

## BOLIVIA

### UN CICLO ENTRE EL DETERIORO DE LA ECONOMÍA Y LA PRESERVACIÓN DE LA DEMOCRACIA

2015 – 2022



**1** El deterioro de la economía boliviana empezó el 2015 y presenta **riesgos de inestabilidad**. (Pág. 3–9)

**2** Caída en la producción de **hidrocarburos** deja al país con baja capacidad de oferta. (Pág. 10–17)

**3** Minería 2014–2021: Exportaciones expectantes, con **baja renta para el Estado**. (Pág. 18–26)

**4** La **pobreza en Bolivia se redujo** el 2021, pero es vulnerable a cualquier impacto. (Pág. 27–35)

**5** Las **mujeres** fueron las más afectadas por el crecimiento del **desempleo urbano**. (Pág. 36–38)

**6** La normativa sobre el cuidado de **la Madre Tierra se queda en el papel**. (Pág. 39–44)

**7** Estudios ratifican preferencia ciudadana por la **democracia**, pero advierten **debilitamiento**. (Pág. 45–51)



**Director Ejecutivo:**

Juan Carlos Núñez V.

**Coordinador General:**

Waldo Gómez R.

**Responsable de edición:**

Jorge Jiménez Jemio

**Dirección:**

Calle Quintín Barrios N° 768

Sopocachi, La Paz - Bolivia

**Telf:** (591-2) 2125177

2154641

*Publicación con apoyo de*

*KZE-Misereor Alemania*

**D.L.** 4-3-61-12

**Equipo técnico:**

René Martínez

Raúl Velásquez

Herbert Irahola

Héctor Córdova

Sandra Sánchez

Willy Llanque

Sandra Verduguez

Alejandro Carvajal

Carla Cordero

Cecilia Rocabado

Ima Aillón

Muriel Pérez

Mónica Reyes

Carmiña Pacajes

**Administración:**

Mirian Clavijo

Jhovanna Machicado

Yensi Borrás

[fundajub@jubileobolivia.org.bo](mailto:fundajub@jubileobolivia.org.bo)



# EL DETERIORO DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA EMPEZÓ EL 2015

## Y PRESENTA RIESGOS DE INESTABILIDAD

En los últimos siete años, la renta hidrocarburífera cayó casi a una tercera parte y el resto de los ingresos también ha disminuido; el crecimiento del producto está lejos de alcanzar el nivel de 2013; la deuda externa se duplicó y la deuda interna se triplicó; los gastos han seguido aumentando hasta generar un hueco deficitario de -8% para esta gestión; las reservas internacionales cayeron a un tercio, y si bien se compromete una recuperación de la inversión pública, la disponibilidad real de recursos es muy limitada.

El país atraviesa por una compleja situación económica antecedida por la etapa de desaceleración económica y posterior crisis del coronavirus, en la que incluso se registra recesión.

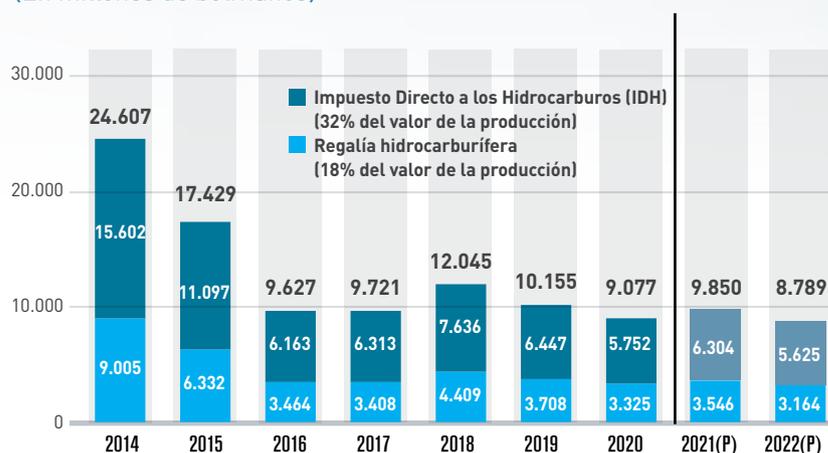
Bolivia pasó por un periodo de bonanza, incluso hasta el año 2014, pero en adelante se agudizaron los desequilibrios macroeconómicos. Siete años después se mantienen los riesgos de inestabilidad.

### CAÍDA DE LA RENTA POR HIDROCARBUROS

La renta por la explotación de hidrocarburos llegó a su máximo en el año 2014, en adelante disminuyó significativamente, en principio por la caída de los precios internacionales, pero también por menores volúmenes de producción y exportación.

#### Renta por hidrocarburos (IDH y regalías)

(En millones de bolivianos)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de: 2014-2020 Memoria de la Economía Boliviana MEFP. 2021 y 2022 (P) Presupuesto.

La renta por hidrocarburos fue el principal factor que explicó la dinámica económica y el periodo de bonanza, pero esta ha ido reduciendo hasta llegar casi a una tercera parte en comparación con el año 2014.

La renta hidrocarburífera se ha mantenido en niveles menores y no se advierte una verdadera recuperación en adelante, incluso a pesar de la evolución positiva de los precios internacionales.

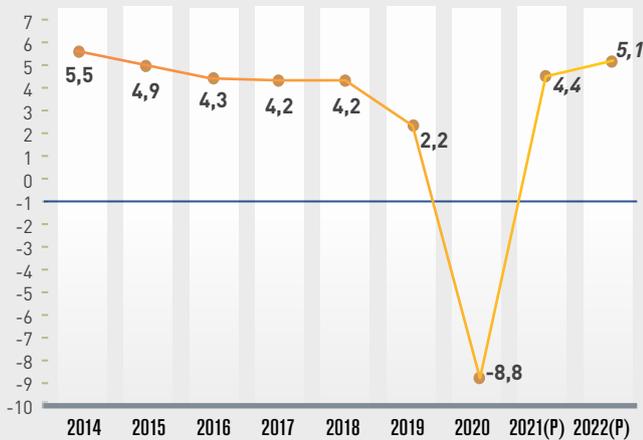
Este primer elemento representa un quiebre en la situación económica, tendencia que empezó varios años antes de la crisis del coronavirus.

## DESACELERACIÓN DE LA ECONOMÍA

El crecimiento del producto registró su nivel máximo del periodo de la bonanza el año 2013 alcanzando a 6,8%, en adelante, disminuyó.

El año 2014 acabó el periodo de bonanza y, en adelante, se tiene el periodo de desaceleración. La economía creció, pero cada vez a una tasa menor y, en 2020, con la llegada de la crisis por el coronavirus, se registró un decrecimiento (recesión) que profundizó el problema que se venía gestando, resultando en un año atípico, pero que no representa, necesariamente, el principal determinante de la actual situación.

### Crecimiento del Producto (PIB real) Bolivia 2014–2022 (En porcentaje)



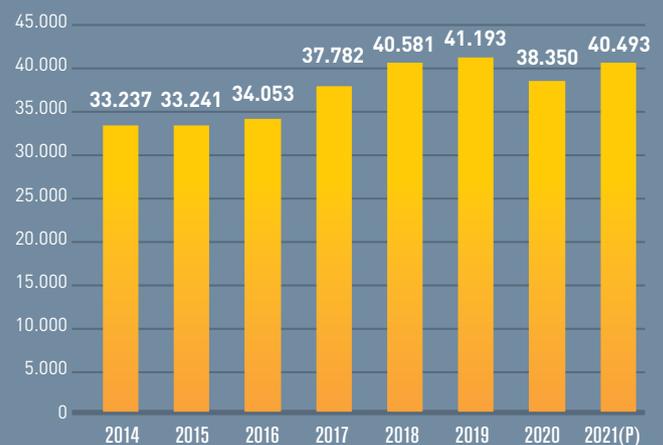
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Memoria de la Economía 2020. 2021 (PFF) y 2022 (P) Presupuesto.

Si bien al examinar el crecimiento del PIB se observa, aparentemente, un repunte o recuperación, este indicador mide la variación con relación al año anterior; y, siendo que el 2020 el PIB decreció, esta variación se calcula con relación a un nivel particularmente bajo; es decir, se compara el desempeño de las diferentes actividades económicas en relación a un año atípico con momentos de cuarentena rígida cuando, incluso, muchos sectores paralizaron actividades por varios meses.

Las actividades se activaron nuevamente después de la parcial paralización, lo que en realidad no significa una recuperación o salida de la tendencia anterior a la crisis del coronavirus.

Esto se ilustra de mejor manera en el gráfico que presenta los valores nominales del PIB en dólares.

### Producto Interno Bruto nominal 2014–2021 (En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y del Banco Central de Bolivia.



En 2020 se registró una disminución de la producción (recesión), en el marco de la crisis del coronavirus, sin embargo, la aparente recuperación que se anunció para 2021, de todas maneras, sitúa al PIB por debajo del nivel alcanzado en 2019.

## MENOS INGRESOS PÚBLICOS

Los principales ingresos con los que cuentan los gobiernos subnacionales (gubernaciones y municipios) provienen de las transferencias por coparticipación de impuestos (incluyendo el IDH) y las regalías, por lo tanto, la evolución de sus ingresos tiene un comportamiento similar al registrado en las recaudaciones nacionales.

Estos ingresos llegaron a su nivel máximo en 2014 y cayeron desde 2015.

En realidad, la caída de los ingresos se dio mucho antes de la crisis del coronavirus, y se registró una disminución adicional entre 2018 y 2021.

El nivel de ingresos por transferencias de impuestos y regalías que reciben los gobiernos subnacionales actualmente es bastante menor al de la última etapa del período de bonanza y, en adelante, no se advierte una recuperación.

### Ingresos de gubernaciones y municipios por transferencias de impuestos, IDH y Regalías 2014–2022

(En millones de bolivianos)



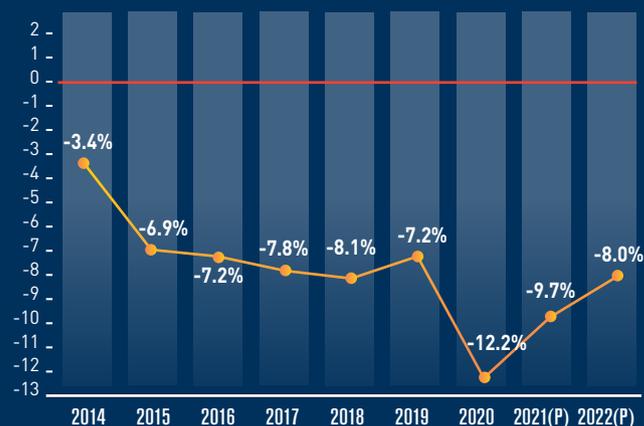
Fuente: 2014–2020 Memoria de la Economía del MEFP / 2020 y 2021: (P) Presupuesto General del Estado - presentación del proyecto de presupuesto 2022.

## PROFUNDO DÉFICIT FISCAL

De igual manera, desde el año 2014 ya se registraba déficit fiscal (más gastos que ingresos) como resultado de una gran expansión del gasto público durante el periodo de bonanza, e incluso después. Previa a la llegada del coronavirus en 2020, el déficit se fue profundizando en un escenario de disminución de ingresos.

La pandemia agravó la situación registrándose un déficit de -12,2% del PIB en 2020, pero claramente se observa que no fue el inicio del problema.

### Superávit/Déficit del Sector Público (Como porcentaje del PIB)



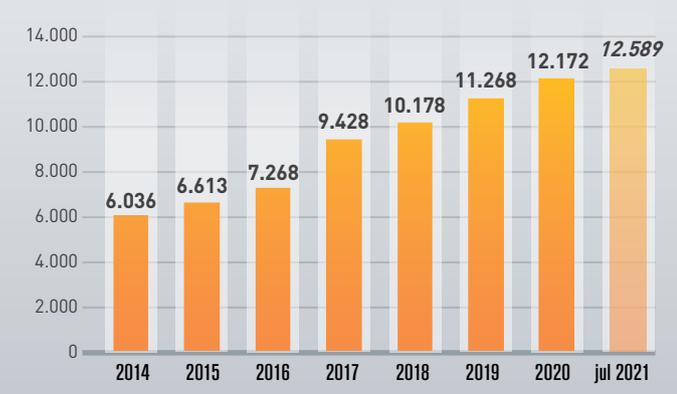
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 2021 y 2022 (P) Presupuesto General del Estado.



## MAYOR ENDEUDAMIENTO

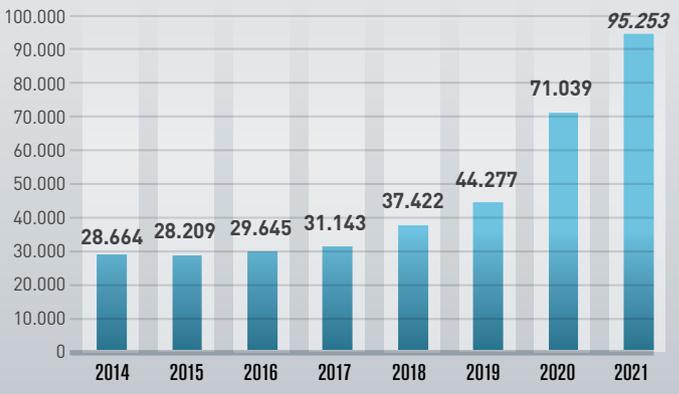
El saldo de la deuda pública externa ha aumentado durante y después del periodo de bonanza. Particularmente desde el año 2017, esta deuda se incrementó notablemente, en un contexto de altos gastos y menores ingresos.

**Evolución de la Deuda Externa**  
2014–jul 2021  
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Bolivia.

**Evolución de la Deuda Interna\***  
2014–2021  
(En millones de bolivianos)



\* Saldo de la Deuda Pública Interna del Tesoro General de la Nación.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Como se observa en el gráfico, entre 2014 y 2020, la deuda externa se duplicó.

En el caso de la deuda interna, esta registró un incremento notable a partir del año 2018, momento en que el déficit fiscal se profundizó. Y desde 2020, en el escenario de la crisis del coronavirus, esta deuda se disparó, incluyendo el 2021.

Actualmente, la deuda total (externa + interna) supera los 26.000 millones de dólares.

En general, la deuda pública total se incrementó notablemente antes de la crisis del coronavirus, por la tendencia de incrementar el gasto y por el profundo déficit fiscal.

Adicionalmente, el endeudamiento interno actualmente responde a los problemas de liquidez, y el endeudamiento externo, además del déficit, también respondería a la problemática del desequilibrio externo y caída de Reservas Internacionales.

## LIMITADA INVERSIÓN

La inversión pública, que registró un crecimiento notable durante todo el periodo de bonanza, e incluso hasta el año 2016 (llegando a un máximo de \$us 5.065 millones), disminuyó a partir de 2017, en un escenario de menor disponibilidad de recursos en todos los niveles del sector público. En el año 2020, con la llegada de la pandemia, y dentro de la tendencia decreciente, se registró un nivel de ejecución de la inversión pública particularmente muy bajo.

En general, la ejecución de la inversión pública siempre estuvo por debajo de la programación del presupuesto; sin embargo, los datos del presupuesto muestran la tendencia, la cual es determinada principalmente por la disponibilidad de recursos y la intención de gasto.

Si bien el nivel de inversión de 2020 fue afectado por la pandemia, la programación inicial para 2020 ya contemplaba una disminución notable, sin considerar la crisis del coronavirus, puesto que el presupuesto es elaborado el año previo. De igual manera, la programación para 2021 muestra la tendencia decreciente.

### Inversión Pública 2014–2022

(En millones de dólares)

#### Ejecución



#### Presupuesto



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Memoria de la Economía 2020. Presupuesto General del Estado.

Para 2022 se plantea una recuperación significativa de la inversión en el presupuesto, sin embargo, es cuestionable el nivel programado, puesto que la disponibilidad de recursos es en realidad muy limitada.

En general, la inversión pública ha sido utilizada como una variable de ajuste ante la disminución de ingresos, es decir que las diferentes administraciones públicas han priorizado otros gastos y sacrificado sus niveles de inversión.

## ORIENTACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

La orientación de la inversión (distribución sectorial) refleja las prioridades y, por tanto, la apuesta de desarrollo a partir de la inversión pública.

### Distribución sectorial de la Inversión Pública 2014–2022

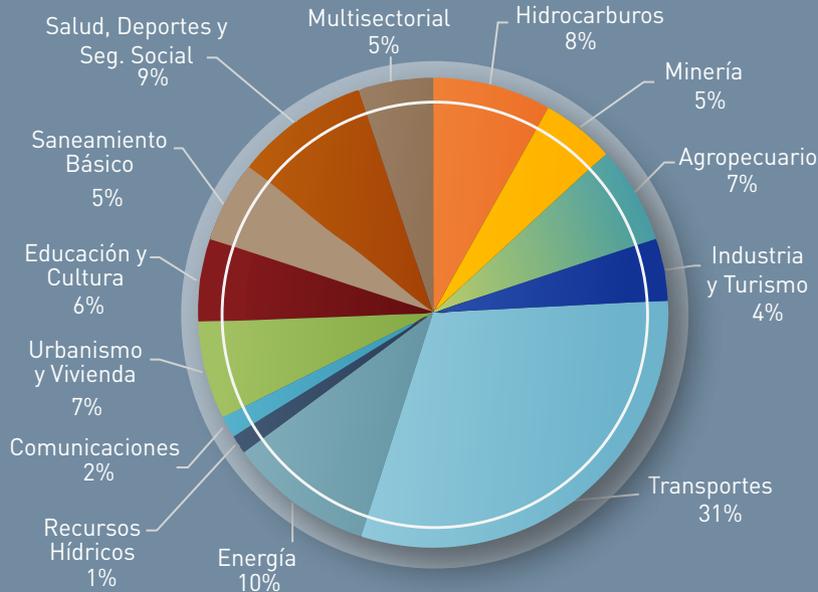
(En porcentaje)

SECTOR	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ppto	2022 ppto	Promedio 8 años 2015-2022
<b>Productivo</b>	<b>25,5</b>	<b>28,5</b>	<b>19,6</b>	<b>18,8</b>	<b>18,3</b>	<b>25,2</b>	<b>23,4</b>	<b>23,6</b>	<b>36,2</b>	<b>24,2</b>
Hidrocarburos	14,3	13,9	10,5	7,1	3,6	6,5	7,5	9,2	7,2	8,2
Minería	2,4	3,9	1,9	2,4	4,3	3,3	2,0	6,1	16,1	5,0
Agropecuario	6,1	6,5	4,7	4,8	6,1	11,8	9,0	5,5	5,5	6,7
Industria y Turismo	2,6	4,3	2,5	4,5	4,3	3,6	4,9	2,8	7,4	4,3
<b>Infraestructura</b>	<b>36,7</b>	<b>41,1</b>	<b>53,2</b>	<b>51,5</b>	<b>47,5</b>	<b>38,8</b>	<b>32,1</b>	<b>47,5</b>	<b>36,2</b>	<b>43,5</b>
Transportes	29,1	32,9	33,4	31,6	31,5	31,2	25,9	34,1	25,6	30,8
Energía	4,8	6,4	17,3	17,3	13,5	4,1	3,2	11,3	6,3	9,9
Recursos Hídricos	2,1	1,4	0,9	0,5	0,5	1,2	1,6	0,9	3,4	1,3
Comunicaciones	0,8	0,4	1,6	2,1	2,0	2,3	1,4	1,2	0,9	1,5
<b>Social</b>	<b>32,1</b>	<b>27,4</b>	<b>23,6</b>	<b>25,0</b>	<b>28,7</b>	<b>31,1</b>	<b>39,8</b>	<b>24,9</b>	<b>17,2</b>	<b>27,2</b>
Urbanismo y Vivienda	12,9	7,4	6,7	6,2	6,3	7,7	10,2	4,9	4,3	6,7
Educación y Cultura	10,1	8,1	6,6	7,3	7,4	6,7	5,8	2,2	2,1	5,8
Saneamiento Básico	5,7	4,7	3,7	5,1	6,1	6,8	8,9	4,7	2,5	5,3
Salud, Deportes y Seg. Soc.	3,5	7,3	6,6	6,4	8,9	9,9	14,9	13,0	8,3	9,4
<b>Multisectorial</b>	<b>5,7</b>	<b>3</b>	<b>3,7</b>	<b>4,8</b>	<b>5,4</b>	<b>4,9</b>	<b>4,6</b>	<b>4,0</b>	<b>10,5</b>	<b>5,1</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>									

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Memoria de la Economía Boliviana 2020, para los años 2014-2020, y del Presupuesto General para los años 2021 y 2022.

\* En esta tabla se mantiene la inversión en Energía en el sector Infraestructura, como se registraba anteriormente.

**Distribución sectorial de la Inversión Pública  
Promedio 2015–2022**



Este gráfico, que muestra la inversión promedio entre los años 2015 y 2022, refleja lo acontecido en los últimos años; es decir, el periodo de desaceleración, la pandemia y la intención en el presupuesto de los dos últimos años (2021 y 2022).

En comparación con 2014, los principales cambios de tendencia que la inversión pública registró fueron una disminución de las inversiones en el sector hidrocarburos, un incremento notable en el sector energía

para algunos años, una disminución de educación e incremento en salud.

A momento de analizar la inversión pública se debe considerar que la inversión, en el nuevo y actual contexto, con menores recursos, ya no representa la gran oportunidad de impulsar el desarrollo como en los años de la bonanza, puesto que, en comparación, los niveles de recursos que se disponen son mucho menores.

**CAÍDA DE RESERVAS INTERNACIONALES**

La bonanza económica con las exportaciones de recursos como el gas a precios altos permitió una acumulación importante de Reservas Internacionales Netas (RIN).

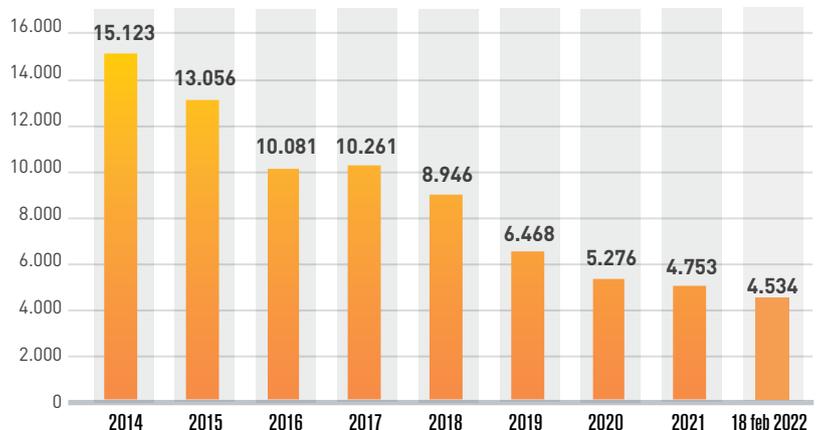
Las Reservas Internacionales llegaron a un nivel máximo de más de \$us 15.000 millones el año 2014, en adelante registraron una caída casi constante (salida neta de divisas), llegando a menos de una tercera parte en 2021.

Esta caída obedece al déficit en la balanza comercial (importaciones mayores a las exportaciones) y, a su vez, a que desde 2011 el tipo de cambio se halla congelado.

Este problema, que es uno de los más complejos que afronta el país desde el punto de vista económico, viene de mucho

antes de la crisis del coronavirus y, en perspectiva, no se advierten políticas que vayan a resolver este asunto y a revertir la tendencia.

**Reservas Internacionales 2014–18 feb 2022**  
(En millones de \$us)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Bolivia.



## NECESIDAD DE POLÍTICAS PARA UNA REACTIVACIÓN ECONÓMICA

El país viene atravesando por una compleja situación, en un contexto marcado por una etapa de desaceleración económica y posterior crisis del coronavirus.

La situación demanda respuestas con relación a la recuperación de la economía, para lo cual es fundamental una lectura precisa de los diferentes factores que determinaron la situación actual, identificando las causas para delinear las posibles soluciones.

Los datos son claros y presentan la tendencia general de mediano plazo, con un deterioro constante desde el final de la bonanza y diferentes señales de riesgo.

La economía estaba en desaceleración, las Reservas Internacionales han estado cayendo, los ingresos del sector público disminuyeron, el déficit fiscal se ha ido profundizando, y el endeudamiento ha estado en aumento.

Las tendencias en general fueron profundizadas por la crisis del coronavirus, pero ya antes de la pandemia los desequilibrios macroeconómicos presentaban riesgo de insostenibilidad.

Si el coronavirus hubiera sido el único determinante de la complicada situación actual, bastaría atacar la pandemia y adoptar medidas para reencauzar las diferentes variables a la situación anterior.

Sin embargo, siendo que la tendencia general de mediano plazo, determinada por las políticas previas, ha llevado a la compleja situación actual –profundizada por la pandemia–, las políticas que debieran implementarse tendrían que resolver o revertir los problemas que desde años antes se habían generado; es decir, se requieren ajustes y reformas en otra dirección.

Con relación a otra variable fundamental que es la inflación, esta, en el marco de la etapa de desaceleración, se ha reducido y ha sido baja los últimos años (0,67% para 2020); sin embargo, en adelante, la inflación podría aumentar por diferentes factores como ser la emisión de deuda interna, la disminución de las Reservas Internacionales y el actual aumento de los precios internacionales. De acuerdo con las previsiones del presupuesto 2022, la inflación aumentaría a 3,4% para el siguiente año.

# CAÍDA EN LA PRODUCCIÓN DE HIDROCARBUROS



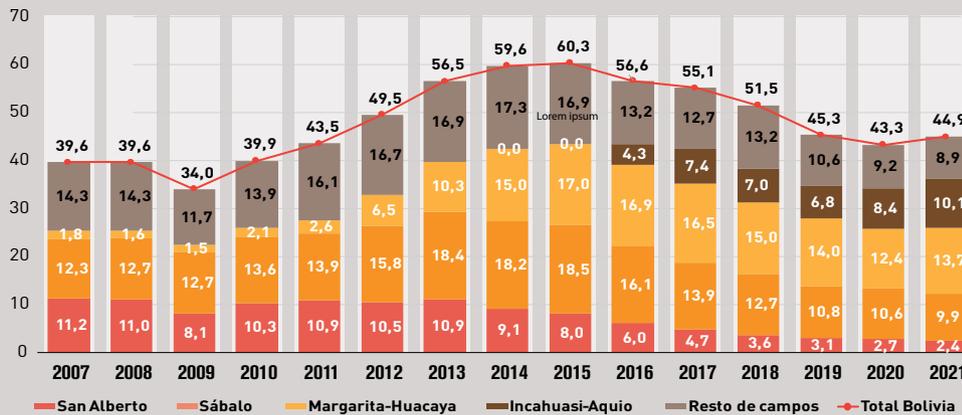
## DEJA AL PAÍS CON BAJA CAPACIDAD DE OFERTA

La situación crítica por la que atraviesa el sector hidrocarburos es resultado de una política adoptada hace 16 años. Los efectos reflejan una caída en la producción a partir de 2016. Revertir esa tendencia implica aplicar cambios estructurales que podrían tardar más de una década.

**Bolivia destina su producción hidrocarburífera, principalmente gasífera, a la exportación a los mercados de Brasil y Argentina, además del abastecimiento interno.**

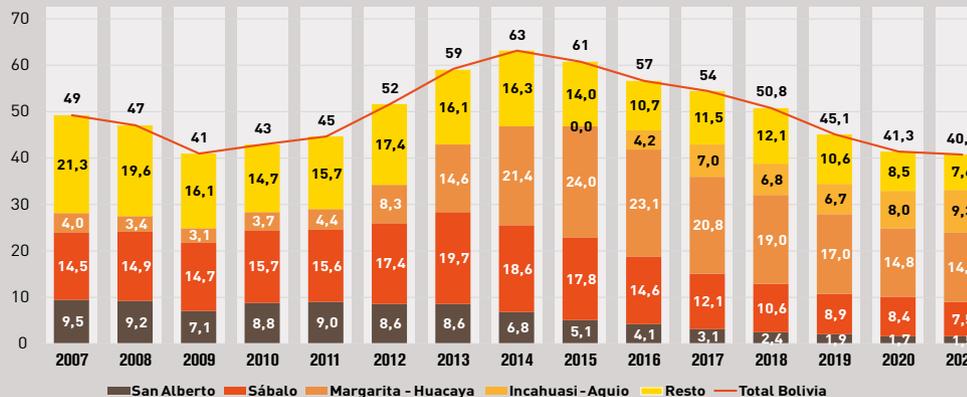
## Producción promedio diaria de Gas Natural

(En millones de metros cúbicos por día)



## Producción promedio diaria de hidrocarburos líquidos

(En miles de barriles por día)



En la actualidad, Bolivia tiene un problema de oferta, lo que implica no estar en condiciones de atender, de manera simultánea, la demanda máxima de los contratos de exportación y mercado interno, y menos aún de suscribir nuevos contratos.

La producción de hidrocarburos tuvo un importante crecimiento hasta el año 2015, debido a una explotación más rápida de los yacimientos ubicados en los campos Margarita, Sábalo y San Alberto, los cuales fueron descubiertos en la década de los años 90 del siglo pasado; pero desde la gestión 2016 la producción comenzó a caer de manera permanente, hasta la fecha, debido a la declinación de estos reservorios de hidrocarburos.

El único campo nuevo es Incahuasi-Aquí que inició su producción en agosto de 2016 y que, en cierta medida, vino compensando la declinación (agotamiento) de los campos Sábalo y San Alberto.

La producción de hidrocarburos líquidos considera principalmente condensado (líquido asociado al gas natural) y en menor medida gasolina natural y

petróleo, siendo que, en este último caso, los campos se encuentran en franca declinación desde hace más de 10 años, debido a la política de subvención que desincentiva la inversión en exploración para este tipo de hidrocarburo, lo que ha obligado al país a ir incrementando la importación de diésel y gasolina en los últimos años.

Por otra parte, el gas natural es el principal hidrocarburo explotado en el país. En el periodo 2005-2021, en promedio, 20% de la producción ha tenido por destino el mercado interno, también a un precio subvencionado, y el mayor volumen es exportado a Brasil y a Argentina a un precio que usa como referencia el precio internacional del petróleo. Este último aspecto resulta particularmente importante porque permite comprender que el incremento en la explotación de hidrocarburos tuvo como principal destino la exportación y permitió al país contar con un inédito ciclo de altos ingresos fiscales en el periodo 2005-2014, siendo Brasil el principal mercado de destino para el gas natural boliviano.

## Comercialización promedio diaria de gas natural

(En millones de metros cúbicos por día)



De acuerdo con la normativa nacional, el abastecimiento al mercado interno es prioritario y dada la caída de la producción desde el año 2016, se ha incurrido durante algunos años en el pago de multas por incumplimiento en el envío de volúmenes de gas natural, tanto a Brasil (2018) como a Argentina (2016 y 2021).

Para evitar el pago de multas recurrentes ante eventuales incumplimientos, en marzo de 2020, las autoridades a cargo del sector tuvieron que negociar una adenda al contrato de exportación de gas natural con Brasil (para el periodo de cierre del contrato) por menores volúmenes; de igual manera, en diciembre de 2020, el Gobierno suscribió una adenda al contrato de exportación de gas natural a Argentina, también por menores volúmenes para el año 2021, y comprometiéndose la negociación de una nueva adenda para los 6 años que restan de contrato.

Si bien el mundo y la región se enfrentan al desafío de luchar contra el cambio climático, y por tanto de emprender una transición energética, el gas natural está contemplado como un combustible de transición y continúa siendo demandado, aunque probablemente en el mediano y largo plazo los volúmenes serán decrecientes.

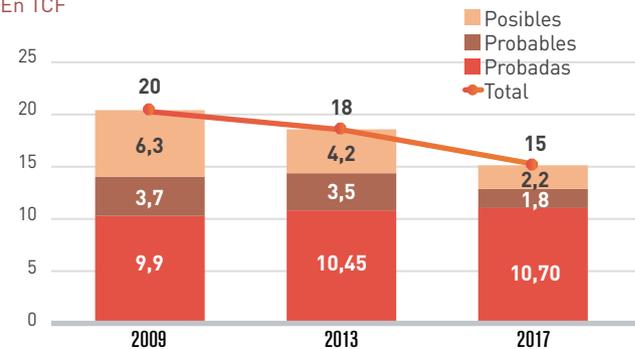
Consecuentemente, el problema en el sector hidrocarburos boliviano es de oferta y no de demanda; es decir, la limitada actividad exploratoria resultante de las malas condiciones para la inversión extranjera y nacional durante los últimos 16 años de vigencia de la actual política hidrocarburífera ha derivado en una caída en la producción, reducción de las reservas certificadas de hidrocarburos y la pérdida de mercados de destino para el gas natural.

Si bien la Ley N° 3740, de agosto de 2007, en su artículo 7, establece que YPFB deberá contratar, mediante una licitación internacional, empresas especializadas en la certificación de reservas de hidrocarburos para certificar el nivel efectivo de dichas reservas en el país, y publicar hasta el 31 de marzo de cada año el nivel de reservas certificadas existentes al 1° de enero de dicho año, esto no ha sido cumplido, siendo que desde entonces solo se cuenta con 3 certificaciones de reservas.

## Reservas Certificadas de Hidrocarburos

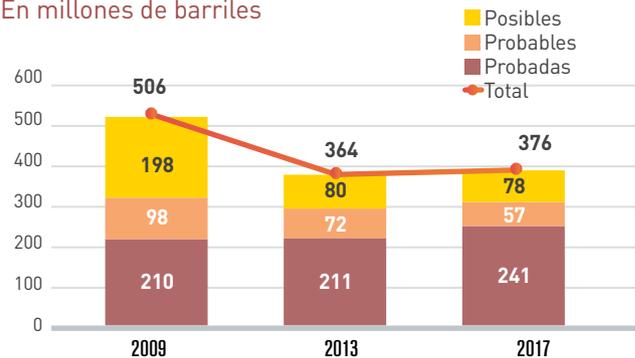
### Certificación de Reservas de Gas Natural

En TCF



### Certificación de Reservas Hidrocarburos Líquidos

En millones de barriles



Para el año 2017, las reservas probadas certificadas de gas natural eran de 10,7 Trillones de Pies Cúbicos (TCF). El año 2020, un informe del Ministerio de Hidrocarburos advertía que una cuantificación de reservas realizada por YPFB estableció que se disponían de solo 8,5 TCF, por lo que, considerando que el país utiliza en promedio 0,7 TCF al año, resulta urgente implementar una política de reposición de reservas hidrocarburíferas mediante actividad exploratoria.



## POLÍTICA HIDROCARBURÍFERA

El sector hidrocarburos se caracteriza por decisiones de largo plazo –10 años para adelante-, así por ejemplo los contratos de exploración y explotación exceden los 30 años de vigencia. Dentro de ellos, la primera etapa exploratoria tiene un plazo promedio de 10 años, el inicio de producción en caso de resultados positivos toma unos 3 a 4 años y la explotación del campo los siguientes años, hasta su declinación.

El desarrollo de toda la cadena hidrocarburífera, compuesta por la exploración, explotación, comercialización, refinación, almacenaje e industrialización, responde a la determinación de la política hidrocarburífera que es establecida en la Constitución Política del Estado, leyes, decretos y resoluciones sectoriales.

El año 2005 se promulgó una nueva Ley de Hidrocarburos y sus reglamentos, que surgió como fruto de un referéndum nacional llevado a cabo el 2004, dando lugar al inicio de una serie de reformas que vendrían los próximos años. En la citada ley se destaca la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) con una alícuota de 32% que, sumada a la regalía departamental de 11%, regalía nacional compensatoria de 1% y participación del TGN de 6%, que existían ya en la anterior ley sectorial, permiten al Estado quedarse con al menos 50% de los ingresos por la explotación de hidrocarburos.

2005

- Recuperación de la propiedad de los hidrocarburos en boca de pozo.
- Participación estatal de al menos 50% en los ingresos obtenidos por la explotación de hidrocarburos.
- Refundación de la empresa petrolera estatal YPFB.

2006

- YPFB asume el control participación en toda la cadena de hidrocarburos.
- Se da un plazo para que las empresas renegocien sus contratos.
- Se refunda YPFB, dándole un plazo de 60 días para convertirse en una empresa corporativa, transparente, eficiente y con control social.

2009

- Se ratifica el derecho sobre el ordenamiento territorial a nivel subnacional y respeto a la consulta previa, libre e informada.
- Se establece la modalidad de contratos de servicios o de asociación con mayoría accionaria del Estado para el desarrollo de las actividades del sector.
- La industrialización se plantea como estratégica y se crea la Empresa Boliviana de Industrialización.
- Se crea un ente autárquico que fiscalice todas las actividades de la cadena hidrocarburífera.

Si bien esta determinación era muy beneficiosa para el país en términos de recaudación, resultaba preocupante para el desarrollo del sector el hecho de que ese porcentaje no tomaba en cuenta factores como el precio de venta, la cantidad vendida, las características del campo o la etapa en la que se encontraba un determinado proyecto, lo cual podría tener incidencia al momento de analizar y decidir las futuras inversiones en nuevos proyectos exploratorios por parte de las empresas petroleras.

Posteriormente, a casi un año de la promulgación de la ley, el 1 de mayo de 2006, el Gobierno promulgó el Decreto Supremo N° 28701, a través del cual el Estado recuperó el control y participación en todas las actividades de la cadena hidrocarburífera, lo cual incluye la nacionalización de acciones de ciertas empresas del sector hidrocarburos. Además, se otorgó un plazo de 180 días a las empresas que operaban en el país para suscribir un contrato de operación en el cual se incluía una participación directa a favor de YPFB en las ganancias de dichos contratos, adicional a las regalías e impuestos fijados en la Ley de Hidrocarburos.

Un nuevo cambio de las reglas acrecentaba la incertidumbre del sector en Bolivia; sin embargo, dado que la mayoría de los proyectos hidrocarburíferos se encontraban en la etapa de producción con un mercado de venta asegurado por parte de los contratos de exportación de gas natural suscritos por Bolivia con Brasil y Argentina, las empresas petroleras suscribieron los nuevos contratos de operación y siguieron con las nuevas reglas del sector, pero con cautela en la definición de nuevas inversiones en las actividades de exploración y explotación.

Más adelante, en 2009, se promulgó una nueva Constitución Política del Estado donde se ratifican muchas de las políticas que estuvieron hasta ese momento guiando el sector hidrocarburos, pero varios puntos neurálgicos como los citados en la línea de tiempo no contaban con una normativa para su implementación al estar fuera del alcance la Ley de Hidrocarburos promulgada con anterioridad a la CPE, motivo por cual se intentaron cubrir estos vacíos con normas de menor jerarquía, como decretos supremos y resoluciones ministeriales, que solo generaron desorden y mayor inseguridad, y que de manera inequívoca jugarían un rol fundamental en los resultados de los siguientes 13 años.

## RENTA Y DEPENDENCIA

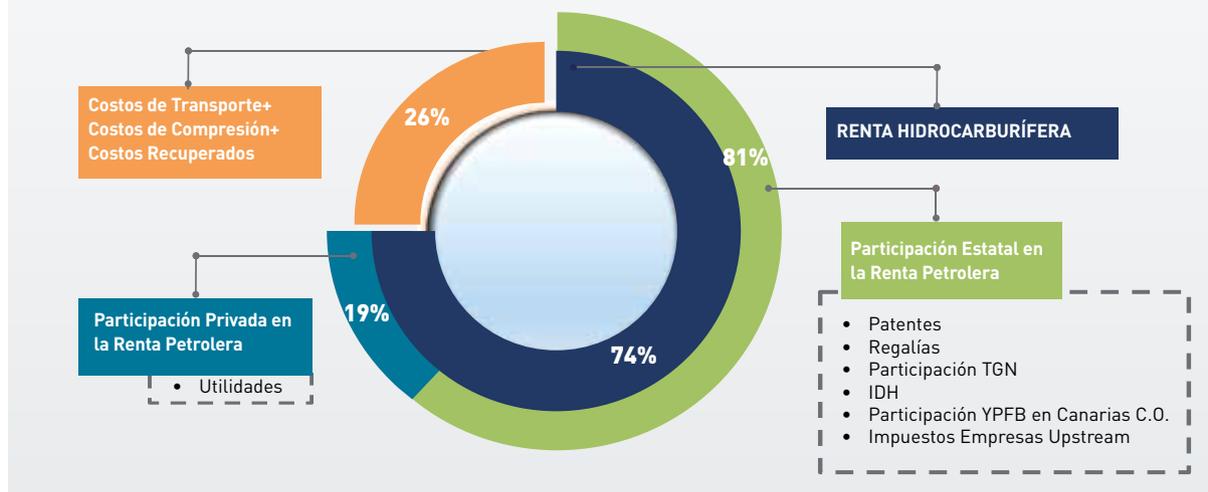
Las disputas políticas y sociales a inicios del siglo XXI derivaron en la implementación de una política hidrocarburífera orientada a la captura de renta a favor del Estado, descuidando el equilibrio que debe existir entre el interés público y el empresarial que promueva inversión y olvidando, además, las malas experiencias en el país teniendo al Estado como administrador de empresas debido a la intromisión de intereses políticos y problemas de corrupción.

El régimen fiscal aplicable permite al Estado quedarse con al menos 50% de los ingresos obtenidos por la explotación de hidrocarburos; adicionalmente, de acuerdo con los contratos de operación para actividades de exploración y explotación suscritos en octubre de 2006, la empresa petrolera estatal (YPFB) tiene además una participación en las ganancias a distribuir en cada una de las áreas de explotación y las empresas petroleras deben pagar los impuestos establecidos en el sistema tributario general, como el IVA e IUE<sup>1</sup>.



De esta manera, en el periodo 2005–2019, la renta hidrocarburífera en Bolivia representó, en promedio, 74% de los ingresos que obtiene el país por la explotación de hidrocarburos, siendo que el restante 26% correspondió a costos recuperados, de transporte y compresión. Considerando solamente la porción de la renta hidrocarburífera, el Estado se queda con 81%, dejando a las empresas petroleras (incluida la estatal YPFB) el restante 19%, como se aprecia en el gráfico.

<sup>1</sup> Un análisis más detallado de la renta petrolera puede ser encontrado en: <https://jubileobolivia.org.bo/Publicaciones/Hidrocarburos-y-Mineria/Situacion-de-la-Renta-Petrolera-en-Bolivia>



Si bien desde una perspectiva política puede ser un rédito mostrar una captura de renta hidrocarburífera de 81% en favor del Estado, con el transcurrir de los años esto se ha traducido en un desincentivo a la inversión en actividad exploratoria, tanto por parte de las empresas que operan en Bolivia como para atraer nuevos actores del mercado hidrocarburífero internacional.

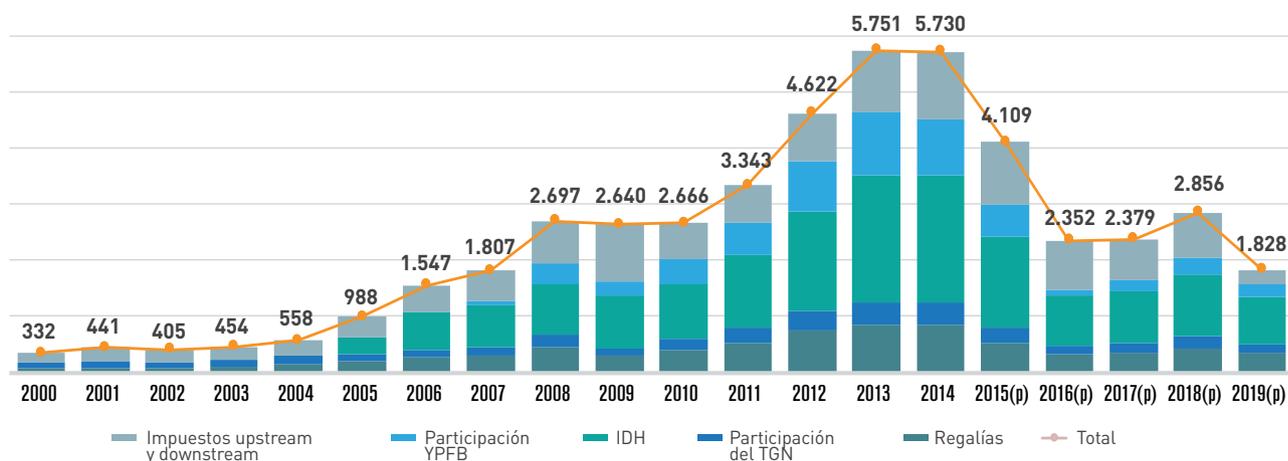
Durante el periodo 2005–2014, el país se benefició de un inédito flujo de ingresos por concepto de renta hidrocarburífera, esto impulsado por el superciclo de precios internacionales del petróleo, así como por el incremento en la producción de gas natural. A partir del año 2015 ocurre el fenómeno opuesto también explicado por la contracción en los precios internacionales, así como por la caída en la producción debido a la falta de exploración.

Desde la vigencia de la actual Ley de Hidrocarburos, en el periodo 2005–2019, el país recibió más de 38.000 millones de dólares por concepto de renta hidrocarburífera, los cuales, lejos de promover el desarrollo de otros sectores económicos, profundizaron la dependencia fiscal de los ingresos provenientes de la explotación de hidrocarburos, siendo que ni el nivel central de gobierno ni los niveles subnacionales han creado fondos de desarrollo económico o fondos de ahorro para prevenir las posibles variaciones en los precios internacionales del petróleo, cambios en los mercados o caídas en la producción de hidrocarburos o, finalmente, en la gradual sustitución de la venta del energético con la consolidación de nuevos sectores económicos que provean ingresos sostenibles a las diferentes regiones del país.

Transcurridos 16 años de la implementación de la política hidrocarburífera vigente en el país se observa que la dependencia a la explotación de hidrocarburos es tanto energética como fiscal, siendo esta última el principal obstáculo para iniciar el cambio de la matriz energética nacional hacia fuentes renovables.

### Ingresos por Renta Hidrocarburífera

(En millones de \$us)



## URGENCIA DE REFORMAS

Muchos de los problemas en el sector son resultado de una política hidrocarburífera orientada a la captura de renta, sumado a una deficiente gestión desde la determinación del nuevo enfoque del sector. Desde hace al menos una década se advertía la falta de actividad exploratoria y los efectos que tendría sobre la producción de hidrocarburos, que ha obligado al país a renegociar sus contratos de exportación por menores volúmenes, y con ello menores ingresos para el país.

En la actualidad, tanto el mundo como la región y el país se enfrentan al enorme desafío que implica el cambio climático como resultado de la crisis ambiental por la que atraviesa el planeta; esto ha supuesto una serie de compromisos asumidos por la mayoría de países orientados a frenar el calentamiento global, siendo uno de los principales el abandono gradual del uso de energía proveniente de fuentes fósiles. Esto supone una transición energética mundial, donde si bien el gas natural es considerado un combustible de transición, es previsible que su uso y consumo tienda a decrecer en los siguientes 10 o 15 años.

En este sentido, considerando que el país tiene una alta dependencia, tanto fiscal como energética a la explotación de hidrocarburos, resulta necesario promover una doble transición; una económica orientada a hacer más eficiente el gasto público y desarrollar otros sectores de la economía que puedan generar una fuente de ingresos fiscales y otra energética orientada a la generación de energía a partir de fuentes renovables en lo que el país tiene un enorme potencial. Ambas transiciones, económica y energética, deben ser emprendidas de forma simultánea para que ambas puedan ser viables y sostenibles en el tiempo.

Desde la perspectiva del sector hidrocarburos, los cambios en el contexto global, regional y nacional hacen necesaria una nueva política hidrocarburífera plasmada en un nuevo marco normativo orientado a solucionar los problemas estructurales que hagan viable al sector en el mediano plazo y que además respondan a este nuevo contexto internacional. En ese sentido, los aspectos a ser fortalecidos deben incluir:

### GOBERNANZA

Uno de los principales objetivos debe tener su enfoque en mejorar la gobernanza del sector que asegure:

- La implementación del tratado 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Acuerdo de Escazú (derechos de defensores de asuntos ambientales y de acceso a participación e información) y el artículo 300 parágrafo I numeral 5 de la CPE (ordenamiento territorial departamental), para la determinación de áreas de exploración y explotación.
- La revisión y mejoramiento de políticas efectivas de mitigación de impactos socioambientales y de contenido local, inherentes de la industria.
- El establecimiento de roles claros para las diferentes instancias públicas del sector hidrocarburos, acordes con la CPE, que reflejen una eficiencia ejecutiva, operativa y bajo un régimen interno que contrarreste posibles actos de corrupción.
- La transparencia y acceso a la información sobre toda la gestión, desde la determinación de áreas para la exploración y contratos hasta el cálculo, uso y destino de la renta petrolera por parte de los beneficiarios.
- Un proceso de toma de decisiones informado, inclusivo y responsable a partir de la implementación de espacios de participación y control ciudadano.

### EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN

Estas actividades requieren de un marco contractual claro y coherente con la Constitución Política del Estado bajo las modalidades de contrato de servicios y asociación; adicionalmente, la nueva ley sectorial debería considerar que la adjudicación de áreas de exploración sea realizada mediante licitación pública internacional, y establecer requisitos ambientales, técnicos y financieros para seleccionar a las empresas petroleras con las que se suscriben los contratos. Considerando la experiencia vivida por el país en los últimos 15 años, es recomendable que el régimen contractual incorpore la obligación de reposición de reservas hidrocarburíferas explotadas mediante actividades de exploración.

## COMERCIALIZACIÓN

El contexto actual plantea importantes desafíos en esta actividad, el primero es el mercado interno que ha venido incrementando su consumo de manera constante, pero que requiere de un cambio y ajuste en la subvención a los combustibles ya que, por una parte, incentivan su consumo (de fuentes fósiles) y, por otra, dificultan el ingreso de energías renovables porque deben competir con precios que no reflejan los costos reales de ese hidrocarburo a partir del cual se genera energía; adicionalmente, se requiere modernizar y ampliar el sistema de ductos que lleva gas natural hacia el mercado interno.

Un segundo desafío es la gestión de mercados de exportación. Considerando que los principales mercados de destino del gas natural se han convertido en competidores para el gas natural boliviano, es necesario conseguir nuevos mercados que permitan, por una parte, una mejor posición de negociación para el país y, por otra, diversificar las fuentes de ingresos considerando nuevos plazos, precios y estacionalidad.

## RÉGIMEN FISCAL

Probablemente el análisis y el diseño de nueva arquitectura en la recaudación y distribución de los ingresos por renta petrolera es uno de los desafíos más importantes, primero porque resulta evidente que es necesario encontrar un nuevo equilibrio entre Estado y empresas petroleras (incluida YPFB) que permita sostener en el mediano plazo la provisión de energía al sistema eléctrico y, por otro lado, el flujo de ingresos fiscales para el país en sus diferentes niveles de gobierno; para ello, es importante modificar el régimen fiscal aplicable al sector hidrocarburos incorporando un régimen de escalas móviles que consideren porcentajes variables, especialmente para el IDH, que varíen según el tipo de campo, etapa de proyecto, precio internacional del petróleo y/o gas natural.

Un segundo elemento es que los ingresos por concepto de regalías e impuestos deberían tener por destino la diversificación económica que permita irlos sustituyendo en el largo plazo, así como el ahorro para garantizar la sostenibilidad de la inversión y el gasto social, mientras se logra la transición económica, también en el largo plazo.

Finalmente, dada la amplia distribución de la renta hidrocarbúfera –que además ha profundizado la dependencia fiscal respecto a estos ingresos– una nueva ley sectorial debería ser el resultado del debate con los diferentes actores involucrados, teniendo en cuenta la sostenibilidad del sector en el mediano y largo plazo, y enmarcada en una política energética con una visión de largo plazo.



## MARGARITA 10, NUEVO POZO EN UN ÁREA QUE SE EXPLOTA DESDE 2005

El anuncio realizado por el Presidente Luis Arce, sobre la perforación del pozo Margarita 10, que habría resultado en el descubrimiento de 350 Billones de Pies Cúbicos, lo que equivale a 0,35 Trillones de Pies Cúbicos, es una buena noticia, dada la situación crítica por la que atraviesa el sector en los últimos siete años.

En caso de confirmarse este resultado mediante una certificación de reservas, permitirá reponer, en parte, las que se han venido consumiendo en los últimos años.

El nuevo pozo está ubicado en el Bloque Caipipendi que abarca los departamentos de Tarija y Chuquisaca, cuenta con dos campos: Margarita y Huacaya; el primero de ellos inició la explotación de gas natural el año 2005. Actualmente está a cargo de las empresas Repsol Bolivia (37,5%), Shell Bolivia (37,5%) y Pan American Energy (25%),

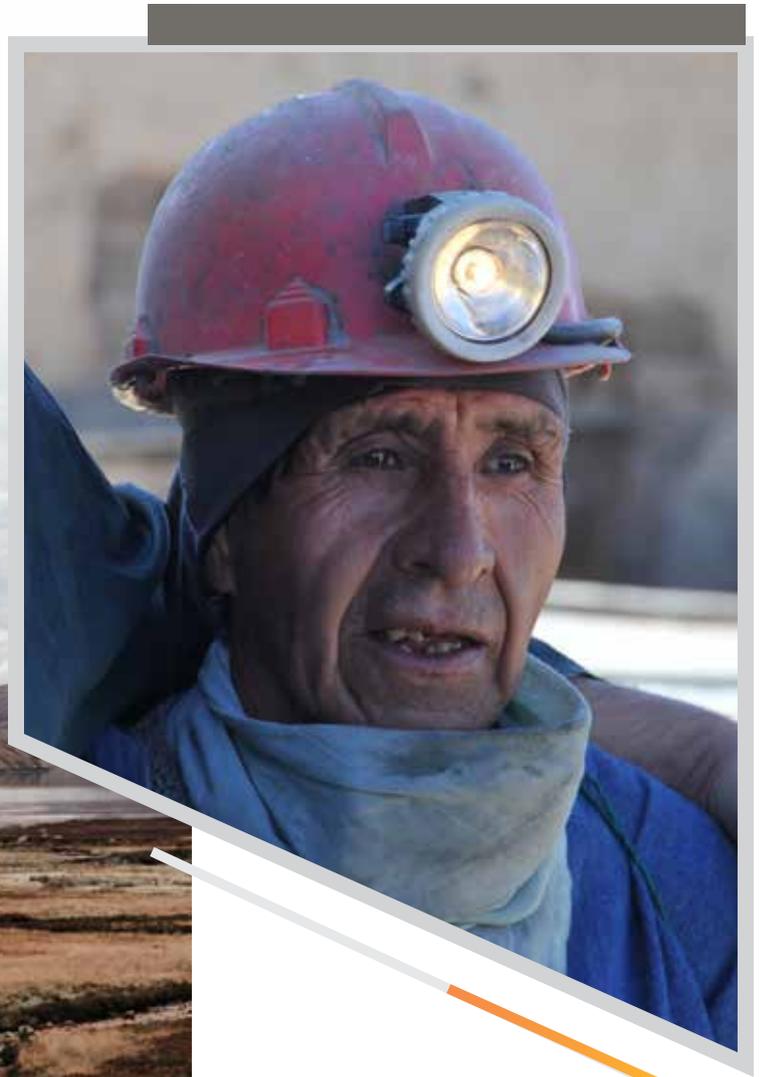
Se continúa desarrollando esta área hidrocarbúfera que desde el año 2016 aporta mayor producción de gas natural al país, y más aún por la caída de producción y la declinación de los megacampos Sábalo y San Alberto.

De confirmarse el caudal de producción estimado, que bordearía los 3 millones de metros cúbicos por día (MMmcd), permitiría incrementar la producción nacional de gas natural de los actuales 43 MMmcd a 46 MMmcd; es decir, un aumento de 7% en la producción actual que, si bien es un avance, todavía resulta lejana de los 60 MMmcd alcanzados el año 2015, y más lejos aún de los 73 MMmcd que se tenían proyectados en el Plan de Desarrollo del Sector Hidrocarburos 2015–2020, presentado por el Ministerio de Hidrocarburos, el año 2015.

En la actualidad, es urgente atender y ajustar los problemas estructurales por los que atraviesa este importante sector económico.

# MINERÍA

## 2014-2021: EXPORTACIONES EXPECTANTES, CON BAJA RENTA PARA EL ESTADO



El sector minero vivió un periodo de tendencia ascendente; pero con una inestabilidad en la gestión gubernamental fuertemente perjudicial para los intereses del país; seis ministros y siete presidentes de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) son un reflejo de esta situación. En este lapso, entró en vigor la Ley de Minería y Metalurgia, y varias otras para intentar mantener el control del sector.

Hubo acontecimientos trágicos, muerte de varios cooperativistas y de un viceministro por el intento gubernamental de poner en vigencia una nueva estructura normativa en el sector. Muchos accidentes, avasallamientos, enfrentamientos entre comunidades y cooperativistas, incremento de la contaminación ambiental y numerosos accidentes.

Este periodo se caracteriza también por una tendencia creciente de las cotizaciones internacionales de los metales y la salida de las grandes empresas multinacionales del país; al mismo tiempo, la llegada de otras, más pequeñas y audaces. También, en este tiempo, el proyecto del litio comenzó un peregrinaje entre varios sectores, de minería a energía y de esta a hidrocarburos, perdiendo sus objetivos y estrategia originales.

El desinterés del Gobierno por la minería estatal se plasmó en la no refundación de COMIBOL, pese a haber normativas que obligan a dar este paso; por otra parte, es evidente la intención de mantener un control sobre la presidencia de COMIBOL al no nombrar un responsable según establecen las leyes y mantener, permanentemente, un interinato.

Las cooperativas auríferas crecieron a razón de 111 por año y la cantidad de cooperativistas es el reflejo de las limitaciones para generar empleos dignos y alternativos. Se batieron récords de volúmenes de explotación del oro y no se logró mejorar la renta minera.

## EXPORTACIONES

En el periodo de análisis, el sector minero nacional muestra una caída en sus exportaciones el año 2015, debido a un fuerte descenso de los precios de los metales en el mercado internacional, al punto que, ese año, las ventas fueron menores a las de 2020, este último marcado por la pandemia. A partir de ese año -2015- se mantuvo una permanente subida de las exportaciones, exceptuando el año crítico de las cuarentenas.

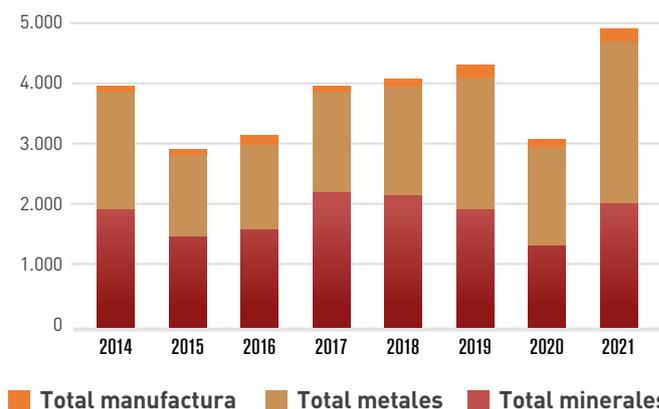
Según puede observarse en la Ilustración, hasta el año 2018, el valor de la exportación de concentrados de mineral era mayor a la de metales o materiales manufacturados; luego, la situación cambió. Independientemente de las causas, es una buena noticia para el país; pues la venta de concentrados de mineral lleva consigo una serie de descuentos, al punto que, en ciertos casos, el vendedor recibe menos de 25% del valor del mineral que se exporta. Mientras que, cuando se exporta metales, se recibe, prácticamente, el 100% del valor.

Este cambio de proporción que se observa a partir de 2018 se debe, sobre todo, al oro. El oro es el metal más fácil de recuperar de sus yacimientos ya que, casi siempre, ya se encuentra en estado de metal y, por ser mucho más pesado que los materiales acompañantes (tierra, lodo y otros) es sencillo separarlo; salvo cuando se encuentra en estado de polvo. Para esos casos, en Bolivia se utiliza el mercurio que logra disolver el oro, por lo cual, basta ponerlos en contacto y el oro se disuelve en el mercurio.

Desde 2018, la cantidad de oro extraído creció significativamente hasta que el año 2021 este metal llegó a ser el principal rubro de exportación del país.

### Evolución de las exportaciones del sector minero metalúrgico

(En millones de \$us)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, 2021.

Otro metal, en este vuelco de tendencia, es el estaño. El total de este elemento se exporta como metálico. En Bolivia hay dos fundiciones que extraen el metal del concentrado de mineral, una, la más grande, es la fundición de la COMIBOL (Empresa Metalúrgica Vinto) que procesa hasta el 80% del mineral y la otra es una fundición privada (Operaciones Metalúrgicas S. A.), ambas operan en Oruro. Extraer el estaño requiere equipos y maquinarias de gran envergadura y un proceso metalúrgico especializado, con millonarias inversiones; en el caso de Vinto, solo el último horno instalado costó casi 50 millones de dólares.

La materia prima que alimenta a la fundición de COMIBOL proviene, casi totalmente, de minas de la corporación. Huanuni, Colquiri y Chorotque son las principales proveedoras de concentrados de estaño de la calidad requerida por la planta metalúrgica.

Al exportar el estaño metálico se obtiene el valor íntegro del metal y, como tanto minas como fundición son del Estado, el ingreso es total para él.

El material manufacturado que se exporta es, principalmente, joyas de oro y plata, a esto se añade, en menor proporción soldaduras que fabrica Vinto. Estas exportaciones son las únicas que generan un valor agregado para el país. Ni el 1% de la plata que se vende sale como metal.

### Cantidad exportada de plata en TMF

#### Volumen de producción



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, 2021.

### Cantidad exportada de estaño en TMF



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, 2021.

Lo contrario ocurre con el oro que, prácticamente, todo se vende como metal (ver Ilustración 3). Esta situación explica la inversión de proporciones en las exportaciones entre metal y mineral.

### Cantidad exportada de oro en TMF



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, 2021.

En cuanto al estaño, hasta el año 2019 se exportaba íntegramente como metal; pero la falta de liquidez de Vinto hizo que los mineros de las otras empresas de COMIBOL decidan exportar el estaño como mineral, provocando grandes daños económicos al país.

El Estado se beneficia de la venta de sus recursos no renovables a través de regalías e impuestos. Las primeras van destinadas a gobernaciones y municipios de donde se extrajo el mineral y los segundos al TGN para su redistribución a todo el país.

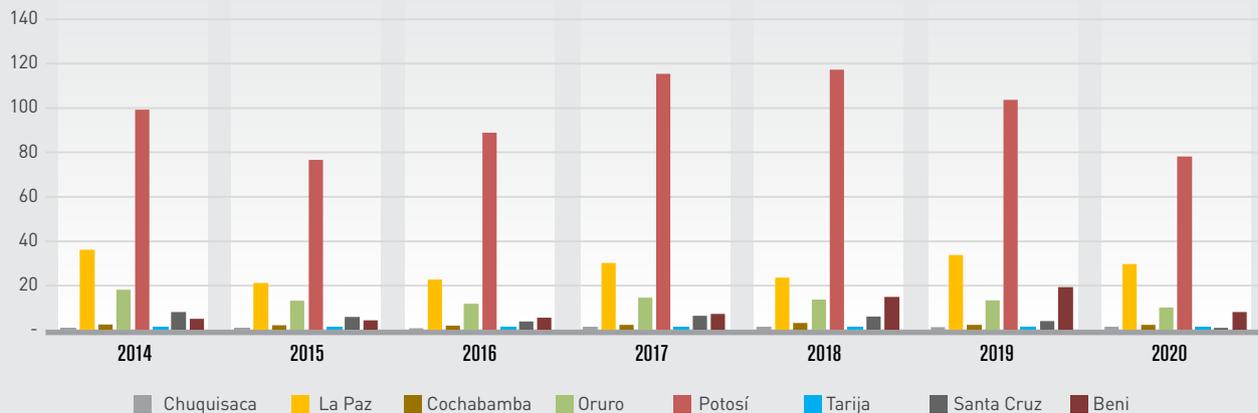
## REGALÍAS

Concebidas como una compensación al municipio y al departamento de donde se extrajo el mineral, las regalías solo son un buen aporte cuando la explotación es masiva y en grandes volúmenes, de otra manera, lo que reciben los municipios es insuficiente para pensar en utilizarlo como la palanca que impulse una economía alternativa. No obstante, los operadores consideran que, después de esa compensación, ellos se convierten en propietarios del mineral extraído.

El departamento que recibe más regalías es Potosí, como se aprecia en la Ilustración 5; un promedio de 100 millones de dólares por año; el siguiente es La Paz, con una media de 25 millones de dólares por año. Los otros departamentos reciben cantidades muy pequeñas, con las que no se puede poner en marcha un programa de economía alternativa.

## Regalías por departamento

(En millones de \$us)



Fuente: Dossier estadístico Ministerio de Minería y Metalurgia (2020).

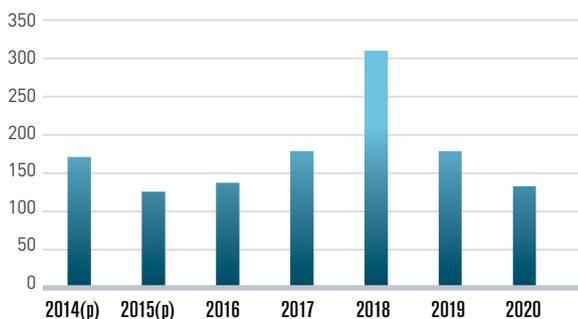
El año en el que las regalías alcanzaron su tope fue 2018 (ver Ilustración 6); sin embargo, el año de mayor valor exportado fue 2019. La razón para esta distorsión es que el 2019 fue un año récord por la cantidad de oro explotada y porque este metal, que debería ser el que más compensa a las regiones, por la elusión fiscal que protagonizan las cooperativas auríferas, es el que menos compensa.

La ley establece que la compensación por la explotación de oro debería ser de 7% del valor del oro extraído; pero, aprovechando de una disposición de la ley que debería favorecer a mineros pequeños, cooperativas que no se pueden clasificar en esta categoría se acogen a ella y pagan solo 2,5% del valor del oro.

Adicionalmente, las alícuotas fijadas para pagar la compensación a los departamentos están desactualizadas, pues corresponden a un periodo en el que los precios internacionales eran mucho más bajos que los actuales. Es fundamental incorporar otros niveles de alícuotas para que el valor de los minerales sea mejor repartido. En el caso del oro deben eliminarse las escalas intermedias mientras el Estado no tenga la fuerza para hacer cumplir sus propias normas.

## Regalías

(En millones de \$us)



Fuente: Boletines estadísticos Ministerio de Minería y Metalurgia (2014–2020).

Las regalías van directamente a municipios y departamentos en la proporción 15% y 85%, respectivamente, aunque, contrariamente a lo que dispone la ley, el Servicio de Impuestos administra el cobro y distribuye a las gobernaciones cobrando un porcentaje por los servicios. Esta situación que debía ser temporal, mientras las gobernaciones no desarrollaran su sistema informático, se prolonga indefinidamente, aunque las gobernaciones ya presentaron su sistema en varias oportunidades.

## IMPUESTOS

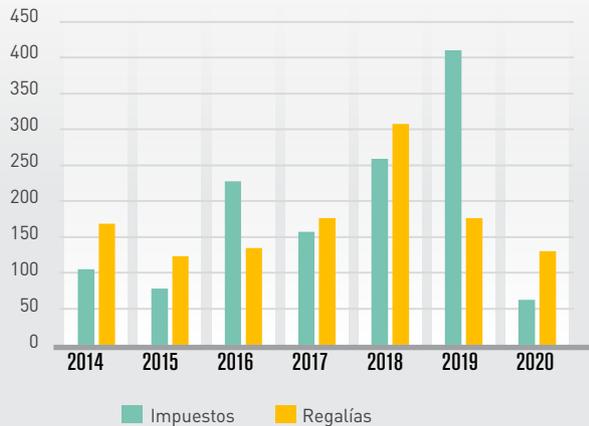
Como ocurre en otros sectores, los operadores mineros deben pagar el impuesto a las utilidades de empresas (IUE) que equivale a 25% de las utilidades obtenidas durante el año. Por los precios altos de los metales, se creó un impuesto adicional de 12,5% de las mismas utilidades; es decir, los operadores mineros deberían pagar un IUE de 37,5%. Solo las cooperativas están liberadas de esta adición; sin embargo, en la realidad, la mayor parte de estas organizaciones no pagan ni el 25%, porque no llevan contabilidad de sus operaciones.

El año 2019 fue un año espectacular, los impuestos se acercaron a los 400 millones de dólares, de los cuales más de 350 fueron pagados por las empresas privadas (ver Ilustración 7). Entre regalías e impuestos, los últimos años (exceptuando el 2020) la renta minera nacional sobrepasó los 500 millones de dólares.

En algunos periodos, las regalías sobrepasan a los impuestos y en otros ocurre lo contrario (ver Ilustración 7). Si las cooperativas pagaran el impuesto que les corresponde, la diferencia a favor de los impuestos sería permanente.

## Impuestos y regalías del sector minero

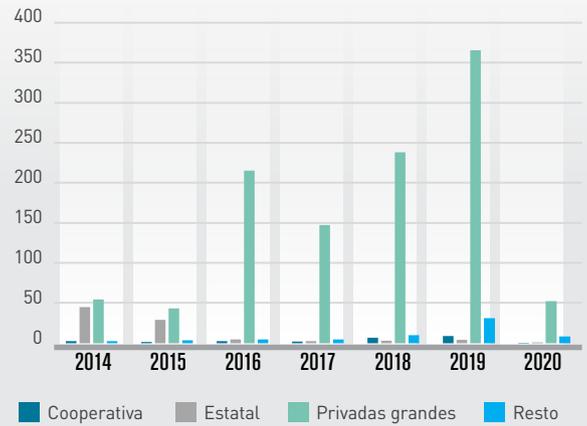
(En millones de \$us)



Fuente: Dossier estadístico Ministerio de Minería y Metalurgia 2020.

## Impuestos

(En millones de \$us)



Fuente: Dossier estadístico Ministerio de Minería y Metalurgia 2020.

## ASPECTOS SOCIALES

Aunque la minería, en el resto del mundo, no se caracteriza por generar muchos empleos, en Bolivia es el refugio de las personas que no pudieron conseguir un trabajo estable, digno y sostenible. Así, entre los que cumplen todas las formalidades y los que no, suman más de 200 mil personas que prestan servicios en el sector.

En muchos casos, y por varios factores, la minería ha provocado enfrentamientos entre mineros y comunarios, entre mineros y mineros, entre mineros y el Estado. Los conflictos suscitados por esta actividad se han presentado en diversos puntos del territorio boliviano.



## EMPLEOS

Las empresas mineras del país, que explotan el 70% de los minerales que exporta Bolivia, lo hacen con menos de 15.000 trabajadores, 10% de todas las personas dedicadas a extraer minerales. El 90% restante está en las cooperativas.

Este es un retrato de lo que es el sector minero. Las empresas, con tecnología, capital y mano de obra calificada operan yacimientos de primer nivel y las cooperativas, casi artesanalmente, extraen material marginal de minas abandonadas por las empresas.

En realidad, en el territorio nacional hay yacimientos muy ricos y grandes que, para proporcionar la mayor riqueza al país, deberían ser explotados por empresas; los yacimientos más pequeños deben ser explotados por empresas más pequeñas y las minas que ya no pueden ser explotadas por las empresas de manera rentable, pero que tienen todavía mineral, deberían

pasar a manos de las cooperativas. Esta distribución racional, en términos de los intereses del Estado, y que sigue los lineamientos de la Constitución Política del Estado, entra en contradicción con la práctica normal porque los operadores se apoderan del valor del mineral extraído y, por tanto, compiten por los mejores yacimientos.

El trabajo de las cooperativas que debería servir para apoyar a personas que no encuentran empleo y para rescatar hasta el máximo el mineral de un yacimiento, ha sido profundamente distorsionado en el país. Estas organizaciones sociales, de partida, no cuentan con capital ni tecnología para llevar a cabo la explotación de depósitos complejos, por eso deben trabajar en minas abandonadas.

El que haya tantos cooperativistas muestra que algo anda mal en la economía nacional.



## CONFLICTOS

Cada vez que suben las cotizaciones de los metales en el mercado internacional, en Bolivia aparecen conflictos ligados al sector minero. Las limitaciones como Estado para generar empleos alternativos, dignos y sostenibles hacen que muchas personas giren hacia el cooperativismo minero (con más fuerza en el sector aurífero) porque este trabajo sacrificado les ofrece estabilidad, buenos ingresos y posibilidad de ahorro.

Lo lamentable es que no hay áreas mineras preparadas y listas para explotar como las que necesitan los cooperativistas y, en la minería aurífera, los espacios son cada vez más reducidos y escasos. El resultado de esta realidad es que personas sin empleo y que buscan el refugio de la minería se desesperan por tener áreas de trabajo, preparadas y desarrolladas y, al no encontrarlas, avasallan áreas de otros operadores o de comunidades, creando conflictos que, en ocasiones no se resuelven pacíficamente.

La cantidad de conflictos provocados por la minería no está fielmente reflejada en la prensa, porque, en la mayoría de los casos, aquellos ocurren en lugares muy alejados.

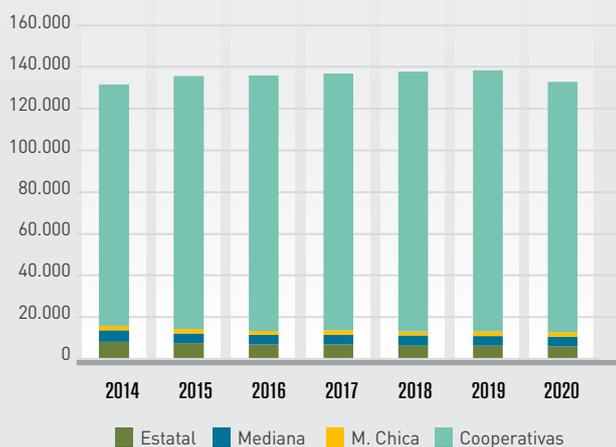
Los conflictos más importantes durante este periodo fueron, en primer lugar, entre las cooperativas y el Gobierno, por el artículo 151 de la Ley de Minería que les prohíbe asociarse con empresas privadas para realizar las actividades mineras sin perder su categoría de cooperativas. Fue en agosto de 2016 cuando el conflicto derivó en la muerte del Viceministro de Gobierno y de varios cooperativistas. Después de estos lamentables sucesos, se rompió el idilio entre las cooperativas mineras y el Gobierno. Cinco años después, las cooperativas continúan con la misma característica de antes y el Gobierno permite las actividades irregulares de las cooperativas.

Otro gran conflicto se dio entre las comunidades y las cooperativas que explotan oro en Arcopongo. Las cooperativas, ahora, controlan el territorio.

Otro conflicto que recrudece, permanentemente, es entre una cooperativa minera y la comunidad de Mapiri. La actividad minera ha provocado serios daños ambientales a la región y el control del territorio es el que despierta y desata los conflictos.

El proyecto del litio desató un conflicto en la ciudad de Potosí, a mediados del año 2019, que, si bien no fue seguido por todo el departamento, provocó que el entonces presidente Morales anulara un acuerdo con una empresa alemana mediante el cual se constituía una empresa mixta con la YLB de Bolivia con el fin de recuperar el litio de la salmuera residual de la planta de carbonato de litio.

### Empleo en minería



Fuente: Dossier estadístico Ministerio de Minería y Metalurgia 2020.

Potosí ha sido epicentro de otro problema. El Cerro Rico, símbolo nacional, está sufriendo, desde hace 10 años, cambios en su morfología; ha perdido su cúspide y hay numerosos hundimientos en varios lugares de su superficie. Este tema es de larga data. La administración del Cerro Rico corresponde a la COMIBOL y esta ha firmado acuerdos y contratos con varias cooperativas para operar en ciertas áreas. El año 2004, el gobierno de Mesa emitió un decreto que prohibía operaciones en el Cerro por encima de los 4.700 msnm e indicaba que, para operar entre 4.400 y 4.700 msnm, la COMIBOL debía emitir autorizaciones expresas.

Varios años después, la COMIBOL emitió una resolución prohibiendo toda actividad por encima de los 4.400 msnm. La COMIBOL tiene un contrato con la empresa Manquiri para operar la planta hidrometalúrgica Potosí (PLAHIPO) con material oxidado proveniente de la superficie del cerro. Esta empresa, a su vez, tiene contratos con varias cooperativas para aprovisionarse de materia prima. Varias organizaciones de la ciudad de Potosí acusan a la empresa de provocar el daño en el cerro al demandar y procesar mineral que estaría siendo extraído de lugares prohibidos.

## RELACIÓN CON LAS COMUNIDADES

La minería mantiene relaciones extrañas con las comunidades y, completamente heterogéneas. En algunos lugares, la minería hace a la comunidad parte de las operaciones mineras (temporalmente) y, de esa manera, consigue una estabilidad en sus actividades. En otros casos, los mineros pagan una tarifa acordada a la comunidad para operar en su territorio; en otros, la comunidad no acepta la presencia de la actividad minera e intenta expulsar a los operadores, en algunas ocasiones, la comunidad, enterada de la riqueza existente en su territorio, intenta explotarla por su cuenta.

Muchas de estas situaciones extremas son consecuencia de una mala regulación de la consulta previa y de la creencia, generalizada, de que el mineral es de quien lo extrae de su yacimiento. La consulta manejada por el sector minero no logra recoger las demandas de desarrollo de las comunidades y, a partir de esa limitación, se generan muchos conflictos relacionados con uso de recursos de la comunidad, insatisfacción por invasión de territorios.

## IMPACTO AMBIENTAL

Uno de los impactos inevitables de la actividad minera es la contaminación ambiental. En Bolivia, las empresas, tanto fiscales como privadas, tienen licencia ambiental y son controladas por las autoridades competentes. No ocurre lo mismo con el sector cooperativo donde solo 15% de las cooperativas tiene licencia ambiental.

La licencia ambiental es una autorización que otorga el Estado a un operador para realizar operaciones mineras; en este caso, previo compromiso de proteger el medio ambiente, de tomar medidas preventivas, de operar con el máximo cuidado y de mitigar el impacto ambiental de sus operaciones. A partir de esta autorización, el Gobierno debería encargarse de monitorear el cumplimiento de los compromisos asumidos por el operador.

Obtener una licencia tiene un costo relativamente alto, porque se debe contratar un servicio de consultoría que evalúe el impacto ambiental que provocaría la operación minera y que muestre las medidas preventivas y correctivas que habría que tomar. Por esto, las cooperativas no obtienen esa autorización y operan irregularmente.

Ahora que los ingresos de las cooperativas han crecido significativamente por las cotizaciones internacionales, están en posibilidad de solventar los costos de la licencia ambiental; pero no se percibe ninguna acción en esa dirección. Una acción que podría llevar a cabo el Gobierno es conseguir apoyo de la cooperación internacional (unos 50 millones de dólares) y financiar las licencias ambientales de todas las cooperativas, luego, podría recuperar esa inversión con descuentos a largo plazo.

## CONTAMINACIÓN

La mayor contaminación minera en Bolivia se debe al descontrolado uso de mercurio en la explotación aurífera. Distintos estudios muestran que en Bolivia se consumen más de 100 toneladas de este metal líquido por año que pasan al ecosistema del país sin que se lleven a cabo acciones preventivas.

Según Naciones Unidas, Bolivia consume mucho mercurio y sirve de tránsito para que este metal entre de contrabando a otros países donde la regulación no permite su libre comercialización.

No hay conciencia del daño que se hace al medio ambiente y a los propios mineros.

## ASPECTOS LEGALES

En este periodo, se aprobaron varias leyes para manejar el sector minero: la Ley de Minería, la Ley Contra Avasallamientos, la Ley de Reversión de Minas no Operadas, la ley que crea nuevos tipos de contratos y varios decretos reglamentarios.

La ley minera ha sido corregida con otras leyes; pero todavía mantiene contradicciones con la Constitución Política del Estado; la relación del sector con las comunidades es superficial y es fuente de varios conflictos.

## ASPECTOS INSTITUCIONALES

Las improvisaciones en el nombramiento de los ministros y la continua renovación de presidentes ejecutivos de COMIBOL marcan el estilo de gestión del sector minero. No se percibe una línea de conducta estable y la autoridad que ingresa a ocupar esos cargos altos define la política minera del momento. Cuando hay cambio de autoridad se debe esperar que todo cambie y, si hay negociaciones en curso, estas deben recomenzar de cero para satisfacer la posición de la nueva autoridad.

## INVERSIÓN EXTERNA

En los diversos sectores económicos, el comportamiento de la gestión 2021 ha sido influenciado por el efecto rebote de la crisis de 2019. En minería, en Bolivia, se han visto tres facetas notables: unos ingresos récord, la salida de grandes empresas extranjeras y la llegada de nuevas compañías, y un descontrol sobre la minería aurífera.

Las cotizaciones internacionales de los metales explican por sí solas esos ingresos extraordinarios que tuvieron los operadores mineros en Bolivia. El precio del estaño alcanzó niveles nunca vistos.

A este inusual comportamiento contribuyeron, sobre todo, dos factores: un incremento de la demanda provocada por el virus (el estaño es un componente esencial de las pantallas táctiles y soldadura de celulares, tabletas y computadoras) y una disminución [temporal] de la oferta debida al golpe de Estado en Myanmar. El 90% del estaño exportado por Bolivia proviene de minas de la COMIBOL; 30% extraído por cooperativas que operan en antiguas minas de la corporación, 60% extraído por empresas de la corporación de dos minas que operan directamente, Huanuni y Colquiri.

Evolución de la cotización internacional del estaño en \$us/tonelada



Fuente: [www.ariva.de/Rohstoffe](http://www.ariva.de/Rohstoffe)

Otro metal cuya cotización internacional alcanzó niveles récord es el oro. El 2021, este metal registró la mayor exportación boliviana, superando a todos los otros productos. Más de 2.500 millones de bolivianos son el resultado de cotizaciones elevadas y de una multiplicación del número de productores. En los últimos años, el número de cooperativas auríferas creció a razón de 111 por año. Varias de ellas se asocian con empresas privadas para incrementar su producción y recuperación.

El segundo factor se refiere a la presencia de empresas extranjeras en el sector minero. Grandes empresas han dejado el país o están en camino de hacerlo: Glencore, Orvana, Sumitomo son tres empresas que vendieron sus acciones o están en camino de hacerlo. Esto fue parte de una tendencia latinoamericana, pues similares situaciones se vieron en Perú y Chile, lo que sugiere decisiones de alto nivel y no asociadas a medidas tomadas en los países latinoamericanos.

En su lugar llegaron otras empresas, con menos renombre; pero con la decisión de invertir en el país y apostar por proyectos que son riesgosos. La minería de envergadura necesita inversiones; las cooperativas, que son las que más minas administran en el país, no tienen capacidad de inversión y no representan futuro para la sostenibilidad del negocio minero. Por su parte, el Estado, que tiene en sus manos muy buenos prospectos en todo su territorio, se encuentra muy limitado para invertir en esas áreas y ha estado buscando, en varios frentes, socios para desarrollarlos; pero sin lograr ese propósito.

COMIBOL buscó grandes empresas para encarar la explotación de su gran yacimiento de oro de Amayapampa, para iniciar la explotación de otro buen yacimiento de plata (Mesa de Plata); para el yacimiento complejo de Malku Khota y otros proyectos, y sólo encontró una empresa no calificada entre las grandes y de extraño perfil en Internet para explotar Amayapampa. Glencore, por su parte, vendió sus acciones a otra empresa que tampoco figura entre las grandes. Sumitomo tampoco encontró una gran contraparte y, en noviembre, un grupo boliviano, de escasa experiencia minera, anunció que compraba sus acciones.

Estas empresas que se han animado a venir e invertir en Bolivia hacen presagiar un futuro para la minería. La primera que decidió correr los riesgos fue New Pacific Metals; su éxito supondrá la llegada de otras empresas.

Andean Precious Metals es otra empresa que vino al país, compró las acciones de Manquiri y se hizo cargo de una empresa que procesa el mineral oxidado del Cerro Rico con tecnología de punta. Las condiciones en las cuales opera esta empresa son complicadas. Inicialmente, la asociación de la empresa con cooperativas mineras proveedoras de la materia prima quedó en entredicho por la nueva Ley de Minería; pero pasó la censura y las operaciones continuaron. La segunda gran dificultad está relacionada con el deterioro de la morfología del Cerro Rico. Las cooperativas y Manquiri están autorizados a explotar el mineral superficial; pero es evidente que se extrae mineral de dentro del cerro y esto pone en riesgo la integridad de las personas y del cerro. Esto ha puesto a los defensores del cerro en contra de la empresa.

Santa Cruz Silver Mining es la compañía que reemplazará a Glencore en la administración de dos buenas minas de COMIBOL. Glencore tuvo ciertas dificultades el año 2012 y perdió la operación de una de las minas más ricas de estaño de Bolivia, Colquiri. Nueve años después, el clima es mucho más tranquilo y los riesgos son menores.

La mina de Amayapampa, de COMIBOL, es una rica mina de oro; varias empresas intentaron su explotación en años pasados; pero no lograron entablar una relación fructífera con la comunidad, independiente de una retribución económica.

Este año apareció Phoenix mining y firmó un contrato con COMIBOL para hacerse cargo de la explotación. Se tiene muy poca información de esta empresa. En Internet, aparece como propietaria de varias minas bolivianas y dueña de un capital gigantesco. El 90% de esa información no está confirmada; pero, su estilo de relacionarse con la comunidad le ha abierto las puertas a la explotación del oro que hay en esa mina.

Bolivia necesita inversiones en el sector minero; pero un análisis realista podría mostrar que se debe pensar en socias no tan grandes como se ambiciona. En socias que se animen a arriesgar y a invertir. Sobre todo, cuando se ve una rotación de altas autoridades tan frecuente y el tipo de contrato de producción exige negociar las condiciones económicas.

# LA POBREZA EN BOLIVIA SE REDUJO EL 2021, PERO ES VULNERABLE A CUALQUIER IMPACTO



El impacto generalizado de la pandemia Covid-19 y las medidas adoptadas para mitigar la contingencia provocaron la contracción de la economía boliviana aumentando la pobreza y la desigualdad, donde el 2020, 4,5 millones de bolivianas y bolivianos eran pobres por ingresos –aproximadamente 299 mil personas más que el 2019–, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE). Sin embargo, el panorama se tornó más complejo respecto a la población en situación de pobreza extrema, pues, 1,6 millones de personas se encontraban en pobreza extrema el 2020, equivalente a 119 mil más que el año anterior.

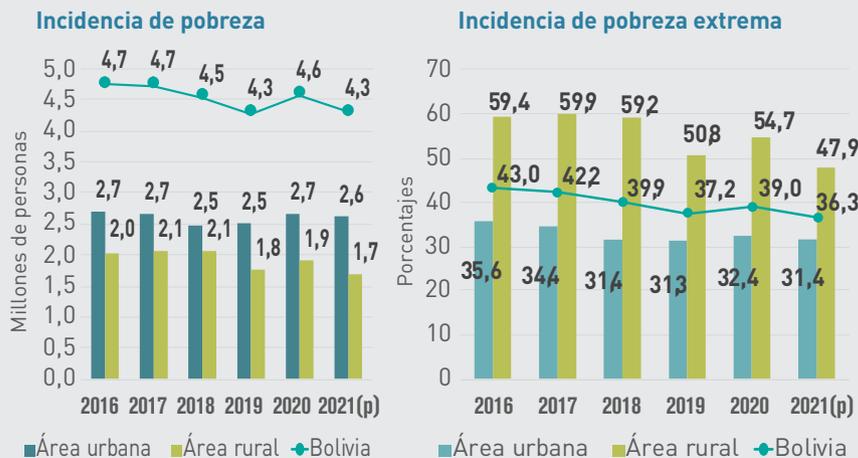
No obstante, para el 2021, en Bolivia, como el resto de los países en América Latina, diversos indicadores económicos mostraron signos de recuperación por la relajación de las medidas adoptadas al inicio de la pandemia que dinamizaron la actividad económica. Esto se refleja con la incidencia de pobreza por ingresos que llegó a 36,3% (2,7 puntos porcentuales menos que el 2020).

Analizando los indicadores de pobreza en Bolivia para el periodo 2016–2021, se aprecia que esta se concentra en el área rural. El año 2016, 59,4% de la población rural vivía en condiciones de pobreza, es decir 2 millones de personas. Para el año 2021, si bien existe en el área rural una reducción (6,8 pp respecto a 2020) este indicador se mantiene alto, puesto que aproximadamente 48 de cada 100 residentes en zonas rurales son pobres por ingresos, lo que representa un reto para el país.

En el caso de la pobreza monetaria, en el área urbana, esta pasó de 35,6% a 31,4% entre 2016 y 2021. En términos absolutos, para la gestión 2021, 2,6 millones de personas vivían en pobreza en las zonas urbanas (61% del total de pobres en Bolivia) lo que lleva a la necesidad de analizar en profundidad los retos que la pobreza conlleva en los ámbitos urbanos respecto a la creación de empleo, inclusión social, sostenibilidad socioambiental y gobernanza urbana y desarrollo local, además de evaluar y replantear las políticas públicas en materia social para que estas estén mejor focalizadas y priorizadas en la población más vulnerable.

## Bolivia: Incidencia de pobreza por ingresos y población pobre según área geográfica, 2016–2021(p)

(En porcentaje y en millones de personas)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. (2022). Encuesta de Hogares 2016–2020 – Informe de pobreza y desigualdad, 2021.

Nota 1: Los indicadores considerados contemplan la Canasta Básica Alimentaria construida con información de la Encuesta de Presupuestos de 2016.

Nota 2: Para el cálculo de los valores absolutos para el 2021, se utilizó las estimaciones de población del INE y las proporciones urbanas de las perspectivas de urbanización mundial de las Naciones Unidas para Bolivia (70,5%).

(p): Preliminar.

Por otro lado, entre 2016 y 2021, la pobreza extrema a nivel urbano se redujo 4,7 pp, de 10,8% a 6,1%; y la pobreza extrema en el área rural en 14,1 pp, de 37,1% a 23,0%. Como consecuencia de la evolución descrita, el número de personas pobres extremos en Bolivia llegó, para el 2021, a 1,3 millones de personas, de las cuales aproximadamente 61,5% se encontraba en el área rural y 38,5% en zonas urbanas.

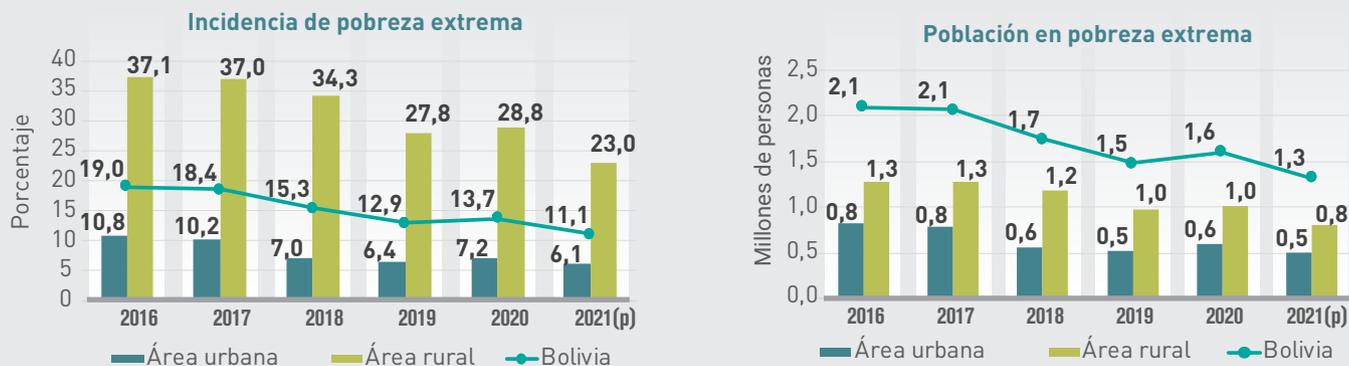
Según ámbito territorial, para el año 2020, se observa que la pobreza moderada y extrema en los distintos departamentos del país no presentaron las mismas tendencias, donde se los puede clasificar en tres grupos:

- En el primer grupo está Santa Cruz, donde los niveles de pobreza fueron medios respecto al promedio a nivel nacional, cuya incidencia de pobreza monetaria moderada fue 22,7%, y la pobreza extrema estuvo por debajo de 5%.
- Un segundo grupo cuenta con niveles de pobreza altos en los que este indicador supera o se acerca el valor nacional y se encuentra en un rango entre 39,0% a 50,0% y la incidencia de pobreza extrema es mayor a la de Bolivia; es decir, está entre 13,8% a 25,0%; estos fueron La Paz, Cochabamba, Oruro, Tarija, Beni y Pando.
- Finalmente, se encuentran Potosí y Chuquisaca con niveles de pobreza muy altos en los que la pobreza moderada supera a 50% y la incidencia de pobreza extrema se sitúa por encima de 25,0%.

Además, para el 2020, 63,3% del total de la población en situación de pobreza se concentrada en los departamentos del eje central del país: La Paz (25,4%), Cochabamba (21,0%) y Santa Cruz (16,4%), que son los de mayor tamaño demográfico. Asimismo, 62,4% de los pobres extremos residían en los departamentos de La Paz (20,3%), Potosí (22,4%) y Cochabamba (19,7%).

## Bolivia: Incidencia de pobreza extrema por ingresos y población en pobreza extrema, según área geográfica, 2016–2021(p)

(En porcentaje y en millones de personas)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. (2022). Encuesta de Hogares 2016–2020 – Informe de pobreza y desigualdad, 2021.

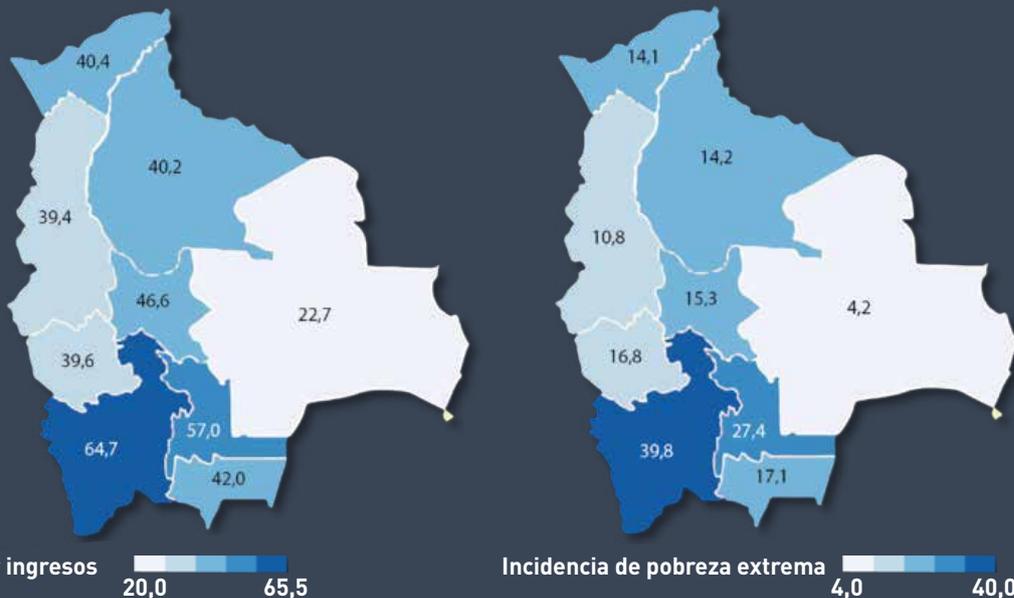
Nota 1: Los indicadores considerados contemplan la Canasta Básica Alimentaria construida con información de la Encuesta de Presupuestos de 2016.

Nota 2: Para el cálculo de los valores absolutos para el 2021, se utilizó las estimaciones de población del INE y las proporciones urbanas de las perspectivas de urbanización mundial de las Naciones Unidas para Bolivia (70,5%).

(p): Preliminar.

**Bolivia: Incidencia de pobreza por ingresos y pobreza extrema según departamento, 2020**  
(En porcentaje)

(En porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. (2021). Encuesta de Hogares 2020.

Nota 1: Los indicadores considerados contemplan la Canasta Básica Alimentaria construida con información de la Encuesta de Presupuestos de 2016.

Analizando la incidencia de pobreza moderada en diferentes grupos se tiene que para 2020, esta tuvo un incremento según sexo, grupo etario y condición de actividad respecto a cifras de 2019, de acuerdo con información del INE. En este sentido, afectó más a las mujeres (con un aumento de 2,5 pp respecto a 2019), a personas entre 45 y 64 años (3,4 pp), a menores a 25 años (2,7 pp) y a la población desocupada (10,8 pp).

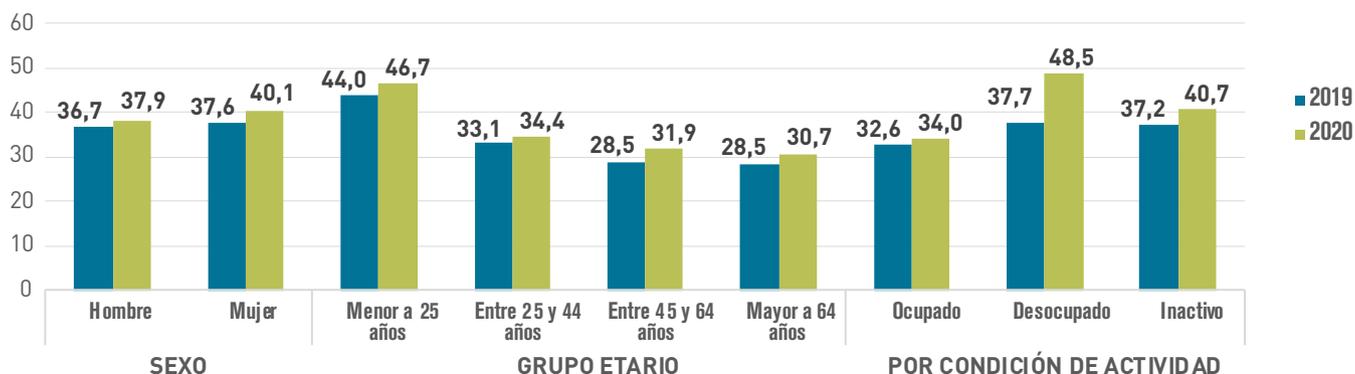
Para 2020, aproximadamente 4 de cada 10 mujeres se encontraban en condición de pobreza por ingresos. Y del total de hombres, 37,9% eran pobres. Además, según grupo etario, la mayor incidencia de pobreza estaba en las personas menores a 25 años (46,7%), donde 2,4 millones de jóvenes eran pobres, lo que representó 53,2% del total de la población pobre en Bolivia.

Finalmente, según condición de actividad, las más afectadas fueron las personas que se encontraban desocupadas (48,5%). Empero, 34% de la población ocupada eran pobres; es decir, 1,9 millones de personas (50,5% de la población en edad de trabajar) y 40,7% de población inactiva tenía pobreza moderada (1,6 millones de personas).

Estas cifras ponen de relieve la necesidad de plantear y replantear políticas públicas que ayuden a la seguridad social y refuercen la calidad de empleo para la generación de suficientes ingresos de la juventud y la población ocupada donde la relación entre ocupación y pobreza depende, en gran medida, de que se garantice el trabajo decente en el mercado laboral.

**Bolivia: Incidencia de pobreza por ingresos según sexo, grupo etario y condición de actividad, 2019-2020**

(En porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. (2021). Encuesta de Hogares 2019-2020.

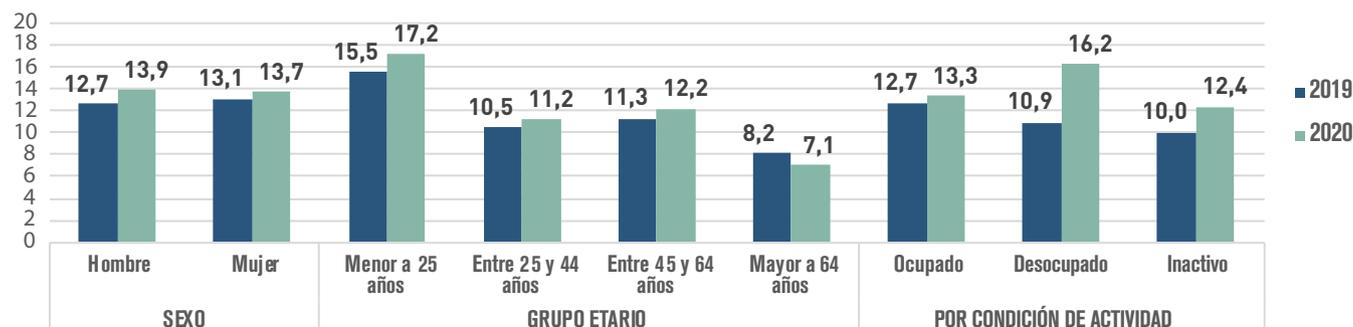
Nota 1: Los indicadores considerados contemplan la Canasta Básica Alimentaria construida con información de la Encuesta de Presupuestos del 2016.

Las características de la incidencia de pobreza extrema, según diferentes grupos, tuvo un comportamiento similar al de la pobreza moderada. La Encuesta de Hogares de 2020 del INE revela que los hombres que vivían en situación de pobreza pasaron de 12,7% (716 mil personas) a 13,9% (778 mil personas) entre 2019 y 2020, lo que significa un incremento de 1,2 pp. Además, según los datos oficiales, para el 2020, 824 mil mujeres estaban en situación de pobreza extrema por ingresos, lo que significa un incremento en alrededor de 57 mil con relación a la medición anterior.

Por otro lado, según grupo etario, la población menor a 25 años fue la más afectada, donde la pobreza extrema tuvo un incremento de 1,7 pp, con más de 898 mil jóvenes que viven en esta situación (56,1% del total de la población en pobreza extrema). Según condición de actividad, para el 2020, en situación de pobreza extrema se encontraban 762 mil personas ocupadas (34 mil personas más que el 2019), 84 mil personas desocupadas (56 mil más) y 504 mil personas inactivas (184 mil más que el año 2019).

### Bolivia: Incidencia de pobreza extrema según sexo, grupo etario y condición de actividad, 2019–2020

(En porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. (2021). Encuesta de Hogares 2019-2020.

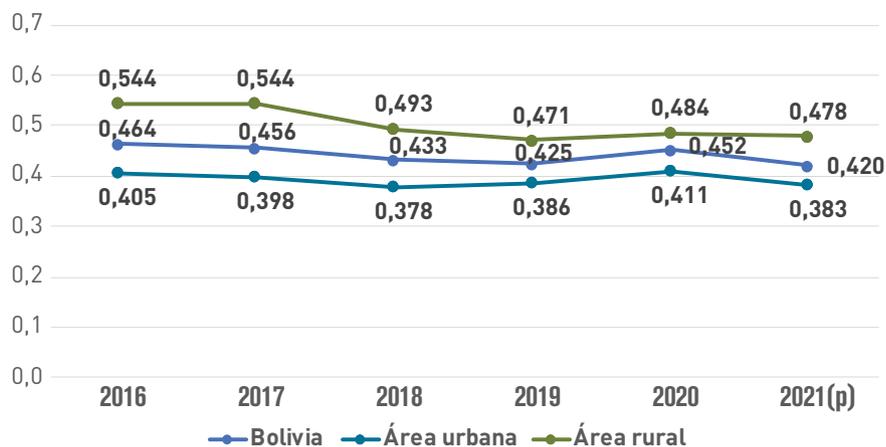
Nota 1: Los indicadores considerados contemplan la Canasta Básica Alimentaria construida con información de la Encuesta de Presupuestos del 2016.

## DESIGUALDAD EN BOLIVIA

El indicador de desigualdad en la distribución del ingreso, expresada en el índice de Gini (donde cero corresponde a perfecta igualdad y uno a perfecta desigualdad), pasó de 0,464, en 2016, a 0,420, en 2021; por tanto, la desigualdad en la distribución del ingreso mejoró en ese periodo. Sin embargo, con la pandemia, la desigualdad del ingreso aumentó, así, para 2020 llegó a 0,452 frente a 0,425 en 2019. El área rural, entre el periodo 2016–2021 presentó menores niveles de desigualdad pasando de 0,544 a 0,478; sin embargo, a nivel general, la mayor proporción de la desigualdad por ingresos se encuentra en este sector. De 2016 a 2021, el coeficiente de Gini para el área urbana pasó de 0,405 a 0,383.

### Bolivia: Coeficiente de Gini por ingresos según área geográfica, 2016–2021(p)

(En número)

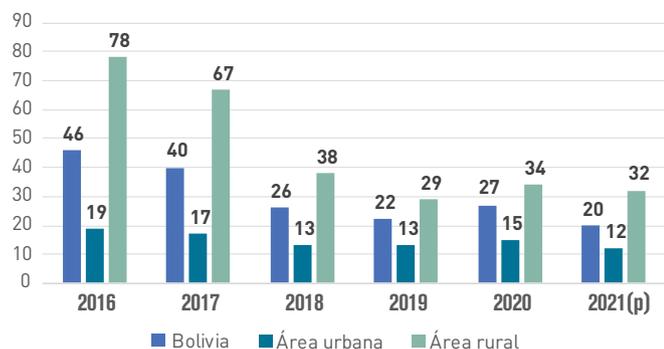


Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2022). Encuesta de Hogares 2016–2020 - Informe de pobreza y desigualdad, 2021.

(p): Preliminar.

Al evaluar la brecha de ingresos entre el 10% más rico y el 10% más pobre, se observa que durante el periodo 2016–2019, las diferencias disminuyeron entre los extremos de la distribución, aumentando el 2020. Para el año 2021, el 10% de la población más rica ganaba 20 veces más que el 10% de la población más pobre. Además, según área geográfica se muestra una mayor desigualdad donde en el área rural los más ricos ganaban 32 veces más que el 10% más pobre. En las zonas urbana existe una menor desigualdad donde el 10% más rico percibía 12 veces más que el 10% más pobre.

**Bolivia: Brecha de ingresos entre el 10% más rico y el 10% más pobre según área geográfica, 2016–2021(p)**  
(En número)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2022). Encuesta de Hogares 2016–2020 - Informe de pobreza y desigualdad, 2021. (p): Preliminar.

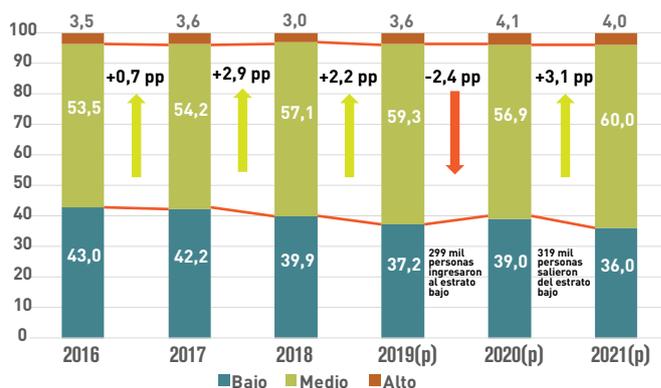
Respecto a la movilidad social, en 2020, 4,1% de la población del país pertenecía al estrato de ingresos alto, 56,9% a la clase media y 39,0% se ubicaba en situación de pobre o estrato bajo. En el siguiente gráfico se muestra los estratos según nivel de ingresos<sup>1</sup> en Bolivia, para el periodo 2016 a 2021, donde se puede advertir que durante el 2016 al 2019, una mayor proporción de personas ingresaron al nivel de ingresos medio. Sin embargo, el 2020, se muestra una disminución de 2,4 pp, donde 299 mil personas llegaron a engrosar el estrato bajo. Para el año 2021, 4,0% de la población pertenecía al estrato alto, 36,0% al bajo y 60,0% al medio, donde aproximadamente 319 mil personas salieron del estrato bajo, engrosando la clase media.

1 La estratificación de ingresos realizada por UDAPE sigue la siguiente definición: (i) Estrato bajo, que corresponde a todas las personas que tienen un ingreso per cápita inferior a la línea de pobreza estimada para cada año; (ii) Estrato medio, que corresponde a todas las personas que tienen un ingreso per cápita mayor a la línea de pobreza y menor a cinco líneas de pobreza; y (iii) Estrato alto, que corresponde a todas las personas que poseen un ingreso per cápita que es mayor a cinco líneas de pobreza.



Este panorama, muestra la fragilidad de la movilidad social, donde la clase media de la población es la más vulnerable al caer o salir de la pobreza de manera inercial ante cualquier shock.

**Bolivia: Población según estrato de ingresos, 2016–2021(p)**  
(En porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. (2022). Encuesta de Hogares 2016–2020 - Informe de pobreza y desigualdad, 2021. (p): Preliminar  
pp: Puntos porcentuales.

## DESAFÍOS PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE

El impacto que la Covid-19 está dejando en el país y en la región, en especial en los sectores de menores ingresos y en las clases medias, obliga a replantear y diseñar instrumentos de política pública para la cohesión y protección social, además del desarrollo humano sostenible. Es por ello que diferentes organizaciones plantean que las políticas públicas deben centrarse en lograr un crecimiento del ingreso adecuado, incluyente y sostenido, donde ahondan en cuatro aspectos importantes:

1



Sistemas de protección social y cuidados de poblaciones vulnerables

Fortalecer la atención del conjunto de carencias sociales (salud, educación, seguridad alimentaria, inclusión digital y servicios básicos). Programas de transferencias focalizadas para aumentar el ingreso de las familias vulnerables.

Ampliar la cobertura de la seguridad social.

Apoyar los sistemas y programas nacionales y subnacionales de cuidados de niños, adultos mayores y las personas con discapacidad.

2



Políticas de inclusión laboral y social

Plantear programas y proyectos que promuevan el acceso, permanencia y desarrollo de un trabajo digno, con énfasis en las personas más jóvenes y las mujeres.

Impulsar acciones interinstitucionales para la inclusión laboral en igualdad de oportunidades.

Programas y proyectos que tomen en cuenta las características particulares y las desigualdades territoriales (urbano/rural) con enfoque en los grupos vulnerables como las mujeres y los jóvenes.

3



Políticas con perspectiva territorial

Realizar acciones concertadas entre los diferentes niveles de gobierno.  
Involucrar a comunidades, sociedad civil, empresas y grupos marginados para la construcción de pactos sociales orientados a la construcción de sociedades más justas, inclusivas y cohesionadas.  
Promover la inclusión social de los pobres y vulnerables empoderando a las personas para ser más resilientes.

4



Gobernanza local e institucionalidad social fortalecida



Finalmente, para una mayor comprensión de la pobreza, es necesario focalizar de manera adecuada a los sectores vulnerables, mediante metodologías complementarias, como son las mediciones de la pobreza multidimensional y la monetaria, por lo que es necesario que desde las instituciones oficiales a cargo de las estadísticas oficiales en el país trabajen en generar esta información que permitirá fortalecer el sistema de protección social, con una visión más amplia.

## **BOLIVIA SE SITÚA ENTRE LOS PAÍSES MÁS POBRES DE AMÉRICA DEL SUR**

Para el año 2020, Latinoamérica registraba 204 millones de personas en situación de pobreza, 17 millones de personas más que el 2019; y 81 millones en pobreza extrema, 11 millones de personas más, de acuerdo con el Informe “*Panorama Social de América Latina, 2021*”, elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Considerando al conjunto de los países de América Latina, la pobreza extrema subió de 11,4%, en 2019, a 13,1% el año 2020. Asimismo, la pobreza moderada se incrementó de 30,5%, el 2019, a 33% el 2020, es decir, uno de cada tres latinoamericanos es pobre.

Asimismo, la pandemia Covid-19 y sus impactos, implicaron un retroceso en América Latina de 12 años en términos de pobreza por ingresos, puesto que el año

2008 se observó una tasa similar (33,5%). En el caso de la pobreza extrema, este panorama es más caótico puesto que alcanzó su mayor nivel en las últimas dos décadas: 13,1% de la población son “pobres extremos”, es decir que no pueden cubrir sus necesidades básicas de alimentación, acentuando las desigualdades, puesto que la pobreza es mayor en áreas rurales, entre niñas, niños y adolescentes; indígenas y afrodescendientes; y en la población con menores niveles educativos.

Analizando los indicadores de pobreza para el 2020 en los principales países de América del Sur, se observa que no tuvieron el mismo comportamiento, donde:

- Chile y Uruguay presentaron niveles de pobreza bajos, alrededor de 12%, y de pobreza extrema por debajo de 5%.
- Un segundo grupo de países está integrado por Perú, Paraguay y Brasil, con niveles de pobreza medios, presentando tasas entre 20% a 30%, y de pobreza extrema por debajo de 6%.
- Finalmente, se encuentran los países con niveles de pobreza altos en los que este indicador supera o se acerca al valor de Latinoamérica (33,0%) y la incidencia de pobreza extrema se sitúa por encima de la tasa de América Latina (13,1%), estos fueron Ecuador, Bolivia y Colombia. Dentro de este grupo se encuentra Argentina; si bien tiene una tasa de pobreza extrema menor al de América Latina (10,5%), su incidencia de pobreza por ingresos es una de las más altas entre los países de América del Sur (42,0%).

### América del Sur: Incidencia de pobreza por ingresos y pobreza extrema, 2020(p)

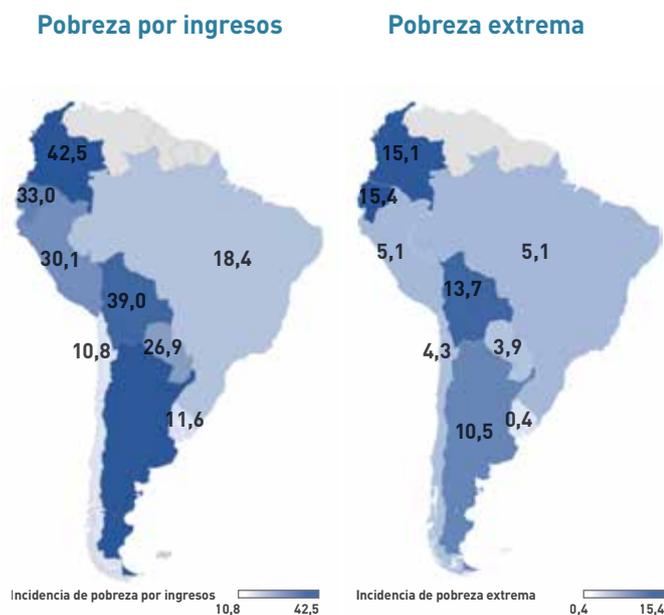
(En porcentaje)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022). Panorama Social de América Latina, 2021.  
 Nota 1: El informe no incluye información de Venezuela.  
 Nota 2: La información corresponde a las estimaciones oficiales de los países a excepción de Brasil y América Latina donde los datos corresponden a proyecciones de la CEPAL.  
 (p): Preliminar.

### América del Sur: Incidencia de pobreza extrema y pobreza por ingresos, 2020(p)

(En porcentaje)



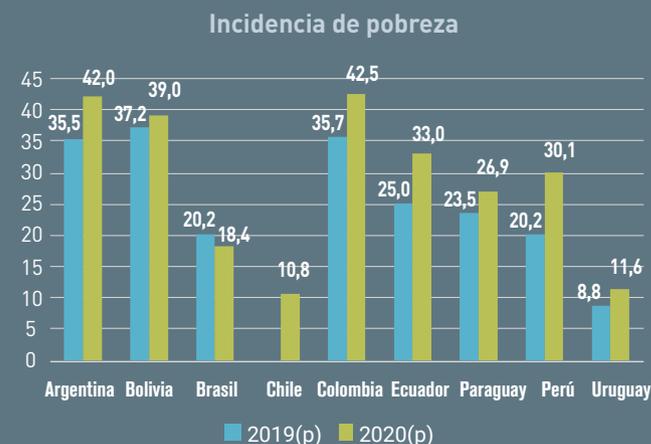
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). Panorama Social de América Latina, 2021.  
 Nota 1: El informe no incluye información de Venezuela.  
 Nota 2: La información corresponde a las estimaciones oficiales de los países a excepción de Brasil y América Latina donde los datos corresponden a proyecciones de la CEPAL.  
 (p): Preliminar.

Según el informe de la CEPAL, los países en América del Sur donde la pobreza extrema tuvo un mayor incremento porcentual el año 2020 respecto a 2019 fueron Ecuador (6,5 pp), Colombia (5,5 pp) y Argentina (2,5 pp).

Entre los países con un mayor incremento de pobreza por ingresos, en ese mismo periodo, están Perú (9,9 pp), Ecuador (8,0 pp), Colombia y Argentina (6,8 y 6,5 pp, respectivamente). Por otro lado, Bolivia, es el país en la región que presentó un menor aumento de la pobreza extrema y la pobreza (0,8 y 1,8 pp, respectivamente).

### América del Sur: Incidencia de pobreza por ingresos y pobreza extrema, 2019–2020(p)

(En porcentaje)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022). Panorama Social de América Latina, 2021.  
 Nota 1: El informe no incluye información de Venezuela.  
 Nota 2: La información corresponde a las estimaciones oficiales de los países a excepción de Brasil y América Latina donde los datos corresponden a proyecciones de la CEPAL.  
 Nota 3: No se tiene información de Chile para el año 2019.  
 (p): Preliminar.

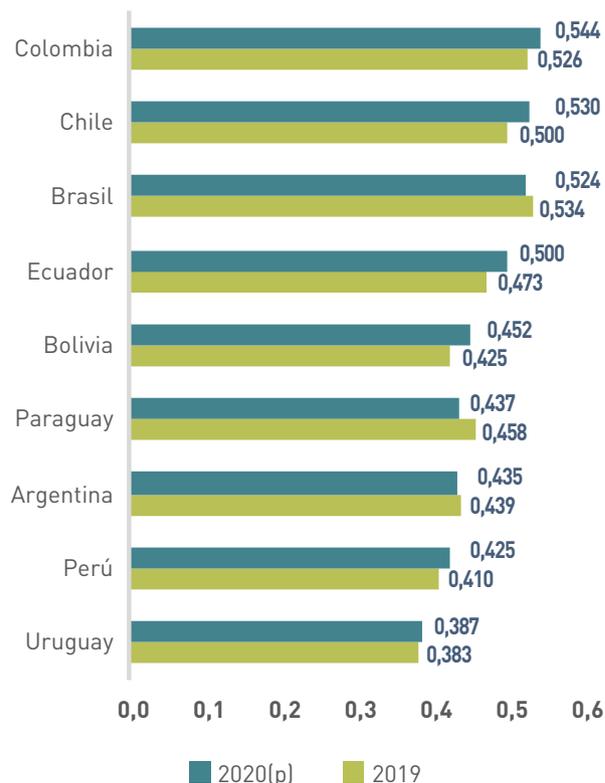
El único país en América del Sur donde disminuyeron ambos indicadores de pobreza fue Brasil, donde la incidencia de pobreza extrema se redujo el año 2020 en 0,7 pp respecto a 2019, y la tasa de pobreza moderada bajó en 1,8 pp. De acuerdo con la CEPAL, el éxito de estas cifras se debió, en gran parte, a la acertada focalización de sus mecanismos de protección social ante la pandemia en los sectores de menores ingresos, especialmente los indígenas. Paradójicamente Brasil, donde su Gobierno tuvo una actitud negacionista frente a la pandemia, fue el que más recursos destinó a enfrentarla como porcentaje del PIB (8%). Una decisión aún más compleja si se considera que este país presenta la mayor proporción de deuda pública de la región.

El informe de la CEPAL señala que el año 2021 se produjo una leve recuperación económica en los países de la región con el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), el comportamiento del mercado laboral y los programas de transferencia de ingresos implementados en el contexto de la pandemia, lo que coadyuvó a que la pobreza en América Latina se redujera para el 2021, proyectando que sea 32,1% (201 millones de personas), 3 millones menos que las cifras de 2020; pero también se pronostica que la pobreza extrema incrementará a 13,8%, 5 millones más que el 2020, como consecuencia de una reducción de las transferencias de ingresos de emergencia en algunos países, que no alcanzaría a ser compensada por el incremento esperado de los ingresos del empleo.

## DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA

Los indicadores de desigualdad en la distribución del ingreso, de acuerdo con información de distintos organismos oficiales de los países de América Latina, señalan que la región tiene realidades diferentes: países en extremo desiguales, como Colombia (0,544), y otros como Uruguay (0,387) donde la distribución del ingreso es más igualitaria. Pero en términos generales, la pandemia Covid-19 evidenció y profundizó aún más este problema, provocando un mayor desbalance económico y social.

América del Sur: Índice de Gini por ingresos, 2019–2020(p)  
(En número)



Fuente: Institutos de estadísticas de diferentes países.

Nota: El dato de 2019 para Chile corresponde a información de 2017.  
(p): Preliminar

*“La pandemia es un fenómeno global que afectó a todos los países; en América del Sur, sus efectos fueron visualizados en mayores niveles de pobreza y desigualdad lo que abre el debate para replantear el cómo se la está afrontando en términos de políticas públicas donde la superación de la pobreza no exige solamente crecimiento económico; sino, muestra la necesidad de una reactivación económica distinta, con inclusión e igualdad, acompañada con políticas redistributivas y fiscales activas”.*

Además, el estudio de la CEPAL indica que para 2021 se proyectó la salida de 7,8 millones de personas del estrato de ingresos bajos y un incremento de 13,4 millones de personas en los estratos de ingresos medios y altos (con un aumento estimado de 5,6 millones de personas según las proyecciones de población). Sin embargo, en 2021, las personas en estratos vulnerables —de ingresos bajos y medio-bajos— representarían 75,8% de la población, según la proyección; un nivel similar al observado en 2019 (cuando representaba 76,1%).

# LAS MUJERES FUERON LAS MÁS AFECTADAS POR EL INCREMENTO DEL DESEMPLEO URBANO

La pandemia Covid-19 impactó en la dinámica de la economía. En el área urbana, la tasa de desempleo llegó a 8,4% –la más alta registrada en Bolivia desde 2005–, afectando más a las mujeres, con 9,8% de tasa de desempleo y, en el caso de los hombres, con 7,3%.

Durante el periodo 2016–2019, el promedio de la tasa de desocupación urbana fue de 4,5%, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

En las últimas décadas, en Bolivia se registró un proceso creciente de urbanización, esto ha dado lugar a que las necesidades de empleo sean atendidas por actividades terciarias. De acuerdo con la información de la Encuesta Continua de Empleo (ECE), para el 2020, 67,9% de la población ocupada en el área urbana realizaba actividades laborales dedicadas a la prestación de servicios o al comercio en general.

La ocupación también se concentró en actividades que no necesariamente requieren formación profesional, relacionadas con el comercio (24,4%), la manufactura (14,5%), la construcción (10,1%) y el transporte y almacenamiento (9,6%), que concentran casi 60% de la población ocupada (PO).

En términos absolutos para el 2020, las actividades de la población ocupada que experimentaron un incremento respecto a 2019 fueron el comercio (63.092 personas más), construcción (14.592 personas más) y la industria manufacturera (5.409 personas más).

Además, el 2020, en comparación con un año anterior, la mayoría de las actividades económicas a las que se dedicaba la población ocupada sufrieron una contracción con la cantidad de personas; por ejemplo, las personas ocupadas en el sector de alojamiento y comidas se redujeron en 26.435, mostrando que la pandemia y la crisis económica afectó de diferente manera a cada sector y abre el debate sobre las acciones que se deben plantear para impulsar a estas actividades económicas desde los ámbitos público y privado.

**Bolivia–Área urbana: Población ocupada según actividad económica, 2016–2020**  
(En número)

ACTIVIDAD ECONÓMICA	2016	2017	2018	2019	2020	VARIACIÓN 2020-2019
Comercio	710.526	788.350	876.374	852.788	915.880	63.092
Industria manufacturera	424.436	453.435	504.194	540.816	546.224	5.409
Alojamiento y comidas	266.680	315.487	349.541	374.810	348.375	- 26.435
Construcción	343.677	345.937	321.664	365.902	380.494	14.592
Transporte y almacenamiento	302.476	309.701	302.841	372.312	359.950	- 12.362
Servicios de educación	197.394	190.671	208.002	192.803	174.602	- 18.201
Adm. Pública, Defensa, etc.	122.025	127.759	130.371	130.513	127.514	- 2.999
Otras ramas de actividad <sup>(1)</sup>	810.420	837.104	877.637	938.050	902.266	- 35.784
<b>TOTAL</b>	<b>3.177.634</b>	<b>3.368.445</b>	<b>3.570.624</b>	<b>3.767.994</b>	<b>3.755.306</b>	<b>- 12.689</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. [2021]. Encuesta Continua de Empleo.

(1) Otras ramas de actividad incluye: Agricultura, Ganadería, Caza, Pesca y Silvicultura; Explotación de Minas y Canteras, Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; Suministro de agua, Evacuación de Aguas Residuales, Gestión de Desechos; Informaciones y Comunicaciones; Intermediación Financiera y Seguros; Actividades inmobiliarias; Servicios Profesionales y Técnicos; Actividades de Servicios Administrativos y de Apoyo; Servicios de Salud y Asistencia Social; Actividades artísticas, entretenimiento y recreativas; Otras actividades de servicios; Actividades de Hogares Privados y Servicio de Organismos Extraterritoriales.

Nota 1. Los datos del 2020 a nivel nacional corresponden hasta el primer trimestre ya que de abril a diciembre 2020 no se dispone de datos de empleo del área rural, y por tanto del total Bolivia, debido a la declaración de cuarentena a causa de la pandemia COVID-19. Es por ello que para su comparabilidad se toma en cuenta en el análisis solo el área urbana.



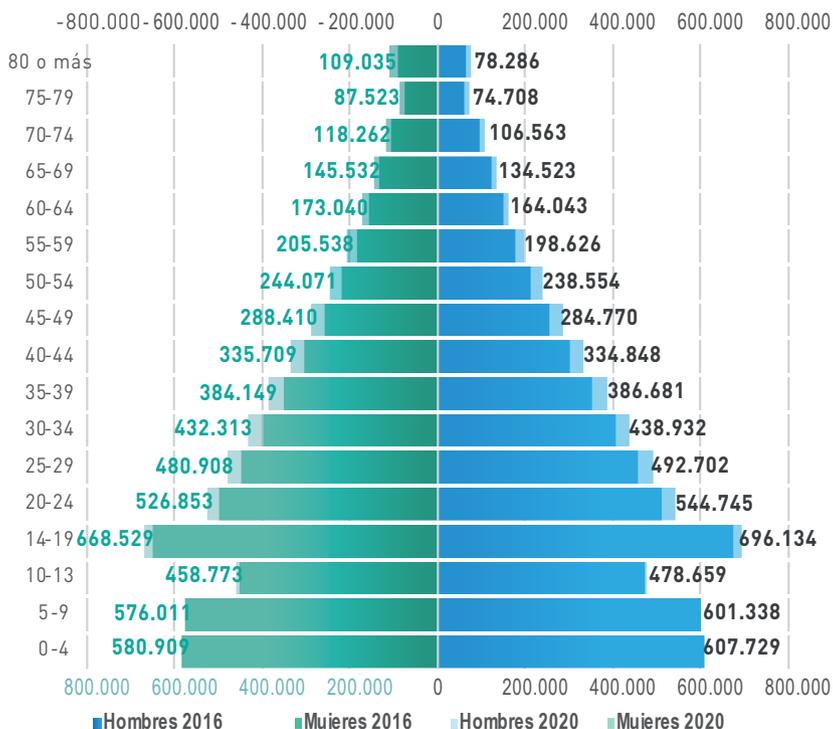
## MERCADO LABORAL

La información del INE, para el 2020, establece que la proporción de la Población en Edad de Trabajar (PET) representó 70,6% del total de la población boliviana. La oferta de mano de obra se concentró en el área urbana, donde de cada 100 personas en edad de trabajar (14 a 64 años), 71 residían en las zonas urbanas y 29 en las áreas rurales.

Para el 2020, la PET registró un crecimiento de 7,9% respecto a 2016, lo que representó 550.529 personas más. Este comportamiento se debe, en parte, por la tasa de crecimiento exponencial de la población; pero también se explica por la composición etaria donde se produjo un incremento en el ingreso al mercado laboral de la población joven y el aumento de la población adulta (ver gráfico). De esta manera, para el 2020, la PET en Bolivia fue de 7,5 millones de personas donde los hombres representaron 50,3% del total y las mujeres 49,7%.

### Bolivia: Pirámide poblacional según sexo, 2016 y 2020

(En número)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. (2021). Estimaciones y proyecciones de población.

Para el 2020, 69,2% de la PET en el área urbana<sup>2</sup> de Bolivia corresponde a la Población Económicamente Activa (PEA) y 30,8% a la Población Económicamente Inactiva (PEI).

Según sexo, 77,7% de los hombres en el área urbana participaban activamente en el mercado laboral (5,4 pp más respecto a 2016) y 61,0% de las mujeres de la PET participaban en el mercado laboral (8,9 pp más respecto a 2016).

En el periodo 2016–2020, la tasa global de ocupación urbana se redujo de 95,6% a 91,6%, tal comportamiento se debe al incremento de las personas desempleadas, resultado de la desaceleración económica del país y la disminución de la oferta laboral. Para el 2020, la Población Ocupada (PO) en el área urbana de Bolivia fue de 3.755.306 personas, 12.689 personas menos respecto a 2019.

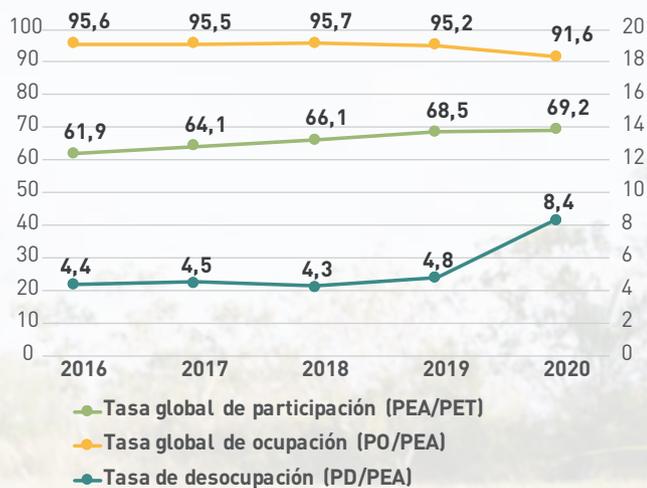
Realizando el análisis según sexo, para el 2020, las mujeres presentaron una tasa global de ocupación urbana menor en comparación a la de los hombres (90,2% vs 92,7%), además de sufrir una caída mayor respecto a 2019 (4,7 pp menos).

<sup>2</sup> Los datos de 2020 del ámbito nacional corresponden hasta el primer trimestre, ya que de abril a diciembre 2020 no se dispone de datos de empleo del área rural y, por tanto, del total Bolivia, debido a la declaración de cuarentena a causa de la pandemia COVID-19. Es por ello que para su comparabilidad se toma en cuenta en el análisis solo el área urbana.



## Bolivia-Área urbana: Principales indicadores de empleo, 2016-2020

(En porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. (2021). Encuesta Continua de Empleo.



## INFORMALIDAD DEL EMPLEO

De acuerdo con datos de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), para el periodo 2016-2019, en promedio, 57 de cada 100 personas ocupadas en el área urbana se encontraban trabajando en el sector informal que incluye a los trabajadores asalariados, patrones, socios o cooperativistas del sector semiempresarial que realizan alguna actividad económica en empresas o en instituciones compuestas por menos de cinco empleados, a los trabajadores por cuenta propia y a los trabajadores familiares. El servicio doméstico -trabajadoras del hogar- no está incluido. Sin embargo, para el 2020, 77,6% de la población ocupada trabajaba en la informalidad, situación que se profundizó con la pandemia y la coyuntura de desaceleración del dinamismo económico.

Por otro lado, para el periodo 2016-2020, el subempleo visible o por horas pasó de 5,2% a 13,1%, es decir que existió una mayor proporción de personas ocupadas que trabajaron menos de 40 horas y deseaban trabajar horas adicionales y no pudieron hacerlo por problemas de mercado (no consiguieron otro trabajo, falta de clientes, pedidos, financiamiento y falta de insumos, materia prima o maquinaria), mostrando de alguna manera la precariedad del empleo en Bolivia.

Sin embargo, es necesario realizar mayores estudios para determinar la calidad del empleo en Bolivia, partiendo de su enfoque multidimensional, donde se debe considerar a la seguridad en el trabajo, la

suficiencia de los ingresos laborales, la protección social y la estabilidad laboral, que permitan articular políticas públicas focalizadas a sectores vulnerables donde se debe considerar el apoyo a emprendimientos innovadores mediante esquemas de capital semilla, fondos concursables, asociaciones público-privadas que permitan un cambio de paradigma en el país, orientado a impulsar la producción sostenible en sectores no tradicionales.

## Bolivia-Área urbana: Población ocupada en el sector informal y tasa de subempleo visible, 2016-2020

(En porcentaje)



Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. (2021). Encuesta de Hogares 2016-2020. Instituto Nacional de Estadística. (2021). Encuesta Continua de Empleo.

# LA NORMATIVA SOBRE EL CUIDADO DE LA MADRE TIERRA SE QUEDA EN EL PAPEL

## CAMBIO CLIMÁTICO

El cambio climático es el principal problema ambiental, económico y social, a nivel global, constituyéndose en el gran desafío del siglo XXI; que se manifiesta en el aumento de temperatura debido principalmente a las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por la actividad humana, con efectos e impactos negativos a través de fenómenos naturales extremos, como sequías, lluvias, granizadas, huracanes, deshielo de glaciares, aumento del nivel del mar y otros; afectando a los seres humanos y especies del planeta.

A nivel global, desde el punto de vista estructural, los gases de efecto invernadero son consecuencia de un sistema económico con una lógica de progreso y crecimiento ilimitado. La mayor parte de las emisiones de estos gases, a nivel mundial, han tenido su origen en los países desarrollados; sin embargo, no se hace mucho para revertir esta situación a través de medidas concretas para ajustar, modificar o cambiar los modelos de desarrollo económico y social vigentes en gran parte del globo, y que están generando esta situación crítica. Estos países tan solo asumen compromisos de reducción de gases de efecto invernadero con decisiones ambiguas sobre los factores que los generan; compromisos que adicionalmente no tienen un carácter vinculante.

El *Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)*<sup>1</sup>, en su cuarto y quinto reportes, informan que las **concentraciones de CO<sub>2</sub>** han aumentado en 40% desde la era preindustrial, debido a las emisiones derivadas, tanto de los combustibles fósiles como del cambio en el uso de la tierra. Así mismo, los océanos han absorbido alrededor de 30% del dióxido de carbono antropógeno emitido, provocando su acidificación.

Se indica que a lo largo de los últimos 50 años, los días y noches fríos han sido menos frecuentes en la mayoría de las superficies de la tierra, mientras que los días y noches cálidos han sido más frecuentes. Que los procesos primaverales se adelantan, y que las plantas y los animales se están desplazando hacia los polos y hacia mayores altitudes debido a las recientes tendencias de calentamiento.

Por su parte, la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) advierte que la escasez de agua es otro de los grandes problemas medioambientales del siglo XXI. Indica que más de 1.500 millones de personas carecen de agua potable. Por su parte, las actividades agrícolas e industriales explotan de manera insostenible los recursos hídricos mundiales. El cambio climático y la contaminación ponen aún más en peligro la disponibilidad de este elemento vital.

<sup>1</sup> El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) fue creado en 1988 para facilitar evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta.

En Bolivia, la expansión agrícola, los incendios forestales, la contaminación que generan las actividades extractivas, tanto hidrocarburíferas como mineras, con la contaminación de ríos, las afectaciones a la biodiversidad y recursos de la Amazonia y áreas protegidas, así como la afectación del hábitat natural de numerosos pueblos indígenas asentados en estos territorios son los principales problemas de urgente resolución.

En este marco, y frente a la amenaza creciente del cambio climático, los países han propuesto y en muchos casos implementando medidas y disposiciones legales y políticas públicas orientadas a enfrentar esta situación crítica.

## DERECHO AMBIENTAL

La Constitución Política del Estado, aprobada el 2009, reconoce, entre otros avances, el derecho ambiental, considerando que su incorporación puede generar un mayor nivel de aplicabilidad institucional o exigibilidad ciudadana.

Derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado, que implica que todos los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, puedan desarrollarse de manera normal y permanente (Artículo 33).

Derecho a la información (Artículos 21.6, 106 y 242.4), a acceder a la información, interpretarla, analizarla y comunicarla libremente, de manera individual o colectiva. Así mismo, generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública. Determina que la información solicitada no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna.

Todos los bolivianos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva (Artículos 26 y 343). El derecho a participar en la gestión ambiental, a ser consultado e informado previamente sobre decisiones que pudieran afectar a la calidad del medio ambiente.

En el tema energético (Artículo 378 II), la CPE refiere que las diferentes formas de energía y sus fuentes constituyen un recurso estratégico, su acceso es un derecho fundamental y esencial para el desarrollo integral y social del país, y se regirá por los principios de eficiencia, continuidad, adaptabilidad y preservación del medio ambiente.

Es facultad privativa del Estado el desarrollo de la cadena productiva energética en las etapas de generación, transporte y distribución, a través de empresas públicas, mixtas, instituciones sin fines de lucro, cooperativas, empresas privadas, y empresas comunitarias y sociales, con participación y control social.

En el marco de la minería (Artículos 352 y 353), la Constitución indica que la explotación de recursos naturales estará sujeta a un proceso de consulta a la población afectada, convocada por el Estado, que será libre, previa e informada. Y algo muy importante es que dispone que en las naciones y pueblos indígena originario campesinos la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios.

En términos de la distribución de los recursos que genera este sector, la Constitución refiere que el pueblo boliviano tendrá acceso equitativo a los beneficios provenientes del aprovechamiento de todos los recursos naturales; y que se asignará una participación prioritaria a los territorios donde se encuentren estos recursos, y a las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Estos avances logrados en la nueva Constitución Política del Estado fueron resultado de exigencias y reivindicaciones, principalmente de pueblos indígenas, movimientos sociales y organizaciones ambientalistas que demandaron un mayor control del Estado en la regulación y control de las zonas intervenidas a título del desarrollo; en especial por aquellas actividades extractivas, como la forma más cómoda de financiar los presupuestos públicos.

Otro hito importante fue la promulgación de la *Ley de los Derechos de la Madre Tierra*<sup>2</sup>, N° 071 de diciembre de 2010, que refiere las obligaciones y deberes del Estado Plurinacional y de la sociedad, para garantizar el respeto de estos derechos, que tiene como uno de sus principios importantes la regeneración de la Madre Tierra sin alterar significativamente sus características de estructura y funcionalidad, reconociendo que los sistemas de vida tienen límites en su capacidad de regenerarse, y que la humanidad tiene límites en su capacidad de revertir sus acciones.

También es importante destacar, en esta línea de principios, la no mercantilización de los sistemas de vida, los procesos que sustentan, ni formar parte del patrimonio privado de nadie. Así mismo, en el Artículo 3 de esta normativa, la Madre Tierra es considerada sagrada, desde las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

2 Madre Tierra (Artículo 3): es el sistema viviente dinámico conformado por la comunidad indivisible de todos los sistemas de vida y los seres vivos, interrelacionados, interdependientes y complementarios, que comparten un destino común.



## PUEBLOS INDÍGENAS

Con referencia a los derechos de la Madre Tierra, estos son el derecho *a la vida*, que se manifiesta en el mantenimiento de la integridad de los sistemas de vida y los procesos naturales que los sustentan y su regeneración; a la *diversidad de la vida*, sin ser alterados genéticamente ni modificados en su estructura de manera artificial, o amenazando su existencia, funcionamiento y potencial futuro; *al agua*, con referencia a su existencia en términos de cantidad y calidad necesarias para el sostenimiento de los sistemas de vida, y su protección frente a la contaminación; *al aire limpio*, para la reproducción de la vida de la Madre Tierra y todos sus componentes; *al equilibrio*, referido a la interrelación, interdependencia, complementariedad y funcionalidad de los componentes de la Madre Tierra de forma equilibrada; *a la restauración* de los sistemas de vida afectados por las actividades humanas; *a vivir libre de contaminación*, de cualquiera de sus componentes, así como de residuos tóxicos y radioactivos generados por las actividades humanas.

En el marco la nueva Constitución, las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan del derecho a una identidad cultural, creencia religiosa, espiritualidades, prácticas y costumbres, y a su propia cosmovisión; a la titulación colectiva de tierras y territorios, a vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas, a ser consultados, mediante procedimientos apropiados, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles.

En este marco, se garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en los territorios que habitan; a la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios; a la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros (Artículos 30 II, 304 y 403).

La Constitución, como el principal ordenamiento jurídico del país, establece los principios bajo los cuales debe guiarse el comportamiento de la población en general. Pero es muy cierto, también, que la constitucionalización de los derechos ambientales, por sí sola, no garantiza el cuidado, la recuperación y conservación del medio ambiente; se requiere de voluntad política para su implementación y también la interrelación con otros factores, principalmente de carácter político, social y económico.

Un tema emblemático fue el del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) surgido el año 2011, y que tenía que ver con la obstinada decisión del Gobierno de construir una carretera que atravesase esa importante área protegida. En ese sentido, redes, instituciones y organizaciones de sociedad civil, así como grandes sectores de la población, cuestionaron la falta de coherencia del MAS, con relación al discurso y las decisiones asumidas en la práctica.

Las organizaciones CIDOB y CONAMAQ, separadas del Pacto de Unidad, junto a los indígenas del TIPNIS, ecologistas y disidentes masistas marcharon hacia La Paz para impedir la construcción de la carretera.

En este, y en otros casos, se cuestionó al Gobierno por su incoherencia, debido a que, en la práctica, eran contrarios a la defensa de la Madre Tierra, al desarrollo en armonía con la naturaleza y al respeto a la autodeterminación de los pueblos indígenas.

Esta tendencia ambivalente y contradictoria se repitió en varias áreas protegidas que se ven amenazadas por la rápida expansión de fronteras extractivas. Según un estudio realizado por *Nature Ecology and Evolution*<sup>3</sup>: “Bolivia tiene, actualmente, la segunda mayor proporción de áreas protegidas bajo intensa presión humana en toda Sudamérica, a pesar de tener una de las menores densidades de población”.

Un ejemplo se dio el año 2007, cuando el país respaldaba la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*; sin embargo, ese mismo año se declaró como prioridad nacional la construcción de las represas hidroeléctricas *El Bala*<sup>4</sup> y *El Chepete*<sup>5</sup>, ubicadas dentro de territorios indígenas.

Lo mismo ocurrió cuando se aprobó la *Ley de los Derechos de la Madre Tierra* (2010), año en que se autorizó la construcción de la carretera por el TIPNIS, dividiendo el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore, generando una reprobación generalizada de la población y sus organizaciones, que se plasmaron en pronunciamientos, declaraciones de diversos sectores y, finalmente, en protestas en contra del proyecto, pidiendo su suspensión.

3 “Un año crucial para la política de la conservación en Bolivia”, que evalúa los tres periodos del gobierno de Evo Morales desde una perspectiva ambiental.

4 El Bala es uno de los proyectos con mayor historia en el país, que generó normativa como la Ley N° 628, de 28 de mayo de 1984; Ley N° 1887, de 31 de agosto de 1998; de igual manera, mediante Decreto Supremo N° 29191, de 14 de julio de 2007, se señala que es la Empresa Nacional de Electricidad – ENDE, la encargada de llevar adelante los estudios respectivos.

5 El Chepete consiste en la creación de una megarrepresa entre los territorios del parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Madidi y la Reserva de la Biósfera y Territorio Indígena Pilón Lajas. Se estima que el Chepete produciría una inundación de 676,72 km<sup>2</sup>, de los cuales 100,61 km<sup>2</sup> serían sobre áreas protegidas con una influencia total sobre 1.931 km<sup>2</sup>.

Así mismo, YPFB reservó 100 áreas para exploración y explotación de hidrocarburos que se encuentran distribuidas en todo el territorio nacional, en lo que puede entenderse como una apuesta gubernamental por expandir la actividad hidrocarburífera a todas las regiones del país.

Fundación Jubileo advirtió que con la expansión de la actividad hidrocarburífera en zonas tradicionales y no tradicionales surgía el problema de la superposición con áreas protegidas o parques naturales. De las 100 áreas reservadas a favor de YPFB, alrededor de 15 están sobrepuestas a parques naturales y áreas protegidas, y una a Tiwanaku, un patrimonio cultural de la humanidad.

Esta situación motivó a que en mayo de 2015 el Poder Ejecutivo emita el Decreto Supremo N° 2366 autorizando actividades de exploración en dichas áreas protegidas; un mes después los ministros de Hidrocarburos y de Medio Ambiente y Agua anunciaron la elaboración de una guía técnica conjunta que establecería, claramente, el tipo de tecnología que debería emplearse para minimizar el impacto ambiental, dado que se trata de zonas de alta sensibilidad.

Muy a pesar de ello, las afectaciones al medio ambiente producto de las actividades extractivas en general, que implican la construcción de infraestructura como plataformas de perforación, campamentos, helipuertos y pozos, así como la apertura de carreteras de acceso, tendido de oleoductos, líneas secundarias y otras menores, indefectiblemente,

generan *contaminación química* que ingresan al ambiente a través de las distintas prácticas operacionales, como los químicos que se utilizan para la extracción petrolera, los compuestos asociados al crudo, etc., también una *contaminación sonora* por las detonaciones que tienen lugar en la prospección sísmica y por el funcionamiento de la maquinaria petrolera; así como una *contaminación lumínica* generada en la quema de gas y otros elementos descartables.

A ello se suma el efecto devastador en la deforestación y pérdida de especies animales y vegetales, inicialmente porque se derriba el bosque para instalar toda esta infraestructura (construcción de campamentos, de carreteras, etc.); así mismo, a través de la utilización de tablones provenientes de los bosques aledaños; y finalmente el impacto indirecto que genera la apertura de carreteras como un "incentivo" a la colonización y un nuevo proceso de deforestación.

Otros ejemplos de estas contradicciones entre el discurso y la acción política, que fue una constante en los últimos 15 años, son variados, ahí están los incendios forestales que según expertos y activistas ambientales le atribuyen a empresarios de la agroindustria y a los gobiernos que dictan normas para autorizar el desbosque de tierras; orientados a la expansión agrícola en detrimento de la pérdida de la biodiversidad y otros efectos negativos, principalmente en cuatro ecosistemas del país: la Chiquitania, la región amazónica, el Pantanal y ahora también el Chaco.

## OTRO MODELO

Está claro que un medio ambiente sano es imprescindible para la salud pública, la fortaleza de los ecosistemas y la sostenibilidad de las sociedades. Empero, pese a normas de protección ambiental, la aplicación queda rezagada o soslayada en forma deliberada, o lo que es aún peor, ante una determinada actitud política.

El modelo y las políticas extractivistas vigentes en el país están en contra de la Constitución Política del Estado. Así mismo, el sector de hidrocarburos se encuentra ante la crisis del agotamiento de los campos en actual explotación y la minería con

normativas y políticas negociadas previamente con los operadores del sector; por otra parte, la consulta previa, vital para los pueblos indígenas, se encuentra totalmente desvirtuada y suele ser manipulada por instancias gubernamentales; y como otros casos emblemáticos, se persistió con la construcción de la carretera que atraviesa el TIPNIS; a ello se suma la expansión de actividades auríferas, principalmente en el norte del país, con un uso masivo y descontrolado de mercurio. Son ejemplos de la variedad de vulneraciones a la normativa y que están generando impactos negativos en los ecosistemas del país.



En los últimos 15 años, las normas para la preservación del medio ambiente y el respeto a los derechos de la naturaleza quedaron en los papeles; dado que la actitud política, seguida de la toma de decisiones, privilegiaron objetivos político-partidarios en detrimento de la defensa y conservación del medio ambiente.

Sobran los ejemplos en los sectores extractivos –hidrocarburos y minería– a través de la otorgación de derechos de explotación en territorios indígenas y áreas protegidas a inversiones extranjeras, principalmente chinas, brasileras y también colombianas. En el caso de la minería, específicamente aurífera, esta situación se agrava por los impactos negativos, principalmente para especies acuáticas, así como para la agricultura, debido al uso del mercurio.

Al respecto, relatores de sustancias peligrosas y de derechos de los pueblos indígenas de la Organización de Naciones Unidas (ONU), advirtieron al país sobre una serie de irregularidades que pasan por la falta de regulación sobre el comercio y el uso del mercurio, ausencia de registro y seguimiento, desde 2014, sobre esta materia; así como el rechazo del Gobierno a solicitudes de informes de pueblos indígenas; también señalaron que el país es un punto de tránsito para otros países porque es fácil importar este químico; y, finalmente, observaron que pese a haber suscrito el convenio de Minamata sobre el uso de mercurio, Bolivia permitía la explotación minera con la utilización de esta sustancia.

En esta misma línea de incumplimientos, en la última cumbre de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (COP-26), desarrollada en Glasgow (Escocia) en noviembre pasado, un centenar de líderes de países, que representan el 85% de los bosques del planeta, se comprometieron a detener y revertir la deforestación y la degradación de la tierra para 2030; sin embargo, Bolivia se abstuvo de adscribirse a esa iniciativa. Solo el año 2020, el país perdió casi 300.000 hectáreas de bosque tropical, constituyéndose en el cuarto más alto del mundo, según datos de Global Forest Watch<sup>6</sup>.

Se debe replantear la relación con el medio ambiente, constituyendo un modelo económico alternativo, plural, con inclusión social y en armonía con la naturaleza, incorporando energías menos dañinas, oportunidades del biocomercio y del aprovechamiento de la biodiversidad, con producción sustentable de alimentos que garanticen la seguridad y la soberanía alimentaria, implementando paulatinamente medidas de disminución del uso de energías fósiles y la implementación de nuevos modelos, como la economía circular, orientada a la minimización del uso de recursos y de desechos no reaprovechados; reafirmando y proyectando las cosmovisiones, estilos de vida y principios éticos y estéticos propios de las culturas ancestrales, pero enmarcadas en la Constitución y normativas complementarias.

<sup>6</sup> *Global Forest Watch (GFW)* es una plataforma en línea que proporciona datos y herramientas para el monitoreo de bosques mediante el aprovechamiento de tecnología de punta. GFW permite a cualquier persona acceder a información en tiempo casi real sobre dónde y cómo los bosques están cambiando en todo el mundo.

# ESTUDIOS RATIFICAN PREFERENCIA CIUDADANA POR LA DEMOCRACIA, PERO ADVIERTEN DEBILITAMIENTO

La democracia es el sistema político con mayor respaldo ciudadano frente a otras opciones de gobierno, pero hay un debilitamiento en su credibilidad, según estudios de percepción nacionales e internacionales.

Tanto en Bolivia como en otros países de la región se han registrado situaciones de crisis en democracia. A los diversos problemas se ha sumado, desde el año 2020, la pandemia por el coronavirus que desnudó falencias y desigualdades en los sistemas de salud, agregada a la poca capacidad de los gobiernos para afrontar el nuevo contexto, ahondando los críticos indicadores económicos.

Algunos signos del debilitamiento del sistema democrático se expresan en actitudes autoritarias, violación de derechos de las personas, pérdida de la independencia de los poderes del Estado, desinstitucionalización, excesivo poder presidencial y descrédito de los partidos políticos como instancias de intermediación.

Después de la recuperación de la democracia, en 1982, se sucedieron gobiernos a través de alianzas partidarias para acceder al poder. Un giro trascendente ocurrió en las elecciones de 2005, con la irrupción del Movimiento al Socialismo.

Esa etapa derivó en la complicada elaboración de la nueva Constitución Política del Estado (2009), otro hito fue el Referéndum de 2016 –que negó la cuarta postulación presidencial a Evo Morales, decisión popular que no fue respetada-, lo que derivó en la crisis de 2019, cuando emergieron denuncias de fraude electoral y una ley anuló los comicios, tras el informe de auditoría de la Organización de Estados Americanos.

El gobierno transitorio fue asumido por Jeanine Añez, bajo la figura de la sucesión constitucional, con el mandato de convocar a nuevas elecciones, en medio de diversos hechos de violencia, luto y convulsión.



Después de varias postergaciones de los comicios por efecto de la pandemia, las nuevas elecciones se realizaron en octubre de 2020. El candidato del MAS, Luis Arce, resultó presidente electo de Bolivia en primera vuelta, con 55,11% de los votos y una participación electoral de 88%.

Al año siguiente, en marzo de 2021, el TSE convocó a elecciones subnacionales para elegir a los gobernadores de los 9 departamentos, a alcaldes de 336 municipios y a cerca de 20.000 autoridades locales.

## EL ESTADO DE LA DEMOCRACIA

El análisis de la democracia continúa siendo una materia en debate. Las ciencias políticas y sociales no han estandarizado sus indicadores, de manera que los informes sobre democracia pueden presentar distintos resultados, según el indicador que se utilice.

Para medir la calidad o estado de la democracia se suelen observar aspectos como la importancia de las instituciones y procedimientos; el acceso al poder por elecciones limpias (competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas); el respeto a las libertades de expresión, asociación y acceso a la información; o el conjunto de principios y valores.

Ya hace cinco años atrás, la *Asociación Boliviana de Ciencia Política*, en su último estudio sobre la *“Calidad de la Democracia en Bolivia”*, concluyó que este sistema político era de calidad media-baja; que se encontraba en transición y que podía avanzar su consolidación o, por el contrario, ir en vías hacia la regresión, poniendo en peligro lo construido desde 1982.

Otro estudio, el *Latinobarómetro*, que aplica anualmente alrededor de 20.000 entrevistas en 18 países de América Latina –entre ellos Bolivia–, a cargo de una organización no gubernamental, con sede en Chile, mide indicadores como el *apoyo a la democracia*, *la satisfacción con la democracia*, *la aprobación del gobierno o la confianza en las instituciones*.

*El apoyo a la democracia es un indicador relativo al desarrollo de cada sociedad y tiene influencia del grado de cultura política de cada país. La gráfica muestra que entre 2005 y 2009 subió el apoyo a la democracia en Bolivia. Ese año se aprobó la nueva Constitución, con elementos como la ampliación de la participación y derechos indígena originario campesinos y el reconocimiento a sectores sociales postergados.*

*Entre 2009 y 2020, el resultado tendió a la baja, no obstante, el apoyo a la democracia en Bolivia tuvo un*

promedio más alto en comparación con otros países de la región.

### - APOYO A LA DEMOCRACIA



Fuente: Latinobarómetro.

Otro indicador relacionado al anterior es la denominada *“Democracia Churchilliana”*, que viene de la frase de Winston Churchill: *“la democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno”*. Este indicador remite a la aspiración de los pueblos de vivir en democracia, como opción frente a cualquier otro sistema de gobierno.

Para el caso de Bolivia, la gráfica de la última década muestra una puntuación por encima de 60% de preferencia por la democracia.

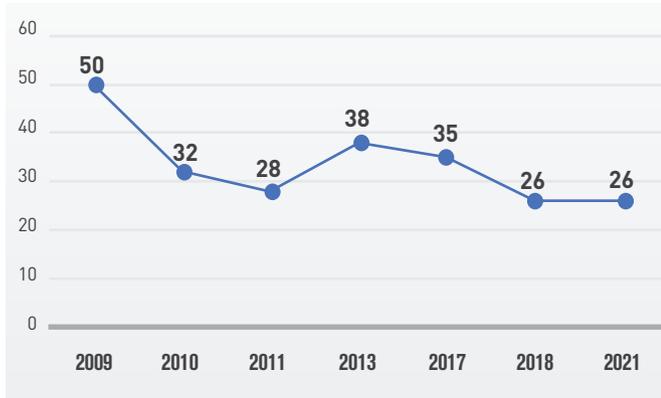
### - DEMOCRACIA CHURCHILLIANA



Fuente: Latinobarómetro.

La *satisfacción con la democracia* es un indicador sobre el desempeño, se refiere al tipo de régimen y a la calificación a los gobiernos con relación a las demandas de la población. Más que un indicador partidista, como el de aprobación del gobierno, es uno de cómo marcha la democracia, si funciona o no para la gente el gobierno y la forma cómo ejerce el poder. Entre 2009 y 2021, este indicador ha disminuido de 50% a 26%.

## - SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA



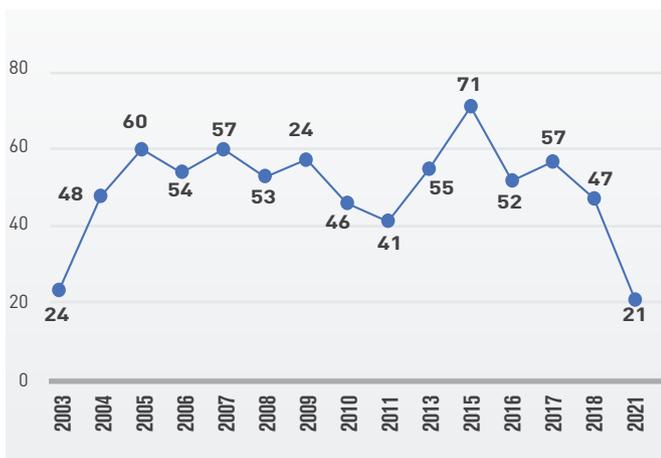
Fuente: Latinobarómetro.

Antes de la irrupción del Movimiento Al Socialismo (MAS), la aprobación del Gobierno se encontraba en 24%, en 2003, y en 48%, en 2004. El 2005, la aprobación al inicio del primer gobierno de Evo Morales subió hasta 60%. En su segundo periodo gubernamental bajó a una nota de reprobación de 41%. Para su tercer mandato se registró un notable recuperación, con el máximo puntaje de 71%.

Tras la salida del gobierno de Morales, el estudio de Latinobarómetro muestra una baja, registrada en el informe 2021, con una puntuación de 21, la menor en casi dos décadas.

En el contexto, Bolivia vivió una bonanza económica hasta el año 2015. El 2016 se realizó el referéndum sobre la reelección presidencial, cuando la mayoría rechazó la intención de Morales de quedarse en el poder. El 2019 fue el de mayor conflictividad y el 2020, durante el gobierno transitorio, devino la pandemia por el coronavirus.

## - APROBACIÓN DEL GOBIERNO

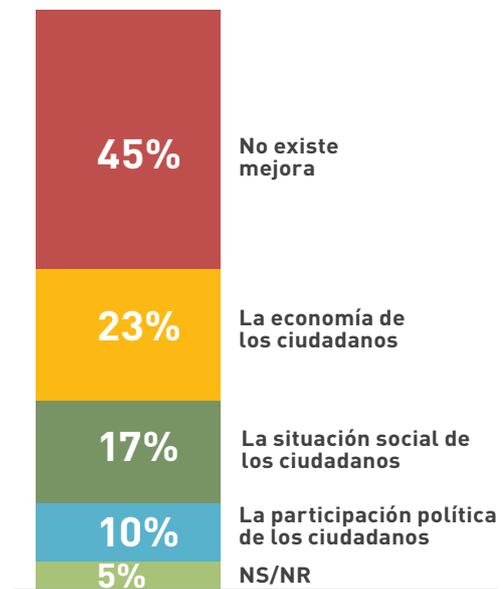


Fuente: Latinobarómetro.

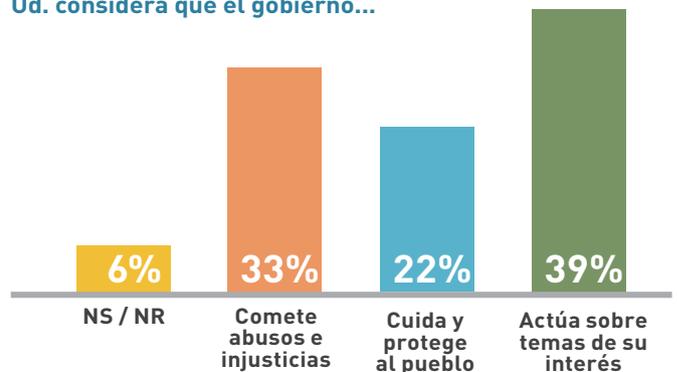
## ESTUDIO DE LA OCD

De acuerdo con los resultados de la *primera encuesta sobre institucionalidad democrática*, realizado el 2021 por el Observatorio Ciudadano de la Democracia (OCD Bolivia), 45% de los entrevistados opina que no existe mejora en las actuales políticas del Gobierno; por otra parte, 39% considera que el Gobierno actúa sobre temas de su interés, 33% señala que comete abusos e injusticias y solo 22% afirma que cuida y protege al pueblo.

### Las políticas actuales del gobierno buscan mejorar la situación...



### Ud. considera que el gobierno...



En las distintas regiones de Bolivia, la gestión del Gobierno refleja un desgaste de imagen, con tendencia a agravarse si el contexto de la economía no mejora, si persiste la polarización y si no se generan espacios de diálogo con diversos actores.

## DEMOCRACIA GLOBAL

Otro dato importante corresponde al *Índice de Democracia Global 2021*, elaborado por la revista británica *The Economist*, en el que Bolivia obtuvo un puntaje de 4,65 sobre 10. La calificación más baja fue en el indicador de cultura política, con 2,5. Las otras categorías son: proceso electoral y pluralismo, en el que obtuvo 4,75; funcionamiento del Gobierno, 4,29; participación política, 6,11; y libertades civiles 5,59.

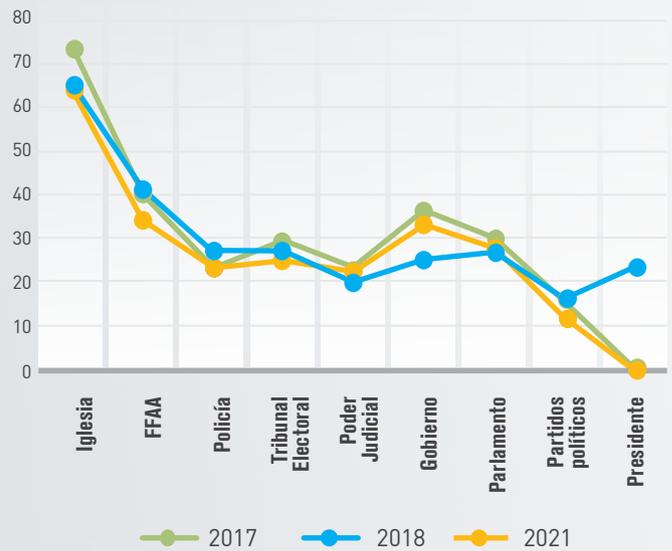
The Economist elabora un Índice de Democracia desde el año 2006, observando 165 países y dos territorios del mundo. Divide a los Estados analizados en cuatro tipos de regímenes según su nota global: democracia plena, democracia imperfecta, régimen híbrido y régimen autoritario. Bolivia ocupa el puesto 98 y está clasificado entre los denominados “regímenes híbridos”.

De acuerdo con datos históricos, este es el peor puntaje obtenido por Bolivia desde la primera publicación de 2006. El más cercano fue en 2019, cuando el país obtuvo 4,84, pero los demás años se mantuvo por encima de 5. Destaca la mejor puntuación de 6,15, en la gestión 2008.

El promedio para los países de la región fue de 5,83. Bolivia obtuvo 1,18 puntos menos. Debajo del país se sitúan Guatemala (4,62), Haití (3,48), Nicaragua (2,69), Cuba (2,59) y Venezuela (2,11).

“El cambio en el puntaje de la región en 2021 fue el mayor declive interanual experimentado por cualquier región desde el inicio del Índice de Democracia en 2006. (...) El puntaje de la región en todas las categorías empeoró en 2021, liderado por un fuerte descenso en la puntuación de cultura política. Esto refleja el descontento público con el manejo de la pandemia por parte de los gobiernos, que amplificó una tendencia preexistente de creciente escepticismo sobre la capacidad de los gobiernos democráticos para abordar los problemas de la región y una creciente tolerancia hacia una gobernanza autoritaria”, señala el informe.

## - CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES



Fuente: Latinobarómetro.

Otra importante fuente de datos es el Índice de Percepción de la Corrupción publicado por Transparencia Internacional, que mide la percepción de corrupción del sector público de cada país -según expertos y empresarios-. Según esta fuente, Bolivia ha bajado un punto desde 2020. En 2021 obtuvo un puntaje de 30 sobre 100 (donde 0 es mayor corrupción) y ocupó el puesto 128 entre 180 países.

Desde 2012, su puntuación oscila entre 34 y 29 puntos sobre 100, siendo el más bajo el conseguido en 2018, con 29.

## - PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN



Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción 2021 TI.

## ESTADO DE DERECHO

El Estado de derecho implica la garantía efectiva para el ejercicio de los derechos fundamentales, la división de poderes y el imperio de la ley promulgada de forma democrática. El imperio de la Ley supone, a su vez, los principios de constitucionalidad, legalidad, seguridad jurídica, interdicción o prohibición de la arbitrariedad y exigencia de responsabilidad en el ejercicio de los poderes públicos.

Si se observan los valores de Bolivia en los indicadores de *apoyo a la democracia, satisfacción con la democracia, aprobación del Gobierno y confianza en las instituciones*, corroborados por la *puntuación de la salud democrática* y por la *percepción de la corrupción* -especialmente en el último quinquenio-, y las múltiples crisis actuales, se advierte que, en vez de reforzar la construcción de un Estado de derecho, se han debilitado los principios de constitucionalidad, legalidad e independencia de poderes, fracturando principios de la democracia.

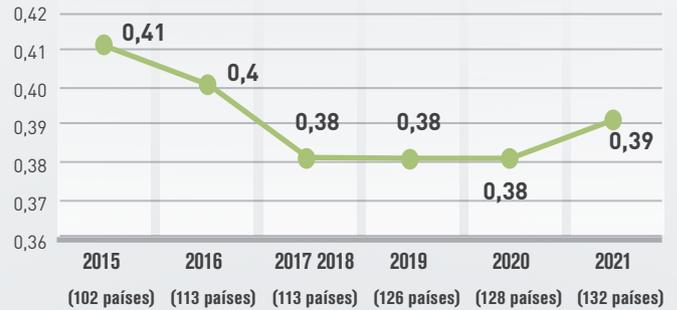
Estos datos también se reflejan en los informes del World Justice Project, una organización que elabora un índice con base en encuestas a más de 4.000 especialistas, en más de 130.000 hogares, en 128 países, midiendo la percepción y la experiencia de la población con el Estado de derecho en situaciones prácticas y cotidianas. Los puntajes de WJP son de 0,0 a 1,0, donde los más cercanos a 1 tienen mayor adhesión al Estado de derecho.

Una revisión de los datos de los Informes del WJP correspondientes a 2016, 2017–2018, 2019, 2020 y 2021 permite verificar el tipo de cumplimiento de 44 indicadores, en ocho categorías, que Bolivia tuvo en los últimos seis años.

En el Ranking Global, Bolivia tuvo puntajes que oscilan entre 0,41 y 0,39, entre 2015 a 2021, lo que significa que su adhesión al Estado de Derecho se encuentra con valores más alejados que el 90% del resto de los países del mundo (los puntajes que más se acercan a 1 tienen mayor adhesión al Estado de derecho). En cuanto a los puestos que ha conseguido, en 2015, se ubicó en el puesto 94 de 102 países y en 2021 logró el puesto 129 de 139 países.

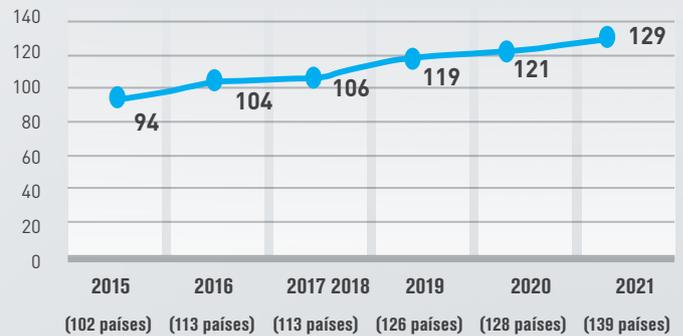
### Ranking Global Bolivia con relación a otros países del mundo

#### PUNTAJE LOGRADO



Fuente: WJP

#### PUESTO EN EL RANKING



Fuente: WJP

En el ranking regional, Bolivia ha ocupado, desde 2015, los últimos tres lugares. Se destacan los puntajes de Uruguay, que se mantiene en 0,71; el mismo que se encuentra entre los 25 primeros países en la calificación mundial. En el otro extremo está Venezuela, que se ubica en este período siempre en el último lugar, tanto en la región como en el ranking mundial.

### Ranking Regional Bolivia con relación a países de la región



—●— Ranking regional

Fuente: WJP

## PUNTAJE Y PUESTOS EN EL RANKING MUNDIAL – PERÍODO 2015 A 2021

El WJP utiliza 4 principios: *rendición de cuentas, leyes justas, gobierno abierto y mecanismos accesibles e imparciales para resolver disputas*; y mide además el desempeño de los países utilizando 44 indicadores en 8 categorías: *restricciones a los poderes del gobierno,*

*ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, aplicación de la normativa, justicia civil y Justicia Penal.*

Bolivia tiene los siguientes puestos y puntajes de 2015 a 2021:

### Límites al poder gubernamental



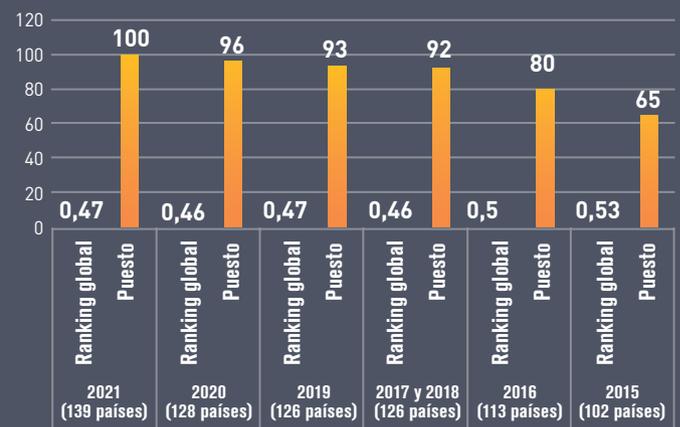
### Ausencia de corrupción



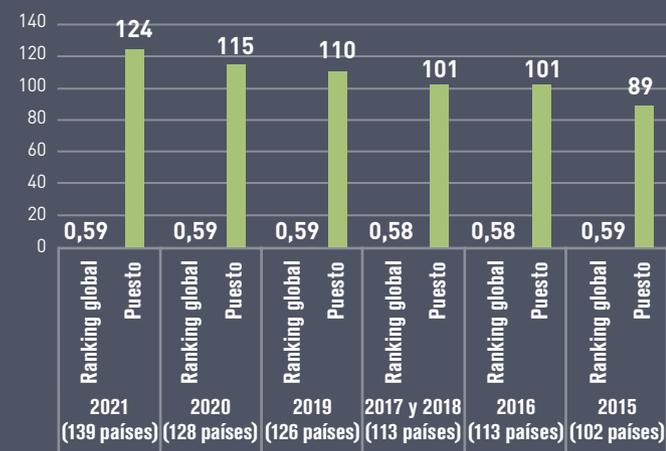
### Gobierno abierto



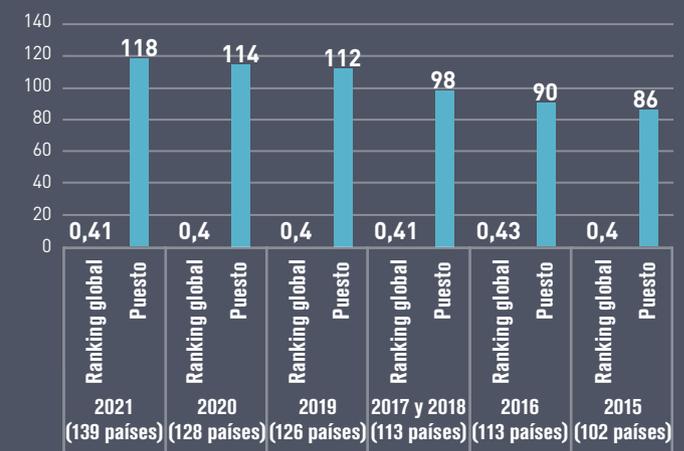
### Derechos fundamentales



### Orden y seguridad



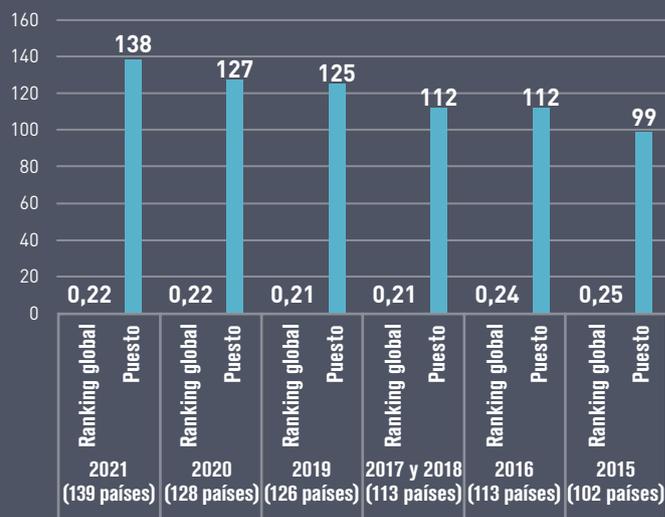
### Cumplimiento regulatorio



## Justicia Civil



## Justicia Penal



## BALANCE

La democracia en Bolivia podría avanzar para mejorar su calidad o retroceder en los logros registrados a partir de su recuperación en 1982.

Indicadores como *satisfacción con la democracia* y *aprobación del Gobierno* están alrededor de 20%, el índice de percepción de la corrupción le otorga un puntaje de 30/100 y el *Índice de Democracia Global* 2021 le calificó con 4,65 sobre 10, lo que refleja un reto para poder mejorar la calidad de la democracia y consolidar un Estado de derecho en ejercicio.

Aunque las opiniones sobre el apoyo a la democracia alcancen a 54% y las preferencias de 64% señalen que es mejor vivir en democracia respecto a cualquier otro sistema de gobierno, existe un claro desgaste de la imagen gubernamental, desconfianza en los partidos políticos y debilitamiento de las instituciones por un hiperpresidencialismo que no respeta la división de poderes ni los principios de constitucionalidad y legalidad.

Los datos muestran que Bolivia, desde 2015, se ha mantenido entre los últimos puestos en los rankings global y regional. Las puntuaciones más bajas corresponden a las gestiones 2017, 2018 y 2020. En cuanto a la ubicación, la más baja

corresponde a la gestión 2021, cuando se situó en el puesto 129 entre 139 países.

En *Orden y Seguridad* obtuvo, desde 2015, un puntaje de 0,59 y *Derechos Fundamentales*, 0,53, ese mismo año. Sin embargo, las calificaciones más bajas corresponden a *Justicia Civil*, con 0,33 en la gestión 2021, y a *Justicia Penal*, con 0,22 en 2021. Los puntajes que más se acercan a 1 corresponden a aquellos que más adhesión tienen al Estado de derecho.

En los últimos años, se han registrado abusos contra la población pese a la vigencia de la democracia. La imposición de medidas restrictivas adoptadas por la pandemia han sido asumidas como afectaciones al ejercicio de libertades individuales.

También se observa la percepción de que la vigencia de la democracia es suficiente con elecciones libres y transparentes. Asimismo, procurar una mejor situación económica, a partir del aprovechamiento de recursos naturales, ha implicado afectar territorios protegidos y vulnerar derechos de poblaciones indígenas, pese a que la Constitución les ampara.



@JubileoBolivia



Fundacion Jubileo



@fundacionjubileo



Fundación Jubileo



[www.jubileobolivia.org.bo](http://www.jubileobolivia.org.bo)