

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO EQUITATIVO Y SOSTENIBLE EN BOLIVIA



DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO EQUITATIVO Y SOSTENIBLE EN BOLIVIA



Índice de contenidos

Desafíos y oportunidades para el desarrollo equitativo y sostenible en Bolivia

Este documento ha sido publicado bajo la Presidencia Ejecutiva de Sergio Díaz-Granados Guida y la Vicepresidencia de Países (e) de Emilio Uquillas.

Autor
Rob Vos
Consultor de CAF e investigador principal
del Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias (IFPRI)

Con aportes y comentarios de Jeannette Sánchez, Horacio Valencia, Maria Renée Sánchez y Marcelo Rojas, miembros del equipo de CAF en Bolivia.

Gestión editorial
Dirección de Comunicación Estratégica

Revisión editorial y corrección de estilo
Ana Gerez

Diseño gráfico
Good, creatividad para el desarrollo

Fotografías de portada
Istock

© CAF 2026

Esta y otras publicaciones digitales están disponibles en scioteca.caf.com

Las ideas expresadas y cualquier posible error en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen la posición oficial de CAF. Los términos empleados y la presentación de los datos que en el aparecen no implican toma alguna de posición por parte de CAF en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Acceso abierto bajo la licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional (CC-BY-NC-ND 4.0).
Para ver una copia de esta licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/>



RESUMEN EJECUTIVO	5
Marco de política macroeconómica de estabilización y anticíclica para un desarrollo equitativo y sostenible	8
Fomentar una nueva dinámica productiva, competitiva, equitativa y sostenible en los sectores productivos	9
Transición energética y transformación sostenible del sector minero	10
Política social: de la protección social al desarrollo humano	11
CAPÍTULO 1.	
DESAFÍOS DEL DESARROLLO BOLIVIANO DESDE LA PERSPECTIVA MACROECONÓMICA	13
Crecimiento inestable y políticas procíclicas	15
Desempeño económico reciente	16
Desafíos que frenan el crecimiento económico inclusivo y sostenible	18
La enfermedad holandesa en Bolivia	21
Informalidad y crecimiento excluyente	24
Disyuntivas entre la solvencia del sector público, la estabilidad monetaria y la inversión en el desarrollo sostenible	25
La complicada transición energética	30
Restricciones y riesgos ambientales	32
Retos y direcciones para soluciones integradas	33
CAPÍTULO 2.	
BASES PARA UNA NUEVA DINÁMICA PRODUCTIVA	35
Desafíos y oportunidades para el desarrollo del sector agroalimentario	37
Inseguridad alimentaria y la doble carga de la mala nutrición	39
Heterogeneidad, rezago productivo y cambio estructural desequilibrado	40
Desventajas agroecológicas	45
Dependencia en la importación de insumos	47
Déficits en la infraestructura rural	47
Políticas cambiantes de apoyo al sector	49
Financiamiento privado y acceso a créditos	52
Oportunidades para el desarrollo agrícola y equitativo	53

Sector minero-energético: de la maldición de los recursos naturales a la palanca para el desarrollo sostenible 54

Los desafíos del sector también son de índole macroeconómica 55

Hacia una transición energética verde 57

Potencial para exportar 58

Transición energética y estabilidad macroeconómica 59

Desafíos y oportunidades para las mipymes y la economía popular en industrias y servicios 59

Restricciones al dinamismo de las mipymes 60

Fortalecimiento de la economía popular y asociativa hacia la formalidad 62

CAPÍTULO 3. POBREZA, EMPLEO, DESIGUALDAD Y POLÍTICA SOCIAL 65

Tendencias recientes en la pobreza y la desigualdad 67

Principales factores detrás del éxito en la reducción de la pobreza y la desigualdad 69

Retos a futuro 78

CAPÍTULO 4. OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO ESTABLE, EQUITATIVO Y SOSTENIBLE 81

Marco de política macroeconómica de estabilización y anticíclica para un desarrollo equitativo y sostenible 84

Fomentar una nueva dinámica productiva, competitiva, equitativa y sostenible en los sectores productivos 86

Transición energética y transformación sostenible del sector minero 88

Política social: de la protección social al desarrollo humano 89

REFERENCIAS 93

RESUMEN EJECUTIVO



La economía boliviana se caracteriza por una fuerte dependencia de los sectores productores y exportadores de recursos naturales, lo que la hace vulnerable a la volatilidad de los precios internacionales y limita su capacidad de diversificación.

El auge de los hidrocarburos entre 2003 y 2014 impulsó el crecimiento económico en Bolivia, aunque lo hizo sobre una base poco diversificada y con escasos incentivos para el desarrollo del sector privado. Tras el fin de los altos precios de las materias primas, los sucesivos Gobiernos bolivianos priorizaron estimular el crecimiento a corto plazo, en vez de realizar los ajustes macroeconómicos necesarios, lo que incrementó los desequilibrios fiscales y externos y aumentó la fragilidad de la economía frente a choques externos. Además, la ausencia de incentivos para la exploración de gas llevó a una disminución de la producción, limitando el potencial de crecimiento.

La dependencia de las exportaciones mineras no solo ha frenado el avance hacia una economía más diversificada y productiva, sino que también ha postergado el desarrollo agrícola y de las cadenas agroalimentarias, manteniendo a muchos trabajadores rurales en empleos de baja productividad y alta informalidad.

El futuro del desarrollo económico, social y ambiental de Bolivia depende de cómo se aborden cinco retos fundamentales para el país:

1. Superar la enfermedad holandesa, que actualmente limita el crecimiento y la diversificación económica.
2. Reducir la informalidad en la economía y generar oportunidades para un crecimiento más equitativo, creando empleos de mayor calidad y mejor remunerados.
3. Equilibrar la reducción de los déficits fiscales y externos sin provocar una recesión prolongada y costosa en términos sociales.
4. Afrontar la creciente escasez de energía y avanzar en la transición energética, evitando que el déficit energético se convierta en un obstáculo para el crecimiento y la sostenibilidad.
5. Hacer frente a los riesgos ambientales que amenazan el desarrollo sostenible.

Bolivia, pese a sus rezagos históricos, tiene la oportunidad de iniciar una nueva etapa de desarrollo económico y social, gracias al enorme potencial de su sector agrícola y sus abundantes recursos naturales. Para aprovechar realmente este potencial, es fundamental promover una transformación productiva sostenible en todas las cadenas de valor agroalimentarias. De igual forma, el país necesita una modernización integral en el sector minero y energético que impulse el crecimiento económico de manera sostenible. Además, Bolivia cuenta con un gran potencial para el turismo, gracias a la belleza natural, la biodiversidad y la riqueza cultural de su territorio. Impulsar este sector puede convertirse en una fuente importante para promover un crecimiento económico más equitativo.

Por otra parte, existe un amplio margen para mejorar la productividad y extender los mercados de las numerosas pequeñas y medianas empresas

informales que predominan en los sectores manufacturero y de servicios. Para aprovechar plenamente este potencial, es necesario transformar la estructura empresarial, superando las limitaciones que enfrentan las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), entre ellas, la falta de economías de escala, la escasa conexión entre empresas y sectores, el acceso limitado al crédito y a infraestructura, así como la insuficiencia de trabajadores calificados. Superar estos obstáculos implica avanzar hacia la formalización de las empresas, fortalecer la integración de las cadenas de valor a nivel nacional y promover modelos asociativos o cooperativos, lo que permitirá mejorar su competitividad.

A pesar de estos grandes retos, Bolivia ha logrado reducir notablemente la pobreza y la desigualdad en los últimos 25 años. Estos avances se deben principalmente a la dinámica del mercado laboral y, en menor medida, a las políticas de transferencias sociales. Aunque se habla de un ciclo de crecimiento inclusivo, este resulta frágil y desequilibrado, ya que responde en gran medida a los síntomas de la enfermedad holandesa. Además, los logros educativos no se han traducido en una economía sostenible, por la falta de empleos para personal calificado y la escasez de profesionales para modernizar las empresas y aumentar la productividad.

Por lo tanto, enfrentar estos cinco grandes desafíos requiere un enfoque integral. Ante todo, es necesario crear un contexto de mayor estabilidad macroeconómica, que facilite inversiones a largo plazo y permita avanzar hacia una economía diversificada, competitiva y sostenible.

Para ese enfoque integrado, se ponen a consideración cuatro áreas críticas: (a) un marco de estabilización y anticíclico de manejo macroeconómico e inversiones de largo plazo; (b) políticas sectoriales de transformación productiva hacia una economía diversificada, competitiva, equitativa y sostenible; (c) una transformación energética verde y sostenible; y (d) una política social que sustente la transformación productiva y proteja a la población más vulnerable.

Marco de política macroeconómica de estabilización y anticíclica para un desarrollo equitativo y sostenible



La fuerte dependencia de Bolivia de las exportaciones de materias primas, especialmente en los sectores minero y energético, expone al país a importantes riesgos externos y a la volatilidad de los precios internacionales. **La creación de fondos de estabilización y ahorro de materias primas puede desempeñar un papel crucial para mitigar** estos riesgos, ya que permite acumular recursos fiscales durante periodos de altos precios y utilizarlos posteriormente para amortiguar el impacto de las caídas. Estos fondos

no solo contribuyen a suavizar el gasto público y fortalecer la estabilidad macroeconómica, sino que también facilitan inversiones a largo plazo en diversificación y desarrollo social. Mediante la implementación de una gobernanza transparente y reglas claras para ahorrar y gastar, Bolivia puede aumentar su resiliencia frente a los ciclos de las materias primas y promover un crecimiento sostenible e inclusivo.

Dada la exposición del país a la inestabilidad en los precios de las materias primas y la necesidad de sostenibilidad fiscal a largo plazo, **se recomienda realizar un estudio rápido para determinar el diseño óptimo de un fondo de estabilización y de ahorro de materias primas, así como de una regla de balance fiscal estructural**, que estén adaptados al contexto y capacidades institucionales del país. Tal estudio debe analizar mecanismos específicos para gestionar los ingresos futuros provenientes de la generación de energía renovable, asegurando que estas nuevas fuentes de ingresos se incluyan en los marcos de planificación fiscal. Al evaluar las mejores prácticas internacionales y adaptarlas al contexto económico de Bolivia, los responsables de la política pública pueden establecer herramientas robustas para estabilizar las finanzas públicas y promover el desarrollo sostenible.

Fomentar una nueva dinámica productiva, competitiva, equitativa y sostenible en los sectores productivos



En esta área, se recomienda buscar un camino hacia la reconversión del aparato productivo en tres ámbitos: (1) la transformación del sector agroalimentario; (2) la transformación verde y sostenible del sector minero-energético; y (3) la promoción de encadenamientos entre sectores empresariales y domésticos en apoyo a una conversión productiva moderna de las mipymes, las cooperativas y las asociaciones productivas.

Transformar el sector agroalimentario.

El sector agrícola boliviano ha mostrado dinamismo, aunque enfrenta desafíos, como la falta de prioridad en la gestión pública. El desarrollo del sector ha sido heterogéneo y desequilibrado, con una gran mayoría de campesinos trabajando pequeños predios de baja productividad y pocas empresas agroindustriales dinámicas que apliquen tecnologías de punta. Para superar los retos del campesinado se precisa un apoyo enfocado en mejorar la infraestructura, impulsar la inversión en I+D para aumentar la productividad y sostenibilidad, reforzar las cadenas de valor, facilitar el acceso al crédito, fortalecer las cooperativas y asociaciones productivas para superar los límites de la pequeña escala y asegurar alimentos para los sectores más vulnerables. Es imprescindible un enfoque integral para impulsar el sector y el desarrollo económico general.

Promover encadenamientos entre sectores empresariales y domésticos en apoyo de una conversión productiva moderna de las mipymes y de las asociaciones productivas. Para romper el círculo vicioso en el que se encuentran muchas mipymes bolivianas —caracterizado por su escala reducida, baja productividad y acceso limitado a los mercados y a financiamiento— es imprescindible superar las barreras derivadas del tamaño demasiado pequeño de las unidades productivas. En el contexto boliviano, la economía popular y asociativa se presenta como una alternativa viable, pues permite que las empresas se unan en cooperativas, asociaciones u otras formas de organización colectiva, lo que facilita la generación de economías de escala que son inalcanzables para mipymes individuales. Además, el tejido social, entendido como el vínculo entre lo laboral y lo cultural, familiar o grupal, suele asociarse a contextos de cohesión política, étnica o cultural. Dichas opciones se dan para unidades productivas agrícolas y no agrícolas. El desafío principal es encontrar mecanismos que impulsen la formalización, facilitando los trámites y brindando incentivos para una transición gradual tanto para las mipymes como para las asociaciones y cooperativas. También es pertinente considerar regímenes tributarios progresivos que faciliten la transición a la formalidad de las empresas informales.

Se necesitan mejoras en infraestructura básica para facilitar el desarrollo de las mipymes y las empresas de la economía popular y social. Lo anterior incluye inversiones públicas para mejorar la red de caminos rurales, la conectividad a electricidad e internet, los servicios básicos de agua y saneamiento, el control de los ciclos de agua y riego, y ampliar la infraestructura para almacenamiento con temperaturas controladas y para mercados al por mayor y al por menor.

Transición energética y transformación sostenible del sector minero



Bolivia enfrenta la necesidad urgente de reducir su dependencia del petróleo y el gas natural, que históricamente han proporcionado ingresos fiscales, pero han expuesto al país a la volatilidad del mercado y a riesgos medioambientales.

El país puede diversificar su matriz energética mediante la inversión en fuentes de energía renovable (como la solar, eólica e hidroeléctrica), fortalecer la seguridad energética nacional y posicionarse como líder

regional en energía limpia. Esta transición no solo favorece el consumo interno con alternativas sostenibles, sino que también abre la posibilidad de exportar energía renovable a países vecinos, impulsando el crecimiento económico y contribuyendo a la mitigación del cambio climático.

Política social: de la protección social al desarrollo humano



Bolivia ha logrado notables avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, esos logros se basaron principalmente en un crecimiento económico inclusivo frágil y no sostenible por derivar principalmente de los efectos de la enfermedad holandesa y aumentos de salarios en empleos de calidad y productividad bajas. Las políticas de gasto social y las subvenciones también han contribuido, aunque en menor grado, a la mayor equidad social, pero es probable que el impacto redistributivo no sea de largo aliento, ya que las mejoras en capital humano, en particular los alcances educativos, no se han traducido en una expansión estructural de centros de trabajo con mayores niveles productivos y remunerativos.

Las conclusiones extraídas en este reporte apuntan a los elementos clave del nuevo rumbo que deben tomar las políticas económicas, sociales y ambientales: es preciso **“curar” la enfermedad holandesa** empujando con fuerza una diversificación económica hacia sectores secundarios y terciarios modernos, de mayor productividad, basada en primer instancia en actividades vinculadas estrechamente a la riqueza en recursos naturales que posee el país (o sea, especialmente las industrias y servicios agroalimentarios, la generación de energía verde, el turismo y actividades que sustentan la economía digital). Asimismo, se debe facilitar un nuevo dinamismo para el desarrollo empresarial de las mipymes y el desarrollo productivo, en general, incluyendo a las asociaciones productivas.

Las políticas de diversificación tienen que ir acompañadas de **mayores inversiones en capital humano y transferencias sociales que ayuden a los hogares de menos ingresos a invertir en la capacitación de sus miembros**. Para sustentar la diversificación y modernización económica, la política educativa tendrá que poner énfasis en cerrar las brechas de habilidades en el mercado laboral y desarrollar las capacidades necesarias para llevar a cabo las actividades prioritarias de la transformación hacia una economía diversificada, equitativa y verde.

En este sentido, se debe considerar el fortalecimiento del sistema de protección social con **programas productivos de protección social**. Estos van más allá de las transferencias tradicionales de efectivo al integrar medidas que mejoran el capital humano, fomentan la formalización de pequeñas empresas y construyen capacidades productivas entre los hogares de bajos ingresos. En el contexto boliviano, estos enfoques son especialmente relevantes, ya que abordan el doble desafío de la reducción de la pobreza y la diversificación económica. Al invertir en educación, salud y desarrollo de competencias, y al proporcionar incentivos para la adopción de prácticas agrícolas y empresariales modernas, los programas productivos de protección social contribuyen a un camino de crecimiento más equitativo y sostenible, apoyando el cambio hacia una economía diversificada y resiliente y empoderando a los hogares para romper el ciclo de la pobreza.

En cuanto a la educación, es crucial mejorar la calidad y asegurar que el aprendizaje responde a las demandas de desarrollo inclusivo y sostenible del país. Igualmente, se requiere invertir mucho más en investigación científica y tecnológica aplicada y articulada con los sectores productivos y las necesidades de desarrollo sostenible del país, así como para mejorar la competitividad de los sectores productivos.

Los cuatro ejes para impulsar un crecimiento estable, equitativo y sostenible en Bolivia coinciden con los planes del nuevo Gobierno y los pilares de la estrategia país de CAF: estabilidad macroeconómica, integración y competitividad, inclusión social y sostenibilidad ambiental. Para lograr estos objetivos, es fundamental avanzar en todos los ámbitos de manera conjunta. Las limitaciones financieras actuales dificultan la transformación productiva, social y ambiental, generando dilemas importantes. Por ello, se requiere el respaldo de la banca multilateral mediante financiamiento estable y la colaboración entre el Gobierno, el sector privado y la sociedad civil para encontrar soluciones integrales a largo plazo.

DESAFÍOS DEL DESARROLLO BOLIVIANO DESDE LA PERSPECTIVA MACROECONÓMICA

CAPÍTULO 1



Crecimiento inestable y políticas procíclicas



La economía boliviana depende en gran medida de los sectores productores y exportadores de recursos naturales, lo que la hace vulnerable a la volatilidad de los precios internacionales y limita su diversificación. El auge de los hidrocarburos entre 2003 y 2014 impulsó el crecimiento económico, pero lo hizo sobre una base poco diversificada y con escasos incentivos para el sector privado. Tras finalizar ese periodo de altos precios de las materias primas, los Gobiernos bolivianos sucesivos priorizaron estimular el crecimiento a corto plazo en lugar de realizar ajustes macroeconómicos, lo que agravó los desequilibrios fiscales y externos y aumentó la fragilidad de la economía ante choques externos. Además, la falta de incentivos para la exploración de gas provocó una disminución de la producción y limitó el potencial de crecimiento futuro.

La dependencia existente de la exportación de materias primas se refleja también en un patrón de crecimiento poco diversificado, con escaso aumento de la productividad. Esta es una de las más bajas de la región en los distintos sectores económicos y tiene su raíz en los escasos incentivos para la inversión privada, la persistencia estructural de una alta informalidad, un tipo de cambio estructuralmente sobrevaluado y una notable vulnerabilidad ante factores externos volátiles.

Después de una década de desequilibrios macroeconómicos (2015-2025), los motores de crecimiento han perdido impulso y los desbalances impactan sobre la actividad, evidenciando la necesidad de implementar reformas correctivas integrales. A pesar de haber transitado por un periodo de crecimiento sostenido en la década anterior, el país no ha podido converger su nivel de ingreso hacia el de las economías desarrolladas y se encuentra sistemáticamente por debajo del promedio regional, con dos años recientes de disminución consecutivos (2024 y 2025).

La transición hacia un nuevo modelo de crecimiento sostenible, que permita cerrar las brechas de ingresos con la región y las economías avanzadas, exigirá elevar la productividad y fomentar la participación del sector privado. Si se caracteriza el desempeño reciente del país, es posible identificar que su crecimiento ha sido impulsado por la acumulación de capital, mientras que la productividad y la mano de obra han tenido una participación limitada.

La baja productividad boliviana se distingue por ser un fenómeno generalizado en todos los sectores de la economía. A esto se añade el hecho de que el empleo se ha concentrado mayoritariamente en aquellos sectores que tienen menores niveles de productividad y son mayormente informales. En ese sentido, tanto mejoras en la productividad como políticas que permitan una asignación eficiente de la mano de obra ayudarían a incrementar la productividad sectorial y agregada. Lo anterior, sumado a la facilitación del acceso a servicios financieros y no financieros y el acceso a los mercados nacionales e internacionales, particularmente de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), y

la economía popular y social (gran parte del sector informal), fortalecería sus oportunidades de desarrollo.

En este contexto, para impulsar la productividad y una mayor participación del sector privado en sectores estratégicos, se deberán robustecer los marcos de competencia interna y externa; promover relaciones laborales que impacten en ganancias de eficiencia; mejorar las condiciones de comercio e infraestructura; dinamizar el mercado financiero; mejorar la calidad y pertinencia de la educación; impulsar la investigación científica y tecnológica aplicada, así como la transferencia tecnológica y de conocimiento, y asegurar un Estado eficiente y transparente que articule dichas transformaciones.

Desempeño económico reciente



En el periodo del auge de las materias primas, el crecimiento económico de Bolivia estuvo estrechamente ligado a la exportación de hidrocarburos. Este dinamismo fue impulsado por el incremento en la producción de gas, la consolidación de acuerdos de venta a largo plazo con mercados como los de Brasil y Argentina, y un entorno de precios internacionales elevados.

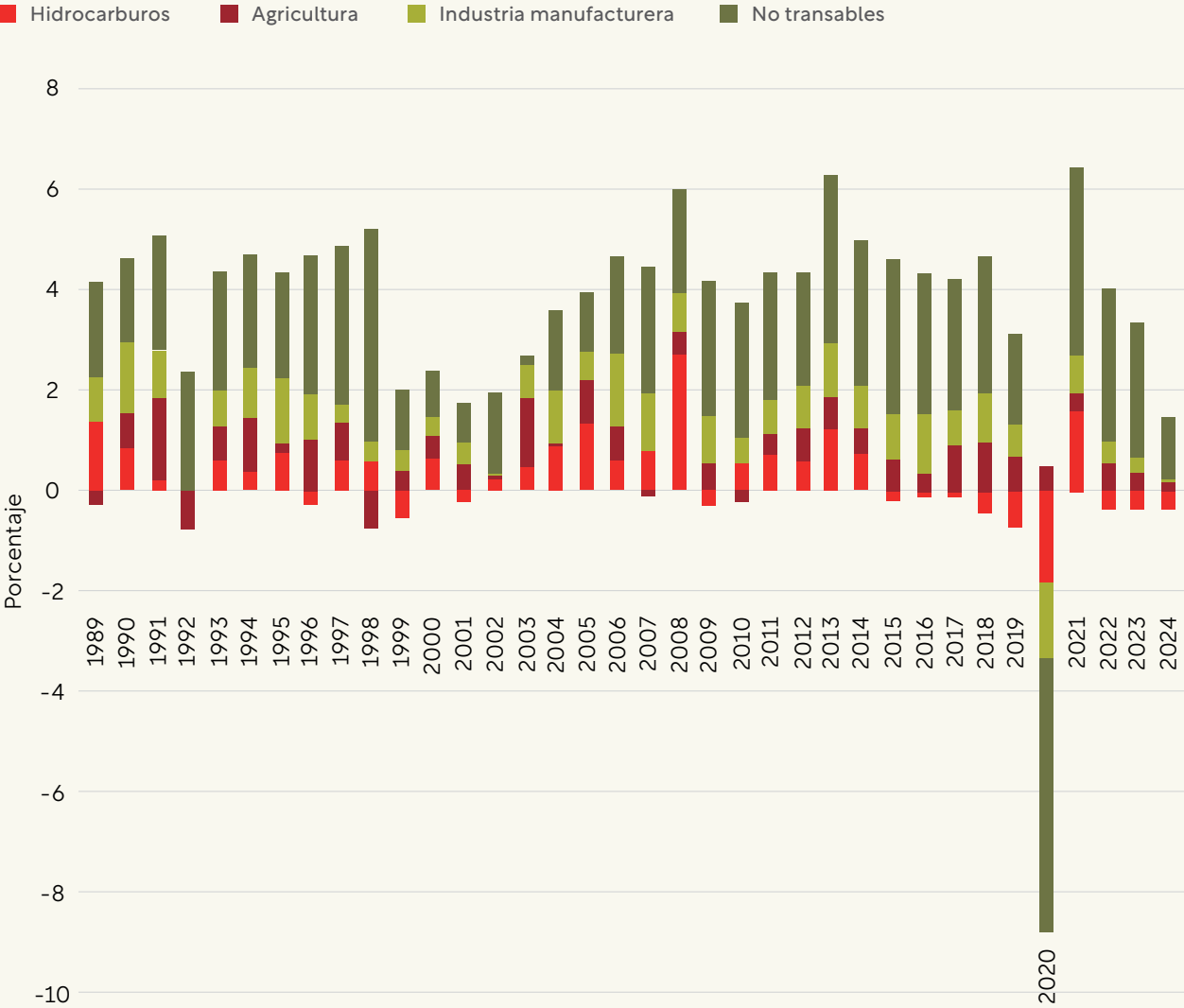
En este contexto, el modelo económico boliviano se orientó a transferir los ingresos generados por las exportaciones hacia sectores con alta demanda de mano de obra a través de políticas fiscales y sociales expansivas que estimularon la demanda interna, ya fuera mediante el consumo o la inversión pública. Gracias a este enfoque, se logró aumentar las reservas internacionales, disminuir el endeudamiento y alcanzar mejoras notables en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

No obstante, este periodo de bonanza también intensificó la dependencia estructural del país respecto al sector de hidrocarburos, haciendo a la economía más susceptible a las variaciones en el entorno externo. Durante la década de 2010, tras culminar el periodo de altos precios de las materias primas, el Gobierno optó por aplazar los necesarios ajustes macroeconómicos que habrían favorecido la estabilidad fiscal y externa. Esta decisión permitió que el país mantuviera un crecimiento económico elevado durante algunos años, pero a costa de agotar los ahorros acumulados, generar profundos desequilibrios macroeconómicos y limitar la capacidad para sostener los avances sociales previos. A la caída de los precios internacionales se sumó una reducción estructural en la producción de hidrocarburos, causada por la escasa inversión en exploración, con un marco normativo poco atractivo para el capital privado, y la pérdida relativa de uno de sus mercados más importantes: Argentina.

El gráfico 1.1 muestra las tendencias descritas anteriormente. Primero, se observa la creciente importancia del sector de hidrocarburos en la tasa de crecimiento del

producto interno bruto (PIB) durante los años 2000, así como la desaceleración del crecimiento en la siguiente década, que se debió, en gran medida, al estancamiento en la producción del sector. Adicionalmente, el gráfico ilustra el peso creciente del sector de servicios y otras actividades no transables en el crecimiento económico. La expansión (y contracción durante la crisis de 2020) de estos sectores está relacionada con la dependencia de la exportación de recursos naturales extraídos y su efecto sobre el tipo de cambio real. También tiene que ver con la política fiscal expansiva durante la década de 2010, que condujeron tanto a la expansión de obras de infraestructura y servicios públicos como a la penetración del sector informal en actividades de servicios. Las interrelaciones entre estas tendencias se explican con más detalle a continuación.

Gráfico 1.1
Descomposición sectorial del crecimiento económico en Bolivia, 1989-2024 (tasas anuales de crecimiento del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE (s. f.a).

Desafíos que frenan el crecimiento económico inclusivo y sostenible



sostenibilidad macroeconómica empeoró las perspectivas de crecimiento y aumentó la vulnerabilidad de la economía frente a choques externos.

Estos desafíos están estrechamente relacionados con la apreciación del tipo de cambio que surgió por la amplia disponibilidad de divisas obtenida durante el *boom* en las exportaciones de hidrocarburos. Por falta de un ajuste adecuado en las políticas macroeconómicas, el tipo de cambio siguió siendo sobrevaluado después de esa bonanza. Lo anterior causó el fenómeno que se conoce como la enfermedad holandesa, una situación en la que los precios relativos favorecen los sectores no transables (como la construcción, la infraestructura y la mayoría de los servicios) a costa de los sectores que producen bienes y servicios transables (como la agricultura, la industria manufacturera, la minería y ciertos servicios) (véase, por ejemplo, Vos, 1989; 2024).

La “enfermedad” no es de por sí la apreciación del tipo de cambio causado por períodos de altos ingresos externos. La enfermedad se desarrolla cuando el auge genera rigideces en los salarios y los precios, y se han movido muchos recursos hacia los sectores no transables, anclando un nuevo balance en la estructura de la economía. En Bolivia, dicho ajuste estructural no solo se refleja en la expansión de la nueva infraestructura y los servicios públicos, sino, sobre todo, en una pérdida estructural de la competitividad del aparato productivo y el crecimiento de los servicios informales. El sector informal, de baja productividad, ha ido absorbiendo la creciente oferta de mano de obra, para la cual hay poca demanda en el sector de hidrocarburos, mientras que las actividades manufactureras, que potencialmente usan mayor cantidad de trabajadores, se han estancado. Entre los sectores transables, la agricultura ha escapado hasta cierto punto de la enfermedad holandesa, como se explica más adelante, aunque sin frenar el avance del empleo informal en los servicios. Dado que la productividad y los ingresos en las actividades informales son mucho más bajos que en la economía formal, la tendencia estructural de la economía es ser menos inclusiva.

Gobiernos recientes han contrarrestado dicha tendencia con políticas de transferencias sociales e inversión en capital humano y logrado reducir los niveles de pobreza y desigualdad (véase el capítulo 3). Dichas políticas, sin embargo, no son sostenibles sin condiciones favorables en los mercados de hidrocarburos (que no se dan a menudo) y sin un cambio fundamental en los motores del crecimiento económico que favorezca una mayor diversificación

Como se ha indicado, tras una década evitando las reformas imprescindibles, los impulsores del crecimiento se debilitaron y los desequilibrios fiscales y externos comenzaron a lastrar la actividad económica. La contracción del sector de hidrocarburos y la falta de margen para políticas públicas expansivas desembocaron en una desaceleración del crecimiento económico. Además, la ausencia de medidas que aseguraran la

y un mejoramiento de la productividad y competitividad de los sectores transables ajenos al de hidrocarburos.

El recuadro 1 explica un marco analítico desarrollado por Taylor y Vos (2002), que puede dar un mejor entendimiento de estas relaciones entre el ajuste macroeconómico y el mercado laboral en economías como la boliviana. A continuación, se presenta evidencia de las tendencias estructurales en la economía reflejando sus grandes desafíos para lograr un crecimiento sostenido e inclusivo.

La evidencia demuestra que Bolivia enfrenta al menos cinco grandes desafíos, que constituyen trabas para alcanzar un desarrollo económico y social sostenible. Dichos desafíos, sobre los que se profundiza en los siguientes subapartados, están ligados a estas interrogantes:

- ¿Cómo curarse de la enfermedad holandesa que actualmente frena el crecimiento y la diversificación de la economía?
- ¿Cómo reducir el grado de informalidad en la economía y abrir caminos para un crecimiento económico más equitativo a través de la creación de empleos más productivos y mejor remunerados?
- ¿Cómo resolver el acertijo de reducir los déficits fiscales y externos sin causar una recesión prolongada con alto costo social?
- ¿Cómo navegar la escasez creciente de energía y la transición energética y evitar que el balance energético negativo se vuelva una traba para el crecimiento económico y la seguridad y sostenibilidad energética?
- ¿Cómo enfrentar los riesgos ambientales que amenazan el desarrollo sostenible?

Recuadro 1.1

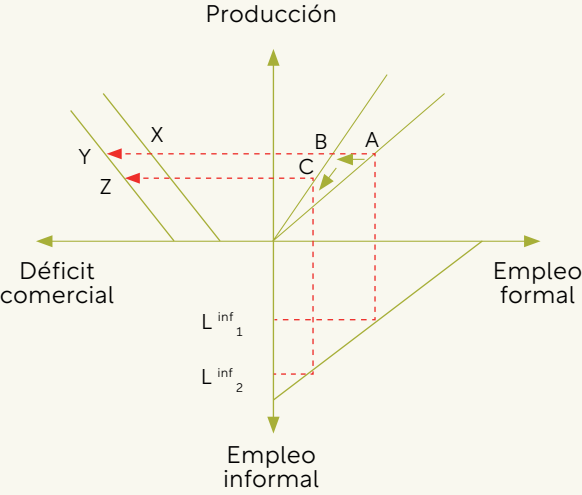
Marco analítico para entender la dinámica del ajuste externo e interno y el mercado laboral

Una forma de comprender mejor el dualismo persistente en Bolivia entre el crecimiento moderno y el aumento del empleo informal es utilizar el marco desarrollado por Taylor y Vos (2002) y Vos (2002), representado en la figura 1. Esta proporciona un vínculo entre el ajuste macroeconómico, los cambios de productividad sectorial y el mercado laboral. En el panel A de la figura, el cuadrante noroeste asume una relación creciente entre el nivel de producción y el déficit comercial. Operando a través de la liberalización comercial en la década de 1990 y una apreciación del tipo de cambio real (durante el auge en el precio de los recursos), la curva se ha desplazado hacia afuera (desde el punto X hacia Y), reflejando un creciente déficit comercial. En el cuadrante noreste, se asume que la apertura económica ha conducido a un aumento de la productividad, visualizado en el movimiento de la curva

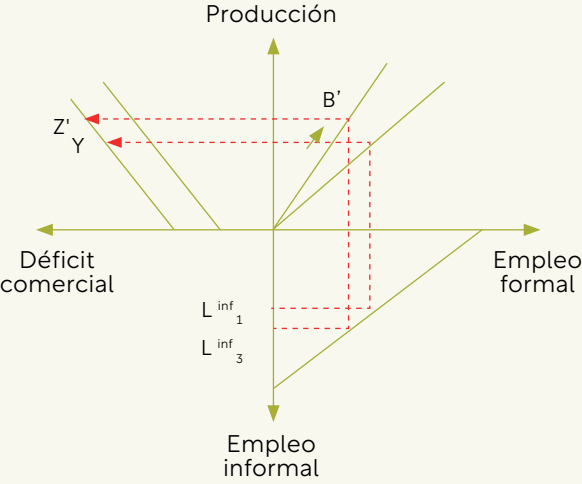
de productividad laboral del punto A hacia el B, reflejando una reducción en la demanda de empleos formales. En este contexto macroeconómico, si el Gobierno responde con un ajuste fiscal contractivo (por ejemplo, reduciendo el gasto público para enfriar la demanda interna y, por ende, la demanda de importaciones para bajar el déficit comercial), la actividad económica bajaría del punto B al punto C. En este caso, la restricción fiscal lleva a una reducción adicional del empleo formal, empujando el exceso de oferta de mano de obra hacia el empleo informal (cuadrante sureste). En resumen, una política de austeridad fiscal en este contexto reduciría el nivel de producción de B a C en la parte superior de la figura, reduciendo el déficit comercial de Y a Z, pero aumentando aún más el empleo informal a L^{inf}_2 .

Figura 1.
Ajustes en la producción y el empleo en respuesta
a políticas macroeconómicas y apertura externa

Panel A.
Apertura y contracción
de la demanda



Panel B.
Apertura y expansión
de la demanda



El panel B muestra lo que sucede en el caso de una política fiscal procíclica en expansión y un aumento de los salarios, lo que elevaría la demanda interna y ampliaría el déficit comercial hasta el punto Z'. La política expansiva podría aumentar el empleo formal (hasta el punto B'), pero nuevos choques externos negativos (como el fin del auge de las materias primas en Bolivia) pondrían a la economía nuevamente en una senda contractiva, especialmente si el tipo de cambio real sigue sobrevaluado. Si se combina con la rigidez salarial del sector formal y si las actividades no transables (como en la mayoría de los sectores de servicios de Bolivia) son más intensivas en mano de obra, la expansión fiscal con políticas comerciales abiertas conducirá a una fuerte pérdida de empleo formal o un fuerte aumento del empleo informal de baja productividad, lo que podría conducir a un aumento de la pobreza y la desigualdad. Si esto último se contrarresta con una mayor expansión fiscal en forma de protección social, se exacerbaría el proceso de ajuste macroeconómico que se acaba de describir.

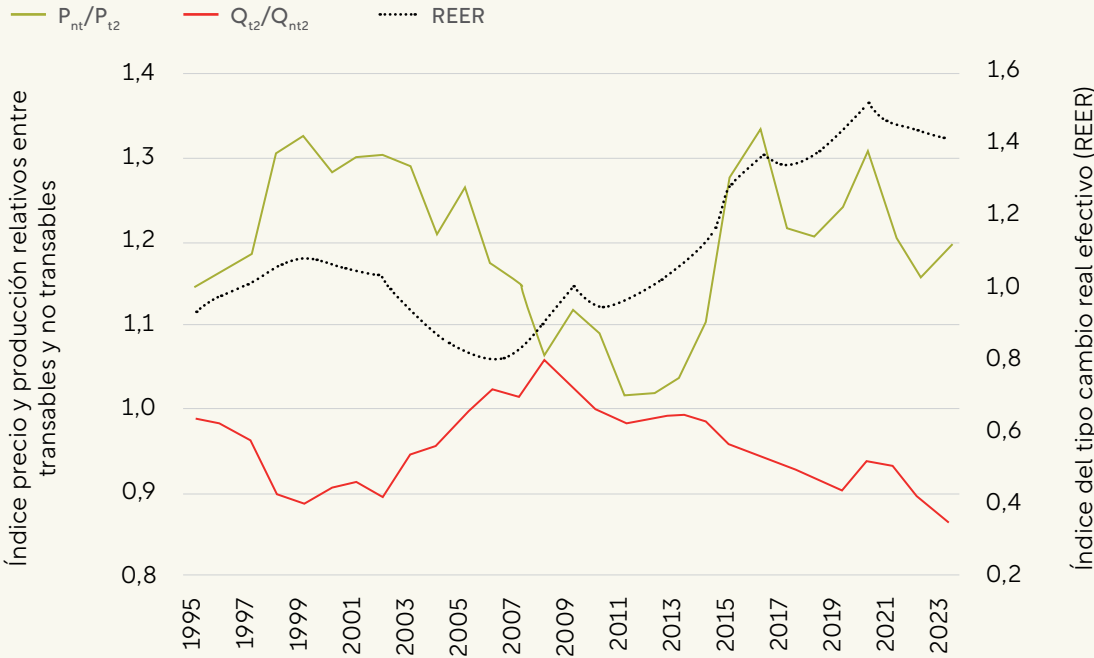
La enfermedad holandesa en Bolivia

La evidencia señala varios síntomas indicativos de que la economía boliviana padece la llamada enfermedad holandesa. Primero, el tipo de cambio real (REER) se apreció notablemente durante al auge de precios de los hidrocarburos y se mantuvo durante el periodo de la política macroeconómica expansiva de la década de 2010, afectando a la competitividad de sectores transables y frenando la diversificación de la economía (gráfico 1.2)¹.

1. Nótese que, en el gráfico 1.2, la tendencia en el tipo de cambio real es similar tanto cuando se representa en función del concepto en el mercado de divisas (REER) como cuando se define por el precio relativo entre los productos no transables y los transables (P_{NT}/P_T).

Gráfico 1.2

Tendencias en el tipo de cambio real y la relación entre producción de transables (t) y no transables (nt) en Bolivia, 1995-2024 (Índices, 1990 = 1)



Nota: El precio relativo entre productos no transables y transables (P_{nt}/P_t) es un equivalente al tipo de cambio real y fue calculado como la razón entre el deflactor implícito del PIB de los sectores no transables y el de transables. La razón Q_t/Q_{nt} expresa la razón entre el índice del valor agregado real del sector de transables y el del sector de no transables. El sector de transables incluye el agropecuario, la pesca, la minería y la industria manufacturera. Los demás sectores son considerados no transables. REER es el índice del tipo de cambio real efectivo de Bolivia según la estimación del Fondo Monetario Internacional (FMI).

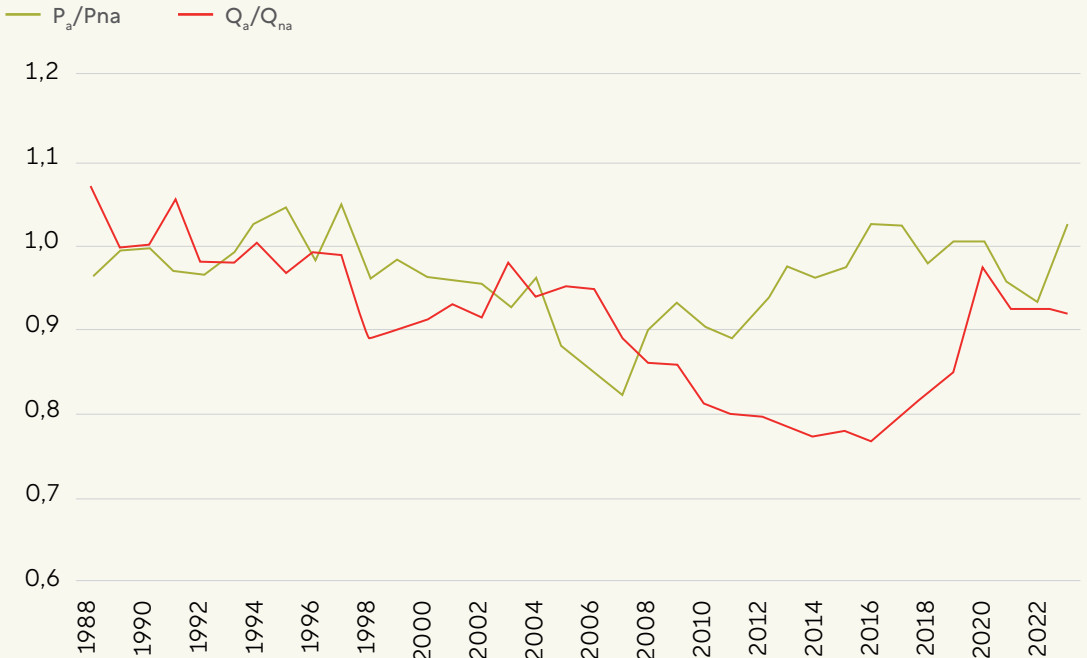
Fuente: Elaboración propia basado en INE (s. f.b) y FMI (s. f).

Segundo, durante el auge de los hidrocarburos, el sector transable (Q_t) se expandió principalmente gracias al crecimiento del sector exportador de esos productos, pero el balance de la economía se volcó a favor de las actividades no transables durante la década de 2010 como síntoma de la enfermedad holandesa, también demostrado por la caída en la razón Q_T/Q_{NT} en el gráfico 1.2.

Tercero, la agricultura (que en este documento se considera como una actividad transable) escapó en cierto grado de dichas tendencias, ya que, desde fines de los años 2000, el precio relativo entre productos agrícolas y no agrícolas se movió a favor del sector y la participación de este en el PIB aumentó (gráfico 1.3). El Gobierno influenció dichas tendencias con políticas de apoyo a la agricultura. Sin embargo, el aumento del peso del sector en la economía en su conjunto también puede reflejar el retroceso en el proceso de transformación estructural y la pérdida de dinamismo de la economía en general, del mismo modo que la apreciación del tipo de cambio redujo la competitividad de las exportaciones agrícolas (estos desafíos se analizan con mayor detalle en el capítulo 2).

Gráfico 1.3

Términos de intercambios agrícolas y no agrícolas en Bolivia, 1988-2024 (Índices, 1990=1)

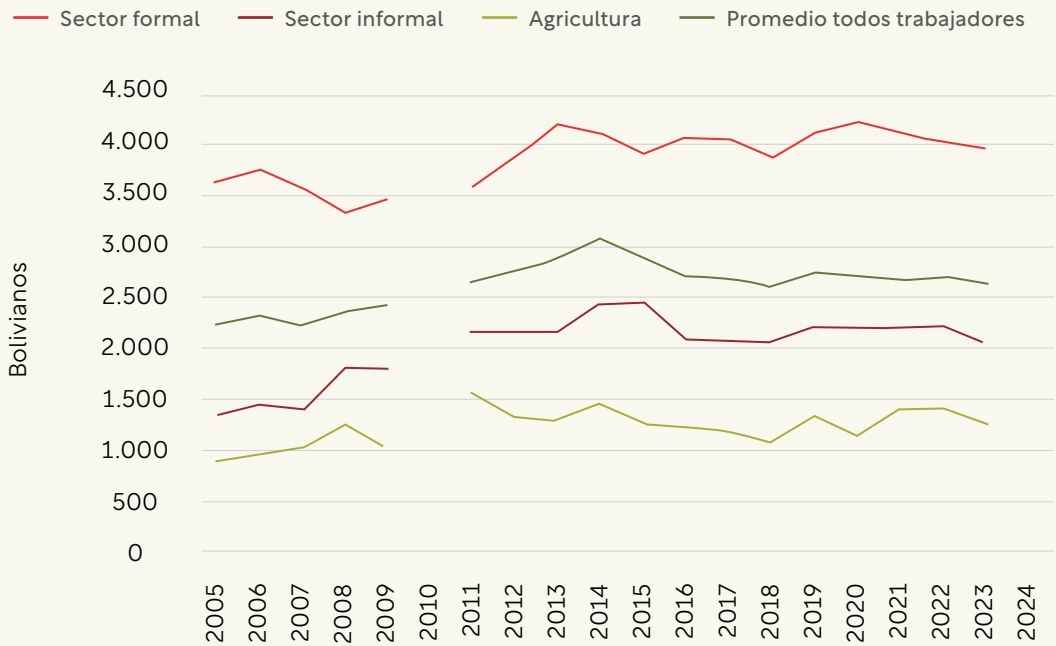


Nota: El precio relativo entre productos agrícolas y no agrícolas (P_a/P_{na}) fue calculado como la razón entre el deflactor implícito del PIB del sector agrícola y el del sector no agrícola. La razón Q_a/Q_{na} expresa la razón entre el índice del valor agregado real del sector agrícola y el del sector no agrícola.

Fuente: Elaboración propia basada en INE (s. f.b).

Cuarto, los salarios reales aumentaron durante el periodo de auge del sector externo, pero mostraron cierta rigidez en el periodo posterior (gráfico 1.4). Rigidez en el ajuste de precios y costo de la mano de obra es otro síntoma típico de la enfermedad holandesa y fortalece la tendencia de caída del sector de transables a favor de los no transables.

Gráfico 1.4
Salarios reales en Bolivia, 2005-2024 (bolivianos por mes, a precios de 2005)



Fuente: CEDLAS y Banco Mundial (2025), INE (s. f.e) e INESAD (2026).

Informalidad y crecimiento excluyente

La economía boliviana tiene un alto grado de informalidad, lo que refleja una predominancia de las actividades de baja productividad y remuneración, que limita la base tributaria. En las últimas dos décadas ha habido más trabajadores que consiguieron empleo en el sector informal, tal como predice el modelo analítico presentado en el recuadro 1.1. La proporción de trabajadores en el sector informal creció de un nivel ya elevado, del 67 % a fines de los años 2000, hasta más del 75 % en 2020 (gráfico 1.4). Aunque disminuyó ligeramente en años más recientes, el empleo informal sigue prevaleciendo. Como los salarios y la productividad en el sector son muy inferiores a los del sector formal (gráfico 1.4), dichas tendencias reflejan tanto la pérdida estructural en el dinamismo de crecimiento de la economía como su limitada capacidad para proporcionar niveles de bienestar adecuados para una buena parte de la población. El sector agrícola también genera principalmente empleos informales con poca remuneración, reflejando su baja productividad (grafico 1.4). Por esta situación, la expansión reciente del sector agrícola no ha contribuido tampoco a un crecimiento inclusivo.

Las inversiones en educación, los programas de protección social y los subsidios a bienes básicos aumentaron con el objetivo de proteger a las familias de menores ingresos y disminuir la pobreza y la desigualdad. No obstante, tras el período de auge exportador, se evidenció que esta política social amplia ha implicado un elevado costo fiscal, sin mayor influencia en términos de redistribución de la riqueza y mejora de las oportunidades de empleo para sus beneficiarios (véase el capítulo 3 para más detalles).

Gráfico 1.5
Empleo informal y agrícola en Bolivia, 2005-2024 (porcentaje del empleo total)



Fuente: CEDLAS y Banco Mundial (2025).

Disyuntivas entre la solvencia del sector público, la estabilidad monetaria y la inversión en el desarrollo sostenible

Respaldado por los ingresos del sector hidrocarburífero, el gasto público aumentó considerablemente, pasando del 34 % al 54,8 % del PIB entre 2005 y 2014 y dando mayor empuje a la expansión del sector de no transables a través de la inversión pública en infraestructura, educación y salud. Dichas inversiones deberían haber ayudado a impulsar la productividad y diversificar la economía, pero no dieron dichos resultados durante ese periodo.

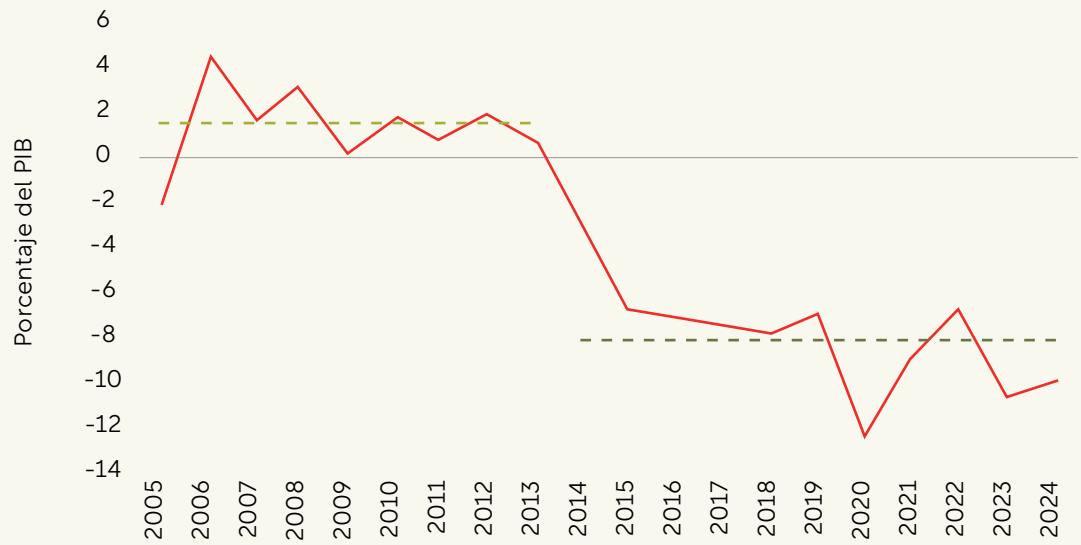
Al mismo tiempo, se ampliaron los programas de protección social y los subsidios a los combustibles. Al terminar el auge de las exportaciones, el Gobierno mantuvo un gasto elevado a pesar de obtener menores ingresos tributarios y disfrutar de menos espacio financiero. Entre 2017 y 2024, el gasto corriente del Gobierno se convirtió en un motor de la economía, ya que aumentó un 2 % por año, casi el triple del incremento del PIB durante este periodo. El gasto corriente del Gobierno subió en parte por el peso creciente de los subsidios a los combustibles (superior al 5 % del PIB). Por tanto, la medida adoptada el 17 de diciembre de 2025 por el nuevo Gobierno, de reducir considerablemente estos subsidios, ayudó a aliviar parte de la presión fiscal. Al mismo tiempo, la medida más que duplicó los precios de la gasolina y el diésel, avivando una ya alta tasa de inflación. Sin embargo, es una decisión muy importante no solo por el ajuste fiscal, sino también porque redujo distorsiones en el mercado de productos energéticos y proporcionó mejores incentivos para sustentar la transición energética (véase el subapartado siguiente). En el momento de elaborar este reporte (marzo de 2026), el conflicto en Irán y Oriente Medio estaba causando una nueva subida de los precios internacionales del petróleo, induciendo nuevas presiones fiscales al aumentar el costo del subsidio restante y presiones políticas para incrementarlo nuevamente.

La falta de ajuste en el gasto, la contracción de los ingresos fiscales —principalmente por la disminución de las rentas del gas— y la continuidad del impulso fiscal, ante los menores ingresos por los hidrocarburos, generaron déficits fiscales en Bolivia durante 11 años consecutivos (desde 2014), con un promedio anual del 8,3 % del PIB (gráfico 6). Para cubrir estos déficits fiscales, el Gobierno recurrió al endeudamiento público interno y externo, que creció. La deuda pública aumentó del 31,1 % del PIB en 2013 al 82,4 % en 2024. Sumando las deudas de empresas públicas con el Banco Central de Bolivia, la deuda pública total equivale al 93,9 % del PIB, lo que ha intensificado la presión sobre la sostenibilidad fiscal.

Cabe notar que el riesgo de insolvencia fiscal actualmente es primordialmente de orden doméstico, ya que la deuda pública externa representaba alrededor del 23 % del PIB en 2025 (BCB, 2025a). Gran parte de la deuda interna es con el Banco Central de Bolivia, lo que ya ha causado presiones inflacionarias relacionadas con la expansión de la masa monetaria asociada con dicha deuda. Otro factor importante que define la vulnerabilidad fiscal en Bolivia es el peso del sector informal en la economía, que limita la recaudación de impuestos directos y deja gran parte de los ingresos del Gobierno sujetos a la volatilidad de las regalías recaudadas por la exportación de hidrocarburos.

Gráfico 1.6

Déficit fiscal de Bolivia, 2005-2025 (porcentaje del PIB)



Nota: Las líneas horizontales representan el promedio del balance fiscal para los subperiodos 2005-2013, mostrando superávit, y 2014-2024, mostrando déficit.

Fuente: Valencia (2025).

De hecho, Valencia (2025) estima que el sector público no financiero (SPNF) debe ajustar su balance fiscal primario en más del 5 % del PIB para estabilizar la deuda, según el Indicador de Blanchard². Este ajuste se complica por la caída de los ingresos fiscales, debido al descenso de las exportaciones de hidrocarburos y a la desaceleración económica, así como por la dificultad de aumentar impuestos en una economía con un grado de informalidad tan alto. Así, la corrección recaerá principalmente en el gasto, lo que tendrá implicancias políticas y sociales que deben atenderse para garantizar la sostenibilidad. Una corrección mediante una reducción del gasto se ve complicada, además, por la subida de la carga del pago

2. El índice de Blanchard se calcula como la diferencia o “brecha” entre el tipo impositivo actual de una economía y el tipo impositivo “sostenible”, o el tipo impositivo que, si fuera constante, permitiría que la relación deuda-PIB en el momento n sea igual a la relación deuda-PIB en el momento 0, dadas las previsiones de gasto y transferencias bajo las normas de política actuales (Blanchard, 1990). Si la brecha es positiva, indica la necesidad de aumentos en los impuestos o disminuciones en el gasto o transferencias en una cantidad igual al propio indicador, suponiendo que se realicen ajustes inmediatamente.

de intereses sobre la deuda pública, que representaba casi el 8 % del PIB en 2024, un aumento dramático respecto a los niveles de entre el 1 % y el 2 % que tenía hace una década. Esto significaría que habría que reducir otros rubros, incluyendo el gasto social, que, a su vez, perjudicaría a la inversión en capital humano y la reducción de la pobreza. El dilema por resolver es cómo hacer un ajuste del gasto público y, en lo posible, de los ingresos fiscales que no deteriore el capital humano y no contraiga aún más una economía que ya se encuentra en decrecimiento.

La inversión tanto pública como privada en Bolivia es baja e insuficiente.

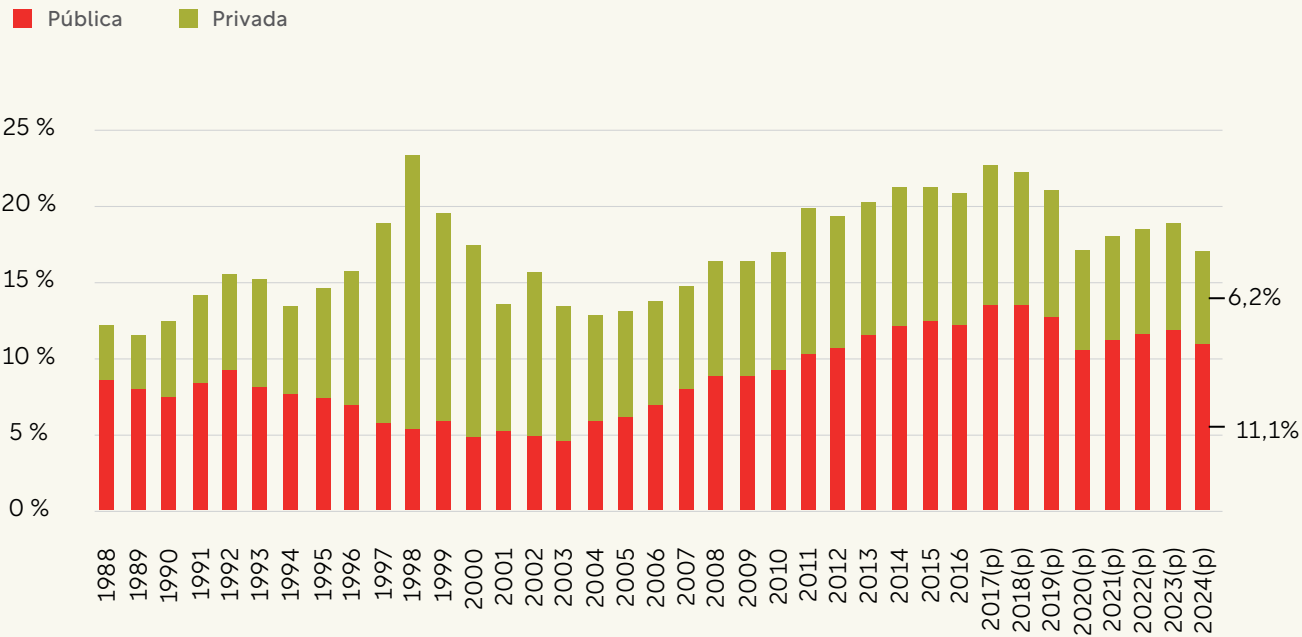
Durante el auge de los hidrocarburos, la inversión pública creció de aproximadamente el 5 % del PIB (a precios constantes) en el año 2000 hasta el 13,5 % en 2018 (gráfico 1.7) y sirvió principalmente para expandir la construcción de infraestructura. Sin embargo, la mejor infraestructura no impulsó la inversión privada, cuya contribución al PIB bajó del 12,6 % al 9 % en el mismo período. Posteriormente, con la deceleración del crecimiento económico, bajaron tanto la inversión pública como la privada, llegando a, respectivamente, el 11,1 % y el 6,2 % del PIB. Aunque el nivel de inversión pública, en términos de porcentaje del PIB, es relativamente alta comparada a estándares internacionales, resulta insuficiente para los retos que plantea la transformación y diversificación de la economía. El nivel de inversión privada es sumamente bajo con relación a cualquier estándar. La tasa de inversión total, del 17 % en 2024, queda muy por debajo del promedio de las tasas de inversión en países que lograron un crecimiento económico acelerado, que son superiores al 25 % del PIB (véase, por ejemplo, Randelovic y Dordevic, 2024).

En años recientes, la reducción de los ingresos fiscales ha limitado la capacidad para nuevas inversiones públicas, afectando tanto al gobierno central como a los gobiernos subnacionales. Estos últimos dependen en gran medida de las regalías y los impuestos provenientes de los hidrocarburos, lo que restringe su margen de financiamiento. La participación privada sigue siendo marginal, en parte por la ausencia de un marco nacional con instrumentos modernos que faciliten su intervención en sectores estratégicos. Fortalecer la ejecución presupuestaria y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos es fundamental para diversificar las fuentes de financiamiento y potenciar la capacidad del país para transformar y diversificar los sectores productivos.

Aunque el nivel de inversión pública, en términos de porcentaje del PIB, es relativamente alta comparada a estándares internacionales, resulta insuficiente para los retos que plantea la transformación y diversificación de la economía.

Gráfico 1.7

Inversión pública y privada en Bolivia (porcentaje del PIB a precios constantes)



Nota: Se refiere a la formación bruta de capital fijo (en bienes de capital y construcción).

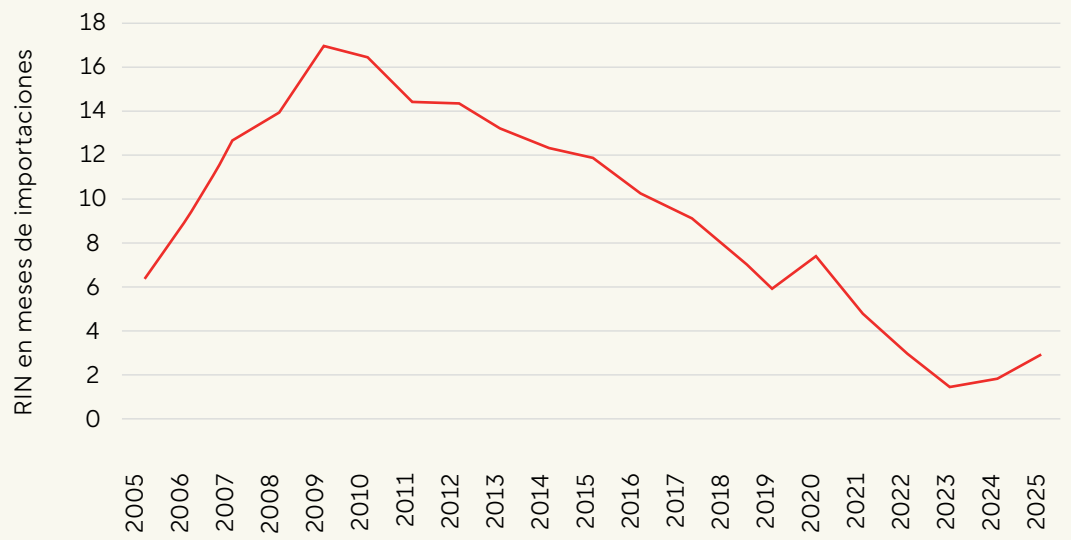
Fuente: INE (s. f.c).

Las disyuntivas vinculadas al ajuste interno encuentran su equivalente en el ajuste externo.

A partir de 2015, tras el fin del ciclo de altos precios de los hidrocarburos y la disminución en la producción de gas, la cuenta corriente presentó déficits persistentes, con excepción de los años 2021 y 2022, debido a un incremento temporal en los precios internacionales. Durante la última década, el déficit estructural de la cuenta corriente de la balanza de pagos promedió el 2,4 % del PIB y el superávit comercial se redujo a apenas un 0,5 %, cifra insuficiente para financiar la balanza de servicios. La economía mantiene una alta dependencia del gas natural: las exportaciones de este recurso cayeron desde aproximadamente el 20 % a principios de los años 2010 a menos de 3 % del PIB en 2025, mientras que su peso en el total de exportaciones de bienes y servicios cayó de casi el 50 % al 12 % en el mismo período, reflejando así la pérdida de su principal motor externo.

El financiamiento de los déficits externos se realizó mayormente mediante el uso de reservas internacionales y el crecimiento de la deuda externa. La continua disminución de las reservas internacionales situó estas en niveles históricamente bajos en años recientes (gráfico 1.8), apenas suficientes para cubrir dos meses o menos de importaciones y dejando nada para cubrir las deudas externas de corto plazo. Por tanto, bastaría un mínimo choque externo adverso para generar una grave crisis del boliviano. La reaparición del mercado paralelo de divisas refleja la creciente desconfianza respecto a la moneda nacional.

Gráfico 1.8
Reservas internacionales de Bolivia en meses de importaciones, 2005-agosto de 2025



Fuente: Banco Mundial (2025) y BCB (2025b).

La complicada transición energética

El suministro energético representa una importante limitación para el crecimiento de Bolivia. El país enfrenta retos como el acceso insuficiente a la electricidad: un 12 % de la población aún carece de ella (INE, 2025) y más del 60 % de la generación eléctrica depende del gas natural. Esta dependencia limita las posibilidades de diversificación y expansión económica, aunque el Gobierno ha desarrollado planes para ampliar la red eléctrica y fomentar el uso de energía renovable convencional y no convencional. La disminución en la producción de gas natural añade nuevos desafíos al sector energético, esencial para el desarrollo económico del país, que aumentará la demanda de fuentes de energía preferentemente locales dado que las importaciones de combustibles fósiles son muy onerosas. Entre 2000 y 2023, la intensidad energética aumentó un 24 %, mientras que el consumo eléctrico per cápita creció un 122 %, existiendo, adicionalmente, un alto margen para mejorar la eficiencia energética (MHE, 2024).

Por tanto, la transición energética de Bolivia presenta desafíos únicos debido a su fuerte dependencia de los combustibles fósiles y la falta de una estrategia integral y a largo plazo.

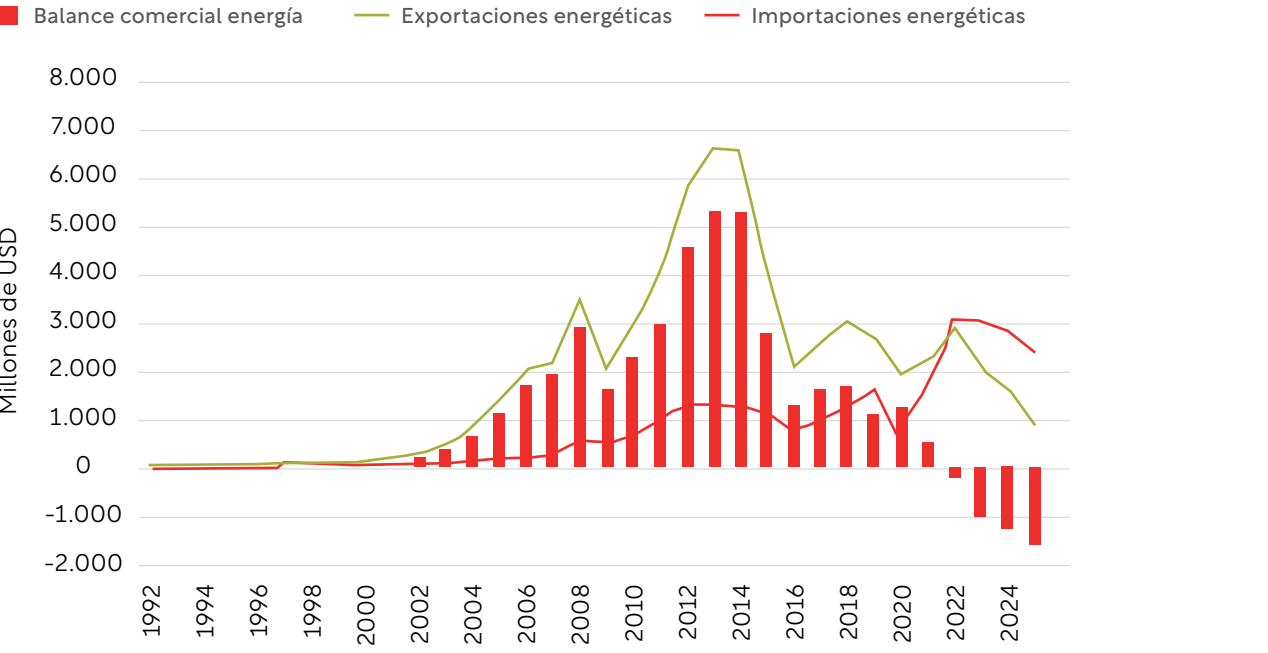
Primero, su sistema energético depende en gran medida de los combustibles fósiles. Solamente una cuarta parte de la electricidad generada en Bolivia proviene de energías renovables.

Segundo, existe un acceso desigual a la electricidad en el país. La red nacional, conocida como Sistema Interconectado Nacional (SIN), no cubre todo el territorio nacional. Algunas comunidades rurales funcionan con microrredes independientes, denominadas Sistemas Aislados, mientras que algunas zonas remotas aún carecen de acceso a la electricidad (MHE, 2024).

Tercero, los precios de los combustibles fósiles se han fijado desde 2005, con el diésel, la gasolina y el gas subvencionados por el Gobierno. Esta subvención superó el 4 % del PIB en 2023 y 2024, beneficiando mayormente a sectores de altos ingresos, como la minería y la producción de soja, en lugar de ayudar a personas que viven en situación de pobreza (Pérez, 2026). Solo en diciembre de 2025, con el cambio de gobierno, se bajaron estos subsidios. Sin embargo, la compleja situación geopolítica en Oriente Medio, en el primer semestre de 2026, hizo subir los precios de los combustibles, presionando nuevamente las cuentas fiscales.

Cuarto, el balance del comercio energético se ha tornado en déficits desde 2022 (véase el gráfico 1.9), debido a la caída en la producción de hidrocarburos. En 2025 (enero-octubre), el déficit comercial de combustibles sumaba USD 1.500 millones de dólares, aumentando la necesidad de incrementar los subsidios aún más. La medida adoptada de reducir estos subsidios, subiendo los precios de los combustibles fósiles a fines de 2025, empezó a controlar esta presión fiscal.

Gráfico 1.9
Balance comercial energético de Bolivia, 2005-octubre de 2025 (millones de dólares)



Nota: Los datos para 2025 se refieren al periodo enero-octubre.

Fuente: INE (s. f.f).

Quinto, el país carece de una estrategia integral y a largo plazo para la transición energética. Los esfuerzos actuales de planificación energética se limitan a iniciativas a medio plazo, como la ampliación del SIN —que solo se extiende hasta 2026—, y la actualización de la contribución determinada a nivel nacional (CDN) en el contexto del Acuerdo de París, que establece objetivos hasta 2030. Los objetivos más ambiciosos de la CDN para el sector energético incluyen aumentar la cuota de energía renovable en la generación eléctrica al 75 % y lograr una adopción del 10 % de tecnologías eléctricas en el transporte público. El gran desafío será encontrar los recursos necesarios para financiar dicha estrategia y que esta pueda ser impulsada por el nuevo Gobierno, superando también los desafíos en el cambio de precios relativos favorables a dicha transición.

Restricciones y riesgos ambientales

Bolivia es vulnerable a los impactos del cambio climático a pesar de contribuir solo con un 0,21 % a las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI). Los fenómenos meteorológicos extremos, especialmente las sequías provocadas por El Niño-Oscilación del Sur (ENOS), suponen amenazas significativas para el país, agravadas por la pobreza, el deshielo de glaciares y la deforestación (Canedo-Rosso et al., 2021). Estos factores ponen de manifiesto la urgente necesidad de que Bolivia reduzca su dependencia de los combustibles fósiles y adopte una política energética bien informada para proteger sus comunidades y ecosistemas, así como que gestione mejor una agricultura y ganadería sostenible, no extensiva, principal responsable de la deforestación, la pérdida de biodiversidad y la emisión de GEI.

La frecuencia e intensidad de los episodios de sequía e inundaciones está aumentando en las tierras altas y llanuras del país. En 2023, Bolivia experimentó el periodo de seca más largo de su historia, consecuencia de las altas temperaturas y la crisis climática, intensificada por el fenómeno de El Niño. De igual manera, se dan episodios recurrentes de inundaciones que afectan a todo el país, sin suficientes medidas de prevención, adaptación y mitigación al cambio climático.

ENOS desempeña un papel especialmente importante en varias regiones del mundo, incluido el altiplano boliviano, ya que impulsa la ocurrencia de sequías que podrían causar pérdidas de cultivos agrícolas y aumentar la inseguridad alimentaria (Kogan y Guo, 2017). Los cultivos de secano más importantes de la región incluyen la quinua, la cebada y la papa (García et al., 2007). En términos generales, la productividad agrícola en el altiplano boliviano es baja debido al clima adverso y a las malas condiciones del suelo (García et al., 2003). Por otro lado, los bajos niveles de producción agrícola también pueden asociarse con ENOS (Buxton et al., 2013).

Retos y direcciones para soluciones integradas

El futuro del desarrollo económico, social y ambiental de Bolivia está condicionado a cómo se responda a las cinco cuestiones identificadas en este primer capítulo y que definen los retos fundamentales:

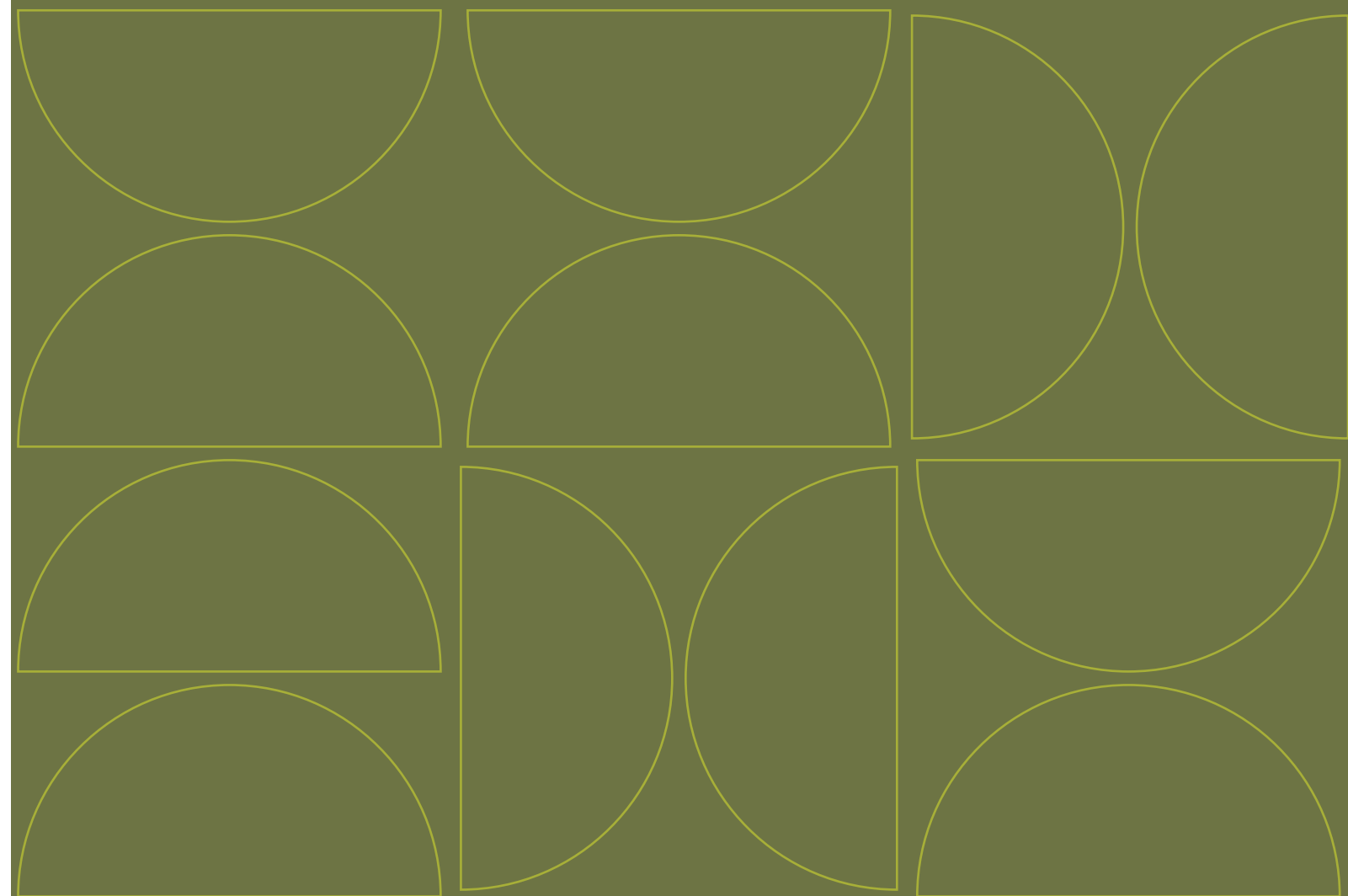
- Superar la enfermedad holandesa para impulsar el crecimiento y la diversificación económica.
- Reducir la informalidad en la economía y crear oportunidades para un crecimiento más equitativo, con empleos de mayor calidad y remuneración.
- Equilibrar la reducción de los déficits fiscales y externos sin provocar una recesión prolongada y costosa en términos sociales.
- Afrontar la creciente escasez de energía y avanzar en la transición energética.
- Enfrentar los riesgos ambientales que amenazan el desarrollo sostenible.

Superar estos cinco grandes desafíos requiere un enfoque integral con el afán de —por decirlo de alguna manera—“curarse” de la enfermedad holandesa y resolver las grandes problemáticas estructurales reforzadas por el manejo de la coyuntura económica. Para ello es necesario, en primer lugar, crear un contexto de mayor estabilidad macroeconómica, que facilite inversiones a largo plazo y permita avanzar hacia una economía diversificada, competitiva y sostenible. Como se detalla en el capítulo 4, se ponen a consideración cuatro áreas críticas para dicho enfoque integrado: (a) un marco de estabilización y anticíclico de manejo macroeconómico e inversiones de largo plazo; (b) políticas sectoriales de transformación productiva hacia una economía diversificada, competitiva, equitativa y sostenible; (c) una transformación energética verde y sostenible; y (d) una política social que sustente la transformación productiva y ofrezca protección a la población más vulnerable.

Antes de especificar las opciones en materia de política económica, social y ambiental de cara al futuro, se analizan con mayor detalle los retos y oportunidades para diversificar la producción, encontrar una nueva dinámica económica a través de la energía renovable y la producción ecológica y dar una nueva vida a las mipymes y asociaciones productivas que forman el eje del tejido empresarial boliviano (capítulo 2). Asimismo, se investiga cómo fortalecer la política social más allá de dar protección a los más vulnerables para que, a su vez, apoye el proceso de diversificación productiva, competitiva y sostenible.

BASES PARA UNA NUEVA DINÁMICA PRODUCTIVA

CAPÍTULO 2



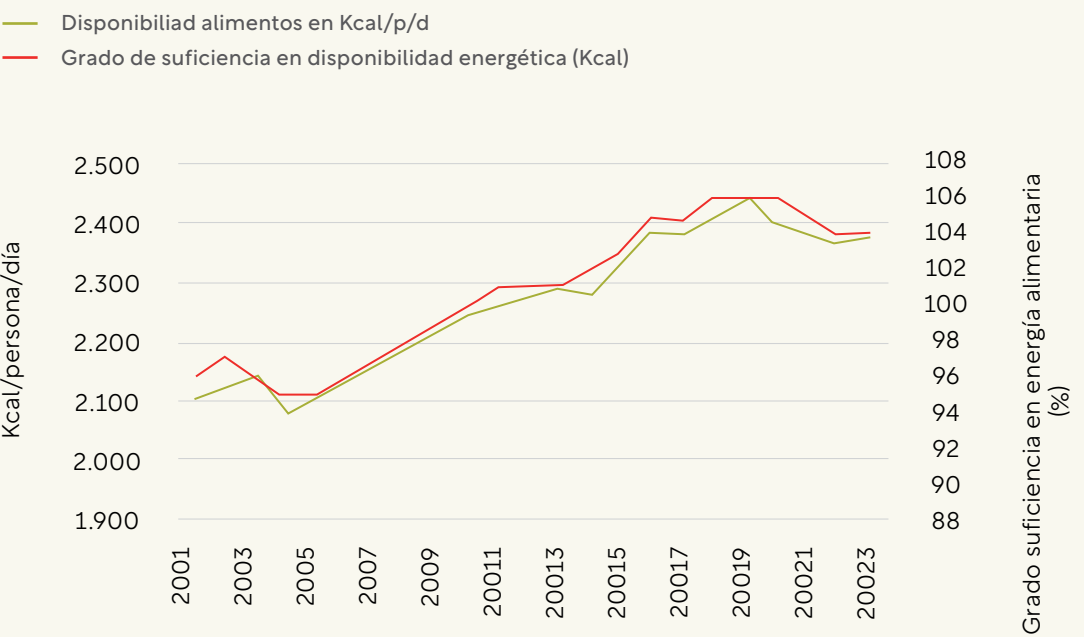
Desafíos y oportunidades para el desarrollo del sector agroalimentario



El sector agropecuario desempeña un papel fundamental tanto en la economía como en la sociedad boliviana. Entre 2016 y 2023, su contribución media al PIB se situó en el 12,5 %. En este período, fue el sector de mayor dinamismo, registrando un crecimiento del 4,4 % por año. Además, representa una relevante fuente de divisas, con una participación promedio del 5,8 % en el total de exportaciones durante el mismo periodo. En el plano social, se calcula que en 2023 dio empleo al 25 % de la población económicamente activa.

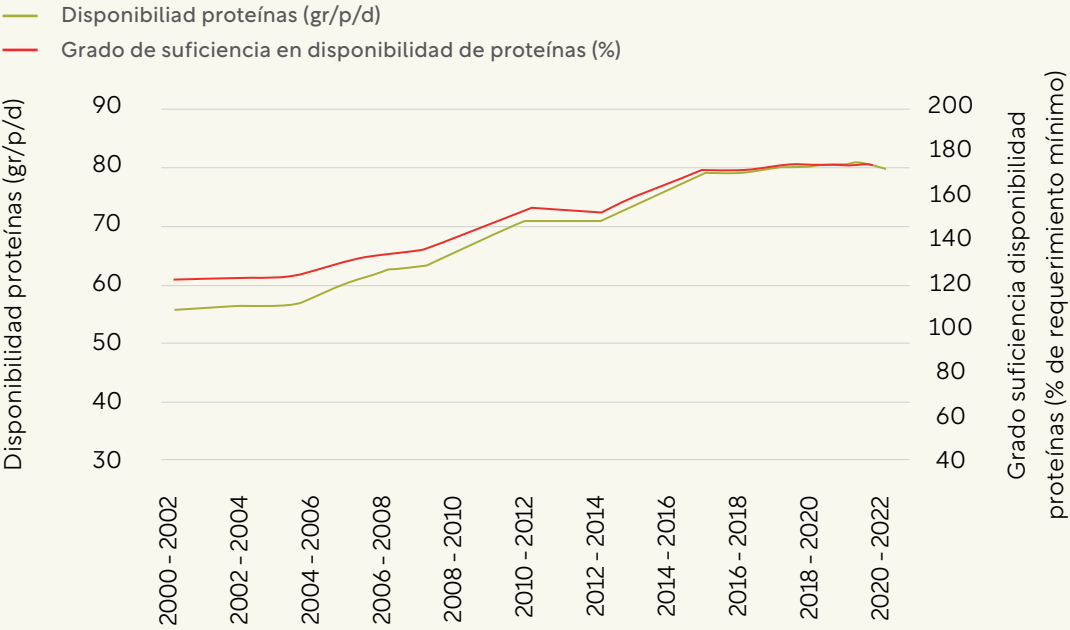
Asimismo, en las últimas dos décadas y media, el sector ha experimentado una notable mejora en la oferta interna de alimentos. Actualmente, el país disfruta de autosuficiencia alimentaria, ya que tanto la disponibilidad de calorías como de proteínas sobrepasa los mínimos requeridos (véanse los gráficos 2.1 y 2.2). A lo largo de este periodo, también se ha conseguido reducir de manera significativa la dependencia de las importaciones alimentarias; por ejemplo, la proporción de cereales importados en la oferta total pasó de aproximadamente un 30 % a un 11 % entre 2000 y 2023 (gráfico 2.3).

Gráfico 2.1
Disponibilidad y grado de suficiencia de alimentos por contenido energético, 2001-2023



Nota: El grado de suficiencia se calcula con referencia al requerimiento mínimo de consumo de 2,250 Kcal diarias por persona. El mínimo es un promedio aproximado tomando en cuenta la composición de la población por edad y sexo.
Fuente: FAOSTAT (2026a).

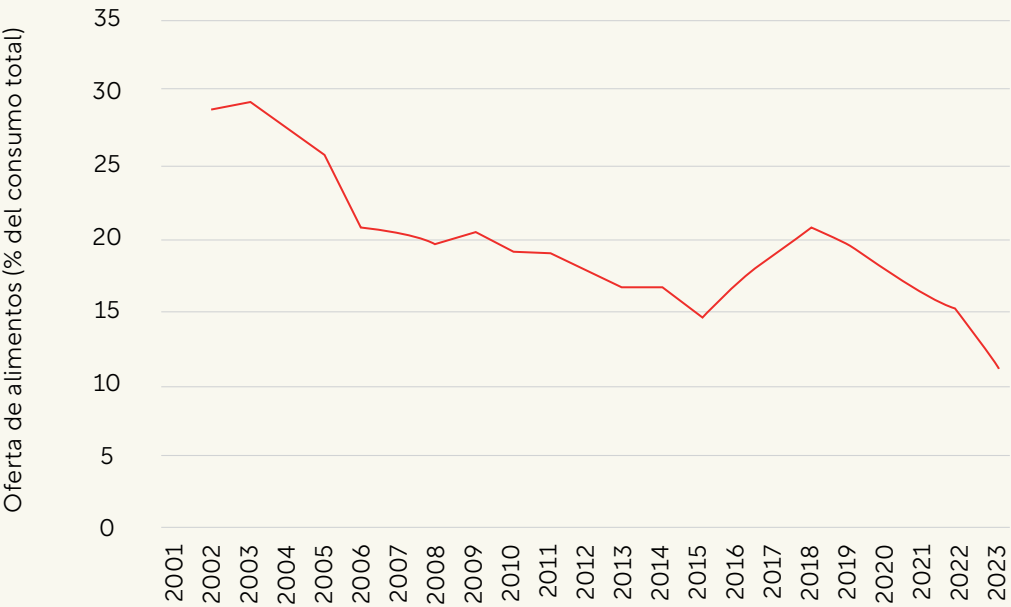
Gráfico 2.2
Disponibilidad y grado de suficiencia de alimentos por contenido proteico, 2001-2023



Nota: El grado de suficiencia se calcula con referencia al requerimiento mínimo de consumo diario de 46 gramos de proteínas por persona. El mínimo es un promedio aproximado tomando en cuenta la composición de la población por edad y sexo. Los datos son promedios trianuales.

Fuente: FAOSTAT (2026a).

Gráfico 2.3
Dependencia de las importaciones de cereales



Nota: Los datos son promedios trianuales.

Fuente: FAOSTAT (2026a).

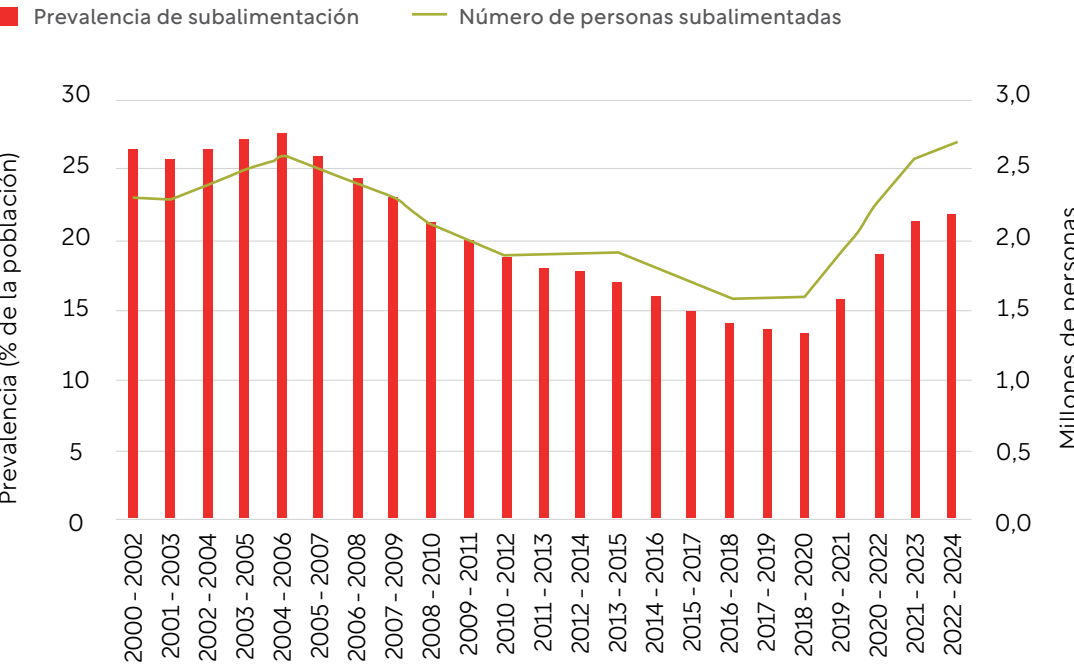
A pesar de su importancia socioeconómica y de los logros productivos en décadas recientes, el sector agropecuario enfrenta un número importante de grandes desafíos. Estos impiden concretar el potencial que tiene para contribuir a un proceso de crecimiento económico incluyente, lograr la seguridad alimentaria para todos los bolivianos, reducir la pobreza y mantener la sostenibilidad ambiental.

Se han identificado al menos siete desafíos importantes en este ámbito: (1) inseguridad alimentaria persistente; (2) rezago productivo y heterogeneidad de los productores; (3) desventajas agroecológicas; (4) dependencia de los insumos importados; (5) déficits en infraestructura rural; (6) falta de coherencia en las políticas agrarias; y (7) financiamiento insuficiente. Sin embargo, abordar esos desafíos abrirá grandes oportunidades para aprovechar el potencial del sector de manera que dinamice el desarrollo económico.

Inseguridad alimentaria y la doble carga de la mala nutrición

A pesar de los logros obtenidos para mejorar la disponibilidad de alimentos en el país, aún no se ha alcanzado la seguridad alimentaria para 2,7 millones de bolivianos. El 22 % de la población no tiene medios suficientes para acceder a alimentos que permitan satisfacer sus requerimientos mínimos energéticos y padece de hambre, según las estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (gráfico 2.4). Entre 2000 y 2019 se logró reducir la prevalencia de la subalimentación a la mitad, es decir, del 26,6 % al 13,6 % de la población, pero con la pandemia de COVID-19 y el estancamiento del crecimiento económico en años más recientes el hambre aumentó nuevamente, afectando hoy en día a más de la quinta parte de la población.

Gráfico 2.4
Prevalencia del hambre en Bolivia, 2000-2024 (promedios trianuales)



Nota: FAOSTAT (2026b).

Por tanto, el sistema alimentario de Bolivia logra ofrecer suficientes alimentos para la población, pero el sistema económico no permite a todos los bolivianos ganar lo suficiente para comprar las cantidades de alimentos mínimamente necesarios. Sin embargo, este no es únicamente un problema de pobreza, ya que la misma FAO estima que “solamente” un 10 % de la población no tiene los medios económicos para cubrir el costo de una “dieta saludable”, que consiste en una canasta de alimentos balanceada en términos de calorías, proteínas y micronutrientes. El hecho de que esta cifra sea muy inferior al número estimado de personas que no pueden satisfacer sus necesidades energéticas quiere decir que también hay un problema de hábitos de consumo como causa de la mala nutrición y una falta de servicios básicos clave, como agua segura y saneamiento. De hecho, como se discute en mayor detalle en el capítulo 3, Bolivia sufre la llamada doble carga de la mala nutrición: la coexistencia de desnutrición y sobrenutrición, visible en las significativas prevalencias de hambre (>20 %) y obesidad (29 % entre adultos) y sobrepeso (10 % de niños menores de cinco años).

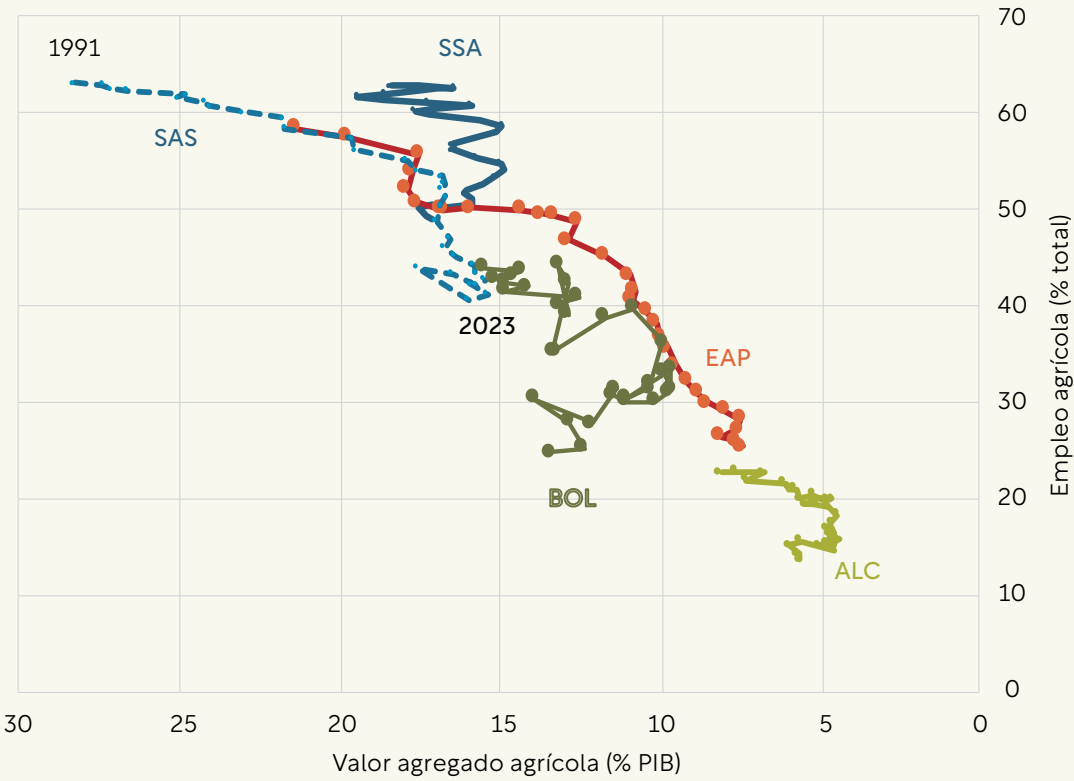
Heterogeneidad, rezago productivo y cambio estructural desequilibrado

Como se discute en el capítulo 1, Bolivia no ha logrado un proceso de modernización económica balanceada, que implique una transición de una economía agrícola tradicional hacia una de alta productividad agrícola y que fomente —en las fases iniciales de la transición— el desarrollo dinámico de industrias y servicios modernos. Tal cambio estructural (*structural change*) ha sido típico de procesos exitosos de desarrollo económico. El resultado de este proceso es un aumento de la cuota de los sectores no agrícolas en el PIB y en el empleo. Como se muestra en el gráfico 2.5, desde principios de los años 90, el cambio estructural avanzó más rápido en los países en desarrollo del Este de Asia y el Pacífico (EAP) y del sur de Asia (SA) que en América Latina y el Caribe (ALC), donde avanzó en décadas anteriores, y en África subsahariana (ASS), donde se ha quedado rezagado. En Asia Oriental la participación de la agricultura en el PIB cayó 13,8 puntos porcentuales (del 21,4 % en 1991 al 7,6 % en 2023), mientras que la cuota de empleo agrícola cayó 33,6 puntos porcentuales (del 58,6 % al 25,0 % del empleo total), reflejando un fuerte crecimiento de la productividad agrícola. Partiendo de niveles más altos, el grado de cambio en el sur de Asia fue similar, con la participación de la agricultura en el PIB y el empleo cayendo 12,7 y 20,7 puntos porcentuales, respectivamente.

En América Latina y el Caribe, la transformación estructural ya había tenido lugar en décadas anteriores en gran parte de la región, mostrando cambios recientes relativamente pequeños. En contraste, los países de África Subsahariana siguen teniendo economías con una cuota relativamente alta de empleo agrícola (alrededor del 50 %), ya que la velocidad de la transformación estructural sigue siendo lenta.

Dentro de este contexto mundial, el cambio estructural en Bolivia ha seguido una tendencia más errática, ya que la proporción del valor agregado agrícola bajó del 15 % a principios de los años 90 a menos del 10 % durante parte de la década de 2010, para luego subir nuevamente al 12-13 % del PIB total en años más recientes. Dicha tendencia tuvo que ver con el desempeño relativamente favorable de la producción agrícola y la caída del sector de hidrocarburos, como se ha expuesto en el capítulo 1. El descenso del empleo agrícola sí ha sido similar a lo que ha pasado en otras partes del mundo: del 44 % del empleo total en 1991 al 24 % en 2023, pero, gracias, en parte, a una salida más acelerada en años recientes, ya que en 2020 el empleo agrícola aún constituía más del 30 % del total.

Gráfico 2.5
Cambio estructural por regiones geográficas y en Bolivia, 1991-2023

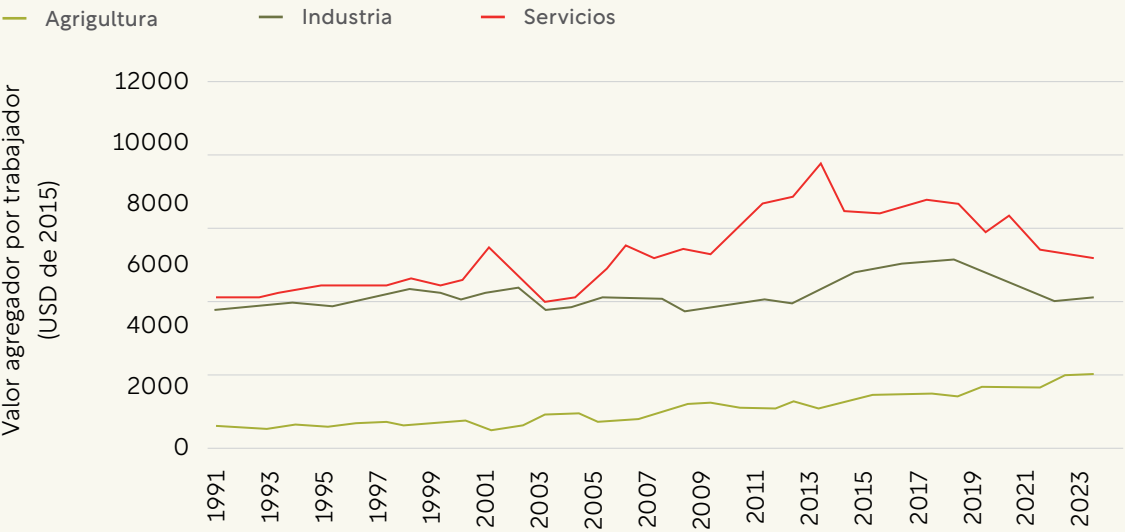


Nota: : EAP = Países en desarrollo del Este y Sudeste de Asia y Pacífico; ALC = Latinoamérica y el Caribe; SAS = Sur de Asia; ASS = África Subsahariana; BOL = Bolivia
Fuente: Banco Mundial (2026) para los datos del PIB e ILOSTAT (2026) para los datos de empleo.

Según Timmer (2015) y Vos (2019), se pueden extraer tres lecciones clave de los caminos históricos de la transformación estructural. En primer lugar, el cambio estructural ha demostrado ser una forma importante para que las personas salgan de la pobreza, especialmente cuando la productividad aumenta tanto en los sectores agrícola como no agrícola gracias a fuertes vínculos intersectoriales (Hirschman, 1958; Banco Mundial, 2008). Sin un crecimiento generalizado de la productividad, es más probable que la mano de obra sea “empujada” a empleos informales de servicios mal remunerados, como ha pasado en Bolivia, en vez de ser “atraída” por empleos mejor remunerados en la manufactura y los servicios modernos de alta productividad (véase el capítulo 1 para el análisis de esa falta de cambio estructural benigno en Bolivia).

En segundo lugar, incluso con un crecimiento amplio de la productividad, la transformación estructural tiende a ampliar la brecha de ingresos entre los sectores agrícola y no agrícola y entre las zonas rurales y urbanas, ejerciendo la mayor parte de la presión sobre las sociedades rurales para que se ajusten. Como demuestra el gráfico 2.6, no hubo un crecimiento amplio de la productividad laboral en Bolivia en las últimas tres décadas. Se ha dado un crecimiento de la productividad muy gradual en el sector agrícola, mientras que los sectores mayormente urbanos (la industria, incluyendo la construcción, y los servicios) han registrado una tendencia menos estable, aumentando durante el *boom* de los hidrocarburos y decreciendo en la última década. La deceleración del crecimiento económico de los sectores no agrícolas y la expansión del empleo informal en estos han contribuido a que la brecha entre la productividad laboral de las actividades no agrícolas y las agrícolas se haya reducido de un factor 4 a un factor 2 entre 1991 y 2023.

Gráfico 2.6
Productividad laboral en la agricultura, la industria y los servicios en Bolivia (1991-2023)



Nota: Se define la productividad laboral como el valor agregado a precios constantes (dólares de 2015) dividido por el número de trabajadores en cada sector.

Fuente: Banco Mundial (2026).

Es importante destacar que la baja productividad promedio en Bolivia oculta una gran disparidad entre los distintos tipos de unidades agropecuarias. Existen agroexportadores que emplean tecnologías avanzadas, mientras que también hay pequeñas unidades dedicadas al pastoreo de alpacas y otros bienes de muy baja productividad. Los pequeños productores, que representan el 94 % de las unidades agrícolas, presentan bajos niveles de productividad y enfrentan dificultades para acceder a tecnología, financiamiento y capacitación técnica. Por el contrario, el 6 % de las unidades medianas o grandes operan con relativamente altos niveles de mecanización y tecnología moderna. La principal causa de la baja eficiencia agrícola entre los pequeños productores es la falta de prácticas adecuadas y habilidades técnicas. Las unidades medianas y grandes tienen mejor acceso a estos recursos, lo que les permite obtener mayores rendimientos (véase, por ejemplo, Chiarella et al., 2023). Por ello, el apoyo al sector agrícola debe considerar esta heterogeneidad y abordar las limitaciones específicas que enfrentan los diferentes tipos de unidades, en particular:

- Los productores a gran escala se encuentran principalmente en la región oriental y se especializan en cultivos orientados a la exportación, como la soja, el arroz y la caña de azúcar. Los pequeños productores suelen dedicarse a la agricultura familiar, contribuyendo a la seguridad alimentaria local y a la biodiversidad, pero suelen carecer de capital para expandirse.
- Mientras que las grandes explotaciones buscan maximizar los rendimientos mediante insumos químicos (monocultivo), los sistemas de pequeña escala suelen basarse en métodos tradicionales, que tienden a ser menos eficientes. Además, la menor productividad de las pequeñas unidades se ve agravada por presiones medioambientales.
- Los productores a gran escala están mejor preparados para gestionar riesgos financieros, mientras que los pequeños productores son muy vulnerables a los desastres naturales y tienen acceso limitado al crédito.

En tercer lugar, para catalizar el crecimiento de la productividad y el cambio estructural, se necesitan inversiones sustanciales en el sector agrícola, aunque este haya perdido importancia relativa. En Bolivia, al igual que en la productividad laboral, se observa solamente un crecimiento reducido en la productividad total de factores (TFP). Dicho indicador expresa el grado de mejoramiento en la eficiencia en el uso de todos los factores de producción: tierra agrícola, maquinaria y otros bienes de capital, mano de obra e insumos. Es decir, la TFP es una expresión del grado de adopción de innovaciones y mejoras en las prácticas de producción. El cuadro 2.1 muestra un crecimiento de la TFP agrícola en Bolivia de menos del 1 % anual durante el período 1990-2023, bien por debajo del ritmo de mejoramiento en países vecinos, como Brasil, Chile, Ecuador y Perú, aunque por encima del muy pobre desempeño del sector en Argentina y Colombia durante ese mismo periodo.

Cuadro 2.1

Crecimiento anual de la productividad total de factores (TFP) del sector agrícola, 1990-2023

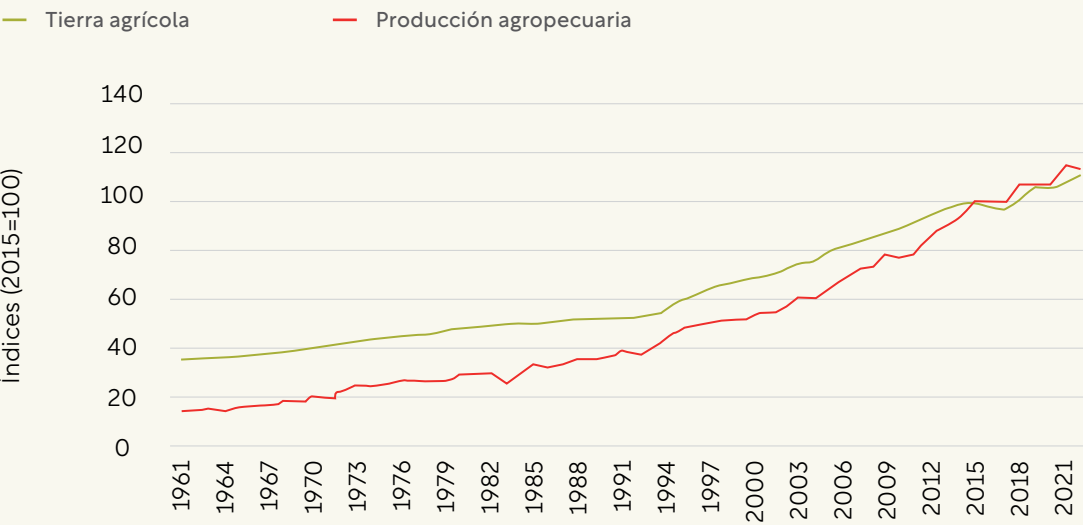
	1990-1999	2000-2009	2010-2019	2010-2022	1990-2022
Argentina	1,4 %	0,4 %	0,2 %	-0,6 %	0,3 %
Bolivia	0,9 %	0,4 %	0,8 %	1,2 %	0,8 %
Brasil	2,6 %	3,4 %	1,3 %	0,7 %	2,2 %
Chile	3,6 %	2,6 %	3,2 %	2,9 %	3,0 %
Colombia	0,7 %	-0,6 %	1,4 %	1,2 %	0,5 %
Ecuador	-0,5 %	2,2 %	1,0 %	1,9 %	1,3 %
Perú	2,1 %	2,2 %	0,6 %	2,0 %	2,1 %

Fuente: USDA (2025).

El bajo crecimiento de la TFP refleja el hecho de que la expansión de la producción agrícola durante este periodo se ha generado principalmente por agregar proporcionalmente más de los mismos factores y no a través de una mayor eficiencia en su uso. En Bolivia, el crecimiento del volumen de la producción agrícola se ha logrado en gran parte a través de una expansión de las tierras de cultivo (gráfico 2.7). Aunque el país probablemente aún no ha sobrepasado la frontera de tierra (*land frontier*), hay límites a esa forma de aumentar la producción, dadas las restricciones en disponibilidad de terrenos fértiles, acceso a agua e irrigación, y las amenazas climatológicas que se discuten a continuación.

Gráfico 2.7

Producción y tierras agrícolas, 1961-2022 (índices, 2015=100)



Fuente: USDA (2025).

Desventajas agroecológicas

Bolivia cuenta con una notable variedad de zonas agroecológicas, lo que determina la diversidad de sus sistemas de producción. En el altiplano, destacan cultivos como la papa, la quinua y la cebada, mientras que en los valles subandinos predominan el maíz, el maní, las frutas y hortalizas. En ambas zonas prevalece la producción de pequeña escala. Por su parte, los llanos orientales, con un clima cálido, se especializan en actividades agroindustriales de gran escala y la cría de ganado bovino.

La producción agrícola en Bolivia es particularmente vulnerable a los impactos del cambio climático, debido a la frecuencia de fenómenos naturales adversos, como inundaciones, granizadas, heladas y sequías. Según los mapas de amenazas y el Mapa Nacional de Vulnerabilidad, al menos un tercio de los municipios ubicados en el área andina presenta un alto nivel de vulnerabilidad y escasa capacidad de respuesta ante el cambio climático (Andes Resiliente 2022; CAF, 2025b) (cuadro 2.2).

A pesar de dichos riesgos climatológicos, el sector agropecuario de Bolivia ha mostrado cierta capacidad de resiliencia, aunque esta no ha prevenido la volatilidad en la producción. Por ejemplo, se estima que la producción de soya alcanzó los 2,3 millones de toneladas en 2024, un aumento del 53 % respecto a años anteriores. En cambio, en 2025 se registró la menor cosecha en tres décadas debido a la sequía, lo que evidencia la sensibilidad del sector ante los fenómenos climáticos (CAF, 2025b).

Cuadro 2.2

Sistemas productivos por zona agroecológica y sus riesgos asociados

Zona agroecológica	Productos clave	Zonas geográficas	Riesgos climáticos predominantes
Altiplano/cordillera	Papa, quinua, haba, cebada (principalmente para exportación)	Altiplano Sur, La Paz, Oruro	Heladas, sequías, granizadas
Valles	Maíz, maní, frutas, hortalizas	Cochabamba, Tarija, Chuquisaca	Sequías, heladas, granizadas
Llanos orientales	Soya, girasol, caña de azúcar, ganado bovino	Santa Cruz, Beni, Pando	Inundaciones, sequías, avasallamientos

Fuente: Andes Resiliente (2022) y CAF (2025b).

Dicha sensibilidad está estrechamente relacionada con una creciente escasez de agua en Bolivia. Según un estudio de Escalera (2024), el país enfrenta una crisis hídrica inminente, ya que se proyecta que la demanda de agua aumente entre el 15 % y el 36 % para 2036, impulsada principalmente por el sector agrícola, que es responsable del 92 % del consumo de agua dulce. Este escenario se agrava por cálculos subestimados del uso hídrico y planes para duplicar la superficie irrigada, lo que presiona aún más los recursos limitados.

El cambio climático intensifica la vulnerabilidad hídrica del país, acelerando el retroceso glaciar, afectando el suministro de agua potable para la población urbana³ y amenazando al sector agrícola al aumentar el riesgo de una mayor frecuencia y gravedad de las sequías e inundaciones.

Hay una complicación adicional, ya que Bolivia apuesta por convertirse en un referente energético regional, con inversiones en hidroeléctricas y litio que pueden alterar los patrones hídricos y, por tanto, agravar la escasez de agua en zonas vulnerables, generando potenciales consecuencias socioeconómicas.

En Bolivia, solo el 11 % de la superficie agrícola cuenta con riego, lo que mejora los rendimientos, pero también contribuye a la erosión y contaminación del suelo por escorrentía agrícola. Se estima que el 41 % del territorio nacional ha perdido capacidad productiva por erosión, especialmente en regiones occidentales, como Oruro, Potosí y Tarija, donde unos 45.000 km² presentan baja productividad. Los minifundios altiplánicos agravan la degradación del suelo y, en el norte del altiplano, las unidades familiares cultivan entre tres y cinco hectáreas (Sánchez Triana et al., 2006). El sobrepastoreo y otras actividades agrícolas han provocado la salinización y compactación del suelo.

Para abordar estos retos, el Plan Nacional de Cuencas (PNC) surgió como respuesta a la falta de una política hídrica clara, buscando superar la gestión fragmentada y la falta de coordinación entre sectores. Aunque el PNC ha avanzado en la resolución de conflictos hídricos y en la eficiencia de las inversiones, enfrenta dificultades de coordinación intersectorial y participación limitada del sector privado y la sociedad civil, lo que obstaculiza la resiliencia y adaptación ante el cambio climático (Escalera, 2024; Matthews et al., 2024).

3 El país ha experimentado un preocupante aumento de la temperatura media anual durante más de ocho décadas, con un incremento de 0,1 °C por década. Este fenómeno ha provocado un alarmante retroceso de los glaciares (CIF, 2023), ejemplificado de forma especialmente dramática por la desaparición del emblemático glaciar Chacaltaya, cerca de La Paz, en 2009. Este retroceso tiene profundas repercusiones, ya que los bolivianos que residen en zonas de gran altitud —tanto urbanas como rurales— dependen del deshielo glaciar para más de una cuarta parte de sus necesidades mensuales de agua doméstica. Durante la temporada de máximo deshielo, esta cifra se eleva a aproximadamente 1,5 millones de personas. Por tanto, el retroceso de los glaciares supone un riesgo considerable para centros urbanos como La Paz y El Alto, ya que constituyen una fuente significativa de agua potable (Oxfam, 2019).

Dependencia en la importación de insumos

Los desafíos que enfrenta el sector no son solo de naturaleza sectorial, sino que están interconectados y representan un riesgo sistémico. Bolivia depende completamente de la importación de insumos agrícolas, como herbicidas, semillas e insecticidas. La escasez de divisas para financiar estas importaciones dificulta la producción, lo que, a su vez, limita la capacidad del país para generar exportaciones y, por ende, más divisas.

El costo elevado del combustible importado (y ocasionalmente la falta de disponibilidad de combustible) afecta procesos de producción agrícola intensivos en energía (uso de tractores y otra maquinaria, bombeo de agua para riego, etc.), además de que aumenta los costos de transporte, almacenamiento refrigerado y otra logística, que forman parte de las cadenas productivas agrícolas, incluyendo las orientadas a la exportación. Se crea así un círculo vicioso de baja productividad, menores ingresos y menos disponibilidad de divisas.

Por ejemplo, según CAF (2025b), la industria forestal posiblemente sufrió una reducción en su producción del 25-30 % en 2025 motivada por la falta de diésel, el contrabando y los avasallamientos.

Déficits en la infraestructura rural

Las deficiencias en la infraestructura rural son una causa importante de la baja eficiencia de la producción agrícola y, por ende, la baja TFP. Una mayor densidad de las redes viarias puede ayudar a los agricultores a aprovechar mejor los insumos para la producción. El acceso a la energía y el uso del riego en actividades agrícolas tienen el potencial de aumentar sustancialmente el valor de la producción. Por ejemplo, menos del 8,5 % de los agricultores en Bolivia utilizan electricidad para las operaciones agrícolas, mientras que el 54,5 % utiliza leña (Castilla Vargas et al., 2023).

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un aumento del 10 % en tierras irrigadas en Bolivia incrementa la producción agrícola en un 4 %, especialmente en Santa Cruz ((véase Castilleja Vargas et al., 2023). Si bien este impacto es inferior al de otros países andinos, sigue siendo relevante. Además, invertir en infraestructura energética rural tiene un retorno aún mayor: un 29 % de aumento en producción por cada 10 % de inversión adicional.

En síntesis, invertir en energía, caminos y riego mejora la eficiencia, competitividad y calidad de vida del sector agrícola boliviano y de otros países andinos.

Sin embargo, las limitaciones fiscales dificultan cerrar las brechas de infraestructura rural, por lo que deben priorizarse los proyectos con mayor retorno económico y social, evaluando cuidadosamente sus costos y beneficios.

Según el estudio del BID, usando estimaciones de los costos unitarios y los potenciales impactos sobre la productividad agrícola, las razones de beneficio-costo para Bolivia son las siguientes (cuadros 2.3, 2.4 y 2.5):

- **Caminos rurales.** Proporcionar acceso a carreteras a todas las granjas del país tiene un coste estimado de USD 900 millones para caminos de grava y USD 17.400 millones para carreteras con asfalto. Los beneficios económicos del aumento de la eficiencia agrícola se estiman en USD 4.700 millones. El beneficio neto ascendería a USD 3.800 millones en valor de ingresos netos de producción al construir caminos de grava, pero la relación beneficio-costo es negativa (USD -12.700 millones) al proporcionar carreteras asfaltadas. El retorno de la inversión sería, así, del 410 % en el caso de la grava, pero negativo en el de pavimento.
- **Electrificación rural.** Suministrar energía eléctrica a todas las explotaciones agrícolas del país supondría un coste estimado de USD 300 millones, pero generaría un beneficio económico neto de USD 1.200 millones, lo que implica un retorno de la inversión del 278 %.
- **Riego.** Proporcionar acceso al riego a las pequeñas parcelas del país que actualmente no disponen de él costaría alrededor de USD 3.300 millones, pero generaría un beneficio neto de USD -2.600 millones. En otras palabras, debido a sus altos costos, la mejora del 4 % en la productividad agrícola no es suficiente para generar un retorno neto positivo, según el estudio del BID. Por tanto, será necesario explorar soluciones de riego más económicas, así como dirigir cualquier inversión en ese ámbito hacia áreas y explotaciones agrícolas con mayor potencial para mejorar los rendimientos.

Cuadro 2.3

Impacto de las inversiones en energía y riego sobre la productividad agrícola en países andinos

	Energía	Riego
Bolivia	28,9 %	4,0 %
Colombia	8,2 %	3,3 %
Ecuador	16,4 %	10,0 %
Perú	12,3 %	7,0 %

Nota: El impacto de las inversiones en energía en Ecuador se ha calculado como el promedio de los otros tres países, por falta de información disponible.

Fuente: Castilleja Vargas *et al.* (2023).

Cuadro 2.4

Costos unitarios de la infraestructura en caminos rurales, energía y riego en Bolivia

Costo unitario en USD		
Energía	Por conexión	948
Grava/pavimento básico	Por km	37.000/695.000
Riego	Por hectárea	1.375,75

Fuente: Castilleja Vargas *et al.* (2023).

Cuadro 2.5

Análisis general del beneficio-costo para invertir en carreteras rurales, energía y riego en Bolivia (millones de USD)en Bolivia (millones de USD)

	Costos	Beneficios	Beneficios netos
Carreteras (arcilla/pavimento)	926/17.405	4.726	3.799/-12.679
Energía	308	1.167	859
Riego	3.318	715	2.603

Fuente: Castilleja Vargas *et al.* (2023).

Políticas cambiantes de apoyo al sector

El Gobierno de Bolivia ha puesto en marcha diversas políticas públicas para el sector agropecuario, utilizando tanto apoyos presupuestarios como medidas que han influido en los precios. A partir de 2007, la política agrícola se alineó con el Pilar 8 de la Agenda Patriótica 2025, que promueve la “soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para Vivir Bien”. Esta estrategia se centra en garantizar la seguridad alimentaria, asegurando que la oferta de productos agropecuarios de la canasta básica sea suficiente para satisfacer la demanda del mercado nacional. Si bien, como se mencionó al comienzo de este capítulo, se han logrado avances para asegurar una oferta interna adecuada de alimentos, aún persisten dificultades para garantizar que toda la población pueda acceder a estos productos.

Uno de los ejes principales de la política agraria han sido las restricciones a la exportación de alimentos, aplicadas mediante prohibiciones, certificados, licencias y

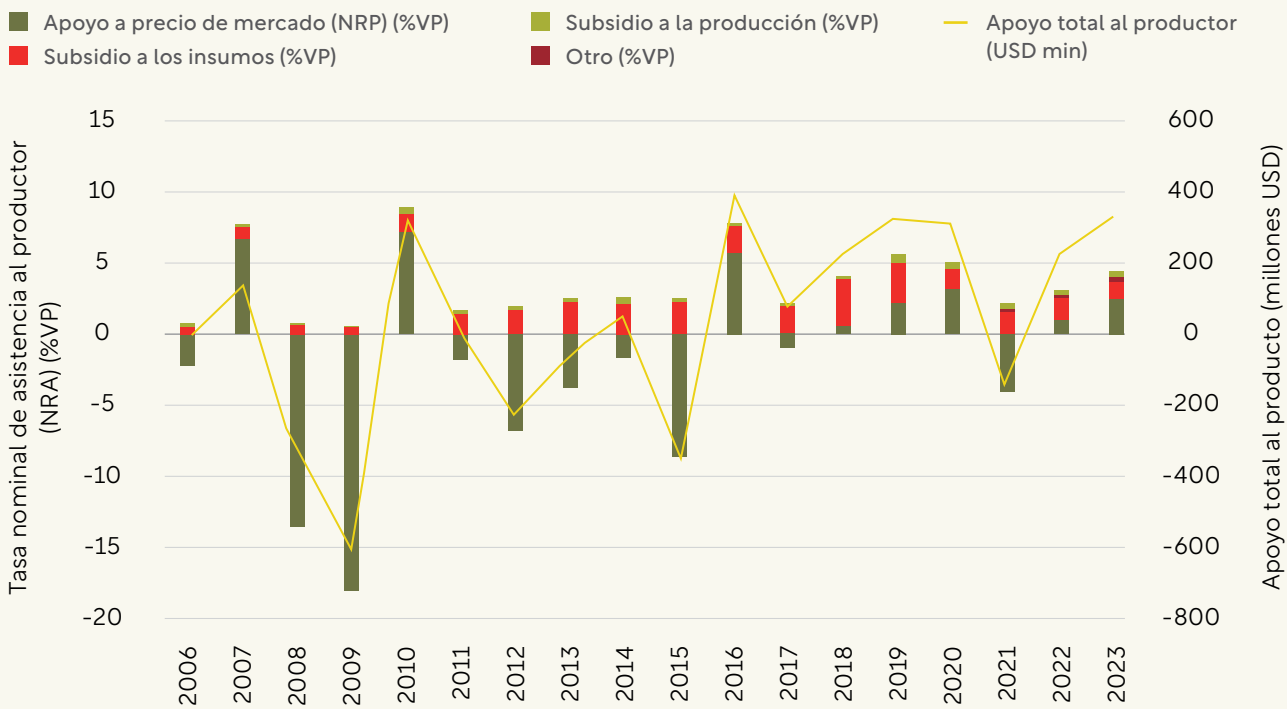
cuotas. Así, se limitaron las exportaciones de arroz, azúcar refinado, carne de pollo, carne de res, maíz y sorgo. Además, desde 2008, el Gobierno comenzó a exigir certificados de abastecimiento interno y de precio justo (CAIPJ) para la exportación de bovinos vivos, maíz y algunos subproductos, soya y sus derivados, arroz, caña de azúcar, sorgo, girasol y carne bovina, entre otros. En contraste, las tarifas de importación de alimentos se mantuvieron prácticamente sin cambios entre 2006 y 2018 (Alcaraz Rivero et al., 2020).

De acuerdo con datos de AgIncentives Consortium (2026), entre 2006 y 2015, el apoyo total a los productores agropecuarios fue negativo, salvo en los años 2007, 2010 y 2014. Esto significa que las políticas beneficiaron principalmente a los consumidores, manteniendo bajos los precios de los alimentos. Posteriormente, gracias a medidas como el apoyo a los precios internos, subsidios a los insumos y otros incentivos directos, el apoyo total a los productores se volvió positivo (con excepción del año 2021), alcanzando entre el 1,5 % y el 8,5 % del valor de producción agrícola y representando en promedio alrededor del 15 % del ingreso de los productores agrícolas durante 2016-2023 (ver el gráfico 2.8).

En cuanto a los distintos productos, el apoyo durante 2016-2023 fue favorable para los productores de papas, frijoles, azúcar, carnes y productos lácteos, mientras que resultó negativo para los productores de arroz, maíz, y soya. Sin embargo, destaca la volatilidad en el grado de apoyo.

Gráfico 2.8

Estimaciones de apoyo al productor, en Bolivia 2006-2023



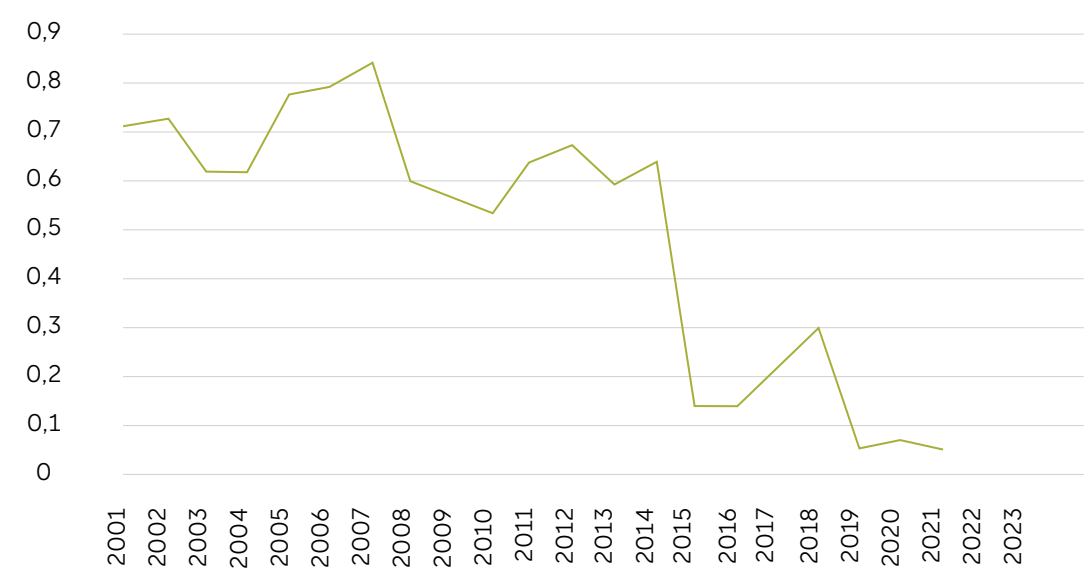
Fuente: AgIncentives Consortium (2026) y Alcaraz Rivero et al. (2020).

Por otra parte, los apoyos a los productores en forma de servicios generales (incluyendo inversión pública en infraestructura e investigación y desarrollo) representaron el 15,1 % del total de los apoyos. Esto supone un nivel muy inferior a los niveles de inversión requeridos para atacar los déficits en infraestructura rural analizados anteriormente y para cubrir las necesidades de mayor inversión en investigación y desarrollo (I+D), que permitirían promover la innovación y la eficiencia en la producción agrícola.

Otro indicador frecuentemente usado para medir si el apoyo gubernamental al sector agrícola resulta suficiente es el índice de orientación agrícola del gasto público. Este índice es parte de los indicadores de monitoreo del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 (ODS 2) y define el grado de asignación del gasto público al sector agrícola en proporción a la contribución del sector a la economía. Si el índice toma un valor superior a 1, el gasto público favorece relativamente más la agricultura y, si es inferior a 1, la prioridad es baja. El gráfico 2.9 muestra un índice por debajo de 1 y decreciente durante las dos últimas décadas, hasta casi ser nulo en los años más recientes, reflejo de la insuficiente prioridad dada al desarrollo agrícola en el país. Además, no se han logrado contrarrestar las disyuntivas del cambio en la dirección del apoyo estatal al sector: hasta inicios de los años 2010, la subvención implícita de los consumidores (a través de precios bajos) operó a costa de incentivos negativos a los productores. Posteriormente, el apoyo positivo a los productores, que ha ido a expensas de los consumidores (mirado solamente a través del impacto sobre los precios de alimentos), ha dificultado el acceso a la alimentación, sobre todo para hogares de bajos ingresos. Los precios son la principal vía de apoyo a los productores en Bolivia, por lo que son los consumidores los que lo subvencionan al comprar los productos agropecuarios a un precio más alto.

Gráfico 2.9

Índice de orientación agrícola del gasto público boliviano, 2001-2021

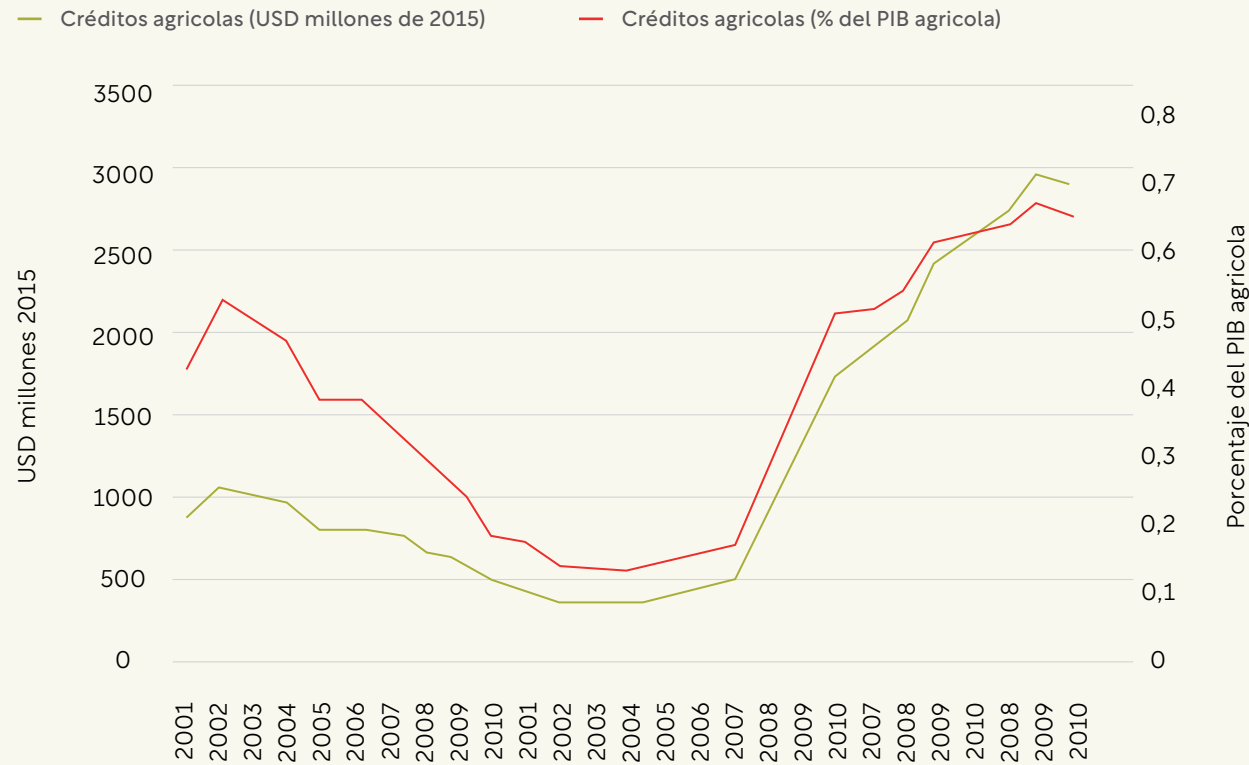


Fuente: FAOSTAT (2025a).

Financiamiento privado y acceso a créditos

La disponibilidad de créditos para el sector agrícola se ha expandido sustancialmente en las últimas dos décadas, incrementándose hasta casi el 70 % del valor agregado del sector en 2023, desde apenas el 12 % a fines de los años 2000 (gráfico 2.10). Dicha expansión se ha dado gracias a que los bancos, tanto privados como estatales, han abierto portafolios crediticios específicos para el sector agropecuario, con tasas de interés reguladas por el Decreto Supremo 2055, que oscilan entre el 4,5 % y el 9 %. Sin embargo, las bajas tasas de interés reguladas, si bien han estimulado la demanda de créditos, han generado distorsiones en el mercado financiero, sobre todo en un contexto de alta inflación y de riesgos intrínsecos al sector agropecuario. En dicho entorno, las entidades financieras se han vuelto más reacias a asumir riesgos, sobre todo en la concesión de créditos a los productores de pequeña escala. Un análisis del microcrédito agropecuario subraya que las necesidades de los agricultores son inmediatas, pero los requisitos y la burocracia de los bancos tradicionales a menudo son desproporcionados (CAF, 2025b). Las garantías requeridas, como la documentación de propiedad o registros extensos, limitan el acceso a la mayoría de los pequeños productores, que carecen de dichos activos. Esto crea una brecha entre la oferta de crédito formal y las necesidades reales del sector rural.

Gráfico 2.10
Crédito para el sector agrícola (en millones de USD de 2015
y porcentaje del valor agregado del sector)



Fuente: FAOSTAT (2025b).

Oportunidades para el desarrollo agrícola y equitativo

El sector agrícola ha mostrado cierto dinamismo en los años recientes a pesar de los grandes desafíos señalados, incluyendo una aparente falta de prioridad en la gestión pública. Atender los desafíos requerirá apoyo estatal, sobre todo en la reducción de los déficits en infraestructura, mayor inversión en I+D para aumentar la productividad y promover prácticas sostenibles, así como fortalecer los lazos intersectoriales mediante el desarrollo de las cadenas de valor agrícolas, asegurar un mejor acceso a los créditos para el campesinado y a alimentos para la población de ingresos bajos. Esto requiere un enfoque integral de desarrollo inclusivo y sostenible no solo para el sector, sino para el conjunto de la economía.

Un estudio de CAF (2025b) señala que existe mucho potencial para la exportación de varios productos: carne bovina, soya y derivados, castaña, cacao, café y quinoa. Para la demanda interna y la seguridad alimentaria habría que promover la productividad de la horticultura, las frutas y la acuicultura. Sin embargo, para priorizar mejor el apoyo a las cadenas productivas se recomienda realizar un diagnóstico adicional, usando la metodología del Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés)⁴, a fin de dar preferencia a las inversiones en el sector agroalimentario en función de los objetivos múltiples de seguridad alimentaria, mejor nutrición, reducción de la pobreza, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental. Con la ayuda de dicha metodología también se puede evaluar de manera integral la efectividad a la hora de alcanzar los objetivos múltiples (y las disyuntivas entre ellos) de políticas que promuevan inversiones, financiamiento e incentivos para lograr:

- **Infraestructura** rural productiva (carreteras, sistemas de riego, energía, y almacenamiento).
- **I+D y asistencia técnica** para prácticas mejoradas de manejo sostenible de los suelos, el agua y otros recursos naturales y tecnologías que creen mayor resiliencia climática.
- **Modernización institucional** para la certificación y control de calidad y sanidad agropecuaria y alimentaria, así como de la producción sostenible.
- **Financiamiento a los pequeños productores**, a través de microcréditos ágiles y flexibles, con plazos ajustados a los ciclos productivos y garantías adaptadas a la realidad rural.
- **Desarrollo de cadenas de valor** mediante las inversiones en infraestructura y asistencia técnica que pueda asesorar en la creación de alianzas productivas entre organizaciones de productores, cooperativas y empresas, mejorando la calidad, el acceso a los mercados y la comercialización de productos de alto valor.

⁴ Se puede consultar dicha herramienta en el sitio web del IFPRI: <https://www.ifpri.org/project/riapa-model/>

- **Financiación de la producción nacional de insumos agrícolas** para reducir la dependencia de los importados.
- **Fortalecimiento de los mecanismos de protección social** con el afán de reducir la desnutrición y mejorar el acceso a alimentación diversa y nutritiva.
- **Vigilancia de la seguridad alimentaria ante la vulnerabilidad al cambio climático.** Es fundamental que Bolivia vigile de cerca el desarrollo de fenómenos climáticos adversos, como los eventos El Niño/La Niña, y se prepare para ajustar de manera ágil las medidas de gestión de riesgos. Para la acción preventiva y de mitigación, es necesario poder contar con análisis de riesgos informados y evaluaciones *ex ante* de los posibles impactos de El Niño y otras anomalías climáticas en la producción agrícola, así como de las condiciones de vida tanto a nivel local como en la economía en general. Estas evaluaciones de riesgos deben basarse en experiencias pasadas, en la comprensión de la naturaleza de los impactos y la forma en que probablemente afectarán a los medios de vida, el conocimiento adecuado del contexto local y la anticipación de posibles cambios en la intensidad de los choques climáticos en las diferentes regiones del país.

Sector minero-energético: de la maldición de los recursos naturales a la palanca para el desarrollo sostenible

El suministro energético y la dependencia de las exportaciones de hidrocarburos representan importantes limitaciones para el crecimiento económico y el desarrollo social de Bolivia, como se ha analizado en el capítulo 1. También se ha señalado en él que dicha dependencia ha generado los síntomas de la llamada enfermedad holandesa, causando problemas estructurales para el desarrollo económico sostenible. Esta enfermedad también se conoce como la “maldición de los recursos naturales” (*natural resource curse*) (véase, por ejemplo, Auty 2001; Collier 2007; Neary y Van Wijnbergen 1986; Frankel 2010; y Vos, 1989). Al mismo

tiempo, no se ha logrado transformar la potencial abundancia de fuentes energéticas en autosuficiencia energética para el país. A pesar de un exceso de capacidad de generación eléctrica instalada en Bolivia, un 12 % de la población aún carece de este servicio, y más del 60 % de la generación eléctrica depende del gas natural. Tener recursos naturales no debe ser una maldición, sino una bendición, pero para ello se necesita un manejo adecuado, con la sostenibilidad y equidad intertemporal en mente, y que esté soportado por instituciones estables.

4 Como ejemplos de análisis *ex ante* de impactos del fenómeno de El Niño, véase, por ejemplo, Vos et al. (1999) y Koo et al. (2021). Para un análisis de los impactos (*ex post*) del fenómeno de 1997-98 en Bolivia, véase CAF (2000).

Los desafíos del sector también son de índole macroeconómica

Desde la perspectiva energética, el sector minero-energético boliviano enfrenta una serie de desafíos estructurales que requieren un análisis y abordaje integral. A continuación, se detallan y profundizan los principales retos identificados (véase también CAF, 2025a; MHE 2024):

- **Dependencia de los combustibles fósiles.** A pesar de las iniciativas orientadas a diversificar la matriz energética, estas han sido limitadas y la generación de electricidad en Bolivia sigue dependiendo predominantemente del gas natural, así como del diésel y la gasolina, estos últimos, en su mayoría, importados. Esta situación no solo incrementa la vulnerabilidad externa del país ante fluctuaciones de precios y disponibilidad internacional, sino que también retrasa el avance hacia una matriz energética más sostenible y menos contaminante. La excesiva dependencia de los hidrocarburos limita, además, la capacidad de adaptación del sistema energético a los retos ambientales y económicos actuales.
- **Subsidios al gas natural.** El mantenimiento de precios subsidiados para el gas natural en el sector eléctrico ha permitido mantener bajos los costos de generación, pero ha creado distorsiones en el mercado energético. Este esquema desincentiva la inversión en tecnologías limpias y en fuentes renovables, perpetuando así la dependencia de los combustibles fósiles y dificultando la transición hacia alternativas energéticas más sostenibles y competitivas en el largo plazo. Las recientes medidas (diciembre de 2025) de disminución de los subsidios abren una puerta para corregir los precios relativos desfavorables a las energías renovables.
- **Exceso de capacidad instalada.** Bolivia cuenta con una capacidad instalada de generación eléctrica que supera la demanda interna actual, lo que pone de manifiesto una paradoja: mientras existe infraestructura suficiente, más del 10 % de la población aún no tiene acceso a la electricidad. Esta dualidad evidencia la necesidad de optimizar el uso de la capacidad instalada mediante la expansión de la red eléctrica y la promoción de exportaciones de energía, a fin de evitar la subutilización de inversiones y avanzar hacia una cobertura nacional efectiva.
- **Transición energética.** La transformación hacia una matriz energética más limpia y sostenible constituye un reto de gran envergadura. Se requiere una reducción rápida y significativa de las emisiones de GEI, lo que implica la necesidad de acelerar la adopción de energías renovables y mejorar la eficiencia energética en todos los niveles. Esta transición demanda no solo cambios tecnológicos, sino también reformas institucionales y políticas públicas robustas que faciliten la inversión, la innovación y la capacitación de recursos humanos.
- **Infraestructura y modernización.** La infraestructura eléctrica del país requiere su modernización y expansión para responder a las crecientes demandas de eficiencia, sostenibilidad y acceso universal. La actualización tecnológica y la integración de sistemas inteligentes resultan fundamentales para optimizar la operación del sistema eléctrico, reducir las pérdidas y garantizar la calidad del servicio, especialmente en zonas rurales y alejadas.

Desde el ángulo macroeconómico, el sector minero-energético enfrenta también desafíos fundamentales que condicionan la estabilidad y el desarrollo económico del país:

- **Inestabilidad macroeconómica.** La elevada dependencia en la exportación de hidrocarburos expone a Bolivia a las fluctuaciones de los precios internacionales, lo que genera volatilidad en los ingresos fiscales y en la balanza de pagos, comprometiendo la capacidad del Estado para planificar e invertir de manera sostenible.
- **Enfermedad holandesa y falta de diversificación económica.** La concentración de la economía en el sector de hidrocarburos presenta síntomas de la llamada enfermedad holandesa, dificultando la diversificación productiva y limitando la generación de empleos de calidad en los sectores transables, como la industria manufacturera, la agroindustria y los servicios modernos exportables.

Estas problemáticas requieren una respuesta articulada y multisectorial, con políticas públicas que promuevan sinergias entre la diversificación productiva, la sostenibilidad ambiental y la estabilidad macroeconómica.

Para reducir la dependencia del sector de hidrocarburos y promover la diversificación económica, es imprescindible diseñar incentivos e impulsar inversiones de largo plazo que fortalezcan la productividad y la competitividad de los sectores transables, tales como la industria manufacturera, el sector agroalimentario y los servicios exportables, como el turismo. Paralelamente, se deben implementar políticas que faciliten la transición hacia fuentes de energía renovable, asegurando la sostenibilidad y resiliencia del sistema energético nacional. Este proceso exige una visión estratégica de largo alcance, acompañada de reformas en la gestión macroeconómica que permitan mayor estabilidad y un marco fiscal más flexible y robusto.

Para lograr el objetivo de diversificación económica y estabilización macroeconómica, tema que se desarrolla en mayor profundidad en el capítulo 4, se recomienda la adopción de tres instrumentos clave: (1) un mecanismo de estabilización y ahorro de los ingresos derivados de la explotación y exportación de hidrocarburos, (2) una política macroeconómica de carácter anticíclico, y (3) un marco de políticas sectoriales orientadas a la diversificación productiva.

Para lograr la transición energética verde, Bolivia cuenta con un notable potencial. Este proceso no solo permitiría satisfacer la demanda interna con fuentes renovables, sino también abrir oportunidades para la exportación de energía limpia, convirtiéndose en una fuente adicional de divisas para el país. El aprovechamiento estratégico de este potencial es fundamental para consolidar un desarrollo económico sostenible y resiliente a largo plazo. A continuación, se detalla dicho potencial.

Hacia una transición energética verde

Bolivia posee abundantes recursos renovables, como la energía hidráulica, solar y eólica. El país, que tiene fronteras con Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Perú, exporta gas natural a los dos primeros y mantiene una pequeña interconexión eléctrica con Argentina, la cual podría ampliarse. En años recientes, el Gobierno ha impulsado el uso de fuentes renovables para la generación eléctrica, aunque no siempre de manera coherente, ya que los subsidios a la energía basada en los hidrocarburos generan incentivos en la dirección opuesta. Las recientes medidas de reducción de los subsidios de los combustibles fósiles, referidas anteriormente, abren una ventana de oportunidad para las energías renovables.

La transición energética en Bolivia involucra la diversificación de la matriz energética y el uso eficiente de los recursos, tal como se destaca en el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) 2021-2025, en el marco del desarrollo integral para vivir bien. El PDES buscó incrementar al 75 % el uso de energías renovables en la demanda eléctrica. Al cierre de 2025, solo el 34 % de la generación procedía de fuentes renovables (de las cuales, el 28 % correspondían a hidroelectricidad). Entre 2020 y 2025, se sumaron 753.000 megavatios por hora (MWh) de generación con fuentes renovables (302.000 MWh entre 2024 y 2025) y 1,81 millones de MWh de generación no renovable.

Como parte de la estrategia de transición energética, se ha logrado disminuir el uso de gas natural para la generación de electricidad gracias a la incorporación de centrales hidroeléctricas, solares y eólicas en el Sistema Interconectado Nacional (SIN). Además, se espera que aumente el consumo de electricidad y que las tarifas sean más bajas en las regiones donde la generación aún depende de combustibles fósiles (sistemas aislados), al introducir sistemas de generación distribuida. Esto permitirá reducir el uso de combustibles fósiles y, en consecuencia, disminuir las emisiones de dióxido de carbono (CO₂).

El Ministerio de Hidrocarburos y Energías (MHE) ha desarrollado el Plan de Expansión del SIN 2024-2050, priorizando proyectos con fuentes renovables para cubrir la creciente demanda eléctrica y reemplazar parcialmente la generación basada en gas natural. Este plan contribuye a los compromisos climáticos del país, incluyendo alcanzar: (a) acceso universal a la energía eléctrica; (b) 79 % de la energía generada a través de fuentes renovables; y (c) aumentar la potencia instalada en el SIN a 5.028 MW (desde 4.154 MW en 2024).

Como parte de esta última meta, el Plan proyecta aumentar la capacidad renovable en 234 MW eólicos y 600 MW solares, mediante una inversión de USD 912 millones (CAF, 2025a).

Aunque la matriz eléctrica aún depende principalmente del gas natural, Bolivia cuenta con una significativa capacidad hidroeléctrica (20 %) y gran potencial solar y eólico.

Por otra parte, desde el lado de la demanda energética, es muy importante impulsar el cambio de patrones de consumo energético, que están altamente fosilizados, a través de políticas de ajuste de precios relativos, la oferta de artefactos y tecnología más eficiente y políticas más alineadas con el esfuerzo de transición energética. Entre los sectores clave por atender está el transporte, que es el principal consumidor. Bolivia cuenta con un parque automotriz envejecido, ineficiente y altamente contaminante, junto con un transporte público débil y caótico. Urge tomar medidas compatibles con la transición y eficiencia energéticas que favorezcan, además, un transporte público eficiente y accesible para la población.

Potencial para exportar

Bolivia intercambia electricidad con Argentina, con posibilidades de expansión y fortalecimiento de sus sistemas. Su ubicación permite futuras integraciones energéticas con Chile, Perú, Brasil y Paraguay. Estos dos últimos países ya son exportadores netos de electricidad. Además, Bolivia tendrá capacidad de exportar electricidad, en primera instancia, a Argentina, pero, en el futuro, también a Brasil, Chile y Perú. Para ello, se requiere invertir en interconexiones y modernizar los sistemas de transporte y distribución.

A fines de 2023, se estimó que la capacidad de generación total de energía eléctrica de Bolivia alcanzó 3.600 MW, mientras que la demanda interna era de 1.650 MW, dejando un superávit de cerca de 2.000 MW disponible para la exportación⁶. A un precio unitario promedio de las exportaciones de electricidad de USD 0,04 el kilovatio por hora (kWh), dicho superávit podría ascender a USD 700 millones en ingresos por exportaciones al año (cerca de 8 % del valor de las exportaciones de bienes y servicios actuales)⁷, lo que supondría una oportunidad significativa para que Bolivia se convierta en uno de los principales exportadores de energía renovable de la región en un futuro próximo.

El estudio de CAF (2025a) estima que la inversión total requerida para la transición energética alcanzaría USD 7.000 millones durante el periodo 2024-2050, lo que sugiere una razón positiva sustancial en el largo plazo, ya solo considerando los ingresos adicionales de exportación.

6 Basado en un informe del Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), citado en América Economía (2023).

7 Estimación basada en los siguientes parámetros: 2.000 MW de potencial de energía eléctrica exportable; costo unitario de USD 0,04 por kWh (basado en datos para Paraguay); 8.760 horas al año. Con esos parámetros, si se asumen cero pérdidas de energía en el transporte, el valor unitario de 1 MW exportado sería de USD 350.000 por año. Con el superávit estimado de la capacidad instalada de 2.000 MW, se llegaría a USD 700 millones de potencial valor de exportación anual.

Transición energética y estabilidad macroeconómica

Aunque la energía renovable es menos susceptible a las fluctuaciones en los mercados mundiales de hidrocarburos, también puede ser vulnerable a riesgos climatológicos (por ejemplo, sequías que afectan la producción de energía hidroeléctrica). Además, los precios de la energía renovable siguen estando correlacionadas con los de energía basada en hidrocarburos, mientras que la última sigue siendo parte de la oferta energética.

Por tanto, tal como se plantea en el capítulo 4, se recomienda que los ingresos fiscales provenientes de la oferta doméstica y de la exportación de energía renovable también sean manejados mediante los fondos de estabilización y ahorro de recursos naturales para (1) evitar que la volatilidad en dichos ingresos se traduzca en inestabilidad macroeconómica y (2) propiciar que esos ingresos fomenten el desarrollo sostenible en el largo plazo.

Desafíos y oportunidades para las mipymes y la economía popular en industrias y servicios



En Bolivia, el 96 % de las empresas en los sectores de manufactura y servicios son pequeñas y medianas. Dichas empresas generan aproximadamente el 80 % del empleo en las áreas urbanas (Urquidi et al., 2018)⁸. La mayoría de las mipymes se caracterizan por su baja productividad. Su aporte al PIB, por tanto, es limitado, y, también, mantienen altos niveles de informalidad. A diferencia de otros países de América Latina, donde la contratación informal también predomina en empresas medianas y grandes, la informalidad en Bolivia se origina principalmente en la gran cantidad de empresas muy pequeñas, que operan completamente de esa manera.

8 El estudio de Urquidi et al. (2016) proporciona en gran detalle datos de la estructura del empleo y las empresas no agrícolas en Bolivia, basándose en una encuesta amplia levantada en 2015-2016. Este parece ser el único estudio disponible que cubre el empleo por tipo de empresa con alto grado de especificidad. Desafortunadamente, presenta ciertas inconsistencias entre los cuadros y gráficos estadísticos. Por tanto, hay que tomar con cierta cautela los datos derivados de este estudio y considerarlos solamente como indicativos.

Restricciones al dinamismo de las mipymes

Los principales retos para las mipymes son: (1) el acceso limitado a tecnología (predominan procesos artesanales); (2) las dificultades para acceder a financiamiento, especialmente en el caso de empresas pequeñas e informales; (3) la escasez de mano de obra calificada (los trabajadores más capacitados optan por empleos en empresas grandes); (4) la falta de capacidad para manejar procesos estandarizados y control administrativo; y (5) los obstáculos para acceder a los mercados, ya que sus productos compiten con otros importados ilegalmente y subvencionados por el tipo de cambio fijo.

Bajo desarrollo tecnológico. En el sector manufacturero y en los servicios, las mipymes se dedican principalmente a procesos de producción con bajo valor agregado, escasa incorporación tecnológica y pocos procesos automatizados. Por ejemplo, un estudio del BID revela que la mayoría usa tecnologías artesanales o mecanizadas, pero pocas empresas aplican procesos automáticos (Urquidí et al., 2018). Según la misma encuesta, el 10 % de las empresas dispone de alguna unidad de investigación y desarrollo, el 37 % cuenta con certificaciones de calidad, el 44 % ha accedido a algún programa de promoción tecnológica y apenas el 9 % está al tanto de programas de desarrollo tecnológico en el país.

Limitado acceso a financiamiento. El bajo nivel tecnológico de las mipymes se explica en parte por el acceso restringido al financiamiento productivo. Aunque existen normativas que promueven créditos con tasas preferenciales, plazos extendidos y cupos mínimos para el sector productivo, la intervención estatal en el mercado financiero limita el volumen y tipo de créditos ofrecidos, los colaterales aceptados y el nivel de riesgo que las entidades financieras están dispuestas a asumir para cumplir con las cuotas exigidas. El principal obstáculo para el acceso a créditos de las mipymes radica en que suelen llevar una contabilidad menos ordenada y presentan ingresos variables, especialmente si son informales. Por ello, los bancos perciben mayor riesgo y exigen más garantías reales (como inmuebles), aplican tasas de interés más altas y ofrecen plazos más cortos.

A pesar del crecimiento del sistema financiero y de la existencia de instituciones financieras especializadas en microfinanzas, los instrumentos de crédito disponibles siguen siendo poco sofisticados. No existen fondos de inversión especializados en mipymes y el mercado de capitales es muy incipiente, dificultando aún más el acceso de estas empresas a financiamiento de largo plazo para poder hacer inversiones de capital.

Brecha de habilidades. Otra restricción al avance tecnológico de las mipymes en Bolivia es la falta de mano de obra con habilidades adecuadas. Otro estudio del BID (Bagolle et al., 2019) indica que las empresas bolivianas, en general, no cuentan con personal suficientemente calificado, lo que limita su productividad y competitividad. Esta situación es más grave en las mipymes, ya que las grandes empresas, con mejores condiciones económicas, atraen a los trabajadores más preparados. Las mipymes, además, tienen menos capacidad para identificar y retener a los empleados más productivos. Por tanto, Bolivia requiere políticas activas de mercado laboral orientadas al emprendimiento y programas de capacitación laboral y educación vocacional y técnica para cerrar la brecha de habilidades que enfrentan las mipymes en el sector manufacturero y, por tanto, superar esta barrera para lograr mejoras tecnológicas y productivas.

Falta control de calidad y contabilidad. Además de estos problemas, las mipymes enfrentan dificultades para definir y verificar procesos estandarizados de producción y calidad. Como se mencionó antes, muchas empresas aún utilizan métodos artesanales, lo que complica escalar la producción, exportar y participar en mercados formales de valor.

Dependencia de los insumos importados. Por último, la industria manufacturera en Bolivia tiene vínculos productivos débiles con otros sectores de la economía, así como dentro del propio sector manufacturero. Esto se aplica también a las mipymes manufactureras. La falta de encadenamientos se refleja en una alta dependencia de los insumos importados, dificultando la integración de estas empresas a cadenas domésticas de valor y es una razón del insuficiente dinamismo de la economía nacional. El tipo de cambio apreciado, síntoma de la enfermedad holandesa (véase el capítulo 1), ha contribuido a dicha dependencia al mantener el costo de los insumos importados a niveles bajos.

Ni siquiera los clústeres industriales estatales creados en años recientes han logrado vincularse con el sector privado o con las mipymes. En este contexto, dada la magnitud de los desafíos que enfrentan esta categoría de empresas, se requieren políticas industriales, laborales, educativas y financieras integradas para salir del círculo vicioso de escala demasiado pequeña, baja productividad, débiles vínculos intraindustriales, alta dependencia de los insumos importados y falta de acceso a los créditos y a tecnologías avanzadas.

El principal obstáculo para el acceso a créditos de las mipymes radica en que suelen llevar una contabilidad menos ordenada y presentan ingresos variables, especialmente si son informales.

9 Véase también la nota anterior.

10 Cabe aclarar que estos porcentajes podrían ser sobrestimados debido al marco muestral del estudio y a preguntas no excluyentes.

Fortalecimiento de la economía popular y asociativa hacia la formalidad

Para romper ese círculo vicioso en el que se encuentran muchas mipymes bolivianas es imprescindible superar las barreras derivadas del tamaño demasiado pequeño de las unidades productivas. En el contexto boliviano, la economía popular y asociativa se presenta como una alternativa viable, pues permite que las empresas se unan en cooperativas, asociaciones u otras formas de organización colectiva, lo que facilita la generación de economías de escala que son inalcanzables para mipymes individuales. Además, el tejido social, entendido como el vínculo entre lo laboral y lo cultural, familiar o grupal, suele asociarse a contextos de cohesión política, étnica o cultural. Programas que potencien estas redes pueden ser útiles para fortalecer la productividad y el desarrollo.

A través de cooperativas u otras formas empresariales asociativas, se puede lograr, entre otras opciones:

- La creación de asociaciones de ahorro y crédito que mejoren el acceso a financiamiento.
- Compartir centros de acopio para la compra de insumos.
- La compra y uso asociativo de maquinaria.
- El manejo asociativo de instalaciones para el almacenamiento de bienes y el transporte.
- Facilitar el acceso a conocimientos, buenas prácticas y nuevas tecnologías.
- El mercadeo de la producción como asociación o cooperativa.

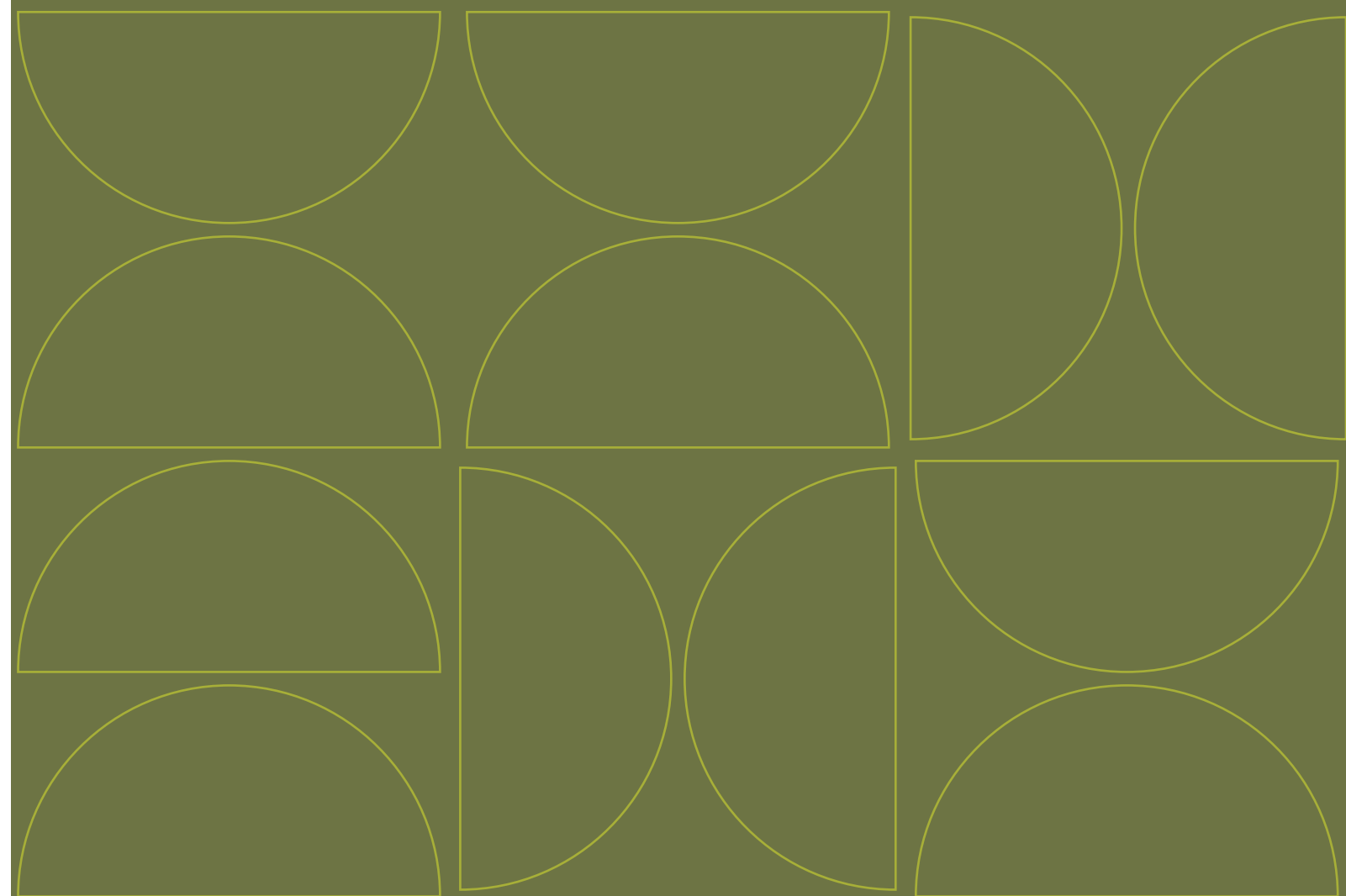
Dichas opciones se dan para unidades productivas agrícolas y no agrícolas. El desafío principal es encontrar mecanismos que impulsen su formalización, facilitando trámites y brindando incentivos para una transición gradual tanto para los mipymes como para las asociaciones y cooperativas. También es pertinente considerar regímenes tributarios progresivos, que faciliten la transición de empresas informales a formales, así como mejorar su acceso a servicios financieros y no financieros de bajo costo y alta pertinencia.

Para facilitar el desarrollo de las mipymes y empresas de la economía popular y asociativa, serán necesarias mejoras en infraestructura básica. Lo anterior incluye mejorar, mediante inversiones públicas, la red de caminos rurales, la conectividad a electricidad e internet, los servicios básicos de agua, saneamiento y el manejo de aguas residuales, y ampliar la infraestructura para almacenamiento con temperaturas controladas y para mercados al por mayor y al por menor.

El tejido social boliviano —que integra aspectos laborales, culturales, familiares y comunitarios— representa un recurso invaluable para el fortalecimiento de la productividad y el desarrollo económico. Los programas que promuevan la cohesión de redes sociales, políticas y culturales pueden ayudar a consolidar la economía popular y asociativa, potenciando el trabajo colectivo y la innovación. En Bolivia, es posible aprovechar la diversidad étnica y cultural para crear alianzas productivas sólidas, favoreciendo el desarrollo local y regional.

POBREZA, EMPLEO, DESIGUALDAD Y POLÍTICA SOCIAL

CAPÍTULO 3



Tendencias recientes en la pobreza y la desigualdad



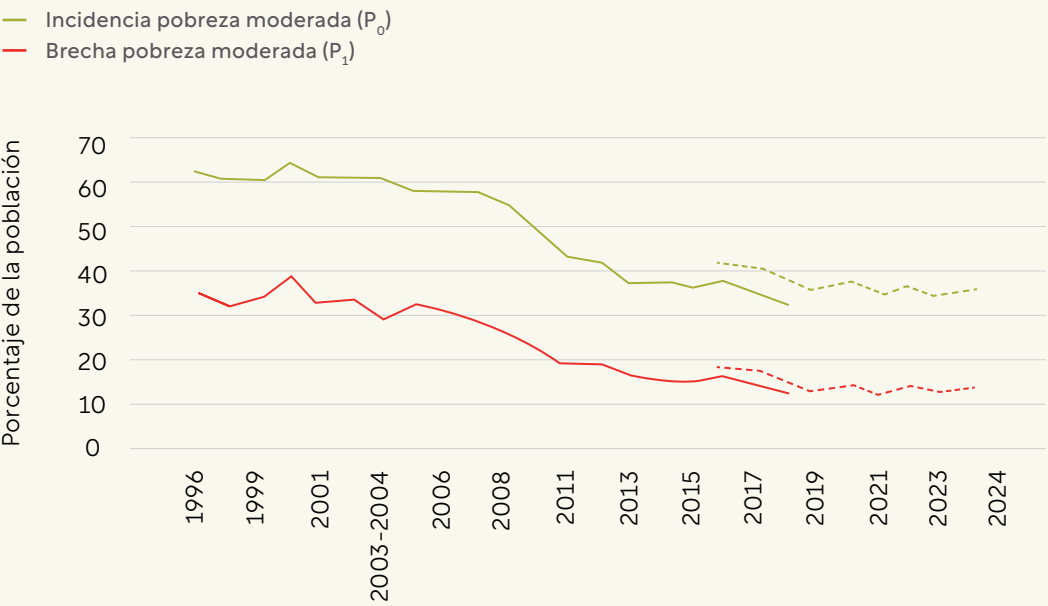
Bolivia ha logrado una importante reducción de la pobreza y la desigualdad en los últimos 25 años. La incidencia de la pobreza moderada (medida según la línea de pobreza nacional de USD 8,30 diarios por persona, a paridad de poder adquisitivo [PPA]) se redujo casi a la mitad entre 1999 y 2024, pasando del 64 % al 38 % (panel A del gráfico 3.1), mientras que el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad de ingresos, bajó 18 puntos, de 0,60 a 0,42 (grafico 3.2). Aunque la pobreza y la desigualdad siguen siendo más altas en las zonas rurales, la disminución de la pobreza

moderada y extrema, la brecha de pobreza y la desigualdad de ingresos han seguido tendencias similares en todo el país (panel B del gráfico 3.1 y gráfico 3.2).

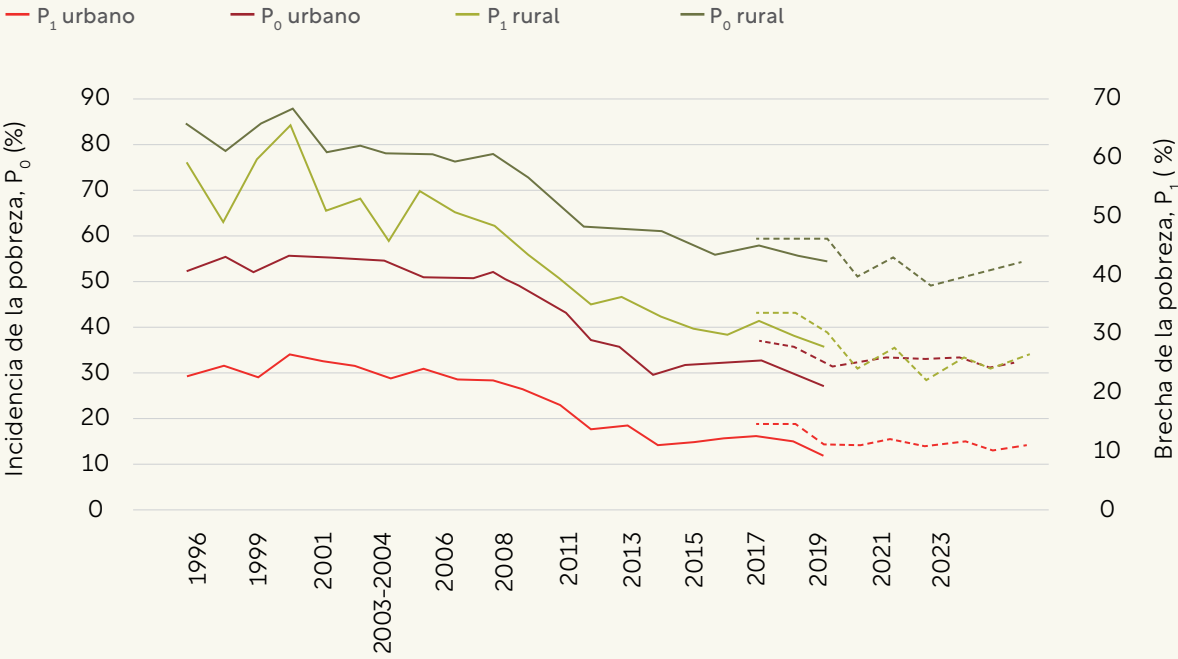
En general, estas tendencias reflejan un crecimiento económico inclusivo. Sin embargo, esto se dio principalmente durante el auge de los recursos naturales, hasta principios de la década de 2010. Posteriormente, tanto la reducción de la pobreza como de la desigualdad se ralentizó considerablemente. Es más, la tendencia comenzó a revertirse con la crisis económica que surgió a principios de la década de 2020. Por lo tanto, al igual que el ritmo del crecimiento económico, la pobreza y la desigualdad son muy sensibles a los ciclos de ingresos por exportaciones de materias primas.

Gráfico 3.1
Incidencia y brecha de la pobreza en Bolivia, 1996-2024

Panel A. Nacional



Panel B. Rural y urbana



Nota: La incidencia de la pobreza (P0) se define como la proporción de población con ingresos por debajo de la línea de pobreza nacional de USD 8,30 diarios por persona, a PPA. La brecha de la pobreza (P1) se define como el promedio de la distancia entre la línea de pobreza y el ingreso actual de los pobres. En 2016, el INE actualizó la línea de pobreza. La serie de datos con la línea de pobreza anterior (1996-2018) se presenta con las líneas continuas, mientras que aquella correspondiente a la nueva línea de pobreza (2016-2024) se muestran con líneas punteadas.

Fuente: INE (2026a).

Gráfico 3.2

Coefficiente Gini de desigualdad en Bolivia, 2005-2024



Fuente: INE (2026a).

Principales factores detrás del éxito en la reducción de la pobreza y la desigualdad

Tres factores clave parecen haber impulsado estas tendencias: (1) el mejoramiento del salario real promedio; (2) la reducción de las brechas salariales entre diferentes categorías de trabajadores (urbanos y rurales; calificados y no calificados; hombres y mujeres; formales e informales); y (3), aunque en menor grado, las políticas de transferencias sociales o laborales.

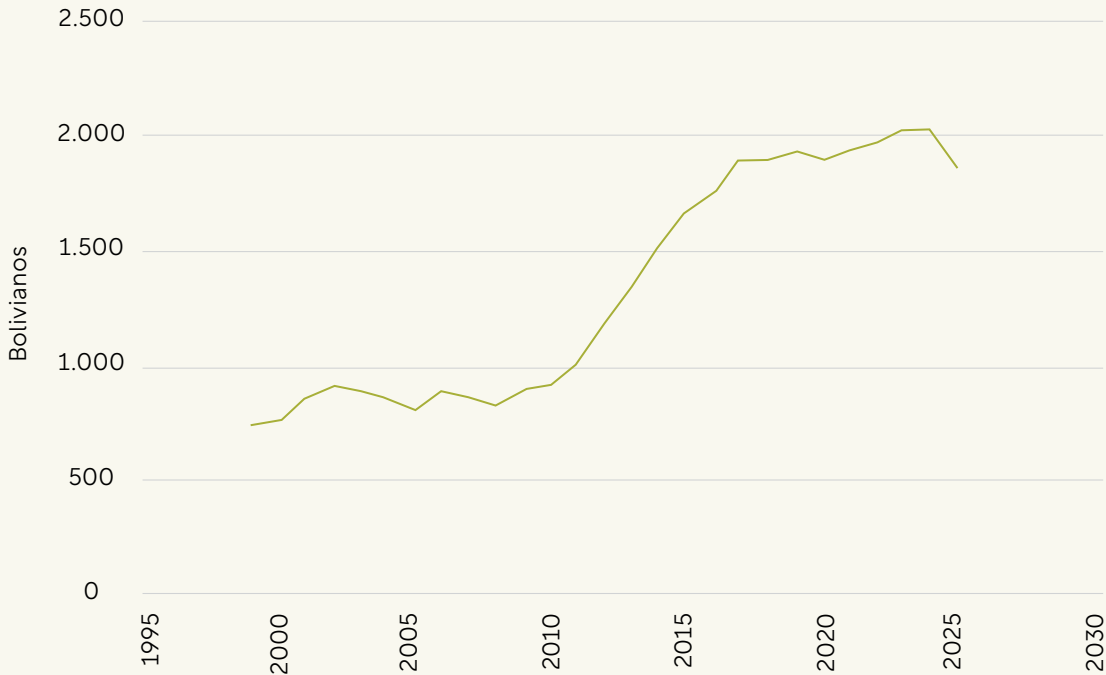
Los salarios reales (ingresos laborales) aumentaron significativamente durante el auge de la producción y exportación de hidrocarburos. El salario real promedio subió cerca de un 50 % entre principios de la década de 2000 y 2013, pero después de ese periodo el crecimiento se estancó y, en los últimos años,

incluso ha empezado a disminuir (véase el gráfico 1.4). Esta evolución se observa en todos los sectores económicos, ya que tanto los salarios del sector formal como los del informal experimentaron aumentos durante el auge de los recursos naturales y luego se mantuvieron sin cambios. Los salarios agrícolas siguieron la misma tendencia y se han situado en torno a la mitad del salario real promedio de toda la economía. El fuerte crecimiento del empleo en el sector informal (capítulo 1) y el incremento de los salarios reales contribuyeron al crecimiento inclusivo durante el periodo de bonanza. Como también se explicó en el capítulo 1, aumentos en el salario real es un típico síntoma de la enfermedad holandesa. En Bolivia, dicha tendencia fue fortalecida por el Gobierno, que decretó aumentos substanciales en el salario mínimo real (gráfico 3.3).

El salario mínimo real creció fuertemente hasta alrededor de 2016, para estabilizarse posteriormente. El ritmo de mejoramiento de los salarios reales no ha resultado ser sostenible, en gran parte porque no se produjo una transformación productiva estructural (capítulo 2). Por tanto, el proceso de crecimiento aparentemente inclusivo no pudo mantenerse tras el final del auge de las materias primas en Bolivia. La desaceleración de la economía y la pérdida de los ingresos de los hidrocarburos condujeron a problemas fiscales y monetarios, causando presiones inflacionarias, que, a su vez, se agravaron por los aumentos en los costos de las importaciones y de la mano de obra (Pérez, 2026), poniendo fin a los aumentos en los salarios reales.

El fuerte crecimiento del empleo en el sector informal y el incremento de los salarios reales contribuyeron al crecimiento inclusivo durante el periodo de bonanza.

Gráfico 3.3
Salario mínimo real, 1999-2025 (precios de 2015)



Fuente: INE (2026b).

Además, persisten notables disparidades regionales que hacen que la reducción de la pobreza sea “ineficiente”, tal y como señala un reciente estudio de Canavire et al. (2025). Estos autores demuestran que los mayores avances en la reducción de la pobreza se han dado en los departamentos con una mayor proporción de actividad económica y empleo en la industria y los servicios, mientras que la reducción ha sido considerablemente menor en aquellas regiones dependientes de actividades primarias (como la agricultura y la minería) o con elevados niveles de empleo informal. Esto implica que las políticas de corto plazo, como ajustes en el salario mínimo o aumentos en las transferencias sociales, tendrán un impacto limitado en términos de una reducción permanente de la pobreza y la desigualdad. Por tanto, las estrategias para combatir la pobreza deben rediseñarse, poniendo el énfasis en el largo plazo y en la diversificación de la actividad económica.

Las brechas salariales entre los distintos grupos de trabajadores han disminuido significativamente. La reducción más destacada se observa en la diferencia de remuneración media entre trabajadores calificados y no calificados, que pasó a menos de la mitad (véase el cuadro 3.1). En 1999, los trabajadores calificados

ganaban cuatro veces más que los no calificados, mientras que en 2023 esta diferencia cayó a 1,8 veces. De forma similar, la brecha salarial entre los trabajadores rurales y urbanos también se redujo considerablemente: en 1999, el salario medio de los primeros era 3,2 veces superior al de los segundos, pero en 2023 la diferencia se había reducido a 1,4 veces. Aunque en menor medida, la brecha entre los ingresos medios en el sector formal e informal también mermó, pasando de 2,9 a 2,0 veces. La disminución de la brecha de género fue la menos pronunciada: en 2023, los hombres ganaban de media un 5 % más que las mujeres, frente a una diferencia del 14 % en 1999. Es importante destacar que la mayor parte de la reducción de las brechas salariales, si no toda, se produjo durante el auge de los recursos naturales (1999-2012), mientras que a partir de entonces el descenso fue mucho más lento o incluso se revirtió, como también se puede ver en el cuadro 3.1.

Cuadro 3.1
Brechas salariales entre grupos de trabajadores, 1999-2023

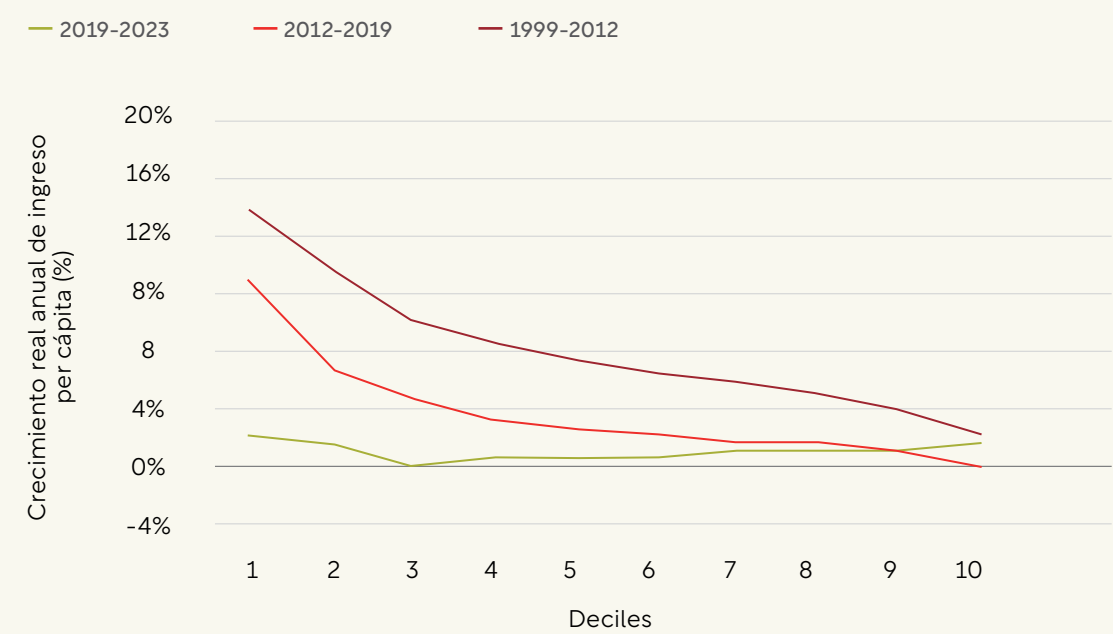
	1999	2005	2012	2020	2023
Brecha por género (hombres/mujeres)	1,14	1,15	1,12	1,02	1,05
Brecha formal/informal	2,87	2,52	1,86	2,08	2,04
Brecha urbana/rural	3,21	2,18	1,37	1,82	1,43
Brecha calificados (alto)/no calificados	4,05	3,69	1,75	2,27	1,78
Brecha calificados (medio)/no calificados	1,87	1,66	1,18	1,31	1,16

Fuente: CEDLAS y Banco Mundial (2025).

Estas tendencias se reflejan igualmente en las curvas de distribución, que muestran cómo han mejorado los ingresos reales en diferentes grupos de la población. El gráfico 3.4 ilustra el crecimiento de los ingresos reales promedio de los hogares, distribuidos en deciles según su nivel de ingreso (el primer decil representa al 10 % más pobre y el último, al 10 % más rico). Entre 1999 y 2012, el aumento de los salarios mínimos contribuyó a que los deciles más bajos experimentaran un crecimiento notablemente mayor en sus ingresos reales que los deciles más altos. Esta tendencia continuó entre 2012 y 2019, aunque con tasas de crecimiento inferiores para todos los deciles.

Gráfico 3.4

Curvas de distribución del ingreso por deciles, 1999-2023



Fuente: Estimación propia basada en datos de encuestas de hogares compilados en CEDLAS y Banco Mundial (2025).

A partir de 2019 y hasta 2023, los ingresos reales de la mayoría de la población se mantuvieron prácticamente estancados, salvo pequeños incrementos en el 20 % más pobre y el 20 % más rico. Aunque todavía no hay datos disponibles para los años más recientes, es probable que los procesos inflacionarios hayan afectado en mayor medida a los hogares con menores ingresos, especialmente porque la inflación fue más intensa en los precios de productos alimentarios (Pérez, 2026), lo que ha puesto fin al periodo de crecimiento inclusivo.

Las transferencias sociales forman el tercer factor detrás de la reducción de la pobreza y la desigualdad. Varios estudios (véase, por ejemplo, Buchstab 2020; Pérez, 2026; Canavire et al., 2025) indican que las transferencias sociales han sido de menor importancia como forma directa de redistribución. Pero, juntamente con las inversiones en educación y salud, su influencia indirecta probablemente ha sido relevante.

En las últimas décadas, Bolivia ha logrado desarrollar tanto la infraestructura como la logística necesarias para implementar bonos sociales no contributivos. El país ha avanzado especialmente en la creación de registros escolares para el Bono Juancito Pinto (BJP), registros de atención en salud para el Bono Juana

Azurduy (BJA), registros de la Renta Dignidad (RD) destinada a las personas mayores, el Subsidio Universal Prenatal por la Vida para mujeres embarazadas, el Bono Moto Méndez para personas discapacitadas, y el Sistema Único de Salud (SUS) para personas sin seguro contributivo. El cuadro 3.2 ofrece más detalles sobre las características de cada uno de estos bonos y programas, su cobertura y desafíos. Si se concentra el análisis en cómo estos programas inciden sobre la pobreza y la desigualdad, se concluye que sus efectos globales han sido limitados en este sentido. Esto se debe a factores como el bajo monto de las transferencias en algunos casos y errores en la focalización de los beneficiarios. Por ejemplo, los beneficios de la RD para jubilados se concentran en los sectores de ingresos más altos, por lo que no contribuyen a reducir la desigualdad, aunque sí permiten que parte de las personas mayores salgan de la pobreza (Pérez, 2026). Por su parte, los bonos Juancito Pinto y Juana Azurduy están más dirigidos a los grupos de menos ingresos, pero el monto que entregan es tan bajo que no logran modificar de manera significativa la distribución total de ingresos ni incidir de forma sustancial en la reducción de la pobreza.

Por otra parte, los subsidios a servicios y productos básicos han sido al menos tan relevantes como los programas de transferencias sociales en términos de sus impactos sobre el bienestar de los hogares. Entre ellos, destaca el subsidio a los precios de la energía doméstica. Entre 2023 y 2024, la subvención a los combustibles superó el 4 % del PIB, principalmente por el aumento de la demanda de gasolina y diésel, impulsado por el crecimiento del parque automotor y el contrabando de combustibles (Pérez, 2026). Aunque en muchos contextos estos subsidios suelen ser regresivos —ya que los hogares con mayores ingresos consumen más energía—, en el caso de Bolivia el subsidio resulta ser favorable para los sectores pobres, según un estudio reciente. Pérez (2026) muestra que eliminar este subsidio incrementaría la tasa de pobreza extrema en 2 puntos porcentuales y la pobreza moderada en 1,9 puntos (véase el cuadro 3.3). Los más pobres serían los más perjudicados por el retiro del subsidio, ya que el análisis considera también el impacto indirecto del aumento del costo de la energía sobre los precios de los alimentos, el transporte y otros bienes de consumo. Los hogares pobres destinan una mayor proporción de su ingreso a productos sensibles a los precios de la energía. Por ello, frente a la reciente decisión de reducir estos subsidios, habría que considerar medidas compensatorias focalizadas, suficientes y costoefectivas para los grupos poblacionales con menos ingresos.

En las últimas décadas, Bolivia ha logrado desarrollar tanto la infraestructura como la logística necesarias para implementar bonos sociales no contributivos.

Cuadro 3.2
Programas no contributivos: cobertura, beneficios, características y alcance

Programa	Población objetivo	Beneficiarios (millones)	Tipo de prestación	Monto (Bs)	Periodicidad	Condicionalidad	Cobertura/alcance	Suficiencia y brechas	Riesgos estructurales
Bono Juancito Pinto	Estudiantes de primaria y secundaria	2,30	Transferencia monetaria	200	Anual	Asistencia y permanencia escolar	Alta cobertura (77,6 %); impacto limitado por monto real	Baja. No cubre costos educativos reales	Universalidad sin focalización fina
Bono Juana Azurduy	Mujeres embarazadas y niños/as menores de 2 años sin seguridad social contributiva	0,242	Transferencia monetaria	1.820	Durante embarazo y primeros 2 años	Controles prenatales y de salud infantil	Cobertura media; depende de oferta efectiva de los servicios de salud	Media-baja. Dependencia de la oferta de servicios de salud	Brechas territoriales de acceso
Subsidio Universal Prenatal por la Vida	Mujeres embarazadas sin seguridad social contributiva	0,104	Subsidio en especie (nutrición)	300	Durante embarazo	Uso de servicios de salud	Universal prenatal; monto limitado frente a gastos familiares	Baja. Apoyo limitado a la nutrición y gastos asociados	Fragmentación con otros apoyos
Bono Moto Méndez	Personas con discapacidad (PD) grave o muy grave	0,065	Transferencia monetaria	250	Anual	Registro/habilitación administrativa	Cobertura acotada; beneficio de bajo monto (11 % de PD en el Censo)	Muy baja. No cubre costos de discapacidad (rehabilitación, ayudas técnicas)	Insuficiencia estructural del monto
Sistema Único de Salud (SUS)	Población sin seguro contributivo	Universal	Servicios de salud	No aplica	Permanente	No	Cobertura universal; desafíos de calidad y financiamiento	Variable. Calidad, tiempos de espera, capacidad instalada	Presión fiscal creciente
Renta Dignidad	Población mayor de 60 años con y sin beneficios de jubilación	1,30	Transferencia monetaria	300 (sin beneficios) 350 (con beneficios)	Mensual	No	Universal para mayores de 60 años en principio, pero no efectivo	Recipientes efectivos de la Renta Dignidad suelen concentrarse en estratos altos	Cobertura deficiente

Fuente: NeoPlan (2025) y Pérez (2026).

Cuadro 3.3

Impacto hipotético de la eliminación del subsidio al precio de la gasolina sobre la pobreza, 2024

	2024	Después de eliminar subvención a combustibles	Diferencia en pp
Pobreza extrema			
Incidencia	16.6	18,6	2,0
Brecha	7,3	8,2	1,1
Pobreza moderada			
Incidencia	42,0	43,9	1,9
Brecha	18,1	19,7	1,6

Nota: Las estimaciones de la pobreza en 2024 pueden diferir ligeramente de las presentadas en el gráfico 3.1 ya que reflejan un impacto inflacionario sobre la pobreza en el año anterior.

Fuente: Pérez (2026).

En resumen, aunque las transferencias sociales en Bolivia son fundamentales para apoyar a las poblaciones vulnerables y fortalecer la cohesión social, su efectividad depende de cómo interactúan con la dinámica del mercado laboral y las políticas económicas y sociales más amplias, especialmente en el contexto de los retos económicos actuales.

Dicho esto, las transferencias sociales pueden tener efectos indirectos significativos sobre la pobreza y la desigualdad en la medida en que ayudan a las familias de bajos ingresos a invertir en capital humano, como lo hacen, entre otros, los bonos Juancito Pinto y Juana Azurduy. Junto con aumentos en el gasto público en educación, estos bonos han contribuido a mejorar notablemente el nivel educativo de la población. Como muestra el cuadro 3.4, en las últimas dos décadas, el promedio de años de escolaridad formal de la población adulta se incrementó en 1,5 años (de 9,1 a 10,6 años), siendo el avance mayor entre las mujeres (1,7 años) que entre los hombres (1,2 años) y más pronunciado en zonas rurales que urbanas (1,9 frente a 1,1 años). Estos avances educativos han tenido un doble efecto: por un lado, los trabajadores con mejor formación han podido acceder a mayores ingresos; por otro, la demanda de mano de obra cualificada no ha crecido al mismo ritmo que la oferta, lo que ha provocado una disminución en la prima salarial de los trabajadores más formados y ha contribuido a reducir la desigualdad de ingresos. Sin embargo, esto también evidencia la débil dinámica de la economía boliviana, con tendencia hacia la informalidad y los empleos de baja productividad.

Cuadro 3.4

Años de escolaridad de la población boliviana adulta por área y género, 2011-2024

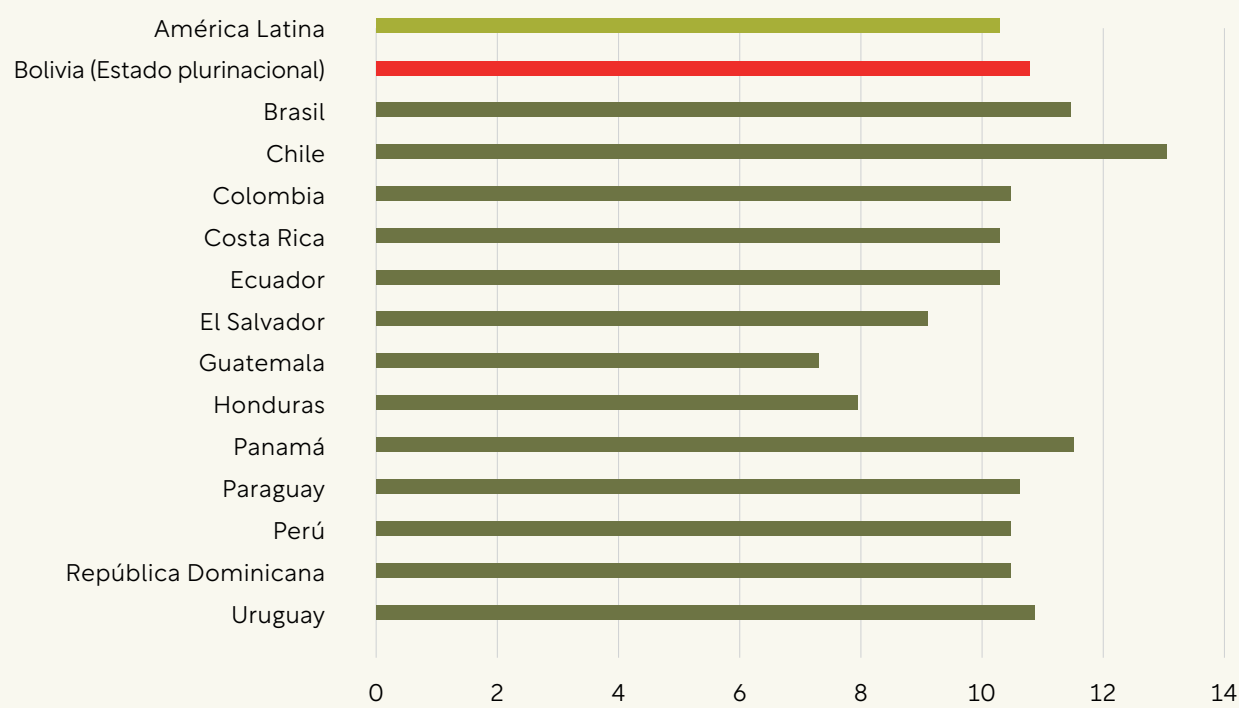
	2011			2020			2024		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Bolivia	9,1	9,8	8,5	10,1	10,6	9,6	10,6	11,0	10,2
Urbana	10,7	11,4	10,1	11,7	12,1	11,3	11,8	12,2	11,4
Rural	5,5	6,3	4,6	6,0	7,0	5,1	7,4	8,0	6,7

Fuente: INE (s. f.d).

Las mejoras en los niveles de escolaridad colocan a Bolivia marginalmente por encima del promedio estimado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (véase el gráfico 3.5). En principio, este logro posicionaría al país con posibilidades de avanzar hacia un crecimiento económico de más calidad, basado en una mayor especialización y capacidad técnica. Sin embargo, para ello será necesario invertir aún mucho más en educación y, al mismo tiempo, mejorar la calidad y pertinencia del aprendizaje. Igualmente, se precisarán transferencias sociales que incentiven la inversión de los hogares en capital humano, para formar una fuerza laboral competitiva internacionalmente y favorecer la transformación económica hacia una mayor productividad y el uso de tecnología para el desarrollo sostenible. Además, cabe notar que dicha inversión en educación debe ir más allá de expandir el acceso a los currículos de educación básica, secundaria y terciaria. Requeriría también mayores inversiones en educación vocacional y entrenamiento para tecnologías nuevas (como digitalización, uso de inteligencia artificial) para poder cerrar las brechas en habilidades requeridas por el tipo de trabajo. Un estudio del BID ha señalado que una parte significativa de las empresas en Bolivia no encuentra en el mercado las habilidades que requieren (Bagolle et al., 2019). Estas brechas perjudican tanto a los trabajadores como a las empresas, pues disminuyen la empleabilidad de los primeros y son factores relevantes para explicar los bajos niveles de productividad de las segundas.

Las transferencias sociales pueden tener efectos indirectos significativos sobre la pobreza y la desigualdad en la medida en que ayudan a las familias de bajos ingresos a invertir en capital humano.

Gráfico 3.5
Promedio de años de escolaridad de la población económicamente activa en América Latina y el Caribe, 2023



Nota: Estimaciones basadas en encuestas de hogares de los países incluidos en el gráfico.
Fuente: CEPALSTAT (s. f.).

Retos a futuro

Del capítulo se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- El principal factor que ha influido en la impresionante reducción de la pobreza y la desigualdad en los últimos 25 años ha sido el crecimiento económico experimentado durante el auge de las materias primas. Aunque se han logrado reducciones sustanciales en la pobreza y la desigualdad, probablemente dichos logros no son permanentes debido a las disparidades regionales y los desequilibrios económicos, ya que los logros con mayor aliento se han dado en departamentos con mayor desarrollo industrial y de servicios modernos y menor grado de informalidad.
- El segundo factor más relevante ha sido el aumento de los ingresos laborales en los segmentos más bajos de la distribución de ingresos, gracias a la subida del salario mínimo, así como al incremento generalizado de los salarios reales, que es uno de los síntomas de la enfermedad holandesa que sufre la economía boliviana. Aunque favorable para reducir la pobreza y la desigualdad, como se ha explicado en el capítulo 2, dicha

tendencia no se puede sostener, como ya ha demostrado su reversión en años recientes. En este contexto, la reducción de la prima salarial por mano de obra calificada y de la tasa de desempleo han favorecido la disminución de la desigualdad, pero, a su vez, ha sido resultado de la falta de capacidad de la economía para generar empleos de mayor calidad y de la expansión del empleo informal de baja productividad, reflejando un proceso de crecimiento inclusivo no tan deseable.

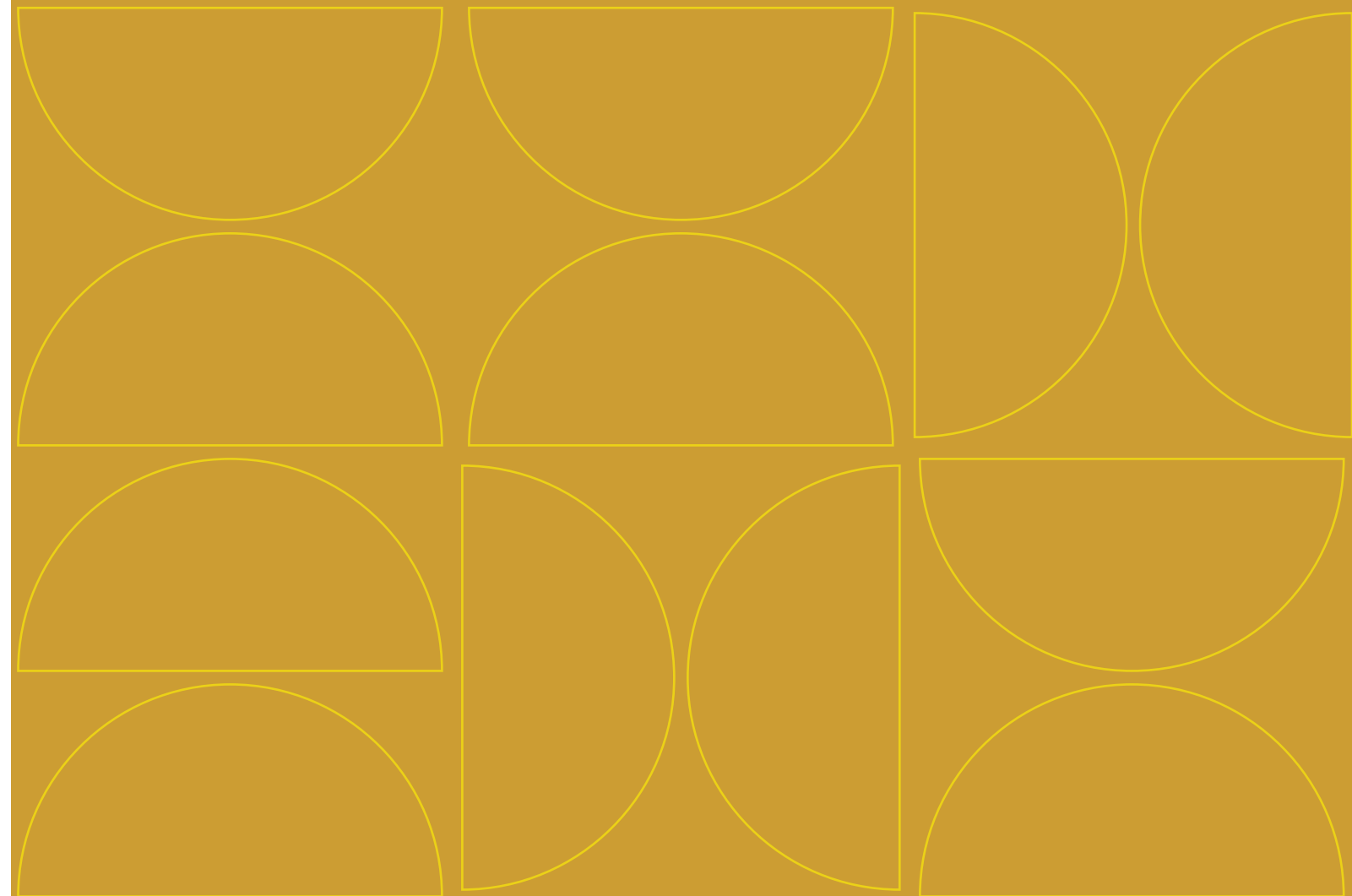
- En tercer lugar, el incremento del gasto social ha generado mayores ingresos no laborales, especialmente en las zonas rurales. La puesta en marcha de tres programas de transferencias monetarias ha impulsado la reducción de la pobreza en ciertos grupos y la política social ha conducido a mejores niveles de capital humano, sobre todo gracias a los aumentos paralelos en el gasto público en educación y salud. Esto último es esencial para favorecer un crecimiento económico más dinámico y diversificado.
- En cuarto lugar, había otras medidas redistributivas con alto costo, especialmente, la política de subvenciones a los combustibles. Esta fue diseñada como una pieza clave en los esfuerzos de Gobiernos anteriores para sostener la estabilidad de los precios y redistribuir los ingresos, pero tuvo un costo fiscal elevado y creciente con la escasez de combustibles en el mercado interno. El costo alcanzó tal nivel que llegó a fomentar, en vez de frenar, procesos inflacionarios; de este modo, se contrarrestaron los propios objetivos de la política y se crearon desincentivos para el uso eficiente de la energía y la transición energética.

En resumen, Bolivia ha logrado reducciones de la pobreza y la desigualdad notables. Sin embargo, se basaron principalmente en un crecimiento económico inclusivo frágil y no sostenible por asentarse principalmente en los efectos de la enfermedad holandesa y en aumentos de salarios para empleos de calidad y productividad bajas. Las políticas de gasto social y subvenciones han contribuido en menor grado a la mayor equidad social, pero es probable que el impacto redistributivo no sea de larga duración, ya que las mejoras en capital humano, en particular los alcances educativos, no se han traducido en una expansión estructural de centros de trabajo con mayores niveles productivos y remunerativos.

Dichas conclusiones llevan a los elementos clave del nuevo rumbo que deben tomar las políticas económicas, sociales y ambientales: “curar” la enfermedad holandesa dando un fuerte empuje a la diversificación económica hacia sectores secundarios y terciarios modernos de mayor productividad, basados, en primer instancia, en actividades fuertemente vinculadas a la riqueza de recursos naturales que posee el país (o sea, especialmente a las industrias y servicios agroalimentarios, la generación de energía verde, el turismo y las actividades que sustentan la economía digital). Dichas políticas de diversificación tienen que realizarse mano a mano con mayores inversiones en capital humano y transferencias sociales que ayuden a los hogares de menores ingresos a invertir en la capacitación de sus miembros. Para sustentar la diversificación y modernización económica, la política educativa tendrá que poner énfasis en cerrar las brechas de habilidades en el mercado laboral y orientarse a aquellas competencias requeridas para el desarrollo de las actividades prioritarias de la transformación hacia una economía diversificada, equitativa y verde.

OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO ESTABLE, EQUITATIVO Y SOSTENIBLE

CAPÍTULO 4



El análisis del capítulo 1 concluye que el futuro del desarrollo económico, social y ambiental de Bolivia está condicionado a cómo se aborden cinco retos fundamentales:

- Superar la enfermedad holandesa.
- Reducir la informalidad en la economía y abrir oportunidades para un crecimiento más equitativo, con empleos de mayor calidad y mejor remunerados.
- Equilibrar la reducción de los déficits fiscales y externos sin provocar una recesión prolongada y socialmente costosa.
- Afrontar la creciente escasez de energía y avanzar en la transición energética sin crear nuevos obstáculos para el crecimiento y la sostenibilidad.
- Enfrentar los riesgos ambientales que amenazan el desarrollo sostenible.

El capítulo 2 destaca que la dependencia de exportaciones mineras no solo ha limitado el cambio hacia una economía más diversificada y productiva, sino también el rezago en el desarrollo agrícola y de las cadenas agroalimentarias. Esto ha mantenido a muchos trabajadores rurales en empleos de baja productividad y alta informalidad. Sin embargo, este atraso representa una oportunidad para iniciar una nueva etapa de desarrollo económico y social, considerando el gran potencial del sector agrícola. Aprovechar este potencial exige una transformación productiva sostenible a lo largo de las cadenas de valor agroalimentarias.

El mismo capítulo señala que Bolivia necesita también una transformación sostenible en el sector minero-energético para impulsar el dinamismo de toda la economía.

Asimismo, existe un gran potencial para mejorar la productividad y expandir los mercados de las numerosas microempresas y las empresas pequeñas y medianas informales que predominan en los sectores manufacturero y de servicios. Para aprovechar plenamente este potencial, se requiere una transformación que supere las limitaciones habituales de las mipymes, como la falta de economías de escala, los vínculos débiles entre las empresas y los sectores, el acceso limitado al crédito, el conocimiento, la tecnología y la infraestructura, y la escasez de trabajadores calificados. Superar estas barreras significa avanzar hacia la formalización de las empresas, fomentar la integración de cadenas de valor nacionales y promover modelos asociativos o cooperativos, fortaleciendo así su competitividad.

A pesar de estos grandes retos, Bolivia ha logrado reducir notablemente la pobreza y la desigualdad en los últimos 25 años. Como concluye el capítulo 3, estos avances se deben principalmente a la dinámica del mercado laboral y, en menor medida, a las políticas de transferencias sociales. Aunque se habla de un ciclo de crecimiento inclusivo, este resulta frágil y desequilibrado, ya que responde en gran parte a los síntomas de la enfermedad holandesa. Además, los logros educativos no se han traducido en una economía sostenible, por la falta de empleos para personal calificado y la escasez de profesionales para modernizar las empresas y aumentar la productividad.

Por lo tanto, enfrentar estos cinco grandes desafíos requiere un enfoque integral. Ante todo, es necesario crear un contexto de mayor estabilidad macroeconómica, que facilite las inversiones a largo plazo y permita avanzar hacia una economía diversificada, competitiva y sostenible.

Para adoptar dicho enfoque integrado, se ponen bajo consideración cuatro áreas críticas: (a) un marco de estabilización y anticíclico de manejo macroeconómico e inversiones de largo plazo; (b) políticas sectoriales de transformación productiva hacia una economía diversificada, competitiva, equitativa y sostenible; (c) una transformación energética verde y sostenible; y (d) una política social que sustente la transformación productiva, reduzca la desigualdad y proteja a la población más vulnerable.

Marco de política macroeconómica de estabilización y anticíclica para un desarrollo equitativo y sostenible



La fuerte dependencia de Bolivia de las exportaciones de materias primas, especialmente en los sectores minero y energético, expone al país a importantes riesgos externos y a la volatilidad de los precios internacionales. La creación de fondos de estabilización y ahorro de materias primas puede desempeñar un papel crucial para mitigar estos riesgos, ya que permite acumular recursos fiscales durante periodos de altos precios y utilizarlos posteriormente para atenuar el impacto de las caídas. Estos fondos no solo contribuyen a suavizar el gasto público y fortalecer la

estabilidad macroeconómica, sino que también facilitan inversiones a largo plazo en diversificación productiva y desarrollo social. Mediante la implementación de una gobernanza transparente y reglas claras para ahorrar y gastar, Bolivia puede aumentar su resiliencia frente a los ciclos de las materias primas y promover un crecimiento sostenible e inclusivo.

Un fondo de estabilización suele servir para amortiguar los impactos fiscales a corto plazo derivados de las fluctuaciones en los precios de las materias primas, asegurando que el gasto público se mantenga consistente incluso en épocas de crisis. Por ejemplo, el Fondo de Estabilización Económica y Social de Chile se creó para gestionar la volatilidad de los ingresos procedentes del cobre, permitiendo al Gobierno recurrir a los recursos acumulados cuando los precios bajan y reponer el fondo durante los periodos de bonanza.

Por otro lado, **un fondo de ahorro** se concibe con una perspectiva de largo plazo: acumula riqueza proveniente de los recursos naturales para beneficiar a futuras generaciones y apoyar inversiones estratégicas. Un ejemplo destacado es el Fondo de Pensiones del Gobierno de Noruega, que canaliza los excedentes de ingresos

petroleros hacia inversiones globales, con reglas estrictas sobre los retiros para preservar el valor del fondo a largo plazo. Estos modelos ilustran la importancia de definir claramente los objetivos y la gobernanza en el uso de los ingresos de las materias primas para promover tanto la estabilidad inmediata como la prosperidad futura.

Reglas fiscales estructurales y contracíclicas pueden complementar los fondos de estabilización y ahorro para que sean efectivos. Dichas reglas han demostrado ser eficaces para estabilizar economías expuestas a la volatilidad de los precios de las materias primas y evitar síntomas de la enfermedad holandesa. Chile y los Países Bajos son casos emblemáticos en los que el Gobierno respectivo implementó una regla de balance estructural, que ajusta los resultados fiscales a los efectos de los ciclos económicos y los precios del cobre (en el caso chileno) o del gas natural (en el caso neerlandés). Al ahorrar los ingresos excedentarios durante los años de expansión económica y permitir déficits en épocas de crisis, ambos países han logrado suavizar el gasto público, mantener la estabilidad macroeconómica y construir colchones fiscales para futuros choques. Este enfoque no solo reduce la vulnerabilidad ante la volatilidad externa, sino que también crea un entorno predecible para la inversión a largo plazo y el crecimiento sostenible.

Dada la exposición de Bolivia a la volatilidad de los precios de las materias primas y la necesidad de sostenibilidad fiscal a largo plazo, se recomienda realizar un estudio rápido para determinar el diseño óptimo de un fondo de estabilización y de ahorro de materias primas, así como de una regla de balance fiscal estructural adaptados al contexto y capacidades institucionales del país. Tal estudio debe analizar mecanismos específicos para gestionar los ingresos futuros provenientes de la generación de energía renovable (véase más adelante el apartado “Transición energética y transformación sostenible del sector minero”), asegurando que estas nuevas fuentes de ingresos se incluyan en los marcos de planificación fiscal. Al evaluar las mejores prácticas internacionales y adaptarlas al contexto económico de Bolivia, los responsables de la política pública pueden establecer herramientas robustas para estabilizar las finanzas públicas y promover el desarrollo sostenible.

Mediante la implementación de una gobernanza transparente y reglas claras para ahorrar y gastar, Bolivia puede aumentar su resiliencia frente a los ciclos de las materias primas y promover un crecimiento sostenible e inclusivo.

Fomentar una nueva dinámica productiva, competitiva, equitativa y sostenible en los sectores productivos



Se recomienda buscar un camino hacia la reconversión del aparato productivo en tres ámbitos: (1) la transformación del sector agroalimentario; (2) la transformación verde y sostenible del sector minero-energético; y (3) la promoción de encadenamientos entre empresas y sectores domésticos en apoyo a una conversión productiva moderna de las mipymes.

Transformar el sector agroalimentario.

El sector agrícola boliviano ha mostrado dinamismo, aunque enfrenta desafíos como la falta de prioridad en la gestión pública. Para superar estos retos se

requiere un apoyo estatal enfocado en mejorar la infraestructura, impulsar la inversión en I+D para aumentar la productividad y sostenibilidad, fortalecer las cadenas de valor, facilitar el acceso al crédito y asegurar alimentos para los sectores más vulnerables. Es imprescindible un enfoque integral para impulsar el sector y el desarrollo económico general.

Como se explica en el capítulo 2, Bolivia tiene un alto potencial de exportación en productos como la carne bovina, la soya, la castaña, el cacao, el café y la quinua. Para fortalecer la seguridad alimentaria interna, es necesario mejorar la productividad en horticultura, frutas y acuicultura. Se recomienda aplicar la metodología del IFPRI para priorizar las inversiones según objetivos de seguridad alimentaria, nutrición, reducción de la pobreza, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental. Esta herramienta permite evaluar el impacto integral de las políticas y acciones en:

- Infraestructura rural productiva (carreteras, riego, energía y almacenamiento).
- I+D y asistencia técnica para prácticas sostenibles y resiliencia climática.
- Modernización institucional para la certificación, el control de calidad y la sanidad agropecuaria y alimentaria.
- Préstamos a los pequeños productores mediante microcréditos adaptados a los ciclos productivos y garantías rurales.
- Desarrollo de cadenas de valor con inversiones en infraestructura y asistencia técnica para mejorar las alianzas, la calidad y el acceso a los mercados.
- Financiación de insumos agrícolas nacionales para disminuir la dependencia de las importaciones.
- Fortalecimiento de los mecanismos de protección social para reducir la desnutrición y mejorar el acceso a una alimentación diversa y nutritiva.
- Vigilancia de la seguridad alimentaria ante la vulnerabilidad al cambio climático. Es fundamental observar de cerca el desarrollo de fenómenos climáticos adversos y prepararse para ajustar de manera ágil las medidas de

gestión de riesgos. Para la acción preventiva y de mitigación, el país debe tener a su disposición análisis actualizados de riesgos y evaluaciones *ex ante* de los posibles impactos de esas anomalías climáticas en la producción agrícola, la seguridad alimentaria y las condiciones de vida locales y la economía en general.

Promover encadenamientos entre empresas y sectores domésticos en apoyo de una conversión productiva moderna de las mipymes. Es imprescindible superar las barreras derivadas del tamaño demasiado pequeño de las unidades productivas si se quiere romper el círculo vicioso en el que se encuentran muchas de ellas (caracterizado por su escala reducida, baja productividad y acceso limitado a los mercados y al financiamiento). La economía popular y asociativa constituye una alternativa viable, pues permite a las empresas y emprendimientos individuales o familiares unirse en distintas formas de organización colectiva, como las cooperativas, facilitando la generación de economías de escala que, de otro modo, resultan inalcanzables. Además, el tejido social suele asociarse a contextos de cohesión política, étnica o cultural. Programas que potencien estas redes pueden ser útiles para fortalecer la productividad y el desarrollo.

Como se expone en el capítulo 2, a través de cooperativas u otras formas empresariales asociativas se puede:

- Crear asociaciones de ahorro y crédito para mejorar acceso al financiamiento.
- Compartir centros de acopio para la compra de insumos.
- Adquirir maquinaria y usarla de forma asociativa.
- Manejar de manera asociativa instalaciones para el almacenamiento de bienes y el transporte.
- Facilitar el acceso a conocimientos, buenas prácticas y nuevas tecnologías.
- Comerciar los productos como asociación o cooperativa.

Dichas opciones son válidas para unidades productivas agrícolas y no agrícolas. El desafío principal es encontrar mecanismos que impulsen la formalización, facilitando trámites y brindando incentivos para una transición gradual de las mipymes, las asociaciones y las cooperativas. Igualmente pertinente sería considerar regímenes tributarios progresivos que faciliten la transición a la formalidad de las empresas informales.

Además, serán necesarias mejoras en **infraestructura básica** para facilitar el desarrollo de las mipymes y emprendimientos de la economía popular y social mediante, entre otras cosas, inversiones públicas. Dichas mejoras deberían incluir la red de caminos rurales, la conectividad a electricidad e internet, los servicios básicos (agua, saneamiento y gestión de residuos), el uso de aguas residuales, el riego y la ampliación de la infraestructura de almacenamiento y para mercados al por mayor y al por menor.

Transición energética y transformación sostenible del sector minero



Como se ha señalado, Bolivia enfrenta la necesidad urgente de reducir su dependencia del petróleo y el gas natural, que históricamente ha proporcionado ingresos fiscales considerables, pero han expuesto al país a la volatilidad del mercado y a riesgos medioambientales. Mediante la inversión en fuentes de energía renovable, como la solar, eólica e hidroeléctrica, Bolivia puede diversificar su matriz energética, fortalecer la seguridad energética nacional y posicionarse como líder regional en energía limpia. Esta transición no solo favorece el consumo interno

con alternativas sostenibles, sino que también abre la posibilidad de exportar energía renovable a países vecinos, impulsando el crecimiento económico y contribuyendo a la mitigación del cambio climático.

Aunque la energía renovable es menos susceptible a las fluctuaciones en los mercados mundiales de hidrocarburos, también puede ser vulnerable a riesgos climatológicos, como, por ejemplo, las sequías que afectan la producción de energía hidroeléctrica. Este aspecto es especialmente relevante en Bolivia, donde la hidroelectricidad representa una parte significativa de la matriz energética nacional y las variaciones climáticas, como el fenómeno de El Niño, pueden reducir considerablemente la capacidad de generación y afectar la estabilidad del suministro. Asimismo, los precios de la energía renovable siguen correlacionados con los de la energía basada en hidrocarburos, ya que esta última sigue siendo parte de la oferta energética nacional y global. Esta interdependencia implica que, pese al avance en energías limpias, el país no está completamente exento de los efectos de la volatilidad internacional de precios, lo que puede repercutir en la economía boliviana tanto a nivel de costos internos como de ingresos por exportaciones energéticas.

Por tanto, tal como se ha planteado, se recomienda que los ingresos fiscales provenientes de la oferta doméstica y de la exportación de energía renovable también sean gestionados mediante fondos de estabilización y ahorro de recursos naturales. En el caso boliviano, la creación y fortalecimiento de estos fondos permitiría (1) evitar que la volatilidad en dichos ingresos se traduzca en inestabilidad macroeconómica, protegiendo el presupuesto nacional y los programas sociales ante eventuales caídas de los precios o una disminución de la producción, y (2) asegurar que estos ingresos contribuyan efectivamente al desarrollo sostenible en el largo plazo. Esto implica destinar parte de los recursos a inversiones estratégicas en educación, salud e infraestructura productiva y tecnológica, así como a la diversificación económica, lo que facilitaría una transición energética ordenada y la generación de empleo de calidad. Además, la gestión responsable de estos fondos podría apoyar la resiliencia ante los riesgos climáticos, permitiendo financiar medidas de adaptación y mitigación que fortalezcan la seguridad energética del país.

Al igual que lo propuesto en materia de vigilancia de los riesgos climatológicos para la seguridad alimentaria, será importante crear un mecanismo de **vigilancia de**

riesgos económicos internacionales y climatológicos para la seguridad energética y la estabilidad macroeconómica.

En definitiva, en Bolivia es fundamental avanzar hacia un modelo de gobernanza de los recursos energéticos que priorice la estabilidad macroeconómica y el desarrollo sostenible, integrando criterios de adaptación climática y diversificación productiva. De esta manera, los ingresos provenientes de la energía renovable, además de reducir la dependencia de los hidrocarburos, pueden convertirse en una palanca para el crecimiento inclusivo y la protección ambiental, produciendo beneficios para las generaciones presentes y futuras. El diseño de políticas públicas que articulen la gestión de fondos de estabilización con la inversión en sectores estratégicos y que fomenten la innovación y la participación social será clave para una transformación energética que responda a los retos y oportunidades del contexto boliviano.

Política social: de la protección social al desarrollo humano



Bolivia ha logrado notables reducciones de la pobreza y la desigualdad, como se expone en el capítulo 3. Sin embargo, esos avances se basaron principalmente en un crecimiento económico inclusivo frágil y no sostenible, puesto que se lograron principalmente por efectos de la enfermedad holandesa y aumentos salariales para empleos de baja calidad y productividad. Las políticas de gasto social y subvenciones han contribuido a la mayor equidad social. Sin embargo, su impacto

redistributivo puede que no dure, ya que las mejoras en capital humano, particularmente los alcances educativos, no se han traducido en una expansión estructural de empleos con mayores niveles productivos y remunerativos.

Como se expone en el capítulo 3, hay que reorientar las políticas económicas, sociales y ambientales para curar la enfermedad holandesa. Ese nuevo rumbo exige el impuso decisivo a la diversificación económica hacia sectores secundarios y terciarios modernos de mayor productividad. Dicha diversificación debe basarse en actividades estrechamente vinculadas a la riqueza de recursos naturales bolivianos (especialmente las industrias y servicios agroalimentarias, la generación de energía limpia, el turismo y actividades vinculadas a la economía digital) y que faciliten un nuevo dinamismo para el desarrollo empresarial de las mipymes.

Esas políticas de diversificación tienen que ir de la mano con mayores inversiones en capital humano y transferencias sociales que ayuden a los hogares de menores ingresos a invertir en la capacitación de sus miembros. Para favorecer la diversificación y modernización económica, la política

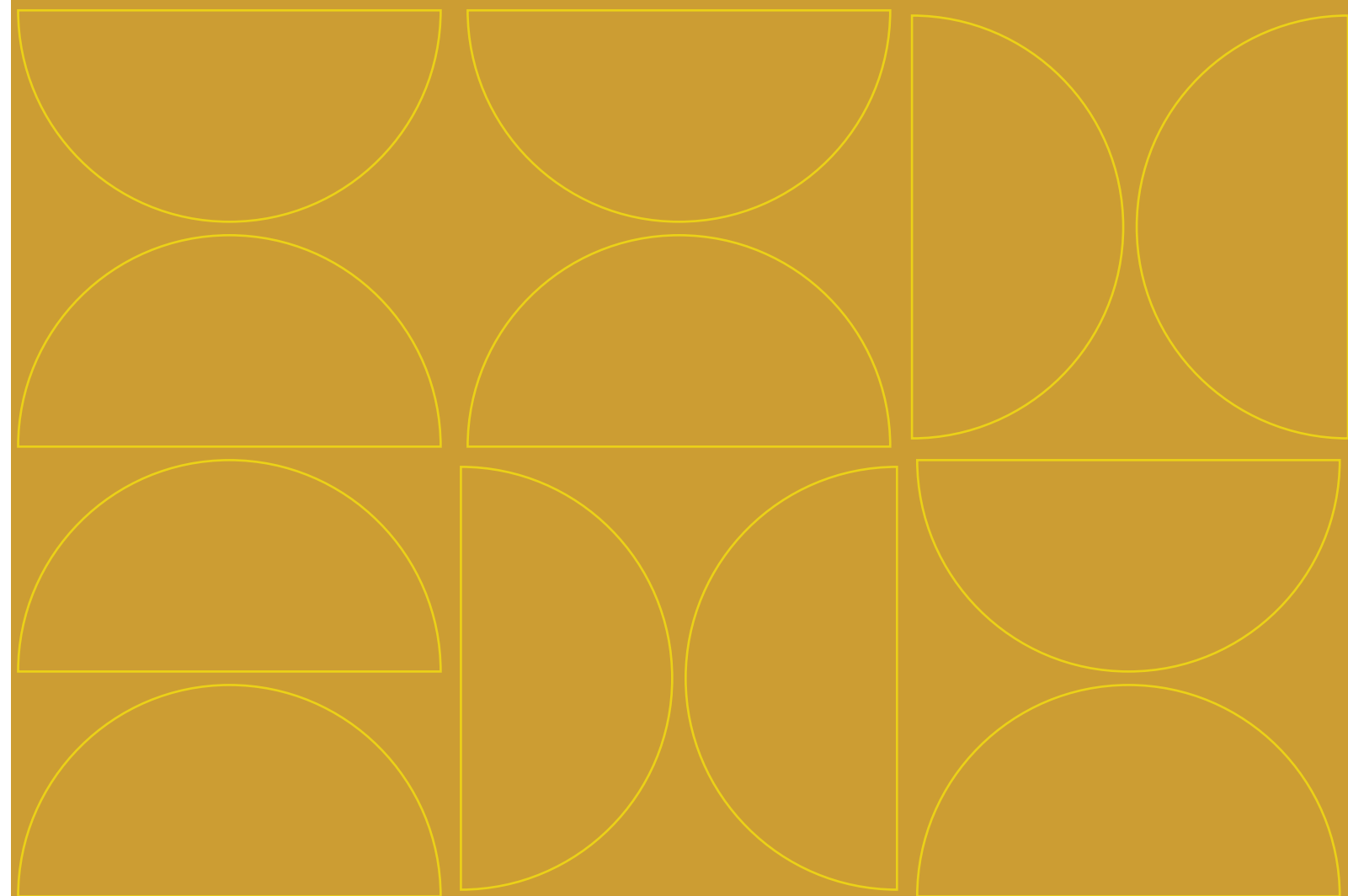
educativa tendrá que poner énfasis en cerrar las brechas de habilidades requeridas en el mercado laboral y para el desarrollo de las actividades prioritarias de la transformación hacia una economía diversificada, equitativa, y verde.

En este sentido, aunque los programas de protección social en Bolivia desempeñan un papel crucial en el apoyo a las poblaciones vulnerables, debe considerarse fortalecerlos, focalizarlos e integrarlos mejor para que contribuyan más directamente a fomentar la inclusión y el desarrollo económicos. Estos **programas productivos de protección social** van más allá de las transferencias tradicionales de efectivo, puesto que integran medidas que mejoran el capital humano, fomentan la formalización de las pequeñas empresas y construyen capacidades productivas en los hogares de bajos ingresos. Por ejemplo, vincular la asistencia social con el acceso a formación, crédito y tecnología ayuda a los beneficiarios a mejorar sus medios de vida y a hacer la transición gradual hacia actividades de mayor productividad. En el contexto boliviano, estos enfoques son especialmente relevantes, ya que abordan el doble desafío de la reducción de la pobreza y la diversificación económica. Al invertir en educación, salud y desarrollo de competencias y al proporcionar incentivos para la adopción de prácticas agrícolas y empresariales modernas, los programas productivos de protección social contribuyen a un camino de crecimiento más equitativo y sostenible, apoyando el cambio hacia una economía diversificada y resiliente y empoderando a los hogares para romper el ciclo de la pobreza. Entre las referencias destacadas de América Latina se encuentra el programa Bolsa Familia, en Brasil, que ha combinado transferencias de efectivo con requisitos de asistencia escolar y revisiones médicas, fomentando así el desarrollo del capital humano. De manera similar, Prospera, en México (anteriormente Oportunidades), vinculaba las transferencias con los resultados en educación, salud y alimentación e incluía componentes que fomentaban inversiones productivas entre los beneficiarios. En Colombia, el programa Familias en Acción y sus iniciativas asociadas han pilotado la integración de servicios de formación y empleo para familias de bajos ingresos. Estos ejemplos ilustran la tendencia de la región a diseñar programas de protección social que no solo reduzcan la pobreza, sino que también promuevan la inclusión productiva y el empoderamiento económico a largo plazo.

Estos cuatro ejes para una estrategia de crecimiento estable, equitativo y sostenible están bien alineados con los planes del nuevo Gobierno, que tomó el mando a fines de 2025, y que proyectan una “Bolivia, economía para la gente” y una “Bolivia moderna y eficiente”. Los cuatro ejes también profundizan y amplían los planteamientos alrededor de los pilares de la estrategia de CAF —banco de desarrollo para América Latina y el Caribe— en ese país. Dichos pilares se centran en (1) la estabilidad macroeconómica y el fortalecimiento institucional; (2) la integración, producción y competitividad; (3) la inclusión y el desarrollo social; y (4) la sostenibilidad ambiental y equidad (CAF, 2026). Para alcanzar los objetivos mencionados, es esencial perseguirlos en todos los terrenos: los objetivos de uno no pueden lograrse sin avanzar en los demás. Las restricciones financieras que enfrenta Bolivia en la actualidad son enormes

e imponen trabas a la transformación productiva, social y ambiental que se debe lograr. Estos también serán fuente de importantes disyuntivas que el país tendrá que enfrentar en el proceso de transformación. Sin duda, será un camino accidentado. Por tanto, el país requiere un apoyo amplio de la banca multilateral a través de un financiamiento estable para facilitar las inversiones de largo plazo y manejar el camino trazado sin caer por el acantilado. El Gobierno, el sector privado y la sociedad civil de Bolivia tendrán que poner de su parte para encontrar soluciones concertadas mientras mantienen una visión integral y de largo plazo.

REFERENCIAS



AgIncentives Consortium (FAO, BID, IFPRI, OCDE, Banco Mundial) (2026). *AgIncentives Database*. v1. <http://www.agincentives.org>.)

Alcaraz Rivero, A., Muñoz, G., Egas, J. J., De Salvo, C. P. y Lima, E. (2020). *Análisis de políticas agropecuarias en Bolivia*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Analisis-de-politicas-agropecuarias-en-Bolivia.pdf>

América Economía (31 de julio de 2023). *Bolivia es el cuarto exportador de energía eléctrica en la región*. <https://www.americaeconomia.com/negocios-e-industrias/bolivia-es-el-cuarto-exportador-de-energia-electrica-en-la-region>

Andes Resilientes (2022) *Bolivia presenta estudio de caracterización de la vulnerabilidad y riesgo climático de los productores de la agricultura familiar andina*. Documento inédito.

Auty, R. (2001). *Resource abundance and economic development*. World Institute for Development Economics Research (Oxford University Press).

Bagolle, A., Valencia, H. y Urquidi, M. (2019). *Brecha de habilidades en Bolivia: Un freno a la empleabilidad de las personas y a la productividad de las empresas*. Nota técnica del BID 1624. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial (2008). *World Development Report: Agriculture for Development*. Washington D. C.: Banco Mundial. Licencia: CC BY 3.0 IGO. <http://hdl.handle.net/10986/5990>

Banco Mundial (2025). Total reserves in months of imports. Bolivia. *World Bank Data* [base de datos]. Actualización del 16 de diciembre de 2025. <https://data.worldbank.org/indicator/FI.RES.TOTL.MO?locations=BO>

Banco Mundial (2026). World Development Indicators. *World Bank Data* [base de datos]. Actualización del 15 de enero de 2026. <https://databank.worldbank.org>

BCB (2025a). *Informe de la deuda pública externa al 30 de junio de 2025*. La Paz: Banco Central de Bolivia. https://www.bcb.gob.bo/webdocs/informes_deudaexterna/DEPEX%20jun25%20v2.pdf

BCB (agosto de 2025b). *Boletín mensual 368*. Banco Central de Bolivia. <https://www.bcb.gob.bo/webdocs/publicacionesbcb/2025/10/15/Índice%20Boletin%20Mensual%20Agosto%202025.pdf>

Blanchard, O. J. (1990). Suggestions for a new set of fiscal indicators. *OECD Economics Department Working Papers*, n.º 79. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/435618162862>

Buchstab, A. (2020). *Poverty and inequality reduction in the case of Bolivia: What has impacted the reduction during Evo Morales's Administration period?* Tesis de grado, School of Economics and Management. Lund University (Suecia). <https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=9015241&fileId=9015243>

Buxton, N., Escobar, M., Purkey, D. y Lima, N. (2013). *Water scarcity, climate change and Bolivia: Planning for climate uncertainties*. SEI discussion brief. Stockholm Environment Institute.

CAF (2000). *Las lecciones de El Niño, Bolivia. Memorias del fenómeno El Niño 1997-1998, retos y propuestas para la región andina*. Caracas: CAF.

CAF (2025a). *Nota sectorial de energía*. Gerencia de Infraestructura Física y Transformación Digital. La Paz: Corporación Andina de Fomento. Mimeografía.

CAF (2025b). *Informe de identificación de oportunidades para el apoyo de la banca multilateral en el sector agropecuario de Bolivia*. La Paz: CAF (mimeo).

CAF (2026). *Estrategia país CAF Bolivia 2025-2030*. La Paz: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2594>

Canavire, G., Puerta-Cuartas, A. y Beverinotti, J. (2025). Efficiency in poverty reduction in Bolivia. *Journal of Policy Modeling* 47: 569-587.

Canedo-Rosso, C., Hochrainer-Stigler, S., Pflug, G., Condori, B. y Berndtsson, R. (2021). Drought impact in the Bolivian Altiplano agriculture associated with the El Niño–Southern Oscillation using satellite imagery data. *Nat. Hazards Earth Syst. Sci.*, 21, 995-1010. <https://doi.org/10.5194/nhess-21-995-2021>

Castilleja Vargas, L., Gutiérrez Juárez, P., Laura, L. F. y Serrudo, L. F. (2023). *Embracing agriculture to achieve productive diversification*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0004920>

CEDLAS y Banco Mundial (2025). *SED Lac, Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean* [base de datos] (actualización de agosto de 2025). <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/en/estadisticas/sedlac/>

CEPALSTAT (s. f.). Años de educación de la población económicamente activa, por sexo y área. CEPALSTAT. *Portal de Datos y Publicaciones Estadísticas* [base de datos]. (actualización de 15 febrero de 2026). <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>

Chiarella, C., Meyfroidt, P., Abeygunawardane, D. y Conforti, P. (2023). Balancing the trade-offs between land productivity, labor productivity and labor intensity. *Ambio* 52(10): 1618-1634 (octubre). <https://doi.org/10.1007/s13280-023-01887-4>

CIF (2023). *Supporting just transitions to a sustainable water sector in Bolivia*. Climate Investment Funds en colaboración con el Stockholm Environment Institute (SEI). https://d2qx68gt0006nn.cloudfront.net/sites/cif_enc/files/knowledge-documents/bolivia_jt_summary_eng.pdf

Collier, P. (2007). *The bottom billion: Why the poorest countries are falling behind and what can be done about it*. Oxford: Oxford University Press.

Escalera, A. C. (2024). *Bolivia's path to economic resilience: IWRM as key contributor for sustainable development*. Blog del 22 de abril. Alliance for Global Water Adaptation (AGWA). <https://www.alliance4water.org/wr4er-cases/bolivias-path-to-economic-resilience-iwrm-as-key-contributor-for-sustainable-development>

FAOSTAT (2025a). Indicadores ODS. *FAOSTAT* [base de datos]. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Actualización del 15 de diciembre de 2025. <https://www.fao.org/faostat/es/#data/SDGB>

FAOSTAT (2025b). Crédito a la agricultura. *FAOSTAT* [base de datos]. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Actualización del 15 de diciembre de 2025. <https://www.fao.org/faostat/es/#data/IC>

FAOSTAT (2026a). Balances de alimentos. *FAOSTAT* [base de datos]. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Actualización del 30 de enero de 2026. <https://www.fao.org/faostat/es/#data/FBS> .

FAOSTAT (2026b). Datos de seguridad alimentaria. *FAOSTAT* [base de datos]. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Actualización del 30 de enero de 2026. <https://www.fao.org/faostat/es/#data/FS>

FMI (s. f.). Effective exchange rate (EER). *IMF Data* [base de datos]. Fondo Monetario Internacional. [https://data.imf.org/en/Data-Explorer?datasetUrn=IMF.STA:EER\(6.0.0\)](https://data.imf.org/en/Data-Explorer?datasetUrn=IMF.STA:EER(6.0.0))

Frankel, J. A. (2010). *The natural resource curse: A survey*. Harvard Kennedy School Research Working Paper Series, RWP10-005. Cambridge, MA: Harvard University.

García M. et al. (2003). Evapotranspiration analysis and irrigation requirements of quinoa (*Chenopodium quinoa*) in the Bolivian highlands. *Agricultural Water Management*. 60(2): 119-134. ScienceDirect. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0378377402001622>

García, M., Raes, D., Jacobsen, S.-E. y Michel, T. (2007). Agroclimatic constraints for rainfed agriculture in the Bolivian Altiplano. *Journal of Arid Environments*. 71 (1): 109-121. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0140196307000687#preview-section-references>

Hirschman, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. New Haven, CT: Yale University Press.

ILOSTAT (2026). Employment by sex and economic activity – ILO modelled estimates. *ILOSTAT data explorer* [base de datos]. Organización Internacional de Trabajo. Actualización del 15 enero de 2026. https://rshiny.ilo.org/dataexplorer51/?lang=en&segment=indicator&id=EMP_2EMP_SEX_ECO_NB_A&channel=ilostat

INE (2025). *Censo de Población y Vivienda 2024*. Instituto Nacional de Estadística de Bolivia. <https://anda.ine.gob.bo/index.php/catalog/132>

INE (2026a). Pobreza y desigualdad. *Instituto Nacional de Estadística de Bolivia [base de datos de Encuestas de Hogares, 1996-2024]*. <https://www.ine.gob.bo/index.php/estadisticas-economicas/encuestas-de-hogares/>

INE (2026b). Salario mínimo nacional. *Instituto Nacional de Estadística de Bolivia [base de datos]*. <https://www.ine.gob.bo/index.php/estadisticas-economicas/salario-minimo-nacional-cuadros-estadisticos/>

INE (s. f.a). Bolivia: Incidencia de las actividades económicas en el crecimiento del valor agregado bruto a precios constantes, 1989-2024. *Instituto Nacional de Estadística [base de datos]*. Valor agregado bruto según actividad económica. <https://www.ine.gob.bo/index.php/estadisticas-economicas/pib-y-cuentas-nacionales/producto-interno-bruto-anual/valor-agregado-bruto-segun-actividad-economica/>

INE (s. f.b). Bolivia: Valor agregado bruto a precios constantes según actividad económica, 1988-2024. *Instituto Nacional de Estadística [base de datos]*. Valor agregado bruto según actividad económica. <https://www.ine.gob.bo/index.php/estadisticas-economicas/pib-y-cuentas-nacionales/producto-interno-bruto-anual/valor-agregado-bruto-segun-actividad-economica/>

INE (s. f.c). Bolivia: Formación bruta de capital fijo a precios constantes según producto, 1988-2024. *Instituto Nacional de Estadística [base de datos]*. Formación bruta de capital fijo. <https://www.ine.gob.bo/index.php/estadisticas-economicas/pib-y-cuentas-nacionales/formacion-bruta-de-capital-fijo/#1588280664761-a85e2c29-67f8>

INE (s. f.d). Bolivia: años promedio de estudio de la población de 19 años o más de edad por sexo, según área, 2011-2024. *Instituto Nacional de Estadística [base de datos]*. Encuesta de Hogares: Educación. <https://www.ine.gob.bo/index.php/encuesta-de-hogares-educacion/>

INE (s. f.e). Bolivia: Salarios, remuneraciones y empleo de los asalariados en el sector privado. *Instituto Nacional de Estadística [base de datos]*. <https://www.ine.gob.bo/index.php/estadisticas-economicas/salarios-renumeraciones-y-empleo-de-los-asalariados-en-el-sector-privado-cuadros-estadisticos/>

INE (s. f.f). Bolivia: Estadísticas de comercio exterior. *Instituto Nacional de Estadística [base de datos]*. Saldo comercial. <https://www.ine.gob.bo/index.php/estadisticas-economicas/comercio-exterior/saldo-comercial-cuadros-estadisticos/>

INESAD (2026). *Base de datos de indicadores de ingresos y desigualdad de EMINPRO*. Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo. <https://www.inesad.edu.bo/eid/>

Kogan, F. y Guo, W. (2017). Strong 2015-2016 El Niño and implication to global ecosystems from space data, *Int. J. Remote Sens.*, 38, 161-178, <https://doi.org/10.1080/01431161.2016.1259679>

Koo, J., Mamun, A. y Martin, W. 2021. From bad to worse: Poverty impacts of food availability responses to weather shocks. *Agricultural Economics* 52, 833-847.

Matthews, J.H., Maestu, J., Kolkaila, A., Ei Phyo, P.E., Gómez, C. M., Muñoz Castillo, R., Rodríguez, D.J., Duel, H., Panella, T. y Vlaanderen, N. (2024). *Managing water for economic resilience: De-risking is not enough*. Corvallis: Alliance for Global Water Adaptation (AGWA). <https://www.alliance4water.org/resources/managing-water-for-economic-resilience-de-risking-is-not-enough>

MHE (2024). *Balance energético nacional, 2019-2023*. La Paz: Ministerio de Hidrocarburos y Energías.

Neary, P. y Van Wijnbergen, S. (eds.) (1986). *Natural resources and the macroeconomy*. Cambridge, MA: MIT Press.

NeoPlan (2025). *Diagnóstico y revisión del sistema de protección y seguridad social en Bolivia*. Borrador estudio. La Paz: NeoPlan.

Oxfam (2019). *Bolivia, climate change, inequality and resilience*. Reliefweb. <https://reliefweb.int/report/bolivia-plurinational-state/bolivia-climate-change-inequality-and-resilience>

Pérez, W. (2026). *Diagnóstico de la situación social y propuestas de política*. Borrador para CAF. La Paz.

Randelovic, S. y Dordevic, A. (2024) Required level of investment for fast economic growth: Stylized facts and policies. *Ekonomika preduzeca* 72(1-2): 53-67. DOI: 10.5937/EKOPRE2402053R

Sánchez Triana, E., Urrutia Vásquez, C. y Mejía, A. (2006). Environmental degradation. En V. Fretes-Cibils, M. Giugale y C. Luff, *Bolivia – Public policy options for the well-being of all*. Chapter 19, pp. 421-437. Washington D. C.: Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/665291468016755156/pdf/382830PAPER0BO101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>

Taylor, L. y Rob Vos. 2002. Balance of payments liberalization in Latin America: Effects on growth, distribution and employment. En R. Vos, L. Taylor y R. Paes de Barros (red.), *Economic liberalization, distribution and poverty: Latin America during the 1990s*. Edward Elgar Publishers, pp. 1-53.

Timmer, C. (2015). *Managing structural transformation: A political economy approach*. Helsinki: United Nations University, World Institute for Development Economics Research.

Urquidi, M., Valencia, H., Foronda, C., Chumacero, M. y Bagolle, A. (2018). *Encuesta Mercado Laboral en Bolivia: Oferta 2016, Demanda 2015-2016*. Nota técnica n.º IDB-TN-1450. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Encuesta_Mercado_Laboral_Oferta_2016_demanda_2015-2016_es_es.pdf

USDA (2025). TFP indices and components for countries, regions, countries grouped by income level, and the world, 1961-2023. *International Agriculture Productivity* [base de datos]. U. S. Department of Agriculture. <https://www.ers.usda.gov/data-products/international-agricultural-productivity>

Valencia, H. (2025). *Retos y oportunidades al desarrollo*. La Paz: CAF.

Vos, R. (1989.) Ecuador: Windfall gains, unbalanced growth and stabilization. En E. V. K. Fitz Gerald y Rob Vos (eds.), *Financing economic development: A structural approach to monetary policy*. Aldershot (UK): Edward Elgar Publishers, pp.187-233.

Vos, R. (2019). Agricultural, the rural sector and development. En D. Nayyar (ed.), *Asian transformations*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press. Pp. 160-185.

Vos, R. (2024). *Sectoral imbalances and structural adjustment: 'Dutch disease' and the dependent-economy model*. Notas de clase, Curso de Doctorado en Economía Internacional. FLACSO-Ecuador. Quito: FLACSO.

Vos, R. 2002. Ecuador: Economic liberalization, adjustment and poverty, 1988-99. En R. Vos, L. Taylor y R. Paes de Barros (red.), *Economic liberalization, distribution and poverty: Latin America during the 1990s*. Edward Elgar Publishers, pp. 259-313.

Vos, R., Velasco, M. y De Labastida, E. (1999). *Economic and social effects of El Niño in Ecuador, 1997-1998*. IDB Working Paper POV-107. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.



