Del mismo modo, los grandes terratenientes repartieron sus propiedades entre varios miembros de la familia y falsificaron la información sobre el tamaño de sus propiedades para evitar la redistribución. Así mismo, distribuyeron 2.000 hectáreas entre sus peones y trabajadores, el máximo exigido por la reforma, pero siguieron conservando, para sí, miles de hectáreas de sus mejores tierras (Bojanic 1988). Incluso cuando los campesinos recibían tierras a través de la redistribución, eran menos de las necesarias para sobrevivir, en consecuencia, acabaron pasando penurias económicas y volvieron a trabajar en la hacienda. En las tierras bajas, a largo plazo, todos estos factores permitieron a los grandes terratenientes volver a consolidar el control de la tierra.

Las políticas de desarrollo posrevolucionarias aplicadas por el MNR tuvieron un impacto mucho mayor en las tierras bajas que la Reforma Agraria. Bolivia había

sido una nación dependiente de las importaciones agrícolas porque era incapaz de satisfacer las necesidades de una población urbana en crecimiento y, tras la Reforma Agraria, las importaciones aumentaron porque los niveles de producción cayeron (Klein 1982). Para hacer frente a la dependencia nacional de las importaciones mineras y agrícolas, el gobierno comenzó a aplicar un triple enfoque, centrado en la promoción de la exploración de petróleo y gas, la transformación de las tierras bajas, en particular la región de Santa Cruz, en una zona de producción agrícola intensiva, y la colonización de las tierras bajas tropicales. Esencialmente, las políticas de desarrollo del MNR reproducían las recomendaciones de la misión Bohan de EEUU que visitó Bolivia en 1948 (Fernández 1971). Tal vez como resultado de ello, en 1953, el Gobierno estadounidense presionó a Bolivia para que aceptara una ayuda económica de cinco millones de dólares (Klein 1982).

La idea era que Santa Cruz, considerada hasta entonces una zona económicamente atrasada, se convirtiera en un polo de desarrollo porque estaba menos afectada por la distribución de la tierra, carecía de la militancia campesina del altiplano y tenía algunas de las mejores tierras agrícolas del país, así como una baja densidad de población (Gill 1987). Este enfoque basado en polos de crecimiento fue común en la cuenca del Amazonas y en otros países en desarrollo durante la década de 1950. Este tipo de desarrollo económico se centraba en los vínculos entre la ubicación y las causas socioculturales del atraso o subdesarrollo (Hirschmann 1958; Robinson 1969). Desde esta perspectiva, el subdesarrollo podía remediarse mediante la aplicación de conocimientos técnicos y de gestión o herramientas de planificación del desarrollo (Escobar 1994; Ferguson 1994). Si se aplicaba la planificación adecuada, a medida que un polo de crecimiento creciera, arrastraría a otras regiones o a la nación. En consecuencia, en aquella época los polos de crecimiento se consideraban un medio eficaz para generar crecimiento económico nacional (Hirschmann 1958; Robinson 1969).

En Bolivia, el objetivo era aumentar la producción para reducir las importaciones de azúcar, algodón y leche (Bojanic 1988). Hasta ese momento, las tierras bajas habían estado muy desconectadas del resto de Bolivia. Por lo tanto, la conversión de esta región en un polo de desarrollo requirió la construcción de rutas de transporte (como la carretera Santa Cruz-Cochabamba terminada en 1954, que finalmente unió la región con los centros urbanos del altiplano. La conclusión de esta carretera también permitió al MNR cumplir con otro de sus objetivos de desarrollo, que era llenar un área vista como despoblada a través de programas de colonización. Por ejemplo, a partir de 1954 se establecieron colonias de menonitas, rusos, europeos del este y japoneses (Arze 1955). Estos colonizadores extranjeros se consideraban un medio para garantizar la modernización de la agricultura de las tierras bajas. A través de los programas de colonización dirigida, el gobierno llevó a los campesinos de las tierras altas (collas) a las tierras bajas para garantizar la disponibilidad de mano de obra para el sector agrícola en expansión (Healy 1982). Para el gobierno, la colonización también sirvió como válvula de escape

para desplazar a la gente de las tierras altas, donde había hacinamiento y mucha tensión social (Arze 1955).

A principios de la década de 1960, las políticas de desarrollo siguieron haciendo hincapié en la expansión de la producción agrícola, así como de la minería y el petróleo. Siguiendo con el patrón económico histórico de Bolivia, entre 1960 y 1964 la inversión gubernamental en agricultura fue de sólo el 3,65% del gasto público fijo total, mientras que la minería y el petróleo representaron el 50% (Wennergren 1975). Tales políticas de desarrollo hicieron poco por aliviar la crisis económica del país o la creciente conflictividad social entre la población de las tierras altas, especialmente en el sector minero.

Entre 1964 y 1972 el crecimiento económico fue impulsado por la producción de petróleo, que durante este periodo pasó del 0,6% al 17,6% de las exportaciones (Klein 1982). En conjunto, entre 1960-1962 y 1970-1972, la minería creció a un ritmo anual del 6,6% y la industria petrolera del 12,4%. La agricultura de las tierras bajas también experimentó un auge durante este periodo, con un crecimiento anual del 1,9%, muy superior al 0,1% que había experimentado en la década anterior. El principal motor de este auge fue la producción de algodón, que entre 1963-1965 y 1970-1972 aumentó casi un 640%, creando un fuerte efecto de atracción para la migración, dado que el algodón exigía cantidades de mano de obra aún mayores que la caña de azúcar (Wennergren 1975).

A la muerte de Barrientos en 1969, el país entró en un periodo de inestabilidad política de tres años. La estabilidad se restableció con el golpe de Estado del general Hugo Banzer en agosto de 1971 (Klein 1982). Banzer fue el primer líder posrevolucionario que dependió totalmente del apoyo político de las élites agrícolas de las tierras bajas, hecho que se reflejó en las políticas de desarrollo que aplicó durante su mandato (1971-78). En particular, la agricultura de las tierras bajas se benefició de un mayor crecimiento impulsado por las exportaciones y de la continua internacionalización de la economía. Las políticas proempresariales de Banzer incluían: *congelación salarial y libre flotación de precios, devaluación del peso y leyes de inversión extranjera indulgentes*. Esto condujo a un aumento masivo de la inversión extranjera y a una triplicación de la ayuda económica de EE. UU. con respecto a periodos anteriores. La mayor parte de esta inversión y ayuda se dirigió a los sectores de la agricultura y los hidrocarburos en las tierras bajas, lo que sirvió para consolidar el poder de las élites regionales. Una de las principales características de este periodo, que duró hasta 1978, fue la creciente deuda externa utilizada principalmente para mantener un sistema de clientelismo laboral dentro de las empresas estatales y subvencionar la agricultura (Queiser Morales 1992).

Bajo el mandato de Banzer, en las tierras bajas se produjo una expansión masiva de la frontera agrícola por numerosas razones, entre ellas: condiciones de inflación creciente y crédito fácil, agotamiento de las tierras agrícolas en las cercanías de Santa Cruz, y concesiones de tierras por parte del gobierno en regiones fronterizas anteriormente no cultivadas. La devaluación del peso en 1972

había provocado una inflación combinada con un crédito barato que fomentó la compra de tierras fronterizas en un frenesí especulativo. Se obtuvieron enormes beneficios deforestando tierras fronterizas compradas con créditos del gobierno y revendiéndolas en el futuro sin darles nunca un uso productivo. Esta especulación también fue especialmente rentable porque la mayor parte del crédito nunca se devolvió. Además, el gobierno concedió concesiones de tierras en zonas anteriormente ocupadas por campesinos. Ante esta situación, los campesinos y colonos se adentraron cada vez más en los bosques para desbrozar parcelas con las que subsistir (Gill 1987). En conjunto, estos procesos provocaron un aumento de la deforestación y la degradación medioambiental en las tierras bajas, aunque el alcance de la deforestación no era nada comparado con lo que sería a principios de la década de 1990.

V. 1985-2005: Neoliberalismo y mercados

En 1985, la democracia resurgió por fin en Bolivia con la celebración de elecciones democráticas que llevaron a Paz Estenssoro a la presidencia. Sin embargo, la euforia de la democracia duró poco, ya que Paz Estenssoro y Paz Zamora, que le sucedió (1989), tuvieron que enfrentarse a la realidad nacional e internacional de la asombrosa crisis económica que les había tocado vivir. En un esfuerzo por hacer frente a esta crisis, Paz Estenssoro y Paz Zamora instituyeron una serie de políticas de ajuste estructural (PAE) patrocinadas por el FMI, que en Bolivia se conocieron como la Nueva Política Económica (NEP), la primera vez que se aplicaban políticas tan estrictas en América Latina. La NEP consistía principalmente en la congelación de salarios, la reducción del gasto público en servicios sociales y un crecimiento económico orientado a la exportación (Queiser Morales 1992).

En términos ambientales, los costos del ajuste estructural, aunque no han sido suficientemente documentados hasta el momento, parecen haber sido muy altos porque el aumento de las exportaciones dependía de la explotación de recursos naturales como el gas, el petróleo y la madera, así como de una mayor expansión de la frontera agrícola de las tierras bajas (Kaimowitz *et al.* 1999; Pacheco y Kaimowitz 1998). La mayor parte de esta actividad económica orientada a la exportación se concentró en la región de Santa Cruz que, a partir de la década de 1980, se convirtió en el motor económico de la nación. Como resultado, desde finales de la década de 1980 hasta principios de la de 1990, la tala de bosques en la región de Santa Cruz aumentó de menos de 20.000 a 100.000 hectáreas al año (Hecht, de próxima publicación).

Los cultivos industriales orientados a la exportación, como la soya y el maíz, representaron el 78% de esta deforestación (Pacheco y Kaimowitz 1998). La superficie dedicada a la producción de soya, casi exclusivamente localizada en el Departamento de Santa Cruz, se expandió de 69.000 hectáreas en 1985 a 209.000

en 1993 y, para el mismo período, la producción de gasolina pasó de 463,1 a 508,1 mil m³ (CEPAL 1999). Como veremos más adelante, tras la privatización del sector de hidrocarburos en 1994, la producción de gas licuado también ha experimentado un auge. Dado que muchos de los recursos naturales a explotar y gran parte de las tierras más fértiles de Santa Cruz y la cuenca amazónica estaban ocupadas o controladas por pueblos indígenas, el crecimiento impulsado por las exportaciones y promovido por los PAE provocó un creciente conflicto por la tierra y los recursos naturales (Hecht, de próxima publicación). En general, los PAE exacerbaron aún más los procesos que, a finales de la década de 1980, habían provocado grandes pérdidas en la lucha por la tierra y los recursos naturales de los que dependían los pueblos indígenas agravando el empobrecimiento. Las duras realidades sociales impuestas por los PAE se agudizaron aún más con la crisis económica de finales de la década de 1990. En gran medida porque la tierra no podía utilizarse como garantía, las fuentes de crédito para los campesinos y los agricultores indígenas eran extremadamente escasas o simplemente no estaban disponibles. La frontera de la soya suponía una amenaza cada vez mayor para los bosques y los recursos naturales de los pueblos indígenas.

Para pueblos indígenas, como los guaraníes y los campesinos de la década de 1990, fue un periodo de deterioro de las condiciones socioeconómicas y medioambientales, así como de intensificación de las luchas por la tierra. Sin embargo, la creciente atención nacional e internacional prestada a los derechos indígenas, uno de cuyos factores más importantes fue el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo adoptado en 1989, también alimentó y apoyó en parte esta movilización. También hay que recordar que en 1992 se celebró en Río la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que situó de lleno la conservación del medio ambiente y los pueblos indígenas en las agendas de las ONG y los donantes para el desarrollo (J. Fisher 1993; Nogueira y Surkin 1993). De este gran encuentro internacional surgió un mayor interés por el medio ambiente y los pueblos indígenas. Las tierras bajas de Bolivia, con numerosos grupos étnicos que ya habían sacado a la luz su difícil situación y una biodiversidad de importancia mundial, estaban maduras para formar parte de esta nueva agenda internacional de desarrollo.

Debido a la atención internacional a la temática, la primera mitad de los años 90 también fue marcada por la aprobación de dos leyes que definirían el manejo y conservación de bosques por décadas. En 1992, se aprueba la Ley de Medio Ambiente, este fue el primer marco legal ambiental integral en Bolivia; luego en 1996 se aprueba la Ley Forestal que introdujo el manejo forestal sostenible, es decir, la participación de comunidades. Al mismo tiempo, durante este periodo se establecen dos de las áreas protegidas más grandes e importantes del país, Madidi en la Amazonia (1996) y el parque Kaa Iya en el Chaco (1992).

Todo este movimiento propició una marcha masiva de los pueblos indígenas de toda la región de tierras bajas hacia la ciudad de La Paz que tuvo lugar

en 1990. Esta marcha, fue organizada principalmente por pueblos indígenas del departamento del Beni, también contó con la participación de guaraníes y otros grupos indígenas de la región (Albo 1996; Arellano y Arambiza 1999; Lehm 1993; Robles 1991). Después de esta marcha, las demandas de territorio empezaron a ser atendidas, cuando el presidente Paz Zamora firmó decretos que proporcionaban a once grupos étnicos 2,9 millones de hectáreas de tierra (Arellano y Arambiza 1999).

Sin embargo, los guaraníes y otros de los aproximadamente 35 pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia no se beneficiaron de estos decretos. Además, pese a los decretos firmados por Paz Zamora, poco se hizo para reconocer legalmente dicho territorio, en consecuencia, en 1996 tuvo lugar otra marcha (Albo 1996; Arellano y Arambiza 1999). Esta marcha estuvo encabezada por grupos indígenas del departamento de Santa Cruz, incluidos guaraníes, pero también incorporó a otros grupos de las tierras bajas. Los marchistas nuevamente se dirigieron a La Paz a pie, pero nunca llegaron a la capital porque, como veremos en la siguiente sección, el gobierno aceptó incorporar el reconocimiento de los territorios indígenas en la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (LINRA). Para los pueblos indígenas de tierras bajas, tanto estas marchas como el proceso de movilización en que se implicaron fueron inéditos, sobre todo porque hasta finales de los años ochenta y principios de los noventa no contaban con organizaciones políticas formales.

Dada la creciente movilización de los pueblos indígenas de las tierras bajas y los altos niveles de descontento entre los sectores campesinos que sufrían los efectos del ajuste, era necesario un cambio en las políticas sociales bolivianas. Dicho cambio comenzó en 1994, cuando el Gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada inició un amplio conjunto de reformas políticas que formaban parte de lo que se denominó el Plan de Todos (PDT). Entre otras cosas, el PDT incluía: la reescritura de la Constitución Nacional, la descentralización y la Reforma Agraria. En varios aspectos importantes, estas políticas reflejaban respuestas positivas a las demandas territoriales y culturales de los pueblos indígenas de las tierras bajas.

El PDT fue promocionado por su reconocimiento histórico de las identidades, lenguas, derechos y culturas indígenas, así como por una profunda reestructuración de la gobernanza y la democracia nacionales. Uno de los primeros pasos fue reescribir la Constitución Política (1994) e introducir un nuevo artículo (171) en el que se reconocían y protegían los derechos culturales, sociales y económicos de los pueblos indígenas (Jost *et al.* 1998). En esta Nueva Constitución, Bolivia fue declarada nación pluriétnica (Gustafson 2002; Postero 1998). Las reformas educativas (Ley de Reforma Educativa 1994) introdujeron currículos bilingües y multiculturales adaptados a las regiones culturales y lingüísticas (Gustafson 2002). En 1994, por primera vez en la historia, el gobierno creó una Secretaría de Asuntos Étnicos (SAE), como una señal más del énfasis que se estaba dando a los pueblos indígenas y a sus demandas. La democratización de un Estado centralizado, hasta entonces muy burocrático y controlado por una élite blanca criolla, se puso en

marcha mediante la aplicación de dos leyes: Ley de Participación Popular (LPP) promulgada en 1994 y Ley de Descentralización Administrativa de 1995 (LDA) (Urenda Diaz 1998). La LDA desconcentró ciertas funciones administrativas en los gobiernos departamentales (estatales) encabezados por un prefecto nombrado por el Gobierno central. En cambio, la LPP inició una devolución de competencias a los Gobiernos locales, que carecían de ellas antes de esta ley.

La LPP transfirió el control del desarrollo, los servicios sociales (sanidad y educación), la inversión y el mantenimiento de infraestructuras a los municipios locales, que antes de la descentralización apenas tenían acceso a fondos públicos, disponían de escaso poder administrativo y autonomía (Schalkwijk 2001). Junto con estas nuevas responsabilidades, a través de un sistema de reparto de ingresos per cápita, el 20% del presupuesto nacional se distribuyó a los municipios (Blackburn 2000; Kohl 1998; MDH-SNPP 1996). Un punto importante a tener en cuenta es que, aunque la LPP reestructuró la gobernanza en Bolivia, dejó el control y la gestión de los recursos naturales (base de gran parte de la economía del país) en manos del Gobierno central o de otras instituciones no locales. Los derechos sobre el subsuelo siguieron perteneciendo al Gobierno central y las concesiones forestales acabaron en manos de una recién creada Superintendencia Forestal (Pacheco y Kaimowitz 1998; Roper 1999; Tecklin 1997). Por este motivo, los municipios tienen como principales prioridades de inversión el gasto social y las infraestructuras, y se ha prestado poca atención al medio ambiente y los recursos naturales.

A la descentralización siguió la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (LINRA), aplicada en 1996. Entre otras cosas, la LINRA pretendía reestructurar los derechos de propiedad privada y crear un mercado de tierras operativo. Antes de esta ley, la tenencia de la tierra en Bolivia era un caos masivo en el que empresas, particulares y comunidades campesinas o indígenas tenían, a menudo, derechos superpuestos, así como reclamaciones legales y fraudulentas sobre el mismo terreno (Hecht, de próxima publicación). Para el sector privado, uno de los cambios positivos introducidos por el LINRA fue la creación de un mercado de tierras en el que se podían comprar y vender libremente o utilizar como garantía.

A diferencia de la Reforma Agraria posrevolucionaria (1954), la LINRA afectó negativamente a los pequeños agricultores y campesinos y se consideró beneficiosa sobre todo para los pueblos indígenas de las tierras bajas. El sistema de tenencia de la tierra implantado en 1954 había protegido los derechos de propiedad de los pequeños agricultores y las comunidades campesinas (Hecht, de próxima publicación). Estas protecciones fueron eliminadas por la LINRA, que también reconoció los derechos territoriales de los indígenas de las tierras bajas que no habían sido reconocidos en las reformas agrarias anteriores (Healy 1983). La LINRA reconoció los derechos territoriales de las tierras bajas exigiendo el establecimiento de numerosas Tierras Comunitarias de Origen (TCO) (Lema *et al.* 2001; Pacheco

y Kaimowitz 1998). Como resultado, los pueblos indígenas de las tierras bajas, incluidos los izoceño-guaraníes, recibieron derechos legales sobre millones de hectáreas de tierra. Las reclamaciones de estas TCO se hicieron en zonas en las que los pueblos indígenas vivían, cultivaban y utilizaban recursos naturales o sobre las que tenían una reclamación histórica y cultural (Roper 1999).

La expansión económica de Santa Cruz continuó después del PDT. A lo largo de la década de 1990, la región se convirtió cada vez más en el centro económico de la nación, representando la mayor parte del crecimiento económico. En 2000, la región representaba el 32% del PIB, siendo sus aportaciones más importantes a los sectores del petróleo y el gas (42,1%); la agricultura, la silvicultura y la ganadería (41,7%) (El Deber 2001). El crecimiento de la agricultura se ha debido a la explosión de cultivos de exportación productivos y rentables, especialmente la soya, pero también otros cultivos no tradicionales como el girasol, el trigo y el sorgo (Kaimowitz *et al.* 1999). Entre 1985 y 1998, la superficie de producción de soya aumentó casi un 1000% (de 61.000 a 581.000 hectáreas) y las toneladas producidas pasaron de 83.000 a 1.071.000 (CEPAL 1999). Gran parte de esta producción agrícola es producción industrial de alta tecnología e intensiva en capital (Kaimowitz *et al.* 1999). En parte, esto se evidencia en un aumento del consumo total de fertilizantes de 5.800.000 (1985) a 12.639.000 toneladas (1997) y del número de tractores de 4.750 (1985) a 5.700 (1997) (CEPAL 1999).

Al final de este periodo y principios del siglo XXI, la privatización neoliberal de los recursos naturales provocó una crecida en los conflictos vinculados a este tema. En el año 2000 Cochabamba vivió la denominada Guerra del Agua donde la población se opuso a la privatización del agua y la consecuente alza de tarifas en un 100 a 300%². Las protestas lograron frenar la privatización y alza de tarifas. En 2003 el país vivió la Guerra del Gas, donde la población se opuso a la venta de gas a Chile, especialmente cuando no se garantizaba la disponibilidad y distribución del recurso para la población boliviana. Estas movilizaciones fueron fuertemente reprimidas por el Gobierno de Sánchez de Lozada causando cientos de muertes, sin embargo, como consecuencia fue derrocarlo.

VI. Siglo XXI (2006-2025): Hitos del Estado Plurinacional

Este periodo inicia con la elección de Evo Morales como presidente, quien lidera un proceso de cambio transformacional en la política boliviana que, en realidad, ha conducido a un aumento en los conflictos socioambientales y una acelerada pérdida de biodiversidad. Mediante un proceso participativo, pero fuertemente influenciado por el partido de Evo Morales, en 2009 se logra la aprobación de

2 <https://www.correodelalba.org/2022/02/23/bolivia-febrero-2000-la-guerra-del-agua/>.

una Nueva Constitución Política del Estado cuyo propósito, entre otros, fue reconocer el carácter plurinacional y cultural del país. En 2010, el país toma un paso histórico reconociendo los derechos de la madre naturaleza a través de la Ley de la Madre Tierra que establece que los recursos naturales y la biodiversidad son bienes comunes. Dos años más tarde se aprueba la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien que introduce principios para una gestión ecosistémica que beneficia a los pueblos.

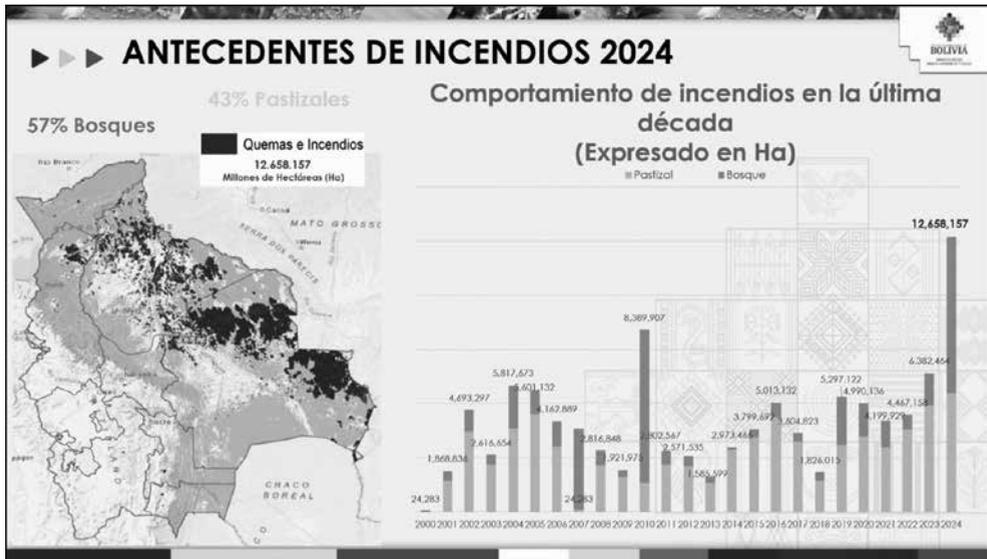
Aunque a nivel nacional e internacional el Gobierno de Evo Morales y posteriormente del presidente Arce, se han querido posicionar como defensores de la Madre Tierra y la naturaleza, en la práctica la realidad ha sido otra con un acelerado crecimiento de la explotación de los recursos naturales y expansión de la frontera agropecuaria. En tierras bajas se ha visto una expansión enorme de la producción de oro, incluso dentro de áreas protegidas, generando fuertes impactos en ríos y bosques, pero también en la salud humana debido al uso masivo de mercurio. Como consecuencia, muchos de los ríos amazónicos, si no todos, están altamente contaminados con mercurio.

Los gobiernos del Movimiento al Socialismo (MAS) han impulsado una acelerada expansión de, principalmente, dos procesos. Por un lado, el MAS se presenta como un partido del pueblo, todos sus gobiernos han tenido una relación cercana, aunque conflictiva, con los grandes barones del agronegocio, logrando así impulsar un crecimiento de la producción agropecuaria y particularmente de *commodities* para exportación, como la carne y soya. Por otro lado, para atender las necesidades de sectores afines y fortalecer su apoyo político en municipios rurales de tierras bajas, los gobiernos del MAS han impulsado la colonización por parte de sectores campesinos e interculturales. Como consecuencia de la combinación de ambos procesos desde 2016 Bolivia ha visto una escalada histórica en los niveles de deforestación y se ha convertido en el país con la tercera mayor pérdida de bosque y mayor nivel de deforestación per cápita en el mundo. Otra consecuencia de la expansión de la frontera agropecuaria ha sido un crecimiento en las presiones sobre los territorios indígenas y conflictos entre indígenas y campesinos.

La gestión sostenible y la conservación de la biodiversidad también han visto un fuerte debilitamiento durante este periodo. Se ha reducido el financiamiento para el sistema nacional de áreas protegidas debilitando su capacidad de cumplir sus funciones. La participación social en la gestión de áreas protegidas ha disminuido o prácticamente desaparecido como consecuencia de políticas y acciones que han debilitado las organizaciones indígenas de tierras bajas. Adicionalmente se ha visto un debilitamiento paulatino, pero significativo, en la capacidad de instancias de los gobiernos nacional y subnacionales de lograr una gestión sostenible de los recursos naturales.

factores contribuyen a que en la actualidad los niveles de deforestación sean muy altos (ver Mapa 2) y que en 2024 se alcanzó un nivel récord de área afectada por incendios forestales, con más de 12 millones de hectáreas según el Ministerio de Medio Ambiente y Agua (ver Mapa 3). En 2024, los incendios tuvieron un impacto negativo importante en muchos territorios indígenas como la TIOC Monteverde. Por otro lado, debido a la continua expansión de la frontera agrícola y la falta de oportunidades económicas es cada vez más frecuente que los pueblos indígenas alquilan sus territorios a productores agrícolas por sumas muy bajas o para que después de unos años se les devuelva tierras agrícolas muy degradadas y pobres.

Mapa 3. Comportamiento de incendios (2000-2024)



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Agua (2024).

Una de las razones de la crisis es que la presencia del Estado es muy débil y muchas de sus instituciones, como el Ministerio de Medio Ambiente y Agua o el Servicio Nacional de Áreas Protegidas están sumamente debilitados y plagados de corrupción. En las áreas protegidas el número de guardaparques se ha reducido significativamente y es común que no se cuente con presupuesto suficiente para gasolina y otros ítems básicos para la gestión y fiscalización del área. Los gobiernos subnacionales (gubernaciones y municipios) han visto una reducción drástica en sus presupuestos imposibilitando su capacidad de cumplir con la fiscalización y otras competencias. En este contexto no nos debe sorprender que existe muy poca capacidad de fiscalizar y frenar los incendios, la deforestación y el tráfico de tierras. Seguimos en un país en busca de El Dorado con una pérdida acelerada de recursos naturales y biodiversidad.

VIII. Desafíos y escenarios de oportunidad hacia el 2050

En momentos de cambios políticos globales y una severa crisis económica, además de un proceso eleccionario es difícil imaginar el futuro y menos aún un futuro de oportunidad alineado con los límites ecológicos. Por un lado, inmersos en varios tipos de crisis aún nos encontramos con distintas oportunidades que pueden conducir hacia un futuro diferente. Bolivia todavía alberga una enorme biodiversidad con cerca de 95% de nuestra Amazonía intacta. En la banca y el sector agropecuario hay señales de un creciente interés en girar hacia una producción más sostenible. En septiembre de 2024 la Mesa Boliviana de Carne Sostenible votó a favor de la posición de la mesa global sobre deforestación y conversión que, entre otras cosas, indica que para producir ya no es necesario deforestar y convertir. Es debido a la crisis del dólar, que los agroquímicos se han encarecido aumentando el interés del sector agropecuario en el uso de bioinsumos que mejoran la fertilidad de los suelos, capturan carbono y tienen muchos otros beneficios. La mesa de soya sostenible está en proceso de elaborar un protocolo de sostenibilidad. La SAFI Capital+, uno de los mayores inversionistas en el sector agropecuario, ha desarrollado y hecho público un compromiso de eliminar la deforestación y conversión de sus cadenas de valor y otras instituciones financieras están yendo en esta dirección también.

Sin embargo, hoy les quiero proponer que este imaginario es tanto posible como necesario. Bolivia difícilmente podrá competir con países vecinos como Brasil y Paraguay en la producción agropecuaria mecanizada y la historia de explotación de recursos primarios ha dejado poca riqueza o equidad y una gran devastación de nuestros bosques, ríos, cerros y otros. Por otro lado, una de las mayores ventajas competitivas que tiene nuestro país es la naturaleza, el medio ambiente y la belleza que nos rodea. Pensar en un desarrollo sostenible es una oportunidad para aprovechar, en el mejor de los sentidos, esta ventaja y conducir el país hacia un futuro más equitativo y verde. En el sector privado podemos ver las empresas nacionales líderes que ya entienden y valoran la sostenibilidad, como es el caso de Capital+ Safi, Mamut o Quantum.

Plantear un desarrollo nacional que respete los límites ecológicos es justo y necesario para que futuras generaciones consigan, el denominado, Vivir Bien. Además, para que los jóvenes de hoy puedan disfrutar de la belleza natural que tiene todavía nuestro país, tener oportunidades económicas sostenibles, tanto ambiental como económicamente, respeto por los derechos de la Madre Tierra que están plasmados en nuestra constitución y otras leyes, y contar con aire y agua más limpios, permitiendo mejores condiciones de salud entre otros. No olvidemos que el COVID nos enseñó que si la naturaleza está sana los seres humanos también tendremos mejores condiciones de salud. Este tipo de desarrollo tendría sentido económico porque se estima que solo los recursos naturales en áreas protegidas y territorios indígenas-origenarios tienen un valor estimado de \$29 mil millones

(Andersen *et al.* 2024) que es el equivalente al 64% del PIB nacional en 2023⁴. Esta visión de desarrollo implica un giro radical en cómo nuestro país produce y consume, así como en la innovación, por ejemplo, se tendría que aumentar la producción agropecuaria regenerativa o libre de deforestación y conversión, incorporando un uso y manejo más sostenible de los suelos. Junto a esto se necesitaría una mayor conciencia ciudadana sobre la necesidad de consumir productos alimenticios con menos impacto ambiental. Dicho modelo requeriría incentivar la innovación para mejorar la sostenibilidad del desarrollo del país y hacernos más competitivos. Se tendría que fortalecer el rol de los pueblos indígenas, que histórica y actualmente han sido claves en la conservación y manejo sostenible de la naturaleza; así como de los jóvenes que carecen de oportunidades económicas, pero son el sector que más se preocupa por el cambio climático y medio ambiente. Este modelo permitiría aprovechar oportunidades de mercado como la creciente demanda de productos libres de deforestación y con menor impacto ambiental.

Finalmente, este modelo de desarrollo sostenible tendría que ir acompañado de políticas alineadas que potencien una transición energética hacia el mayor uso de energías renovables. Además de la compensación por servicios ambientales, incluyendo mercados de carbono que beneficien a los actores responsables de la gestión sostenible y conservación de los recursos naturales, también, la biodiversidad y el cumplimiento de los compromisos internacionales que ha asumido el país, por ejemplo, en el marco de la convención de biodiversidad, clima y otros.

Referencias

- Arze, W. G. (1955). *Plan inmediato de la política económica del gobierno de la Revolución Nacional*. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto/Departamento de Prensa y Publicaciones.
- Beneria-Surkin, J. (2003). *Power, Conservation, and Indigenous Livelihood: Guarani Strategies for Conquering Political Space in Decentralization in Izozog, Bolivia* [Tesis doctoral, University of California-Los Angeles].
- Blackburn, J. (2000). *Popular Participation in a Prebendal Society: An Actor-Oriented Analysis of Participatory Municipal Planning in Sucre, Bolivia* [Tesis doctoral, University of Sussex]. Institute for Development Studies.
- Bojanic, A. (1988). *Tenencia y uso de la tierra en Santa Cruz: Evaluación de la estructura agraria en el área integrada de Santa Cruz*. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario.
- Centro de Documentación Bolivia (CEDIB). (2011). *Breve historia de la minería en Bolivia*. Petropress. <https://cedib.org/wp-content/uploads/2012/03/Breve-historia-de-la-mineria-en-Bolivia-II.pdf>.

4 es.tradingeconomics.com/bolivia/gdp.

- Comaroff, J., & Comaroff, J. (Eds.). (1993). *Modernity and Its Malcontents: Ritual Power in Postcolonial Africa*. University of Chicago Press.
- Combes, I., & Saignes, T. (1991). *Alteregeo: Naissance de l'identité chiriguano*. Cahiers de l'Homme/EHESS.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (1999). *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*. United Nations.
- De Janvry, A. (1981). *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Johns Hopkins University Press.
- De Marchi Moyano, B. (2020). Áreas protegidas y fronteras internacionales de Bolivia en perspectiva histórica. *Revista Ciencia y Cultura*, 24(44), 217-246.
- Fernández, G. C. (1979). *El proceso histórico de la planificación en Bolivia, 1928-1978*. Ediciones CIS.
- Fundación Jubileo. (2012). *Las tres nacionalizaciones de hidrocarburos en Bolivia*.
- Gill, L. (1987). *Peasants, Entrepreneurs, and Social Change: Frontier Development in Lowland Bolivia*. Westview Press.
- Gott, R. (1993). *Land Without Evil: Utopian Journeys Across the South American Watershed*. Verso.
- Healy, K. (1983). *Caciques y patronos: Una experiencia de desarrollo rural en el sud de Bolivia*. Ediciones El Buitre.
- Hecht, S. (en prensa). When Solutions Become Drivers: The Dynamics of Deforestation in Bolivia. *Development and Change*.
- Hemming, J. (1987). *Amazon Frontier: The Defeat of the Brazilian Indians*. MacMillan London Limited.
- Hirschman, A. O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press.
- Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE). (2024). *Cifras del comercio exterior boliviano 2023* (Boletín Cifras, N° 1.215).
- Kaimowitz, D., Thiele, G., & Pacheco, P. (1999). The effects of structural adjustment on deforestation and forest degradation in lowland Bolivia. *World Development*, 27(3), 505-520.
- Klein, H. (1982). *Bolivia: The Evolution of a Multi-Ethnic Society*. Oxford University Press.
- Kohl, B. (2000, 16-18 de marzo). *Restructuring Citizenship in Bolivia at the End of the Twentieth Century: El Plan de Todos* [Ponencia]. Annual Meeting of the Latin American Studies Association, Miami, FL, Estados Unidos.
- Lema, A. M., Caballero, G., Ibarguen, R., & Ayreyu, H. (2001). *De la huella al impacto: La participación popular en municipios con población indígena*. Programa de Investigación Estratégica en Bolivia.
- Ministerio de Desarrollo Humano/Secretaría Nacional de Participación Popular (MDH-SNPP). (1996). *Bolivia: La participación popular en cifras: Resultados y proyecciones para analizar un proceso de cambio*.
- Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMYA). (2025). *Avance en cambio climático*. Foro de acción climática, Pacto Global, Santa Cruz, Bolivia.

- Pifarré, F. (1989). *Los guaraní-chiriguano: Historia de un pueblo*. CIPCA.
- Queiser Morales, W. (1992). *Bolivia: Land of Struggle*. Westview Press.
- Roper, J. M. (1999). *The Political Ecology of Indigenous Self-Development in the Territorio Indígena Multiétnico* [Tesis doctoral no publicada]. University of Pittsburgh.
- Schalkwijk, A. (2001, 30-31 de agosto). *Is Government Open to Participation of the Poor? Popular Participation in Urban Bolivia* [Ponencia]. Space and Place in Development Geography Conference, University of Utrecht, Utrecht, Países Bajos.
- Tecklin, D. (1997). *The Mahogany Frontier: Timber Extraction and Regulatory Projects in the Bolivian Amazon* [Tesis de maestría, University of California-Berkeley].

COMENTARISTA 1:
**Bolivia, 200 años sin ambiente
en la fórmula del desarrollo**

María Jenny Gruenberger Pérez

Resumen

Este artículo examina críticamente la historia ambiental de Bolivia desde su fundación republicana hasta el presente, mostrando cómo la lógica extractiva ha estructurado los modelos de desarrollo sin incorporar límites ecológicos ni sostenibilidad. La autora recorre seis momentos históricos marcados por ciclos extractivos (plata, caucho, estaño, hidrocarburos, soya, oro), documentando sus impactos sociales, económicos y ecológicos. El análisis revela una continuidad del rol subordinado de Bolivia como proveedora de materias primas al mercado global, con devastadoras consecuencias para la biodiversidad, la salud, los derechos humanos y el tejido comunitario. Se cuestiona la retórica legal y la política ambiental, mostrando su escasa implementación. Se concluye señalando que la crisis socioambiental boliviana es una expresión de un modelo estructuralmente insustentable. El texto propone repensar el desarrollo desde un enfoque ecocéntrico, que supere el paradigma antropocéntrico, y plantea la urgencia de una transición hacia modos de vida regenerativos que preserven la vida humana y no humana.

Abstract

This article offers a critical environmental history of Bolivia from its republican founding to the present, showing how extractivist logic has shaped development models without ecological limits or sustainability. The author examines six historical periods driven by extractive cycles (silver, rubber, tin, hydrocarbons, soy,

gold), documenting their social, economic, and ecological impacts. The analysis reveals the enduring subordination of Bolivia as a raw material provider to global markets, with devastating effects on biodiversity, health, human rights, and community structures. It questions the gap between progressive environmental laws and their limited implementation, concluding that Bolivia's socio-environmental crisis reflects a structurally unsustainable model. The paper calls for rethinking development from an ecocentric perspective and urges a transition toward regenerative ways of life that preserve both human and non-human life on Earth.

Palabras clave / Keywords: Historia ambiental de Bolivia, Extractivismo estructural, Crisis socioambiental, Transición ecológica, Enfoque ecocéntrico.

Introducción

El análisis del devenir de Bolivia está íntimamente ligado a los procesos de desarrollo que se dieron y se dan en otras partes del planeta, por lo que su situación actual solo puede entenderse a partir de su interconexión con los procesos mundiales.

Desde su independencia en 1825, Bolivia, una nación con una riqueza natural excepcional, ha enfrentado una compleja y creciente crisis ambiental. Sus problemas más acuciantes, la deforestación, la degradación de los suelos, la contaminación de las aguas, la pérdida de biodiversidad, como los efectos extremos del cambio climático, no son meras externalidades del desarrollo, sino resultados de un modo de producción que, en su proceso de acumulación¹, no conoce el largo plazo ni reconoce los límites biogeográficos. Así, continúa socavando los medios de vida y quebrantando los derechos de los más débiles, profundizando su vulnerabilidad a la vez que las posibilidades de alcanzar la gobernanza socioambiental necesaria para avanzar hacia el progreso.

La aparente incompatibilidad entre desarrollo y conservación de la naturaleza, oculta la tensión constante entre el crecimiento económico y la sustentabilidad, contradicción que es la esencia de este modo de producción, que está llevando al país y al planeta en su conjunto hacia la barbarie, situación que es urgente superar de manera dialéctica.

Ante este panorama desolador y a pesar de saber que la posibilidad de revertir este proceso es cada vez menos posible, se mantiene la esperanza de que aún perdure el instinto de conservación de la especie humana para construir alternativas de vida integrales y transformadoras, fundamentadas en un enfoque de visión ecocéntrica de país, de región, de planeta, inclusivo, respetuoso de los derechos

1 El 23 de septiembre de 2024, Oxfam Intermón afirmó que el 1% más rico posee más riqueza que el 95% de la población mundial. Al respecto véase: <https://www.oxfamintermon.org/es/nota-de-prensa/oxfam-intermon-afirma-1-mas-rico-posee-mas-riqueza-95-poblacion>.

humanos y de la Naturaleza, que nos permita superar el etnocentrismo y transitar hacia paradigmas de sustentabilidad.

I. Globalización y extractivismo

Ya antes de su nacimiento como República, el territorio de lo que ahora es Bolivia estuvo destinado a convertirse en proveedor de materias primas y, a lo largo de su historia, este designio del mercado internacional ha determinado su visión de desarrollo y configurando los escenarios de saqueo y destrucción socioambiental que se agudizan a medida que la globalización se intensifica e ingresa a las mesas y sueños de los pobladores que vienen en lo recóndito de los paisajes.

Lo que en el siglo XIX se manifestaba como impactos socioambientales localizados, en el siglo XXI se ha convertido en una crisis estructural ocasionada por los vaivenes de las demandas de *commodities* que, conjugadas con la predisposición de los sucesivos gobernantes a lucrar de cualquier forma y a la consecuente falta de planificación integral, la ineficacia de las políticas públicas, la corrupción y el incumplimiento de las leyes, entre otros, ha ido empujando al país a profundizar el extractivismo como si fuera la única respuesta.

En 1800, el mundo estaba en un período de transición hacia la Edad Contemporánea, a la que dieron impulso la Revolución Francesa, las Revoluciones Industriales y el desarrollo del capitalismo, al que el oro y la plata provenientes de América, el saqueo a la India y la esclavitud de pueblos aborígenes, principalmente africanos, le dieron sus características de sistema mundial (Bernstein, 2016, p. 86, citando a Frank, 1967 y Wallerstein, 1979).

En esta etapa de la historia, las nociones de economía, mercado y producción asumieron nuevos significados que permitieron la expulsión de campesinos y siervos de sus tierras y la creación de una clase obrera; la economía moderna exigió la reestructuración profunda de los cuerpos, los individuos y las formas sociales. Es decir, en ese periodo, se construyó un nuevo paradigma en el que la economía, que no solo es una entidad material, “surgió como una producción cultural, una forma de producir determinados sujetos humanos y órdenes sociales” (Escobar, 2007, p. 108), paradigma que paulatinamente se extendió por el planeta, dando inicio a la globalización.

Para Rivero (1999), el “descubrimiento” de América fue el mayor proceso de globalización del planeta y para Gudynas, el proceso de globalización ha provocado que las economías nacionales se conviertan en subsistemas de una economía a escala planetaria, que las culturas nacionales sean subsumidas por una determinada forma de eficiencia, consumo, estética, comunicación y que los gobiernos de la periferia pierdan su autonomía política para seguir el principio de maximización de la acumulación del capital y que el planeta en su conjunto tenga que sufrir el efecto invernadero y el adelgazamiento de la capa de ozono

(Gudynas, 1999), además de la pérdida de biodiversidad, la contaminación de las aguas y los suelos, entre otros.

II. Minería de la plata

En ese contexto, la fundación de la República de Bolivia en 1825 fue parte de ese proceso de globalización, en el que se dio continuidad e intensificó el extractivismo, principalmente a partir de la minería de la plata, como motor principal de su economía, aunque con un notable declive respecto a su auge colonial (Klein, 2011, p. 159). De esta manera, las cuencas mineras andinas, particularmente las asociadas al Cerro Rico de Potosí, se convirtieron en las primeras grandes receptoras de contaminación hídrica por sustancias utilizadas para la amalgamación de minerales, como el mercurio, que se vertían directamente a los ríos, alterando drásticamente la calidad del agua y afectando la salud de las poblaciones y los ecosistemas circundantes (Contreras, 1999). Aunque la escala era menor que la industrial del siglo XX o la actual, la falta de consideraciones ambientales ya es evidente.

Asociada a la minería, la deforestación de los bosques andinos y de valles comenzó a manifestarse de forma localizada, alrededor de los centros poblados y mineros que demandaban madera para la construcción de minas, viviendas, combustible y, posteriormente, para los ferrocarriles que trasladarían los minerales hasta las costas.

La ciudad de Potosí, que había sido uno de los principales centros mineros del mundo en el siglo XVII, con la transición del colonialismo al sistema republicano, aunque siguió siendo la principal fuente de ingresos del Estado boliviano durante buena parte del siglo XIX, enfrentó transformaciones, como la desorganización administrativa, la privatización desordenada y la falta de inversión tecnológica de minas. Sin embargo, asuntos como el cambio de la mita por el enganche², mantuvieron atrapados a los mineros en relaciones laborales coercitivas (Larson, 2004, p. 97) y la riqueza generada por la minería benefició a una élite reducida, manteniendo a las poblaciones indígenas marginadas del desarrollo económico.

En estas épocas, en las que la noción de los recursos naturales y de la vasta biodiversidad como inagotables predominaba, la caza y pesca para la subsistencia y el comercio, comenzaban a ejercer presión sobre algunas especies, también se inició la erosión del suelo en el altiplano y valles, debido a prácticas agrícolas a menudo intensivas y sin técnicas de conservación adecuadas, que se agudizaría en las décadas venideras.

2 El enganche es un procedimiento en el que los mineros recibían adelantos en dinero o mercancía y luego forzados a trabajar para saldar deudas.

III. El caucho

La creciente demanda internacional del caucho para nuevos procesos industriales produjo que las actividades extractivas a gran escala se iniciaran por los años 1880 en los bosques amazónicos de Bolivia, incorporándolos de esa manera a la economía globalizada. De acuerdo a Müller *et al.* (2013, p. 4), el auge del caucho, “llevó a una movilización importante de inversionistas, capitales y mano de obra para la ocupación de bosques destinados a la extracción cauchera”, que en la década de 1920 se disolvieron por “la debacle del mercado internacional del caucho (...) dando lugar al establecimiento de un número indeterminado de comunidades tradicionales”, pero también de grupos de poder económico regional.

Inicialmente, la mano de obra para la explotación del caucho fue solo indígena, porque los lugares donde crecían los árboles de goma, coincidían con los territorios de los pueblos Pacaguaras, Ese’ejjas, Caripunás y Araonas, que fueron avasallados y obligados a trabajar en la producción del caucho, integrándose así en la economía global (Orsag, 2017, p. 83), a costa de un auténtico genocidio. Posteriormente, durante el auge gomero, los barraqueros recurrieron al sistema del enganche como una estrategia para asegurar mano de obra y retener a los trabajadores en condiciones, muchas veces, coercitivas (García Jordán, 2001). Sin embargo, el auge fue efímero: a comienzos del siglo XX, los británicos lograron introducir semillas del *Hevea brasiliensis* en el sudeste asiático, especialmente en Malasia, donde el cultivo se realizaba de forma más eficiente y a menor costo, desplazando así la producción amazónica en el mercado mundial (Weinstein, 1983; Dean, 1987).

La disputa por los recursos naturales entre Bolivia y Brasil provocó un conflicto bélico, que se desarrolló entre 1899 y 1903, por la posesión de la región del Acre, rica en caucho y oro. El conflicto concluyó con la victoria de Brasil, quien anexó los territorios en disputa.

IV. La minería del estaño

A principios del siglo XX, Bolivia experimentó una transformación profunda en su economía extractiva. El estaño reemplazó a la plata como principal producto de exportación del país, en un contexto marcado por el incremento de la demanda internacional, especialmente durante la Primera y Segunda Guerra Mundial. Según Klein (2011, p. 206), “el estaño se convirtió en el motor principal de la economía boliviana, desplazando a la plata y situando al país entre los mayores productores mundiales del mineral”. Este auge fue protagonizado por los llamados “barones del estaño”: Simón I. Patiño, Mauricio Hochschild y Carlos Aramayo, quienes consolidaron un modelo de producción a gran escala, basado en la intensificación tecnológica y una impresionante concentración del capital minero.

No obstante, el crecimiento económico tuvo un alto costo ambiental. La minería del estaño representó una diferencia cualitativa y cuantitativa en la degradación de los ecosistemas. Molina (2015, p. 145) sostiene que “los residuos mineros arrojados directamente a los ríos, especialmente en la cuenca del Poopó y el Desaguadero, aniquilaron los ecosistemas acuáticos y generaron procesos de contaminación persistente por metales pesados como plomo, arsénico y cadmio”. Los relaves tóxicos de la actividad minera afectaron la biodiversidad, la salud y los medios de vida de las comunidades aledañas.

En este contexto, el legado del auge del estaño no puede evaluarse únicamente desde su contribución económica. Como afirma Gudynas (2009, p. 78), “los pasivos ambientales de la minería son tan duraderos que persisten mucho después de que la riqueza generada ha sido extraída y transferida”.

V. Modernización y expansión del extractivismo³

La segunda mitad del siglo XX marcó una reconfiguración económica y social que trajo consigo una expansión sin precedentes de la huella ambiental boliviana y que, en gran medida, respondió a la propuesta de desarrollo económico para América Latina, Asia y África, implementada después de la Segunda Guerra Mundial y que se convirtió en el paradigma global de progreso. Dicha propuesta consistió en la última transformación de las culturas y formaciones sociales, para alcanzar la modernización, que era la única vía de superar las relaciones arcaicas y lograr la industrialización y la urbanización, como elementos esenciales del proceso de formación de capital (Escobar, 2007).

No es casual que en este mismo periodo se hayan sentado las bases para los modelos nacionales de agroindustrialización, basados en el “paquete” de la Revolución Verde, y se utilizó la Reforma Agraria para distraer las demandas de los campesinos/indígenas y promover su inclusión al mercado, mientras se desarrollaban los vínculos transnacionales entre la agroindustria nacional y las transnacionales de alimentos y suministros (McMichael 2009 y Rubio, 2014).

Tampoco es coincidencia que justo en esa época surja el llamado Plan Bohan, implementado en la década de 1940, que buscó el desarrollo productivo diversificado, con acciones destinadas a la integración del oriente, la diversificación de la producción agrícola y el desarrollo industrial, promoviendo emprendimientos de la iniciativa privada (Seoane, 2017).

3 De acuerdo a Gudynas (2014, p. 24), el extractivismo se refiere a “la apropiación de grandes volúmenes o bajo alta intensidad de recursos naturales, orientados a la exportación como materias primas, incluyendo actividades como las exportaciones mineras y petroleras, o los monocultivos”.

Siguiendo esta misma lógica, a inicios de los años noventa se implementa el Programa Tierras Bajas del Este, apoyado por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento, entre otros, enfocado también al desarrollo de la región oriental de Bolivia.

Más allá de la irreparable pérdida del patrimonio natural y cultural que la agroindustria implica, está el hecho de que la producción de soya es altamente concentradora de tierras, es extranjerizante, está destinada en un 80% a la exportación y es transgénica casi en un 100% (Ribera, 2013, p. 325, 330). Además, la producción de soya es totalmente dependiente de insumos externos, lo que ha provocado que el uso de agroquímicos para su producción se incremente de 25 millones de kilos en 1999, a 167 millones de kilos en 2018, sin mejorar su aporte a la seguridad alimentaria ni a la economía nacional (Crespo, 2020, p. 31).

VI. Deforestación e incendios

Uno de los resultados de la implementación de estas iniciativas de creación y promoción de la agroindustria en Bolivia, fue la producción de soya, bajo la lógica de la revolución verde. Entre 1975 y 1985, la extensión deforestada para su siembra pasó de 28.000 a 70.000 hectáreas (Ribera, 2014). Posteriormente, con el programa de Tierras Bajas del Este, la superficie cultivada de soya ascendió a más de 200.000 hectáreas el año 1993, llegando a las 600.000 a finales de 1998 y a 1,2 millones el año 2011, ocupando así el 66% de la superficie cultivada en el país (Zeballos, 2014, p. 8). El año 2022, la superficie cultivada habría crecido a más de 1,5 millones de hectáreas, según informa la Fundación Tierra (2022) con base en las estimaciones preliminares de la Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo - ANAPO.

Posteriormente, a la agroindustria se sumó la ganadería bovina que de acuerdo a Müller *et al.* (2014, p. 13-16), está concentrada en pocas manos, es ineficiente, no repara en las restricciones de uso del suelo ni en factores ambientales cuando convierte los bosques en pastizales y su mal manejo causa mayor posibilidad de incendios. De acuerdo a la Fundación Solón (2021) entre el 60 a 80% de la pérdida de bosque es por causa de la actividad ganadera.

Dada la creciente demanda internacional de carne, principalmente proveniente de China, país al que el año 2024 Bolivia exportó un valor de 245,7 millones de dólares (Valoragro, 2025), la ganadería tiende a expandirse, principalmente en los bosques de los departamentos de Pando, La Paz⁴ y Beni.⁵

4 En el norte de La Paz, la proyección de ampliación de la frontera agroindustrial, incluida la palma africana, es un impacto en ciernes.

5 En Beni se cambió el plan de uso del suelo sin considerar sus características, a fin de impulsar un proceso acelerado de extensos desmontes, sin recaudos y sin considerar la pobreza de sus suelos.

VII. Minería aurífera, ilegalidad y destrucción

La minería aurífera se extiende por todo el territorio nacional, perturbando los cursos de agua, derrochando emanaciones de mercurio⁶ desde las partes altas de las cuencas y en los ríos, contaminando los peces y a las personas que los consumen. Pero, además provocando “despojo, desplazamiento, ausencia de derechos de acceso a la información, rompimiento del tejido social, incremento del costo de vida, drogadicción, cambio de patrones de producción y formas de vida, inseguridad, violencia, trata de personas y prostitución” (CEDIB, 2020a, p. 7).

La minería ilegal y cooperativizada ha experimentado un crecimiento explosivo, especialmente la minería aurífera aluvial en la Amazonía. Esta actividad es una de las principales fuentes de contaminación por mercurio, un neurotóxico que impacta gravemente los ecosistemas fluviales, la fauna acuática y, lo que es más preocupante, la salud de las poblaciones indígenas que dependen de los ríos para su subsistencia (Mongabay Latam, 2023). Los dragados, además, alteran permanentemente la morfología de los ríos, aceleran la erosión y destruyen el paisaje (Morales y Evia, s.f.). Además, la destrucción total de laderas y bosques - terrazas ribereñas ha dado lugar a zonas de sacrificio ambiental en Mapiri, Tipuani, Kaka y otros (Comentario de Marco Octavio Ribera).

El oro fue el principal producto de exportación del país hasta el año 2023, el año 2019 alcanzó un récord histórico, con la exportación de 42 toneladas, cuyo valor fue de unos 2.000 millones de dólares. El año 2023, las exportaciones llegaron a los \$us 2.487 millones, pero después de la aprobación de la Ley N.º 1503, que autoriza al Banco Central de Bolivia a comprar oro para fortalecer las reservas internacionales y a realizar operaciones con esas reservas en mercados internacionales, bajaron a \$us 693 millones en 2024 (IBCE, 2025).

VIII. Cambio Climático, multiplicador de pérdidas y daños

El siglo XXI marca una intensificación de los problemas ambientales que, en sinergia con los efectos extremos del cambio climático, acrecientan más aún los problemas y conflictos ambientales en Bolivia.

El país es altamente vulnerable a los efectos del cambio climático, entre ellos, el rápido retroceso de glaciares en la Cordillera Real amenaza la disponibilidad de agua y, por tanto, en la seguridad alimentaria, sobre todo de las regiones que dependen del agua de deshielo (Soruco *et al.*, 2015).

De la misma forma, las cada vez más prolongadas y severas sequías, especialmente en el Chaco y el altiplano, generan escasez de agua, afectando la producción

6 De acuerdo a información del CEDIB (2016 y 2020) Bolivia, entre el año 2005 y el 2016, incrementó en más de 650 veces sus importaciones de mercurio, pasando de 370 kilogramos a 240 toneladas, lo que refleja la magnitud del impacto y el incumplimiento al Convenio de Minamata ratificado por Bolivia (CEDIB, 2016; CEDIB, 2020).

agrícola y la ganadería, también inciden en la posibilidad de incendios en los bosques tropicales. Las inundaciones son más frecuentes e intensas en las tierras bajas, provocando desplazamientos y afectando infraestructuras y medios de vida. Estos eventos extremos impactan desproporcionadamente a las poblaciones más vulnerables, exacerbando la pobreza y la inseguridad alimentaria (MMaYA, 2020).

IX. Legislación poderosa en el papel

A inicios de la década de los años 90, bajo la influencia de los acontecimientos relacionados con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo - CNUMAD, Bolivia promulgó la Ley de Medio Ambiente (Ley N.º 1333). Esta ley estableció un marco legal para la gestión ambiental e incluyó principios, derechos, obligaciones y procedimientos de suma importancia para la conservación de la Naturaleza y la mejora de la calidad de vida. Sin embargo, su implementación enfrentó y sigue enfrentando serias limitaciones, como la falta de recursos económicos, capacidad institucional débil, corrupción, presiones sectoriales y una escasa participación ciudadana efectiva en los procesos de toma de decisiones ambientales (Peláez, 2009). La normativa, aunque necesaria, demostró ser insuficiente para frenar la magnitud de la degradación.

Posteriormente, la Constitución Política del Estado de 2009, la Ley N.º 071 de Derechos de la Madre Tierra (2010) y la Ley N.º 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (2012), representaron un marco normativo ambiental vanguardista a nivel mundial, al reconocer los derechos de la Naturaleza y proponen el Vivir Bien como paradigma, desafiando el desarrollo económico. No obstante, en los hechos, quedaron en discursos y fueron debilitadas por otras normativas que las subordinan a imperativos económicos y políticos de corto plazo, impidiéndoles frenar la expansión de la frontera agrícola, la contaminación minera, los impactos en áreas protegidas, entre otros, provocando un sinnúmero de vulneraciones a los derechos socioambientales establecidos en sus contenidos (Ciencia Latina, 2023; Mongabay Latam, 2025).

X. Causas de la crisis ambiental

La persistencia y agravamiento de los problemas y conflictos ambientales en Bolivia no pueden atribuirse a causas aisladas, sino a una interacción compleja de factores estructurales y coyunturales históricos:

- *Su rol de proveedora de materias primas en la economía mundial*, que genera una presión constante sobre los ecosistemas y reproduce patrones de acumulación que priorizan la ganancia a corto plazo sobre la sustentabilidad.

- *Priorización factual del extractivismo sobre la protección ambiental*, que se expresa en la vulneración a mandatos legales, como los derechos de acceso y la consulta previa, libre e informada a pueblos indígenas o la adecuada gestión de las áreas protegidas.
- *Imposibilidad de ver más allá del extractivismo*, que se expresa en políticas sectoriales que promueven la expansión de la frontera agrícola (incluyendo incentivos para el desmonte y las quemadas), y la promoción de la minería sin garantizar el cumplimiento de la ley ni la aplicación adecuada de los instrumentos de la gestión ambiental.
- *Falta de voluntad para una planificación territorial integral y consensuada*, que conduzca a la construcción de una visión de país inclusiva y permita un ordenamiento territorial, considerando la vocación productiva de los suelos, la conservación de las áreas protegidas y los ecosistemas estratégicos.
- *La visión sectorial y de corto plazo de los gobernantes*, que se limita al horizonte de sus 5 años de mandato y fragmenta las competencias entre instancias gubernamentales, compartimentando la realidad e impidiendo la creación de sinergias entre aspectos clave, como la economía y ecología.
- *Gobernabilidad ineficiente*, caracterizada por limitaciones institucionales para la gestión, control y fiscalización ambiental, con recursos humanos y económicos insuficientes, y marcada por la corrupción y la injerencia política en las decisiones técnicas, que desmotiva los procesos de gobernanza.
- *Escasa educación ambiental*, que se manifiesta en que la conciencia ambiental generalizada en la población, los actores productivos y los tomadores de decisiones aún es limitada y son pocos quienes asumen prácticas sostenibles a nivel individual y colectivo.

XI. ¿Será posible otro modo de producción, uno sustentable y resiliente?

Dos cuestiones son irrefutables, por una parte, que gracias al capitalismo la humanidad ha creado las condiciones necesarias para que las personas vivan bien y por más tiempo, por otra, que sus niveles de acumulación están poniendo en riesgo las bases de sus más preciados logros.

Por ello, transitar hacia otro modo de producción requiere la negación dialéctica del capitalismo, es decir, superarlo, dar un salto cualitativo hacia otro paradigma de progreso, uno que esté centrado en la convivencia armónica de las sociedades humanas entre sí, como parte interdependiente de la naturaleza. Esto significa cambiar la forma de pensar, sentir, definir prioridades y objetivos. Pero para ello hay que querer el cambio, saber que es la única alternativa de continuidad de la especie humana, tomar conciencia de que estamos a pocos años de franquear umbrales de los que ya no se podrá regresar.

La pregunta que queda es si nuestro instinto de conservación será más poderoso que nuestra comodidad, que nuestro dejar hacer a quienes nos gobiernan y no están dispuestos a ceder sus prerrogativas hasta las últimas consecuencias.

Referencias

- CEDIB. (2016). *Importación de mercurio crece 20 veces en 5 años* [Nota ambiental]. <https://www.cedib.org/noticias/importacion-de-mercurio-crece-20-veces-en-5-anos-los-tiempos-28-5-16/>
- CEDIB. (2020). *El tráfico ilegal de mercurio y la minería ilegal de oro en Sudamérica desafían al mundo*. <https://www.cedib.org/noticias/el-trafico-ilegal-de-mercurio-y-la-mineria-ilegal-de-oro-en-sudamerica-desafian-al-mundo-cambio-16-11-6-20/>
- CEDIB. (2020a). *Pueblo y soberanía: El caso de la minería aluvial en Bolivia. La destrucción de nuestros bosques y ríos*. <https://www.cedib.org/wp-content/uploads/2020/03/PuebloSoberaniaOroAluvial-Muestra1-1.pdf>
- Ciencia Latina. (2023). Desarrollo de políticas ambientales sustentables para preservar los principios de conservación del medio ambiente en Bolivia. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*; 7(3), 1060-1076. <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/download/6248/9502/>
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*.
- Contreras, M. (1999). *The silver and tin mining industries in Bolivia, 1830-1930* [Tesis doctoral, University of London].
- Crespo, M. A. (2020). Efectos de los organismos genéticamente modificados en la economía y la seguridad alimentaria nutricional. *Revista Hábitat*, 92, 5–25. LIDEMA.
- Dean, W. (1987). *Brazil and the struggle for rubber: A study in environmental history*. Cambridge University Press.
- Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo* (Serie colonialidad/modernidad/descolonialidad). Fundación Editorial El Perro y la Rana.
- Fundación Solón. (2021). *Boletín Tunupa 118* (octubre 2021).
- García Jordán, P. (2001). *Crónica de una colonización: La Amazonía boliviana (siglo XIX - siglo XX)*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Gudynas, E. (1999). *Desarrollo sostenible: Globalización y regionalismo*. PRODENA/FOBO-MADE.
- Gudynas, E. (2009). *Extractivismos: Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. CLAES.
- IBCE - Instituto Boliviano de Comercio Exterior. (2025). *Comercio exterior, un mundo de oportunidades* (Año 33, N.º 326). IBCE.
- Klein, H. S. (2011). *A concise history of Bolivia* (2nd ed.). Cambridge University Press.

- Larson, B. (2004). *Trials of nation making: Liberalism, race, and ethnicity in the Andes, 1810-1910*. Cambridge University Press.
- McMichael, P. (2009). A food regime genealogy. *Journal of Peasant Studies*, 33(1), 139–169.
- Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA). (2020). *Cuarto informe nacional de Bolivia a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. MMAyA.
- Molina, G. (2015). *Minería y medio ambiente en Bolivia: Historia, impactos y conflictos*. Fundación Tierra.
- Mongabay Latam. (2023, enero 11). Los desafíos ambientales de Bolivia en 2023: Invasiones y deforestación, ríos contaminados, sequías y gestión de áreas protegidas. <https://es.mongabay.com/2023/01/desafios-ambientales-de-bolivia-en-2023-invasiones-y-deforestacion/>
- Mongabay Latam. (2025, enero 14). Desafíos ambientales para Bolivia en 2025: Cuidar la naturaleza en plena crisis política y económica. <https://es.mongabay.com/2025/01/desafios-ambientales-bolivia-cuidar-naturaleza-en-plena-tesis-politica-economica/>
- Morales, J. A., & Evia, J. L. (s. f.). *Minería y medio ambiente en Bolivia*. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC) - Universidad Católica Boliviana. https://iisec.ucb.edu.bo/assets_iisec/publicacion/Mineria_y_medio_ambiente_en_Bolivia.pdf
- Müller, R., Pacheco, P., & Montero, J. C. (2014). *El contexto de la deforestación y degradación de los bosques en Bolivia: Causas, actores e instituciones* (Documentos Ocasionales 100). CIFOR.
- Orsag Molina, J. O. (2017). *Civilización y barbarie: Los pueblos no reducidos en el auge de la goma. Bolivia 1880-1912* [Tesis de grado, UMSA].
- Peláez, S. P. (2009). *Análisis crítico de la legislación minero ambiental en Bolivia y su aplicabilidad* [Tesis de maestría, FLACSO Andes]. FLACSO. https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1314907712.rflacso_2009_pelaez.pdf
- Ribera, M. O. (2013). *Estudios de caso sobre problemáticas socioambientales en Bolivia: Actualización 2011-2013*. LIDEMA.
- Ribera, M. O. (2014). *Represas brasileñas: ¿Culpables de inundaciones en Bolivia?* Plataforma Energética.
- Rivero, J. (1999). Educación y exclusión en América Latina: Reformas en tiempos de globalización. *Revista Española de Educación Comparada*, 5, 123-140.
- Rubio, B. (2014). *El dominio del hambre: Crisis de hegemonía y alimentos*. Universidad Autónoma de Chapingo, Colegio de Postgraduados, Universidad de Zacatecas & Juan Pablos Editor.
- Seoane, A. (2017). Desarrollo y globalización. *Revista Umbrales*, 31, 45–70. CIDES-UMSA.
- Soruco, A., Vincent, C., Wagnon, P., René, V., & Arnaud, Y. (2015). Glacier change in the tropical Andes (1975-2013): Glaciar Charquini Sur in the Cordillera Real (Bolivia). *The Cryosphere*, 9(2), 651-665.
- Valoragro. (2024). Exportaciones de carne boliviana marcan récord en 2024, pero enfrentan freno por suspensión en 2025. <https://valoragro.com.bo/exportaciones-de-carne-boliviana-marcan-record-en-2024-pero-enfrentan-freno-por-suspension-en-2025/>
- Weinstein, B. (1983). *The Amazon rubber boom, 1850-1920*. Stanford University Press.

Anexo: Impactos socioambientales del extractivismo en Bolivia

Recurso	Impacto social	Impacto económico	Impacto ambiental
Plata	La mita, un sistema de trabajo forzado, que provocó el desplazamiento y causó la muerte de miles de indígenas.	Alta dependencia que generó dependencia de los precios internacionales. Concentración de la riqueza en manos de unos pocos.	Contaminación de largo plazo del agua y suelo por mercurio y cianuro. Deforestación y pérdida de biodiversidad por expansión urbanas y nueva infraestructura.
Goma	Luchas por el control de territorios afectan a comunidades indígenas y sus formas de vida. El enganche se instaura para someter indígenas y otros al trabajo forzado.	Riqueza efímera, creó dependencia de las fluctuaciones del mercado internacional. La disputa por el territorio rico en caucho, ocasionó la guerra del Acre en la que Bolivia perdió ese territorio.	Presión sobre la biodiversidad para crear las barracas gomeras y alimentar a su población.
Estaño	Trabajo con altas tasas de mortalidad y enfermedades a temprana edad. Concentración de riqueza en manos de los dueños de las minas.	Alta dependencia de la exportación y vulnerabilidad ante fluctuaciones de los precios internacionales. Crisis como la de 1985, con un impacto devastador en la economía boliviana.	Contaminación a largo plazo del agua y el suelo por descarga de residuos y químicos. Pérdida de la biodiversidad por deforestación para la construcción de infraestructuras.
Gas	Debilitamiento y división de organizaciones indígenas. Mejora del nivel de ingreso a nivel general, pero insostenible. Reducción del apoyo social.	Alta dependencia de nuevas prospecciones y por tanto afectación a bosques.	Ninguna consideración socioambiental. Debilitamiento de la gestión ambiental. Daños irreversibles a la biodiversidad.
Ganadería	Desplazamiento/desaparición de comunidades indígenas. Conflictos por el uso de la tierra.	Desigualdades y problemas de tenencia de tierras.	Deforestación, incendios forestales, degradación de suelos y emisiones de gases de efecto invernadero. Pérdida de biodiversidad. Pérdida de fuentes de agua. Incremento de gases de efecto invernadero.
Oro	Generar conflictos por el acceso a la tierra, desplazamiento de comunidades y vulneración de derechos laborales, especialmente en la minería informal.	Los ingresos no se distribuyen equitativamente.	Contaminación de largo plazo de ríos, suelos y aire con mercurio y otros químicos. Deforestación y pérdida de biodiversidad. Desregulación de cuencas.

COMENTARISTA 2:

¿Desarrollo, sostenibilidad o límites ecológicos? Repensar el modelo desde una perspectiva biofísica y planetaria

Luis Fernando Pacheco Acosta

Resumen

Este ensayo crítico propone una reflexión profunda sobre el concepto de desarrollo y sus limitaciones, a partir de la lectura del trabajo de Jordi Surkin. El autor cuestiona el paradigma dominante que asocia desarrollo con crecimiento económico y plantea que este modelo ha generado crisis ecológica, inequidad social y pérdida de biodiversidad. Desde una perspectiva biofísica y ecológica, se argumenta que todo crecimiento económico está limitado por la disponibilidad de energía y por los ciclos naturales de la Tierra, lo cual exige incorporar límites ecológicos explícitos en toda planificación del desarrollo. El texto revisa propuestas teóricas como la economía del donut de Raworth, el decrecimiento, y los límites planetarios, proponiendo una redefinición del desarrollo que incluya límites a la pobreza y también a la riqueza material. Se destaca la necesidad de un viraje paradigmático en las políticas públicas, el pensamiento económico y los modelos de planificación, para transitar hacia una sociedad ecológicamente viable, socialmente justa y científicamente informada.

Abstract

This critical essay offers a deep reflection on the concept of development and its limitations, building on the work of Jordi Surkin. The author challenges the dominant paradigm that equates development with economic growth, arguing that this model has led to ecological crises, social inequality, and biodiversity loss. From a biophysical and ecological perspective, it is asserted that all economic

growth is constrained by energy availability and Earth's natural cycles, requiring explicit ecological limits in development planning. The paper reviews theoretical proposals such as Raworth's doughnut economics, degrowth, and planetary boundaries, advocating for a redefinition of development that includes limits to both poverty and material wealth. It calls for a paradigm shift in public policy, economic thinking, and planning models, to move toward an ecologically viable and socially just society grounded in scientific understanding.

Palabras clave / Keywords: Desarrollo y límites ecológicos, Crecimiento económico y crisis ambiental, Economía ecológica, Decrecimiento, Paradigma post-desarrollo.

Introducción

El trabajo de Surkin Beneria aporta una mirada histórica a la gestión de recursos naturales en Bolivia, con énfasis en los no renovables, pero tocando también otras actividades que involucran el uso de recursos renovables, como la agricultura y cosecha de productos silvestres (como la goma). El autor separa periodos clave, enlazados con la historia política de Bolivia, comenzando por una breve alusión a la época precolonial, pasando por el periodo de la Colonia y la transición a la época republicana, la primera mitad del siglo XX (hasta 1952), una segunda época entre ese 1952 y 1985, que corresponde al nacionalismo revolucionario, el periodo entre 1985 y 2005, caracterizado por el neoliberalismo y la época del Estado Plurinacional, hasta nuestros días. Como complemento a lo que se conoce sobre el periodo precolonial, me permito comentar que, el ser humano llegó por primera vez a lo que hoy es América hace unos 26.000 a 30.000 años. Nuestro continente estaba entonces aún habitado por un gran número de especies de mamíferos grandes (> 1 tonelada), los cuales desaparecieron de forma coincidente con la llegada nuestra; lo que apunta al ser humano como uno de los agentes (no el único) que llevó esas especies a la extinción (ver revisión en Pacheco, 2020).

Como toda perspectiva histórica, el trabajo de Surkin Beneira ayuda a entender el enlace entre los momentos políticos y sus consecuencias en la gestión del territorio, recientemente detalladas también por Colque (2024). Lamentablemente, una vez más se desnuda la casi total dependencia de la economía de Bolivia de las actividades extractivistas, a lo que yo llamo "mentalidad minera". Esto quiere decir que Bolivia, en sus esfuerzos por ceñirse al modelo de desarrollo global, basado en crecimiento económico, ha pasado por varias etapas de bonanza y estancamiento, pero no ha cambiado su forma de pensar: dependemos del aprovechamiento de algún recurso para obtener rentas. Lo que no se ha logrado es crear fuentes alternativas de ingreso económico, que permitan al país diversificar su economía y dejar la dependencia de los recursos de moda (Colque 2024). Entre los principales recursos sobre los cuales hemos volcado nuestras esperanzas a lo largo de la vida

republicana (y algo antes) están: el estaño, la goma, los hidrocarburos (particularmente el gas), el oro y el suelo, para explotarlo mediante la agroindustria (Colque, 2024; Surkin, 2025). Es importante esta última nota, al calificar la agroindustria como explotación del suelo, pues es lo que ha estado ocurriendo con los suelos abiertos (particularmente en bosques de tierras bajas) para agricultura comercial a gran escala; sin mayor planificación que la apertura de la frontera agropecuaria (también para ganadería, tratando de acaparar parte del mercado asiático) vía deforestación, caminos, proyectos de colonización y algo de gestión de mercados. ¿Por qué no basamos nuestros modelos agropecuarios en agroecología, que ya está probado que funciona? (ver revisión en Pacheco y Benavides Frías, 2025, en prensa).

I. La planificación del desarrollo y sus limitaciones

Surkin se refiere breve, pero sólidamente a este punto: “Desde esta perspectiva, el subdesarrollo podía remediarse mediante la aplicación de conocimientos técnicos y de gestión o herramientas de planificación del «desarrollo» (Escobar 1994; Ferguson 1994). Si se aplicaba la planificación adecuada, a medida que un polo de crecimiento creciera, arrastraría a otras regiones o a la nación.” En este contexto de comentario, me refiero a continuación a lo que deberíamos entender por planificación del desarrollo.

La planificación del desarrollo en Bolivia (y seguramente la mayor parte del planeta) se ha ocupado principalmente de buscar formas de lograr el crecimiento económico, pero no se ha ocupado de responder dos preguntas cruciales: 1) ¿Cuántas personas vamos a ocupar determinado territorio? y 2) ¿Cuánto van a consumir los individuos en esa sociedad? (municipio, país, región, planeta). La respuesta a estas dos preguntas es la que da un camino de certeza hacia un verdadero desarrollo. Si el desarrollo se ve bajo el lente que actualmente usan la mayoría (¿todos?) de los políticos, la planificación (el camino al) del desarrollo será una simple sumatoria de actividades que generen ingresos (el PIB y su crecimiento, el crecimiento económico). Esta simplicidad nos deja ante el escenario que define que el (único) camino al desarrollo es el crecimiento económico. Esta idea ha llevado a la actual crisis ambiental (Pacheco et al. 2018), debido a que el crecimiento económico requiere de consumo de energía y esta (la energía) es limitada; es decir, el crecimiento económico está limitado por la energía (Georgescu-Roegen, 1971; Brown et al. 2011).

II. Limitaciones del crecimiento económico como modelo de desarrollo

El crecimiento económico a nivel global ha llevado a algunos países a mejorar ciertos aspectos del bienestar social, pero de forma parcial y, de paso, nunca de

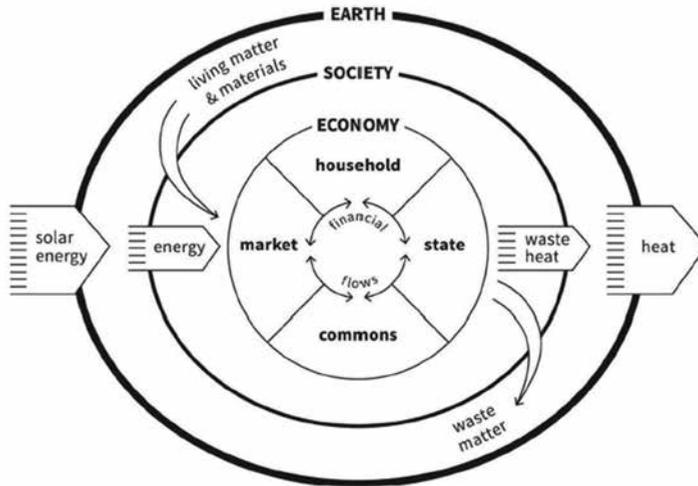
forma sostenida. En realidad, los aspectos sociales han mejorado durante un cierto periodo de tiempo (y no para todos los grupos sociales), para luego estancarse, mientras la economía de los países sigue creciendo, a costa del deterioro ambiental (ver por ejemplo Kubiszewski et al. 2013; Kenny et al. 2019, Díaz *et al.* 2019; Moranta et al. 2022, Dasgupta y Levin 2023). Esta tendencia ya había sido advertida por el economista chileno Manfred Max-Neef hace tres décadas (Max-Neef, 1995). Más aún, el crecimiento económico ha sido asociado directamente con mayores tasas de homicidio (Antonaccio and Tittle 2007), contaminación ambiental y problemas de salud (Bretschger and Vinogradova 2017), incluyendo cáncer (Luzzati, *et al.*, 2018) problemas de salud mental (Wang y Tapia Grana-dos, 2019); además, claro, de no resolver, sino incrementar la inequidad social (Fisher *et al.* 2022; Hedenus and Azar 2005; Perera and Lee 2013). En síntesis, lo que nos han vendido como un modelo de desarrollo (entendiendo el desarrollo como una mejora), no ha funcionado ni para todos, ni por todo el tiempo; al contrario, el modelo de desarrollo basado en crecimiento económico (y, por tanto, consumo de energía) ha creado problemas a nivel global, cuyos efectos más visibles son el calentamiento global y la pérdida de biodiversidad (Richardson *et al.* 2023).

Es tan fuerte la asociación que se da entre crecimiento económico y desarrollo, que se puede hablar de un paradigma, en sentido que, cualquier mención a desarrollo nos lleva a pensar en crecimiento económico. Sin embargo, la palabra “desarrollo” implica pasar de un estado inicial a otro final que debe ser mejor que el inicial. Como esto no ocurre con el modelo actual de desarrollo, entonces no es un buen modelo y debe desecharse. Claro está que no es fácil cambiar un paradigma. Surkin Beneira habla de esto en su manuscrito, aunque no utiliza la idea de cambio de paradigma, él se refiere a que “En el momento de cambios políticos globales y una severa crisis económica y un proceso eleccionario es difícil imaginar el futuro y menos aún un futuro de oportunidad alineado con los límites ecológicos”. La introducción de límites ecológicos es sumamente importante, pues estos no son normalmente tomados en cuenta cuando se habla de desarrollo, se tiende a asumir que el ambiente es una matriz (el capital principal, casi inagotable) sobre la cual se tejen las tramas y actividades humanas que generan movimiento económico, pero sin consecuencias; lo cual es obviamente un error y una falsedad (Raworht, 2018; Diesendorf *et al.* 2024).

Todas las actividades humanas, particularmente las económicas, producen residuos, los cuales van al ambiente, donde pueden ser reciclados, sin producir daño o pueden ir acumulándose con las consecuencias que ya conocemos (contaminación, degradación, etc.). Si bien esto también se ha debatido en la academia por décadas, es interesante poner atención a lo que propone Kate Raworth (2018), con su idea de ver a la economía como una rosquilla (un *donut*). Claramente, los sistemas económicos son solamente un constructo humano, el cual debe servir a la sociedad (y no al revés). A su vez, la sociedad y, claro, los sistemas económicos

dependen totalmente de los sistemas ecológicos, y no al revés, como se acostumbra a pensar. La economía está anidada en la sociedad y ambas dependen de los recursos del planeta (Gráfico 1).

Gráfico 1. Teoría de Kate Raworth, la economía como una rosquilla



Fuente: Raworth (2018).

Un aporte muy interesante de la propuesta de K. Raworth es que no debemos ver solamente los límites a la pobreza, lo cual se hace (aunque no se corrige definitivamente) con los indicadores de pobreza, basados en ingreso per cápita; Raworth muestra que, en el escenario real de una economía limitada por las leyes naturales, también es imprescindible fijar límites a la riqueza. Esta puede verse en varios trabajos de muchos autores, que ya proponen una economía en decrecimiento (ver Hofferberth, 2025, para una revisión y propuesta reciente). Sobre este punto es posible añadir que un límite a la riqueza material es imprescindible para lograr un verdadero desarrollo (un estado mejor que el actual), que incluya mayor equidad; este es uno de los indicadores que proponemos como fundamental para un verdadero desarrollo (Pacheco *et al.* 2016) y que debe ser tratado de forma particular y profunda.

Comentarios finales

Cuando se habla de “desarrollo sostenible” se cree que, automáticamente, las cosas mejoran, pero esto no es cierto. Ya en el documento original que conceptualiza el desarrollo sostenible se habla de una nueva era de crecimiento económico, lo cual descarta inmediatamente la sostenibilidad del modelo. Las 17 metas del desarrollo

sostenible, que han estado siendo monitoreadas por ya algún tiempo, muestran cosas muy extrañas, que se ven al comparar los mapas globales de las metas alcanzadas en conjunto, con los mapas globales de las metas, una por una. Los países que mejor se ven en el análisis de las metas conjuntas no son los mismos que se ven mejor en las metas una por una¹. Está claro que se requiere un nuevo modelo de desarrollo. Lo que se plantea desde la academia es respeto a los límites planetarios (Rockström *et al.*, 2009, Richardson *et al.*, 2023), repensar en la economía como una rosquilla, con límites a la pobreza y la riqueza (estos últimos dados por las limitaciones ecológicas, Raworth, 2018) y definir incluso regiones-países en los cuales el crecimiento económico debe ser negativo (Hofferberth, 2025).

Referencias

- Brown, J. H., Burnside, W. R., Davidson, A. D., DeLong, J. P., Dunn, W. C., Hamilton, M. J. & Zuo, W. (2011). Energetic limits to economic growth. *BioScience*, 61(1), 19-26.
- Diesendorf, M., Davies, G., Wiedmann, T., Spangenberg, J. H., & Hail, S. (2024). Sustainability scientists' critique of neoclassical economics. *Global Sustainability*, 7, e33.
- Georgescu-Roegen, N. (1971). *The entropy law and the economic process*. Harvard University Press.
- Hofferberth, E. (2025). Post-growth economics as a guide for systemic change: Theoretical and methodological foundations. *Ecological Economics*, 230, 108521.
- Kenny, D. C., Costanza, R., Dowsley, T., Jackson, N., Josol, J., Kubiszewski, I. & Thompson, J. (2019). Australia's genuine progress indicator revisited (1962-2013). *Ecological Economics*, 158, 1-10.
- Kubiszewski, I., Costanza, R., Franco, C., Lawn, P., Talberth, J., Jackson, T., & Aylmer, C. (2013). Beyond GDP: Measuring and achieving global genuine progress. *Ecological Economics*, 93, 57-68.
- Pacheco, L. F. (2020). Breve historia ecológica del ser humano en América del Sur. *Revista de Estudios Bolivianos*, 30, 13-32.
- Pacheco, L. F., Altrichter, M., Beck, H., Buchori, D., & Owusu, E. H. (2018). Economic growth as a major cause of environmental crisis: Comment to Ripple et al. *BioScience*, 68(4), 238-238.
- Raworth, K. (2018). *Doughnut economics: Seven ways to think like a 21st century economist*. Chelsea Green Publishing.
- Richardson, K., Steffen, W., Lucht, W., Bendtsen, J., Cornell, S. E., Donges, J. F. & Rockström, J. (2023). Earth beyond six of nine planetary boundaries. *Science Advances*, 9(37), eadh2458.
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin III, F. S., Lambin, E. & Foley, J. (2009). Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society*, 14(2), art. 32.

1 <https://dashboards.sdgindex.org/map>.

EXPERTO INTERNACIONAL:

Bolivia y la crisis ambiental global. Desafíos, prioridades y responsabilidades en el Antropoceno

Manuel Rodríguez Becerra

Resumen

Este artículo examina el presente y futuro del medio ambiente en Bolivia en el marco del Antropoceno, caracterizado por la transgresión de seis de los nueve límites planetarios. El autor contextualiza la posición de Bolivia como uno de los países más ricos en biodiversidad y agua dulce del planeta, destacando los graves procesos de deforestación, contaminación del agua, pérdida de ecosistemas y efectos del cambio climático. Se integran datos recientes sobre emisiones de gases de efecto invernadero, calidad ambiental y desempeño frente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El texto propone tres prioridades ambientales para Bolivia: detener el deterioro de la biodiversidad y los recursos hídricos, descarbonizar la economía y adaptarse al cambio climático. Finalmente, se aboga por una transformación ética y civilizatoria que reconozca los límites ecológicos y coloque la vida –humana y no humana– como centro del quehacer social, económico y político.

Abstract

This article analyzes the present and future of Bolivia's environment in the context of the Anthropocene, a geological epoch marked by the transgression of six out of nine planetary boundaries. The author places Bolivia among the most biodiverse and water-rich countries on Earth, highlighting severe deforestation, water contamination, ecosystem degradation, and the increasing impacts of climate change. Recent data on greenhouse gas emissions, environmental performance,

and progress on the Sustainable Development Goals are discussed. The paper outlines three key environmental priorities for Bolivia: halting biodiversity and water degradation, decarbonizing the economy, and adapting to climate change. It concludes by advocating for an ethical and civilizational transformation that embraces ecological limits and centers life –human and non-human– in societal, economic, and political frameworks.

Palabras clave / Keywords: Antropoceno, Límites planetarios, Crisis ecológica en Bolivia, Descarbonización, Ética ambiental.

Introducción

Bolivia es uno de los países más ricos en biodiversidad (puesto 14) y en agua dulce (puesto 20) del planeta. Su alta riqueza en biodiversidad –diversidad de especies de flora y fauna y de ecosistemas–, es de carácter terrestre toda vez que conjuntamente con Paraguay son los únicos países de las Américas que no tienen acceso al mar, el cual se estima que alberga el 15% de la biodiversidad mundial.

Cuenta también con una variedad de paisajes, excepcional: selva tropical, sabana, puna, picos nevados de gran altitud y humedales. Estos ecosistemas se distribuyen en diferentes zonas geográficas del país, como los Andes, los Llanos, las zonas subandinas y la cuenca amazónica cada una con características propias de flora, fauna y clima compuestas por diversos ecosistemas asociados a una gran diversidad cultural.

Este escrito tiene como propósito examinar el presente y futuro del medio ambiente de Bolivia en el marco de la crisis ambiental global. Bolivia, como todos los países, sufre crecientemente los impactos de esta última y ha contribuido a su formación, a través del deterioro y destrucción de su excepcional patrimonio natural. Esta última situación, en adición de los impactos de la crisis global, tiene ya hoy negativos efectos sobre el bienestar de la población boliviana el que se deteriorará aún más si no se detiene la crisis.

I. El Antropoceno

Vivimos en el Antropoceno: una época geológica caracterizada por una gran inestabilidad climática y una mayor vulnerabilidad de la biósfera en comparación con la época del Holoceno que, con una duración de, aproximadamente, 11.000 años, presentó en contraste una estabilidad sin precedentes desde el momento de surgimiento del homo sapiens que se remonta a 200.000 a 300.000 años. Con razón se dice que el Holoceno fue el paraíso terrenal que le permitió a los seres humanos construir las civilizaciones, incluyendo la contemporánea. La

expresión más clara de esa estabilidad fue el surgimiento de la agricultura y, con ella, los asentamientos urbanos.

La pérdida de la biodiversidad, el cambio climático y la contaminación, denominados como el trío de la crisis ambiental, son las causas de mayor jerarquía del ingreso al Antropoceno, en el cual comenzamos a navegar y que se prevé como una época turbulenta con enormes incertidumbres. En adición a la tríada, y relacionada con ella, se encuentran: (1) la desestabilización del ciclo del agua; (2) la acidificación del mar; (3) el empobrecimiento de los suelos; (4) la desestabilización de los ciclos de nitrógeno y fósforo; (5) el exceso de aerosoles; (6) el adelgazamiento de la capa ozono (en vía de solución). Estos fenómenos, originados por la acción humana, han sido conceptualizados como los límites del planeta (Gráfico 1) por Rockstrom y sus colaboradores del Centro de Resiliencia de Estocolmo y del Instituto de Potsdam para la Investigación del Impacto Climático.

Gráfico 1. Los nueve límites planetarios



Fuente: Stockholm Resilience Centre con base en Richardson *et al.* (2023).

Los límites del planeta

Rockstrom y sus colaboradores señalan que “Transgredir uno o más de los límites planetarios puede ser deletéreo o aun catastrófico debido al riesgo de cruzar umbrales que detonarán cambios ambientales abruptos y no lineales dentro de una escala entre sistemas continentales y planetarios” y subrayan: “Pero un límite planetario no es equivalente a un umbral o un punto de inflexión a partir del

cual se ponen en movimiento fenómenos mutuamente reforzantes que conducen al sistema en un camino totalmente nuevo y de alto riesgo. El límite planetario propuesto no se coloca en la posición del umbral biofísico o punto de inflexión sino más bien aguas arriba de este, es decir, mucho antes de alcanzar el umbral. Este amortiguador entre el límite (el final del espacio operativo seguro y la zona de incertidumbre o riesgo creciente, en el Gráfico 1) y el umbral, no solo es importante para tomar en consideración la incertidumbre existente sobre la posición exacta del umbral con respecto a la variable de control, sino que le da a la sociedad tiempo suficiente para reaccionar, ante los primeros signos de advertencia, de que puede estar acercándose a un umbral y un consecuente cambio abrupto o arriesgado (Steffen *et al.*, 2015).

En la más reciente actualización advierten que “Seis de los nueve límites han sido transgredidos. Los límites planetarios son interdependientes, lo que significa que, si cruzamos un límite, afectaremos a otros, o incluso haremos que salgan del espacio operativo seguro. Los límites son procesos interrelacionados dentro del complejo sistema biofísico de la Tierra. No podemos considerar los límites planetarios de forma aislada en cualquier toma de decisiones sobre sostenibilidad. Solo respetando los nueve límites podemos mantener el espacio operativo seguro para la civilización humana” (Richardson *et al.*, 2023).

En el Cuadro 1 se sintetizan las principales consecuencias de cada uno de los componentes de la tríada de la crisis ambiental global que, como se ha señalado, son los que tienen la mayor incidencia en la misma. Por asuntos de espacio no se entra aquí a describir las consecuencias de la transgresión de los otros seis límites, pero a lo largo del texto se hará referencia al caso del límite de los cambios de agua dulce, dada su importancia para Bolivia y, en general, para Latinoamérica.

Cuadro 1. Navegando en el Antropoceno: algunas consecuencias de cada uno de los componentes de la tríada

<ul style="list-style-type: none"> – Cambio climático <ul style="list-style-type: none"> • Derretimiento de los glaciares (Ártico, Antártida, de las altas montañas) • Calentamiento y acidificación del mar • Muerte de los corales • Subida del nivel del mar • Eventos climáticos extremos: inundaciones, sequías, huracanes, olas de calor • Incendios forestales – Deforestación y declive de la biodiversidad <ul style="list-style-type: none"> • Declive de la biodiversidad: COVID 19 • Declive de la diversidad cultural (el caso de las poblaciones indígenas amazónicas) • Pérdida de suelos por erosión • Desprotección de las cuencas hidrográficas • Afectación de los ríos voladores (el caso de la selva amazónica) – Contaminación química <ul style="list-style-type: none"> • Los archipiélagos de plástico en los mares. Presencia de los microplásticos en todos los rincones de los sistemas biológicos y físicos: desde el Everest, pasando por mares, río y aire, hasta el organismo humano • Pérdida de la fertilidad de los suelos (pérdida de biodiversidad de los mismos) • Los fertilizantes nitrogenados y fosforados: desequilibrio del ciclo de nitrógeno y fósforo
--

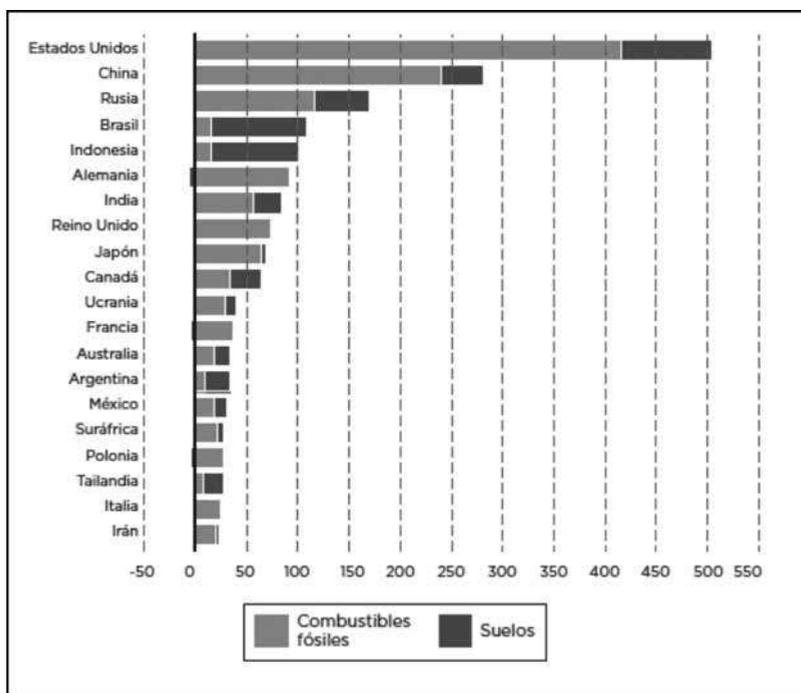
Fuente: Elaboración propia.

Las más altas prioridades globales

La descarbonización de la economía, detener el declive de la biodiversidad y la adaptación al cambio climático son las más altas prioridades ambientales del mundo, pero no se están enfrentando con la celeridad requerida.

El Acuerdo de París sobre Cambio Climático establece que el incremento promedio de la temperatura con relación a la era preindustrial no debe superar 1,5°C, pues más allá colocaría al Planeta en zona de alto riesgo. Hoy sabemos que esto no será posible pues los 10 países que son responsables de aproximadamente el 70% de la emisión de gases de efecto invernadero (ver Gráfico 2) están hoy, en balance, lejos de cumplir con los compromisos adquiridos en este acuerdo multilateral.

Gráfico 2. Países con mayores emisiones acumuladas entre 1850 y 2021, en miles de millones de toneladas de CO₂ procedentes de combustibles fósiles y uso de suelos



Fuente: Evans (2021).

En el Acuerdo Kunming-Montreal de la Convención de Biodiversidad se establece que hacia 2050 se habrá llevado el número de especies en peligro de extinción a cero. Pero no estamos en el camino hacia esa meta: basta con señalar la persistencia de la deforestación de los bosques tropicales y las prácticas pesqueras destructivas que se realizan en todos los mares.

En el Acuerdo de París se establecen compromisos de los países desarrollados con los países en desarrollo, en particular la transferencia de recursos concesionales para adelantar las políticas de adaptación requeridas, esta es, sin duda la más alta prioridad tanto de los países desarrollados como en desarrollo.

La crisis ambiental como consecuencia del progreso

Hoy, al mismo tiempo que enfrentamos un deterioro ambiental que pone en riesgo los soportes mismos de la vida en la Tierra, vivimos una etapa de la historia en la que, según Angus Deaton, la humanidad ha alcanzado un bienestar sin precedentes: de un 80% de la población que vivía en la miseria en 1820 se pasó al 53,3% en 1950 y al 8,61% en 2018 (un ingreso per cápita menor a US\$ 1,92). Se subraya la notable disminución que ha registrado la miseria durante la gran aceleración desde 1950 a nuestros días (Gráfico 3). Es lo que Deaton ha denominado el Gran Escape:

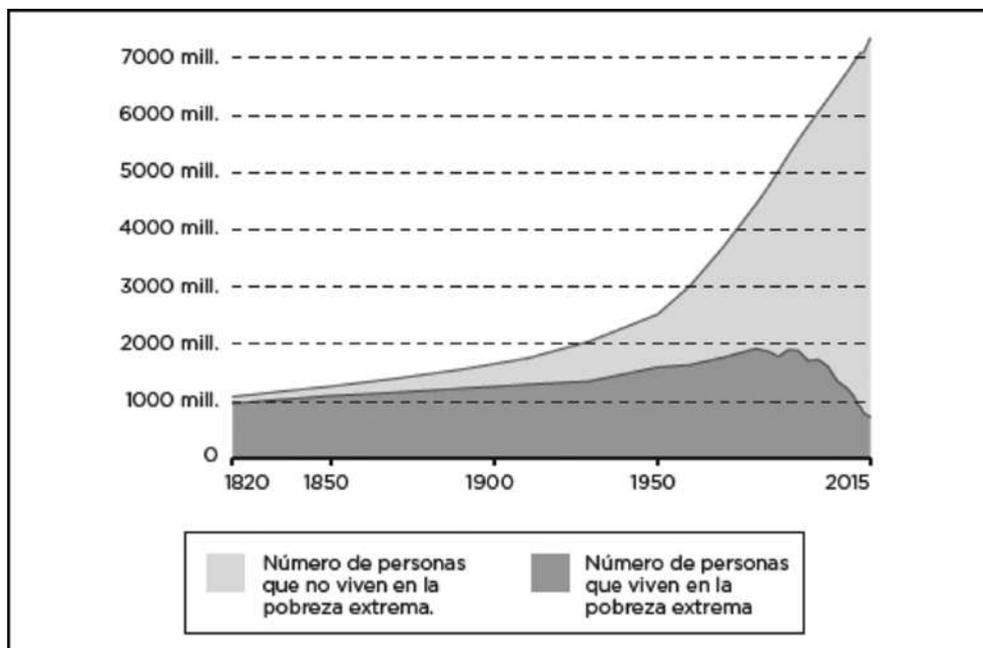
Mi historia de *El Gran Escape* es positiva, de millones salvados de la muerte y la miseria, y de un mundo que, a pesar de sus desigualdades y de los millones de personas que aún quedan atrás, es un lugar mejor que en cualquier otro momento de la historia (Deaton, 2013).

Su mayor determinante fue la revolución industrial que se inició con la invención de la máquina de vapor, accionada por carbón, la invención de los motores de combustión, y la iluminación accionada por gas, en otras palabras, por los combustibles fósiles. Desde el año cero de nuestra era hasta mediados del siglo XVIII la economía no creció y a partir de la Revolución Industrial y las otras revoluciones tecnológicas que le siguieron, la economía comenzó a crecer en forma sustancial, crecimiento que llegó a ser exponencial en el siglo XX y que lo continúa siendo, generando una presión sobre la extracción y uso de los recursos naturales sin ningún precedente en la historia de la humanidad.

Pero como Deaton también lo subraya, no obstante que vivimos en la época de mayor bienestar en la historia, son muchos los que han quedado atrás, como lo revela la proporción de habitantes que no están en la pobreza alrededor del mundo (o los que no han quedado atrás). Tal medida está por intervalos de ingresos diario per cápita: entre US\$ 1,92-5,0, US\$ 5,0-10,0, US\$ 10,0-30,0 y por encima de US\$ 30,0; con estas medidas los habitantes que no están en la pobreza ascendían, en 2018, respectivamente al 31,67%, 22,37%, 23,32%, y 14,02%.

Además, si bien la crisis ambiental global que se enfrenta es principalmente el producto del progreso, hay que subrayar que este se ha expresado en patrones de consumo y producción suntuarios (o el consumismo) que han incrementado la insostenibilidad ambiental en forma sustantiva.

Gráfico 3. Proporción de la población que vive en la pobreza extrema en el mundo (1820-2015)



Fuente: Roser y Ortiz-Ospina (2019).

II. ¿Qué interrelaciones existen entre la crisis ambiental del planeta y la crisis ambiental de Bolivia?

Como se mencionó, Bolivia es uno de los países más biodiversos y más ricos de la Tierra en biodiversidad y agua, pero es una riqueza que ha sufrido, y sigue sufriendo, una gran destrucción y deterioro. Históricamente, desde la conquista hasta mediados del siglo pasado, esta situación fue obra de la intervención humana en el territorio de Bolivia. Pero desde esta última fecha, y en adición, el cambio climático está incidiendo crecientemente en el declive de la biodiversidad y la desestabilización del ciclo del agua.

La biodiversidad

La biodiversidad de Bolivia (con la posición 14 en el ranking mundial) se representa en los Cuadros 2 y 3. Cuenta con una gran diversidad de especies de flora, fauna, hongos e invertebrados, incluyendo aproximadamente 18,000 especies de plantas y una amplia variedad de fauna como aves, mamíferos, reptiles, anfibios y peces.

Cuadro 2. Países más biodiversos del mundo

Country							BioD	Rank
Brazil	17.8%	13.5%	7.3%	14.4%	12.1%	12.7%	0.78	1
Indonesia	17.1%	4.5%	6.7%	14.6%	12.1%	7.1%	0.62	2
China	12.7%	6.9%	5.3%	11.2%	11.1%	11.6%	0.59	3
Colombia	18.3%	9.6%	5.5%	6.4%	8.2%	8.9%	0.57	4
Perú	18.1%	7.7%	4.5%	4.8%	8.9%	7.3%	0.51	5
México	10.9%	4.9%	8.5%	7.8%	9.1%	8.7%	0.50	6
Australia	8.0%	2.9%	9.6%	15.1%	6.0%	7.2%	0.49	7
India	12.1%	5.2%	7.4%	8.3%	6.8%	5.6%	0.46	8
Ecuador	16.1%	7.9%	4.1%	3.3%	6.9%	6.8%	0.45	9
United States	9.9%	4.0%	4.7%	9.1%	6.9%	5.7%	0.40	10
Venezuela	13.6%	4.2%	3.5%	5.3%	6.4%	5.7%	0.39	11
South Africa	7.9%	1.5%	4.8%	6.3%	5.0%	7.9%	0.33	12
PNG	7.4%	4.9%	3.4%	8.7%	4.5%	4.1%	0.33	13
Bolivia	13.8%	3.0%	2.7%	1.3%	6.4%	5.5%	0.33	14
Vietnam	8.3%	3.2%	4.5%	7.6%	5.5%	3.1%	0.32	15
Malaysia	7.5%	3.2%	4.3%	6.0%	5.5%	5.2%	0.32	16
Tanzania	10.5%	2.4%	3.0%	5.5%	6.3%	3.7%	0.31	17
Thailand	9.4%	1.8%	4.1%	6.9%	5.4%	2.4%	0.30	18
Myanmar	10.4%	1.6%	3.1%	3.4%	5.5%	5.9%	0.30	19
Congo (DRC)	11.0%	2.6%	0.1%	4.7%	7.9%	3.3%	0.30	20

Fuente: Mongabay (2016).

Cuadro 3. Número de especies registradas en Bolivia

Tipo	Número de especies (aproximado)	Número de especies endémicas (aproximado)	Posición en el ranking mundial
Aves	1,400	25	6
Anfibios	250	27	16
Mamíferos	380	15	13
Reptiles	315	35	23
Plantas (vasculares)	18,000	5,000	14
Peces	400	–	126
TOTAL	20,785	5,102	

Fuente: Nash (2022), Arteaga (2020) y Butler (2016).

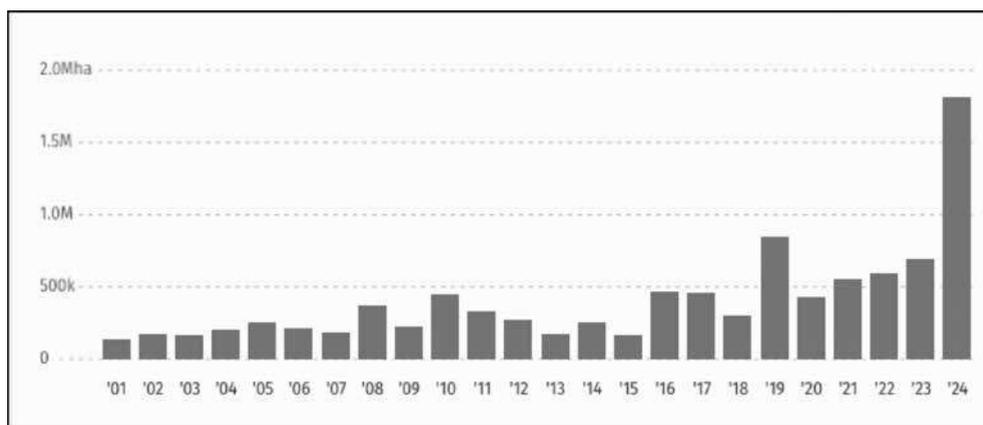
Los bosques: alarmante deforestación

Los bosques son el paisaje predominante de Bolivia. En efecto, la selva o bosque tropical abarca el 59 % del territorio; la sabana el 25 %; la puna el 15 % del te-

territorio; y los humedales el 1% del territorio con posesión de más del 40 % del Pantanal y otros grandes humedales en otras zonas.

Entre 2001 y 2024, Bolivia perdió 9,78 Mha de cobertura arbórea, equivalente al 15 % de la superficie boscosa del año 2000 como se muestra en el Gráfico 4, lo que generó 3,78 Gt de emisiones de CO₂e. Esto no incluye el aumento de la cobertura arbórea durante el mismo período. (GFW, Global Forest Watch, 2025).

Gráfico 4. Pérdida de cobertura arbórea en Bolivia (2001-2024)



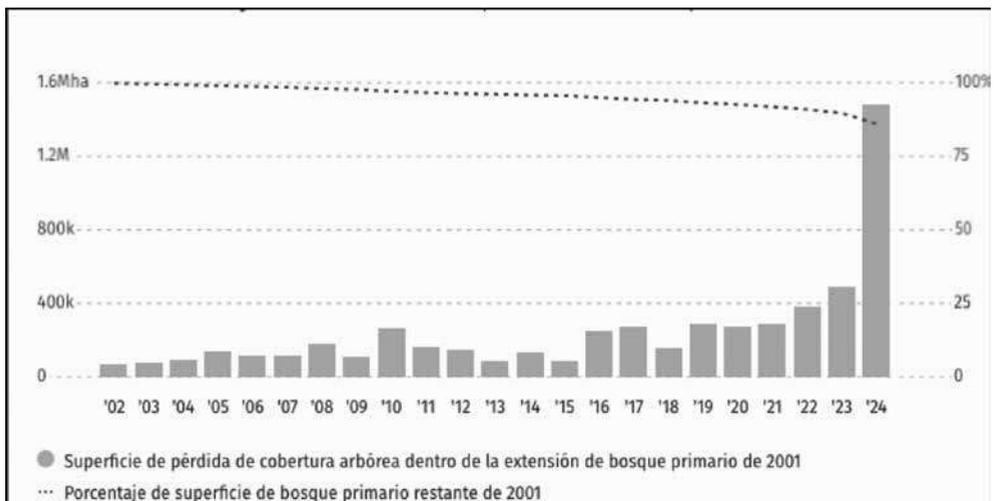
Fuente: GFW, 2025.

Por primera vez, en 2024, los incendios forestales fueron responsables del 59 % de la pérdida total de bosque en Bolivia. Nunca antes se había registrado tanta pérdida de monte asociada a las quemadas. En este año el país sufrió una sequía extrema en tierras bajas, lo que facilitó la expansión de incendios. “Aunque el fuego puede ser una herramienta tradicional de gestión de la tierra, las condiciones cada vez más calurosas y secas han convertido muchas de estas quemadas en incendios descontrolados, lo que ha provocado temporadas de incendios más largas y más destructivas”, dice el informe. A su vez, estos incendios forestales conforman una parte de las causas para la mala calidad del aire en Bolivia que en el informe de la Empresa Suiza de Tecnología de Calidad del Aire (IQAir por sus siglas en inglés) ocupa el puesto 98 entre 138 países evaluados. La contaminación promedio de partículas finas (PM_{2.5} es material particulado flotando en el aire que mide 2,5 micrómetros de diámetro o menos. ($\leq 2.5 \mu\text{m}$)) fue de $10.01 \mu\text{g}/\text{m}^3$, el doble de lo establecido por la OMS que recomienda que la exposición anual a PM_{2.5} no supere los $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$. En este año la mayor contaminación promedio anual se presentó en Santa Cruz de la Sierra, ciudad altamente afectada por la contaminación procedente de los incendios forestales, mientras que La Paz fue la ciudad más limpia.

A su vez, la pérdida arbórea que no fue por incendios –que se ejecutó por desmontes– también alcanzó un récord: superó las 700 000 hectáreas; estos desmontes, generalmente mecanizados, tienen como mira la expansión ganadera y sojera.

Bolivia es el segundo país con mayor pérdida de bosque nativo en el mundo con graves consecuencias para la biodiversidad. De las 1.8 millones de hectáreas de bosque perdido en 2024, el 83% (1.5 millones de hectáreas) es de bosque primario, como aparece en el Gráfico 5.

Gráfico 5. Declive de la biodiversidad. Pérdida de bosque primario en Bolivia en miles de hectáreas (2002-2024)



Fuente: GFW (2025).

Esta cifra triplica la registrada en 2023, cuando perdió 490 000 hectáreas de bosque primario y es diez veces mayor que la registrada en 2005. Además, en su mayoría, este incremento se debe a los incendios forestales sufridos el último año.

La selva amazónica

En el caso de la selva amazónica, Bolivia presenta la segunda mayor deforestación después del Brasil en el período 2001-2020. La deforestación de la gran selva amazónica tiene profundas consecuencias en los límites del planeta, a nivel regional y en los nueve países que la comparten, tal como se sintetiza en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Deforestación de la Amazonía por país entre 2001 y 2020

Países que comparten la Amazonía	Deforestación de 2001 a 2020 (hectáreas)	Pérdida de bosque con respecto al año 2000
Brasil	44.003.100	10,76%
Bolivia	3.923.900	8,35%
Perú	2.980.600	4,08%
Colombia	2.300.400	5,21%
Ecuador	623.200	6,14%
Venezuela	292.500	0,74%
Suriname	68.900	0,5%
Guyana	41.800	0,22%
Guyane Française	23.700	0,29%
Amazonía	54.258.100	8,7%

Fuente: InfoAmazonía, (2023).

Cuadro 5. Impacto de la deforestación de la Amazonia en los límites del planeta

<ul style="list-style-type: none"> - Clima: Emisiones de CO2 (capturado en la vegetación); 20-30% emisiones de los países amazónicos son causados por la deforestación - Integridad de la biósfera: Como consecuencia de destrucción y deterioro de la biodiversidad en la región más rica del planeta en la materia <ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de diversidad de ecosistemas • Pérdida de especies o disminución del tamaño de sus poblaciones • Pérdida diversidad genética - Agua dulce: Graves consecuencias de la disminución de la humedad en la selva más húmeda del mundo <ul style="list-style-type: none"> • Afectación de los recursos hídricos superficiales y de los acuíferos (el 50% de la evapotranspiración de los bosques se precipita sobre la misma región) • Afectación de los ríos voladores: el 50% de la evapotranspiración de los bosques se transporta en corrientes masivas de vapor de agua que se desplazan por la atmósfera, transportando grandes cantidades de humedad desde la Amazonía hacia otras regiones del continente y del mundo. • La precipitación en los picos nevados y páramos de Suramérica dependen de los ríos voladores • La precipitación en otras regiones del mundo, por ejemplo, en la meseta del Tibet- dependen, en alto grado, los ríos voladores amazónicos - Tiping point: Se estima que una deforestación de más del 25% de la selva conllevaría su transformación en sabanas con la consecuente pérdida masiva de biodiversidad, emisión masiva de CO2, y profunda afectación de los ríos voladores. - Poblaciones indígenas: Destrucción y deterioro de su hábitat lo que conduce a su desaparición o degradación de sus culturas
--

Fuente: Elaboración propia.

El agua

Además de ser muy rico en biodiversidad, Bolivia es un país muy rico en agua, como se ilustra en el Cuadro 6.

Cuadro 6. Los países más ricos en agua en el mundo y Latinoamérica

Los 10 países con mayores recursos hídricos:	
•	Brasil con 8647 kilómetros cúbicos al año.
•	Rusia con 4525 kilómetros cúbicos al año.
•	Estados Unidos 3069 kilómetros cúbicos al año.
•	Canadá 2902 kilómetros cúbicos al año.
•	China 2840 kilómetros cúbicos al año.
•	Colombia 2360 kilómetros cúbicos al año.
•	Indonesia 2019 kilómetros cúbicos al año.
•	India 1911 kilómetros cúbicos al año.
•	Perú 1880 kilómetros cúbicos al año.
•	Venezuela 1325 kilómetros cúbicos al año.
El ranking de Latinoamérica:	
•	Puesto 1, Brasil 8647 kilómetros cúbicos al año.
•	Puesto 6, Colombia 2360 kilómetros cúbicos al año.
•	Puesto 9, Perú 1880 kilómetros cúbicos al año.
•	Puesto 10, Venezuela 1325 kilómetros cúbicos al año.
•	Puesto 14, Chile 923 kilómetros cúbicos al año.
•	Puesto 16, Argentina 876 kilómetros cúbicos al año.
•	Puesto 20, Bolivia 574 kilómetros cúbicos al año.
•	Puesto 24, México 462 kilómetros cúbicos al año.
•	Puesto 25, Ecuador 442 kilómetros cúbicos al año.
•	Puesto 29, Paraguay 388 kilómetros cúbicos al año.

Fuente: Economía Sustentable (2025).

Su distribución es heterogénea, encontrándose las zonas con mayor riqueza hídrica principalmente en la Amazonía y la región de La Plata, mientras que el altiplano, el Chaco y los valles interandinos sufren de escasez de agua. Las regiones amazónicas y de La Plata son ricas en recursos hídricos superficiales y subterráneos, incluyendo ríos, humedales y acuíferos, mientras que el altiplano debido a su altitud y clima, enfrenta problemas de sequía y baja disponibilidad hídrica.

El agua y los eventos climáticos extremos

Por otra parte, esa riqueza se ha tornado en una amenaza para el bienestar de la población y la economía como consecuencia de los impactos de eventos extremos en materia de inundaciones, olas de calor, sequías y tormentas atribuibles al cambio climático. Si bien a lo largo de la historia se registran inundaciones, sequías, etc., producto de fenómenos naturales que en muchos casos han causado desastres, lo nuevo es que muchos de estos fenómenos se han agudizado, o

han emergido, como consecuencia del cambio climático, incrementándose la frecuencia y la magnitud de estos desastres. En Bolivia, las inundaciones extremas, exacerbadas por el cambio climático, han afectado gravemente a varias regiones, especialmente en el departamento del Beni y la Amazonía boliviana. Las intensas lluvias y el aumento del nivel de los ríos han provocado desplazamientos de población y daños a la infraestructura. Entre los eventos más recientes y significativos se cuentan: en enero y febrero de 2024, el departamento del Beni y la Amazonía boliviana sufrieron inundaciones severas, consideradas las más grandes registradas en la zona. Las fuertes lluvias y las inundaciones han impactado a 13 municipios, con nueve en Santa Cruz y cuatro en La Paz. Las inundaciones y la falta de lluvias han afectado la producción agrícola, generando inseguridad alimentaria en varias regiones.

Diversas regiones de Bolivia han experimentado sequías prolongadas, lo que ha exacerbado la crisis hídrica. Una sequía afectó principalmente al municipio de Sacaba, en Cochabamba, con precipitaciones extremadamente bajas y aumento de temperaturas. Una sequía generalizada en 2023 se produjo en siete de los nueve departamentos de Bolivia (La Paz, Potosí, Cochabamba, Oruro, Chuquisaca, Tarija y Santa Cruz) los cuales sufrieron las consecuencias de la falta de lluvia, impactando a cerca de dos millones de personas. Por su parte, la región del Chaco boliviano ha sido particularmente vulnerable, con escasez de alimentos y mortandad de ganado debido al aumento de temperatura y la sequía. La sequía ha afectado extensas áreas de cultivos y miles de cabezas de ganado en todo el país.

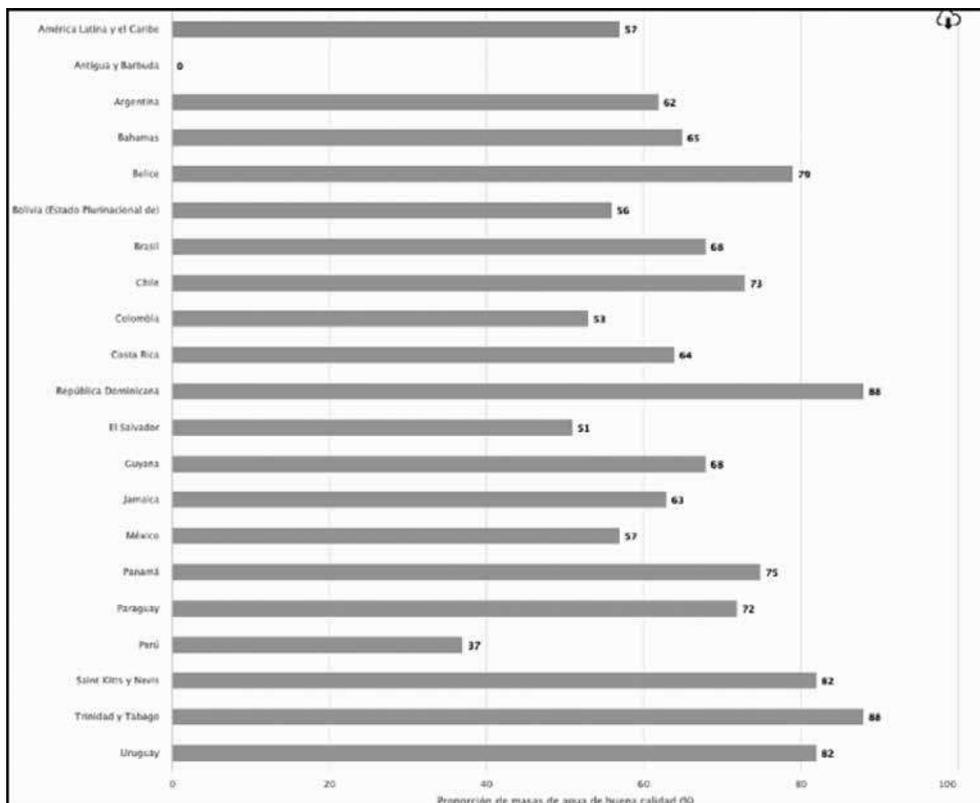
La contaminación de las aguas

La proporción de aguas residuales domésticas tratadas de manera adecuada es baja, según datos de 2023. Aunque no se especifica un porcentaje exacto en la información disponible, se menciona que solo el 60% de la población boliviana cuenta con servicios de saneamiento, lo que implica que un porcentaje significativo de las aguas residuales no recibe tratamiento antes de ser vertidas al medio ambiente. Además de las 216 plantas de tratamiento de aguas residuales construidas, solo funcionan 110, lo que evidencia una problemática en la gestión y operación de estas infraestructuras.

La contaminación de las aguas con mercurio en algunas regiones del país está teniendo graves consecuencias para la salud. En una investigación realizada por la Central de Pueblos Indígenas de La Paz se indica que el 74.5 % de la población evaluada supera el límite de niveles de mercurio permitidos en el organismo de las personas, establecido por la Organización Mundial de la Salud. El estudio se realizó a 302 personas de 36 comunidades nativas de los pueblos Ese Ejjas, Tsimanés, Mosetenes, Leco, Uchupiamona y Tacana. Es una situación como lo dice un líder indígena que admite que consumen el pescado del río Beni sabiendo que está contaminado por la minería ilegal: “No hay otra cosa para comer”.

La situación de la disposición de aguas de buena calidad en Bolivia se sintetiza en el Gráfico 6 en la cual aparece justo por debajo de la media de los países de América Latina y el Caribe.

Gráfico 6. Proporción de aguas de buena calidad en América Latina y el Caribe (2023)

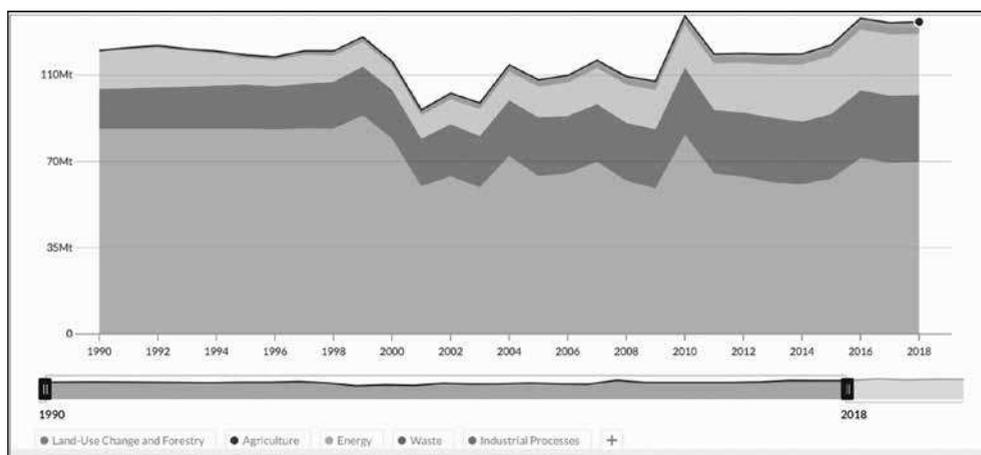


Fuente: UN WATER (2025).

El cambio climático

El total de emisiones de gases de efecto invernadero de Bolivia ascendía en 2018 a 159,93Mt, equivalente al 0,42% de las emisiones a nivel global.

Del total de emisiones la deforestación, el cambio del uso del suelo, manejo del sector forestal y la agricultura tienen una participación del 60,6%. A su vez, el sector eléctrico el 24,74%; los desechos el 2,97%; y el sector industrial: 1.84% (Ver Gráfico 7).

Gráfico 7. Bolivia Composición de la emisión de GEI por fuentes: 1990-2018

Fuente: Climate Watch (2025).

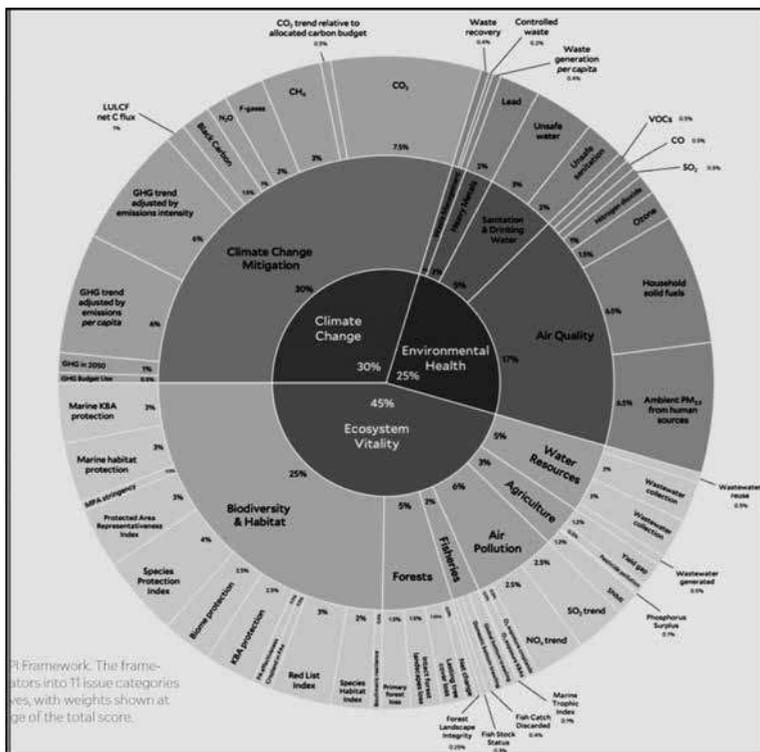
El caso de Bolivia no es diferente al de los otros países de Latinoamérica, en los cuales más del 50% de las emisiones de GEI proceden de la deforestación, el cambio del uso del suelo, manejo del sector forestal, los cultivos agrícolas y la ganadería. (Gligo *et al.*, 2024). Pero entre todos ellos es el país con más altas emisiones de GEI procedentes de estas fuentes.

Así, el caso de Bolivia y los países de Latinoamérica es muy diferente al de los diez países desarrollados que generan más del 70% de los GEI a nivel global en los cuales entre el 70% y el 80% de emisiones proceden de los combustibles fósiles. Así que está fundamentalmente en manos de estos países desarrollados resolver la amenaza del cambio climático, mediante la eliminación de la extracción y uso de los combustibles fósiles (la denominada transición energética de sustitución de estos combustibles por energías renovables convencionales) como parte central de la descarbonización de sus economías, de conformidad al Acuerdo de París. Con esta última afirmación señalamos que los países de Latinoamérica, incluyendo Bolivia, deben contribuir al propósito global de descarbonizar la economía disminuyendo prioritariamente sus emisiones correspondientes a la deforestación y uso del suelo, y también haciendo la transición energética.

Desempeño ambiental de Bolivia comparado con los países de América Latina y el Caribe y los países del mundo

La destrucción y deterioro ambiental de Bolivia, en el período 2006-2022, se refleja en el Índice de Desempeño Ambiental (EPI, por su sigla en inglés), publicado bianualmente por las universidades de Yale y Columbia. El EPI sintetiza 58 indicadores clasificados en 11 categorías y tres Objetivos de Política, tal como se muestra en el Gráfico 8.

Gráfico 8. Índice de desempeño ambiental a nivel global



Fuente. Block et al. (2024).

Como el análisis global sobre medio ambiente más completo jamás publicado, el EPI 2024 aprovecha 58 indicadores de desempeño agrupados en 11 categorías de problemas. Estas categorías se agregan a su vez en tres objetivos de política: salud ambiental, vitalidad del ecosistema y cambio climático. Para que las métricas de EPI sean ampliamente accesibles, el equipo encargado transforma los datos ambientales sin procesar en indicadores que ubican a los países en una escala de 0 a 100, del peor al mejor desempeño. Estos 58 indicadores miden qué tan cerca están los países de cumplir con los objetivos de sostenibilidad establecidos internacionalmente para problemas ambientales específicos. Así, por ejemplo, indica en qué medida el país está avanzando en relación con las metas fijadas nacionalmente en materia de mitigación al cambio climático en el marco del Acuerdo de París; o sus avances en materia de suministro de agua potable y saneamiento básico, en comparación con las metas globales establecidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); o el incremento de las áreas protegidas en comparación con las metas del acuerdo Kooning Montreal de la Convención de Biodiversidad; o la disminución de la tasa de deforestación en comparación con las metas establecidas por la Asamblea de la ONU para el período 2020-2030.

Bolivia ha ocupado un puesto relativamente bajo entre los países de América Latina en el Índice de Desempeño Ambiental EPI, tal como se evidencia en el Cuadro 7. En la segunda columna aparece la posición ocupada entre los países de la región en el período 2006 a 2024. Y en la tercera aparece la posición ocupada entre los países del mundo para el mismo período en la que se ubica hacia la mitad del conjunto de países.

Cuadro 7. Posición de Bolivia en el ranking del Índice de Desempeño ambiental, en América Latina y el Caribe y en el mundo (2006-2024)

Año	Posición Bolivia en Latinoamérica	Posición entre los países del mundo
2006	22/24	71/133
2008	25/26	111/149
2010	27/28	137/163
2012	11/21	62/132
2014	15/30	87/178
2016	17/29	75/180
2018	13/32	92/180
2020	21/32	88/180
2022	25/32	99/180
2024	25/32	92/180

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes EPI (Environmental Performance Index) de Columbia University.

El cumplimiento de Bolivia de los Objetivos del Desarrollo Sostenible

Con miras a enfrentar la crisis ambiental, es necesario encaminar el mundo hacia el desarrollo sostenible. Esta es la concepción más difundida y aceptada con miras a lograr simultáneamente la sostenibilidad económica, la sostenibilidad social, la sostenibilidad cultural y la sostenibilidad ambiental. Existen cientos de formas de concebir el desarrollo sostenible, pero una parte mantiene en el discurso un principio orientador que lo ha diferenciado de las aproximaciones sobre el desarrollo, predominante después de la Segunda Guerra Mundial: el reconocimiento de la sostenibilidad ambiental y de los límites ecológicos del planeta, dos dimensiones profundamente vinculadas.

En la aproximación aquí adoptada se plantean como objetivos prioritarios del desarrollo sostenible: (1) alcanzar el bienestar de la población: erradicación de la pobreza, mayor inclusión social y mejor nivel de vida para todos, y (2) asegurar que el desarrollo se realice respetando los límites del planeta y la sostenibilidad ambiental. La política, la economía y la ciencia y la tecnología se plantean como medios para alcanzar estos propósitos

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, revitalizaron la concepción

de desarrollo sostenible al colocarla en la cúspide de la política global. Comprenden diecisiete objetivos y ciento sesenta y nueve metas (Cuadro 8).

Cuadro 8. Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: Naciones Unidas (2025).

Veamos en dónde se encuentra Bolivia en relación con el cumplimiento de las metas que se fijó, y cómo se compara con los otros países de la región, a partir del índice, elaborado por el Centro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe (CODS). Este ofrece una visión completa sobre los avances de los países de la región en el cumplimiento de los ODS. Cuenta, de una parte, con treinta y dos indicadores específicos que buscan ofrecer un panorama regional de su implementación; y de otra, con los siguientes criterios para el análisis de la información: relevancia y comparabilidad entre países; idoneidad estadística y oportunidad, y calidad de las fuentes y cobertura. Tanto los indicadores como el índice se cuantifican de 0 a 100.

Según el Índice ODS 2021, América Latina y el Caribe acusa un retraso generalizado en el cumplimiento de los ODS en comparación con las otras regiones del mundo.

Y en esta negativa situación de retraso de América Latina, Bolivia se encuentra en la posición 14 entre los 18 países estudiados (ver Cuadro 9).

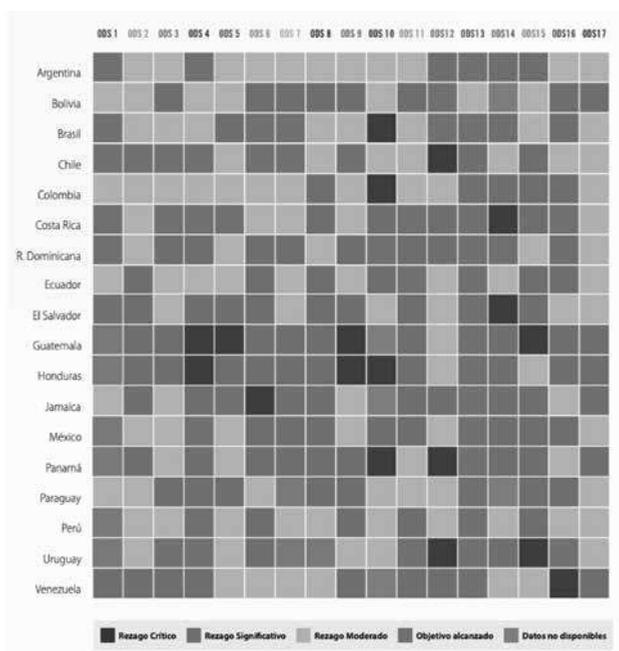
Cuadro 9. Resultados del índice ODS para América Latina y el Caribe por país (2022)

País	Índice ODS 2022 América Latina y el Caribe (porcentaje)	País	Índice ODS 2022 América Latina y el Caribe (porcentaje)
Brasil	66,99	México	59,40
Uruguay	66,09	El Salvador	58,13
Costa Rica	64,68	República Dominicana	57,90
Argentina	64,44	Jamaica	56,50
Chile	64,29	Bolivia	56,17
Perú	63,11	Venezuela	51,95
Ecuador	61,77	Panamá	51,32
Paraguay	61,60	Honduras	49,54
Colombia	60,56	Guatemala	47,29

Fuente: Centro de los ODS para América Latina y el Caribe (2022).

En el Cuadro 10 se encuentra el tablero de desempeño que es una herramienta complementaria al Índice ODS que permite visualizar el estado actual de avance de los países en el cumplimiento de las metas trazadas para cada uno de los 17 ODS. Los logros registrados para cada Objetivo se determinan a partir de cuatro bandas o umbrales de desempeño identificados con los colores alusivos a un semáforo (verde, amarillo, naranja y rojo).

Cuadro 10. Tablero de desempeño para América Latina y el Caribe (2022)



Fuente: CODS (2022).

Cuadro 11. Niveles de avance del tablero de tendencias

Color	Nivel de avance
	Decreciente: El objetivo avanza en una dirección contraria a la esperada. Refleja un retroceso en el cumplimiento de las metas trazadas en cada ODS.
	Estandado: El objetivo se mantiene estable o avanza a una tasa menor del 50% de la tendencia esperada. Evidencia un estancamiento en el cumplimiento de las metas trazadas en cada ODS.
	Avance moderado: El objetivo tiene un nivel de progreso a una tasa superior al 50% de la tendencia esperada. Sin embargo, se mantiene por debajo de la trayectoria necesaria para el cumplimiento del ODS en 2030.
	Trayectoria esperada: El objetivo está en proceso de cumplimiento, avanza a la tasa requerida para lograr la meta trazada a 2030.

Fuente: CODS (2022).

III. El futuro: Bolivia y sus prioridades ambientales

Las tres prioridades ambientales de Bolivia son: detener la destrucción de su gran riqueza en biodiversidad y en agua, descarbonizar su economía, y adaptar su territorio al cambio climático. En la realización de esas prioridades es absolutamente necesario que el país cumpla con las metas a las que se ha comprometido en el Acuerdo de París sobre cambio climático y en los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Detener el declive de la biodiversidad, implica disminuir su altísima tasa de deforestación y llevarla a cero, restaurar bosques y otros ecosistemas como los humedales, y descontaminar las fuentes de agua. Salvar los bosques remanentes y restaurarlos conllevan simultáneamente detener el declive de la biodiversidad, disminuir la emisión de los gases de efecto invernadero, proteger las cuencas hidrográficas, evitar la erosión, y contribuir a la permanencia y la fortaleza de los ríos voladores, en particular los originados en la gran cuenca amazónica.

Descontaminar las aguas, implica la instalación de plantas de tratamiento en todas las ciudades del país, y combatir la minería ilegal y el uso del mercurio en la extracción del oro que tiene graves consecuencias para la salud humana. En general, Bolivia debe reexaminar la evaluación de los proyectos mineros con el fin de evitar que se adelanten aquellos cuyos costos ambientales y sociales en el mediano y largo plazo son mayores que todos los beneficios económicos de los mismos sumadas las regalías y los impuestos a las empresas mineras. Obviamente la minería es necesaria pero no siempre todo yacimiento minero es viable adelantarlo desde las perspectivas social y ambiental.

Descarbonizar la economía en Bolivia conlleva cumplir con su compromiso en el Acuerdo de París de reducir el 29% de sus emisiones de gases de efecto

invernadero para 2030, la que es una meta incondicional lo que significa que el país debe realizarlo con sus propios recursos económicos. Entre sus compromisos en el Acuerdo de París, Bolivia se comprometió a una meta condicional adicional del 25% de reducción de emisiones de GEI, lo que significa que la desenvolvería si los países desarrollados aportan los recursos económicos requeridos para hacerlo en forma concesional (es decir, en forma de grant). Esta condicionalidad se deriva del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de la Convención de Cambio Climático, según el cual los países deben contribuir a la solución del problema en proporción directa a sus responsabilidades. Esto implica que los países desarrollados deben reducir sus emisiones en más de un 50%, de aquí al año 2030 y sus emisiones netas a cero para el año 2050. E involucra también que estos países deben conceder en forma concesional recursos económicos para la mitigación del cambio climático, la compensación por los impactos ambientales de este fenómeno de origen humano y para la adaptación al mismo.

Como se dijo, dada la composición de las fuentes de GEI de Bolivia, para disminuir las emisiones es necesario atacar con prioridad las correspondientes a la deforestación, el uso del suelo, los cultivos agrícolas y la ganadería. Simultáneamente deberá adelantar la sustitución de combustibles fósiles por energías renovables no convencionales, en particular la eólica y la solar.

La adaptación al cambio climático con miras a disminuir el impacto de los eventos climáticos extremos –lluvias torrenciales, sequías extremas, estaciones de lluvias más agudas y prolongadas, derretimiento de los glaciares, incendios forestales–, tiene una altísima prioridad para Bolivia.

La adaptación es una ruta difícil e incierta pues apenas estamos iniciando el aprendizaje de cómo transitarla. Además, es una agenda que tomará décadas, quizá siglos, puesto que al fin de cuentas estamos iniciando la navegación en las aguas turbulentas del Antropoceno: así se detuviera tajantemente las emisiones de GEI la presencia en la atmósfera de varios de estos gases se prolongará por siglos y hasta miles de años. Por ejemplo, el óxido nitroso emitido por las actividades agrícolas e industriales, así como durante la combustión de combustibles fósiles y residuos sólidos, tiene un tiempo de vida promedio en la atmósfera de 109 años, , mientras que el metanos tiene un tiempo de vida de 11,9 años, los gases fluorados unas pocas semanas a miles de años, y el CO₂ entre días y miles de años (La vida útil del dióxido de carbono no se puede representar con un valor único porque el gas no se destruye con el tiempo, sino que se mueve entre diferentes partes del sistema océano-atmósfera-Tierra. Parte del exceso de dióxido de carbono se absorbe rápidamente)

Las estrategias para la adaptación son diversas y dependen del tema que se esté tratando, entre ellas el desarrollo y difusión de nuevas tecnologías para que los cultivos agrícolas resistan eventos extremos –lluvias torrenciales, épocas de agudas sequías o de lluvias–; la detención de la deforestación y la restauración de diversos ecosistemas; la descontaminación de los cuerpos de agua. Se subraya

que muchas de las medidas de adaptación convergen con las de mitigación; por ejemplo, la restauración de un bosque contribuye simultáneamente a la mitigación del cambio climático –mediante la captura de CO₂ por el sustantivo incremento de la biomasa–, al tiempo que genera unos ecosistemas más resilientes al cambio climático: la protección de los suelos –con lo que se disminuye la posibilidad de deslizamiento en las zona empinadas–; la protección de las cuencas hidrográficas –crítica para la estabilización de la oferta de agua dulce–; el incremento de la provisión de madera, alimentos y otros productos del bosque, y el robustecimiento de la biodiversidad, entre otras.

La adaptación de las ciudades de Bolivia al cambio climático es una agenda fundamental que tomará muchos años en realizar. Y es fundamental porque en sus ciudades viven aproximadamente el 70% de la población total que asciende a 11.312.620 habitantes, según los resultados preliminares del censo de ese año (INE, 2024). Esa proporción de la población urbana se incrementará en los próximos años. En el Cuadro 12 se señalan los principios orientadores que deberá direccionar la transformación de las ciudades bolivianas en este siglo con miras a que se adapten al cambio climático y ofrezcan un entorno digno para todos sus habitantes.

Cuadro 12. El futuro ambiental de las ciudades de Bolivia

En las ciudades se juega gran parte del futuro ambiental del planeta y la calidad de vida de sus habitantes. En 2022 habitaban aproximadamente cuatro mil cuatrocientos millones de personas en las ciudades, es decir, el 56 % de la población mundial, que en ese año llegó a ocho mil millones, y se estima que la población urbana representará el 68 % de la población mundial en 2050. Las ciudades son motores del crecimiento económico y contribuyen con el 80 % del PIB mundial. Las ciudades son, a la vez, víctimas de la crisis ambiental global y originadoras de gran parte de esta crisis.

La ciudad boliviana, de hoy, deberá adelantar una transición que incluya: (1) la descarbonización de su economía; (2) la descontaminación del aire (Bolivia ocupó en 2024 el puesto 98 en el ranking de 138 países evaluados en cuanto a contaminación del aire, según la Empresa Suiza de Tecnología de Calidad del Aire (IQAIR, 2024); (3) la descontaminación de las aguas servidas de origen doméstico e industrial; (4) la utilización de las mejores tecnologías existentes para tener mayor eficacia energética y de uso de materiales: la ciudad de las cinco R: Repensar/Rediseñar productos y materiales, Reducir el consumo, Reutilizar, Reciclar/compostar, Recuperar materiales de productos que no se pueden reciclar; (5) el establecimiento de transporte colectivo eléctrico en condiciones dignas; (6) la conformación de ciudades más inclusivas y compactas o de quince a treinta minutos, es decir, que sus habitantes vivan cerca de su trabajo, de los centros educativos y de cuidado y de los diferentes servicios comerciales que requieren; (7) la construcción de viviendas que sean más eficientes en la utilización de la energía y los diversos materiales; (8) la creación de la infraestructura requerida para enfrentar los eventos climáticos extremos como los excesos de agua o las sequías extremas; (9) la reubicación de los habitantes que se asientan en áreas ambientalmente vulnerables; (10) la provisión de espacios públicos para la recreación; (11) la protección de los ecosistemas que prestan servicios estratégicos a los centros urbanos, como los picos nevados, los bosques y los humedales.

Estos once puntos son básicamente unos principios universales orientadores para conformar las ciudades del futuro en el mundo y responder a los formidables retos sociales y ambientales que se enfrentan. Son principios que cada centro urbano de Bolivia debe desarrollar a partir de sus propias circunstancias y que reconocen que no es posible lograr una ciudad ambientalmente sostenible sin lograr simultáneamente una ciudad socialmente justa.

Fuente: Elaboración propia, adaptado de M. Rodríguez Becerra (2023).

Consideraciones finales

Detener la destrucción y deterioro de la biodiversidad y los recursos hídricos –en el décimo catorce y en el décimo noveno país más rico del planeta en estas materias–, es una responsabilidad ineludible con miras a contribuir a que se detenga la pérdida de integridad de la biósfera, y como condición para que su población alcance un mayor bienestar.

Cumplir con los compromisos adquiridos en materia de descarbonización en el Acuerdo de París es también una alta responsabilidad de Bolivia. En este marco la mayor prioridad es detener la deforestación y transformar los sistemas agropecuarios puesto que representan el 60.1 % de las emisiones de GEI del país. Pero también es necesario la transición energética pasando de energías fósiles a energías renovables no convencionales –eólica, solar e hidrógeno verde. A partir de un equilibrado manejo de estas dos realidades el país estará en capacidad de cumplir con los compromisos adquiridos en el Acuerdo de París.

Pero más allá de todo ello, es un imperativo ético para los bolivianos proteger la enorme riqueza en biodiversidad y en agua, y los prodigiosos paisajes de los cuales está dotado su país. En últimas, se requiere de una nueva ética fundamentada en la solidaridad y responsabilidad con la vida en todas sus formas. Una ética tajantemente diferente a la ética que hoy predomina en el mundo caracterizada por su arraigo en el individualismo que, entre otras, ha consagrado el consumismo como la medida del éxito personal. Los educadores, como en mi caso, tenemos la gran responsabilidad de contribuir a la construcción de esta nueva ética, al tiempo que debemos reconocer que los esfuerzos que hemos hecho en esta dirección han sido insuficientes.

Referencias

- Block, S., Emerson, J. W., Esty, D. C., de Sherbinin, A., Wendling, Z. A., *et al.* (2024). *2024 Environmental Performance Index*. Yale Center for Environmental Law & Policy.
- CODS - Centro de los ODS para América Latina y el Caribe. (2022). *Índice ODS 2022*. <https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2023/11/Indice-ODS-2022-para-America-Latina-y-el-Caribe-3.pdf>
- Deaton, A. (2013). *The great escape: Health, wealth, and the origins of inequality*. Princeton University Press.
- Economía Sustentable. (2025). Los 10 países con más agua dulce en el mundo. <https://economiasustentable.com/noticias/los-10-paises-con-mas-agua-dulce-en-el-mundo-que-puesto-ocupa-argentina/>
- Evans, S. (2021). Analysis: Which countries are historically responsible for climate change? *Carbon Brief*. <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change/>

- GFW - Global Forest Watch. (2025). *Bolivia*. <https://www.globalforestwatch.org/dashboards/country/BOL/>
- Gligo, N., et al. (2024). *América Latina y el Caribe: Una de las últimas fronteras para la vida*. Universidad de Chile, Facultad de Gobierno, Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- InfoAmazonía. (2023). Deforestación en la Amazonía: pasado, presente y futuro. <https://infoamazonia.org/es/2023/03/21/deforestacion-en-la-amazonia-pasado-presente-y-futuro/>
- IQAir. (2024). *Calidad del aire en Bolivia*. <https://www.iqair.com/es/bolivia?srsId=AfmBOoq99p71Sz9On7WESHkcgACpMKF-MW4kQGboC0cq-nqix9BRppRS>
- Mongabay. (2016). The top 10 most biodiverse countries. <https://news.mongabay.com/2016/05/top-10-biodiverse-countries/>
- Richardson, K. (2023). The 2023 update to the planetary boundaries. *Stockholm Resilience Centre*. <https://www.stockholmresilience.org/research/research-news/2023-09-13-all-planetary-boundaries-mapped-out-for-the-first-time-six-of-nine-crossed.html>
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin III, F. S., Lambin, E. y Foley, J. (2009). Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society*, 14(2), art. 32. <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>
- Roser, M., & Ortiz-Ospina, E. (2019). Global extreme poverty. *Our World in Data*. <https://ourworldindata.org/extreme-poverty/>
- Steffen, W., Richardson, K., Rockström, J., Cornell, S. E., Fetzer, I., Bennett, E. M. y Sörlin, S. (2015). Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, 347(6223), 1259855. <https://doi.org/10.1126/science.1259855>
- UN Water. (2025). *Instantánea del ODS 6: América Latina y el Caribe*. <https://www.sdg6data.org/es/region/Latin%20America%20and%20the%20Caribbean>

MESA TEMÁTICA 5

**Políticas macroeconómicas en Bolivia:
evaluación histórica y perspectivas futuras**

PONENCIA PRINCIPAL:

Políticas macroeconómicas en Bolivia, evaluación histórica y perspectivas futuras¹

Roger Edwin Rojas Ulo

Resumen

Este artículo analiza la evolución de las políticas macroeconómicas en Bolivia entre 1825 y 2025, a partir de una revisión histórico-estructural integrando dimensiones fiscales, monetarias, cambiarias y productivas. A lo largo de dos siglos, el país ha transitado por distintos regímenes económicos –desde una economía fragmentada y dependiente de la minería hasta modelos centrados en la apropiación estatal de excedentes naturales– enfrentando en cada etapa restricciones internas y condicionantes del entorno internacional. El estudio describe hitos fundamentales como la creación del Banco Central de Bolivia, la Revolución Nacional de 1952, hiperinflación, neoliberalismo, las reformas estructurales de los años ochenta, y la posterior implementación del Modelo Económico Social Comunitario Productivo. Así mismo, examina los desafíos contemporáneos relacionados con la transformación digital del sistema financiero y el impulso a la industrialización con sustitución de importaciones. El análisis concluye que, si bien a lo largo del periodo analizado, Bolivia ha logrado avances significativos en institucionalidad y estabilidad macroeconómica, dichos logros requieren ser profundizados mediante políticas que mejoren la estructura productiva, social, fiscal y financiera.

1 El contenido del presente documento es de responsabilidad del autor y no compromete la opinión del Banco Central de Bolivia.

Abstract

This article analyzes the evolution of macroeconomic policies in Bolivia between 1825 and 2025, based on a historical-structural review that integrates fiscal, monetary, exchange rate, and productive dimensions. Over two centuries, the country has transitioned through various economic regimes –from a fragmented, mining-dependent economy to models centered on the state appropriation of natural resource surpluses– facing internal constraints and international pressures at each stage. The study highlights key milestones such as the creation of the Central Bank of Bolivia, the National Revolution of 1952, the structural reforms of the 1980s, and the implementation of the Social Community Productive Economic Model since 2006. It also examines contemporary challenges related to digital transformation of the financial system, and the push toward import-substitution-based industrialization. The analysis concludes that, while Bolivia has made significant progress in institutionalization and macroeconomic stability over the period analyzed, these achievements need to be deepened through policies that improve the productive, social, fiscal, and financial structure.

Palabras clave / Keywords: Política monetaria, Política cambiaria, Política fiscal, Macroeconomía, Entidades financieras.

Introducción

A lo largo de los dos siglos de vida republicana, la economía boliviana ha transitado por diversos regímenes económicos, influida por cambios estructurales internos, coyunturas externas y reconfiguraciones institucionales que han determinado su capacidad de crecimiento, estabilidad y transformación social. Desde los primeros esfuerzos por estructurar un aparato estatal funcional tras la independencia, hasta las más recientes adaptaciones monetarias frente a la digitalización financiera global, Bolivia ha experimentado continuas tensiones entre fragilidad institucional, dependencia externa y ambiciones de desarrollo soberano.

Este artículo ofrece una revisión crítica y sistemática de las políticas macroeconómicas implementadas en Bolivia entre 1825 y 2025, articulando un análisis histórico con una lectura prospectiva. Se plantea como objetivo principal comprender la evolución de los instrumentos de política fiscal, monetaria, cambiaria y de desarrollo productivo en relación con los cambios estructurales del entorno nacional e internacional. La narrativa histórica se entrelaza con emergencias institucionales significativas –como la creación del Banco Central de Bolivia, las reformas estructurales de los años ochenta o la adopción del Modelo Económico Social Comunitario Productivo– para identificar patrones de continuidad, giros paradigmáticos y desafíos persistentes.

A través de una metodología cualitativa de análisis documental y estadístico, el documento contribuye al debate regional sobre los modelos de desarrollo en economías de renta media con alta exposición a shocks externos, limitada diversificación productiva y estructuras fiscales regresivas. En este sentido, el caso boliviano permite ilustrar las posibilidades y límites de distintas orientaciones macroeconómicas, desde el liberalismo clásico decimonónico hasta las propuestas contemporáneas de industrialización con soberanía tecnológica. Más allá de una cronología económica, este trabajo busca aportar elementos interpretativos sobre la capacidad del Estado para conducir procesos de transformación estructural sostenibles en contextos de alta volatilidad política y económica.

I. Configuración económica del nuevo Estado hasta la primera mitad del siglo XIX

La fundación de Bolivia como República en 1825 dio lugar a una organización estatal caracterizada por una fragilidad institucional persistente y una marcada inestabilidad política, factores que influyeron de forma determinante en la configuración de su estructura macroeconómica durante el siglo XIX. El nuevo Estado surgió de un proceso de independencia en condiciones de agotamiento económico, sin instituciones financieras, sin moneda nacional uniforme y con un aparato fiscal rudimentario. Esta situación limitó severamente la capacidad del Estado para ejecutar políticas macroeconómicas, más allá de reacciones coyunturales frente a crisis internas o conflictos bélicos.

La alta rotación en el poder bloqueó la continuidad de políticas fiscales, monetarias o de inversión pública, socavando cualquier intento de planificación macroeconómica de mediano plazo. En consecuencia, el aparato estatal permaneció débil, centralizado y limitado a funciones administrativas básicas, sin capacidad para articular un marco regulatorio económico acorde a la época.

En materia monetaria, Bolivia careció durante décadas de una autoridad emisora central. La circulación estaba dominada por monedas extranjeras o coloniales –como la plata boliviana, los reales españoles, los soles peruanos y las libras esterlinas– sin respaldo ni regulación interna, lo que provocaba arbitraje entre monedas, distorsiones en los precios relativos y ausencia de una política cambiaria efectiva. Este fenómeno, ampliamente documentado por Mitre (1993), limitó el desarrollo de un sistema financiero funcional, postergando el surgimiento del crédito bancario hasta bien entrado el siglo XX.

Desde la perspectiva fiscal, el Estado boliviano dependía casi exclusivamente de los ingresos por exportación de minerales, especialmente plata, en manos de una oligarquía reducida. La administración tributaria era incipiente, basada en aranceles a la exportación y contribuciones indirectas, lo que provocó una baja presión tributaria estructural (Peres-Cajías, 2017). La escasa capacidad de

recaudación derivó en un patrón recurrente de endeudamiento externo, frecuentemente contraído en condiciones onerosas. Durante varias décadas, la deuda pública representó una carga desproporcionada para un Estado sin ingresos sostenidos, lo que derivó en episodios de suspensión de pagos y pérdida de credibilidad externa (Toranzo, 2010).

La inexistencia de una visión económica nacional, combinada con la fragmentación territorial, la débil infraestructura y los conflictos armados internos, impidió el desarrollo de mecanismos estables de formulación presupuestaria, planificación del gasto o inversión en infraestructura estratégica. Según Molina Monasterios, esta ausencia de estrategia macroeconómica institucionalizada condujo a una dependencia crónica de productos primarios y consolidó un patrón de inserción periférica en la economía mundial (Molina Monasterios 2008).

En suma, el siglo XIX boliviano estuvo marcado por un conjunto de limitaciones estructurales que impidieron el desarrollo de instrumentos básicos de política macroeconómica. La combinación de inestabilidad política, desorganización monetaria, dependencia fiscal minera y aislamiento internacional sentó las bases de un modelo económico vulnerable, cuyas secuelas institucionales persistirían hasta bien entrado el siglo XX.

Formación económica del Estado: El primer presupuesto

De acuerdo con Rojas (1915), el primer presupuesto del Estado fue formulado por el ministro de hacienda en ejercicio el año 1826, D. Juan de Bernabé y Madero. Dicha autoridad planteó un presupuesto público total de 2.349.763 pesos que rigió en los años 1826, 1827 y 1828. El primer estado financiero fue el resumen presupuestario, en el que se observa los siguientes conceptos: servicio del Congreso; servicio del Supremo Gobierno; servicio de la Corte Suprema; servicio de la Dirección de Rentas; servicio de Relaciones Exteriores; servicio de Guerra, comprendiendo E.M.G., Escuela Militar, Artillería, nueve escuadrones de caballería y cinco batallones; servicio departamental; crédito público, intereses y amortización de los billetes; servicio de instrucción y beneficencia; servicio del culto.

El nuevo Estado mantuvo la intención de organizarse bajo criterios modernos, ya que desde el Congreso de 1826 se creó la Contaduría General con el nombre de Dirección General de la Renta. Al mismo tiempo, fue el Estado el que centralizó la recaudación de rentas, actividad que durante la colonia y en los primeros meses de vida independiente, se realizaba por intermedio del clero. A cambio de ello, el gobierno se hizo cargo del presupuesto del culto.

La historia indica que la deuda pública se cancelaba mediante crédito público (véase Rojas, 1915). Como referencia, en 1843, el gobierno autorizó la emisión de 3 millones de pesos en billetes de crédito público a una tasa de interés del 6% para el pago de las siguientes obligaciones:

- Pago de los billetes del fondo público emitidos en 1826 que quedaron pendientes de pago.
- Cancelación de los descuentos de guerra realizados a los empleados públicos con motivo de los conflictos con el Perú.
- Pago a los militares que debían ser retirados con motivo de la ley de reforma militar.
- Pago de montepíos, pensiones y jubilaciones.
- Cancelación de deuda flotante.

Las primeras leyes monetarias enfocadas en las características de las monedas

Casi inmediatamente después de la declaración de la independencia de nuestra nación, el 17 de agosto de 1825 se emitió la primera ley monetaria en la que se realizaron las definiciones iniciales. Entre las determinaciones emitidas estuvieron:

- a) Especificaciones del peso, ley y diámetro de la moneda de la nueva economía.
- b) Detalle del diseño de las monedas.
- c) Denominación de la moneda: peso.

La primera emisión de monedas de circulación nacional se produjo en los años 1825, 1826 y 1827.

La segunda ley monetaria se emitió mediante Ley de 20 de noviembre de 1826. Esta disposición estableció la modificación del diseño de las monedas.

Política arancelaria como mecanismo de protección a la industria

Durante el gobierno de Andrés de Santa Cruz (1829 - 1839), se proyectó una política proteccionista en favor de la industria nacional. De ahí que se implementaron aranceles con distintas tasas conforme la importancia de los artículos para la economía nacional. Como referencia, se indica que el Ministerio de Hacienda de ese entonces, a la cabeza de José María Lara, estableció derechos de importación a los siguientes artículos: tejidos de lino y seda, mercería, cristalería, loza, relojes, alhajas, piedras preciosas, artículos de cuero, ropa cosida, sombreros, muebles, licores (Rojas, 1915).

Esta medida tuvo un éxito relativo; por una parte, permitió proteger y fomentar una industria incipiente, logró cierta recaudación fiscal, y sirvió de base para futuras medidas. No obstante, se presentaron obstáculos tales como una economía dependiente y débil, infraestructura y mercado limitados, presiones externas para que Bolivia quitara los aranceles; e incremento de precios internos de los bienes importados.

Primeras disposiciones en el orden fiscal

Simón Bolívar dejó sin efecto todo el sistema tributario del sistema colonial. Por su parte, Sucre dio paso a las primeras medidas de recaudación fiscal al establecer un impuesto directo y proporcional con relación a las propiedades que poseían, las ciencias y artes que ejercían y las industrias que tenían los ciudadanos.

Asimismo, Sucre estuvo en contra de la Iglesia por lo que tomó control de los diezmos eclesiásticos que equivalían aproximadamente a 200.000 pesos al año, clausuró conventos con menos de 12 integrantes, y tomó posesión de propiedades eclesiásticas por un valor cercano a los 3.000.000 de pesos.

La minería en la primera mitad de siglo

La guerra de la independencia trajo consigo efectos contraproducentes para la minería nacional debido a que las contiendas bélicas produjeron la destrucción de minas.

La minería también se vio afectada por el monopolio público de la acuñación y de la exportación de minerales que anulaba cualquier iniciativa privada pues reducía sus ganancias hasta hacerlas insostenibles. A ello se añade la ausencia de crédito para reconstituir las empresas y la suspensión de la venta libre de mercurio.

En su afán de recomponer la minería, Antonio José de Sucre optó por nacionalizar las minas abandonadas e invitó a inversionistas extranjeros, entre ellos argentinos y británicos, para invertir en ese sector, aunque los resultados no fueron los esperados.

Si bien Simón Bolívar suprimió el pongueaje, las encomiendas, repartimientos y mitas, que eran las formas de trabajo forzado de los indígenas en las minas, Sucre derogó esta disposición y restituyó el tributo indígena por su contribución a la economía nacional.

En el gobierno de Andrés de Santa Cruz también se dio impulso a la minería. Por Decreto de 15 de octubre de 1829, se redujo los impuestos sobre la pasta de plata y el oro; este hecho, condujo a un incremento de su producción, pero no lo suficiente para reactivarla.

Bancos de rescate

Con el propósito de acopiar minerales para la acuñación de monedas, necesarias para satisfacer la necesidad de circulante, mediante disposición de 19 de diciembre de 1826, Sucre autorizó el funcionamiento de las casas (o bancos) de rescate tomando como modelo al Banco de San Carlos de la época colonial.

Santa Cruz dio continuidad al funcionamiento de los bancos de rescate que fueron autorizados por Sucre. La historia muestra que estas entidades fueron

importantes para la hacienda pública, por lo menos hasta que el auge de la plata y el oro desapareció.

Luego de estas entidades, a las que podemos denominar cuasi financieras ya que operaban con recursos monetarios, pero cuyo principal objetivo era el rescate de metales preciosos y no las operaciones financieras en sí, surgieron las entidades financieras. En el cuadro del Anexo, se muestra las entidades financieras y cuasi-financieras que se crearon durante el primer siglo de vida independiente de nuestro país, y el gobierno durante el cual fue autorizado su funcionamiento.

Moneda feble

Estimaciones históricas indican que la moneda fuerte de plata (no adulterada) fue acuñada entre 1830 y 1859, por un valor total de 30.166.648 pesos y cinco reales.

Como menciona Noël la ley de Gresham² sostiene que: “Donde existen leyes de curso legal, el dinero malo desplaza al dinero bueno. Si, por ejemplo, dos monedas en circulación (plata y bronce) tienen un valor nominal similar, la moneda con mayor valor intrínseco desaparecerá de la circulación, pasando a colecciones privadas o abandonando el país, mientras que la moneda sobrevalorada inundará la circulación pública. Las monedas de metales no preciosos, omnipresentes y extendidas, o el papel moneda fiduciario no regulado, son buenos ejemplos de dinero malo” (Noël, 2019, p. 75).

Este principio se cumplió, como una mala experiencia, como resultado de la autorización de la acuñación de moneda feble. En efecto, el presidente Andrés de Santa Cruz autorizó este tipo de troquelado con el propósito de mantener el peso de las monedas. El resultado fue que las monedas fuertes, es decir, aquellas con la composición metálica y el peso normados, comenzaron a salir del país y a quedarse en manos privadas, reduciéndose drásticamente su circulación y quedando la moneda feble como el principal circulante.

La acuñación de moneda feble trascendió el gobierno de Santa Cruz. De 1830 a 1839 se acuñó un valor aproximado de algo más de 3 millones 500 mil pesos; de 1840 a 1849 la emisión pasó los 9 millones; de 1850 a 1859 fue superior a los 21 millones de pesos, y de 1865 a 1871 estuvo alrededor de 6 millones de pesos.

En vista de los efectos monetarios negativos de esta disposición y de este tipo de acuñación, se procuró retornar a la acuñación de moneda fuerte. A lo largo del siglo XIX hubo al menos tres intentos de saneamiento para recomponer el circulante monetario.

2 Thomas Gresham fue un comerciante y financiero inglés que trabajó para el rey Eduardo VI de Inglaterra y para la reina Isabel I.

La industria nacional en la primera mitad del siglo XIX

José María Dalence, destacado abogado boliviano del siglo XIX, fue puesto a la cabeza de la Junta de Estadística durante el gobierno de José Ballivian. Esta entidad fue la precursora del Instituto Nacional de Estadística y en 1846 dirigió un censo económico en el que se recabó importante información económica del país.

Es así que, en su libro “Bosquejo estadístico de Bolivia” publicado en 1848 muestra cuál era la situación de la industria nacional en ese entonces. La información muestra que en Bolivia se formó un sector industrial que, si bien no producía artículos perfectos, fabricaba bienes que satisfacían las necesidades de la población al punto que, en determinado momento, no eran necesarios productos importados. En esta obra se indica que las industrias establecidas por el año 1846 (Cuadro 1) correspondían a los siguientes rubros:

Cuadro 1. Industrias bolivianas en 1846

Tejidos de algodón	Materiales de construcción
Tejidos de lana	Jabón y almidón
Pieles curtidas	Salinas
Alfarería	Pólvora
Loza y vidrio	Carbón
Azúcar y miel	Sala de artesa
Aguardiente y vino	Mistelas
Chicha	Cigarros de hoja y papel

Fuente: Bosquejo estadístico de Bolivia publicado en 1848.

En la primera mitad del siglo XIX, Bolivia atravesó por un periodo de definición del nuevo Estado, lo que implicó enfrentarse a nuevos retos, hasta entonces desconocidos, acerca de lo que implicaba la organización económica, política y territorial de un país que asumía su independencia plena. Las nuevas autoridades también se enfrentaban a desafíos sociales como el alivio de las necesidades de una población afectada por los resabios de la época colonial. Estos aspectos derivaron en aciertos y desaciertos en materia de política económica. Sin embargo, se definieron bases muy importantes para continuar en la consolidación del país.

II. Políticas económicas y contexto nacional en la segunda mitad del siglo XIX e inicios del siglo XX³

El apogeo de la quina

La corteza de la quina o también denominada cascarilla, fue una fuente de ingresos para la economía boliviana en el periodo comprendido entre 1848 y 1865.

3 Apartados III.1 al III.4 basados en Siles *et al.* (2009).

Sin embargo, ya desde el gobierno de Andrés de Santa Cruz se determinó que existiera un monopolio del Estado para la comercialización de este producto natural.

La explotación no planificada de este producto condujo a una merma significativa de las plantaciones de quina motivo por el cual el gobierno ordenó la suspensión de la tala de árboles de quina en 1837 lo cual se prolongó hasta 1840.

Posteriormente, en el gobierno de Isidoro Belzu, se fomentó la producción y comercialización de la quina en una coyuntura en la que la cotización de este producto en el mercado europeo había alcanzado atractivos niveles. La alta demanda europea se debía a que la quina era considerada como un remedio para las fiebres tropicales como las “tercianas”.

Como resultado de la importancia que adquirió la quina, el gobierno creó la Casa Estatal de la Quina con sede en la ciudad de La Paz. Esta entidad tenía como finalidad monopolizar su producción y comercialización; además operaba con la producción acopiada de las provincias Muñecas, Caupolicán, Larecaja y los Yungas del departamento de La Paz.

Lamentablemente, la competencia fue la producción colombiana cuya mayor capacidad de producción produjo un impacto devastador sobre la producción nacional al punto que en 1865 perdió la importancia económica a nivel nacional.

Las nuevas fuentes de riqueza: guano y salitre

La península de Mejillones y la provincia de Atacama, ambas bolivianas, se convirtieron en los territorios con mayor depósito de guano de la región y dos de los más grandes del mundo. En 1841 se inició la explotación de estos recursos de manera clandestina; posteriormente, en 1842, el Gobierno boliviano comenzó a explotarla y comercializarla a mayor escala suscribiendo contratos con empresarios chilenos, ingleses y estadounidenses. Europa fue la mayor compradora de este producto. Entre 1842 y 1847 la producción fue de alrededor de 7.500 toneladas anuales, lo que hizo un total de 53 mil toneladas durante los años mencionados. Perú fue la competencia más fuerte y llegó a explotar una mayor cantidad de guano en el mismo periodo.

Asimismo, entre Atacama (Bolivia) y Tarapacá (Perú), se descubrió la existencia de salitre cuyo uso con fines industriales era relativamente reciente en Europa. Este panorama suscitó una gran demanda por este producto, lamentablemente el representante diplomático boliviano en Chile concedió el derecho de toda la explotación en el Litoral boliviano a empresarios chilenos. El auge de la empresa chilena resultó en la creación de la Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta (CSFA). En 1878, el gobierno boliviano estableció un impuesto de 10 centavos por quintal de salitre exportado que la empresa chilena se negó a pagar. Ante esta negativa, el gobierno boliviano anunció la incautación del patrimonio de la CSFA como resarcimiento por el impuesto adeudado. Como consecuencia, en febrero de 1879, el ejército chileno inició la ocupación de Antofagasta y del departamento

del Litoral de Bolivia sin acudir a la conciliación ni arreglo, iniciándose la Guerra del Pacífico. Los intereses de Chile eran mayores ya que ansiaba apropiarse de las reservas de cobre y plata en la zona de Caracoles.

El apogeo de la plata

A partir de 1865, resurgió la explotación de plata como resultado de los primeros emprendimientos de la empresa minera Huanchaca fundada en 1832. Su paulatino crecimiento condujo a que en los últimos 25 a 30 años del siglo XIX, la empresa se convirtiera en uno de los consorcios y operadores mineros internacionales más grandes de la región y del continente. Esta iniciativa contó con el apoyo de las nuevas medidas de apertura que estableció el presidente Agustín Morales. En la época se produjo un ciclo de modernización tecnológica y administrativa del sector. La expansión fue tal que abarcó la participación del Banco Nacional de Bolivia y del ferrocarril Antofagasta.

El efecto tributario fue un incremento de los ingresos públicos ya que se gravó con 0,8 centavos de peso a cada marco de plata exportado, llegando a recaudarse un total de 180.000 hasta 300.000 pesos al año, según el nivel de producción, lo que permitió reemplazar al tributo indígena.

La Paz y Oruro no tuvieron gran participación productiva, pero Potosí se convirtió en el centro económico de la plata. Entre 1872 y 1895, hubo un gran flujo de inversiones extranjeras que incrementó el apogeo de la plata boliviana.

Durante esta etapa las condiciones de vida de los trabajadores mejoraron ya que se sustituyó el sistema de tres mitas y doble jornada por la jornada de nueve horas. Se establecieron hospitales, cajas de ahorro y escuelas para los trabajadores mineros.

El presidente Aniceto Arce, quien era el principal accionista de la empresa Huanchaca, introdujo capitales chilenos, sin descuidar que el 80% del fondo social perteneciera a los bolivianos. Gracias a Arce, la modernización tecnológica se reflejó en un mejoramiento notable de los sistemas de explotación al introducir el sistema de tinas de amalgamación. Sin embargo, a partir de 1895, el sector entró en decadencia hasta quebrar.

Cabe hacer notar que, en la era argentífera la economía boliviana era lo que hoy se conoce en la literatura económica como economía abierta, condición que, si bien permitió impulsar los centros urbanos, estimuló la economía de las haciendas y reorganizó económicamente a la sociedad, también la convirtió en una economía altamente sensible a los choques internacionales. La decadencia de la plata fue afín al cambio del patrón monetario que se experimentaba en el mundo y a la ola de industrialización que iniciaba.

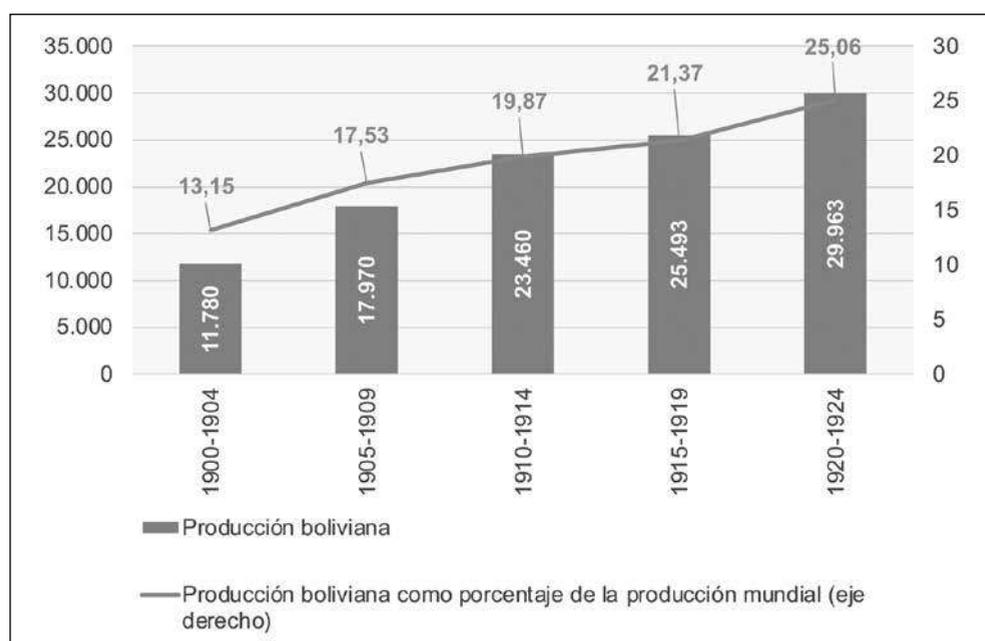
Surgimiento de un nuevo recurso de desarrollo: el estaño

Los factores que produjeron la caída de la plata provocaron, en parte, el inicio del desarrollo de la producción del estaño. Las nuevas técnicas de industrialización

en el mundo, requerían como materia prima a este mineral por sus bondades para la aleación y por sus usos en hojalata, láminas metálicas, latas de conservas, entre otros.

Si bien la demanda estadounidense y europea de este mineral se extendió desde 1900 a 1940, los efectos del auge en Bolivia se extendieron desde 1899 hasta 1970. En el Gráfico 1 se tiene los datos de la producción boliviana de estaño y el porcentaje que representaba con respecto a la producción mundial entre 1900 y 1924. La producción continuó incrementándose en años posteriores hasta 1940, y de ahí en adelante se redujo, aunque no de manera acelerada.

Gráfico 1. Bolivia: producción de estaño, en toneladas métricas (1900-1924)



Fuente: Elaboración propia con datos de Ayub y Hashimoto (1985).

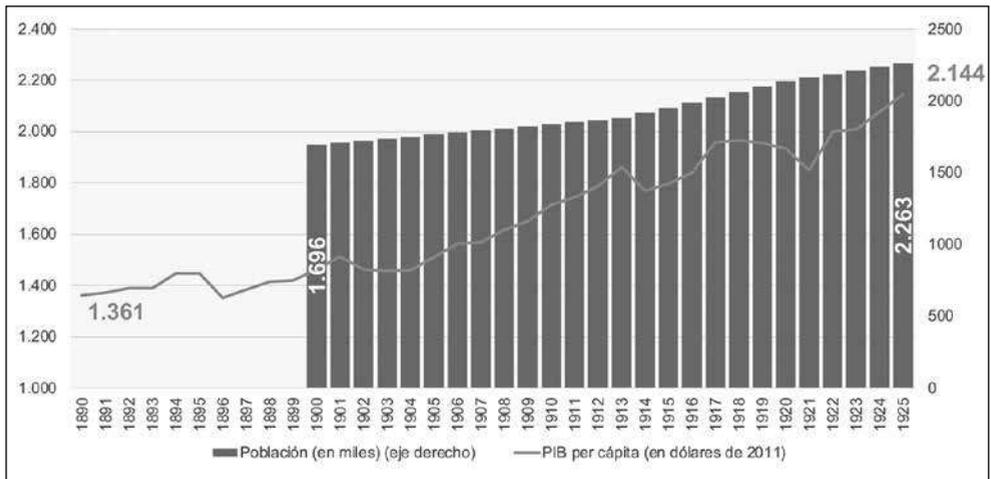
En 1900 en Uncía, Potosí, se descubrió la veta de estaño *La Salvadora de Patiño*. La cercanía de los yacimientos de estaño con los de plata favoreció el uso de los ferrocarriles, otrora construidos para transportar el mineral por Antofagasta y luego por Arica.

Los grandes empresarios mineros fueron Simón I. Patiño, que en 1929 llegó a controlar el 58,80% de la producción nacional; Mauricio Hochschild, que en ese mismo año poseía el 10%; y Carlos Víctor Aramayo, con el 5,10%.

En este periodo, el Estado terminó subordinándose a los intereses y al poder minero, ya que las políticas de desarrollo, monetarias y financieras se orientaban notoriamente a promover al sector.

Los resultados de la prosperidad de Potosí tuvieron su efecto rebalse en la ciudad de Oruro ya que allí se establecieron casas de rescate de estaño, lo que condujo a que en esa ciudad se asentaran importantes empresas mineras, puntos de abastecimiento de centros mineros, bancos comerciales y conexiones de transporte ferroviario. En general, entre 1890 y 1925, el PIB per cápita pasó de 1.361 dólares a 2.263 dólares, y la población aumentó en alrededor de 600.000 habitantes (Véase Gráfico 2).

Gráfico 2. Población de Bolivia y PIB per cápita (1890-1925)

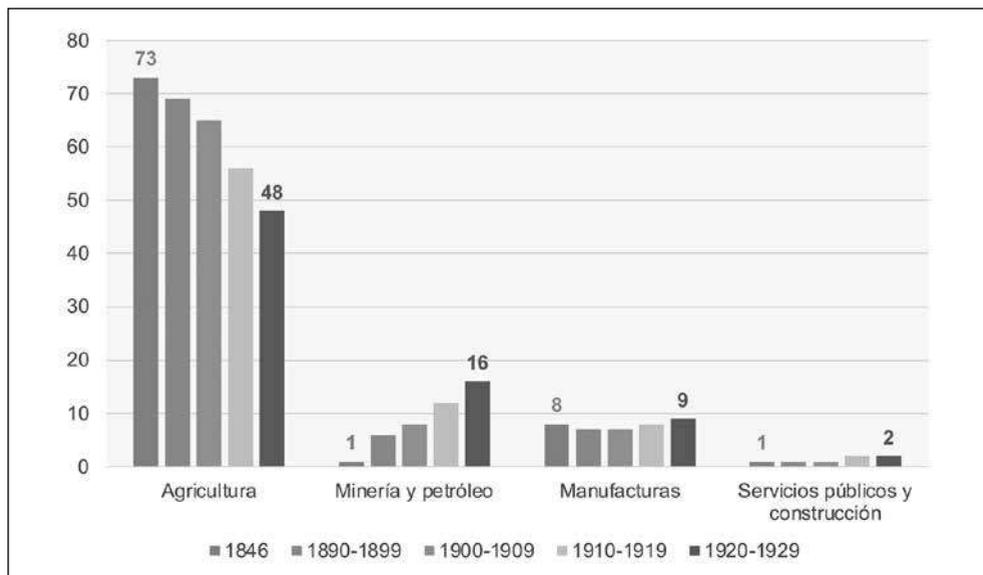


Fuente: Elaboración propia con datos de Maddison Project Database⁴.

La trascendencia de la producción minera para el erario público fue reducida ya que, a pesar del auge del sector, el gobierno solamente aplicó un impuesto mínimo de 3% sobre las exportaciones para favorecer a los mineros, cuyo poder económico y político era importante. Esto reflejaba la desproporción económica que existía entre los beneficios del Estado y los de los empresarios: la minería, en general, solo representaba el 17% de los ingresos fiscales.

Además del estaño, hubo un desarrollo y diversificación mínimos de la economía. En el Gráfico 3, se observan estimaciones de la composición sectorial del PIB para el periodo comprendido entre 1846 y 1929.

4 <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2023>.

Gráfico 3. Composición sectorial del PIB de Bolivia, en porcentaje (1846-1929)

Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones de Peres (2013).

Casa de Moneda en La Paz

El 12 de marzo de 1851, durante la presidencia de Manuel Isidoro Belzu, se emitió la disposición que autorizaba la construcción de una Casa de Moneda en La Paz. Esta idea surgió luego de que, en la ciudad de La Paz, se encontró maquinaria utilizada para falsificar monedas idénticas a las acuñadas en Potosí. Como una manera de aprovechar esta maquinaria y considerando que el departamento de La Paz era productor de oro y plata, se propuso iniciar la acuñación formal en esta región.

En agosto de 1853, el presidente de la nación decretó que las casas de la moneda de Potosí y de La Paz acuñaran la moneda sencilla con el mismo tipo y milésimo de año con que acuñaban la moneda fuerte.

Lamentablemente, la fuga de monedas acuñadas, la falta de mineral y la elevación de costos de operación, condujeron a que en 1859 se determine su cierre ya que su sostenibilidad económica y financiera no era posible.

Disposiciones en materia monetaria durante la segunda mitad del siglo XIX

Posteriormente, en el tiempo que duró la presidencia de José María Achá, se realizó la primera reforma monetaria por la que se adoptó el sistema decimal. De acuerdo a la ley emitida el 29 de junio de 1863, se reemplazó el peso fuerte de 272 maravedís por el boliviano de plata de 100 centavos.

En el gobierno de Mariano Melgarejo, mediante Decreto Supremo de 12 de octubre de 1869 se perfeccionó y completó la conversión monetaria al sistema decimal. En el mencionado decreto se estableció el nombre de la moneda nacional: el *boliviano* equivalente a 100 centavos y con denominaciones de medios, quintos, décimos y medios décimos bolivianos.

Durante la administración de Melgarejo, comenzaron a circular los primeros billetes emitidos por la única entidad privada establecida en Bolivia, como era el Banco Boliviano. La emisión de papel moneda, conocida como emisión fiduciaria, se realizó en 1869, cuyos cortes eran de uno, cinco, diez, veinte, cincuenta y cien bolivianos.

En 1871, se concedió la autorización de funcionamiento al Banco Nacional de Bolivia, el cual adquirió el derecho de emitir billetes en los mismos cortes mencionados, actividad que llevó a cabo desde 1873. Ante este hecho, el Banco Boliviano perdió la exclusividad de la emisión y terminó por cerrarse.

En 1872, se emitió la Tercera Ley Monetaria por el Sistema Decimal, cuya principal característica fue que, si bien las monedas de plata continuaban siendo el patrón monetario, se introdujo, en la economía, el bimetalismo, al realizar especificaciones sobre las características de las monedas de oro a ser acuñadas en la Casa de la Moneda.

Mientras estuvieron vigentes el oro y la plata, la economía monetaria de Bolivia adoptó el bimetalismo en la emisión de monedas. El bimetalismo es un sistema monetario en el cual está vigente la acuñación de monedas hechas, por separado, de dos minerales preciosos, generalmente, el oro y la plata, cuya circulación, en una determinada economía, tiene carácter legal.

Primera Ley de Bancos en Bolivia

Debido a que, durante el gobierno de Aniceto Arce, por el año 1888, ya existían entidades financieras en el país (alrededor de cinco bancos), se vio la necesidad de emitir una disposición que abarcara a todas. Hasta ese entonces, las disposiciones que regulaban su funcionamiento eran normas independientes, pero en el gobierno de Arce se emitió la Primera Ley de Bancos de Bolivia.

Sin embargo, cabe mencionar que esta norma estuvo destinada a reglamentar la emisión de billetes de los bancos. El motivo era que la principal actividad de las entidades financieras de ese entonces era la emisión, excepto el Banco de Crédito Hipotecario que fue pionero en las actividades de recepción de depósitos.

La razón es que, por lo general, el desarrollo de la actividad financiera acompaña el desarrollo de otras actividades económicas de un país, como la industria o el comercio, pero en esa época, el comercio era incipiente y la industria, aunque contaba con varias iniciativas, era reducida.

Emisión fiduciaria de dinero

Como se comentó previamente, los primeros bancos privados que adquirieron la facultad de emitir billetes fueron el Banco Boliviano y el Banco Nacional de Bolivia. Posteriormente, otros bancos privados surgieron en la economía nacional y, cada uno de ellos, adquirió el derecho de emitir moneda fiduciaria. Los bancos que tuvieron autorización de funcionamiento como instituciones de crédito y emisión fueron: Banco Potosí, Banco Francisco Argandoña, Banco Industrial, Banco del Comercio, Banco Agrícola, Banco Mercantil, Banco Bolivia y Londres, Banco de la Nación Boliviana.

En el contexto interno, la razón de emitir billetes estribaba en que las monedas se hacían escasas por la baja disponibilidad de plata para acuñarlas, lo que hacía de esta una emisión altamente costosa. En el contexto externo, economías como Gran Bretaña ya empezaban, desde mediados del siglo XIX, a normalizar la emisión masiva de billetes, corriente que llegó a los países de la región, entre ellos Bolivia, e influyó en la nueva etapa de emisión fiduciaria.

El año 1914, mientras ejercía la presidencia del país Ismael Montes (1913 - 1917), se determinó iniciar la centralización de la emisión de billetes en una sola entidad, que fue el Banco de la Nación Boliviana, hoy Banco Central de Bolivia.

Finanzas públicas a fines del siglo XIX e inicios del XX

A pesar del auge de la plata y del estaño, el Estado no logró fortalecer las finanzas públicas ya que no hubo un criterio de optimización de los ingresos y de los gastos públicos. Los impuestos no se aplicaron en la debida proporción a los sectores más prósperos de la economía porque estaban ligados a los círculos políticos, lo que condujo a una posición benevolente del Estado y no económicamente eficiente.

De acuerdo a estimaciones de Peres (2013), los ingresos corrientes del sector público no financiero eran inferiores a los gastos totales como se observa en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Ingresos y gastos públicos del sector público no financiero de Bolivia (en porcentaje del PIB)

Periodo	Ingresos corrientes				Gastos totales			
	Gobierno central	Gobiernos departamentales	Gobiernos municipales	Compañías públicas	Gobierno central	Gobiernos departamentales	Gobiernos municipales	Compañías públicas
1882	2,70	1,16	s.d.	0,00	s.d.	0,68	s.d.	0,00
1895	2,11	0,79	s.d.	0,00	s.d.	s.d.	s.d.	0,00
1902	2,48	0,98	0,96	0,00	3,35	s.d.	s.d.	0,00
1913	6,13	0,73	s.d.	0,00	6,78	0,73	s.d.	0,00
1920	3,28	0,47	0,27	0,00	4,25	s.d.	s.d.	0,00
1923	3,36	0,71	s.d.	0,00	4,08	0,71	s.d.	0,00

Fuente: Extraído de Peres (2013).

La segunda mitad del siglo XIX e inicios del siglo XX fue, comparativamente, mejor que el periodo previo. El contexto internacional determinó el auge de la plata y luego del estaño, lo que coincidió con la riqueza mineral de nuestro país. Este apogeo duró décadas y trajo bonanza económica. Lamentablemente, esa bonanza fue principalmente para los privados ya que el Estado no supo potenciarse económicamente mediante impuestos justos, acordes a las cuantiosas utilidades de los inversionistas.

A ello se suma el bajo criterio político que derivó en nuestro enclaustramiento marítimo que, hasta hoy en día reduce significativamente las posibilidades económicas de nuestro país.

III. Análisis del contexto macroeconómico del segundo centenario de Bolivia (1926 a 2025)

Transformaciones del siglo XX (1926-1951) y creación del Banco Central de Bolivia

En la primera mitad del siglo XX, Bolivia era una economía altamente dependiente de la minería del estaño y, por tanto, vulnerable a los cambios del mercado internacional. Un elemento a remarcar de este periodo fue la creación del Banco Central de Bolivia en 1928 que denota un hito en la modernización económica del país. Asimismo, ante el poder económico y político de la élite estañífera, la política económica y monetaria de este periodo tuvo muchos episodios de tensión con estos sectores.

Este periodo enfrentó los efectos de la Primera Guerra Mundial. Como resultado del fin de la guerra, en 1921 la economía boliviana, altamente dependiente de la minería del estaño, se vio afectada por la caída de las exportaciones y el precio de este mineral. Las exportaciones de estaño cayeron de Bs 156 millones en 1920 a Bs 66,9 millones en 1921. Asimismo, la economía estaba expuesta a la externalización de capitales, que alimentaba la noción colectiva de que la minería del estaño, a pesar de su tamaño e influencia internacional, no favorecía al país (Rodríguez, 2015).

El 11 de julio de 1928, bajo Ley N.º 632, se creó el Banco Central de la Nación Boliviana (BCB) a cargo de la Misión Kemmerer y con el objetivo de modernizar el sistema bancario en Bolivia. La ley estableció que el BCB como agente financiero del Estado estaba encargado de forma exclusiva de la emisión monetaria, la regulación del crédito y la gestión de divisas en base al patrón oro. Para la creación del BCB se invirtió un capital de Bs 30 millones, con una participación mayoritaria del Estado (Véase el Cuadro 3), además se construyó sobre la base del Banco de la Nación Boliviana, sociedad mixta, por una concesión de 50 años. Si bien el Banco de la Nación Boliviana era una especie de banco de bancos, como Banco Central sus funciones se ampliaron a otorgar préstamos y redescuentos a otros bancos comerciales, ser depósito central de reservas monetarias, mantener

el patrón oro y contar con recursos líquidos para regular el mercado de crédito y del tipo de cambio, entre otros (Rodríguez, 2015).

Cuadro 3. Acciones del Banco Central de la Nación de Bolivia en 1930

Accionistas	Acciones	Participación porcentual
GOBIERNO NACIONAL	143.422	60,20
BANCOS ASOCIADOS	27.966	11,74
PUBLICO	66.838	28,06
TOTAL	238.226	100,00

Fuente: Rodríguez (2015, p. 92).

Un año después de la creación del BCB, en los EEUU ocurrió la gran depresión de 1929. En octubre de aquel año la bolsa de valores de New York cayó, y pronto tuvo repercusiones globales. Como consecuencia la producción global se contrajo y el desempleo en las principales economías del mundo se incrementó. Esta crisis mundial afectó de sobremanera a Bolivia, a raíz de la contracción de la demanda mundial entre 1929 y 1932 las exportaciones de estaño cayeron en 63% de USD 36,6 millones a USD 13,7 millones, respectivamente (Rodríguez, 2015).

Posteriormente, se desarrolló la Guerra del Chaco (1932-1935) que enfrentó a Bolivia y Paraguay. Esto significó un nuevo punto de inflexión económico. Aunque el conflicto no implicó pérdidas territoriales productivas para Bolivia, el esfuerzo bélico representó una carga fiscal sin precedentes. Para financiar el gasto militar, el Estado recurrió masivamente a la emisión inorgánica de moneda y a préstamos externos, principalmente de bancos británicos y estadounidenses, lo que derivó en un incremento notable del déficit fiscal y una aceleración inflacionaria en la segunda mitad de la década de 1930.

En efecto, con la guerra el déficit fiscal se incrementó de forma pronunciada y el BCB concedió créditos de emergencia al gobierno por Bs 400 millones. Asimismo, se estableció el abandono de la convertibilidad y la entrega obligatoria de divisas, con la confiscación o expropiación de divisas y oro de los bancos comerciales para financiar la guerra. También se establecieron créditos forzosos de las compañías mineras y se incrementó el impuesto a sus exportaciones, pero restringido por el poder económico y político de este sector. Pese a estas políticas se generó una aguda inestabilidad económica.

Cuadro 4. Medio circulante en Bolivia entre 1931 y 1935

Año	Billetes	Depósitos	Total	Variación %
1931	26.626.452	11.229.103	37.855.555	
1932	37.614.318	42.341.243	79.955.561	111,2
1933	53.774.032	53.965.107	107.739.139	34,7
1934	83.597.352	138.965.258	222.562.610	106,6
1935	145.945.685	231.759.345	377.705.030	69,7

Fuente: Rodríguez (2015, p. 111)

Como muestra el Cuadro 4, ante el incremento del déficit fiscal la oferta monetaria se incrementó de Bs 26,6 millones a Bs 145,9 millones; un crecimiento de 82%, esto desembocó en un proceso inflacionario e inestabilidad cambiaria.

Después de la guerra, entre 1936 y 1939, se presentó el periodo que la historiografía boliviana denominó nacionalismo militar. Este periodo estuvo fuertemente imbuido por el cuestionamiento de los excombatientes a la preeminencia de la organización aristocrática de la sociedad boliviana. El hecho fue que la élite política y económica era acusada por la derrota en la guerra del Chaco.

En este marco de inflación e inestabilidad cambiaria, en 1939 se estableció la entrega del 100% de las divisas provenientes de exportación al BCB. Asimismo, que la totalidad de las divisas de las empresas en el país sean depositadas en la misma entidad bancaria. Estas disposiciones generaron desencuentros entre la élite militar y minera. Además, ese mismo año el Estado boliviano se convirtió en propietario y único accionista del BCB con una mayoría de representantes estatales en su directorio (Rodríguez, 2015).

Posteriormente, con el inicio de la Segunda Guerra Mundial en 1939, las exportaciones de estaño de Bolivia se recuperaron alcanzando a USD 22,4 millones por el incremento de la demanda de los EEUU (Véase el Cuadro 5). Además, se dio un cambio político en el país que reinstauró el viejo liberalismo, y en 1940 se desplazó a la libra esterlina por el dólar de los EEUU como referencia de la circulación monetaria en Bolivia. En ese marco, Bolivia se alineó con los aliados en contra de Alemania, y entregó a precios subsidiados miles de toneladas de estaño para reserva de los EEUU.

Cuadro 5. Exportaciones de estaño de Bolivia entre 1938 y 1945

Año	Toneladas métricas	Valor en \$us
1938	25.893	17.343.733
1939	27.648	22.436.740
1940	38.531	35.513.512
1941	42.740	42.820.048
1942	38.899	43.933.001
1943	49.959	54.988.027
1944	39.341	53.112.693
1945	43.168	60.274.143

Fuente: Rodríguez (2015, p. 124).

A raíz del incremento de las exportaciones, y el consecuente flujo de divisas, también se incrementaron las importaciones. En consecuencia, se presentó el fenómeno de la inflación importada desde los EEUU y de los países de la región. Asimismo, finalizando la guerra en 1946 se crearon el FMI y el Banco Mundial, Bolivia suscribió ambos acuerdos convirtiéndose, desde entonces, en uno de sus países miembro (Rodríguez, 2015).

Posterior a la Segunda Guerra Mundial, se produjo una reducción de las exportaciones, sin embargo, esta reducción se compensó con el incremento del precio del estaño producto de la guerra de Corea. Así, en 1951 las exportaciones alcanzaron USD 151 millones; cifra que no sería superada en una década. Sin embargo, el contexto inflacionario persistió (Rodríguez, 2015).

En este contexto, en 1945 el BCB se transformó con la creación de dos departamentos: el departamento monetario encargado de ejercer como agente financiero el Estado y gestor de la moneda; y, el departamento bancario encargado del fomento industrial y de operaciones con la banca comercial. Este último departamento recogió la premisa del desarrollo nacional de la época.

Asimismo, en correspondencia con la premisa del desarrollo nacional, entre 1941 y 1942 se elaboró el Plan Bohan que dio inicio a un cambio profundo en la estructura productiva de Bolivia. La misión norteamericana dirigida por Mervin Bohan planteó la sustitución de importaciones de azúcar, arroz y ganado en el oriente boliviano. A raíz de este plan, en 1942 se creó la Corporación Boliviana de Fomento y se inició la construcción de la carretera que hoy une al occidente y al oriente boliviano (Rodríguez, 2015).

Hacia 1951, en vísperas de la revolución nacional de 1952, la inflación era un problema preocupante. Las políticas de subsidio a los productores locales aplicadas no sirvieron para frenar el incremento de precios.

El principal problema fue el incremento del gasto público financiado por el crédito del BCB al ejecutivo que llegó a Bs 1.400 millones en 1950. En otro frente se hallaba el problema cambiario con la recurrente escasez de divisas, aplicándose tipos de cambio diferenciados. Por esto, a finales de 1950 se dispuso que los exportadores entreguen el 100% de sus divisas al BCB ante la fuga de capitales (Rodríguez, 2015).

Durante todo este periodo, el régimen monetario se modernizó, pero el contexto fue de recurrentes problemas de inflación y de dificultades para mantener la estabilidad cambiaria. El principal problema fue la excesiva dependencia de la minería, y la influencia política de sus intereses. Estos fueron, para Rodríguez, factores que sumaron al descontento y conflicto social que derivó en la Revolución Nacional de 1952 (Rodríguez 2015).

Revolución Nacional de 1952: ruptura estructural y transformación del régimen y contexto macroeconómico (1952-1964)

La Revolución Nacional de 1952 en Bolivia constituyó uno de los giros estructurales más profundos en la historia económica del país. Su impacto trascendió lo político e ideológico, dando lugar a una transformación radical del modelo de acumulación, de la configuración institucional del Estado y de la forma

en que se diseñaba y ejecutaba la política económica. A partir de este evento, Bolivia transitó hacia una economía fuertemente intervenida por el Estado, con implicaciones que marcarían la trayectoria económica nacional durante décadas.

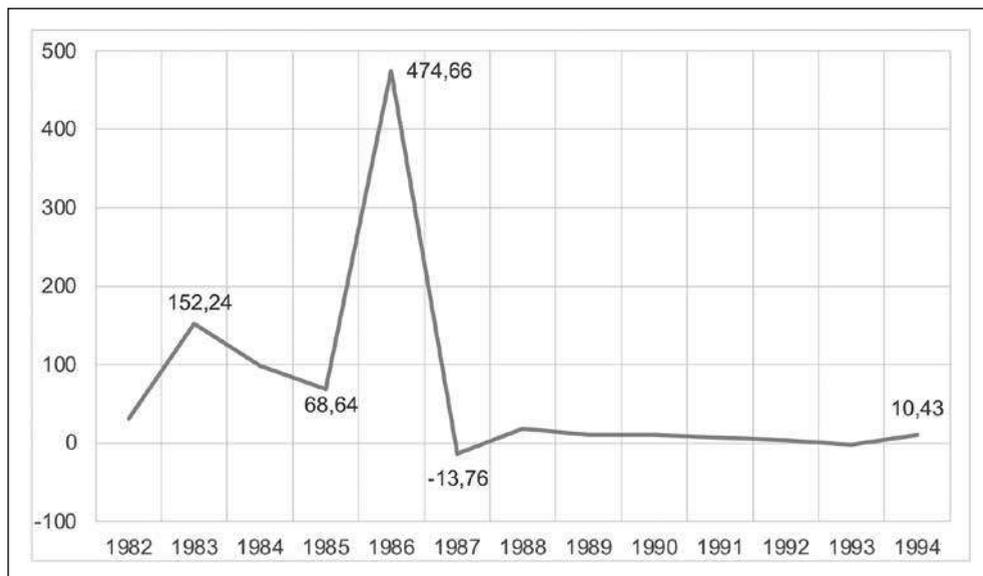
En la segunda mitad del pasado siglo, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) fue la principal fuerza política protagonista de la instauración de la revolución nacional, pero también su fraticida con la implementación del neoliberalismo en Bolivia. La Revolución Nacional de 1952 sentó un rol preponderante del Estado en la economía boliviana con medidas como la nacionalización de las minas y la reforma agraria. El objetivo de la revolución fue la diversificación de la economía mediante la sustitución de importaciones partiendo del sector minero como generador de excedentes (Zegada, 2015). A lo largo de estas décadas, el país transitó entre regímenes democráticos y militares, afrontó crisis internacionales, aplicó diversas estrategias de desarrollo y, finalmente, sufrió una de las hiperinflaciones más agudas de América Latina (Morales, 1987).

Uno de los pilares económicos de la revolución fue la nacionalización de las minas de estaño, que hasta el momento se encontraban en manos de los tres grandes grupos mineros privados conocidos como los *Barones del Estaño*. Esta medida, ejecutada en abril de 1952, transfirió el control de los principales recursos mineros al Estado a través de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL). Según Dunkerley, la nacionalización no solo pretendía recuperar la renta minera, sino también convertirla en la base financiera de un proyecto de industrialización por sustitución de importaciones. Sin embargo, la COMIBOL heredó una estructura obsoleta y de baja productividad, lo que limitó su capacidad de generar excedentes sostenibles y provocó dependencia del financiamiento externo para sostener la inversión pública (Dunkerley 1987 [2003]).

De esta forma, la Revolución Nacional de 1952, encabezada por el MNR, impulsó nacionalizaciones, reforma agraria y el establecimiento del Banco Central como emisor principal.

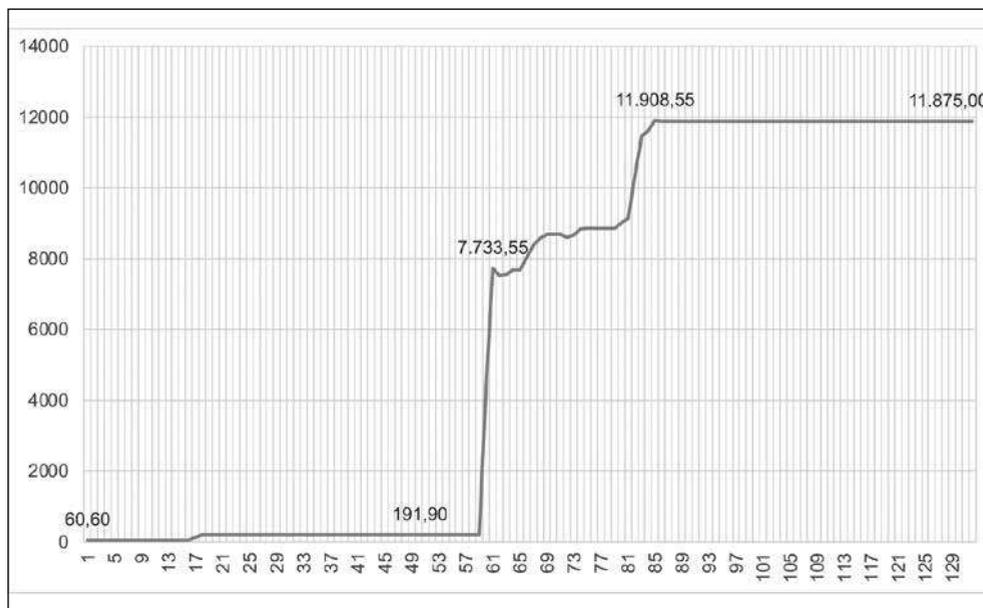
Durante este proceso, el BCB financió la industrialización estatal y la expansión de COMIBOL, lo cual provocó un fuerte incremento de la masa monetaria y una inflación anual promedio de 165% entre 1952 y 1956 (Véase el Gráfico 4). Para contener la inflación, en 1956 se aplicó el Programa de Estabilización Monetaria, como muestra Zegada de la Misión Eder, que introdujo un régimen flexible de tipo de cambio, control de liquidez, y límites a la emisión, logrando bajar la inflación anual al 13% entre 1958-1960 (Zegada 2015).

Gráfico 4. Inflación en Bolivia 1952-1964 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (2025).

Gráfico 5. Tipo de cambio en Bolivia 1952-1962 (en pesos bolivianos por dólar)



Fuente: Banco Central de Bolivia – Asesoría de Política Económica.

Este plan, con el apoyo del Fondo Monetario Internacional y los EE. UU., introdujo un tipo de cambio flexible, límites al crecimiento de la masa monetaria, congelamiento salarial y control del déficit fiscal, lo que permitió reducir la inflación bruscamente a niveles de dos dígitos anuales y estabilizar el crecimiento económico. Como muestra el Gráfico 5, el tipo de cambio nominal tuvo una fuerte devaluación. Así, la política monetaria se convirtió en una herramienta de control macroeconómico, aunque mantuvo estrecha coordinación con el ejecutivo, es decir, no contemplaba la independencia del BCB. No obstante, si bien estas medidas lograron controlar la inflación en el corto plazo, también marcaron el inicio de una tensión estructural entre un modelo estatista y populista de largo aliento y las exigencias de estabilización macroeconómica bajo reglas del mercado.

Ciclo de las dictaduras y endeudamiento externo (1964-1981)

El golpe de Estado de 1964 da inicio a un largo periodo de inestabilidad en Bolivia que impactó negativamente a la política económica. Se instauró un régimen de tipo de cambio fijo financiado con endeudamiento externo, lo cual generó presiones inflacionarias crecientes, especialmente después de la crisis del petróleo de 1973. La emisión monetaria continuó siendo la principal fuente de financiamiento fiscal, lo que llevó a una inflación acumulada que, al inicio de los años 80, agravó la balanza de pagos que dio lugar a la crisis de la deuda externa.

El periodo comprendido entre 1964 y 1982 en Bolivia estuvo dominado por una sucesión de regímenes militares que, aunque diversos en ideología y orientación, compartieron un patrón macroeconómico basado en el uso expansivo e insostenible del gasto público como instrumento de legitimación política. Estos gobiernos recurrieron de manera sistemática al financiamiento externo, a la emisión monetaria y a la manipulación del tipo de cambio, generando una dinámica de crecimiento económico artificial, desequilibrios fiscales persistentes y una progresiva pérdida de confianza en la moneda nacional. Este periodo coincidió con una coyuntura internacional favorable al crédito externo, debido al exceso de liquidez global posterior a la ruptura del sistema de Bretton Woods en 1971. En ese contexto, los gobiernos militares bolivianos accedieron a préstamos de organismos multilaterales y bancos comerciales internacionales para financiar proyectos de infraestructura, subsidios generalizados y expansión de la burocracia pública.

Uno de los mecanismos utilizados para sostener el déficit fiscal fue la monetización del gasto público, es decir, la emisión de dinero por parte del BCB para financiar al Tesoro General. Esta práctica aceleró el deterioro del poder adquisitivo del boliviano, alimentando procesos inflacionarios moderados pero persistentes durante toda la década de 1970. A esto se sumó una política cambiaria errática, en la que se mantenía un tipo de cambio nominal fijo mientras el diferencial inflacionario con respecto a los socios comerciales aumentaba. Esta dinámica generó un

creciente mercado paralelo de divisas, provocando presiones especulativas sobre el dólar estadounidense.

Como respuesta de la población frente a la pérdida de valor de la moneda nacional, se consolidó un fenómeno de dolarización, particularmente en los contratos de alquiler, ventas de inmuebles y ahorro privado. Aunque no reconocida oficialmente, esta práctica erosionó la efectividad de la política monetaria y sentó las bases para una pérdida estructural de confianza en el boliviano que se profundizaría en los años siguientes. Este proceso de dolarización fue un antecedente clave del colapso monetario de los años 80, ya que debilitó la capacidad del Banco Central para controlar los agregados monetarios y anclar las expectativas de inflación.

El retorno a la democracia, hiperinflación, reformas estructurales e implantación del neoliberalismo (1982-1999)

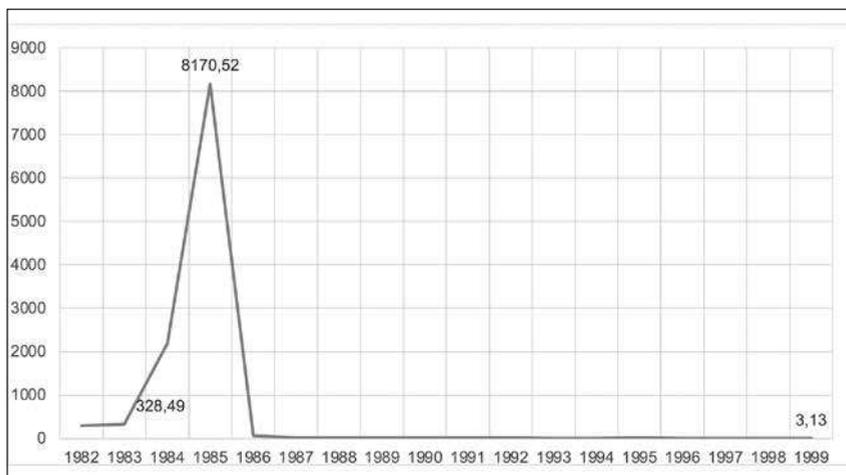
Este periodo estuvo marcado por una hiperinflación sin precedentes, al alcanzar una tasa de 8.170,52% en 1985 (Véase el Gráfico 6). Además, el BCB perdió efectividad, la dolarización se generalizó y los instrumentos de política monetaria se volvieron prácticamente inoperantes. Se generó una crisis bancaria y social, que exigía cambios macroeconómicos profundos. Tras la restauración democrática en 1982, el nuevo gobierno civil de Hernán Siles Zuazo heredó una economía profundamente deteriorada por los excesos de gasto de los regímenes militares previos (Véase el Gráfico 7). El financiamiento monetario del déficit llevó a una pérdida acelerada del poder adquisitivo del boliviano. Los precios se duplicaban en cuestión de semanas, y el sistema de precios relativos colapsó. En este contexto, el Banco Central perdió toda capacidad de anclar expectativas, mientras que el tipo de cambio oficial quedó completamente desalineado frente al mercado paralelo (Morales & Sachs, 1988).

De esta forma, en agosto de 1985, el gobierno de Víctor Paz implementó el Decreto Supremo 21060 (Gaceta Oficial de Bolivia, 1985) apresurando dos décadas de neoliberalismo en Bolivia con la denominada Nueva Política Económica, inspirada en el Consenso de Washington. Entre las medidas destacadas estuvieron la unificación cambiaria, liberalización de mercado, congelamiento de gasto público y el reemplazo del peso por el boliviano en 1987. La liberalización del tipo de cambio produjo una súbita devaluación que, sin embargo, logró emparejar el tipo de cambio paralelo y el oficial. Como muestra el Gráfico 6, estas acciones permitieron frenar drásticamente la inflación de miles por ciento entre 1984 y 1985 a 11% en 1987, además, restablecieron el control del BCB sobre la masa monetaria mediante la eliminación de préstamos directos al Tesoro General de la Nación.

A partir de ese momento, se instauró un nuevo régimen monetario basado en la disciplina fiscal, autonomía del Banco Central y restricción del crédito interno al sector público. Con esto se logró reducir el déficit fiscal, aunque no

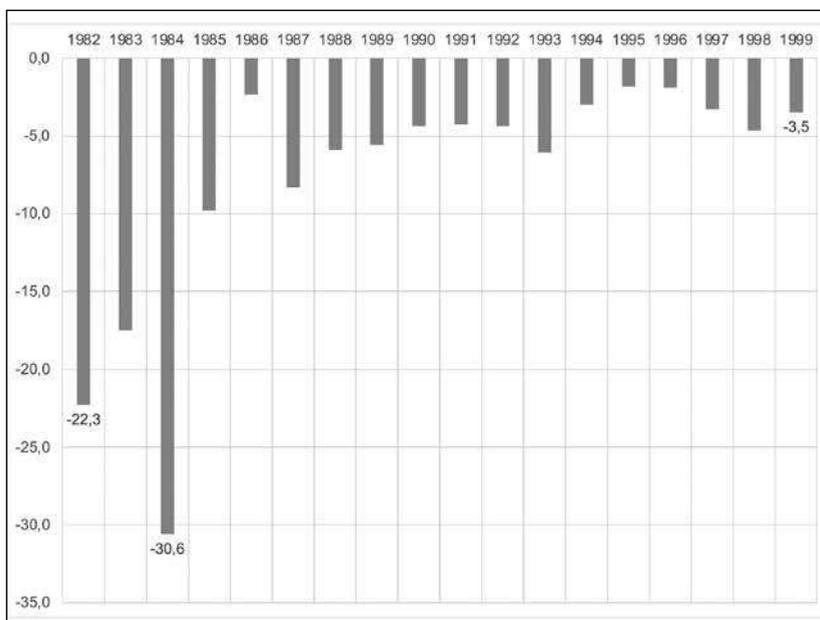
lograron eliminarlo, como se observa en el Gráfico 7. Este enfoque perduró como marco rector de la política económica durante los años siguientes, consolidando una preferencia institucional por la estabilidad de precios sobre otros objetivos macroeconómicos.

Gráfico 6. Inflación en Bolivia, 1982-1999 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (2025).

Gráfico 7. Resultado fiscal en Bolivia 1982-1999 (porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Central de Bolivia - Asesoría de Política Económica.

En este periodo, la Ley N.º 1670 del Banco Central de Bolivia de 1995 formalizó su autonomía, estableciendo metas de estabilidad de precios, requerimientos de reservas internacionales netas y límites al crédito interno al SPNF. Con esta medida el BCB pasó de ser un mecanismo de financiamiento fiscal y asumió la disciplina monetaria propia del paradigma neoliberal. El BCB mantuvo un tipo de cambio administrado con mini devaluaciones y políticas monetarias contractivas. Las intervenciones del BCB se limitaban a subastas de liquidez y colocación de depósitos para ajustar el circulante, alternando escasa discrecionalidad monetaria con disciplina macroeconómica. El resultado fue baja inflación, control cambiario, y disciplina macroeconómica, aunque con elevadas tasas de desempleo y recesión prolongada.

El proceso neoliberal se intensificó con la promulgación del Plan de Todos (1994) bajo el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, que consolidó la agenda de capitalización de empresas públicas estratégicas como ENTEL, YPFB, LAB o ENDE. Este nuevo marco legal y la apertura comercial atrajeron flujos significativos de inversión extranjera directa, en sectores como telecomunicaciones, hidrocarburos y servicios financieros. Sin embargo, los resultados no fueron muy alentadores. El crecimiento del PIB fue moderado y volátil, con un promedio de aproximadamente 3.5% entre 1990 y 2003, insuficiente para absorber el crecimiento demográfico y reducir de forma significativa la pobreza.

A pesar de la estabilidad macroeconómica lograda, la desigualdad persistió: el coeficiente de Gini se mantuvo elevado, y la concentración de los beneficios de la capitalización favoreció a segmentos urbanos y formales. Además, se profundizó la dualidad económica, entre un sector moderno ligado al capital transnacional y una economía informal creciente con baja productividad. En consecuencia, hacia principios del siglo XXI la desigualdad se había incrementado considerablemente lo que desembocó en fuertes conflictos sociales.

Estas patologías mostraron la crisis del modelo neoliberal que, en el marco institucional que había construido, dejó sin recursos al Estado, bajas tasas de crecimiento, alto desempleo y niveles desproporcionados de desigualdad. Aunque el BCB extendió emisiones para apoyar al sector financiero, se mantuvieron las metas de inflación y reservas, no se logró evitar el bajo desempeño económico prolongado.

Crisis social y del modelo neoliberal (2000-2005)

El periodo 2000-2005 marcó una inflexión en la historia económica de Bolivia, caracterizada por una creciente desconexión entre la estabilidad macroeconómica alcanzada en décadas anteriores y los resultados sociales persistentes de desempleo, desigualdad y pobreza. Esta etapa reflejó los límites del modelo liberal adoptado en los años 90, así como el agotamiento político y fiscal del esquema

de reformas estructurales, dando paso a un proceso de ruptura institucional que reconfiguraría el régimen económico en años posteriores.

A pesar de que Bolivia mantenía indicadores nominales estables –como inflación controlada y déficit fiscal relativamente bajo en la segunda mitad de los 90–, el modelo basado en apertura comercial, capitalización y disciplina fiscal no logró traducirse en mejoras sostenidas en inclusión social, generación de empleo formal y crecimiento sostenido. El crecimiento económico resultaba insuficiente para absorber la presión demográfica y reducir la informalidad, que representaba el 71,6% del empleo urbano en 2000 (Organización Internacional del Trabajo, 2025). Esta combinación derivó en una sensación de exclusión y frustración creciente, especialmente entre las poblaciones rurales, indígenas y periurbanas.

Las movilizaciones sociales se intensificaron a partir del año 2000 con la llamada Guerra del Agua en Cochabamba, que expresó el rechazo ciudadano a la privatización de servicios básicos de agua potable. El descontento se amplificó en 2003 durante la Guerra del Gas, en la que se cuestionó la exportación de gas natural a mercados internacionales sin un marco soberano de participación del Estado en la renta hidrocarburífera. Estos conflictos no solo reflejaban tensiones distributivas, sino también la deslegitimación del marco económico heredado de las reformas neoliberales.

El fallo estructural del neoliberalismo fue su apuesta por la inversión privada, nacional y extranjera, como fuente de ingresos para el país. Esta reforma ya había mostrado sus límites cuando, después del proceso de privatización de empresas públicas entre 1992 y 1993, se generó la privatización de las empresas estratégicas en 1998, que buscaba incrementar los ingresos para el Estado. Sin embargo, ninguna de estas medidas logró que la inversión privada genere ingresos sostenibles para el Estado y el país.

Así, en el plano fiscal, los intentos del gobierno por contener la conflictividad derivaron en un aumento sostenido del gasto público sin respaldo de ingresos, provocando un desequilibrio fiscal creciente. El déficit del sector público consolidado pasó del 3,7% del PIB en 2000, al 7,9% en 2003, mientras que el endeudamiento interno y externo se aceleró.

El colapso del modelo político-económico se materializó en la renuncia de dos presidentes consecutivos: Gonzalo Sánchez de Lozada (2003) y Carlos Mesa (2005), abriendo paso al ascenso electoral de Evo Morales y a la propuesta de refundación del Estado. En síntesis, este periodo representa el momento en el cual las tensiones entre legitimidad social y estabilidad macroeconómica se volvieron insostenibles, empujando a Bolivia hacia un nuevo paradigma económico e institucional.

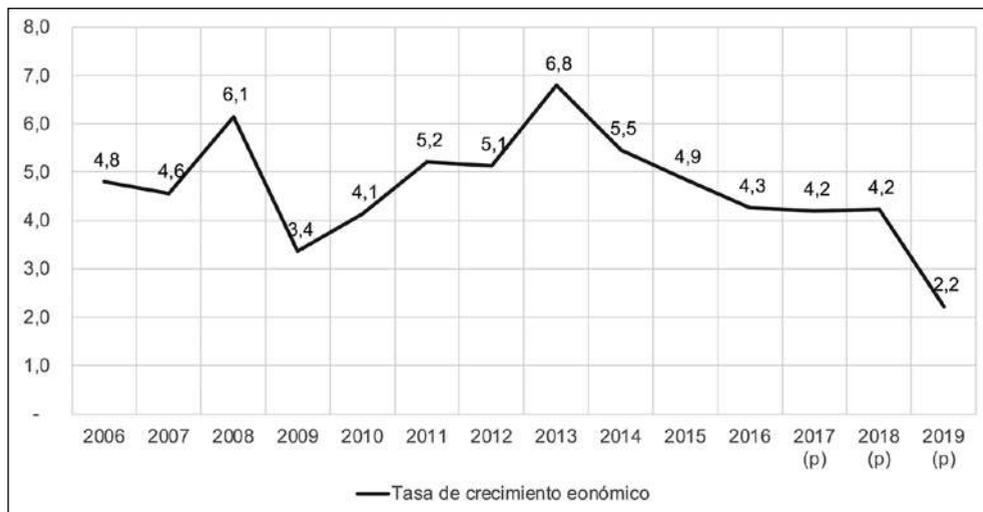
La transformación del régimen económico y el Modelo Económico Social Comunitario Productivo (2006-2019)

Durante 2006 y 2009 Bolivia experimentó una transformación económica profunda. Los cambios políticos entre 2001 y 2003 posibilitaron la implementación de nuevos paradigmas económicos diferentes al impuesto por el Consenso de Washington. La crisis del neoliberalismo, que se expresó en un Estado en quiebra, altos niveles de pobreza y desigualdad, y bajas tasas de crecimiento económico, desembocó en el rotundo fracaso del paradigma de libre mercado para la realidad boliviana. Este escenario dio espacio a la discusión y difusión de paradigmas críticos que acompañaron al descontento popular y derivaron en la construcción de una nueva agenda económica con base en la recuperación de los recursos naturales para el crecimiento económico y la redistribución de la riqueza.

El nuevo Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MESCP) fue la síntesis de ese movimiento colectivo que congregó a intelectuales comprometidos con las movilizaciones de los sectores populares de Bolivia. El MESCP es un modelo de apropiación y gestión estatal de los excedentes económicos generados por los recursos naturales cuyo propósito es superar la condición estructural primario-exportadora y la pobreza y la desigualdad en Bolivia (Arce, 2020). En este modelo el Estado es el actor principal que, mediante la redistribución de los excedentes económicos provenientes de la explotación de los recursos naturales, planifica el desarrollo económico y social articulando a los sectores privados, comunitarios y cooperativos.

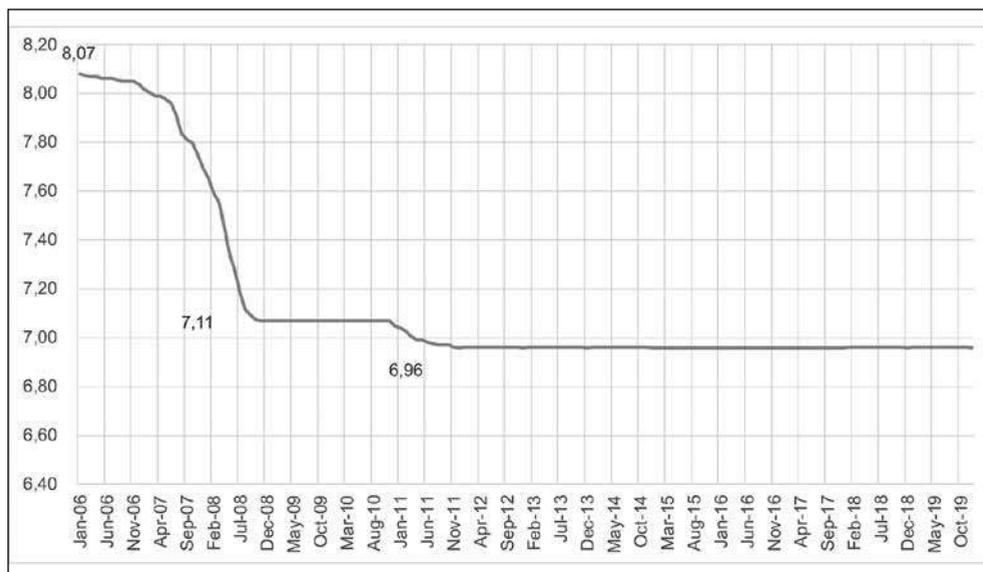
Entre las medidas más importantes de esta transformación en Bolivia se encuentra el Decreto Supremo N.º 28701 Héroes del Chaco de Nacionalización de los hidrocarburos. Esta normativa posibilitó la retención estatal del 82% del valor bruto de la producción de hidrocarburos de los megacampos gasíferos en Bolivia. El resultado fue un incremento sin precedentes de las Reservas Internacionales Netas; el pico fue de USD 15.122,8 millones en 2014. Con estos recursos se dio un amplio margen para la política fiscal expansiva.

Además, este periodo coincidió con una bonanza internacional por precios altos de materias primas, particularmente gas natural, minerales y soya. Esta coyuntura permitió que Bolivia experimentara un crecimiento sostenido del PIB, con una tasa de crecimiento promedio de 4,7% entre 2006 y 2019, uno de los mejores desempeños de América Latina en ese periodo (Véase el Gráfico 8). Este crecimiento fue impulsado no solo por exportaciones, sino también por un aumento de la demanda agregada vía incrementos en la inversión pública, y consumo interno financiado por transferencias directas como el Bono Juancito Pinto, la Renta Dignidad y el Bono Juana Azurduy.

Gráfico 8. Tasa de crecimiento económico en Bolivia 2006-2019 (porcentaje)

(p) = Preliminar.

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (2025).

Gráfico 9. Tipo de cambio en Bolivia 2006-2019 (bolivianos por dólar)

Fuente: Banco Central de Bolivia - Asesoría de Política Económica

En el marco de estas profundas transformaciones económicas, el Banco Central de Bolivia y la política monetaria pasaron de concentrarse exclusivamente en la estabilidad de precios a preocuparse, también, de coadyuvar en el

desarrollo económico y social. A diferencia de lo establecido por la Escuela de Chicago, la estabilidad macroeconómica se convirtió en un presupuesto o condición para el desarrollo económico, más no el objetivo de la política económica (Arce, 2020). De hecho, este nuevo paradigma de la política monetaria se constitucionalizó en 2009 con el Artículo 327 que establece que el Banco Central de Bolivia no sólo tiene el deber de preservar el poder adquisitivo de la moneda nacional sino, también, contribuir al desarrollo económico y social (Gaceta Oficial de Bolivia, 2009).

En este periodo de profundas transformaciones, la política monetaria en el marco de la nueva agenda económica, en coordinación con la política fiscal, logró mantener la estabilidad macroeconómica ante el *boom* de las materias primas que presionó a la expansión de la emisión monetaria y la crisis financiera internacional de 2008, sin descuidar su contribución al crecimiento económico mediante el respaldo monetario a la expansión de la demanda agregada. De hecho, entre 2007 y 2008, la inflación fue de dos dígitos por el incremento en el flujo de divisas al país, y también por la inflación importada, sin embargo, se logró contener el incremento de precios y, además, se alcanzó la estabilidad cambiaria (Véase el Gráfico 9). A su vez, no fue sólo la consolidación de la estabilidad macroeconómica, sino también el logro de un proceso de *desdolarización* o *bolivianización* que dio mayor grado de efectividad a la política monetaria.

El encaje legal ha sido un instrumento clave en la política monetaria del BCB para regular la liquidez y fortalecer la soberanía monetaria del país. Los ajustes del porcentaje de los depósitos que las entidades financieras deben mantener como reserva en el banco central, tienen la finalidad de cumplir con un objetivo macro prudencial y de política monetaria. Estas modificaciones permiten al BCB influir en la cantidad de dinero que los bancos comerciales pueden prestar, ajustando así la cantidad de dinero en circulación. Además, junto con otras políticas convencionales y no convencionales, el encaje legal refuerza el control sobre la política monetaria, y por ende de la inflación.

Por otro lado, no fue sólo la consolidación de la estabilidad macroeconómica, sino también el logro de un proceso de *desdolarización* que dio mayor grado de efectividad a la política monetaria. La *bolivianización* fue un proceso clave para fortalecer la economía boliviana, orientado a reducir la dependencia del dólar y promover el uso de la moneda nacional en transacciones, ahorros y créditos. A partir de 2006, con medidas como la apreciación gradual del boliviano, la diferenciación de los tipos de cambio y el encaje legal diferenciado, la participación de la moneda nacional creció significativamente. Este proceso no solo mejoró la política monetaria, sino que también proporcionó mayor estabilidad económica al reducir la vulnerabilidad ante fluctuaciones externas.

Sin embargo, en 2014 se da un punto de inflexión en esta dinámica virtuosa que converge con la crisis del precio internacional del petróleo a raíz del incremento

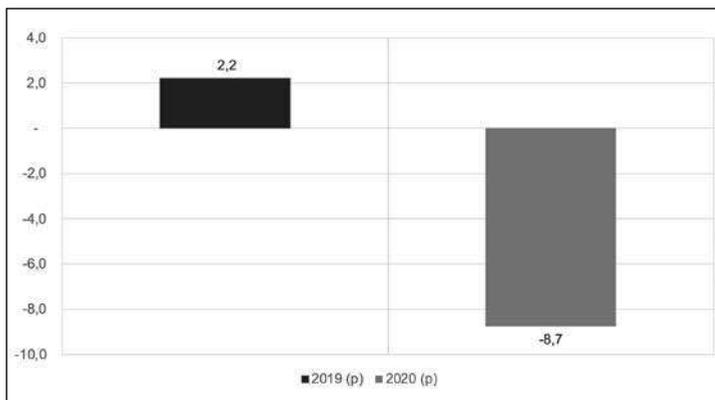
de la oferta por la producción de petróleo no convencional por los EE. UU., y la contracción de la demanda global por la desaceleración de diferentes economías. En consecuencia, los ingresos del Estado se redujeron procurando un déficit fiscal de -3,4% del PIB; después de ocho gestiones seguidas de superávits fiscales. Asimismo, en 2015 se presentó un déficit en balanza comercial de USD 920 millones; después de once años seguidos de superávit comercial. De esta forma, para sostener el gasto público y la demanda agregada, empezó una caída progresiva de las Reservas Internacionales Netas.

Por tanto, en este periodo el BCB aplicó una política monetaria expansiva para respaldar el financiamiento de empresas públicas y el gasto en inversión vinculado al *boom* de los hidrocarburos. Esta monetización no generó un repunte inflacionario, debido al fuerte crecimiento económico liderado por la demanda agregada. En paralelo, el BCB aplicó políticas de mercado abierto y asignó líneas de crédito dirigidas a sectores productivos. Sin embargo, también comenzó el reto de mantener una política económica expansiva ante el declive del ciclo de explotación de gas natural.

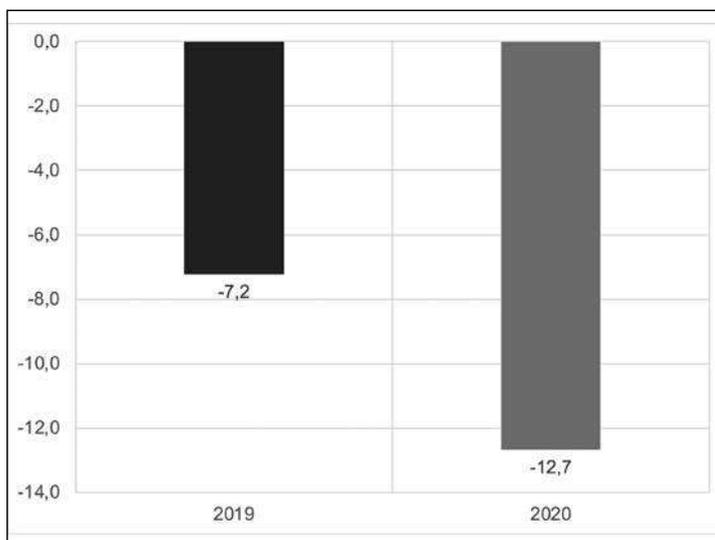
Crisis política y pandemia (2019-2020)

El periodo 2019-2022 representó uno de los episodios más desafiantes para la economía boliviana desde el retorno a la democracia. Una combinación de crisis política aguda, emergencia sanitaria global y restricciones externas crecientes puso a prueba la resiliencia del Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MESCP), revirtiendo temporalmente los avances en crecimiento, estabilidad fiscal y reducción de pobreza registrados en la década anterior.

La crisis política se profundizó tras las elecciones generales de octubre de 2019, marcadas por denuncias de fraude y posterior renuncia del presidente Evo Morales. El escenario se agravó con la llegada del COVID-19 en marzo de 2020, que obligó a la implementación de cuarentenas estrictas y paralización de actividades productivas. Como resultado, Bolivia sufrió una contracción del PIB del -8.7% en 2020 –como muestra en Gráfico 10–, una de las más severas de América Latina, acompañada de un aumento significativo del desempleo y la informalidad laboral. La caída de los ingresos tributarios, combinada con la necesidad de implementar medidas de emergencia sanitaria y transferencias sociales, amplió el déficit fiscal consolidado al 12.7% del PIB en 2020 (Véase el Gráfico 11). En ese sentido, el BCB realizó esfuerzos para mantener la estabilidad y coadyuvar al crecimiento incrementando sus operaciones para apoyar al sistema financiero, expandiendo el crédito interno neto ante el déficit fiscal y mantuvo la estabilidad del tipo de cambio.

Gráfico 10. Tasa de crecimiento económico en Bolivia 2019-2020 (porcentaje)

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (2025).

Gráfico 11. Resultado fiscal en Bolivia 2019-2020 (porcentaje del PIB)

Fuente: Banco Central de Bolivia - Asesoría de Política Económica.

Sin embargo, este periodo expuso una creciente tensión entre dos objetivos contradictorios: por un lado, la necesidad de mantener una política fiscal y monetaria expansiva para enfrentar la recesión; por otro, la existencia de restricciones externas severas, producto de la menor disponibilidad de divisas y limitada capacidad de endeudamiento. A esto se suma, la caída en la producción y exportación de gas natural que, por falta de inversiones en el sector, no pudo compensar la disminución de las Reservas Internacionales Netas.

En suma, la crisis política y la pandemia generaron una reconfiguración del marco macroeconómico boliviano, forzando al país a replantear el balance entre estabilidad, inclusión y sostenibilidad. Aunque la economía mostró señales de recuperación a partir de 2021, las tensiones acumuladas en el frente externo y fiscal siguieron latentes.

Impulso a la industrialización y el contexto internacional desafiante (2021-2025)

En octubre de 2021 se retomó el orden constitucional democrático con la elección de Luis Arce, actual presidente de Bolivia. En este periodo, el país ingresó en una nueva fase de desafíos macroeconómicos, marcada por la escasez de divisas. Esta situación se manifiesta en un entorno internacional complejo –caracterizado por la pospandemia, tensiones geopolíticas y endurecimiento monetario global– que coincide con el agotamiento de los factores internos que antes sostenían la estabilidad monetaria y cambiaria del país.

Uno de los elementos críticos fue el agotamiento progresivo de las reservas internacionales netas del BCB en pasadas gestiones. Esta disminución, causada por la disminución de las exportaciones de gas, el déficit de cuenta corriente, la estabilidad del tipo de cambio en un entorno de presión especulativa, y la salida neta de divisas por importaciones, generan tensiones significativas en el mercado cambiario.

En este contexto, el Banco Central de Bolivia (BCB) ha implementado medidas orientadas a preservar la estabilidad macroeconómica y fortalecer las reservas internacionales. Frente a la persistente disminución del stock de reservas, en 2023 se promulgó la Ley N.º 1503 de Compra de Oro Destinada al Fortalecimiento de las Reservas Internacionales, normativa que faculta al ente emisor a adquirir oro del mercado interno para incrementar las reservas y, en caso necesario, monetizar este activo en los mercados internacionales a fin de obtener divisas líquidas en el corto plazo (Gaceta Oficial de Bolivia, 2023).

La implementación efectiva de esta medida ha permitido al ente emisor adquirir más de 20 toneladas de oro entre 2023 y 2025, según datos oficiales del BCB (2025), superando incluso las expectativas iniciales. No obstante, este proceso estuvo condicionado por factores institucionales y políticos, ya que la ley fue propuesta originalmente en 2021, pero enfrentó más de dos años de postergaciones en la Asamblea Legislativa Plurinacional antes de su aprobación definitiva. Esta dilación legislativa limitó temporalmente el margen de acción del BCB, retrasando decisiones estratégicas clave en materia de reservas internacionales.

La decisión de recurrir al oro como activo de reserva responde también a un contexto internacional volátil, caracterizado por el endurecimiento de las condiciones financieras globales, tensiones geopolíticas y una creciente revalorización del oro como activo refugio en portafolios soberanos. Diversos bancos centrales,

particularmente en economías emergentes, han optado por incrementar sus tenencias de oro como medida de diversificación y protección frente al riesgo cambiario o a sanciones financieras, como lo reflejan los reportes anuales del World Gold Council (2024).

En el caso boliviano, esta estrategia también busca reforzar la autonomía operativa del BCB al reducir su dependencia del mercado de divisas tradicional. La posibilidad de convertir oro en dólares u otras monedas convertibles a través de operaciones con bancos corresponsales o instituciones multilaterales ha demostrado ser una herramienta eficaz para sostener importaciones esenciales, honrar compromisos de deuda y financiar operaciones gubernamentales críticas, en ausencia de entradas netas de divisas por exportaciones tradicionales. Asimismo, la política de compra de oro ha incentivado la formalización de pequeños y medianos productores del sector aurífero, generando un efecto colateral positivo sobre la trazabilidad y control ambiental, aunque aún persisten desafíos en términos de regulación, comercio informal y sostenibilidad extractiva.

Adicionalmente, la política de repatriación de divisas mantenidas como inversiones financieras en el extranjero por empresas públicas, a través de las Resoluciones de Directorio N.º 039/2022 y N.º 006/2023 del BCB, ha sido clave para fortalecer las reservas internacionales netas y hacer frente a las fluctuaciones económicas (Banco Central de Bolivia, 2022; 2023).

En paralelo, y marcando un punto de inflexión en el enfoque regulatorio, en junio de 2024 el BCB aprobó la Resolución N.º 082/2024 mediante la cual se levantó la restricción vigente sobre el uso de criptoactivos (Banco Central de Bolivia, 2024). Esta decisión permitió ampliar las alternativas de acceso a divisas en el país. Con esta medida, el BCB no solo respondió a una realidad tecnológica creciente, sino que inició el proceso de apertura del sistema financiero boliviano a las operaciones con criptomonedas, abriendo una nueva dimensión en el diseño y la implementación de la política monetaria.

Esta medida se inscribe en una tendencia regional hacia la exploración de marcos regulatorios para los criptoactivos, como lo sugiere el reporte del BID (2023), que recomienda una aproximación balanceada que promueva la innovación sin comprometer la estabilidad financiera. En el caso boliviano, esta medida no implica una legalización como medio de pago oficial, pero sí representa una apertura para operaciones con fines de inversión, ahorro o comercio electrónico, posicionando al país en la senda de una transición digital regulada.

En ese marco, el Banco Central de Bolivia (BCB) ha iniciado un proceso de diagnóstico técnico-institucional orientado a evaluar la factibilidad de emitir una Moneda Digital de Banco Central (CBDC, por sus siglas en inglés). Esta evaluación surge no sólo como una respuesta a la evolución tecnológica del sistema financiero, sino también como una estrategia para reforzar la soberanía monetaria ante la creciente proliferación de medios de pago privados y criptoactivos no regulados. En efecto, el surgimiento de plataformas de pago digitales privadas y la utilización

creciente de activos virtuales han desplazado parcialmente la función tradicional del dinero emitido por el Estado, generando desafíos para el control de la política monetaria, la trazabilidad de las operaciones y la estabilidad del sistema financiero.

El BCB conformó un equipo multidisciplinario para el análisis técnico, jurídico y operativo de una posible CBDC, considerando la experiencia internacional de países como China, Brasil y Suecia, que han implementado programas piloto o fases avanzadas de diseño. El objetivo de la posible introducción de una CBDC no solo es ofrecer un medio de pago seguro, accesible y eficiente, sino también recuperar espacios de acción del sector público en un entorno cada vez más dominado por operadores privados.

Desde el enfoque institucional, la emisión de una CBDC representa una herramienta potencial para modernizar los instrumentos de política monetaria, permitiendo, por ejemplo, una transmisión más directa de tasas de interés, así como nuevas formas de inyección o absorción de liquidez. Además, en el contexto boliviano, donde persisten retos de inclusión financiera y limitaciones de acceso al sistema bancario tradicional, una CBDC podría actuar como catalizador para mejorar el acceso a servicios financieros básicos. Este proceso liderado por el BCB también ha puesto énfasis en el diseño institucional adecuado, abordando temas como la protección de datos, la interoperabilidad con sistemas existentes, la prevención de ilícitos y la resistencia cibernética.

Asimismo, durante los últimos años, el sistema de pagos en Bolivia ha experimentado un proceso de modernización sin precedentes, caracterizado por una ampliación significativa de la cobertura, una mayor interoperabilidad entre plataformas y la creciente adopción de tecnologías digitales como los códigos QR. Este avance ha sido posible gracias a una combinación de factores institucionales, regulatorios y tecnológicos que impulsaron la transformación del ecosistema financiero nacional. Según datos del Banco Central de Bolivia (BCB, 2024), entre 2020 y 2023 el número de transacciones electrónicas vía dispositivos móviles se incrementó en más de 150%, mientras que el uso de pagos con QR superó los 18 millones de operaciones anuales, favorecido por la implementación del sistema interoperable nacional QR Simple.

Esta expansión no sólo ha mejorado la eficiencia en las transacciones cotidianas, sino que ha contribuido a la inclusión financiera al facilitar el acceso a servicios digitales incluso en regiones tradicionalmente marginadas. En efecto, la infraestructura de pagos digitales ha permitido incorporar a segmentos informales del comercio, como emprendedoras y trabajadores por cuenta propia, que anteriormente operaban al margen del sistema bancarizado. Esta línea concuerda con lo observado en estudios como los de Arango-Aramburo y Ramírez-Hernández (2023), que destacan la relación entre digitalización de pagos e inclusión financiera en economías emergentes. A su vez, esta medida muestra el esfuerzo del Estado por fortalecer el marco institucional y adaptarse a un contexto donde los activos digitales y la infraestructura *fintech* redefinen las formas tradicionales de intermediación.

Estas medidas reflejan una adaptación proactiva del Banco Central ante las limitaciones de liquidez externa y la necesidad de diversificar las fuentes de respaldo monetario. Sin embargo, el desafío estructural sigue siendo complejo: mantener la estabilidad de precios y del tipo de cambio en un entorno marcado por desequilibrios fiscales, escasez de dólares y un mercado global altamente volátil. En este nuevo escenario, el rol del BCB se vuelve aún más estratégico, pues debe equilibrar la innovación con la prudencia, garantizando que las medidas adoptadas contribuyan efectivamente a reforzar la credibilidad del régimen monetario y a sostener la confianza en la moneda nacional.

Asimismo, frente a este contexto, el gobierno ha apostado por acelerar el proceso de industrialización con sustitución de importaciones cuyo objetivo es librar la presión de divisas para este sector. En este contexto, el BCB ha desempeñado un papel fundamental en el financiamiento de las Empresas Públicas Nacionales Estratégicas (EPNE), otorgando créditos que han permitido la ejecución de proyectos de infraestructura y la expansión de sectores estratégicos, dentro de lo que dicta la legislación. Estos créditos han sido esenciales para financiar iniciativas como la industrialización del litio, la expansión de la producción energética y el fortalecimiento de la industria nacional. Además, mediante Ley N.º 232 del 9 de abril de 2012, se crea un fideicomiso denominado Fondo para la Revolución Industrial Productiva (FINPRO), con una duración de 30 años, e importes provenientes de las reservas internacionales que permiten financiar la inversión de emprendimientos productivos del Estado (Gaceta Oficial de Bolivia, 2012).

De esta forma, el segundo centenario de Bolivia se ha desarrollado entre fuertes periodos de restricción externa; inflación y desaceleración económica; periodos de estabilidad de precios; estabilidad cambiaria y considerables tasas de crecimiento económico. Además, en este siglo se ha desarrollado la Guerra del Chaco (1932-1935) que marcó un hito importante con el desplazamiento del poder de la rosca minera desembocando en la Revolución Nacional de 1952, y el inicio de la planificación de desarrollo con el plan Bohan. Tras la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) emergió el Estado de bienestar como nuevo paradigma que marcó la agenda de modernización de Bolivia con la revolución nacional.

Así, en la segunda mitad del siglo XX, el Estado pasó a ser el actor clave de la modernización del país que, entre regímenes democráticos y dictaduras, impulsó y financió el desarrollo nacional; y la *marcha al oriente*. Sin embargo, este siglo también mostró los límites del Estado nacionalista, sin la generación de excedentes suficientes, que desembocó en la crisis de deuda externa e hiperinflación, y la denominada década perdida en los 80. De esta forma, el Consenso de Washington se impuso en el país con el neoliberalismo que representó un repliegue estatal a favor del capital transnacional. No obstante, este periodo si bien logró estabilizar los precios y el tipo de cambio, no pudo corregir de forma estructural la fragilidad

de balanza de pagos provocando estancamiento económico con altos niveles de desigualdad y pobreza.

Empezando el siglo XXI, se refundó el Estado con una visión plurinacional, además volvió a tomar un rol activo en la economía y la planificación del desarrollo. Después de resultados ponderables en términos de la ampliación de la clase media, el fortalecimiento del mercado interno, y la reducción de la desigualdad, en la actualidad se tiene el desafío de mantener estos avances ante los retos tanto en el frente externo, con la inestabilidad política y el peligro de un enfrentamiento global, y en el frente interno con la desaceleración económica, la inflación y la fragilidad del tipo de cambio.

IV. Perspectivas de las políticas macroeconómicas: Bolivia en el tercer milenio

La economía boliviana enfrenta actualmente una coyuntura compleja caracterizada por presiones externas e internas: desaceleración del crecimiento, déficit fiscal persistente, caída en las reservas internacionales netas, escasez de divisas, inflación importada contenida y tensiones en la balanza de pagos. Sin embargo, el país también ha emprendido una transición hacia un nuevo ciclo económico basado en la industrialización, la diversificación productiva y la soberanía tecnológica. Este contexto exige una redefinición estratégica de las políticas macroeconómicas, en particular de la política fiscal, monetaria, cambiaria y productiva, para responder de forma coordinada a los desafíos estructurales y de corto plazo.

Política fiscal: sostenibilidad con enfoque productivo

En términos fiscales, Bolivia enfrenta un escenario de ingresos públicos limitados, producto de la reducción estructural de los ingresos hidrocarburiíferos, y un gasto comprometido por transferencias y subsidios. Ante este panorama, la sostenibilidad fiscal debe ir acompañada de una estrategia de consolidación progresiva que no sacrifique el crecimiento económico ni el proceso redistributivo.

La política fiscal debe migrar hacia una mayor eficiencia del gasto público, priorizando proyectos estratégicos de industrialización, infraestructura logística y tecnológica, además de educación técnica y superior. La asignación presupuestaria debe alinearse con el nuevo patrón de desarrollo, asegurando un marco plurianual de inversión pública que permita apalancar financiamiento externo y alianzas público-privadas.

De la misma manera, se requiere avanzar en una reforma tributaria estructural que amplíe la base impositiva sin aumentar las cargas al sector formal, combata la evasión y elusión fiscal, e incorpore progresivamente sectores altamente rentables y no contributivos.

Política monetaria: estabilidad con estímulos focalizados

La política monetaria del BCB ha mostrado flexibilidad en escenarios de estrés, priorizando la estabilidad de precios y del tipo de cambio. Sin embargo, en el actual contexto de debilidad en las reservas internacionales y liquidez presionada, el reto es sostener la estabilidad sin afectar la capacidad del sistema financiero para acompañar el proceso de reactivación e industrialización.

El BCB deberá seguir diversificando su estrategia de operaciones de mercado abierto, reforzando mecanismos de absorción y expansión monetaria adaptativos, con herramientas específicas para sectores productivos mediante líneas de crédito dirigidas o incentivos a bancos de desarrollo. Asimismo, el uso de instrumentos innovadores, como títulos en moneda extranjera o vinculados al oro, puede contribuir a estabilizar las expectativas y mejorar el perfil de reservas.

Un aspecto clave será el fortalecimiento de la política de desdolarización, que debe enfocarse en mejorar la confianza en la moneda nacional, expandir la profundidad del mercado financiero en bolivianos y fomentar instrumentos de ahorro y crédito en moneda local. Esto exige también un trabajo conjunto con el sistema financiero y el Ministerio de Economía para estabilizar expectativas y reforzar el anclaje monetario.

Política cambiaria: ancla nominal y competitividad externa

El tipo de cambio estable ha cumplido la función de ancla nominal, conteniendo presiones inflacionarias y favoreciendo la previsibilidad. No obstante, su sostenibilidad se ve tensionada por la pérdida de reservas y la brecha entre la demanda y oferta de divisas. El desafío será mantener la estabilidad cambiaria sin agotar el stock de reservas ni distorsionar los precios relativos internos.

Una alternativa de mediano plazo es avanzar hacia un sistema de tipo de cambio flexible administrado o de bandas, que permita cierto grado de ajuste frente a shocks externos, manteniendo el control sobre expectativas. Esta transición deberá ser gradual, cuidadosamente comunicada y respaldada por un plan de fortalecimiento de las reservas y los ingresos por exportaciones no tradicionales.

En este contexto, la política comercial debe jugar un rol más activo en la promoción de exportaciones con valor agregado, mediante una coordinación más estrecha entre la Cancillería, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Desarrollo Productivo. Además, es crucial establecer mecanismos formales de retorno de divisas para sectores que hoy se encuentran parcial o totalmente dolarizados fuera del sistema financiero.

Industrialización, digitalización y sostenibilidad

La industrialización es la columna vertebral del nuevo modelo de desarrollo en Bolivia. Para que esta transición sea sostenible, la macroeconomía debe proveer

un entorno estable, predecible y funcional. Esto incluye estabilidad de precios, acceso al crédito productivo a tasas razonables, tipo de cambio competitivo y un sistema tributario que favorezca la reinversión y la innovación.

El país también debe acelerar la adopción de tecnologías digitales en todos los sectores productivos, financieros y administrativos. La digitalización de pagos, el desarrollo de la Moneda Digital del Banco Central (CBDC) y la interoperabilidad de sistemas financieros deben ser parte de una política macroeconómica orientada a la eficiencia, inclusión financiera y seguridad monetaria. Además, el futuro de las políticas macroeconómicas no puede desligarse del cambio climático y la transición energética. La industrialización debe ser ecológica, promoviendo tecnologías limpias, eficiencia energética e incentivos para una matriz productiva baja en carbono. El financiamiento climático multilateral y el acceso a fondos verdes deben integrarse en la estrategia macroeconómica nacional.

Conclusiones

La historia económica de Bolivia revela una trayectoria compleja y discontinua, marcada por la fragilidad institucional, la dependencia de productos primarios y la recurrente exposición a *shocks* externos. A lo largo de sus 200 años de vida republicana, el país ha transitado entre distintos regímenes macroeconómicos, desde la desorganización monetaria y fiscal del siglo XIX hasta la consolidación de un modelo estatal de desarrollo con base en los excedentes de recursos naturales en el siglo XXI.

Uno de los principales hallazgos de este análisis es la tensión persistente entre estabilidad macroeconómica y transformación estructural. Mientras que medidas como el Decreto Supremo 21060 lograron estabilizar la economía en el corto plazo a través del control inflacionario y la disciplina fiscal, su alcance en términos de desarrollo productivo fue limitado, profundizando desigualdades estructurales. En contraste, el Modelo Económico Social Comunitario Productivo, implementado desde 2006, logró ampliar de forma más efectiva los márgenes de acción estatal, incrementar la inversión pública, reducir la pobreza y sentar las bases de un proceso de desdolarización e inclusión financiera. No obstante, persisten desafíos estructurales vinculados a la baja diversificación productiva, mejores condiciones sociales, concentración de la riqueza, poco desarrollo institucional, y la necesidad de profundizar la integración tecnológica en la economía nacional.

La creación del Banco Central de Bolivia, la modernización del sistema financiero, la incorporación de objetivos sociales en la política monetaria y la reciente exploración de instrumentos digitales como las CBDC demuestran que, pese a las limitaciones, el Estado ha desarrollado mecanismos de respuesta más sofisticados frente a los desafíos contemporáneos. Sin embargo, la sostenibilidad de

estas respuestas sigue condicionada por el contexto internacional, las capacidades internas de coordinación y la legitimidad política de las decisiones adoptadas.

En suma, la experiencia boliviana evidencia que la conducción macroeconómica en economías pequeñas y abiertas no puede reducirse a la aplicación de reglas ortodoxas ni a la expansión ilimitada del Estado. La clave está en lograr una articulación dinámica entre estabilidad, inclusión y transformación productiva. Para ello, las políticas macroeconómicas del futuro deberán combinar innovación institucional, responsabilidad fiscal, diversificación productiva e integración tecnológica, asumiendo que el desarrollo no es solo una meta económica, sino un proceso profundamente político y social.

Referencias

- Arce, L. (2020). *Un modelo económico justo y exitoso. La economía boliviana, 2006-2019*. Fondo de Cultura Económica.
- Ayub, M., & Hashimoto, H. (1985). *The Economics of Tin Mining in Bolivia*. The International Bank of Reconstruction and The World Bank.
- Banco Central de Bolivia. (10 de mayo de 2022). *Resolución de Directorio 039/2022*.
- Banco Central de Bolivia. (4 de enero de 2023). *Resolución de Directorio 006/2023*.
- Banco Central de Bolivia. (25 de junio de 2024). *Resolución de Directorio 082/2024*.
- Barragán, R., Lema, A. M., Mendieta, P., Péres-Cajías, J., & Urcullo, A. (2015). *Bolivia, su historia. Tomo IV: Los primeros cien años de la República 1825 – 1925*. La Razón.
- Benavides, J. (1955). *Historia bancaria de Bolivia*. Ediciones Arrieta.
- Benavides, J. (1972). *Historia de la moneda en Bolivia*. Ediciones Puerta del Sol.
- Constitución Política del Estado*. (2009). Gaceta Oficial de Bolivia.
- Decreto Supremo N° 21060*. (1985). Gaceta Oficial de Bolivia.
- Dunkerley, J. (2003). *Rebeliones en las venas. La lucha política en Bolivia 1952-1982*. Plural editores. (Trabajo original publicado en 1987).
- Fernández, L. (1979). *La Real Casa de la Moneda (Potosí)*. Editorial Los Amigos del Libro.
- Fuertes, J. (1993). *La Casa Real de Moneda. Potosí*. Talleres Gráficos de Distribuidora Cultural Sud S. R. L.
- Instituto Nacional de Estadística. (s.f.). *Bolivia: Estadísticas económicas* [Base de datos]. Recuperado el 9 de junio de 2025, de <https://www.ine.gob.bo/index.php/estadisticas-economicas/>
- Klein, H. (2011). *A Concise History of Bolivia* (2da ed.). Cambridge University Press.
- Ley N° 232*. (2012). Gaceta Oficial de Bolivia.
- Ley N° 1503*. (2023). Gaceta Oficial de Bolivia.
- Morales, J. A. (1987). Estabilización y nueva política económica en Bolivia. *El Trimestre Económico*, 54(213), 179-211. [enlace sospechoso eliminado]
- Morales, J. A., & Sachs, J. (1998). *Bolivia's Economic Crisis* (NBER Working Paper No. w2620). <https://ssrn.com/abstract=979051>
- Noël, M. (2019). *Currencies and Cultures: The Impact of Culture on Economic Policies and the Foundations of Money*. Cambridge Scholar Publishing.

- Omiste, M. (1996). *La Casa de Moneda de Potosí*. Editora El Siglo.
- Organización Internacional del Trabajo. (s.f.). *Indicadores ODS del mercado laboral (ILOSDG)* [Base de datos]. Recuperado el 18 de junio de 2025, de <https://ilostat.ilo.org/es/data/snapshots/informal-employment-rate/>
- Peres, J. (2013). *Bolivian Public Finances, 1882 - 2007. Challenges and restrictions of State intervention in a small, multiethnic and revolutionary economy* [Tesis doctoral, Universitat de Barcelona]. Repositorio Institucional UB. https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/48194/1/JAPC_THESIS.pdf
- Rodríguez, G. (2015). El Banco Central y la economía del estaño: 1921-1951. En *Historia monetaria de Bolivia. Del periodo liberal 1875, al nuevo modelo económico 2013* (Tomo II, pp. 127-140). Banco Central de Bolivia.
- Rojas, C. (1916). *Historia financiera de Bolivia*. Talleres gráficos “Marinoni”.
- Siles, H., Cueto, L., & Bustillos, G. (2009, 10-16 de agosto). La historia económica de Bolivia, 12 grandes hitos. *Revista Nueva Economía*, 12 - 18.
- Tapia, R. (2019). *La Casa Nacional de Moneda de La Paz y sus acuñaciones 1851 - 1859* (2da ed.). Instituto de Investigación Numismática.
- Zegada, O. (2015). El ciclo estatal y el régimen monetario: 1952-1985. En *Historia monetaria de Bolivia. Del periodo liberal 1875, al nuevo modelo económico de 2013* (Tomo II, pp. 141-222). Banco Central de Bolivia.

Anexo: entidades cuasi-financieras y financieras creadas en el siglo XIX

Administración	Entidad	Finalidad
Antonio José de Sucre	Casas de rescate	Inicialmente, rescatar plata y oro. Posteriormente, dar créditos a la industria minera. Vigentes hasta 1834.
Andrés de Santa Cruz	Banco de Refacciones	Sociedad mixta con los aportes del Estado, la Beneficencia Pública y el Gremio de Azogueros. Sin embargo, con el paso del tiempo, el Estado era el único aportante de capital, por lo que su funcionamiento solo se prolongó hasta 1838.
	Banco de Circulación	Emisión y descuentos, pero no llegó a establecerse.
	Caja de Montepíos	Primera aproximación a una caja de seguridad social ya que estaba conformada por los pequeños aportes de los empleados públicos.
	Caja Militar de ahorro	Creada en 1844 para impulsar el ahorro en los integrantes del ejército.
	Casa de Rescate de la Quina	Apoyo financiero al sector de huano y cascarilla.
José Ballivián Seguro	Banco de la Coca	Iniciativa privada de los productores de coca de los Yungas para el rescate de la coca.
	Banco de Rescate de Tupiza	Iniciativa privada que contó con el aporte del Estado para rescatar plata.
	Rehabilitación del Banco de Rescate de Oruro	Rescate de pastas de plata.
	Rehabilitación del Banco de rescate de La Paz	Rescate de plata.
	Caja Civil de Ahorros	En base al modelo de la Caja Militar de Ahorros se constituyó esta entidad en todos los Departamentos del país con el fin de recibir depósitos de ahorristas.
Manuel Isidoro Belzú	Renovación del Banco de la Quina	Compra y exportación de cascarilla
	Incremento de los bancos de rescate	Rescate de plata para enviarla a la Casa de la Moneda.
José María Achá	Banco Hipotecario	Impulsar la agricultura, especialmente del Departamento de Cochabamba.
Mariano Melgarejo Valencia	Banco Boliviano (*)	Fue el primer banco concebido como entidad financiera por naturaleza. Sus operaciones fueron las de emisión de billetes, depósitos, descuentos y préstamos.
	Crédito Hipotecario de Bolivia	Iniciativa privada con la finalidad de conceder préstamos en dinero en efectivo y letras hipotecarias con garantía.
	Banco de Rescate de Chichas	Rescate de plata en vista de los descubrimientos de nuevos yacimientos.
	Bancos de Chayanta y Yamparáez	Rescate de plata para envío a la Casa de la Moneda
Agustín Morales Hernández	Bancos de Rescate de Machacamarca y Cotagaita	Bancos administrados por particulares para el rescate de plata.
	Banco Nacional de Bolivia	Banco comercial con la posibilidad de extender sus oficinas a todo el territorio nacional.

(*) Primer banco emisor de Bolivia.

Administración	Entidad	Finalidad
Gregorio Pacheco Leyes	Banco Paceño	Banco comercial establecido como sociedad anónima para el depósito, emisión de billetes y descuento.
	Banco Potosino	Banco comercial para el depósito, emisión de billetes y descuento.
	Banco Hipotecario Garantizador de Valores	Banco privado que realizaba préstamos con garantías de bienes inmuebles, ya sea en dinero, en obligaciones al portador o mediante letras hipotecarias que ganaban intereses y eran amortizables por sorteos.
Aniceto Arce Ruiz	Banco Colquechaca	Banco que iba a ser destinado a prestar servicios al sector minero, pero no entró en funcionamiento.
	Banco Oriental de Bolivia	Banco que solo obtuvo autorización, pero no entró en funcionamiento.
	Banco del Sud	Banco que solo obtuvo autorización, pero no entró en funcionamiento.
	Banco Industrial Hipotecario	Banco que solo obtuvo autorización, pero no entró en funcionamiento.
	Banco Hipotecario Nacional	Banco comercial que funcionó como entidad financiera
	Banco de Oruro	Banco de emisiones, depósitos y descuentos que sólo quedó como intención.
Mariano Baptista Caserta	Banco Francisco Argandoña	Banco de emisiones, préstamos, descuentos y depósitos. Se ubicó en las ciudades de La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí y Sucre.
JOSÉ MANUEL PANDO	Banco del Comercio	Banco privado destinado a la intermediación financiera, pero que, debido a la crisis de 1905 y 1906 tuvo que cerrar sus puertas.
	Banco Agrícola	Destinado al fomento de la agricultura, pero que funcionó principalmente como banco de emisión.
	Casa Bancaria Gutierrez Guerra	Sociedad colectiva, que inició operaciones como agencia comercial. Otorgaba intereses sobre depósitos, mayores al resto de las entidades financieras; concedía giros sin límite de importe (importes menores o mayores) sobre plazas extranjeras y nacionales, otorgaba préstamos con trámites ágiles.
ISMAEL MONTES GAMBOA	Banco de Chile y Alemania	Con oficina principal en Berlín Alemania. Funcionó dos años en Bolivia.
	Banco Alemán Transatlántico	Con entidad matriz en Berlín, Alemania. Entidad con fines comerciales y que operó en Bolivia por cerca de un cuarto de siglo hasta 1928.
	Banco Mercantil	Autorizado por ley de 11 de diciembre de 1905. Era de propiedad de Simón I. Patiño. Tuvo fines comerciales y se le autorizó a emitir billetes.
ELIODORO VILLAZÓN	Banco de la Nación Boliviana	Banco inicialmente comercial que se creó mediante ley del 7 de enero de 1911. Posteriormente adquirió los activos y pasivos del Banco de Bolivia y Londres. Luego tuvo como uno de sus principales accionistas al gobierno boliviano, el cual reglamentó sus funciones mediante decreto supremo.

Fuente: Benavides (1955).

COMENTARISTA 1:
Ciclos estatales y querrela del excedente.
200 años de política macroeconómica
en Bolivia

Gabriel Loza Tellería

Resumen

Este artículo propone una revisión crítica de la trayectoria macroeconómica boliviana entre 1825 y 2025, a partir del enfoque de los ciclos estatales y su vínculo con la generación, apropiación y uso del excedente económico. A través de una lectura estructurada en cinco ciclos estatales –fundacional, liberal, nacional-revolucionario, neoliberal y plurinacional-popular–, el autor analiza los principales hitos de política fiscal, monetaria, cambiaria y de desarrollo productivo. Se destacan momentos de ruptura, como la Revolución del 52, el Decreto Supremo 21060 y la nacionalización de los hidrocarburos en 2006. El texto subraya que la política macroeconómica ha estado históricamente subordinada a los ciclos del producto de exportación (plata, estaño, gas), y a la *querrela del excedente*, es decir, la disputa sobre su disponibilidad, uso e impacto en el desarrollo. Finalmente, el autor plantea la necesidad de superar el *péndulo estatal* entre intervencionismo y liberalismo, y reflexionar sobre la posible emergencia de un nuevo ciclo estatal que trascienda los límites estructurales del modelo primario-exportador.

Abstract

This article offers a critical review of Bolivia's macroeconomic trajectory from 1825 to 2025, based on the concept of state cycles and their relationship to the generation, appropriation, and use of economic surplus. Through a structured analysis of five state cycles –foundational, liberal, national-revolutionary, neo-liberal, and plurinational-popular– the author examines key events in fiscal,

monetary, exchange rate, and productive development policies. Notable turning points include the 1952 Revolution, Decree 21060, and the 2006 hydrocarbons nationalization. The paper highlights that Bolivia's macroeconomic policies have historically been subordinated to the cycles of its export commodities (silver, tin, gas) and to the enduring "surplus dispute": the struggle over its availability, distribution, and role in development. The author calls for overcoming the structural "state pendulum" between interventionism and liberalism and for reflecting on the potential rise of a new state cycle capable of transcending the constraints of the primary-export model.

Palabras clave / Keywords: Ciclos estatales, Excedente económico, Política macroeconómica, Historia económica de Bolivia, Modelo primario-exportador.

I. Comentarios al documento

El presente trabajo tiene por objeto, en primer lugar, comentar el documento "Políticas macroeconómicas en Bolivia, evaluación histórica y perspectivas futuras" de Edwin Rojas y, en segundo lugar, realizar una revisión crítica de la trayectoria macroeconómica en el bicentenario con base al enfoque de los ciclos estatales.¹

El objetivo principal del trabajo, como señala el autor, es entender la transformación de las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y de fomento productivo a la luz de los grandes cambios ocurridos a nivel nacional e internacional.

Para lograrlo, el autor realiza una revisión detallada y crítica de las políticas macroeconómicas aplicadas en Bolivia a lo largo de dos siglos (1825-2025), conectando el análisis del pasado con una proyección hacia el futuro. El trabajo no se limita a ser una mera cronología de eventos económicos, sino que profundiza en la aptitud del Estado para guiar transformaciones estructurales que perduren, incluso en escenarios de elevada incertidumbre política y económica.

La conclusión a la que llega es que a lo largo de su historia, el país ha experimentado diversos modelos económicos –que van desde una economía desarticulada y sujeta a la minería hasta esquemas enfocados en la captura de rentas por parte del Estado–, enfrentando en cada periodo obstáculos propios y condiciones impuestas por el entorno internacional.

Comentarios a la periodización de la trayectoria económica

La conclusión a la que llega el autor de este primer periodo "Configuración económica del nuevo estado hasta 1850", pone énfasis en el factor institucional:

1 Loza G. (2025), Los ciclos estatales y los ciclos de precios del producto de exportación en el Bicentenario de Bolivia. En proceso de edición.

La combinación de inestabilidad política, desorganización monetaria, dependencia fiscal minera y aislamiento internacional sentó las bases de un modelo económico vulnerable, cuyas secuelas institucionales persistirían hasta bien entrado el siglo XX (Rojas, 2025).

La síntesis que arriba del segundo periodo: Políticas económicas y contexto nacional desde 1850 hasta 1925, es el tema de la generación y destino del excedente económico:

La segunda mitad del siglo XIX e inicios del siglo XX fue, comparativamente, mejor que el periodo previo. El contexto internacional determinó el auge de la plata y luego del estaño, lo que coincidió con la riqueza mineral de nuestro país. Este apogeo duró décadas y trajo bonanza económica. Lamentablemente, esa bonanza fue principalmente para los privados ya que el Estado no supo potenciarse económicamente mediante impuestos justos, acordes a las cuantiosas utilidades de los inversionistas. A ello se suma el bajo criterio político que derivó en nuestro enclaustramiento marítimo que, hasta hoy en día reduce significativamente las posibilidades económicas de nuestro país (*ibid.*).

Bajo este tercer periodo “Análisis del contexto macroeconómico de Bolivia del segundo centenario (1926 a 2025)”, comprime la trayectoria de las políticas macroeconómicas de prácticamente el primer centenario al segundo centenario, destacando como una constante “la tensión persistente entre estabilidad macroeconómica y transformación estructural” (*ibid.*). De este periodo quisiera resaltar los siguientes hitos:

- i) El Banco Central de Bolivia y su rol en los inicios de la espiral inflacionaria
- ii) La alta inflación de 1956 y el Plan Eder de Estabilización
- iii) La hiperinflación del 1985 y la estabilización
- iv) La crisis del neoliberalismo y el modelo económico social comunitario productivo.

i) La creación del Banco Central de Bolivia y los inicios de la espiral inflacionaria

La Ley N.º 632, del 11 de julio de 1928, que creó el Banco Central de la Nación Boliviana, “estableció que el BCB como agente financiero de Estado estaba encargado de forma exclusiva de la emisión monetaria, la regulación del crédito y la gestión de divisas en base al patrón oro” (*ibid.*).

El modelo de un Banco Central exclusivamente centrado en la regulación monetaria tuvo después de cuatro años que apoyar la Guerra del Chaco (1932-1935) que representó una carga fiscal sin precedentes. Para financiar el gasto

militar, el Estado recurrió masivamente a la emisión inorgánica de moneda y a préstamos externos, lo que derivó en un incremento notable del déficit fiscal y una aceleración inflacionaria en la segunda mitad de la década de 1930. Por ejemplo, el BCB concedió créditos de emergencia al gobierno por Bs 400 millones. Ante el incremento del déficit fiscal, la oferta monetaria se incrementó de Bs 26,6 millones a Bs 145,9 millones; un crecimiento de 82%, que alimentó un proceso inflacionario e inestabilidad cambiaria que iba a estallar en 1952.

ii) La alta inflación de 1956 y el Plan Eder

El trabajo resalta la revolución de 1952 como un hito histórico en las transformaciones estructurales de Bolivia. Desde el punto de vista económico “El objetivo de la revolución fue la diversificación de la economía mediante la sustitución de importaciones partiendo del sector minero como generador de excedentes” (Zegada, 2015).

Desde el punto de vista del rol del BCB el autor señala que “Durante este proceso, el BCB financió la industrialización estatal y la expansión de COMIBOL, lo cual provocó un fuerte incremento de la masa monetaria y una inflación anual promedio de 165% entre 1952 y 1956” (Rojas, 2025).

El nuevo Gobierno de Hernán Siles Suazo aplicó el Programa de Estabilización Monetaria, bajo la dirección de la Misión Eder y con el apoyo del FMI, que introdujo un régimen flexible de tipo de cambio, control de liquidez, y límites a la emisión, logrando bajar la inflación anual al 13% entre 1958-1960.

El análisis de este episodio crisis-estabilización si bien no resulta una ruptura del rol del Estado “marcaron el inicio de una tensión estructural entre un modelo estatista y populista de largo aliento y las exigencias de estabilización macroeconómica bajo reglas del mercado” (*ibid.*). Una tensión estructural que tendrá otro desemboque en la estabilización de 21060 en 1985.

iii) La hiperinflación de 1985

Como señala Rojas:

Este periodo estuvo marcado por una hiperinflación sin precedentes, al alcanzar una tasa de 8.170,52% en 1985. Además, el BCB perdió efectividad, la dolarización se generalizó y los instrumentos de política monetaria se volvieron prácticamente inoperantes. Se generó una crisis bancaria y social, que exigía cambios macroeconómicos profundos” (*ibid.*).

La política de estabilización del DS 21060, tuvo entre las medidas destacadas: la unificación cambiaria, liberalización de mercado, congelamiento de gasto público y el reemplazo del peso por el boliviano en 1987, instaurándose “un nuevo

régimen monetario” basado en la disciplina fiscal, autonomía del Banco Central y restricción del crédito interno al sector público.

Relieva la Ley N.º 1670 del Banco Central de Bolivia de 1995 que formalizó su autonomía, definiendo la meta de estabilidad de precios, requerimientos de reservas internacionales netas y límites al crédito interno al SPNF, pasando de ser un mecanismo de financiamiento fiscal para asumir la disciplina monetaria propia del paradigma neoliberal. Concluye que: El BCB mantuvo un tipo de cambio administrado con mini devaluaciones y políticas monetarias contractivas. El resultado fue baja inflación, control cambiario, y disciplina macroeconómica, aunque con elevadas tasas de desempleo y recesión prolongada.

Aquí el episodio crisis-estabilización con el DS 21060 marcó una verdadera ruptura en Bolivia en cuanto al rol del Estado y la organización de la economía con la aplicación de las reformas estructurales. La forma de solución, con alto costo social, y las características de la liberalización económica, serán las tensiones que persistirán entre estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales realizadas hasta el 2005.

iv) La crisis del neoliberalismo y el surgimiento del MESCP

El trabajo encuentra respecto a la crisis del modelo neoliberal aplicado desde 1985 hasta el 2005 que

El fallo estructural del neoliberalismo fue su apuesta por la inversión privada, nacional y extranjera, como fuente de ingresos para el país. Esta reforma ya había mostrado sus límites cuando después del proceso de privatización de empresas públicas entre 1992 y 1993 se generó la privatización de las empresas estratégicas en 1998 para buscar incrementar los ingresos para el Estado. Sin embargo, ninguna de estas medidas logró que la inversión privada genere ingresos sostenibles para el Estado y el país (Rojas 2025).

Es decir, el reemplazo del motor de la inversión pública por la inversión privada nacional y extranjera significó la crisis del modelo neoliberal.

Concluye, además que “este periodo representa el momento en el cual las tensiones entre legitimidad social y estabilidad macroeconómica se volvieron insostenibles, empujando a Bolivia hacia un nuevo paradigma económico e institucional” (*ibid.*).

El nuevo paradigma, para el autor, es el Modelo Económico Social Comunitario, Productivo:

El MESCP es un modelo de apropiación y gestión estatal de los excedentes económicos generados por los recursos naturales cuyo propósito es superar la condición estructural primario-exportadora y la pobreza y la desigualdad en Bolivia (Arce, 2020). En este modelo el Estado es el actor principal que, mediante la redistribución de los excedentes

económicos provenientes de la explotación de los recursos naturales, planifica el desarrollo económico y social articulando a los sectores privados, comunitarios y cooperativos (Rojas, 2025).

Destaca el autor como la medida más importante: “el Decreto Supremo N.º 28701 Héroe del Chaco de Nacionalización de los hidrocarburos. Esta normativa posibilitó la retención estatal del 82% del valor bruto de la producción de hidrocarburos de los megacampos gasíferos en Bolivia” (*ibid.*). Sin embargo, no menciona a la Ley N.º 3058, de 17 de mayo de 2005, Ley de Hidrocarburos que tuvo por objeto la ejecución y cumplimiento de los resultados del Referéndum del 18 de julio de 2004, que expresan la decisión del pueblo de Bolivia.

El documento precisa que un nuevo paradigma económico e institucional, en el campo de la política monetaria “se constitucionalizó en 2009 con el Artículo 327 que establece que el Banco Central de Bolivia no sólo tiene el deber de preservar el poder adquisitivo de la moneda nacional sino, también, contribuir al desarrollo económico y social” (*ibid.*). Más allá de la sola función de la estabilidad monetaria como estableció la Ley 1670 del BCB.

El rol del BCB fue en el auge “aplicó una política monetaria expansiva para respaldar el financiamiento de empresas públicas y el gasto en inversión vinculado al *boom* de los hidrocarburos” y “también comenzó el reto de mantener una política económica expansiva ante el declive del ciclo de explotación de gas natural” (*ibid.*).

En la declinación del ciclo del gas, el autor identifica uno de los elementos críticos:

El agotamiento progresivo de las reservas internacionales netas del BCB en pasadas gestiones, causada por la disminución de las exportaciones de gas, el déficit de cuenta corriente, la estabilidad del tipo de cambio en un entorno de presión especulativa, y la salida neta de divisas por importaciones, generan tensiones significativas en el mercado cambiario (Rojas, 2025).

En este contexto, el BCB ha desempeñado un papel fundamental, por un lado, en la compra del oro para fortalecer las RIN y, por otro, apoyando el proceso de industrialización con base en la sustitución de importaciones. Así, apoyó en “el financiamiento de las Empresas Públicas Nacionales Estratégicas (EPNE), otorgando créditos que han permitido la ejecución de proyectos de infraestructura y la expansión de sectores estratégicos” (*ibid.*).

Perspectiva de las políticas macroeconómicas y conclusiones

Parte señalando que la economía boliviana enfrenta actualmente una coyuntura compleja caracterizada por desaceleración del crecimiento, déficit fiscal persistente, caída en las reservas internacionales netas, escasez de divisas, inflación

importada contenida y tensiones en la balanza de pagos. No obstante, ello, complementa señalando que “el país también ha emprendido una transición hacia un nuevo ciclo económico basado en la industrialización, la diversificación productiva y la soberanía tecnológica” (Rojas, 2025).

Enfatiza en dos puntos relevantes que son la crisis de divisas y la industrialización. Así, respecto a la escasez crítica de divisas postula que:

Una alternativa de mediano plazo es avanzar hacia un sistema de tipo de cambio flexible administrado o de bandas, que permita cierto grado de ajuste frente a shocks externos, manteniendo el control sobre expectativas. Esta transición deberá ser gradual, cuidadosamente comunicada y respaldada por un plan de fortalecimiento de las reservas y los ingresos por exportaciones no tradicionales (Rojas, 2025).

Respecto a la sustitución de importaciones reafirma que:

La industrialización es la columna vertebral del nuevo modelo de desarrollo en Bolivia. Para que esta transición sea sostenible, la macroeconomía debe proveer un entorno estable, predecible y funcional. Esto incluye estabilidad de precios, acceso al crédito productivo a tasas razonables, tipo de cambio competitivo y un sistema tributario que favorezca la reinversión y la innovación (*ibid.*).

Entre las principales conclusiones señaladas por Rojas quiero resaltar:

1. La experiencia boliviana evidencia que la conducción macroeconómica en economías pequeñas y abiertas no puede reducirse a la aplicación de reglas ortodoxas ni a la expansión ilimitada del Estado. La clave está en lograr una articulación dinámica entre estabilidad, inclusión y transformación productiva.
2. Las políticas macroeconómicas del futuro deberán combinar innovación institucional, responsabilidad fiscal, diversificación productiva e integración tecnológica, asumiendo que el desarrollo no es solo una meta económica, sino un proceso profundamente político y social.

II. Revisión crítica basada en los ciclos estatales²

Esta revisión crítica se centra en un punto clave: ¿Qué hitos macroeconómicos marcaron verdaderas rupturas en Bolivia? La identificación de las rupturas está muy relacionada con el problema de la periodización de la trayectoria económica de Bolivia con base en los distintos ciclos estatales que atravesó en los últimos 200 años.

2 Esta parte se basa en el trabajo de Loza, G. (2025). Los ciclos estatales y los ciclos de precios del producto de exportación en el Bicentenario de Bolivia. En proceso de edición.

Periodización y ciclo estatal

Generalmente, el análisis del Estado se ha circunscrito a examinar los distintos periodos de gobierno según los diferentes partidos políticos, como conservador, liberal, republicano, el movimientismo, banzerismo, gonismo y masismo. También en la historia económica tradicional³ se ha tendido a diferenciar los ciclos estatales desde el punto de vista del rol del estado en la economía, según el triunfo del proteccionismo en los albores de la República (Santa Cruz, Belzu), la prevalencia del liberalismo a fines del siglo XIX hasta un tercio del siglo XX (Linares, Melgarejo, Arce, Montes), la irrupción y el triunfo del nacionalismo revolucionario a mediados del siglo XX (1952-1964), la etapa del neoliberalismo a mediados de los ochenta y principios del 2000 (1985-2003) y, en los tiempos actuales, lo que denomino “la etapa del plurinacional-popular” (2004-2025).

Sin embargo, un análisis y una periodización con base en la diferenciación de los ciclos estatales puede dar una visión más completa y resumida de la trayectoria económica del país en estos 200 años. El ciclo estatal puede entenderse como el período de tiempo en el cual se desarrollan o suceden un conjunto de acontecimientos o fenómenos relacionados con el Estado, que definen su *carácter, composición, sus características y funciones*. Es distinto al ciclo político de un Gobierno o un partido, puesto que, por ejemplo, el ciclo estatal liberal trascendió el periodo del gobierno del partido liberal, al igual que el ciclo del MNR fue más allá que el ciclo nacional revolucionario dado que además inició y culminó el ciclo estatal neoliberal.

Los cinco ciclos estatales con los cuales se periodiza los 200 de vida del país son: *el ciclo fundacional* entre 1825-1870, *el ciclo liberal* entre 1870-1935, *el ciclo nacional-revolucionario* entre 1935-1985, *el ciclo neoliberal* entre 1985-2003 y *el ciclo plurinacional-popular* entre 2004-2025.

La trayectoria política y económica de Bolivia desde su fundación no fue lineal ni uniforme, sino que se caracterizó por grandes saltos y rupturas a través de diferentes *ciclos estatales* de distinta duración y características. Se trata de determinar los puntos de inflexión, es decir los momentos de inicio, auge y de crisis, tomando como determinante del ciclo estatal la articulación del aparato estatal con la base económica y, especialmente, con el modo de generación y utilización del excedente económico, que está muy relacionado con el ciclo del principal producto de exportación: la plata, el estaño y el gas. Los cambios de los ciclos están relacionados con las crisis económicas que los preceden.

En la determinación de los ciclos estatales se considera fundamental *el momento constitutivo*, concepto de Zavaleta Mercado ⁴que se utiliza para encontrar

3 *Historia Monetaria de Bolivia*. 2016. Tomo I, II. Banco Central de Bolivia. Editor: Gabriel Loza.

4 Zavaleta Mercado, R. (2013). *Obras Completas*. Tomos I y II. Plural. La Paz.

los puntos de quiebre ideológico de los cinco ciclos estatales que se han sucedido en estos doscientos años, puesto que solo lo aplicó en los dos ciclos estatales que analizó como en el caso de la Guerra Federal en 1899 y en la Revolución del 52.

Ciclo estatal, ciclo económico y excedente económico

En el caso boliviano se identifican 5 ciclos estatales en sus 200 años de existencia, con características peculiares y diferenciadas: desde la fundación de la República y su reincorporación al mercado internacional de la plata (1825-1870), el triunfo del liberalismo y fin del ciclo de la plata y el auge del estaño (1872-1935), el surgimiento e implosión del nacionalismo revolucionario (1935-1985) con el auge y *crack* del estaño, la aparición y vigencia del neoliberalismo (1985-2003) y la irrupción del plurinacional-popular (2004-2025) con el auge y declinación del gas.

La duración de los ciclos estatales es distinta: se pueden encontrar tres ciclos largos hasta 1985 (entre 45 y 65 años) y después dos ciclos cortos de 20 años de duración hasta el 2025. Los años de inicio y finalización, su periodización, se explican en cada ciclo en función de los determinantes del ciclo estatal: la relación entre el rol del Estado y la base económica y el momento constitutivo.

Se observa que los ciclos estatales están muy relacionados de una forma u otra con los ciclos económicos de auge y crisis. Se puede decir que una crisis económica antecedió al inicio de un nuevo ciclo estatal o fue el resultado y expresión en la fase de su declinación; es decir, fue el punto de inflexión o de ruptura.

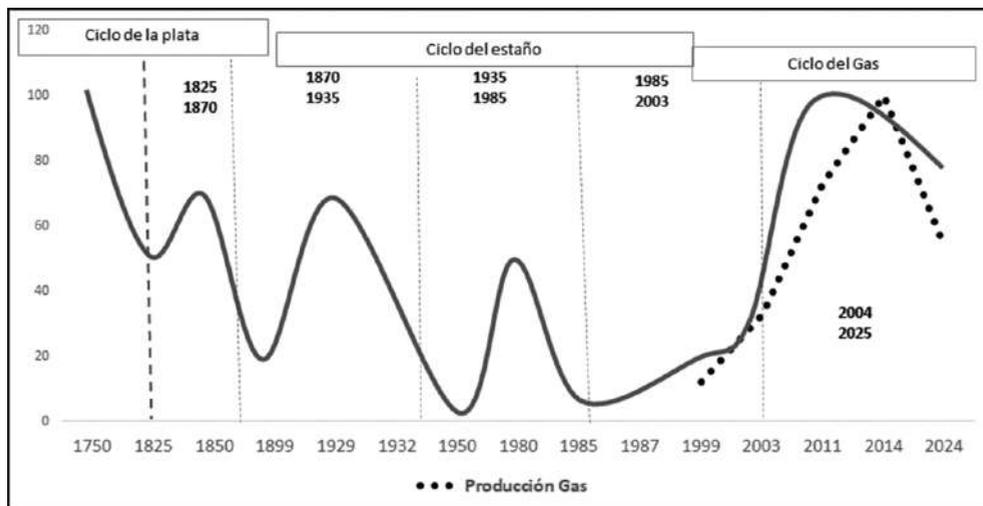
A su vez, los ciclos estatales guardan una estrecha correlación con la generación, apropiación, uso y distribución del excedente económico: *con el auge y con la decadencia del excedente*. Se puede decir con Zavaleta que: “la historia del Estado capitalista es la de la producción, distribución y aplicación del excedente”.⁵ y, en el caso de los 200 años de vida que analizamos, podemos concluir con Zavaleta que: “La historia de Bolivia es una historia de la “querrella del excedente”.⁶

El excedente económico, en la historia económica de Bolivia, ha tenido diferentes modalidades, pero básicamente ha estado relacionado con el principal sector exportador y con el producto de exportación en la inserción de la economía boliviana al mercado internacional, como economía primario exportadora. De esta manera, los ciclos económicos han estado estrechamente relacionados con los ciclos del producto de exportación en su fase de auge y declinación, debido a la alta dependencia de la economía del sector exportador como generador de ingresos, empleo, recaudaciones fiscales y, principalmente, como generador de divisas (Gráfico 1).

5 Zavaleta Mercado (2013). T II. p. 181.

6 Zavaleta Mercado, *op. cit.*, p. 159.

Gráfico 1. Ciclo del precio de producto de exportación y ciclos estatales: 1825-2025
Índice 100 = nivel máximo



Fuente: Extraído de Loza (2025, en proceso de edición).

Sin embargo, como de observa en el Gráfico 1, no coinciden exactamente los ciclos del precio del producto de exportación con los ciclos estatales, puesto que la plata, como principal producto de exportación, estuvo en dos ciclos: 1825-1871 ciclo fundacional y 1872-1935 ciclo liberal; el estaño como principal producto también participó en dos ciclos: 1872-1935 ciclo liberal; 1935-1985 nacional-revolucionario; y el gas se inició en 1972 con la exportación a Argentina en el ciclo nacional-revolucionario 1935-1985, continuó en el ciclo neoliberal 1985-2004 con la exportación a Brasil y tuvo su auge como principal producto de exportación y también su declinación en el ciclo plurinacional-popular 2004-2025.

Cabe enfatizar que estrictamente no fue una economía mono-exportadora, puesto que acompañaron al producto principal, además del producto desplazado, exportaciones menores, como la quina o cascacarilla en dos ciclos entre 1850 hasta 1890, la goma entre 1900-1920, el petróleo en 1936, el gas y la soya entre 1983-2003 y el zinc, el oro, la soya y derivados entre 2004-2025.

Será una característica determinante del Estado el tipo de relación con la base económica, con el sector exportador, con el principal producto de exportación y su rol respecto a la retención del excedente económico y su reparto o distribución. Así, fue muy evidente el Estado de la rosca minera hasta la revolución de 1952.

Si bien la relación entre Estado y excedente económico e incluso entre democracia y excedente es muy importante, lo que determina no es tanto su existencia sino su disponibilidad. En el caso de Bolivia, su historia económica muestra la

continua presencia del excedente, por lo que su condición de país de *mediano bajo* nivel de desarrollo, según la tipología del Banco Mundial, no se debe a la falta de excedente económico sino a su disponibilidad, es decir a la retención del excedente: primero, su retención en el sentido que no todo el excedente vaya afuera; segundo, que no se concentre todo el excedente en pocas manos; tercero que no se consuma todo sino se invierta, se acumule el excedente y; cuarto, que no se concentre en un enclave o se encapsule, sino que entre al circuito del conjunto de la economía y del país.

Momento constitutivo, rol del Estado y excedente económico

En la matriz comparativa 1, para cada uno de los cinco ciclos se presenta la identificación del momento constitutivo, muy relacionado con el punto de ruptura, como en el caso del ciclo liberal, puesto que 1872 marca el fin del monopolio estatal en la plata y la liberación de las exportaciones, marcando la inserción al capitalismo mundial. Lo mismo ocurre en 1936 cuando se inicia el ciclo nacional revolucionario con la nacionalización de Standard Oil y la fundación de YPF. Por su parte, el D.S. 21060 marca la ruptura del rol del Estado interventor al Estado neoliberal y, en el actual ciclo, existe una ruptura con el momento constitutivo del referéndum del Gas y la Ley resultante de Hidrocarburos, siendo el momento complementario el llamado Decreto de Nacionalización de mayo de 2006.

Los momentos constitutivos cambian el rol del Estado en la economía de interventor a liberal o neoliberal y dan un nuevo carácter al capitalismo entre capitalismo de Estado y Neoliberal.

El problema de fondo y que marca la política macroeconómica en estos 200 años, es como dijo Zavaleta Mercado: la querrela del excedente. La política tributaria del estado juega un papel importante con la aplicación de bajos impuestos en el Estado Liberal y también la no intervención directa en la producción, mientras que, en el Estado interventor, desempeñan un rol importante los elevados impuestos y especialmente la fuerte presencia de las empresas estatales.

En el ciclo fundacional, el Estado captaba el excedente vía monopolio estatal, mientras que en el ciclo liberal, el Estado aplicó bajos impuestos y fomentó la inversión extranjera y privada nacional. El ciclo nacionalista-revolucionario empezó con la nacionalización de Standard Oil, la creación de YPF, la entrega del 100% de las divisas y continuó con la creación de CBF y en especial con la nacionalización de las minas y la creación de COMIBOL. El ciclo neoliberal si bien empezó con el D.S. 21060 se consolidó con la capitalización de las empresas públicas, la aplicación de bajos impuestos a los hidrocarburos (50% bajó al 18%) y con la eliminación de la entrega obligatoria de divisas. Finalmente, el ciclo plurinacional-popular se inició con la Ley de Hidrocarburos (aplicación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos), la refundación de YPF, el Decreto de Nacionalización Héroes

del Chaco, la intervención directa en empresas capitalizadas (reestatización) y culminó con la creación de empresas públicas estratégicas.

Matriz 1. Momento Constitutivo, Rol del Estado y Excedente

	1825-1870	1870-1935	1935-1985	1985-2003	2004-2025
Ciclo	45 años	65 años	50 años	20 años	20 años
Momento Constitutivo	Fundación República 1825	1872 inserción capitalismo Guerra Federal (1898) y Chaco	YPFB (Nal. S&Oil) Revolución del 52 Nal. Minas, R. Agraria	DS No 21060 (1985) Cierre B. Estado Capitalización (1994) Guerra del agua, gas	Referéndum Gas Ley 2005 Hidr. Refunda YPFB CPE 2009
Estado	Monopolio Estatal Conservador Proteccionista Liberalismo	Liberal Fin monopolio Libre exportación 1872 C. Extranjero	Nacionalizador YPFB 1936 CBF (1942) COMIBOL (1952) Davenport 1955 Nal. Gulf Oil 1969	Reforma Estado. Fin CBF (1985) Privatizador (1992) Capitalización (1995) YPFB (r) COMIBOL(r) IDE	Plurinacional Interventor Nacionalizador YPFB Empresas públicas (EPE)
Capitalismo	Capitalismo Comercial	Capitalismo Mundial	Capitalismo Estado	Capitalismo Neoliberal	Capitalismo Estado
Excedente	Plata C. Indigenal Quinina	Plata (1899); Estaño (1900) Goma Bajos impuestos	Petróleo (1937) Estaño, Gas 1972 EO Divisas 1939	Estaño Gas Brasil Soya Elimina EO Divisas 97 Bajos impuestos	Gas Argentina-Brasil Zinc, Oro, Soya IDE

Fuente: Extraído de Loza (2025, en proceso de edición).

El rol del Banco Central en los hitos macroeconómicos de ruptura

Muy relacionado con el rol del Estado en la economía, está el rol del Banco Central, a partir de su creación en 1928, durante la declinación del ciclo liberal con la crisis de 1929, que dio origen a la Gran Depresión. Su formato fue el de un Banco Central en el marco de un contexto liberal, inclusive con participación privada al ser encargado de forma exclusiva de la emisión monetaria, la regulación del crédito y la gestión de divisas en base al patrón oro.

Al BCB le tocó ser parte también del inicio, auge y crisis del ciclo nacional-revolucionario, cumpliendo funciones más allá de las inicialmente establecidas, puesto que con la Guerra del Chaco (cuando la deuda pública se multiplicó por 30 veces) tuvo que convertirse en un agente financiero del Gobierno otorgando créditos no solo de emergencia sino de financiamiento a las empresas estatales y en especial a la COMIBOL. Los créditos del BCB al sector público no financiero dieron como resultado una expansión de la Base Monetaria que explicó la alta inflación de 1952-1956 y la hiperinflación en 1985. El BCB fue el corazón de un capitalismo de Estado, de un Estado altamente interventor y un mecanismo de financiamiento fiscal (Matriz 2).

Matriz 2. Ciclos Estatales, Crisis y Banco Central de Bolivia

	1825-1870	1870-1935	1935-1985	1985-2005	2006-2025
Crisis Económica	Crisis azogue Plata (1825-50) Estancamiento Bajo contenido Moneda feble	Crisis bimetalismo Δ -precios Plata G. Federal 1898-9 Auge estaño pureza Crisis 1929	Crisis post guerra 1952-1956 Plan Eder-ayuda Crisis 1982-85 Costo alto estaño	Bolsín Crawling peg Ajuste estructural RTI deterioro	Shock petróleo 2014-16. Shock fiscal (2014-16) Shock interno Vol Hidrocarb(2015-24)
Régimen monetario	Sistema bimetálico 1863 Boliviano	Libra esterlina Patrón oro 1872 Ley MN TC Estable (1904-32)	Patrón oro-dólar Control cambios TC Múltiple Colapso cambiario	TC Libre, único, flexible-Bolsín Estabilidad Cambiaría	TC Fijo 20 años TC Paralelo Brecha cambios Crisis de divisas
Banco Central y Sistema Bancario	Banco Rescate Monopolio estatal Casa Moneda	1871 Banca Privada Extranjera B. Nación 1911 1928 BCB Ley Bancos 1928	1939 BC mayoría Acuerdos FMI (1953-56) . Banca Fomento (BAMIN) 1970 B. Estado	Acuerdo FMI Fin B. Fomento Ley de Bancos 1993 Ind. BCB (1995)	Sin acuerdo FMI Crédito del BCB al Tesoro y a las Empresas Públicas Estratégicas
Crédito Fiscal	No diferencia	Crédito BCB	Crédito Fiscal BCB	Crédito Emerg. DI 20,7% PIB	Crédito Fiscal BCB
Deuda Interna	Deuda int y ext.	1929-35 X 30 veces	Δ aumento DI	DI 20,7% PIB	DI: 65% PIB

Fuente: Extraído de Loza (2025, en proceso de edición).

Con el D.S. 21060 y las reformas estructurales, el BCB cambió su rol, como indica la Ley N.º 1670 de 1995, con su independencia del Gobierno, autorización de créditos solo de emergencia al Tesoro General de la Nación y con su rol centrado en la estabilidad de precios. Casi similar al mandato de su creación. Es así que la deuda pública interna fue un 20,7% del PIB para el 2003.

Con el nuevo ciclo plurinacional-revolucionario, la Constitución Política del Estado estableció que “es función del Banco Central de Bolivia mantener la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, para contribuir al desarrollo económico social”. Lo que significa que la mejor contribución al desarrollo económico y social es vía estabilidad de precios.

El punto de ruptura fue el otorgamiento de crédito al TGN más allá de los créditos de emergencia y el financiamiento a las empresas públicas estratégicas a través de las leyes que aprobaban el Presupuesto General de la Nación. Es decir, una función similar a la del ciclo nacional-revolucionario: un mecanismo de financiamiento fiscal.

La crisis fiscal, que se originó en 2014 con el *shock* del precio del petróleo y continuó con la caída de la producción y del volumen de exportaciones de hidrocarburos, llevó al país a registrar por más de 10 años consecutivos de déficit fiscales. Estos déficits fueron cubiertos principalmente con financiamiento interno, siendo el crédito del banco al sector público no financiero la principal fuente de financiamiento, situación que incidió en la elevación de la deuda pública interna estimada en un 65% del PIB para el 2024.

Conclusión y recomendación

En conclusión, la política macroeconómica ha estado subordinada al ciclo del principal producto de exportación tanto en el ciclo liberal, en el nacional-revolucionario como en el plurinacional-popular. En el ciclo neoliberal tuvo un contexto altamente desfavorable de comportamiento de los términos de intercambio y no tuvo un producto estrella, por lo que se centró más en el financiamiento externo, como la deuda externa y, principalmente, la inversión directa extranjera.

Para finalizar, se desprende que es muy importante hacer una breve retrospectiva de los principales acontecimientos económicos que han caracterizado la trayectoria histórica del país, para poder extraer algunas enseñanzas que nos sirvan para enfrentar la crisis actual que vivimos y encontrar opciones de salida. Lamentablemente, la discusión política actual se centra en el cambio de Gobierno, como si después de las elecciones la situación se solucionaría o también se postula el cambio de modelo estatista, como si fuera fácil sustituirlo, en pleno movimiento, por el motor privado. *La pregunta de fondo es si estamos en un momento constitutivo de ruptura del actual ciclo estatal y cuál sería el nuevo ciclo estatal.* La recomendación es que debe reflexionarse sobre la necesidad de un nuevo ciclo estatal pero que deje de depender del pernicioso y vicioso péndulo estatal, que atravesamos en estos 200 años, entre intervencionismo estatal y liberalismo, entre populismo y liberalismo o entre neopopulismo y anarcocapitalismo. Más que la maldición de los recursos naturales parece que tenemos la maldición del péndulo estatal.

COMENTARISTA 2:

Políticas monetarias del BCB. Resultados visibles y proyecciones de nuevos ajustes

Martín Moreira

Resumen

Este artículo analiza el papel estratégico del Banco Central de Bolivia (BCB) en la configuración de la estabilidad macroeconómica, la inclusión financiera y la transformación digital del sistema bancario boliviano. A partir de una evaluación de los logros y desafíos acumulados hasta 2025, se examinan las políticas monetarias orientadas a la estabilidad del poder adquisitivo, el tipo de cambio fijo y la desdolarización, así como la regulación de tasas de interés con enfoque inclusivo. El texto destaca el crecimiento de las Reservas Internacionales Netas, impulsado por la compra de oro interno, la repatriación de divisas y la diversificación financiera. También se abordan los avances en digitalización de pagos, interoperabilidad y expansión territorial del sistema financiero. Finalmente, se presentan escenarios económicos poselectorales alternativos, contrastando modelos de liberalización económica frente a enfoques soberanos con ajustes al modelo actual, y se destaca el rol del BCB como actor central en la gobernanza económica del siglo XXI.

Abstract

This article examines the strategic role of the Central Bank of Bolivia (BCB) in shaping macroeconomic stability, financial inclusion, and the digital transformation of Bolivia's banking system. Drawing on an assessment of key achievements and challenges as of 2025, the analysis focuses on monetary policies aimed at

preserving purchasing power, maintaining a fixed exchange rate, and promoting dedollarization, along with inclusive interest rate regulation. It highlights the growth of Net International Reserves driven by domestic gold purchases, currency repatriation, and financial diversification. The article also discusses progress in payment digitalization, system interoperability, and nationwide financial access. Finally, it presents two contrasting post-election economic scenarios—liberalization versus adjusted continuity—and underscores the BCB's central role in economic governance, sovereignty, and development in the 21st century.

Palabras clave / Keywords: Banco Central de Bolivia, Política monetaria, Reservas internacionales, Digitalización financiera, Inclusión financiera.

Introducción: Dos décadas de reformas y estabilidad

A dos décadas de reformas estructurales y en un contexto regional complejo, la banca boliviana ha demostrado notables signos de fortaleza, solvencia y adaptabilidad. Buena parte de este desempeño se explica por la implementación sistemática y sostenida de políticas monetarias orientadas a la estabilidad macroeconómica, la inclusión financiera y la consolidación del sistema financiero nacional. El Banco Central de Bolivia (BCB), como autoridad monetaria, ha sido un actor protagónico en este proceso. Su accionar ha tenido impactos directos y medibles sobre el crecimiento del crédito, la expansión de los depósitos, la estabilidad del sistema y el fortalecimiento patrimonial de la banca.

Para comprender la evolución del Banco Central de Bolivia (BCB) y evaluar con precisión el impacto de sus políticas monetarias, es imprescindible partir de los pilares que definen su misión institucional.

I. Misión del BCB: Estabilidad como fundamento del desarrollo

Estabilidad del poder adquisitivo

El BCB tiene como objetivo fundamental preservar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, contribuyendo de esta manera al desarrollo económico y social del país. Esta misión se traduce en la implementación de políticas monetarias y cambiarias que controlen la inflación, en la regulación del sistema de pagos para asegurar su eficiencia, en la autorización de la emisión de la moneda, y en la administración responsable de las Reservas Internacionales. La visión del BCB se basa, por tanto, en garantizar condiciones macroeconómicas que promuevan un entorno predecible, estable y propicio para el crecimiento sostenible.

Estabilidad como herramienta de inclusión

Desglosando esta misión, se evidencia que la estabilidad de la moneda nacional no solo es una meta técnica, sino una herramienta crucial para proteger el poder adquisitivo de los ciudadanos, en especial de los sectores más vulnerables. Al mantener bajo control la inflación, se promueve la confianza en el sistema financiero y se habilita un marco adecuado para la inversión pública y privada. Asimismo, la gestión eficiente de las Reservas Internacionales permite enfrentar choques externos y garantizar el cumplimiento de compromisos internacionales. En este sentido, las políticas aplicadas por el BCB no pueden analizarse de manera aislada, sino como parte de una estrategia integral que articula estabilidad monetaria con objetivos de desarrollo económico inclusivo y sostenido.

II. Impacto de las políticas monetarias del BCB: diagnóstico integral al 2025

Avances clave de las políticas Monetarias

Para proyectar con claridad las metas alcanzadas por el Banco Central de Bolivia (BCB) en el marco del Bicentenario, es imprescindible realizar un diagnóstico integral del impacto de sus políticas monetarias sobre los sectores que dependen directamente de su gestión. En primer lugar, el sistema financiero ha mostrado señales de estabilidad y moderado crecimiento, respaldado por medidas como la Ley N.º 1503, que fortalecen la regulación y supervisión del sector. Asimismo, el crecimiento reciente de las Reservas Internacionales Netas evidencia un manejo prudente de la política cambiaria y monetaria, mientras que la inclusión financiera y el avance hacia la digitalización han permitido una mayor democratización del acceso a servicios bancarios. Estos logros, sin embargo, deben ser analizados en su sostenibilidad futura, considerando tanto los factores externos como los desafíos internos estructurales.

Dos escenarios de futuro poselectoral

Mirando hacia el futuro, el país se encuentra ante dos posibles escenarios tras las elecciones de agosto. El primero contempla una apertura hacia el Fondo Monetario Internacional, con un enfoque orientado a la privatización, liberalización económica y ajuste estructural, lo cual implicaría una redefinición del rol del Estado y un rediseño del modelo actual. El segundo escenario propone un continuismo con ajustes al modelo económico vigente, priorizando el fortalecimiento de las reservas mediante una política activa de generación de divisas y el estímulo

a sectores estratégicos. A pesar de sus diferencias, ambas corrientes comparten una premisa común: la necesidad de captar inversión extranjera y de reinsertar a Bolivia en los mercados internacionales mediante la explotación racional de materias primas estratégicas. El desafío será encontrar un equilibrio que preserve la soberanía económica, garantice la estabilidad macroeconómica y promueva un desarrollo inclusivo y sostenible.

III. Diagnóstico del sistema financiero boliviano

Tipo de cambio fijo y desdolarización

Tipo de cambio fijo, desdolarización y tasas reguladas: pilares de un modelo financiero inclusivo y estable.

Desde el año 2008, Bolivia ha adoptado una política de tipo de cambio fijo respecto al dólar estadounidense, situando la paridad oficial en Bs 6,96 por dólar para la compra. Esta medida, más que una decisión técnica, ha significado un pilar de confianza y previsibilidad para la economía boliviana. La estabilidad cambiaria ha contribuido a reducir la incertidumbre tanto para los agentes económicos como para las familias, incentivando el uso del boliviano como medio de pago y reserva de valor. Como resultado, al mes de marzo de 2025, el 99,8% de la cartera de créditos del sistema bancario se encuentra denominada en moneda nacional. Este logro no solo ha mitigado el riesgo cambiario, sino que ha permitido a las entidades financieras desarrollar instrumentos más predecibles y conectar más eficazmente con la economía real, protegiendo al sistema financiero frente a *shocks* externos.

Regulación de tasas con enfoque inclusivo

Este esfuerzo de desdolarización ha ido acompañado de un enfoque estratégico en la orientación del crédito, a través de la regulación de tasas de interés. Desde la entrada en vigencia de la Ley de Servicios Financieros en 2013, el Banco Central de Bolivia (BCB), en coordinación con la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI), implementó techos y pisos para las tasas de interés, con el propósito de dirigir el financiamiento hacia sectores estratégicos como la vivienda social y el crédito productivo. Esta política de tasas reguladas, enmarcada en los principios de inclusión financiera y desarrollo con equidad, permitió que un mayor porcentaje de la cartera total se destine a actividades con alto valor agregado social y económico. Además, al establecer condiciones de acceso previsibles para familias de ingresos medios y bajos, se ha limitado la vulnerabilidad de los prestatarios frente a cambios abruptos en el mercado internacional.

Cartera de créditos

Si bien se han manifestado observaciones respecto a posibles distorsiones en los criterios tradicionales de evaluación de riesgo, la política ha demostrado efectividad en términos macroeconómicos. Prueba de ello es el desempeño positivo del sector bancario, que al mes de mayo de 2025 registra una cartera de créditos de USD 29.869 millones, con un crecimiento interanual del 5,5%. Esta expansión moderada pero sostenida refleja la solidez del modelo boliviano de intermediación financiera, anclado en la confianza monetaria y en una regulación orientada al desarrollo. En un contexto regional caracterizado por alta volatilidad, Bolivia presenta un sistema financiero que ha sabido combinar estabilidad con inclusión, mostrando que las políticas públicas pueden ser herramientas eficaces para construir un entorno financiero seguro, equilibrado y al servicio del bienestar colectivo.

Dentro de la cartera total, destaca el monto de créditos reprogramados, que asciende a USD 4.549 millones, es decir, un 15% del total. Esta cifra refleja el respaldo del sistema bancario a prestatarios con dificultades, muchos de ellos arrastrando consecuencias de la pandemia. Sin embargo, también representa un reto, ya que ha tenido efectos sobre la cultura de pago y plantea riesgos para la sostenibilidad de la cartera. De hecho, la cartera en mora a mayo de 2025 se sitúa en USD 950 millones, de los cuales el 62% proviene de operaciones reprogramadas. Esto implica que aún persisten consecuencias estructurales del diferimiento masivo aplicado durante la emergencia sanitaria.

Políticas monetarias del BCB: base estructural del crecimiento

La estabilidad alcanzada por el sector bancario no es ajena al papel jugado por el Banco Central de Bolivia (BCB). A lo largo de estos veinte años, la autoridad monetaria ha mantenido un tipo de cambio fijo, una política clave que contribuyó a la confianza del público en la moneda nacional. Este factor fue determinante para que el 99,8% de la cartera crediticia se encuentre hoy denominada en bolivianos, eliminando riesgos cambiarios y fortaleciendo la soberanía monetaria.

Además, el BCB implementó techos y pisos a las tasas de interés desde 2013, con el objetivo de priorizar créditos para vivienda social y sectores productivos. Este enfoque, aunque ha generado tensiones regulatorias, ha promovido una mayor canalización de recursos hacia segmentos estratégicos para el desarrollo.

Durante la crisis del COVID-19, la política monetaria asumió un carácter contracíclico. Se redujeron los encajes legales, se facilitaron programas de refinanciamiento y se incentivó la liquidez mediante instrumentos de mercado. Estas acciones evitaron una contracción abrupta del crédito y contribuyeron a preservar la estabilidad del sistema financiero.

Depósitos del público

A marzo de 2025, los depósitos alcanzaron los USD 31.524 millones, con un crecimiento del 5,6%. Este desempeño estuvo liderado por los depósitos a la vista y las cajas de ahorro, que crecieron en 15,2% y 6,8%, respectivamente. En contraste, los depósitos a plazo fijo crecieron 0,9%, lo que limita el fondeo de largo plazo para los bancos.

En cuanto a la composición por monedas, los depósitos en bolivianos crecieron 7,7%, mientras que los en dólares cayeron USD 407 millones. La bolivianización de los depósitos se consolida, con una participación creciente de la moneda nacional en el ahorro de la población.

Patrimonio y utilidades

Las utilidades acumuladas a marzo de 2025 fueron de USD 36 millones, con un crecimiento interanual del 15,9%. La rentabilidad sobre el patrimonio (ROE) se situó en 8,1%, medio punto porcentual por encima del nivel observado un año antes. Este resultado, junto con el crecimiento del patrimonio a USD 3.336 millones (17,2% interanual), fortalece la capacidad del sistema para absorber riesgos y expandir el crédito.

Desafíos y riesgos persistentes

A pesar de su desempeño positivo, el sistema bancario enfrenta grandes desafíos:

- La persistente cartera reprogramada que sigue generando mora.
- La necesidad de ajustar las tasas de interés para reflejar los riesgos actuales.
- La baja rentabilidad de productos clave como la vivienda social.
- El bajo dinamismo de los Depósitos a Plazo Fijo, que limita el fondeo estable.

La respuesta a estos retos deberá incluir un enfoque integral que articule políticas monetarias, prudenciales y de desarrollo productivo. El fortalecimiento del sistema bancario debe continuar apoyado por un marco regulatorio equilibrado, que resguarde la estabilidad sin frenar la innovación y la inclusión financiera.

En resumen, el sector bancario boliviano ha demostrado capacidad de adaptación, compromiso con el desarrollo y solidez estructural. La coordinación efectiva entre reguladores, bancos y usuarios será clave para afrontar los nuevos tiempos y consolidar una banca moderna, inclusiva y resiliente.

Cuadro 1. Indicadores del Sistema Bancario Boliviano (a marzo de 2025)

Categoría	Indicador
Cartera de Créditos	– Incremento interanual: USD 1.513 millones
	– Participación en moneda nacional: 99,8%
	– Segmentos con mayor crecimiento: Empresarial (12%), Microcrédito (6,4%)
Depósitos del Público	– Total a marzo 2025: USD 31.524 millones
	– Crecimiento interanual: 5,6%
	– Crecimiento por tipo: Depósitos a la vista (15,2%), Cajas de ahorro (6,8%)
	– Depósitos en bolivianos: +7,7%
	– Depósitos en dólares: - USD 407 millones
Patrimonio	– Total: \$us3.336 millones
	– Crecimiento interanual: 17,2%
	– Causa principal: Reinversión de utilidades, políticas de capitalización
Utilidades	– Total a marzo 2025: USD 36 millones
	– Rentabilidad sobre patrimonio (ROE): 8,1% (+0,5 pp vs. 2024)
Liquidez	– Nivel de liquidez del sistema: USD 73.029 millones
Mora y Previsiones	– Cartera en mora: USD 950 millones (62% proviene de cartera reprogramada)
	– Previsiones: USD 1.643 millones (cobertura de 1,7 veces)

Fuente: elaboración propia (2025).

Cuadro 2. Desafíos y Riesgos Persistentes

Aspecto	Detalle
Cartera Reprogramada	Representa el 15% del total (USD 4.549 millones); explica 62% de la mora
Vivienda de Interés Social	Contracción del 1,4%; tasas no reflejan adecuadamente el riesgo actual
Depósitos a Plazo Fijo (DPF)	Bajo crecimiento: 0,9%, afecta capacidad de fondeo estable
Tasas Fijas	63% de los créditos están en tasas fijas, limitando adaptación al riesgo en contextos cambiantes

Fuente: elaboración propia (2025).

Estos aspectos demandan una revisión equilibrada de la política de tasas, sin desmontar el enfoque inclusivo, pero ajustando mecanismos de cobertura de riesgo para asegurar la sostenibilidad.

Proyección del sistema financiero boliviano: rumbo a una banca resiliente, inclusiva y moderna

El sistema financiero boliviano, anclado en una arquitectura monetaria sólida basada en el tipo de cambio fijo, la desdolarización y la regulación de tasas de interés, ha demostrado una notable capacidad de estabilidad y expansión inclusiva. A marzo de 2025, el 99,8% de la cartera crediticia está en moneda nacional, y el crédito total supera los USD 29.869 millones, con una expansión interanual del 5,5%. Este modelo no solo ha reducido riesgos externos, sino que ha permitido canalizar recursos hacia sectores estratégicos como vivienda social y producción

nacional, reafirmando la vigencia de un enfoque financiero centrado en el desarrollo humano. La evolución de los depósitos –que superan los USD 31.524 millones, con una creciente bolivianización del ahorro– refuerza la confianza del público y garantiza el fondeo necesario para seguir expandiendo el crédito.

No obstante, persisten desafíos que podrían condicionar la evolución futura del sistema. La cartera reprogramada representa un 15% del total, y el 62% de la mora actual proviene de estas operaciones, lo cual evidencia que los efectos estructurales de la pandemia aún inciden en la salud financiera del sistema. A esto se suma la baja rentabilidad de productos como la vivienda de interés social, que enfrenta una contracción del 1,4% debido a tasas fijas que no reflejan adecuadamente los riesgos actuales. El bajo crecimiento de los Depósitos a Plazo Fijo (0,9%) también limita el fondeo de largo plazo, lo cual podría afectar la capacidad de las entidades para sostener la intermediación en un entorno de mayor complejidad.

Mirando hacia adelante, la sostenibilidad del sistema financiero boliviano dependerá de su capacidad para equilibrar inclusión con eficiencia, manteniendo las bases estructurales que le han dado estabilidad, pero adaptándolas a una realidad más dinámica. Será necesario ajustar gradualmente el régimen de tasas fijas, especialmente en segmentos que muestran signos de tensión, incorporando mecanismos prudenciales que permitan reflejar el riesgo sin sacrificar el acceso al crédito. Asimismo, fomentar una mayor participación del ahorro a largo plazo requerirá incentivos tanto fiscales como financieros para fortalecer los depósitos a plazo fijo y garantizar liquidez estructural. Las políticas contracíclicas aplicadas durante la pandemia demuestran que el modelo tiene flexibilidad, pero requiere ahora una nueva fase de refinamiento técnico.

En este contexto, el rol del Banco Central de Bolivia seguirá siendo fundamental, no solo como garante de la estabilidad monetaria, sino como articulador de una arquitectura financiera moderna. La digitalización de las finanzas, el impulso a la inclusión en áreas rurales y el fortalecimiento del sistema de pagos emergen como prioridades para consolidar una banca del siglo XXI. Si se mantiene la coordinación entre el BCB, la ASFI y los actores del sistema financiero, Bolivia tiene el potencial de profundizar su modelo de banca social y resiliente, adaptándolo a los desafíos de un entorno global cambiante sin renunciar a sus principios de equidad, soberanía monetaria y desarrollo productivo.

IV. Reservas internacionales netas en ascenso: señales de estabilidad en medio de desafíos estructurales

Durante los últimos años, Bolivia enfrentó un complejo panorama macroeconómico marcado por tensiones estructurales que afectaron de manera directa las Reservas Internacionales Netas (RIN) del Banco Central de Bolivia (BCB). El agotamiento progresivo de las reservas fue uno de los elementos críticos del

entorno económico reciente, motivado por la caída sostenida en las exportaciones de gas natural –fuente histórica de ingresos en divisas–, el persistente déficit de cuenta corriente, la necesidad de sostener un tipo de cambio fijo en un contexto de creciente presión especulativa, y la salida neta de dólares por mayores importaciones. Este conjunto de factores limitó la capacidad del Estado para intervenir con solvencia en el mercado cambiario, generando inquietudes en torno a la sostenibilidad del modelo económico boliviano.

En respuesta a esta situación, el BCB adoptó una serie de medidas orientadas a preservar la estabilidad macroeconómica, garantizar la disponibilidad de divisas y fortalecer las RIN. Una de las decisiones más relevantes fue la promulgación de la Ley N.º 1503, en 2023, que autorizó la compra de oro del mercado interno para incrementar las reservas del país. Aunque esta iniciativa fue propuesta desde 2021, su aprobación enfrentó más de dos años de postergaciones legislativas, lo que condicionó la capacidad del ente emisor para actuar de manera oportuna. A pesar de ello, desde su implementación efectiva, la medida ha permitido la adquisición de más de 20 toneladas de oro entre 2023 y 2025, según cifras oficiales del BCB (2025), superando las metas previstas inicialmente.

La decisión de utilizar el oro como instrumento de reserva se enmarca en una tendencia internacional que reconoce al metal precioso como un activo estratégico frente a la volatilidad global. Con el endurecimiento de las condiciones financieras, las tensiones geopolíticas y la inestabilidad en los mercados internacionales, muchos bancos centrales –en especial de economías emergentes– han aumentado sus tenencias de oro como un mecanismo de diversificación y cobertura frente al riesgo cambiario. En el caso boliviano, esta estrategia no solo tiene el objetivo de fortalecer las reservas, sino también de reducir la dependencia estructural del mercado de divisas tradicional. El oro, al ser fácilmente convertible en dólares o monedas fuertes mediante operaciones con bancos corresponsales o instituciones multilaterales, ha probado ser una fuente eficaz de liquidez externa para financiar importaciones esenciales, atender compromisos de deuda y respaldar operaciones estatales críticas en momentos de escasez de divisas.

A esto se suma otra acción importante del BCB: la repatriación de divisas mantenidas como inversiones financieras por empresas públicas en el extranjero, en cumplimiento de las Resoluciones de Directorio N.º 039/2022 y N.º 006/2023. Esta política, impulsada en coordinación con el Ejecutivo, ha sido fundamental para aportar liquidez inmediata y fortalecer las RIN en momentos clave. La repatriación de activos líquidos, además, mejora la capacidad de maniobra del país sin comprometer su estabilidad financiera, y ha permitido mantener la estabilidad del tipo de cambio incluso en medio de una elevada demanda de dólares.

Más allá de los efectos inmediatos en los indicadores macroeconómicos, estas políticas han generado impactos adicionales relevantes. En particular, la compra de oro del mercado interno ha tenido un efecto positivo en el sector minero, incentivando la formalización de pequeños y medianos productores auríferos.

Este proceso ha mejorado la trazabilidad de la producción, promovido mejores prácticas ambientales y permitido al Estado ampliar su supervisión sobre un sector históricamente informal. Sin embargo, persisten desafíos regulatorios, de comercio informal y de sostenibilidad extractiva que deberán ser abordados en el mediano plazo para consolidar estos avances.

En medio de este contexto nacional e internacional desafiante –marcado por restricciones fiscales, bloqueos legislativos, mercados financieros volátiles y presiones cambiarias–, Bolivia ha logrado revertir la tendencia decreciente de sus reservas internacionales. Entre enero y abril de 2025, las RIN aumentaron en USD 642 millones, alcanzando los USD 2.618 millones al cierre de abril, según datos oficiales del BCB. Este crecimiento representa un punto de inflexión importante en la gestión financiera del país y en su capacidad de sostener el Modelo Económico Social Comunitario Productivo, basado en la estabilidad monetaria, la certidumbre cambiaria y el fortalecimiento del boliviano como moneda nacional.

Este repunte, más allá de su magnitud, tiene un fuerte valor simbólico y estratégico. Implica la recuperación de márgenes de maniobra para la política económica y la reafirmación de una visión soberana en el manejo de los activos externos. También refleja la resiliencia institucional del Banco Central de Bolivia, que ha sabido sortear obstáculos políticos y técnicos para implementar medidas eficaces de protección patrimonial. La solidez de las reservas, aunque aún en proceso de recuperación, refuerza la credibilidad del régimen cambiario vigente, que ha sido uno de los pilares de la estabilidad económica en Bolivia desde 2008.

De cara al futuro, la consolidación de este proceso dependerá en buena medida de la recuperación sostenida de las exportaciones, especialmente del gas y los minerales, así como del éxito de nuevas estrategias de diversificación productiva orientadas a incrementar el ingreso de divisas. También será crucial mantener la coordinación entre las políticas fiscal, monetaria y comercial, así como avanzar en reformas que fortalezcan la institucionalidad económica y financiera. Las RIN, en este sentido, no son solo un indicador numérico, sino una expresión condensada de la salud financiera del Estado, su capacidad de reacción frente a crisis externas, y su compromiso con una economía sólida, soberana y al servicio del desarrollo nacional.

Una recuperación más allá de las expectativas

En el marco del Programa Fiscal Financiero pactado a inicios de gestión, el BCB había proyectado un incremento de las RIN de aproximadamente 400 millones de dólares para el primer cuatrimestre. Sin embargo, los resultados superaron con creces esa previsión. El crecimiento de más de 640 millones de dólares es un indicador contundente de una reversión de tendencia que había sido motivo de preocupación tanto a nivel interno como en observadores internacionales.

Este logro es un síntoma de la efectividad de las políticas monetarias implementadas y de la decisión firme de proteger la estabilidad macroeconómica

del país. La acumulación de reservas, fue posible gracias a un enfoque articulado que incluyó compras estratégicas de oro, uso racional y eficiente de los activos externos, y una batería de medidas financieras orientadas a reforzar la liquidez.

La política del oro como eje de fortalecimiento

Uno de los pilares fundamentales del crecimiento de las RIN ha sido la implementación efectiva de la Ley N.º 1503, vigente desde mayo de 2023. Esta norma permitió al BCB ampliar su participación en el mercado interno de oro, adquiriendo este recurso estratégico para fortalecer las reservas internacionales.

Solo en el primer cuatrimestre de 2025, el BCB compró 4,94 toneladas de oro fino por un valor equivalente a 527 millones de dólares. En total, desde la promulgación de la ley hasta abril de 2025, se han adquirido 23,57 toneladas. El uso del oro como instrumento de respaldo monetario no solo ha permitido consolidar reservas físicas sino también generar liquidez a través de operaciones financieras con estándares internacionales, como la refinación con calidad de Barras de Buena Entrega de Londres.

Actualmente, el 83% del oro adquirido está depositado en el exterior, el 13% en tránsito y el 4% en bóvedas del BCB. Esta diversificación en la localización y refinación del oro ha sido clave para garantizar su disponibilidad y liquidez inmediata en momentos estratégicos.

Operaciones financieras y diversificación de instrumentos

La política de reservas del BCB no se limitó a la adquisición de oro. La gestión se complementó con otras operaciones financieras que generaron ingresos adicionales. Entre ellas destacan:

- *Operaciones financieras con oro* por USD 262 millones.
- *Gestión de activos externos* que generaron USD 102 millones.
- *Emisión de bonos BCB en dólares* y otros instrumentos por USD 24 millones.

Estos mecanismos permitieron al BCB generar un flujo adicional de USD 915 millones, lo que refleja una capacidad operativa fortalecida en un contexto donde muchos países emergentes han visto disminuidas sus reservas por presiones cambiarias, salida de capitales y mayores costos de importación.

Un uso eficiente en tiempos de escasez

El destino de las reservas acumuladas ha sido también un factor de análisis clave. A diferencia de otros momentos históricos donde las RIN podían engrosarse

sin un uso claro, en 2025 su utilización ha seguido criterios de alta prioridad económica y social.

Del total de reservas administradas, se destacan los siguientes destinos:

- *Pago del servicio de la deuda externa pública* por un total de USD 585 millones, lo que representa el 38% del total programado para el año.
- *Importación de combustibles* por USD 603 millones, fundamentales para sostener la matriz energética nacional, los subsidios a hidrocarburos y la cadena productiva.
- *Dotación de divisas al sistema financiero y a operadores económicos* por USD 256 millones.

Esta asignación de recursos evidencia una estrategia de sostenimiento macroeconómico en tiempos de presión externa, que privilegia la estabilidad de precios internos, la continuidad del aparato productivo y el cumplimiento de los compromisos financieros del Estado.

Factores adversos internos y externos

Cabe señalar que este desempeño no ha estado exento de obstáculos. A nivel externo, Bolivia continúa enfrentando un escenario internacional difícil: el encarecimiento de combustibles, el descenso en la demanda global de materias primas, el aumento del costo financiero de la deuda y la persistente volatilidad cambiaria han presionado negativamente la balanza de pagos.

Internamente, la situación tampoco ha sido sencilla. La falta de aprobación legislativa de créditos por más de USD 1.800 millones ha restringido el ingreso de divisas y limitado la ejecución de proyectos de inversión pública. A esto se suman los efectos climáticos adversos, especialmente en el sector agropecuario, y la continua caída en la producción y exportación de hidrocarburos.

Pese a este conjunto de factores negativos, el BCB ha conseguido revertir la tendencia descendente de las reservas mediante una gestión activa y responsable de los recursos disponibles.

Estabilidad y perspectivas: un equilibrio frágil pero firme

El crecimiento de las reservas internacionales en Bolivia durante el primer trimestre de 2025 no es solo un dato técnico; es, ante todo, un mensaje de confianza en la institucionalidad económica del país. En un entorno político marcado por tensiones legislativas, discursos polarizados y desafíos estructurales, el comportamiento de las RIN se ha convertido en uno de los pocos elementos de certidumbre que aún sostienen las expectativas de estabilidad.

La evolución de este indicador también permite avizorar un mayor margen de maniobra para la política económica durante el resto del año. Un nivel adecuado de reservas asegura respaldo para la política cambiaria, estabilidad para el tipo de cambio oficial, fluidez en las operaciones comerciales y capacidad de respuesta ante *shocks* externos.

No obstante, el fortalecimiento de las reservas debe ir acompañado de políticas integrales que aseguren la sostenibilidad de esta tendencia. Resulta imperioso mejorar la productividad interna, diversificar las exportaciones, acelerar los procesos de industrialización con sustitución de importaciones y garantizar mecanismos institucionales para la aprobación y ejecución eficiente de los créditos internacionales que Bolivia necesita.

Un punto de inflexión en la macroeconomía boliviana

El incremento de 642 millones de dólares en las Reservas Internacionales Netas durante el primer cuatrimestre de 2025 constituye un punto de inflexión en la macroeconomía boliviana. En medio de condiciones difíciles, la gestión del Banco Central ha logrado no solo proteger este activo estratégico, sino fortalecerlo con políticas monetarias activas, decisiones institucionales valientes y un uso racional de los recursos.

Este desempeño refuerza la posición internacional del país, consolida la confianza en su política cambiaria y reafirma el rol del BCB como garante de la estabilidad económica. Aunque los desafíos no han desaparecido, el rumbo parece estar mejor orientado. Con decisiones acertadas y consensos institucionales, Bolivia puede convertir este buen comienzo de año en una base sólida para una recuperación económica integral y sostenida.

V. Transformación digital e inclusión financiera: el nuevo rostro de la política monetaria boliviana

En el marco de su mandato constitucional, el Banco Central de Bolivia (BCB) ha dado pasos decisivos hacia la modernización del sistema de pagos nacional, convirtiéndose en un agente clave en la transformación digital de la economía. Gracias a las políticas orientadas a la interoperabilidad, la inclusión financiera y la seguridad digital, Bolivia ha registrado cifras históricas en los primeros cinco meses de 2025: 605 millones de operaciones electrónicas, un incremento del 89% respecto al mismo período de 2024. Más de la mitad de estas operaciones correspondieron a transferencias electrónicas –principalmente a través del sistema de Órdenes Electrónicas de Transferencia de Fondos (OETF)– y, dentro de ellas, los pagos mediante código QR representaron un 85% del total, consolidándose como el canal preferido por la ciudadanía.

Expansión territorial y acceso universal al sistema financiero

Este crecimiento vertiginoso no es casual: responde a una hoja de ruta estratégica implementada por el BCB, en coordinación con otras entidades del Estado, que prioriza la digitalización como vía para democratizar el acceso al sistema financiero. A mayo de 2025, el promedio de transacciones electrónicas per cápita se situó en 77 operaciones, frente a las 41 del año anterior, lo que representa un crecimiento del 87%. Este avance permite proyectar que, para finales del año, se alcanzarán cerca de 200 transacciones por persona, superando con holgura los 141 pagos registrados en 2024. Este fenómeno no solo evidencia una evolución tecnológica, sino una profunda transformación cultural en la relación entre la ciudadanía y el dinero.

Un elemento destacado en esta transformación ha sido la apertura del sistema nacional de pagos a nuevas soluciones digitales internacionales, como el ingreso del esquema PIX de Brasil, una de las plataformas de pagos más exitosas de América Latina. Su incorporación al ecosistema boliviano, junto con el despliegue de carteras digitales (*e-wallets*) y la futura habilitación de pagos con *stablecoins* (como USDT) a través de medios autorizados, se enmarca en un entorno regulatorio cada vez más robusto. En este sentido, la Resolución de Directorio N.º 111/2024 marcó un hito al reforzar los estándares de interoperabilidad, seguridad y acceso para todos los actores del ecosistema financiero, consolidando a Bolivia como un referente regional.

Interoperabilidad y pagos digitales: hacia una nueva arquitectura financiera

Este marco normativo ha permitido la integración de entidades no bancarias al sistema de pagos digital, promoviendo la bancarización en zonas periurbanas y rurales, y generando una ampliación de la cobertura geográfica sin precedentes. A marzo de 2025, los Puntos de Atención Financiera (PAF) sumaron 11.077, alcanzando al 94,7% de los municipios del país. Esta red ha sido fundamental para democratizar el acceso al sistema financiero y garantizar que la inclusión digital no sea una exclusividad urbana, sino una política transversal con impactos tangibles en la vida cotidiana.

El proceso de digitalización no solo es masivo en número, sino también profundo en impacto. En el primer trimestre de 2025 se realizaron 170,4 millones de transferencias interbancarias por un monto total de USD 25.426 millones, cifras que evidencian un incremento del 129,1% en cantidad de operaciones y del 44,8% en montos, respecto al mismo periodo del año anterior. De estas transacciones, el QR Simple concentró el 91% del total de operaciones (155,9 millones) por un valor de USD 8.945 millones. Además, el 52% de los pagos con QR fueron por montos inferiores a Bs 50, lo que demuestra su creciente utilidad para pequeñas compras y servicios, fortaleciendo su rol como motor de inclusión.

Estabilidad monetaria como plataforma para la innovación

Detrás de estos logros se encuentra una política monetaria coherente, moderna y orientada al desarrollo inclusivo. La estabilidad del tipo de cambio, la confianza en la moneda nacional, la regulación del crédito productivo y el uso estratégico de las tasas de interés son elementos clave que han permitido generar un entorno propicio para la digitalización y la expansión del sistema financiero. A esto se suma un enfoque articulado del BCB con el resto del aparato económico, que prioriza la transformación estructural sin descuidar la estabilidad macroeconómica.

Inclusión financiera: logros y desafíos en el acceso al crédito

En términos de inclusión financiera, el sistema bancario boliviano alcanzó a marzo de 2025 la cifra récord de 15,1 millones de cuentas bancarias, con un crecimiento interanual del 9,2%. Este aumento se traduce en una mayor vinculación de la población con el sistema financiero formal. Sin embargo, todavía existen desafíos en el acceso al crédito, como lo muestra el crecimiento más moderado del número de prestatarios (1,57 millones, con una variación de apenas 1,4%). Esto sugiere la necesidad de fortalecer mecanismos que faciliten el acceso a financiamiento productivo, sobre todo para micro y pequeñas empresas en zonas rurales.

Perspectivas de largo plazo: consolidación, innovación y sostenibilidad

La industrialización, como núcleo del nuevo modelo de desarrollo boliviano, requiere un ecosistema financiero eficiente, moderno y con visión de futuro. Para que esta transición sea sostenible, el sistema monetario debe ofrecer un entorno macroeconómico predecible, con estabilidad de precios, tipo de cambio competitivo, acceso al crédito a tasas razonables y un sistema tributario que favorezca la reinversión. En este contexto, el impulso a la digitalización de pagos, la futura implementación de una moneda digital del banco central (CBDC) y la interoperabilidad de plataformas son claves para dinamizar la economía y generar confianza en los agentes económicos.

Bolivia como referente regional: el rol del BCB en la nueva economía

El papel del BCB ha sido fundamental en garantizar que este proceso no se convierta en un fenómeno aislado o exclusivo, sino en un movimiento estructural que beneficie a toda la población. El enfoque en la regulación, la inversión en infraestructura digital y el incentivo a la innovación tecnológica son herramientas que no solo promueven la inclusión financiera, sino que también permiten

que Bolivia se alinee con las mejores prácticas regionales e internacionales. La experiencia boliviana ha sido reconocida por instancias especializadas, tanto por haber sido uno de los primeros países de América Latina en implementar la interoperabilidad entre entidades financieras en 2022, como por la consolidación de los pagos inmediatos con QR en tiempo real.

Política monetaria e innovación al servicio del desarrollo

El desafío ahora es consolidar estos logros en un entorno de creciente exigencia tecnológica y económica. En el horizonte se perfilan nuevas metas: la integración plena de *stablecoins* en el sistema financiero, la adopción de la CBDC, el fortalecimiento de la educación financiera digital y la expansión de servicios de crédito inteligentes a través de plataformas digitales. Para ello, será clave mantener la articulación entre las políticas monetarias, fiscales y tecnológicas, con una visión clara de sostenibilidad, equidad e innovación.

En conclusión, la política monetaria ha sido la columna vertebral del proceso de transformación digital y expansión financiera que vive Bolivia. La estabilidad macroeconómica, combinada con decisiones audaces en materia tecnológica, ha permitido construir un sistema financiero más inclusivo, moderno y eficiente. El reto de cara al futuro es consolidar estos avances, afinar los instrumentos de política monetaria y garantizar que la innovación continúe al servicio del desarrollo con equidad. Bolivia se perfila como un país que no solo sigue las tendencias internacionales, sino que comienza a marcarlas, apostando por una economía digital inclusiva, sostenible y profundamente humana.

VI. Dos caminos para un país: escenarios económicos poselectorales en Bolivia

A medida que Bolivia se aproxima a un nuevo ciclo político con las elecciones de agosto, el debate económico cobra una relevancia ineludible. El país se encuentra frente a una bifurcación que propone dos rutas de desarrollo con profundas implicaciones para el modelo de Estado, la política económica y el rol del capital extranjero. Si bien ambas alternativas responden a concepciones ideológicas distintas, coinciden en un objetivo estratégico: atraer inversión extranjera y repositionar al país en los mercados internacionales, especialmente mediante la explotación eficiente de sus recursos naturales estratégicos.

El primer escenario plantea una apertura hacia organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, con un modelo orientado a la liberalización económica, la privatización y el ajuste estructural. Esta ruta implicaría una redefinición del rol del Estado en la economía, apostando por la flexibilización del mercado y una mayor dependencia de políticas externas. Aunque

promueve un flujo más expedito de capital extranjero, también conlleva riesgos conocidos: pérdida de soberanía económica, vulnerabilidad ante los ciclos globales y aumento de las desigualdades internas.

La segunda alternativa propone un fortalecimiento del modelo económico actual, con ajustes orientados a reactivar los procesos productivos vinculados a materias primas estratégicas, generando divisas que permitan incrementar las Reservas Internacionales Netas. Esta estrategia busca dar mayor independencia operativa al Banco Central de Bolivia, permitiéndole aplicar políticas monetarias soberanas para enfrentar la presión del dólar paralelo y garantizar estabilidad económica. En este enfoque, la inversión extranjera cumple un papel complementario, subordinado a un proyecto nacional de desarrollo productivo con justicia social y control estratégico de los recursos.

Escenario de giro liberal: apertura al FMI y reestructuración estatal

El primer escenario poselectoral contempla una apertura decidida hacia las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), lo cual marcaría un giro estructural en la política económica boliviana. Esta orientación implicaría retomar recetas clásicas de liberalización económica, ajuste fiscal y desregulación, similares a las que Bolivia aplicó en las décadas de 1980 y 1990, aunque adaptadas a un contexto regional distinto y con nuevos actores globales. En este marco, el Estado reduciría su participación directa en la economía, avanzando hacia la privatización de empresas públicas, flexibilización del mercado laboral y eliminación de ciertos mecanismos de protección social y subsidios.

El objetivo explícito de esta estrategia sería restaurar la confianza de los mercados internacionales, atraer inversión extranjera directa, corregir los desequilibrios fiscales y reducir el déficit público. Bajo esta lógica, se priorizaría la estabilidad macroeconómica como condición previa para el crecimiento, aún a costa de impactos sociales de corto plazo. La liberalización del tipo de cambio, el retiro gradual del control estatal sobre sectores estratégicos y el fin de las tasas de interés reguladas buscarían generar señales de confianza para los actores financieros internacionales y multilaterales. Asimismo, el retorno a la ortodoxia fiscal implicaría un recorte sustancial del gasto público y de los programas de inversión estatal.

No obstante, este enfoque conlleva costos sociales relevantes que han sido ampliamente documentados en experiencias pasadas. Entre los efectos adversos más previsibles se encuentra el aumento de las desigualdades sociales, la reducción del poder adquisitivo, el encarecimiento del crédito –especialmente para vivienda social y sectores productivos– y la disminución de la capacidad redistributiva del Estado. La liberalización de tasas de interés y la eliminación de fondos de excedentes de la banca para apoyo crediticio podrían impactar directamente en la población de menores ingresos. En este sentido, las primeras fases del ajuste suelen

acompañarse de incrementos en la pobreza, informalidad laboral y desempleo, lo que exigiría mecanismos de mitigación que rara vez han sido eficaces en el pasado.

Para que una reestructuración de esta naturaleza sea viable, se requeriría un amplio consenso político, reformas legales profundas y un nuevo contrato social que redefina el rol del Estado. Sin embargo, lograr ese consenso no es tarea sencilla, especialmente en un país donde la memoria colectiva guarda aún con escepticismo los impactos del neoliberalismo de fin de siglo pasado. La presión social, la resistencia de sectores laborales y populares, y el riesgo de conflictividad podrían tensar el proceso. Aunque los defensores de este enfoque argumentan que los beneficios se verán en el largo plazo, los antecedentes históricos muestran que, sin políticas complementarias robustas de protección y empleo, los primeros cinco años de implementación suelen profundizar la exclusión social, erosionar la cohesión institucional y debilitar la soberanía económica nacional frente a los organismos multilaterales.

Escenario de continuidad con ajustes: fortalecimiento del modelo soberano-productivo

En el marco de una estrategia que profundiza el modelo económico vigente con ajustes inteligentes, el Estado boliviano podría avanzar hacia la modificación de contratos en sectores clave como la minería, la agroindustria y los hidrocarburos. Esta reformulación no implicaría una liberalización desregulada, sino una adecuación normativa que permita captar inversiones bajo términos que respeten la soberanía nacional, generen empleo y aporten divisas frescas al país.

El nuevo esquema contractual estaría orientado a dinamizar la exploración y explotación de recursos naturales estratégicos, otorgando mayores garantías jurídicas y operativas a los inversores, sin renunciar al control estatal sobre los recursos. En particular, se buscaría promover la inversión en proyectos de alta rentabilidad económica y bajo impacto ambiental, enmarcados en una planificación estatal que priorice el interés nacional.

Simultáneamente, esta estrategia incorporaría mecanismos de financiamiento externo –créditos, alianzas público-privadas e inversión extranjera directa– que no estén condicionados a cambios en el modelo económico, como ocurre frecuentemente con organismos multilaterales. Se trataría de impulsar acuerdos basados en la complementariedad y el respeto mutuo, que fortalezcan la capacidad productiva sin imposiciones sobre política fiscal, cambiaria o social.

Este modelo renovado pone el énfasis en la generación sostenible de divisas como mecanismo para fortalecer las Reservas Internacionales Netas (RIN) y reducir la presión sobre el tipo de cambio. Con una estructura exportadora más sólida, Bolivia podría sostener su estabilidad macroeconómica sin recurrir a medidas de ajuste que históricamente han tenido efectos regresivos sobre la población.

En este marco, se promueve una nueva articulación entre el sector público y privado, con incentivos para inversiones en tecnologías limpias, alimentos, energías renovables y transición energética. Sectores como el litio, el hidrógeno verde y la agroindustria exportadora serán motores clave para diversificar la economía y aumentar el valor agregado de las exportaciones bolivianas.

El resultado esperado es una economía más resiliente y menos dependiente de la importación de bienes esenciales. Este modelo permitiría generar excedentes económicos con inclusión social, protegiendo el rol del Estado como articulador del desarrollo, sin ceder soberanía ni someterse a condicionamientos externos que comprometan el rumbo estructural del país.

VII. El rol del Banco Central en la arquitectura del nuevo pacto económico

En esta encrucijada histórica, el Banco Central de Bolivia (BCB) desempeña un papel estratégico en la construcción de un nuevo horizonte económico que combine soberanía, estabilidad y desarrollo inclusivo. Más allá de su rol tradicional de custodio de la estabilidad monetaria, el BCB se ha convertido en un actor clave para garantizar condiciones macroeconómicas que permitan atraer inversión extranjera sin ceder el control de las decisiones estructurales del país.

La captación de capital foráneo para proyectos estratégicos –como el litio, los hidrocarburos o la transición energética– exige credibilidad institucional y previsibilidad económica. En ese sentido, el BCB cumple una función esencial al preservar la estabilidad del tipo de cambio, contener la inflación y mantener niveles adecuados de Reservas Internacionales Netas (RIN), lo que proyecta confianza tanto para los inversionistas como para los actores productivos nacionales. Esta solidez monetaria y financiera constituye el ancla para cualquier estrategia de explotación racional de recursos naturales y para el financiamiento sostenible de infraestructura e innovación.

Por otra parte, la autonomía del BCB frente a presiones externas y su compromiso con el mandato constitucional de estabilidad y desarrollo con equidad, refuerzan el principio de soberanía económica. La política monetaria y cambiaria debe seguir alineada con los objetivos nacionales, evitando condicionamientos de organismos multilaterales que puedan comprometer la planificación estratégica del país. En este marco, el fortalecimiento del sistema financiero interno, la inclusión bancaria y la interoperabilidad digital también son pilares sobre los que se construye un nuevo pacto económico más democrático y territorialmente equilibrado.

En última instancia, el BCB se posiciona como el garante técnico del equilibrio entre disciplina fiscal, crecimiento sostenible y justicia social. Cualquier modelo que se adopte tras las elecciones requerirá de una entidad emisora fuerte,

transparente y comprometida con el interés colectivo. El desafío no es solo atraer capitales, sino hacerlo en condiciones que preserven la soberanía, promuevan encadenamientos productivos y multipliquen los beneficios para las grandes mayorías. En el año del Bicentenario, el rol del BCB es también simbólico: traducir la memoria económica del país en políticas que proyecten un futuro más estable, más justo y más soberano.

EXPERTO INTERNACIONAL

Reflexiones acerca del contexto
internacional y sus implicaciones
para el crecimiento de largo plazo de
América Latina y el Caribe en base a una
macroeconomía para el desarrollo

Esteban Pérez Caldentey

Resumen

Este trabajo esboza un marco analítico para examinar la interrelación entre tres sectores institucionales: el gobierno, el sector corporativo no financiero y el sector externo. El razonamiento se basa en el enfoque de balances financieros. En todo este análisis se supone que las relaciones lógicas tienen primacía sobre las conductuales lo que hace redundante el uso de fundamentos microeconómicos. El sector externo incluye las remesas y el efecto de términos de intercambio, lo que permite no solo introducir la estructura productiva/exportadora sino también, incorporar el ingreso nacional bruto real disponible para medir el desempeño económico complementando el uso del producto interno bruto. Esto también permite enfatizar que en una economía abierta el ingreso no es igual al producto. También da paso a clasificar a los países en agrupaciones según su estructura productiva, pudiendo capturar la heterogeneidad que caracteriza a los países de América Latina poniendo de relieve las limitantes de utilizar agregados regionales para analizar la evolución económica de la región.

Abstract

This paper outlines an analytical framework to examine the interrelationship between three institutional sectors: the government, the non-financial corporate sector, and the external sector. The reasoning is based on the financial balances approach. Throughout the analysis, logical relationships are assumed to take precedence over behavioral ones, making the use of microeconomic foundations

redundant. The external sector includes remittances and the terms of trade effect, allowing not only for the incorporation of the productive/export structure but also the inclusion of real gross national disposable income to assess economic performance, complementing the use of gross domestic product. This also highlights that, in an open economy, income is not equal to output. Moreover, it enables the classification of countries into groups according to their productive structures, thereby capturing the heterogeneity that characterizes Latin American countries and underscoring the limitations of using regional aggregates to analyze the region's economic evolution.

Palabras clave: América Latina, Balances financieros, Crecimiento, Estructura productiva, Ingreso nacional bruto real disponible, Producto interno bruto.

Introducción

Este texto plantea una reflexión sobre el contexto internacional y sus implicaciones para el crecimiento de largo plazo para América Latina y el Caribe adoptando la perspectiva de una macroeconomía para el desarrollo.

Una característica central de la macroeconomía para el desarrollo es la importancia de la composición, no solo del nivel de los agregados macroeconómicos. La macroeconomía para el desarrollo relaciona los agregados macroeconómicos con la estructura productiva, los principales sectores institucionales, y la distribución del ingreso. Durante el proceso de desarrollo económico, el sistema productivo cambia su estructura y la lógica de interacción recíproca entre los sectores institucionales, sectores económicos, clases sociales.¹

El argumento presentado se fundamenta sobre dos tradiciones de la teoría económica, la de la modelización de flujos de existencias desarrollada por Wynne Godley (véase, Godley y Cripps 1983; Godley y Lavoie, 2007) y el enfoque de crecimiento restringido por la balanza de pagos desarrollado principalmente por Thirlwall y McCombie (Thirlwall, 1979; Thirlwall y McCombie, 1994). Ambos enfoques plantean que el contexto y condiciones externas determinan en buena parte el desempeño económico.

El análisis de Thirlwall parte de una posición de crecimiento de largo plazo con desempleo involuntario. La posición de largo plazo se caracteriza por el equilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos. La tasa de crecimiento de una economía viene determinada por la tasa de crecimiento de las exportaciones dividida por la elasticidad ingreso de las exportaciones. Esta relación delimita el espacio de una economía para expandir la demanda agregada.

El análisis de Godley y Cripps (1983) incluye de manera explícita para la economía abierta variables de política interna, a saber, el gasto de gobierno y

1 Taylor y Arida (1988) y Ros (2001).

la acumulación, inventarios como reflejo de la inversión, y la acumulación neta de activos por parte del sector privado. En un equilibrio de largo plazo, la acumulación neta de activos por parte del sector privado tiene que ser igual a cero. El equilibrio de largo plazo, implica al igual que en el caso de Thirlwall que el balance en cuenta corriente y el balance de gobierno son iguales a cero. También en este análisis el sector externo es el principal determinante de la capacidad de gasto de expandir la demanda agregada.

Sobre las bases conceptuales de estas dos tradiciones este trabajo esboza un marco analítico para examinar la interrelación entre tres sectores institucionales, el gobierno, el sector corporativo no financiero y el sector externo. El sector externo incluye las remesas y el efecto de términos de intercambio lo que permite no solo introducir la estructura productiva/exportadora sino también incorporar el ingreso nacional bruto real disponible para medir el desempeño económico complementando el uso del producto interno bruto.

Esto también permite enfatizar que en una economía abierta el ingreso no es igual al producto. También da paso a clasificar a los países en agrupaciones según su estructura productiva pudiendo capturar la heterogeneidad que caracteriza a los países de América Latina poniendo de relieve las limitantes de utilizar agregados regionales para analizar la evolución económica de la región.

Las agrupaciones según tipos de estructura productiva/exportadora son: los países exportadores de hidrocarburos (Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela), los países exportadores de productos agroindustriales (Argentina, Paraguay y Uruguay) y los países exportadores de metales (Chile y Perú). También se identifica a los países financieramente más integrados al mercado de capitales global (Chile, Colombia, Perú y México); y se considera las agrupaciones de países por subregión (América del Sur e Istmo Centroamericano).

Aparte de establecer un nexo entre sector externo, estructura productiva y desempeño económico, este marco también establece una relación entre demanda agregada e ingreso, y por extensión entre estructura productiva, demanda agregada y distribución funcional del ingreso. Tanto en cuanto exista una causalidad desde distribución funcional del ingreso a distribución personal del ingreso, la estructura productiva influye directamente en ésta última.

En todo este análisis se supone que las relaciones lógicas tienen primacía sobre las conductuales. Los primeros proporcionan el marco para el funcionamiento de las relaciones de comportamiento, lo que hace redundante su especificación en términos de fundamentos microeconómicos. Debido a que el marco presentado es una primera aproximación para estudiar el desempeño económico de la región, el sistema financiero no se modela explícitamente. La coherencia entre los planes y expectativas de los diferentes agentes/sectores y los resultados se concilian a través del sistema financiero que se adapta endógenamente a la demanda de liquidez.²

2 Véase Godley, 2012. En el paradigma dominante, la reconciliación de los planes de consumo/producción de los agentes se produce en equilibrio a través de la suposición de planes

Este trabajo se divide en ocho secciones. La segunda sección presenta un marco conceptual que analiza las relaciones entre la macroeconomía, la estructura productiva y la distribución del ingreso. El análisis se desarrolla a partir de la descomposición de la demanda agregada en el sector corporativo no financiero, el sector gobierno y el sector externo. A partir de la especificación del sector externo se introduce la estructura productiva en el análisis y la distinción entre el producto y el ingreso nacional bruto real disponible.

La tercera sección utiliza las mediciones de cuentas nacionales para analizar las implicaciones que surgen al distinguir entre el producto de una economía, y más particularmente el producto interno bruto, y el ingreso nacional real bruto disponible. Esto se ejemplifica con casos seleccionados de América del Sur y con los países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana.

La cuarta sección resalta algunos hechos estilizados del crecimiento económico de la región para el periodo 1951-2024 y argumenta la necesidad de complementar el análisis agregado con una mirada más granular centrada en subregiones y en agrupaciones por estructuras productivas.

Las secciones cinco, seis y siete aplican el marco conceptual de la primera sección para analizar los factores de impulso al crecimiento económico en América Latina. El análisis se enfoca en el sector externo, el sector gobierno y el sector corporativo no financiero. Se muestra que los determinantes del crecimiento dependen en buena parte de la estructura productiva. La última sección presenta las reflexiones finales.

I. Un marco para analizar las relaciones entre la macroeconomía, la estructura productiva y la distribución del ingreso

El marco de análisis comienza con la estructura de la demanda agregada a través del enfoque de balances financieros de los tres principales sectores de una economía: el gobierno central (BF_g), el sector corporativo no financiero (BF_{pr}) y el sector externo (BF_{ex}). Los balances se derivan formalmente de las identidades de cuentas nacionales, de manera tal que el nivel de ingreso nacional (Y), que es la suma del ingreso del gobierno central y del sector corporativo no financiero (Y_g, Y_{pr}), es igual al gasto del sector corporativo no financiero (P_{pr}) y del gobierno central (G) y el balance externo (B), es decir:

$$(1) Y \equiv Y_{pr} + Y_g \equiv P_{pr} + G + B$$

económicos *ex ante* que son mutuamente compatibles. Las transacciones económicas entre los agentes económicos no se producen en desequilibrio. Obviamente, el sistema financiero responde a la demanda de préstamos, siempre y cuando estos tengan un colateral.

Expresando (1) en términos reales se puede incluir en el balance externo (B) los términos de intercambio. Formalmente, $B = TR + (X' * \frac{P_X}{P} + M' * \frac{P_M}{P})$, siendo TR = transferencias unilaterales; X', M' = exportaciones e importaciones de bienes y servicios netos de transferencias y pagos (ingresos) al (del) exterior; P = nivel de precios; P_X, P_M = precio de las exportaciones e importaciones. La expresión $X' * \frac{P_X}{P} + M' * \frac{P_M}{P}$ es el efecto de los términos de intercambio.

La inclusión de las transferencias unilaterales corrientes y el efecto de los términos de intercambio permite distinguir entre el producto interno bruto y el ingreso, y entender que, para una economía abierta, ambas magnitudes no son iguales y pueden diferir. El análisis de una economía abierta requiere complementar el uso del producto interno bruto con el del ingreso nacional bruto real disponible. Este tema se analiza en detalle en la sección subsiguiente.

Al incluir los términos de intercambio y las transferencias unilaterales el balance externo refleja la estructura productiva. Esta también puede incluirse postulando que las exportaciones dependen de la elasticidad ingreso de las exportaciones y esta, a su vez, es función de la estructura productiva.

Restando de manera secuencial los niveles de ingreso del sector corporativo no financiero y público de ambos lados de la identidad (1) se obtiene que:

$$(6) Y_{pr} + Y_g - Y_g = P_{pr} + G - Y_g + B$$

$$(7) Y_{pr} - P_{pr} = P_{pr} - P_{pr} + G - Y_g + B$$

$$(8) Y_{pr} - P_{pr} = G - Y_g + B \Leftrightarrow BF_{pr} = BF_g + BF_{ex}$$

De acuerdo con (8), la diferencia entre el ingreso y gasto del sector corporativo no financiero ($Y_{pr} - P_{pr}$) o el balance financiero de este sector (BF_{pr}) es igual a la suma del balance fiscal del gobierno central ($G - Y_g$) o el balance financiero del sector público (BF_g) y al balance externo (B) o balance financiero externo (BF_{ex}).

La especificación de los balances sectoriales puede complementarse con ecuaciones que relacionan estos flujos con acervos, y más precisamente con la acumulación de activos y pasivos. Es decir:

$$(9) BF_{pr} = \Delta D_{pr} + e\Delta D_{pr}^* + \Delta AF$$

$$(10) BF_g = \Delta D_g + e\Delta D_g^*$$

$$(11) BF_{ex} = e(\Delta D_{pr}^* + \Delta D_g^*) + e\Delta RI$$

Dónde,

Δ = cambio discreto en el tiempo, p.e. $\Delta X_t = X_t - X_{t-1}$, dónde X_t se refiere a la variable acervo X en el periodo t . D_{pr}, D_{pr}^* = acervo de deuda en moneda local y moneda extranjera del sector corporativo no financiero; D_g, D_g^* = acervo de deuda en moneda local y moneda extranjera del gobierno; e = tipo de cambio nominal; AF = activos financieros; RI = reservas internacionales.

Según la ecuación (9) un balance deficitario ($BF_{pr} < 0$) (superavitario, ($BF_{pr} > 0$)) del sector corporativo no financiero corresponde a un aumento (disminución) de la deuda interna y/o externa ($\Delta D_{pr}, \Delta D_{pr}^*$) y/o a una disminución (aumento) de activos financieros. De manera similar, en la ecuación (10) un deficitario ($BF_g < 0$) (superavitario, ($BF_g > 0$)) del sector público corresponde a un aumento (disminución) de la deuda interna y/o externa ($\Delta D_{pr}, \Delta D_g^*$). En el caso del sector externo, el incremento de la deuda externa del sector corporativo no financiero y/o público ($\Delta D_{pr}^* + \Delta D_g^*$) es lo que permite financiar el balance (BF_{ex}) de este sector y la acumulación de reservas internacionales (ΔRI).³

Finalmente, el ingreso nacional se puede descomponer entre la masa salarial y los beneficios (distribución funcional del ingreso). Esto permite completar este esquema analítico relacionando la estructura productiva, el gasto y su composición, la deuda y la distribución funcional del ingreso. Formalmente,

$$(12) \quad WN + B = Y = P_{pr} + G + B \Leftrightarrow$$

$$(13) \quad WN + B = Y = Ppr + G + TR + (X' * \frac{P_X}{P} + M' * \frac{P_M}{P})$$

De acuerdo con (13) una determinada composición por el lado del gasto corresponde a una estructura productiva dada y esta a su vez tiene una correspondencia en la distribución funcional del ingreso. Así, el gasto (incluyendo la inversión), la estructura productiva y la distribución del ingreso forman parte de un todo, que no es susceptible de ser considerado a partir de categorías separadas y/o aisladas.

Un paso más allá consiste en detallar la relación causal entre la distribución funcional del ingreso y la distribución personal del ingreso. Si la distribución funcional del ingreso determina la distribución personal del ingreso, las políticas productivas pueden ser un determinante central de la igualdad y desigualdad de una economía⁴.

3 Véase Taylor (1998).

4 Atkinson y Bourguignon (2000) y Atkinson (2009) (Véase también Bengtsson y Waldenström, 2015) demuestran que para un determinado umbral de la participación de los beneficios en el PIB, la distribución funcional del ingreso determina la distribución personal del ingreso.

II. El producto interno bruto, el ingreso nacional real bruto disponible y la estructura productiva

El análisis anterior distingue conceptualmente entre el volumen del producto que viene dado por P_{pr} y G de los componentes asociados con el contexto internacional que dan lugar al ingreso nacional real e incluyen a TR y $(X' * \frac{P_X}{P} + M' * \frac{P_M}{P})$. Una manera de plasmar esta distinción en la práctica con el uso de cuentas nacionales consiste en modificar ligeramente la ecuación (13),

$$(14) \quad RGDNI_t = PIB_t + NPRW_t + TR_t + ETI_t$$

Dónde,

$RGDNI_t$ = ingreso nacional real bruto disponible.

PIB_t = producto interno bruto.

$NPRW_t$ = pago neto de factores al resto del mundo.

TR_t = transferencias corrientes unilaterales.

ETI_t = efecto de términos de intercambio.

La ecuación (14) establece una clara distinción entre producto (PIB_t) e ingreso ($RGDNI_t$). Esta diferenciación, que no siempre se reconoce, es clave para una economía abierta. Implica que el ingreso nacional real bruto disponible ($RGDNI_t$) puede diferir del producto interno bruto (PIB_t) dependiendo de la inserción internacional y estructura productiva de las economías. En América Latina se pueden distinguir dos claros patrones de especialización productiva y exportadora. Además, los patrones de especialización productiva y exportadora determinan en buena parte el tipo de régimen cambiario.

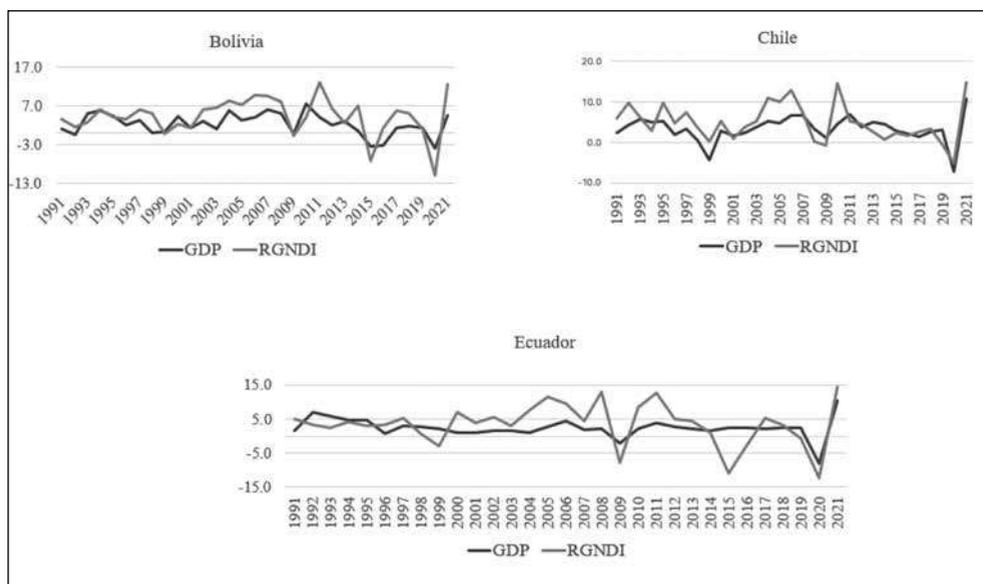
Por una parte, algunas de las economías más pequeñas exportan el factor trabajo a cambio de un flujo de transferencias unilaterales (i.e. remesas). Estas incluyen esencialmente las economías de América Central. Para algunas de estas economías (i.e. Honduras) los flujos de remesas representan cerca de 30% del producto interno bruto (PIB_t). Los flujos de remesas juegan un papel estabilizador central en la economía. Las remesas son una fuente de consumo (más precisamente de consumo autónomo) y por ende una fuente de expansión autónoma de la demanda agregada.

A la vez, las remesas fortalecen las hojas de balance de la banca comercial y contribuyen a mantener la estabilidad del tipo de cambio. Por normativa el banco central recibe una parte del flujo de remesas lo que permite al Banco Central acumular reservas internacionales y mantener la estabilidad del tipo de cambio nominal. Las economías receptoras de remesas mantienen tipos de cambios administrados. El impulso a la demanda agregada, y por ende a las importaciones de

bienes y servicios, y a la presión sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos derivadas de un aumento en el consumo como consecuencia de las remesas, se ve compensado por la mayor capacidad de controlar las variaciones del tipo de cambio nominal.

Por otra parte, se encuentran las economías que producen y exportan materias primas y productos basados en recursos naturales. Estas economías se sitúan en América del Sur. En las agrupaciones que se adoptan en este trabajo se incluyen los países exportadores de hidrocarburos, productos agroindustriales y metales. Los cambios en los precios de estos productos impactan en el producto interno bruto (PIB_t) a través de distintos canales de transmisión que afectan las exportaciones e importaciones (X, M), la formación bruta de capital fijo (I) y la recaudación impositiva (T). El impacto en el ingreso nacional real bruto disponible ($RGDNI_t$) se produce a través del efecto de los términos de intercambio.

Gráfico 1. Producto interno bruto e ingreso nacional real bruto disponible para los casos de Bolivia, Chile y Ecuador 1991-2021 (tasas de crecimiento en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de fuentes oficiales.

Las diferencias entre ingreso nacional real bruto disponible ($RGDNI_t$) y el producto interno bruto (PIB_t) pueden llegar a ser significativas tal como ocurrió durante el auge de las materias primas (2002-2008) (Véase Gráfico ... para los casos de Bolivia, Chile y Ecuador). Este hecho estilizado implica que el producto interno bruto puede no ser una medida adecuada del desempeño de una economía abierta. La diferencia entre el ingreso nacional real bruto disponible ($RGDNI_t$) y el producto interno bruto (PIB_t) para el periodo del auge de las materias primas

fue de un 52% en el caso de Chile, 300% en el caso de Ecuador, 95% en el caso de Bolivia y 33% en el caso de Perú.

Esto tiene consecuencias importantes no solo para el análisis del crecimiento económico (el uso del producto interno bruto puede estar subestimando el crecimiento actual en periodos en los cuales $RGDNI_t > PIB_t$) pero también para la capacidad de gasto público y recaudación de una economía, y también para la estabilidad financiera. Bajo el caso en el cual $RGDNI_t > PIB_t$, los indicadores relativos al endeudamiento público y a la posición externa pueden verse favorablemente afectados si se utiliza el ingreso nacional real bruto disponible en vez del producto interno bruto, y esto también puede influenciar la calificación crediticia de una economía. El Cuadro 1 muestra las diferencias existentes en el uso del PIB y del ingreso nacional real bruto disponible para evaluar el desempeño de las economías del Istmo Centroamericano en términos de crecimiento, cuenta corriente de la balanza de pagos, y deuda.

Cuadro 1. Centroamérica y República Dominicana Indicadores macroeconómicos seleccionados (1990-2021)

Country	1990-2000	2000-2010	2010-2021
Tasa de crecimiento del PIB real			
Costa Rica	4.8	4.4	3.5
República Dominicana	5.0	4.7	5.1
El Salvador	3.5	1.6	2.4
Guatemala	4.0	3.4	3.5
Honduras	3.2	4.4	3.4
Nicaragua	3.1	3.1	3.6
Panamá	5.5	5.6	5.5
Tasa de crecimiento del RGNDI real			
Costa Rica	4.7	4.3	3.2
República Dominicana	6.8	4.5	5.4
El Salvador	4.1	1.3	2.2
Guatemala	4.8	4.0	4.3
Honduras	4.0	4.0	3.8
Nicaragua	3.9	3.0	4.1
Panamá	4.5	4.8	4.8
Cuenta corriente como porcentaje del PIB			
Costa Rica	-4.3	-4.5	-3.3
República Dominicana	-2.4	-2.9	-3.3
El Salvador	-2.5	-4.3	-3.4
Guatemala	-5.1	-4.5	-0.4
Honduras	-4.8	-6.5	-4.9
Nicaragua	-17.6	-13.5	-6.2
Panamá	-3.6	-4.8	-7.6
Cuenta corriente como porcentaje del RGNDI			
Costa Rica	-4.2	-4.6	-3.4
República Dominicana	-2.3	-2.8	-3.2
El Salvador	-2.2	-3.7	-2.9
Guatemala	-4.8	-4.1	-0.4
Honduras	-4.8	-5.8	-4.4

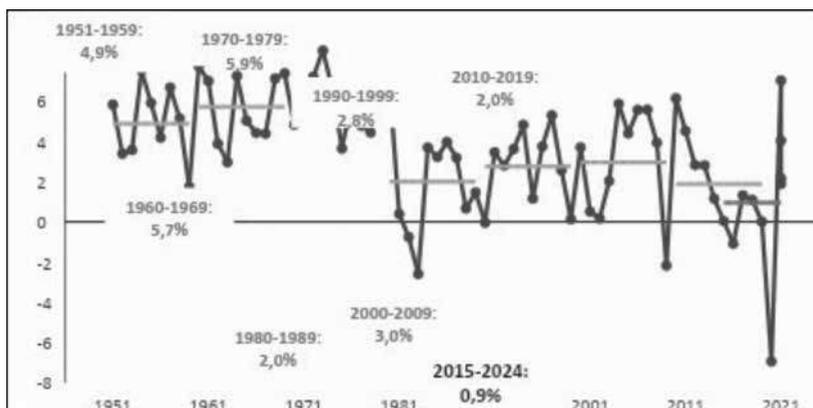
Country	1990-2000	2000-2010	2010-2021
Nicaragua	-17.9	-12.5	-5.7
Panamá	-3.3	-4.8	-8.4
Saldo de deuda pública como porcentaje del PIB			
Costa Rica	37.9	29.6	39.2
República Dominicana	29.1	24.4	37.6
El Salvador	34.6	57.2	66.5
Guatemala	28.0	31.9	33.0
Honduras	96.4	49.5	35.7
Nicaragua	222.4	90.6	94.1
Panamá	70.3	86.3	147.8
Saldo total de la deuda externa como porcentaje del RGNDI			
Costa Rica	37.5	30.2	40.4
República Dominicana	28.3	23.6	36.3
El Salvador	31.1	49.7	57.6
Guatemala	26.4	28.5	29.8
Honduras	95.8	44.8	31.4
Nicaragua	228.3	84.2	86.5
Panamá	65.5	85.7	166.8

Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores de desarrollo del Banco Mundial (2024) y fuentes oficiales.

III. El crecimiento económico de América Latina y el Caribe: más heterogeneidad que uniformidad

El Gráfico 2 muestra la evolución del crecimiento del producto interno bruto (PIB) para la región entre 1951 y el 2024. Un análisis por década muestra que las tasas de crecimiento más elevadas de la región se observan entre 1951 y 1979 con un promedio de alrededor del 5.6%. La crisis de la década de los 80, marca un claro punto de inflexión en la trayectoria del crecimiento de América Latina y el Caribe.

Gráfico 2. América Latina y el Caribe: crecimiento del PIB, promedio anual y por década, en porcentajes (1951-2024)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

A partir de la década de los 80, América Latina y el Caribe a nivel regional tiende a situarse en un promedio de entre 2% a 3% por década, a excepción del periodo 2015-2024 en el que registró una tasa de crecimiento de 0.9% debido en buena medida al impacto de la Pandemia en el 2020 (-6.6%). Luego de un repunte en el crecimiento de 7% en el 2021 ha vuelto a situarse en una tasa de crecimiento cercana al 2% (2.3% en el 2023 y 2024).

Cuadro 2. América Latina y el Caribe Tasa de variación del PIB real por región, subregión y estructura productiva (1961-2024)

Región/subregión/ agrupación/país	1960- 1970	1970- 1980	1980- 1990	1990- 2000	2000- 2010	2010- 2024	2001- 2013
América Latina y el Caribe	5.5	6.1	1.9	2.9	3.1	2.0	3.2
América del Sur	4.6	5.0	1.8	3.2	3.8	2.6	4.0
Países exportadores de hidrocarburos	4.9	5.0	1.7	2.9	3.8	2.7	4.1
Bolivia	5.5	4.1	0.0	3.9	3.7	3.5	4.1
Ecuador	4.1	7.0	2.7	2.2	3.9	2.8	4.6
Colombia	5.1	5.6	3.5	2.9	4.0	3.4	4.3
Venezuela	5.1	3.2	0.4	2.6	3.5	1.2	3.5
Países exportadores de productos agroindustriales	3.5	4.8	1.7	3.1	3.0	2.4	3.2
Argentina	4.0	2.8	-0.5	3.6	3.3	1.1	3.1
Paraguay	5.1	8.6	4.8	2.6	3.2	3.7	3.3
Uruguay	1.4	3.0	0.7	3.2	2.7	2.4	3.1
Países exportadores de metales	5.0	3.6	1.2	4.4	4.5	3.3	4.7
Bolivia	5.5	4.1	0.0	3.9	3.7	3.5	4.1
Chile	4.3	3.1	3.6	6.1	4.4	2.9	4.6
Perú	5.3	3.7	-0.1	3.2	5.3	3.5	5.5
Istmo Centroamericano	6.0	4.2	1.1	3.9	3.9	3.7	4.1
Costa Rica	6.0	5.8	2.3	4.8	4.4	3.7	4.3
El Salvador	4.5	2.1	-1.3	3.5	1.6	2.5	1.9
Guatemala	5.5	5.7	1.2	4.0	3.4	3.5	3.4
Honduras	4.8	5.0	2.7	3.2	4.4	3.4	4.3
Nicaragua	7.0	1.0	-0.7	3.1	3.1	3.6	3.7
Panamá	8.0	5.5	2.6	5.0	6.4	5.4	7.0
Países financieramente integrados*	4.7	3.9	2.6	4.6	4.5	3.2	4.7
Otros países	5.2	6.0	3.0	4.1	4.1	2.3	4.1
Brasil	6.2	8.8	2.4	2.0	3.8	1.7	3.6
México	6.8	6.6	2.5	3.8	1.6	2.0	1.8

* Los países financieramente integrados incluyen a Chile, Colombia, Perú y México.

Fuente: Banco Mundial (2025).

El análisis a nivel agregado, en buena medida por construcción (es un indicador ponderado que refleja el desempeño de las economías más grandes y en particular Brasil y México que pesan 36% y 22% en el PIB regional) esconde importantes disparidades a nivel subregional y nacional que pueden analizarse de manera más precisa clasificando a los países por estructura productiva.

El Cuadro 2 muestra la tasa de crecimiento del PIB por región, subregión y estructura productiva por década desde 1960 hasta el 2010. El último periodo (Poscrisis Global Financiera) cubre desde el 2010 a 2024. También se incluye el periodo del 2001 a 2013 que ha sido el periodo de expansión más largo y sostenido que ha experimentado Bolivia desde la Crisis de la Deuda. La evidencia presentada en el cuadro muestra los países, subregiones y agrupaciones por estructura productiva conforman distintos patrones de crecimiento económico.

IV. Un enfoque de balances financieros para analizar el crecimiento económico

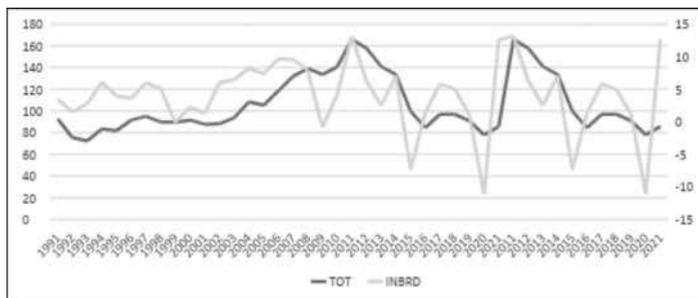
La evolución de los balances financieros de los sectores corporativo no financiero, del Gobierno central y externo para el periodo 1990-2024 muestra que el sector externo actúa como una fuente de extracción de la demanda agregada (Cuadro 3). La cuenta corriente de la balanza de pagos en proporción al PIB es deficitaria en todas las décadas consideradas. Se observa un patrón de comportamiento similar a nivel de subregión y agrupaciones por estructura productiva (Cuadro 4).

Cuadro 3. América Latina y el Caribe y Bolivia Balances financieros del sector externo, gobierno y sector corporativo no financiero (1990-2024)

Región/subregión/agrupación/país	1990-2000	2000-2010	2010-2024	2001-2013
América Latina y el Caribe				
Sector externo	-3.8	-1.4	-3.0	-2.1
Gobierno	-1.1	-1.8	-3.1	-1.9
Sector corporativo no financiero	-2.8	0.4	0.1	-0.2
Bolivia				
Sector externo	-5.9	3.9	-0.1	4.0
Gobierno	-3.6	-2.9	-3.6	-2.0
Sector corporativo no financiero	-2.2	6.8	3.5	6.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Banco Mundial (2025) y fuentes oficiales.

Gráfico 3. Bolivia: Evolución de los términos de intercambio y del ingreso nacional bruto real disponible (1991-2020)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Banco Mundial (2025) y fuentes oficiales.

El impacto que tiene el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos en la demanda agregada viene compensado por el impulso que representa el déficit del gobierno. Para los periodos 2000-2010 y 2010-2024, el déficit del gobierno es prácticamente igual al déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos lo que implica que el sector privado escasamente contribuye a la generación en la demanda agregada (Cuadro 3).

En el caso de Bolivia el sector externo actuó como el principal motor del crecimiento económico en la década 2000-2010 y en el periodo de expansión más prolongado de la economía bolivariana (2001-2013) seguido por el gobierno. El sector externo anotó un superávit equivalente a 3.9% y 4.0% del PIB. Durante este periodo el ingreso nacional real bruto disponible (RGDNI) creció el doble que el producto interno bruto (PIB). Esto refleja en buena parte el favorable efecto de los términos de intercambio tal como se observa en el Gráfico 3.

Cuadro 4. América Latina y el Caribe, Cuenta corriente como porcentaje del PIB por región, subregión y estructura productiva (1961-2024)

Región/subregión/agrupación/país	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2024	2001-2013
América Latina y el Caribe	-4.3	-5.4	-3.8	-1.4	-3.0	-2.1
América del Sur	-2.7	-3.1	-1.9	1.2	-1.4	0.7
Países exportadores de hidrocarburos	-1.8	-2.1	-1.3	2.9	-0.4	2.5
Bolivia	-4.7	-5.3	-5.9	3.9	-0.1	4.0
Ecuador	-3.4	-3.7	-1.6	0.6	0.4	0.4
Colombia	-1.1	-2.6	-1.7	-1.5	-4.0	-1.9
Venezuela	1.8	3.0	3.8	8.8	1.9	7.4
Países exportadores de productos agroindustriales	-3.3	-3.0	-1.3	0.6	-1.2	0.1
Argentina	-0.3	-2.4	-2.6	2.1	-1.5	1.4
Paraguay	-4.7	-4.9	-0.4	1.0	-0.5	0.7
Uruguay	-4.8	-1.5	-1.1	-1.3	-1.6	-1.7
Países exportadores de metales	-3.4	-5.5	-4.6	1.3	-2.0	0.8
Bolivia	-4.7	-5.3	-5.9	3.9	-0.1	4.0
Chile	-4.6	-6.3	-2.5	1.0	-3.9	-0.3
Perú	-1.0	-4.8	-5.5	-0.9	-2.0	-1.4
Istmo Centroamericano	-5.6	-6.7	-7.0	-6.4	-3.6	-6.6
Costa Rica	-11.3	-7.5	-4.0	-4.5	-3.1	-4.6
El Salvador	-0.9	-1.2	-2.0	-4.3	-3.4	-4.7
Guatemala	-2.5	-3.7	-4.5	-4.4	0.1	-4.3
Honduras	-7.7	-4.3	-4.7	-6.5	-5.0	-6.9
Nicaragua	-4.3	-24.1	-23.3	-13.6	-4.3	-13.3
Panamá	-6.9	0.4	-3.8	-4.9	-6.1	-6.0
Países financieramente integrados*	-2.8	-5.0	-3.1	-0.1	-3.4	-1.0
Otros países	-4.5	-4.2	-2.2	-0.2	-3.3	-1.0
Brasil	-4.4	-2.0	-1.9	-1.3	-2.8	-1.8
México	-4.6	-6.3	-2.5	1.0	-3.9	-0.3

* Los países financieramente integrados incluyen a Chile, Colombia, Perú y México.

Fuente: Banco Mundial (2025).

El desempeño del sector externo se explica en buena medida por la combinación de una baja elasticidad ingreso de las exportaciones y una elevada elasticidad ingreso de las importaciones. Aunque las elasticidades de ingreso son parámetros asociados a la demanda reflejan también factores estructurales, asociados tradicionalmente a la oferta, tales como por ejemplo la capacidad productiva de bienes importables y exportables o de hecho la propia estructura productiva.

Este tipo de factores están reflejados en la elasticidad ingreso de las exportaciones más que en la elasticidad ingreso de las importaciones. Esta última está más relacionada en la orientación externa de la política comercial de una economía y/o a medidas diseñadas para transferir liquidez entre países.

Según este razonamiento, se puede postular que el balance financiero del sector externo depende del ingreso doméstico y del ingreso del resto del mundo (Y, Y_{rm}), sus respectivas elasticidades ingreso de importación y exportación asociadas (π, ε), y de los términos de intercambio (TOT).

$$(15) BF_{ex} = f(Y^{\sim-}, Y^{\sim+}_{rm}, \pi^{\sim-}, \varepsilon^{\sim+}, TOT^{\sim+});$$

V. El balance financiero del sector gobierno

Con contadas excepciones el balance financiero del sector gobierno es deficitario para todos los países y agrupaciones y todos los periodos considerados. Las excepciones a este hecho estilizado incluyen Ecuador (1990-2000), Chile (1990-2000) y (2000-2010), y Brasil (1990-2000) (Cuadro 5). Esto indica que el déficit de gobierno actúa recurrentemente como un impulso a la demanda agregada. Es decir, estos resultados muestran que los déficits fiscales son la norma más que la excepción en los países de América Latina (como en otras regiones del mundo). El impacto que una política expansiva puede tener en el crecimiento depende del efecto multiplicador.

Cuadro 5. América Latina y el Caribe Resultado fiscal global como porcentaje del PIB por región, subregión y estructura productiva (1961-2024)

	1990-2000	2000-2010	2010-2024	2001-2013
América Latina y el Caribe	-1.1	-1.8	-3.1	-1.9
América del Sur	-1.2	-1.7	-3.6	-1.5
Países exportadores de hidrocarburos	-2.1	-3.3	-4.4	-2.9
Bolivia	-3.6	-2.9	-3.6	-2.0
Ecuador	1.0	-2.3	-5.8	-2.4
Colombia	-2.8	-4.0	-4.1	-3.6
Venezuela	-2.8	-4.0	-4.1	-3.6
Países exportadores de productos agroindustriales	-0.7	-0.8	-2.7	-0.8
Argentina	-0.9	-0.2	-3.6	-0.5

	1990-2000	2000-2010	2010-2024	2001-2013
Paraguay	-0.6	-0.1	-1.9	0.0
Uruguay	-0.8	-2.2	-2.5	-1.9
Países exportadores de metales	-2.0	-0.7	-2.6	-0.2
Bolivia	-3.6	-2.9	-3.6	-2.0
Chile	0.9	1.6	-2.1	1.5
Perú	-3.3	-0.7	-2.1	-0.2
Istmo Centroamericano	-1.9	-2.3	-2.9	-2.4
Costa Rica	-2.6	-2.3	-5.0	-2.8
El Salvador	-2.2	-2.2	-2.5	-2.2
Guatemala	-1.5	-1.9	-2.0	-2.1
Honduras	-3.1	-3.6	-4.0	-4.1
Nicaragua	-1.0	-1.8	0.1	-1.1
Panamá	-0.9	-1.6	-4.2	-2.0
Países financieramente integrados*	-1.4	-1.1	-2.8	-1.0
Otros países	0.5	-1.9	-4.3	-2.1
Brasil	1.0	-2.3	-5.8	-2.4
México	-0.1	-1.5	-2.8	-1.7

* Los países financieramente integrados incluyen a Chile, Colombia, Perú y México.

Fuente: CEPAL (2025).

En su esencia la teoría del multiplicador sostiene que el gasto en inversión antecede lógicamente y genera a través de su impacto en el ingreso un volumen de ahorro suficiente para ‘financiar’ el gasto en inversión inicial. Estos resultados del funcionamiento del multiplicador no ocurren de manera instantánea. Por el contrario, son el producto de un proceso dinámico de gasto secuencial y sólo se cumple al final de dicho proceso.⁵

La magnitud del multiplicador depende, en esencia, de tres factores: el grado de dependencia de una economía con respecto del resto del mundo, reflejada en la propensión marginal a importar; de la distribución del ingreso, que determina en parte la propensión marginal a consumir; y de la presión tributaria. Para fijar ideas de manera más precisa el multiplicador se puede expresar formalmente como:

$$(16) m = \frac{1}{s_p + \xi + \tau}$$

5 El multiplicador puede explicarse de la siguiente manera para una economía cerrada sin gobierno. El incremento del ingreso (ΔY) es una serie de incrementos de inversión (ΔI) ajustados por las propensiones marginales a consumir correspondientes (c, c_2, c_3, \dots, c_n). Es decir, $17 \Delta Y = \Delta I + c\Delta I + c_2\Delta I + c_3\Delta I + c_4\Delta I + \dots + c_n\Delta I$. Sacando ΔI como factor común se obtiene, $(18) \Delta Y = \Delta I(1 + c + c_2 + c_3 + c_4 + \dots + c_n)$. La expresión en paréntesis en la ecuación (2) es una serie geométrica tal como $19 \Delta Y = \Delta I - \Delta I c^n$. Tomando el límite de (2) cuando $n \rightarrow \infty$, se obtiene $20 \Delta Y = \Delta I / (1 - c)$. En el caso de una economía abierta con gobierno el multiplicador es igual a $1 / (1 - c + m + t)$ donde m es la propensión a importar y t es la participación de los impuestos en el PIB. La formulación del multiplicador aquí adoptada en la ecuación (16) sigue a la de Kalecki. Véase, Kalecki (1954, 1971) y Laski (2019).

En esta ecuación se tiene que: $s_p = (1 - \alpha) + s_w \alpha$, donde s_p = propensión media a ahorrar, α = participación de la masa salarial en el PIB, s_w = propensión a ahorrar de los ingresos salariales ξ = propensión media a importar, τ = presión tributaria media. Se supone que los capitalistas gastan todo su ingreso.

Esto tiene implicaciones significativas para la política fiscal. En primer término, un valor del multiplicador cercano a 1 significa que el impacto de la política fiscal en la demanda agregada depende esencialmente del incremento de la participación del gasto de gobierno y, en particular, del incremento de la inversión pública, en relación al PIB.

En primer término, un valor del multiplicador cercano a 1 explica la razón por la cual el gasto de gobierno puede no generar el impacto suficiente en el ingreso para “financiar” los impuestos. Esto explicaría el mayor endeudamiento observado. Un análisis más detallado implica que en estas circunstancias un impacto significativo del gasto de gobierno en la tasa de crecimiento del ingreso requeriría niveles elevados de la tasa de variación del gasto de gobierno ($\frac{\Delta G_g}{G_g}$) y de la participación del gasto de gobierno en el ingreso ($\frac{G_g}{Y}$). Esto se puede deducir descomponiendo la tasa de variación del producto ($\frac{\Delta Y}{Y}$) en esos dos componentes:

$$(17) \Delta Y = m \Delta G_g \Leftrightarrow \frac{\Delta Y}{Y} = m \frac{\Delta G_g}{Y}$$

Para fijar las ideas, si $m \approx 1$, para que una economía pueda crecer en 1%, el incremento del gasto de gobierno tiene que ser igual al ingreso ($\Delta G_g = Y$) lo cual no se da y no ha sido el caso históricamente en ninguna de las economías de la región.

El análisis del sector Gobierno central muestra que este ha sido una fuente de impulso de la demanda agregada solo a partir del 2010-2011. Una herramienta analítica útil para mostrar la evolución y el cambio de la política presupuestaria a lo largo del tiempo es la orientación fiscal (fiscal stance). Siguiendo a Godley y Cripps (1983), la postura fiscal (PF) se define como la relación entre el gasto de gobierno (G_g) y los ingresos del gobierno (Y_g) divididos por el PIB (o la presión tributaria, i.e. t). Por construcción lógica, cuando el balance del gobierno está equilibrado ($G_g = Y_g$) la postura fiscal es igual al PIB y resulta neutral. Cuando $G_g > Y_g$, la postura fiscal es expansiva y mayor al PIB. Cuando $G_g < Y_g$, la postura fiscal es menor al PIB, y resulta contractiva.

La postura fiscal puede expresarse en puntos de desviación porcentual con respecto al PIB partiendo de una situación de equilibrio fiscal ($G_g = Y_g$). De esta manera, en cualquier momento, la postura fiscal muestra hasta qué punto una determinada política fiscal es expansiva o contractiva en relación con una posición presupuestaria equilibrada, medida en términos de puntos porcentuales del PIB.

VI. El balance financiero del sector privado

En el análisis y enfoque presentado las variables exógenas son el gasto de gobierno, el volumen de exportaciones de bienes y servicios (G y X), el flujo de remesas y el efecto de los términos de intercambio (R , TTE_t). Mediante su impacto multiplicador en la economía estas variables determinan el nivel del producto interno bruto (PIB) y el ingreso nacional real bruto disponible ($RGDNI_t$).

El principal canal de transmisión para equilibrar cantidades ocurre a través de efectos ingreso más que a través de efectos sustitución por lo que variaciones en los precios relativos no son significativos como mecanismo de ajuste. Las variaciones del producto interno bruto (PIB) y del ingreso nacional real bruto disponible ($RGDNI_t$) determinan de forma endógena el balance financiero del sector corporativo no financiero.

El balance del sector corporativo no financiero puede ser positivo (negativo) indicando que la inyección a la demanda agregada del sector gobierno es mayor (menor) a la extracción del sector externo. En el caso en el cual el balance financiero del sector gobierno es exactamente igual al balance financiero del sector externo (un déficit /superávit) en cuenta corriente que es exactamente igual al superávit (déficit) en el resultado fiscal del gobierno), el balance financiero del sector corporativo no financiero es nulo.

La evidencia empírica muestra que en términos de agrupaciones los países exportadores de hidrocarburos muestran superávits del sector corporativo no financiero. Este resultado es consistente con lo que se evidencia a nivel de país. Todos los países de esa agrupación tienen balances del sector corporativo no financieros positivos para todos los periodos considerados a excepción de Bolivia y Ecuador para el promedio del periodo 1990-2000. Un caso similar se destaca para el caso de los países exportadores de productos agroindustriales.

Cuadro 6. América Latina y el Caribe Balance del sector corporativo no financiero como porcentaje del PIB por región, subregión y estructura productiva (1990-2024)

	1990-2000	2000-2010	2010-2024	2001-2013
América Latina y el Caribe	-2.8	0.4	0.1	-0.2
América del Sur	-0.7	3.0	2.1	2.2
Países exportadores de hidrocarburos	0.7	6.3	3.9	5.4
Bolivia	-2.2	6.8	3.5	6.0
Ecuador	-2.7	3.0	6.2	2.7
Colombia	1.1	2.4	0.1	1.7
Venezuela	6.7	12.8	6.0	11.0
Países exportadores de productos agroindustriales	-0.6	1.5	1.5	0.9
Argentina	-1.7	2.4	2.0	1.9
Paraguay	0.2	1.2	1.4	0.7
Uruguay	-0.3	0.9	0.9	0.2
Países exportadores de metales	-2.6	2.0	0.6	1.0

	1990-2000	2000-2010	2010-2024	2001-2013
Bolivia	-2.2	6.8	3.5	6.0
Chile	-3.4	-0.7	-1.7	-1.8
Perú	-2.2	-0.2	0.2	-1.2
Istmo Centroamericano	-5.2	-4.1	-0.7	-4.3
Costa Rica	-1.3	-2.1	1.9	-1.8
El Salvador	0.2	-2.1	-0.8	-2.5
Guatemala	-2.9	-2.5	2.2	-2.2
Honduras	-1.6	-2.8	-1.0	-2.8
Nicaragua	-22.4	-11.9	-4.3	-12.1
Panamá	-2.9	-3.2	-1.8	-4.0
Países financieramente integrados*	-1.7	1.0	-0.6	0.0
Otros países	-2.7	1.8	0.9	1.0
Brasil	-2.9	1.0	3.0	0.6
México	-2.4	2.5	-1.1	1.4

* Los países financieramente integrados incluyen a Chile, Colombia, Perú y México.

Fuente: CEPAL (2025).

En el caso de los países del Istmo Centroamericano, el déficit del sector público no-financiero es negativo. Las economías de Centroamérica característicamente tienen déficits gemelos (coexistencia de déficit de gobierno y déficit del sector externo) y la restricción externa predomina.

Conclusión

La práctica de la economía está muy influenciada por la creencia de que los problemas económicos de los países en desarrollo no son, en esencia, diferentes de los de los países desarrollados. Los problemas de ambos grupos de países pueden diferir en términos de intensidad y grado, pero la naturaleza subyacente del problema es exactamente la misma y, como resultado, los remedios deberían ser similares. Como lo expresaron Agénor y Montiel:

Es cierto que las economías en desarrollo tienen estructuras e instituciones de mercado que afectan fundamentalmente la forma en que funcionan las políticas macroeconómicas, y esto puede hacerlas diferentes. Sin embargo, ceder a la noción de que son diferentes... arroja por la borda una gran cantidad de conocimiento y experiencia que podría aplicarse para resolver problemas reales. El grito de guerra "este país es diferente" es, en última instancia, la súplica de un sinvergüenza para proteger las interpretaciones obsoletas o el asesoramiento político politizado de la competencia intelectual de importación (Agénor y Montiel, 1996).

Este punto de vista ha tenido consecuencias importantes tanto para la teoría como para la práctica del desarrollo. Por lo general se analiza la macroeconomía

para economías en desarrollo (en inglés *development macroeconomics* o *macroeconomics for developing countries*) en vez de la macroeconomía para el desarrollo (en inglés *macroeconomics for development*). La macroeconomía para economías en desarrollo trata los mismos temas y con el mismo enfoque que para los países desarrollados. Es al fin y al cabo una cuestión de escalan, intensidad e imperfecciones de mercados que son más prevalentes en el caso de las economías en desarrollo.

Este trabajo plantea el enfoque alternativo conocido como la macroeconomía para el desarrollo tratando de unir tradiciones Keynesianas centradas en el enfoque y restricción externa con el análisis de la estructura productiva y la distribución de ingreso. Se demuestra cómo se puede aplicar este enfoque para analizar el crecimiento de largo plazo en América Latina.

Referencias

- Abeles, M., & Valdecantos, S. (2016). *Vulnerabilidad externa en América Latina y el Caribe: un análisis estructural* (Estudios y Perspectivas, No. 49). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40606>.
- Agénor, P., & Montiel, P. J. (1996). *Development macroeconomics*. Princeton University Press.
- Atkinson, A. B. (2009). Factor shares: The principal problem of political economy? *Oxford Review of Economic Policy*, 25(1), 3-16.
- Atkinson, A. B., & Bourguignon, F. (2000). Introduction. En A. B. Atkinson & F. Bourguignon (Eds.), *Handbook of income distribution* (Vol. 2, pp. 1-10). North-Holland.
- Banco Mundial. (2023). *World development indicators*. The World Bank Group.
- Bengtsson, E., & Waldenström, D. (2015). *Capital shares and income inequality: Evidence from the long run* (IZA Discussion Paper No. 9581). Institute for the Study of Labor (IZA).
- Eatwell, J., & Taylor, L. (2000). *Global finance at risk*. The New Press.
- Godley, W. (1999). Money and credit in a Keynesian model of income determination. *Cambridge Journal of Economics*, 23(4), 393-411.
- Godley, W. (2012). Macroeconomics without equilibrium or disequilibrium. En M. Lavoie & G. Zezza (Eds.), *The stock-flow consistent approach* (pp. 90-122). Palgrave Macmillan.
- Godley, W., & Cripps, F. (1983). *Macroeconomics*. Oxford University Press.
- Godley, W., & Lavoie, M. (2007). *Monetary economics: An integrated approach to credit, money, income, production and wealth*. Palgrave Macmillan.
- Jha, R. (1994). *Macroeconomics for developing countries*. Routledge.
- Kalecki, M. (1954). *Theory of economic dynamics*. George Allen & Unwin.
- Kalecki, M. (1971). *Selected essays on the dynamics of the capitalist economy, 1933-70*. Cambridge University Press.
- Laski, K. (2019). *Lectures in macroeconomics*. Oxford University Press.
- McCombie, J. S. L., & Thirlwall, A. P. (1994). *Economic growth and the balance-of-payments constraint*. Macmillan.

- McCombie, J. S. L., & Thirlwall, A. P. (1999). Growth in an international context: A post Keynesian view. En J. Deprez & J. T. Harvey (Eds.), *Foundations of international economics: Post Keynesian perspectives* (pp. 35-62). Routledge.
- Minsky, H. P. (1986). *Stabilizing an unstable economy*. Yale University Press.
- Ros, J. (2001). *Development theory and the economics of growth*. University of Michigan Press.
- Taylor, L. (2004). *Reconstructing macroeconomics*. Harvard University Press.
- Taylor, L., & Arida, P. (1988). Long-run income distribution and growth. En H. Chenery & T. N. Srinivasan (Eds.), *Handbook of development economics* (Vol. 1, pp. 162-202). North-Holland.

**Cierre del Foro
del Bicentenario de Bolivia**

Palabras de clausura del Foro del Bicentenario de Bolivia

Jeannette Sánchez

Representante de CAF-Banco de Desarrollo
de América Latina y el Caribe

Muchísimas gracias señor presidente del Banco Central y autoridades que nos acompañan, señora presidenta del BDP, técnicos de las distintas instituciones públicas; también, representantes tanto de docentes como estudiantes de las universidades y en general a la audiencia que aquí amablemente nos ha acompañado. Ha sido para mí un honor, en representación de CAF, poder acompañar a este importantísimo foro.

Quisiera empezar esta intervención agradeciendo la participación de los expertos nacionales e internacionales, instituciones y actores sociales que han ido nutriendo este espacio de reflexión y de construcción colectiva. Juntar el conocimiento de distinto tipo, tanto de la academia nacional y externa, como también de los gestores de la política pública que están en el terreno, de la sociedad civil y del sector privado, siempre será un acierto porque el desarrollo solo se construye juntando las inteligencias, los saberes, las prácticas y los recursos tangibles e igualmente importantes los recursos intangibles de todos. No hay cómo desperdiciar un solo actor ni un solo recurso, más aún en estas épocas difíciles.

En la conmemoración de los 200 años de vida independiente de Bolivia, este hito no solo invita a recordar el pasado, sino que también reta a mirar críticamente ese pasado, a aprender de las lecciones buenas y malas y sobre todo a proyectarnos a futuro, a mirar el país que podemos construir conjuntamente hacia adelante. El bicentenario debe ser más que un aniversario, debe ser una oportunidad histórica para repensar el modelo de desarrollo, fortalecer el pacto social y articular una visión de país más justa, más productiva, más resiliente y más sostenible en el tiempo que vivimos. En estas jornadas de reflexión propiciadas por este importante foro, hemos ido estudiando, analizando y discutiendo distintas temáticas, todas muy relevantes y complementarias que dialogan entre sí.

No quisiera ahondar demasiado en las conclusiones de cada mesa y solo voy a referir brevemente, a fin de poder dar un cierre a la altura, respetando los importantes insumos que se dijeron, evidentemente no puede ser exhaustivo. Por eso pido mil disculpas a los distinguidos panelistas, comentaristas de muy alto nivel que se han presentado aquí.

En la mesa uno, sobre la construcción y evolución de la banca de desarrollo como un instrumento financiero que se mira como catalizador de transformación, se ha destacado sobre todo la importancia de la banca de desarrollo; pero de una banca de desarrollo sólida, con músculo financiero, que sea ágil, que sea estratégica, más en el contexto de ralentización económica global, regional y nacional. Una banca de desarrollo con importantes desafíos tanto en las balanzas comerciales como en los flujos netos negativos que la región, no solo Bolivia, están experimentando, como hemos visto también en esta mesa que presidió Esteban Pérez de la CEPA lo explicó muy bien. Lo que es particularmente crítico, evidentemente para los países que estamos en circunstancias de desafíos más grandes de desarrollo, que enfrentamos brechas estructurales de financiamiento con baja diversificación productiva, limitada capacidad estatal para impulsar políticas industriales y alta desigualdad.

Bolivia necesita mecanismos de financiamiento que no solo respondan a las fallas de mercado, así se ha expresado en la primera mesa, sino que anticipen los desafíos estructurales y coyunturales que tenemos, que movilicen también la inversión privada, impulsen la innovación, acompañen con asistencia técnica y lleguen donde la banca comercial no llega. Todo esto sin, como hemos dicho, ser simplemente instrumentos residuales sino muy proactivos en términos de aportar al desarrollo, lo que implica que también se movilice, evidentemente, no solo la banca pública sino también la banca privada en esos desafíos estructurales tan importantes. Para esto, evidentemente hay que concentrar recursos que están escasos, para focalizar bien los sectores, los grupos, los actores privados y comunitarios que necesitan ser apoyados desde las bancas de desarrollo en general. Pero las bancas de desarrollo, no deben apoyar solamente en estos desafíos, sino también constituirse como creadores de mercado e importantes actores de coordinación entre la parte pública, privada, comunitaria, en fin, entre todos los actores que están desempeñando su actividad privada.

En cuanto a los aprendizajes y desafíos, lo que se ha visto es que el rol de la banca de desarrollo no puede ser estático, ni puede ser espacial, ni atemporal. Tiene que irse adecuando a cada país, a la circunstancia concreta, a su economía, a las condiciones externas y al tiempo particular que corresponda para adecuar sus políticas. Por otra parte, como he dicho, el rol de la banca no puede ser residual de la banca pública, tiene que ser acumulando fuerzas, y preguntarse cómo puede potenciar su acción con el sector privado, con las otras políticas públicas. Hemos visto que tampoco la banca pública va a resolverlo todo, sino que es una herramienta de política que tienen los estados y los gobiernos para acompañar su

proyecto de política más articulado. Este concepto, que bien introducía Esteban, es el de una macroeconomía de desarrollo para impulsar lo que en Bolivia se reconoce como el Vivir Bien. Finalmente, no todo se resuelve tampoco a nivel de los recursos financieros, necesitamos esos recursos no tangibles que la banca de desarrollo muy bien puede movilizar, asistencias técnicas y apoyos de distinto tipo.

La mesa dos, una mesa muy importante de transformaciones productivas, innovación y soberanía alimentaria, nos recordó que Bolivia no puede seguir apostando a un modelo únicamente extractivo de bajo valor agregado. El país necesita diversificar su economía, fortalecer el tejido empresarial que tiene en distintas dimensiones, desde las unidades más pequeñas hasta las más grandes. Hay un tejido económico dinámico, formal o informal que es impresionante para quien llega a este hermoso país. También tiene que apostar por la ciencia y la tecnología, sobre todo ahora que el costo marginal de acceder a estas va bajando cada vez más, que es también la importancia de los bienes públicos y las revoluciones tecnológicas recientes, pero que, si no la sabemos aprovechar la brecha se va a exacerbar.

También debemos, por tanto, invertir en talento humano. La soberanía alimentaria, por ejemplo, no se logra solo con producción, han dicho los panelistas de la mesa dos, sino con innovación, con conocimiento de mercados, con sostenibilidad ambiental, con políticas públicas integradas. Y aquí la particularidad boliviana de su agricultura familiar, de las economías rurales, de esa potente bioeconomía que tienen, pasan a tener un rol central.

Asimismo, la mesa resaltó pasos a seguir para construir un modelo agrario más equitativo. Se dice que se requiere una reestructuración del régimen agrario, abordando siempre las raíces históricas tan ricas y diversas que tiene este país. También mirando las raíces de esas desigualdades profundas que son estructurales y que hay que ir, poco a poco, confrontándolas, superando esquemas legales que perpetúen privilegios. Siempre es una aproximación, como el presidente del Banco Central lo sabe, no siempre se puede resolver todo de un brochazo. Hay que ir por aproximación sucesiva y mirando las coyunturas que nos va presentando no solo la economía, sino la política y las condiciones sociales.

En este proceso es fundamental recuperar las dimensiones no solo económicas y financieras, sino sociales, culturales y ambientales tan generosas en la extensión territorial de este país que se llama Bolivia. Y así se han propuesto muchas cosas, no quisiera cansar ni pecar de no decir lo fundamental.

La mesa tres sobre la historia presente y retos futuros de la integración de Bolivia en mercados internacionales, también discutió la evolución regional del comercio y en ese contexto miró la trayectoria de Bolivia en los mercados globales y regionales. La historia comercial del país ha estado marcada por ciclos de bonanza, vulnerabilidades y volatilidades, que han marcado la economía boliviana. En este contexto de un mundo que está cambiando tan vertiginosamente, donde las cadenas de valor se van redefiniendo, la geopolítica y los niveles de proteccionismo van reordenando los flujos comerciales, el comercio e incluso

las nuevas exigencias ambientales y sociales ahora se vuelven fundamentales para poder acceder a mercados, no solamente ver dificultades, sino ver las tremendas oportunidades que puede tener Bolivia.

La mesa destacó la importancia de implementar políticas de desarrollo productivo con enfoques de clúster basadas en colaboraciones públicas y privadas para poder diversificar y agregar conocimiento a las exportaciones de bienes y servicios. Se han destacado varias potencialidades, la bioeconomía, el turismo, diferentes bienes y servicios con sus varias posibilidades, más allá por supuesto de los importantes recursos naturales que históricamente han beneficiado al país.

Finalmente, en esta mesa se destacó la entrada de Bolivia al Mercosur como una oportunidad para impulsar las políticas que promueven un cambio estructural con innovación, sectores resilientes, sostenibles, de mejor desempeño ambiental y laboral. Justamente, en la próxima cumbre de Mercosur Bolivia estará presente y la CAF estará acompañando al país para ver todas las posibilidades de apoyo que puedan tener, para que esta oportunidad se convierta en lo contrario a un desafío o riesgo para la economía del país.

En términos de la cuarta mesa, la sostenibilidad de la gestión de los recursos naturales y renovables, nos han comentado, no es un lujo ni es una agenda externa. En lo que corresponde a Bolivia es una necesidad de su economía, de su sociedad, de su cultura. La protección de bienes comunes se debe integrar a las estrategias de desarrollo territorial, productivo y urbano. Eso implica, evidentemente, una mejor gobernanza ambiental, planificación, inversión pública y corresponsabilidad social. Ya nos ha dicho Manuel Rodríguez, que uno de los temas más importantes va a ser la adaptación climática que es todo un desafío, un camino largo y retador que debe considerar la planificación con énfasis en el sector agrario, porque ahí se puede hacer mucho. Evidentemente ese es uno de los sectores más importantes que tiene Bolivia.

Pasando a la mesa cinco de las políticas macroeconómicas en Bolivia, nos han dado un recuento histórico muy importante. Cuando veo a Bolivia y esas volatilidades, esa dependencia de los recursos naturales me lleva a mi país, Ecuador, que tiene desempeños muy parecidos donde se observa como la ciclicidad de estos recursos naturales van marcando las posibilidades de las economías, tanto grandes como pequeñas, en los territorios que vamos teniendo. Hemos visto también que la sostenibilidad macroeconómica es condición necesaria para sostener cualquier política social o productiva. Por eso es clave avanzar en una agenda que combine responsabilidad fiscal, eficiencia del gasto, reforma tributaria progresiva, fortalecimiento institucional y reglas claras para la inversión.

Han explicado también, la autoridad monetaria y cambiaria del país, que evidentemente el objetivo no solo debe estar centrado en la estabilidad, sino en el crecimiento económico, en la inclusión social y en una distribución justa del excedente. Creo que, en este tema, la última etapa del gobierno particularmente ha dado su impronta y ha dado un impulso. También nos alertaba uno de los

comentaristas, sería bueno que no caigamos en la maldición del péndulo político y cualquier cambio considere lo bueno y lo malo de su historia, de lo que ha pasado y de lo que se construya para adelante. En palabras de nuestro eterno presidente de CAF, Enrique García, él decía que Bolivia no se aqueje de este refundacionalismo crónico, sino que construya y aprenda de las experiencias, como digo, buenas y malas que en todo país tenemos, gobierno, circunstancia política y coyuntura internacional tenemos. Solo esto puede llevar, en un contexto complejo, a lograr impulsar la reactivación y el desarrollo.

Como pueden ver, todos los temas abordados en el foro no son agendas separadas, sino piezas de un mismo rompecabezas, el desarrollo territorial y sostenible que solo es posible nuevamente si se articula financiamiento estratégico, transformación productiva, sostenibilidad ambiental, apertura inteligente al mundo y una macroeconomía sólida. Es momento de pensar Bolivia no solo como un país que necesita resolver problemas urgentes, sino un país con un gran potencial, con capacidades, con juventud, con recursos, con un tejido económico dinámico, con todas sus limitaciones de productividad y formalidad, pero con una estructura dinámica, una unidad y una identidad cultural única, envidiable, incluso en el contexto de nuestra región.

Desde nuestro rol como Banco de Desarrollo de la región, reafirmamos nuestro compromiso con Bolivia. Queremos acompañar este proceso histórico con propuestas, financiamiento, conocimiento técnico, pero también con mucha capacidad para escuchar, para aprender de ustedes, de los actores bolivianos y con ambición poder construir junto a ustedes un mejor futuro. El bicentenario será un nuevo punto de partida para un nuevo pacto de desarrollo económico y social, uno que se base en la inclusión, la sostenibilidad y la corresponsabilidad, como tantas veces también lo ha expresado este gobierno. Este bicentenario esperamos sea un punto, como digo, de unidad, de pensar soluciones y ya no solo de frustrarnos con los problemas y dificultades, sino tener un pensamiento constructivo de apoyo y corresponsable de lo que se debe hacer hacia adelante.

Agradezco al Banco Central de Bolivia, al Banco de Desarrollo Productivo, al CIDES de la UMSA, junto a todos los auspiciadores por este espacio magnífico que nos han permitido tener y sigamos pensando el país, no solo desde lo que ha sido, sino desde lo que juntos podemos llegar a ser. Muchísimas gracias.

Sobre los autores

Denise Paz Bernardini

Economista formada en la Universidad Mayor de San Andrés y la Universidad Andina Simón Bolívar, con más de 30 años de trayectoria en finanzas, análisis macroeconómico y desarrollo empresarial. Actualmente preside el Directorio del Banco de Desarrollo Productivo (BDP-SAM). Ha desempeñado cargos clave como Asesora General en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Directora Administrativa y Financiera de la Oficina para Sudamérica de KADASTER del Reino de los Países Bajos, y funcionaria del Banco Central de Bolivia. Asimismo, fue consultora en desarrollo empresarial para FUNDES Bolivia, articulando experiencia pública y privada en iniciativas de fortalecimiento económico.

Ana Verónica Ramos Morales

Economista y Magíster en Desarrollo Agrario por la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), con amplia experiencia en los sectores agropecuario, minero, microempresarial, financiero e industrial, tanto en el ámbito público como privado. Ha desempeñado funciones técnicas, ejecutivas y de consultoría, además de ejercer cargos directivos en instituciones estratégicas del país. Fue Gerente General del Banco de Desarrollo Productivo y del Banco Unión, Directora Ejecutiva de la Oficina de Fortalecimiento de la Empresa Pública, y Ministra de Desarrollo Productivo y Economía Plural. Actualmente es docente en la Universidad Mayor de San Andrés, donde continúa vinculada a los procesos de formación y análisis del desarrollo económico productivo.

Rodney Pereira Maldonado

Economista por la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), con Maestría en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de

México y candidato a Doctor en Ciencias del Desarrollo en el CIDES-UMSA. Ha sido docente de pregrado y posgrado en instituciones como la UMSA, Universidad Católica Boliviana, Universidad Andina, Universidad Privada de Bolivia y el CIDES. Ocupó diversos cargos en la UDAPE y fue Director de Regulación Económica en la Superintendencia de Telecomunicaciones, además de asesorar a varios ministerios del Estado boliviano. Ha realizado consultorías para organismos internacionales como PNUD, CEPAL, OIT, UNFPA, FAO y CAF. Es autor de múltiples publicaciones sobre estructura económica, finanzas públicas, desarrollo regional, prospectiva demográfica, pobreza, equidad y metodologías cuantitativas aplicadas al análisis económico.

Jorge Albarracín Deker

Ingeniero agrónomo con Maestría en Desarrollo Agrario y Doctorado en Ciencias del Desarrollo. Tiene más de 25 años de experiencia como investigador, docente y consultor en temas de desarrollo agropecuario, territorial y rural en Bolivia y América Latina. Ha coordinado programas de doctorado y ha ocupado cargos directivos en instituciones como el CIDES-UMSA y el Banco de Desarrollo Productivo (BDP). Ha realizado varias consultorías y estudios para diferentes instituciones BID, COSUDE, BM, INIAF, FAO, DANIDA, SERNAP y otras. Su trayectoria combina producción académica rigurosa con acción estratégica en políticas públicas, planificación, innovación institucional y sostenibilidad. Sus líneas de investigación actuales incluyen la tipificación de productores agropecuarios, el análisis de cambios estructurales en los sistemas alimentarios y el estudio del papel de los recursos genéticos en los nuevos modelos de desarrollo. Ha sido autor y coautor de numerosos libros y artículos sobre gobernanza agroalimentaria, políticas públicas, agroecología, planificación estatal y transformación de los sistemas productivos.

Roxana Liendo Bustos

Economista por la Universidad Técnica de Oruro, con Maestría en Economía y Doctorado en Desarrollo, Demografía y Medio Ambiente por la Universidad Católica de Louvain (Bélgica). Es investigadora, docente universitaria, consultora internacional y gestora de instituciones dedicadas al desarrollo rural. Forma parte del directorio y la asamblea de la Fundación AGRECOL Andes, Fundación TIERRA y CISEP. Ha dictado cursos de desarrollo rural y metodología de investigación en el CIDES-UMSA, la Universidad Católica de Bolivia y el CESU de la UMSS, y fue co-tutora de tesis en la Universidad Autónoma de Chapingo (México). Cuenta con diversas publicaciones sobre desarrollo rural, seguridad y soberanía alimentaria, participación ciudadana y género. Actualmente trabaja como consultora independiente, desarrollando evaluaciones, sistematizaciones y estudios de impacto económico territorial

con enfoque de género, en distintos ecosistemas del país, con énfasis en la diversidad de los sistemas alimentarios de la agricultura familiar.

Sergio Laguna Bretel

Ingeniero Agrónomo por la Universidad Mayor Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca, con Maestría en Ciencia del Suelo por el Instituto Internacional de Ciencias de la Información Geográfica y Observación de la Tierra (ITC), Países Bajos. Tiene una amplia trayectoria en planificación territorial, zonificación agroecológica y gestión de recursos naturales. Fue coordinador del componente de ordenamiento territorial en el entonces Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, y participó en el desarrollo de Planes de Uso del Suelo en varios departamentos del país. Ha trabajado con organismos como FIDA, PMA, FAO, BID, Banco Mundial y GIZ en proyectos de desarrollo rural, gestión de riesgos y planificación con enfoque territorial. Recientemente, ha sido consultor del Ministerio de Planificación del Desarrollo en el enfoque de ordenamiento territorial en la Política Nacional de Gestión de Riesgos, del mismo modo en la Contribución Nacionalmente Determinada al 2030 y al Viceministerio de Tierras del Ministerio de Desarrollo Rural la actualización de instrumentos técnicos estratégicos para el uso del suelo y la zonificación agroecológica.

Patrick Herlant

Ingeniero Agrónomo con más de 35 años de experiencia en desarrollo agrícola y rural, transformación sostenible de sistemas agroalimentarios, cadenas de valor, gestión de recursos naturales y enfoques sectoriales integrales. Asimismo su última asignación como Agrónomo Principal del Centro de Inversiones de la FAO consistió en liderar evaluaciones y procesos de investigación-acción participativa para la transformación sostenible de sistemas alimentarios. Anteriormente, trabajó en la Comisión Europea (DG-INTPA) desarrollando enfoques sistémicos para la agricultura y el desarrollo rural, y fue Gerente de Programas de País del FIDA para Albania, Armenia, Bosnia-Herzegovina y Túnez. También se desempeñó como oficial de políticas en la UE en Turquía, experto en seguridad alimentaria en Haití, y jefe de proyectos en América Latina y África Oriental. Posee un MBA de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica) y una Maestría en Silvicultura Tropical del ENGREF (Francia).

Horst Grebe López

Economista boliviano con Doctorado en Economía Política. Ha ocupado cargos relevantes en el sector público como Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, Ministro de Minería y Metalurgia, y Ministro de Desarrollo Económico de Bolivia. A nivel internacional, fue funcionario de organismos como la CEPAL, la FLACSO y el SELA, y ha trabajado como consultor para la CAF. Ha desarrollado una amplia trayectoria docente en universidades de Bolivia,

México y Venezuela, abordando temas vinculados a desarrollo económico, políticas públicas y economía política. Actualmente es Director-Gerente del Grupo PRISMA, desde donde continúa contribuyendo al análisis y diseño de estrategias de desarrollo en América Latina.

Rogelio Churata Tola

Economista por la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), con Maestría en Relaciones Internacionales e Integración y Doctorado en Ciencias del Desarrollo por el CIDES-UMSA. Cuenta con diplomados en Educación Superior (Universidad de Pinar del Río, Cuba), Metodologías de Investigación (CIDES-UMSA) e Integración Regional Comparada (UMSS), así como una especialización en Negociaciones y Comercio Internacional en Santiago de Chile. Docente e investigador en el CIDES-UMSA, donde coordina la Maestría en Relaciones Internacionales, además de impartir clases en la Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores, el CESU-UMSS, la Universidad Pública de El Alto y la Facultad de Ciencias Económicas y Financieras de la UMSA. Sus investigaciones abordan temas de economía internacional, integración regional, comercio, geopolítica y políticas económicas.

Keiji Inoue

Oficial superior de asuntos económicos y oficial a cargo de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago de Chile. Desde 1995, se desempeñó como experto de política fiscal en la División de Desarrollo Económico de la CEPAL. Y desde 2002, fue el analista macroeconómico de la región en la División de Políticas para el Desarrollo en la sede de las NNUU en Nueva York y luego coordinó el Grupo de Trabajo del Secretario General para monitorear el ODM 8, Alianza global para el desarrollo, compuesto por más de 30 agencias y las instituciones financieras internacionales. Obtuvo su MA en Economía Internacional y Desarrollo de la Universidad Sophia en Tokio, Japón y su BA de la Universidad Tufts en EEUU.

Jordi Surkin Beneria

Hace más de 13 años que Jordi trabaja en WWF Bolivia donde actualmente funge de director senior de conservación y lidera todas las acciones de conservación de la institución. Él tiene más de 25 años de experiencia en diversos temas como planificación de áreas protegidas, políticas de conservación, planificación de uso del suelo, conservación ecorregional, vulnerabilidad humana y adaptación al cambio climático. En particular tiene experticia en gobernanza de recursos naturales, planificación participativa, enfoques basados en derechos, y temas sociales y culturales. En América Latina, ha trabajado en Bolivia y la región Andes-Amazonia. Además, ha trabajado en África, Asia del Sur, el

Pacífico, el Caribe y el Medio Oriente. Durante su carrera ha trabajado para ONG internacionales como IUCN, CI, WCS y organizaciones de cooperación internacional como la UE, DFID, y DANIDA. Tiene experiencia de trabajo con gobiernos, ONG locales y organizaciones indígenas, además detenta un Máster en planificación internacional de la Universidad de Cornell (Estados Unidos) y un doctorado en planificación ambiental internacional de la Universidad de California.

María Jenny Gruenberger Pérez

Socióloga con formación en la Universidad de París VIII (Francia), Magíster y Doctora en Ciencias del Desarrollo por el CIDES-UMSA. Ha desempeñado un papel destacado en espacios nacionales e internacionales de incidencia ambiental. Fue miembro del Consejo Mundial de la UICN (2012–2021), del Panel Internacional sobre Ambiente y Energía en la Amazonía (2011–2014) y representante de Bolivia y la región andina en redes clave como RIOD y la Plataforma de Sociedad Civil del PNUMA. Fue Directora Ejecutiva de la Liga de Defensa del Medio Ambiente (LIDEMA) entre 2003 y 2014, y actualmente se desempeña como asesora estratégica de dicha institución. Es autora de diversas publicaciones sobre políticas y temas ambientales, con énfasis en sostenibilidad, conservación y gobernanza ecológica.

Luis Fernando Pacheco Acosta

Biólogo por la Universidad Mayor de San Andrés (Bolivia), con Maestría en Wildlife Ecology por la Universidad de Florida (EE. UU.) y Doctorado en Ciencias con mención en Ecología por la Universidad de Chile. Es Profesor-Investigador de planta en la Carrera de Biología de la UMSA, con más de 150 publicaciones académicas. Fue Coordinador Científico de la Estación Biológica Tunquini y docente del Centro de Postgrado en Ecología y Conservación. Sus intereses se centran en la biología de la conservación, historia natural de reptiles y mamíferos, interacciones ecológicas (como dispersión de semillas y polinización), y conflictos entre vida silvestre y actividades humanas. Es miembro de mérito de diversos grupos especializados de la UICN y otras redes científicas regionales.

Manuel Rodríguez Becerra

Profesor emérito de la Universidad de los Andes. Fue el primer ministro de Medio Ambiente del país, presidente y cofundador del Foro Nacional Ambiental; cofundador de Parques Cómo Vamos, del Centro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe, y de la Alianza por la Defensa de la Sabana. Fue galardonado en 2013 como uno de los diez mejores líderes de Colombia. Autor, coautor y editor de más de 25 libros, es columnista de El Tiempo y durante 10 años reconocido como uno de los

twitteros más leídos de Colombia. En 2016 fue nombrado profesor emérito de la Universidad de los Andes luego de 45 años de trayectoria, institución a la que sigue vinculado como profesor de tiempo completo de la Facultad de Administración.

Roger Edwin Rojas Ulo

Economista con Doctorado en Ciencias del Desarrollo (Ph.D.) con mención en Estrategias de Desarrollo por la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), y Maestría en Economía y Política Pública por el Instituto Torcuato Di Tella (Argentina). Actualmente se desempeña como Presidente a.i. del Banco Central de Bolivia. Ha sido Advisor y Senior Advisor ante el Directorio del Fondo Monetario Internacional (2017–2020), Director Titular del Banco de Desarrollo Productivo, Viceministro del Tesoro y Crédito Público, y Director General de Crédito Público, entre otros cargos en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Ha realizado estudios de especialización en Chile, Estados Unidos, Brasil y Corea, y ha sido consultor externo para organismos internacionales. En el ámbito académico, ha sido coordinador y docente en programas de maestría y doctorado del CIDES-UMSA y ha impartido clases en diversas universidades públicas y privadas del país.

Gabriel Loza Tellería

Economista boliviano con formación en Ingeniería Comercial en la Universidad de Chile, Economía en la Universidad Católica Boliviana, Máster en Administración de Empresas con mención en Integración Económica (IESA, Caracas) y estudios complementarios en Comercio Exterior. Fue Presidente del Banco Central de Bolivia (2008-2010), Ministro de Planificación del Desarrollo (2007) y Director de UDAPE (2004-2006). Ha sido consultor del PNUD, la OIT y FONPLATA. Docente de pregrado UMSA y la Universidad Católica Boliviana y docente de postgrado en el CIDES-UMSA, IICA-UMSA, Universidad Andina y la Universidad Nur. Autor de más de una decena de libros sobre economía boliviana y desarrollo, y de numerosos artículos publicados en revistas especializadas como CEPAL, CEMLA y el BIS. Su producción académica está ampliamente difundida en plataformas como Academia.edu y ResearchGate. Su trabajo reciente aborda temas como crisis económica, estabilización y el debate entre modelos neoliberales y pluralistas.

Martín Moreira

Comunicador social con formación en Buenos Aires, donde obtuvo una Maestría en Filosofía con orientación en Políticas Latinoamericanas y una Maestría en Economía con énfasis en Procesos de Integración Regional e Historia de la Economía. Cuenta además con un diplomado en Logística y Cadena de Suministros. Su trayectoria se ha desarrollado en la intersección

entre la comunicación estratégica, el análisis político y la gestión de procesos económicos, con una visión crítica e integral sobre los desafíos sociales, económicos y logísticos de América Latina. Su trabajo destaca por el compromiso con el pensamiento latinoamericano y el desarrollo regional desde una perspectiva contextualizada y humanista.

Esteban Pérez Caldentey

Oficial Superior de Asuntos Económicos y Jefe de la Unidad de Financiamiento en la CEPAL. Tiene una maestría y doctorado en economía por la New School for Social Research. También ha trabajado en las sedes subregionales de la CEPAL en México y Trinidad y Tobago. Es miembro del comité editorial de Investigación Económica, *International Journal of Political Economy*, *Brazilian Journal of Political Economy* y co-editor del *Review of Keynesian Economics*. También es Co-Editor en Jefe del *Palgrave Dictionary of Economics* y editor asociado de la *Revista de la CEPAL*. Ha publicado extensamente sobre temas económicos en América Latina y el Caribe.

Jeannette Sánchez Zurita

Economista ecuatoriana con formación en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Posee una Maestría en Economía por FLACSO-Ecuador, una Maestría en Planificación Comunitaria y Regional por la Universidad de Texas, estudios doctorales en Desarrollo por la Universidad Católica de Louvain-La Neuve (UCL), y es Doctora en Políticas Públicas y Transformaciones Sociales por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Entre 2007 y 2013 ocupó altos cargos públicos en Ecuador, incluyendo ministra en áreas sociales y económicas, presidenta encargada del Banco Central, y coordinadora de la Estrategia Nacional de Cambio de la Matriz Productiva. Fue directora de la División de Recursos Naturales de la CEPAL entre 2017 y 2023, y actualmente se desempeña como representante del Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) en Bolivia. Ha sido docente universitaria y autora de diversas publicaciones sobre desarrollo sostenible, gobernanza y políticas públicas en América Latina.

Organizan:



Auspician:



En colaboración con



ISBN 978-9917-34-102-8



9 789917 341628