

**LAS CRISIS DEL PASADO NO FUERON
LECCIONES APRENDIDAS Y AHORA**

BOLIVIA

**AFRONTA EFECTOS
ECONÓMICOS, SOCIALES
E INSTITUCIONALES**



**ABRIL
2020
BOLIVIA**

41

- La estabilidad económica ya estaba en riesgo y se agrava por el coronavirus. (Pág. 2-4)
- El país afronta los efectos de una nueva caída de los hidrocarburos. (Pág. 5-15)
- La crisis minera pone en riesgo de desempleo a 50.000 trabajadores. (Pág. 16-21)
- El Covid-19 evidencia la desigualdad y la pobreza podría volver a aumentar. (Pág. 22-23)
- Panamazonia: La pandemia pasará, pero después debe emerger otro estilo de vida que priorice la dignidad humana (Pág. 24-25)
- Cuatro medidas de transparencia pueden evitar la corrupción. (Pág. 26-29)
- Hay mayor capacidad para enfrentar las crisis cuando la institucionalidad está fortalecida. (Pág. 30-31)

LA ESTABILIDAD ECONÓMICA YA ESTABA EN RIESGO Y SE AGRAVA POR EL CORONAVIRUS

- El Estado tendrá menos ingresos y a los elevados gastos se suma la emergencia
- El Gobierno anterior dejó una economía deteriorada y sin ahorros de la bonanza
- Es necesaria una concertación nacional para afrontar una crisis

Antes de la crisis del coronavirus, el país ya tenía al frente un riesgo de inestabilidad económica, por políticas des-
acertadas del anterior gobierno y consecuentes proble-
mas que se han profundizado durante los últimos años.

Todavía no se precisa por cuánto tiempo se extenderá la
pandemia, pero afecta y afectará a la economía nacional,
en principio, a nivel macroeconómico, por el menor pre-
cio y volumen de las exportaciones y por la reducción del
consumo.

Las medidas necesarias para evitar la propagación,
como la cuarentena, impactan especialmente en sec-
tores como servicios, comercio, construcción y otros.
Resultan afectadas empresas y otras unidades produc-
tivas, así como los hogares, principalmente los más vul-
nerables y del sector informal.

En el ámbito del Estado, se reducirán los ingresos, no
solamente por la caída de la renta por hidrocarburos,
como efecto de los precios internacionales, sino también
por las recaudaciones de impuestos.

Además del efecto que la crisis del coronavirus tiene en
las economías, surge el cuestionamiento de la situación

en la que se encuentra el país, desde el punto de vista
económico, para poder afrontar esta situación.

Los gobiernos de diferentes países están adoptando
medidas para contrarrestar los efectos del coronavirus
en las economías, como ser la suspensión del pago de
créditos de hipotecas y otros; reducción de tasas de inte-
rés; reestructuración y refinanciamiento de créditos de
empresas; reducción o diferimiento de impuestos; prés-
tamos extraordinarios para sectores determinados y
empresas; reducción de las cotizaciones sociales; reduc-
ción de horas de trabajo; y otros. Por otro lado, están los
mecanismos de transferencias directas (bonos) y otros,
para alcanzar a los segmentos más vulnerables de la
población con ingresos bajos, informales, sin seguro, tra-
bajadores independientes, con poca capacidad de aho-
rro, etc. Claramente, estas medidas requieren de recur-
sos para su atención.

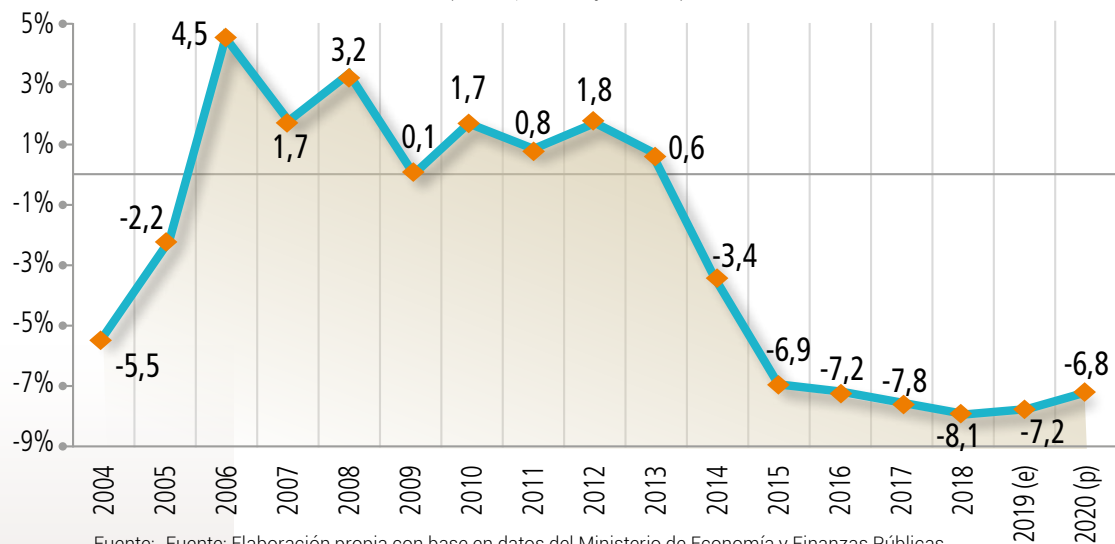
El coronavirus llega al país en un contexto con limita-
ciones estructurales, como el alto nivel de informalidad,
una fuerte dependencia de los sectores extractivos y un
aparato productivo que no ha sido impulsado ni diversi-
ficado; pero, adicionalmente, con diferentes indicadores
económicos que se han ido deteriorando y muestran
señales de riesgo; y con un Sector Público con limitados
recursos.

El país atravesó por un periodo de bonanza económica
entre 2005 y 2014, pero lamentablemente no se han
dejado las condiciones necesarias, ni fondos que per-
mitan atender éste u otro tipo de eventualidades; por el
contrario, desde 2014 se registra un déficit fiscal (menos
ingresos que gastos), debido al excesivo crecimiento de
los gastos y posterior caída de la renta por hidrocarburos;
y, se ha estado recurriendo a un constante endeuda-
miento. Por otro lado, desde 2011, se congeló el tipo de
cambio y se tiene un déficit en la balanza comercial (más
importaciones que exportaciones) que, sumado a otros
factores, conlleva a una constante caída de las reservas
internacionales.



SUPERÁVIT/DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO

(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
2019 (e) estimado. 2020 (P) Presupuesto General del Estado

ESTAS SON “FACTURAS PENDIENTES” QUE DEJÓ EL ANTERIOR GOBIERNO, QUE, YA ANTES DE LA CRISIS DEL CORONAVIRUS REQUERÍAN AJUSTES O REFORMAS URGENTES, Y QUE PODRÍAN CONducIR A UNA PRÓXIMA SITUACIÓN DE INESTABILIDAD ECONÓMICA.

EL SECTOR SALUD

No solamente la economía está deteriorada, también el sistema de salud pública y su presupuesto eran motivo de preocupación, al constatarse déficit de infraestructura, equipamiento, ítems, acceso, calidad de la atención y otros.

La salud es una competencia de los tres niveles de gobierno: Central, gobernaciones y municipios. De manera resumida, el nivel Central tiene a cargo el pago de ítems de médicos y administrativos (los gobiernos departamentales y municipales pueden apoyar con esta responsabilidad).

En lo referente a infraestructura, equipamiento, insumos, medicamentos, servicios básicos y suministros, para el funcionamiento de los establecimientos de atención en salud, los gobiernos departamentales tienen responsabilidad de los establecimientos del Tercer Nivel de

atención (hospitales generales, hospitales especializados e institutos); y a los gobiernos municipales les corresponde el Primer Nivel (puestos y centros de salud, policlínicos o policonsultorios) y el Segundo Nivel (hospitales que ofrecen servicios de medicina general, especialidades, cirugía general, etc). El Nivel Central tiene responsabilidad de los institutos de Cuarto Nivel de atención (altamente especializados, con capacidad resolutoria y de investigación).

En este contexto, la disminución de los ingresos públicos no solo afectará al Nivel Central, sino principalmente a gobernaciones y municipios, por el peso de la renta por hidrocarburos en su presupuesto.

Lamentablemente, el periodo de bonanza no se aprovechó para mejorar las condiciones del sector, en el marco del mandato constitucional que establece que el Estado tiene la obligación indeclinable de garantizar y sostener el derecho a la salud, que se constituye en una función suprema y primera responsabilidad financiera.



DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS

Desde el punto de vista de la economía, el país se enfrenta a múltiples desafíos y problemas: atender la crisis del coronavirus en medio de una compleja situación económica y con recursos limitados.

El tema más preocupante desde el punto de vista de la macroeconomía son las facturas pendientes que dejó el anterior Gobierno, referente al tipo de cambio congelado que conlleva una caída constante de las Reservas Internacionales y el alto déficit fiscal, con el consecuente endeudamiento. Estos problemas comprometen la estabilidad económica y requerían reformas o ajustes de política económica; que, con el pasar del tiempo, se van profundizando.

Estos temas, en cierta medida, han sido invisibilizados por la crisis del coronavirus, pero, desde el ámbito de la economía, significarían, a futuro, un problema mucho mayor.

La preservación de la estabilidad económica es fundamental no solamente para que se puedan desarrollar actividades económicas y se tengan las oportunidades para preservar ingresos y empleo; sino también para plantear e implementar programas de gobierno y planes de desarrollo, considerando la proximidad del proceso electoral y de un nuevo periodo gubernamental. Y en el contexto actual, con un gobierno transitorio y teniendo en suspenso las elecciones generales, el tiempo se agota.

Posteriormente, le corresponderá al próximo Gobierno implementar un Plan de Desarrollo Económico, para lo cual los candidatos presentarán su propuesta en los programas electorales.

Fundación Jubileo considera fundamental generar un espacio de concertación entre los distintos actores políticos para implementar algunos ajustes urgentes pre-



vio al cambio de gobierno, de manera que las próximas autoridades tengan un margen de gobernabilidad para conducir el país.

Los efectos de la crisis del coronavirus terminarán poniendo en evidencia la fragilidad de la economía y los problemas que hasta ahora no se han revelado en su totalidad. Si bien el coronavirus demanda toda la atención de la opinión pública y del actual Gobierno, los problemas macroeconómicos podrían manifestarse próximamente, con consecuencias funestas, por lo que los diferentes actores políticos deberían jugar un rol fundamental involucrándose en la reducción de los efectos, antes de que sea más tarde.

Para cualquier gobierno, por más legitimidad que tenga, el realizar reformas en una situación tan complicada será difícil en términos de aceptación de la población, más aún después de haber atravesado por un momento político bastante complicado. Un proceso de concertación que resulte en acuerdos de política podría contribuir a viabilizar ajustes, para al menos reducir los impactos negativos de una compleja situación.

Si bien posiblemente las reformas de política económica que se requieren no sean atribución del Gobierno de Transición, sí le corresponde sentar las bases o abrir el camino, con acciones como proponer la agenda, mostrar los problemas en toda su dimensión o propiciar espacios de diálogo.



EL PAÍS AFRONTA LOS EFECTOS DE LA PEOR CAÍDA EN EL PRECIO DE LOS **HIDROCARBUROS** DE LOS ÚLTIMOS 34 AÑOS

- El 2020, por la caída de precios, el país perderá más de \$us 1.000 millones en la exportación de gas, lo que afectará principalmente a gobernaciones y municipios.
- Este año, Bolivia vendería gas natural por aproximadamente \$us 1.163 millones y compraría gasolina y diésel por \$us 685 millones.
- El efecto del coronavirus originado en China y la disputa de Rusia y Arabia Saudita bajaron la cotización del petróleo.
- Durante el anterior Gobierno se intensificó la extracción de gas en antiguos campos dejándolos en declinación, el único campo nuevo fue Incahuasi. La caída en la producción empezó el 2016.
- Hay una década de atraso en la exploración y el país está ante el fin del contrato de venta de gas a Brasil.
- A pesar de lecciones pasadas, en Bolivia no se diversificó la economía ni se creó un fondo de ahorro.
- El país necesita una nueva política hidrocarburífera que fortalezca la institucionalidad del sector, pero que también proyecte una transición energética y económica.



El 20 de abril de 2020 es un día histórico en la cotización internacional del petróleo. Esa fecha alcanzó la inédita cotización de 1 dólar el barril, tomando como referencia el WTI, la más baja de los últimos 40 años. Ya el último día de marzo había alcanzado un valor de 20 \$us/Bbl, cotización que no se había registrado desde febrero de 2002.

La actual caída del precio internacional del petróleo se originó, en primera instancia, por el efecto del coronavirus en la economía de China y su posterior expansión en varios países de Europa, que provocó una caída de un promedio de 60 dólares por barril a 50 \$us/Bbl. Sin embargo, fue la posterior disputa entre Rusia y Arabia Saudita la que definitivamente precipitó una de las mayores disminuciones en el precio internacional del petróleo.

Los cambios en el precio internacional del barril de petróleo no deberían ser extraños para un país como Bolivia que se ha caracterizado por ser exportador de materias primas, primero minerales y luego hidrocarburos. Lo lamentable, es que, a pesar de la crisis vivida en los años 80 con la caída del estaño, o las caídas del mismo precio internacional del petróleo los años 2008 y 2014, el país no haya apostado por la diversificación económica y la creación de fondos de ahorro y estabilización a partir de la renta extractiva.

Lo complejo de la actual caída, es que encuentra al sector hidrocarburos en su peor momento de los últimos 20 años, con un rezago de al menos 10 años en la exploración de hidrocarburos, una caída constante de la producción de gas natural durante los últimos cuatro años y ante el fin de su principal contrato de exportación con la vecina República de Brasil.

El efecto para el país proviene, por una parte, por el precio de exportación de gas natural que es determinado trimestralmente en función a la cotización del precio internacional; a menor precio internacional, menores ingresos para el Estado. Por otra parte, en los últimos cuatro años se han incrementado las importaciones de diésel y gasolina natural que son realizadas por el país también con base en el precio internacional del petróleo, por lo que esta coyuntura supone un ahorro en estas compras que beneficia al nivel central.

Este aspecto conduce a una puntualización muy importante, y es que se debe diferenciar el impacto según el tipo de actor. Así el nivel Central pierde en su participación en los ingresos por exportación del gas natural, pero también tiene un ahorro por la importación de hidrocarburos por la que paga un precio menor, por lo que no recibe un impacto negativo. Por otra parte, están los niveles subnacionales (gobernaciones y municipios) que verán disminuidos sus ingresos por regalías e IDH, que no podrán ser compensados por otra vía.

Esta difícil coyuntura plantea grandes desafíos, tanto en lo referido a una mejor distribución y uso de la renta petrolera, como a aspectos estructurales que pasan por una nueva ley de hidrocarburos que establezca una nueva política hidrocarburífera que proyecte el sector a largo plazo, defina roles claros para cada una de las instituciones que conforman el sector, institucionalice a YPFB como brazo operativo del sector, le asigne el rol fiscalizador de todo el sector a la Agencia Nacional de Hidrocarburos y establezca condiciones que vuelvan a hacer viable el sector, con miras a una transición energética y económica en el largo plazo.

SITUACIÓN ANTES DE LA CAÍDA

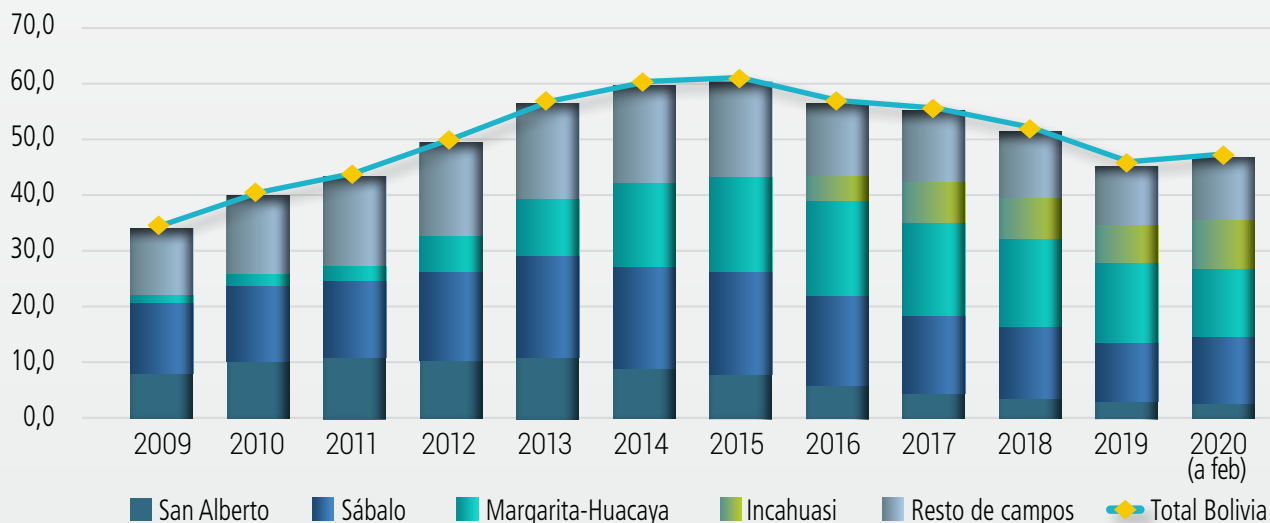
A pesar de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el gobierno del ex presidente Evo Morales para el periodo 2006–2011, su gestión se enfocó en incrementar la explotación de hidrocarburos profundizando la dependencia fiscal, ya que el mismo llegó a representar más de una tercera parte de los ingresos del Gobierno General (nivel Central y niveles subnacionales).

Para poder sostener esos ingresos, el Gobierno de ese periodo amplió las zonas de exploración a todo el país, aún sin tener resultados en ninguna de ellas. Más aún, en mayo de 2015, mediante el Decreto Supremo N° 2366, autorizó la exploración en parques naturales y áreas protegidas, y en diciembre de esa misma gestión aprobó, mediante Ley N° 767, el Fondo de Incentivos para promover las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, financiado con recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH); pero, contrariamente, no realizó reformas fiscales significativas que permitan ampliar el padrón de contribuyentes.

En el periodo 2009–2015 se incrementó la producción de gas natural en 50% a partir de la mayor explotación de las reservas ya descubiertas décadas atrás y sin realizar actividades de exploración que permitieran reponer las mismas. Resultado de ello, desde el año 2016 se inició un proceso de caída en la producción de los principales campos, siendo el de Incahuasi el único nuevo que ingresó en producción el año 2016. El país alcanzó su punto más bajo el año 2019 con 45,3 MMmcd de producción promedio diaria, como se aprecia en el siguiente gráfico.

PRODUCCIÓN FISCALIZADA PROMEDIO DIARIA ANUAL DE GAS NATURAL

En millones de metros cúbicos por día




Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANH, Ministerio de Hidrocarburos y Secretarías Departamentales de Hidrocarburos de Tarija y Santa Cruz.

Lamentablemente, esta caída en la producción de gas natural entre los años 2015–2019 se produjo en la etapa final del contrato de compra y venta de gas natural al Brasil (GSA) que culminó en diciembre de 2019, justo en el periodo en que se debía mostrar cierta credibilidad y renegociar un nuevo contrato con ese país, pero fue una tarea pendiente que el anterior Gobierno no cumplió, a pesar de tenerlo programado en el Plan Sectorial de Hidrocarburos 2015–2020 presentado por el ex ministro Sánchez. Este aspecto ha obligado al actual Gobierno a renegociar un convenio temporal con Brasil para proceder al cierre del contrato GSA y entrega de volúmenes pendientes; y adecuar, además, la oferta de gas natural a las posibilidades reales de producción que dejó la anterior administración, con el fin de no incurrir en multas por incumplimientos.

Es importante considerar que la producción promedio diaria de gas natural el año 2019 alcanzó a 45,3 MMmcd, como se mostró en el gráfico anterior. Este resultado está casi un 40% por debajo de la producción proyectada por el Ministerio de Hidrocarburos en su Plan Sectorial 2015–2020, aspecto que fue una constante a lo largo del citado plan y fue reflejo de una errática gestión del sector hidrocarburos durante ese periodo.

Esta dramática situación es resultado de una política hidrocarburífera marcada por la ideología política y el rentismo ofuscado en obtener una mayor tajada de la actividad petrolera sin pensar en la sostenibilidad del sector, omitiendo generar condiciones para hacer viable a la propia empresa petrolera nacional, así como a la inversión de los socios privados.

Un ejemplo de la desinstitutionalización heredada es que en los últimos 14 años la empresa petrolera estatal YPF tuvo 12 presidentes ejecutivos, todos interinos, manteniendo una estructura establecida el año 2005 y, siendo juez y parte con sus áreas de operación y fiscalización; relegando a la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) en su rol de control y fiscalización de toda la cadena hidrocarburífera, como lo establece Constitución Política del Estado.



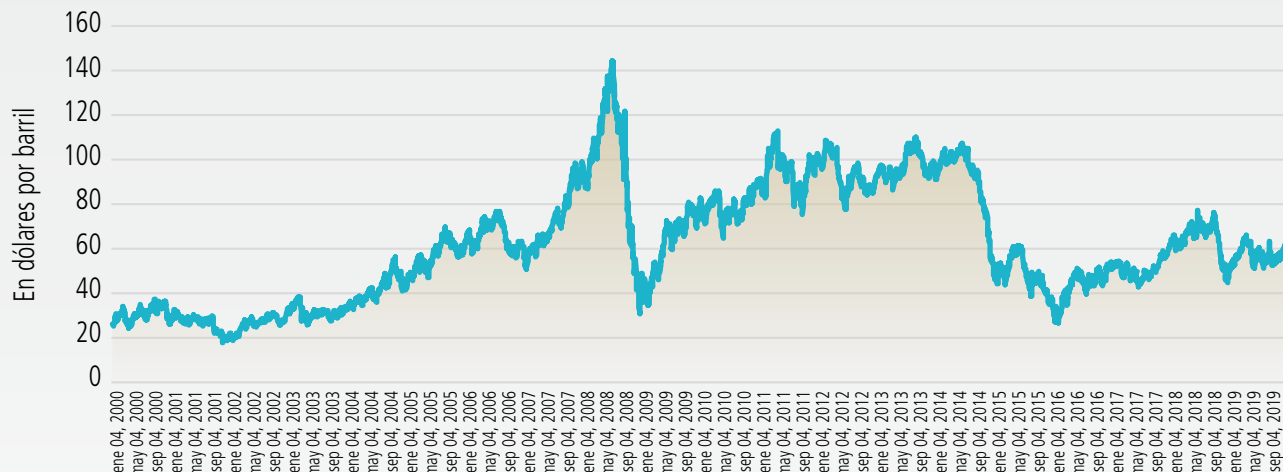
UNA DE LAS
CARACTERÍSTICAS
DEL COMERCIO DE
MATERIAS PRIMAS ES LA
VOLATILIDAD DE PRECIOS

CAÍDA DE PRECIOS

Una de las características del comercio de materias primas es la **volatilidad de precios**, esto quiere decir que cambian constantemente (suben y bajan) debido a diferentes factores, como la interacción de la oferta y demanda en el ámbito mundial, cotización en mercados bursátiles, especulación e incluso factores geopolíticos; situaciones todas completamente fuera del control de un país como Bolivia. Esta particularidad no debería ser ajena para el país, porque ya en la década de los años 80 experimentó la caída abrupta del precio internacional del estaño, generando un impacto en la economía nacional.

Similar situación se ha producido con la caída del precio del petróleo el 2008, que luego de alcanzar su cotización más alta de 145,31 dólares por barril (\$us/Bbl), el 3 de julio, cayó hasta los 30,28 \$us/Bbl, el 23 de diciembre de ese mismo año; aunque por las características de esta crisis tuvo una recuperación rápida en solo 9 meses. Luego de tres años de un precio promedio entorno a los 100 \$us/Bbl, desde agosto de 2014, se produjo nuevamente una caída en el precio internacional del barril de petróleo, que fue disminuyendo mes tras mes (con algunos pequeños repuntes) hasta llegar a su punto más bajo el 11 de febrero de 2016, cuando alcanzó los 26,19 \$us/bbl. Si bien desde entonces ha existido una recuperación, lo cierto es que no se recuperó el promedio antes de la caída; por el contrario, se alcanzó un nuevo promedio en torno a 60 \$us/bbl entre los años 2017 y 2019, como se observa en el siguiente gráfico.

Cotización promedio diaria del Precio Internacional del Petróleo WTI



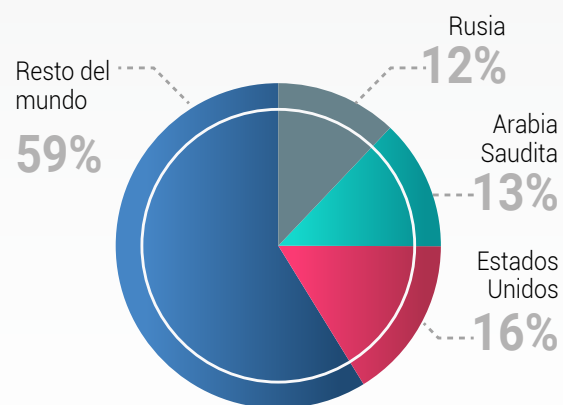
Fuente: U.S. Energy Information Administration.

En febrero de 2020, el precio promedio del barril de petróleo se situó en torno a los 50 \$us/Bbl, lo que ya representaba una caída de 20% con relación al promedio de 60\$us/Bbl que se tenía hasta enero de este año, ello debido al resultado que ya tuvo el coronavirus en la economía China y el efecto que significó el paro de la industria y, por tanto, la menor demanda de petróleo en los primeros meses del año. Esta situación llevó a la OPEP a plantearse una reducción de producción¹ que pudiera mantener el precio internacional en esos niveles, para lo cual era necesario mantener el acuerdo que este cártel había alcanzado con Rusia en año 2016. Sin embargo, la respuesta desde Moscú fue negativa², no estaban dispuestos al recorte puesto que ello supondría un impacto en su economía para el cual no estaban preparados.

De acuerdo con el Boletín Estadístico que publica la British Petroleum, para el 2018, Rusia ocupaba el tercer lugar como productor mundial de petróleo, después de Estados Unidos y Arabia Saudita, aunque muy próxima a ésta, por lo que un recorte podría hacerle perder su participación en el mercado y su intento de desplazar a Arabia Saudita de su segundo lugar en el escenario mundial. Este aspecto que ya fue advertido por Arabia Saudita como una amenaza, tanto para su industria como para la misma OPEP, ha llevado a este país a un recorte de producción que ha repercutido en una importante caída en el precio internacional del petróleo durante todo el mes de marzo, alcanzando, en los últimos días, a un promedio de 20 \$us/Bbl, como se aprecia en el siguiente gráfico.

El precio internacional del barril de petróleo en el último día de marzo alcanzó un promedio de 20 \$us/Bbl, cotiza-

Participación Porcentual de la Producción Mundial de Petróleo



Fuente: Elaboración propia con base a cifras del BP Statistical of World Energy 2019

ción que no se veía desde febrero de 2002, y muestra una combinación de ambos factores: el conflicto Arabia Saudita y OPEP, principalmente, y la propagación global del coronavirus, tipificado ya como una pandemia que viene provocando el paro de varias economías en el mundo.

Como resulta previsible, los países deben tener una importante reserva económica para resistir una prolongada caída de precios; como eso no es un factor común en el mundo y menos en medio de una pandemia global, durante la primera quincena de abril de 2020 fueron varias potencias económicas las que presionaron tanto a Arabia Saudita, a la cabeza de la OPEP, como a Rusia, que no está dentro de la organización, para generar un

¹ <https://www.expansion.com/economia/2020/02/06/5e3b3f82e5fdea504c8b4577.html>

² <https://elpais.com/economia/2020-03-06/la-opec-propone-el-el-mayor-recorte-de-produccion-de-petroleo-desde-2008.html>

Cotización promedio diaria del Precio Internacional del Petróleo WTI



Fuente: U.S. Energy Information Administration.

acercamiento que ponga fin a esta guerra de precios. Así, finalmente, el 12 de abril se suscribió un acuerdo que recorta en al menos 9,7 millones de barriles por día la producción de los países de la OPEP, más los no miembros, como: Rusia, Estados Unidos y Canadá.

Si bien el acuerdo tenía por objetivo detener la caída en el precio internacional, no ha logrado su cometido debido a que se ha llegado al límite de almacenamiento en diferentes lugares del mundo. Clara muestra es que el 20 de abril la cotización del precio internacional WTI alcanzó a marcar 1 dólar por barril, explicado porque se sobrepasó la capacidad de almacenaje en Estados Unidos, no así en Europa donde la cotización Brent ha mantenido su nivel en torno a los 26 dólares el barril.

En ese sentido, es previsible que se requiera de un nuevo acuerdo de la OPEP+ para pactar duplicar el recorte y así frenar la saturación del almacenamiento y al menos frenar la caída del precio. Lo cierto es que es poco probable que hasta fin de año se registre un repunte por encima de los 45 \$us/bbl.

Esta caída del precio internacional del petróleo tiene diversas implicancias en el ámbito mundial, primero porque, por las características de la industria petrolera, no es posible parar por completo la explotación de un campo en producción, por lo que los distintos países productores, si bien han podido recortar la misma, no la han detenido, y esto ha conducido a una alta acumulación de stocks a nivel mundial; por tanto, resta monitorear la velocidad de reacción de las economías en el mundo para absorber esa cantidad de crudo almacenada. Por otra parte, está el impacto que sufren los productores de shale gas y shale oil mediante la técnica del fracking, cuyo precio mínimo requerido es de 45 \$us/Bbl para poder cubrir sus

costos de operación; esto, sin duda, afecta a la industria del petróleo en países como Estados Unidos, Australia e incluso Argentina.

La pandemia mundial del coronavirus ha conducido al paro a muchas de las economías del mundo con el cierre temporal de sus industrias, lo que implica una menor demanda de productos e insumos de economías como la de Brasil y Argentina, lo que, a su vez, puede traducirse en una menor demanda de gas natural boliviano por parte de los dos únicos mercados de exportación de este energético.

La caída en el precio internacional del petróleo afecta de manera directa a la economía nacional debido a que el precio al cual Bolivia exporta gas natural a Brasil y Argentina está vinculado al precio internacional del barril de petróleo. Es decir que un incremento en la cotización internacional, como la registrada en el periodo 2004–2015, genera un aumento en el precio de exportación del gas natural boliviano, permitiendo al país contar con importantes ingresos por concepto de regalías; asimismo, cuando cae el precio internacional del petróleo se produce una caída en el precio de exportación del gas natural boliviano, generando efectos negativos sobre los ingresos por regalía departamental, regalía nacional compensatoria, participación del Tesoro General de la Nación (TGN) e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), como ocurrió durante el periodo 2016–2019 y sucede nuevamente el año 2020.

El precio de exportación de gas natural boliviano es calculado trimestralmente, con base en una fórmula³ que depende de tres fuel oil, en el caso del que tiene por destino Brasil; y en el que es enviado a Argentina se le adiciona un diésel oil. Estos combustibles dependen directamente de

3 Ver el detalle en: <https://www.jubileobolivia.org.bo/Publicaciones/Revistas-Especializadas/situacion-de-la-renta-petrolera-estatal> página 8.

la cotización del precio internacional del barril de petróleo y por eso su efecto sobre el precio de exportación.

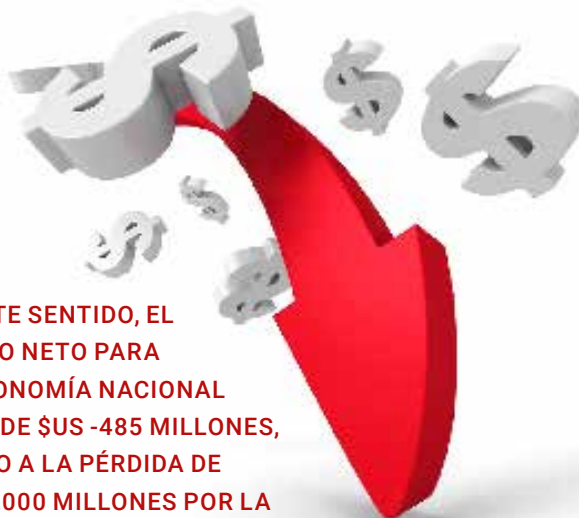
Para el caso específico del gas natural exportado a Brasil, la mitad del precio trimestral de exportación es calculado considerando la cotización de los tres fuel oil mencionados en el párrafo anterior y la otra mitad es calculada con base en el precio de exportación del mes anterior⁴. Este mecanismo permite un efecto escalonado ante cualquier variación en el precio internacional del petróleo, por lo que la caída registrada desde mediados de marzo del año en curso tendrá un primer efecto parcial para el precio de exportación del segundo trimestre (abril–junio); y un segundo efecto, ya completo, se registrará en el precio de exportación para el tercer trimestre (julio–septiembre) y continuaría incluso hasta el último trimestre del año.

El Presupuesto General de la Nación (PGN) de la gestión 2020 había considerado un precio promedio del barril de petróleo de 51,37 \$us/Bbl, lo que implicaba un precio promedio anual del gas natural exportado a Brasil de 4,7 dólares el millón de Unidades Térmicas Británicas (\$us/MMBTU) y a Argentina de 5,6 \$us/MMBTU. Adicionalmente, el PGN consideraba una exportación de un volumen promedio anual de gas natural a Brasil de 19,25 millones de metros cúbicos por día (MMmcd) y a Argentina de 13,58 MMmcd. Estos valores se encuentran desagregados por meses en la presentación del PGN realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Con base en esta información se puede estimar que el PGN preveía percibir cerca de 2.165 millones de dólares por la exportación de gas natural a Brasil y Argentina. Sin embargo, a partir de una proyección realizada por Fundación Jubileo en la que se ha ajustado el precio de exportación a Brasil y Argentina, considerando el precio internacional del barril de petróleo real para los meses de enero a marzo, y proyectado por mes para el periodo abril–diciembre, así como una probable contracción de la demanda de gas natural por parte de esos países, se estima que Bolivia percibirá este año aproximadamente 1.163 millones de dólares por la exportación de gas natural; por lo que al final de la gestión existiría una pérdida por exportaciones próxima a los 1.000 millones de dólares con relación a lo proyectado en el PGN.

Por otra parte, el país importa diésel y gasolina natural para poder cubrir la demanda del mercado interno, combustibles que son comprados utilizando como referen-

cia el precio internacional del barril de petróleo. En este sentido, con el precio internacional del barril de petróleo de 51,37 \$us/Bbl considerado en el PGN 2020, se habría destinado aproximadamente 1.200 millones de dólares a la importación de hidrocarburos; sin embargo, ajustando el precio internacional al contexto actual se estima que hasta fin de año la erogación para la importación de combustibles alcance los 685 millones, por lo que existiría un ahorro de aproximadamente 515 millones de dólares para el Tesoro General de la Nación.



EN ESTE SENTIDO, EL EFECTO NETO PARA LA ECONOMÍA NACIONAL SERÍA DE \$US -485 MILLONES, DEBIDO A LA PÉRDIDA DE \$US -1.000 MILLONES POR LA EXPORTACIÓN DE GAS Y AL AHORRO DE \$US 515 MILLONES POR LA IMPORTACIÓN DE HIDROCARBUROS, SEGÚN LO PRESUPUESTADO.

EFFECTOS DE LA CAÍDA

Bolivia es uno de los países más afectados por el desplome de los precios del petróleo, debido a que más de una tercera parte de sus ingresos fiscales provienen del sector hidrocarburos, por ello un shock externo como el mencionado en los párrafos anteriores terminan, inexorablemente, afectando a las cuentas fiscales bolivianas.

Es así que el precio internacional del barril de petróleo considerado en el PGN 2020 resulta en 31 dólares por encima de la cotización de cierre a marzo de la presente gestión; por tanto, esta diferencia provoca efectos en los diferentes actores del sector y beneficiarios de la renta petrolera durante las gestiones 2020–2021 y, en tanto no haya una recuperación pronta del precio así como de los otros factores mencionados que atañen a la exportación de hidrocarburos, los efectos pueden ampliarse a futuras gestiones.

⁴ La fórmula presente en la cláusula 11.5 es la siguiente:

$$Pt = 0,5 PG + 0,5 Pt-1$$

Dónde:

Pt: Precio del gas, en unidades de dólar por millón de BTU (US\$/MMBTU), para el trimestre pertinente.

PG: Precio del gas, en unidades de dólar por millón de BTU (US\$/MMBTU), calculado según la subcláusula 11.2 de esta cláusula para el trimestre pertinente;

Pt-1: Precio del gas, en unidades de dólar por millón de BTU (US\$/MMBTU), correspondiente al trimestre inmediatamente anterior.

¿Cuáles son los principales efectos del desplome del precio del petróleo?:

EFECTOS



BENEFICIARIOS DE LA RENTA PETROLERA:

La parte más significativa del ingreso por la venta de los hidrocarburos está conformado por las regalías, participación al TGN y el IDH, estos recursos son los más desconcentrados de Bolivia ya que, una vez que son determinados de acuerdo con normativa durante un determinado mes, se distribuyen de manera directa a todos los departamentos, municipios, universidades y otras instituciones, según el siguiente detalle:

Distribución de regalías, participación al TGN e IDH

CONCEPTO	BASE DE CÁLCULO	BENEFICIARIOS	BENEFICIARIO FINAL
REGALÍA DEPARTAMENTAL	11% sobre la producción departamental fiscalizada de hidrocarburos	Departamentos productores de hidrocarburos	Presupuestos de los gobiernos autónomos departamentales de Tarija, Chuquisaca, Santa Cruz y Cochabamba
REGALÍA NACIONAL COMPENSATORIA	1% sobre la producción nacional fiscalizada de hidrocarburos	Beni (2/3) Pando (1/3)	Presupuesto de los gobiernos autónomos departamentales de Beni y Pando
PARTICIPACIÓN DEL TGN	6% sobre la producción nacional fiscalizada de hidrocarburos	Tesoro General de la Nación	Presupuesto del Tesoro General de la Nación
IMPUESTO DIRECTO A LOS HIDROCARBUROS	32% sobre la producción nacional fiscalizada de hidrocarburos.	12% Fondo de Promoción a la Inversión en Exploración y Explotación de Hidrocarburos	YPFB y las empresas petroleras de acuerdo con la Ley N° 767
		12,5% departamentos productores	8,62% Presupuesto de universidades públicas
		31,25% departamentos no productores (6,25% a cada uno)	24,39% Presupuesto de gobiernos departamentales
			66,9% Presupuesto de gobiernos municipales
		56,25% TGN	5% del total recaudado por IDH destinado al Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas.
			9,5% Fondo Compensatorio para departamentos con mayor población: Municipios 80% y universidades públicas (20%).
			5% Fondo destinado a masificar el uso del gas natural.
			Porcentaje variable (x%) destinado a compensar al departamento productor cuyo ingreso por IDH sea menor al de un departamento productor.
			Porcentaje variable (x%) para la Policía Nacional y Fuerzas Armadas
			Lo restante al presupuesto del TGN.

Fuente: Elaboración propia con base en normativa vigente.

Bajo este escenario, la disminución en el precio internacional del barril de petróleo repercutirá de manera negativa en el precio de venta de la exportación del gas boliviano y, en consecuencia, en los diferentes presupuestos de los beneficiarios finales de esos ingresos. Sin embargo, este efecto no es inmediato, por la forma de cálculo del precio de venta explicada anteriormente; los diferentes beneficiarios empezarán a sentir la baja a partir del mes de abril hacia delante, y en tanto no haya una recuperación del precio o alguna variación favorable en la demanda y oferta del gas esta situación puede mantenerse y los presupuestos que son significativamente afectados deberán reformularse durante el mes de agosto, como indica la norma boliviana.

Por ejemplo, en el caso del departamento de Tarija, según el Presupuesto General de la Nación alrededor del 75% del presupuesto de la Gobernación será cubierto con regalías e IDH, por tanto aquel monto destinado a proyectos de inversión pública es posible que deba reconsiderarse durante este periodo. Asimismo, la Gobernación tiene un crédito adquirido por 880 millones de bolivianos que comprometen cerca de 10% de las regalías hidrocarburíferas de los próximos 15 años⁵.

En el caso de la Gobernación de Santa Cruz, se prevé una reducción de 40% del presupuesto 2020 de este departamento, por lo que varios programas deberán ser incluidos en un nuevo plan de austeridad⁶.

Este mismo escenario se reproduce en los municipios, donde se tienen competencias tributarias limitadas y donde se ha creado una alta dependencia presupuestaria a los ingresos generados por las regalías e IDH. Así por ejemplo, en el caso de Tarija, los presupuestos de los municipios que la componen dependen en más del 80% de esos recursos⁷.

Es lamentable que tras haber experimentado en años anteriores (2008 y 2014) un escenario similar, los principales beneficiarios de la renta, como son las gobernaciones y municipios, no hayan podido generar una base económica sostenible o fondos de ahorro que provengan a partir de la misma renta petrolera, que hoy en día hubiera garantizado la sostenibilidad de ingresos para la continuidad de los planes y programas de inversión.

5 <https://www.elperiodico-digital.com/2020/03/02/gobernacion-insiste-en-aprobacion-de-credito-bancario/>

6 <https://elpais.bo/gobernaciones-crean-comite-y-analizan-sector-de-hidrocarburos/>

7 Fundación Jubileo, Impacto económico y social del sector hidrocarburos en el departamento de Tarija, 2016.

YACIMIENTOS PETROLÍFEROS FISCALES BOLIVIANOS CORPORACIÓN

Indudablemente, una disminución en los ingresos por la exportación impacta directamente en las utilidades de la estatal petrolera por varios frentes:

- La disminución de sus ingresos en la participación de YPFB en los contratos de operación.
- La contracción de las economías brasilera y argentina puede ocasionar una baja demanda de gas que, de no encontrarse dentro de los límites del contrato, podrían generar multas para dichos países, de acuerdo con los contratos suscritos.
- Asimismo, una baja en la producción del gas boliviano impacta negativamente en la producción de GLP de las plantas de extracción de líquidos e incrementa las capacidades ociosas de dichas plantas y de las refinerías, lo que le significa un elevado costo para YPFB.
- Ingresos por la venta de urea: En un escenario actual podría complicar la captura de nuevos mercados para este producto y suman los costos de operación de esa planta.

Dependiendo de la rapidez en que este escenario sea mejorado, esta disminución en los ingresos de YPFB Corporación puede atenuarse con una disminución de los costos administrativos y gastos de capital; caso contrario, de mantenerse y alargarse, pueden verse comprometidas, además de los gastos corrientes, las inversiones de capital; las cuales, según una planificación preliminar de YPFB Corporación para el 2020, ascienden a 9.267 millones de dólares, bajo el siguiente detalle:



PARTIDA PROGRAMADA	MONTO (En millones de \$us)	DESGLOSE
Gasto corriente	8.363	Gastos administrativos operativos y logísticos de YPFB, pago de la retribución al titular y pagos de regalías, participaciones, IDH, entre otros.
Inversiones YPFB Casa Matriz	398	40% exploración / 40% distribución / 12% industrialización / 6% otras inversiones / 1% comercialización.
Inversiones subsidiarias de YPFB	506	53% transporte / 22% exploración / 19% desarrollo / 3% Refinación / 1% otras inversiones / 1% almacenaje.
TOTAL	9.267	

Fuente: Elaboración propia con base en Documento de Rendición Pública de Cuentas final 2019 – inicial 2020.

Empresas petroleras con contratos de operación y servicios petroleros:

El impacto en el precio de venta del gas exportado influye directamente en el monto consignado como la Retribución al Titular, el cual está conformado por la devolución de los costos incurridos por la empresa (Capex y Opex) y la utilidad (si hubiera) dentro de un determinado periodo. Este monto es calculado una vez que han sido deducidos los costos de transporte y pagadas las regalías, participaciones e IDH.

Dado que en el país la aplicación de los porcentajes de regalías e IDH son planas para todos los contratos y no consideran el ciclo de vida del proyecto, podrán existir algunos contratos en los que sus costos de producción sean mayores al precio de petróleo de referencia actual y dicha retribución resulte negativa, y en muchos otros se dará una inminente disminución en los ingresos percibidos por retribución; en ambos casos se experimentará un descenso en las utilidades de gestión.

Estos menores ingresos, al igual que en YPFB, pueden aminorarse ajustando los costos operativos para procurar cierta rentabilidad en sus proyectos; además, la naturaleza a largo plazo de las inversiones del sector hace que sean más resilientes a las crisis económicas a corto plazo.

En este sentido, las inversiones de las empresas operadoras para el 2020 definidas en los Planes de Trabajo de Exploración y Explotación ascienden a 673 millones de dólares, que corresponde a 25% del total de las inversiones presupuestada para el sector (upstream y downstream) y el 39% y 55% de las actividades de exploración y desarrollo, respectivamente.

ACTIVIDAD/ EMPRESA	YPFB CASA MATRIZ	SUBSIDIARIAS Y FILIALES	EMPRESAS OPERADORAS	TOTAL	% EMPRESAS OPERADORAS
Exploración	161	115	176	452	39%
Desarrollo		100	121	221	55%
TOTAL	161	215	297	673	44%

Estos planes fueron presentados y aprobados por YPFB en diciembre de 2019 y cualquier modificación durante el 2020 debe ser presentada a esta misma instancia hasta junio, junto con las razones por las que se solicita el cambio, y deben ser aprobadas por YPFB. Por tanto, las empresas operadoras con problemas de cumplimiento de lo planificado deberán buscar, junto a YPFB, el Ministerio y la ANH, las mejores soluciones para sacar adelante al sector petrolero que, como se observó anteriormente, se encuentra seriamente deteriorado. Adicionalmente, estos cambios en los planes tienen un efecto cadena hacia los contratistas y subcontratistas que trabajan con la empresa petrolera, la cual tendrá que negociar en el marco de los contratos que tenga suscritos con dichas empresas.

A partir de 2021, según vaya avanzando esta coyuntura, y si ésta muestra proyecciones negativas acerca de una recuperación del precio de exportación y escenarios no alentadores sobre volúmenes de venta de gas al mercado externo, junto al descuido en la ejecución de reformas estructurales pendientes en el país para incentivar la inversión en el sector, las empresas operadoras podrían presentar planes exploratorios y de desarrollo mesurados, desacelerando aún más dichas actividades que constituyen los principales eslabones de la cadena hidrocarburífera y que permiten que el sector avance con la consecuente generación de ingresos para el país, necesarios hasta que se pueda desarrollar algún sector que los sustituya.

Tesoro General de la Nación:

Las empresas petroleras nacionales y extranjeras constituyen una fuente importante dentro de los ingresos fiscales, especialmente del Impuesto a las Utilidades de las Empresas. Así, para el 2018, se estima que el impuesto pagado por dichas empresas ascendió a 98 millones de dólares. Por tanto, como se mencionó anteriormente una posible baja en las utilidades de las empresas petroleras, puede traer consigo un descenso en los pagos que realizarán dichas empresas en julio de 2021, al momento del pago del impuesto mencionado.

Por otra parte, dado que el TGN también constituye un beneficiario de la renta petrolera, la disminución de ésta afectará su presupuesto de manera negativa; sin embargo, este efecto se verá atenuado por los ahorros en la disminución de los gastos de importación de diésel y gasolina que fueron detallados en los acápite precedentes.



RETOS A FUTURO Y URGENCIA DE REFORMAS

La volatilidad del precio internacional del petróleo es una de las características del mercado de materias primas, por lo que el país debe rescatar buenas prácticas internacionales implementadas mucho tiempo atrás por naciones que exportan ya sea petróleo o minerales. Entre éstas destaca la creación de fondos de diversificación económica, fondos de ahorro y fondos de sostenibilidad que permitan utilizar estratégicamente los ingresos de la renta petrolera y tener un respaldo para coyunturas como la actual.

La situación del sector hidrocarburos demanda una serie de reformas urgentes que trasciendan a la volatilidad de precios y se enfoquen en los problemas estructurales del sector, entre las que destacan:

La que se encuentra vigente data del año 2005, no refleja lo que dice la Constitución Política del Estado y menos aún el contexto sectorial, regional y mundial actual. Por ello, se requiere una nueva normativa sectorial que establezca una nueva política hidrocarburífera a largo plazo, y defina claramente las reglas sobre las cuales se desarrollarán las actividades hidrocarburíferas en el país, estableciendo claramente los roles institucionales y los preceptos de eficiencia y transparencia sobre los cuales debe ser conducida su gestión.

NUEVA LEY DE HIDROCARBUROS

Deben ser definidos en la nueva normativa sectorial, estableciendo claramente las funciones del Ministerio de Hidrocarburos como encargado de la política y normativa hidrocarburífera; las de YPFB como empresa operadora (no fiscalizadora) del sector hidrocarburos; la ANH como instancia de fiscalización y control (incluyendo a YPFB) en el marco de los establecido en el artículo 365 de la Constitución; y las de la EBIH como empresa pública encargada de la industrialización, conforme al artículo 363 de la Constitución.

ROLES CLAROS PARA INSTITUCIO- NES DEL SECTOR

La empresa debe ser convertida en una operadora, independiente, inembargable; con autonomía de gestión administrativa, técnica y económica, y con personal institucionalizado; enfocada en las actividades hidrocarburíferas y transfiriendo todo su aparato de fiscalización a la ANH para que sea ésta quien asuma a cabalidad su competencia establecida por la propia Constitución.

RESTRUCTURACIÓN DE YPFB

Que privilegie criterios de sostenibilidad antes que el rentismo. Esto debe considerar el respeto a la regalía hidrocarburífera departamental de 11% establecida en la Constitución e incluir cambios en lo referido a la regalía nacional compensatoria, participación del TGN e IDH, incorporando criterios de progresividad, con base en las características del campo, etapa del proyecto (nuevo, maduro o en declinación), precio y rentabilidad, con el objetivo de competir con los regímenes fiscales regionales que faciliten la atracción de inversión nacional y extranjera.

NUEVO RÉGIMEN FISCAL

Resulta uno de los principales incentivos para la inversión en un sector que se caracteriza por ser de largo plazo. Es necesario realizar negociaciones que permitan ampliar la capacidad de transporte hacia Brasil, para proveer de gas a empresas privadas que son potenciales compradores; evaluar la suscripción de contratos interrumpibles con Argentina y avanzar en la concreción de nuevos mercados en la región. Se debe considerar que el país ahora compite con el GNL a nivel mundial y ello debe obligar a pensar en estrategias que devuelvan las ventajas con que se contaba tiempo atrás.

GESTIÓN DE NUE- VOS MERCADOS

Si bien resulta importante implementar los incentivos establecidos para el sector, el financiamiento de los mismos no puede provenir del IDH y debe ser modificado, considerando que la rentabilidad ofrecida por el anterior gobierno a las regiones no fue cumplida y, sobre todo, porque el objetivo de este impuesto no es el financiamiento del sector, sino el desarrollo productivo, la salud y la educación.

REVISIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY N° 767

Deben ser incluidas en la nueva ley de hidrocarburos, estableciendo la obligatoriedad de publicación de información en las páginas web de las instituciones del sector, incorporando políticas de datos abiertos para todas las variables relevantes, incluyendo la publicación de los contratos y adendas suscritas, así como la información ambiental y social por proyecto hidrocarburífero. La nueva norma sectorial debe fijar la periodicidad de publicación de esta información, así como las sanciones para las autoridades y funcionarios que incumplan la misma.

TRANSPARENCIA Y ACCESO A INFORMACIÓN

LA CRISIS MINERA PONE EN RIESGO DE DESEMPLEO A 50.000 TRABAJADORES, PERO HAY OPCIONES PARA REVERTIR LAS CIFRAS ROJAS

- La minería nacional atraviesa por una crisis muy grave desde hace unos años y los acontecimientos provocados por el coronavirus la han profundizado.
- Miles de cooperativistas tradicionales pueden quedar en las calles provocando un conflicto social de magnitud impensada.
- El oro ha seguido subiendo, pero ese subsector es el que menos aporta al Estado. De casi 2.000 millones de dólares que valió la explotación del año 2019, sólo 50 millones pasaron a la renta nacional.
- Para encarar la crisis de los cooperativistas tradicionales se plantea poner en marcha una planta privada que utilice tecnología moderna para tratar minerales complejos, subvencionar la compra ahora y luego vender con valor agregado.
- Cuatro licitaciones internacionales para montar plantas metalúrgicas en el país para procesar el 20% de la producción han fracasado; no obstante, se debe procurar darle valor agregado a los minerales.
- Se plantea que no se atraigan socios para la operación minera; pero sí para la exploración y la industrialización.
- Es posible generar mayores ingresos para el Estado y precautelar fuentes de empleo.



PODEMOS SALIR DE LA CRISIS EN MINERÍA

El coronavirus pone en evidencia la fragilidad de la estructura del sector minero nacional que no pudo salir del primer eslabón de la cadena de valor del sector en el periodo de precios altos de los metales. Miles de trabajadores mineros pueden quedar sin empleo en los próximos días porque su actividad depende, radicalmente, de las cotizaciones internacionales de las materias primas.

Durante este año, la economía mundial ha sufrido un impacto impensado y extremadamente duro. La demanda de metales ha

bajado significativamente en el comercio mundial y esto ha repercutido en los precios de aquellos.

Los mecanismos de venta de la producción minera son altamente desfavorables para los productores pequeños a los que los convierte en fuertemente vulnerables a la volatilidad de los precios internacionales.

La crisis actual puede servir para proyectar positivamente hacia el futuro. La creatividad que suele despertar en este tipo de periodos ayudará a encontrar salidas.

CONTEXTO

El análisis y las propuestas que se plantean en este documento están inscritas en un contexto mundial y nacional altamente desfavorable para el futuro minero. Se analiza la tendencia de los precios internacionales de los metales, la cantidad de gente que se vería perjudicada por la crisis, se hace una descripción de los factores que agravan esta crisis y el estilo de minería que se ha impuesto a nuestro país desde hace muchos años y que no se ha podido superar.



TENDENCIA DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DE LOS METALES

Las exportaciones de Bolivia en el sector minero se basan, principalmente, en oro, plata, zinc, estaño, plomo, cobre, wólfram, antimonio y bismuto.

Los precios de todas las materias primas de origen mineral son volátiles en el corto plazo, aunque la tendencia general sea de crecimiento en el largo plazo; sin embargo, factores ajenos a la oferta y la demanda influyen notoriamente en el comportamiento de los mercados. Esto se ha experimentado en los últimos años, en los que las crisis políticas de algunos países han hecho subir o bajar los precios de manera sorpresiva.

En marzo se ha visto desplomarse los precios de casi todos los metales. El oro es el único que ha resistido el embate, en gran parte, por ser considerado el refugio de los ahorros y por las fluctuaciones del dólar. Aunque en Bolivia el oro es el metal más importante en valor de exportación, es uno de los pequeños en aporte a la renta minera; de casi 2.000 millones de dólares que valió la explotación del año 2019, sólo 50 millones pasaron a la renta nacional; por lo contrario, 1.300 millones de dólares que valió el zinc explotado, a la renta nacional ingresaron más de 100 millones, porque el 87% de esta explotación corresponde a empresas que pagan impuestos.

CANTIDAD DE MINEROS QUE SERÍAN AFECTADOS POR LA CRISIS

En la minería nacional hay unas 200 mil personas trabajando. No es posible precisar esta cifra porque hay varios trabajadores informales, sobre todo asociados a las cooperativas que no figuran en las estadísticas; pero que prestan su fuerza de trabajo para incrementar la producción del sector.

En las cooperativas, hay 130 mil socios oficiales y en las empresas, aproximadamente, 15 mil personas figuran en sus planillas. Estos últimos sufrirán por la crisis; pero en menor magnitud que los que trabajan en las cooperativas. No podrán hacer sobretiempos ni contratos y su producción no alcanzará los niveles mínimos como para recibir bonos; pero su salario básico no desaparecerá.

En cambio, los cooperativistas, en su mayor parte, viven de la producción y venta del día. A los auríferos no les toca la caída de precios, todo lo contrario; el oro ha subido su cotización casi continuamente durante toda la crisis. Los tradicionales han visto caer los precios de sus productos desde mediados del año pasado y hoy están en cifras rojas. Son unos 50 mil trabajadores que ahora, durante la cuarentena y luego, cuando se supere esta situación, estarán en situación dramática si no se hace algo para sacarles del pozo. Junto a sus familias suman unas 200 mil personas que están en grave riesgo.

¿POR QUÉ ESTA CAÍDA ES TAN GRAVE?

La minería nacional, desde hace unos años, no atraviesa su mejor momento: las cooperativas mineras están demandando más y más áreas preparadas o que les autoricen a asociarse con empresas privadas, pues su crecimiento vertiginoso ha sido incontenible; sólo un emprendimiento privado de magnitud se anuncia para los próximos años, la minera San Cristóbal anunció que tiene vida hasta el 2028, Orvana cerró sus operaciones y las empresas estatales están en crisis: Huanuni se hunde cada mes más, desde dentro se boicotea el funcionamiento del nuevo ingenio, los ladrones de mineral han vuelto al ataque y con vigor, Vinto es insostenible sin la materia prima que viene, sobre todo, de Huanuni; Colquiri se embarcó en un proyecto de ampliar la capacidad de su ingenio en medio de anuncios de adjudicación extraña; Karachipampa no termina de arrancar por fallas estructurales de las empresas que la diseñaron y construyeron.

En este contexto, lo que hacía viable la minería eran los precios altos de los metales en el mercado internacional. Por esto, una disminución significativa de esta variable puede llevar a la debacle.

La minería aurífera es un dolor de cabeza para el Estado. El año 2019 se explotaron 42 toneladas de este metal. La tendencia es a subir. El valor de este oro es de 2.000 millones de dólares. El aporte a la renta nacional es mínimo y la contaminación ambiental, máxima. La irregularidad con que se explota esta cantidad de mineral es impresionante.

¿Por qué esta incongruencia con el oro? Los años 2006, 2007, 2008 y siguientes, el Gobierno detectó varias operaciones mineras clandestinas en la zona fronteriza, tanto al oeste como al norte y al oeste del país. Todas eran actividades que explotaban oro. Ese oro salía de contrabando a los países vecinos. ¿Cuánto se llevaron de Bolivia? Es imposible saberlo; pero por la cantidad de

personas que trabajaban en esas áreas, el número de maquinarias pesadas y su capacidad hacen estimar que fueron varias toneladas al año.

Para evitar esta fuga, el Gobierno anterior tomó 3 determinaciones que nos las ejecutó al mismo tiempo. Disminuyó la alícuota de la regalía aurífera a 2,5% con las condiciones de que las operaciones fueran de pequeña escala y que la explotación se realice artesanalmente. Este pago que debían hacer los operadores era menor al que deberían efectuar en los países vecinos, por lo que, se pensó que se nacionalizaría la explotación aurífera.

Adicionalmente, se creó una instancia de control de la comercialización de minerales y metales (SENARECOM) para evitar el robo de los minerales. Finalmente, se llevaron a cabo varias operaciones militares en las fronteras, se decomisó maquinaria, se expulsó a ciudadanos extranjeros irregulares y se organizó a los trabajadores bolivianos en cooperativas.

A partir de estas medidas, el registro de oro explotado en el país comenzó a subir de manera significativa; de 7 toneladas el año 2007 se llegó a 42 el año 2019. De las tres acciones del Gobierno, la que provocó este incremento en producción y registro fue la regalía tan baja. Normalmente, la regalía que debía pagar el oro es de 7%. Esta alícuota es alta comparada con lo que se paga en países vecinos, por lo que, aparentemente, provocaría el contrabando de oro hacia países vecinos. Pero, dada la profunda informalidad en la que se mueve la economía boliviana –fomentada por el Gobierno anterior– más de 97% de la producción nacional fue declarada como proveniente de yacimientos marginales y extraída con medios artesanales en pequeña escala. Es decir, prácticamente, todos los operadores pagan 2,5% de regalía por el oro.



El Gobierno realizó varios intentos para frenar esta anormalidad, porque es evidente que no se puede extraer tanto oro con medios artesanales en operaciones de pequeña escala. Una medida asumida el año 2017 fue la resolución 165 del Ministerio de Minería y Metalurgia que determinó que trabajando en esas condiciones una cooperativa, como máximo, puede vender 20 kg de oro al mes. Es decir, si sobrepasa este límite, debería pagar una regalía de 7%. Las cooperativas auríferas resistieron esa medida y el entonces ministro del ramo, cooperativista, amplió este tope a 40 kg por mes.

En el país trabajan más de 1.500 cooperativas auríferas, ellas explotan alrededor de 98% del oro que Bolivia exporta. Adicionalmente a este tema regalitario hay otro, extremadamente complejo: la asociación entre cooperativas y empresas para llevar a cabo la operación minera y vendiendo el producto a nombre de la cooperativa, con todos los beneficios que esto implica (sobre todo libres del pago del impuesto a las utilidades, actualmente, 37,5% de esos excedentes). La Ley de Minería y Metalurgia N° 535 prohíbe esta asociación de manera explícita en su artículo 151.

Los cooperativistas han resistido esta determinación desde que se trabajaba en la comisión de elaboración de la ley; tanto que en el proyecto presentado a la Asamblea Legislativa la asociación estaba autorizada; pero la observación de algunas personas del sector y la decisión gubernamental dieron vuelta a esa medida. Las protestas de los cooperativistas provocaron varios muertos; pero fueron derrotados en la Asamblea Legislativa. Dos años después, aprovechando una coyuntura, volvieron a insistir para que se reponga la autorización; nuevamente, muchos muertos, entre ellos el Viceministro de Gobierno. Finalmente, el propósito de los cooperativistas, en ese punto específico, no prosperó.

Sin embargo, denuncias de medios de comunicación muestran que, en la realidad, las asociaciones existen. El anterior Gobierno intentó algunas acciones; pero es claro que la capacidad del Estado para hacer cumplir sus propias determinaciones es muy limitada.



ESTILO DE LA MINERÍA NACIONAL

La minería nacional, desde hace 200 años, con excepción de la Comibol y algunas iniciativas privadas, se mantiene en el primer eslabón de la cadena de valor del sector; es decir, se limita a sacar el mineral de la tierra, limpiarlo un poco y venderlo. Más de 97% (en peso) de los minerales bolivianos son vendidos sin ningún valor añadido.

Al margen del oro, que ya se extrae en estado metálico, sólo el estaño se lo funde, casi íntegramente en el país y se lo exporta como lingotes e incluso como soldadura. Parte del cobre exportado también es transformado en cátodos de cobre de alta pureza. Un poco de la plata que procesa Manquiri también se exporta como metal; el resto provoca grandes pérdidas al país.

El mineral de zinc, la mayor exportación del sector, sale completamente como mineral; contiene, además del zinc, plata, estaño, indio, cadmio, hierro, azufre y otros elementos en pequeña cantidad. Los comercializadores sólo pagan por el zinc y la plata y éstos ni siquiera íntegramente; multan por el estaño, por el hierro y otros acompañantes y, lo que es peor, se paga el costo de la fundición al que compra el mineral en el exterior. En los hechos, así se exporta empleo, riqueza y bienestar.

Lamentablemente, a estas alturas del modelo del comercio internacional, procesar ese mineral en el país no es una tarea simple. Los que compran el mineral boliviano han desarrollado grandes emprendimientos alrededor de esa materia prima, generando un inmenso efecto multiplicador. No van a renunciar sin luchar a estos beneficios. Cuatro licitaciones internacionales para montar plantas metalúrgicas en el país para procesar sólo el 20% de la producción han fracasado por distintos motivos. Ésta es una muestra de la dificultad que encontrará el país cuando decida dar el salto al siguiente eslabón de la cadena del sector.

A mediados del siglo 20, cuando se luchó por instalar la fundición de estaño, hubo muertos para impedir ese paso en el desarrollo nacional. La Constitución Política del Estado y la Ley de Minería y Metalurgia obligan a los productores a entregar su mineral a las fundiciones instaladas en el país hasta copar su capacidad. Esta es una disposición coherente con la política descrita en la Constitución e ir en contra es hacer retroceder al país.

A fines de marzo de 2020, el Ministro de Minería emitió una resolución autorizando a los cooperativistas a exportar su mineral sin pasar por la fundición de Vinto. Afortunadamente, se levantaron varias voces en contra de esta determinación y el ministro se vio obligado a retroceder. Similar situación se vivió a mediados del año 2019 cuando el ministerio del ramo entregó, bajo contrato, un yacimiento muy rico en zinc, plomo y plata, que la Comibol había preparado durante varios años para explotarlo por su cuenta, a una empresa privada.

Se ha demostrado que una empresa como Comibol, antes de entrar en la crisis en que está sumida ahora, aporta al Estado más que la más gran empresa privada que opera en el país porque, a diferencia de ésta, no aporta sólo con regalías e impuestos, pues todo el resultado de la operación es para el Estado.

Sin embargo, pese a todas las demostraciones y cifras que se pueden analizar, el Gobierno anterior mantuvo un objetivo pragmático para la minería: generar divisas y no generar excedentes. Sólo el proyecto del litio se salva de esta crítica. Por esto, casi toda la producción se exporta como mineral.

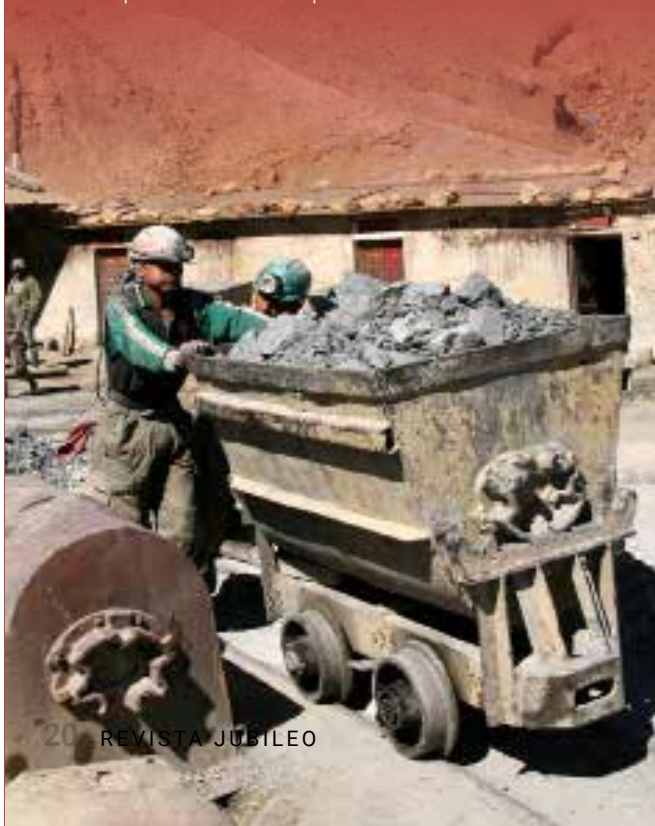
PROPUESTAS PARA MITIGAR LA CRISIS

La minería debe aprovechar esta coyuntura para resolver varios de sus problemas. Quizás el más apremiante es el posible desempleo de 50 mil personas; pero el enfoque de generar divisas en lugar de generar excedentes debe empezar a superarse; por otra parte, es imperioso mejorar el aporte del sector aurífero al Estado. Otro gran problema es la sostenibilidad de la minería nacional.

Para este último problema, los cooperativistas ofrecieron pagar un impuesto único de 1% al Estado. Innegablemente, éste es un intento de avanzar hacia una solución; pero, resulta insuficiente. Lo que no precisaría ninguna modificación de leyes ni normas es que todos los operadores paguen la regalía que corresponde. Pero, sabiendo las debilidades del Estado en el control que debe ejercer sobre los operadores, lo aconsejable sería anular esa escala interna de la alícuota de la regalía aurífera y que todos paguen el 7%. Si con esta medida hay cooperativas que entran en crisis, a ellas el Estado debería apoyarles para que no se pierdan fuentes de trabajo y para que los trabajadores tengan un ingreso digno.

Hace poco tiempo, en EEUU se desarrolló una tecnología para tratar minerales de zinc como los bolivianos. Se ha hecho pruebas con muestras bolivianas y los resultados son satisfactorios. Primero porque se recuperan todos los elementos acompañantes del zinc, luego porque los reactivos que se utilizan pasan a ser parte de compuestos formados con los metales y se convierten en fertilizantes o productos terminados que se los puede comerciar ya no como materia prima. Con esto se ayudaría a Bulu Bulu porque uno de sus insumos más importantes es el amoníaco; además, los fertilizantes que se obtienen como subproductos son los adecuados para el trópico y se los puede comerciar a precios más bajos que los importados. Adicionalmente, no tiene un impacto ambiental porque no se funden los minerales y, al disolverlos, los reactivos usados salen como parte de compuestos comerciales. También genera oxígeno líquido que puede ser muy útil para los hospitales bolivianos en esta época de crisis sanitaria y a futuro.

Lo importante de esta tecnología, de aplicarse en el país, es que ayudaría a saltar al eslabón industrial y superar el extractivismo, generando un efecto multiplicador mucho más interesante que la minería pura. Sin embargo, para montar una planta con esa tecnología se requiere, por lo menos un año. Durante este tiempo, de haber un apoyo del Estado, la misma empresa podría comprar el mineral de esos productores en condiciones favorables para ellos, gracias al margen que se obtiene al vender productos de consumo en lugar de materias primas.



Por otra parte, se deben captar inversiones en exploración. Los incentivos legales han tenido algunos resultados, pues llegaron dos empresas importantes a concretar acuerdos con Comibol; pero la burocracia y el estilo de gestión del anterior Gobierno crearon muchos obstáculos para materializar esas llegadas y explorar en áreas del Estado. Se deben agilizar los trámites, no bajar las exigencias como se hizo en otros países; tampoco es momento para atraer inversiones para la explotación minera, ahí debería entrar el Estado; donde se necesita inversión es en exploración y en industrialización. Los eslabones intermedios se pueden manejar internamente.



IMPACTO SOCIAL

El impacto social de esta propuesta es importante, 50 mil trabajadores y sus familias quedarían protegidas y sin riesgo de perder sus empleos; 200 mil personas precauteladas evitaría grandes dificultades sociales e incluso políticas.

La gran ventaja de pasar del nivel de la materia prima es que las cotizaciones internacionales van perdiendo importancia y los mercados para los productos son mucho más abundantes, con opciones de encontrar buenas condiciones de comercio.

Pero los beneficios de esta tecnología van más allá del sector minero, al comprar 25% de la producción de amoníaco de Bulu Bulu ayuda a poner en pie a una planta que costó mucho al país y que parece destinada a ser un elefante blanco.

Además, el proporcionar grandes volúmenes de fertilizantes adecuados al suelo tropical se evitaría la expansión de la frontera agrícola, pues se aumenta significativamente la productividad del terreno actual. De esta manera, se frenaría o, al menos, disminuirían los incendios como el de la Chiquitania el año pasado.

El oxígeno que se consume en el país es, mayormente, importado y, por tanto, caro. Esta tecnología aprovisio-

naría a los hospitales con oxígeno barato en momentos en que la demanda de este elemento ha crecido y continuará creciendo en los próximos meses.

Y al recuperar elementos valiosos como el indio, puede propulsar el desarrollo de otras industrias locales. Finalmente, por el hecho de no importar ningún insumo, el efecto multiplicador de esta tecnología se queda dentro del país.

Por otra parte, si se corrige el aspecto regalitario del oro, los ingresos nacionales y, particularmente del departamento de La Paz, crecerían significativamente, multiplicándose casi por tres. Pero esto tiene sus riesgos que el Estado debería saber manejar. El contrabando de oro a países vecinos puede crecer o puede que las empresas que están operando, asociadas a cooperativas, al ver menguados sus ingresos, decidan abandonar el país. Si se diera esta última situación, el país saldría ganando.

Por último, la llegada de capitales de riesgo es fundamental para asegurar la sostenibilidad de la minería nacional y de cualquier proyecto asociado al sector. De concretarse el arribo de empresas importantes, se podría pensar en proyectos de envergadura para añadir valor a la producción.

EL COVID-19 EVIDENCIA LA DESIGUALDAD Y AUMENTARÁ LA POBREZA

- El mayor impacto será en el empleo informal, que ocupa a 78% de la población no agraria
- Afectará en la salud, educación y empleo, y cambiará las formas de vida y trabajo
- Se deberá considerar una reforma fiscal y medidas de incentivo para el empleo formal

La crisis del coronavirus tendrá desenlaces negativos en la salud, educación, así como en el empleo y la pobreza. Después de que cesen las medidas para evitar el contagio del coronavirus, el país se enfrentará a una realidad que se iba a producir en el mediano plazo.

La pandemia obligará que en adelante se cambie la forma de trabajar, estudiar, comprar, vender e inclusive de invertir.

El Covid-19 está generando un costo económico, no tanto por el virus en sí, sino por los esfuerzos para evitar que se propague. La cuarentena determinada por el Gobierno tiene efectos muy desiguales, impacta principalmente en la economía informal y en los sectores que ya habían sido afectados desde octubre del año pasado.

Datos del Banco Mundial señalan que en Bolivia, para el año 2018, el porcentaje del empleo informal no agrícola alcanzaba a 78%, este grupo poblacional es uno de los más afectados por las consecuencias económicas del virus. El 80% de las

mujeres trabaja en el sector informal y son ellas las que están principalmente en riesgo.

Estas evidencias muestran que en los últimos años no se aplicaron políticas en favor de las familias que viven del empleo informal y sin salario fijo, habiendo quedado el trabajo informal en condiciones de precariedad.

A pesar de esas condiciones, este sector también aporta a la economía, situación que implica un freno para la productividad del país; sin embargo, gran parte de estos trabajadores están desprotegidos, al margen del sistema de pensiones y, ante cualquier eventualidad médica de ellos y sus familias, paralizan su labor y dejan de percibir ingresos.

El Covid-19 muestra esta realidad de desprotección de este sector y para revertir esta situación el Estado necesita generar condiciones para que las empresas crezcan y así puedan ofrecer más empleos de calidad. Se hace necesario incluir a más trabajadores dentro los circuitos del empleo formal, mejorar la calidad de los sistemas de pensiones, salud y

su infraestructura. Una de las medidas inmediatas es la reforma fiscal para que no crezca la informalidad laboral, cambiar los incentivos para la contratación y hacer más atractiva la contratación en trabajos formales.

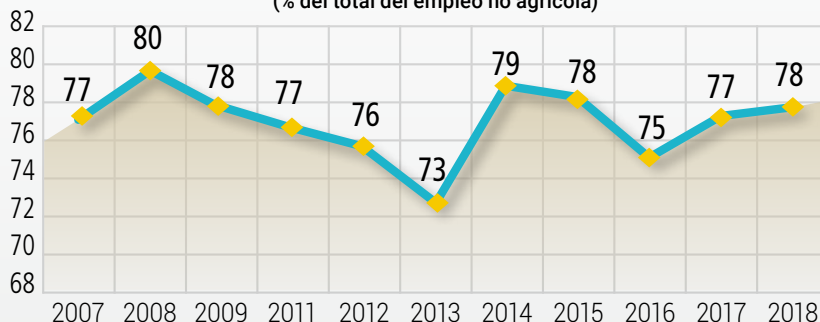
El Covid-19 generará impactos económicos distintos según el nivel socioeconómico. Las medidas adoptadas para combatir la pandemia y el tiempo necesario para controlar la expansión del virus influirán en la atención de las demandas sociales.

En ese sentido, dependerá de las medidas asumidas y del comportamiento de las personas para que el impacto sea menor en un shock de corto plazo, especialmente en la economía doméstica.

Durante el periodo de la bonanza (2005-2014), con ingresos económicos históricos para Bolivia, no se asumió la responsabilidad de salir del rentismo y generar empleos dignos y de calidad; por el contrario, se fomentó el trabajo por cuenta propia, con la consecuente precarización del empleo y con una sociedad desigual.

La categoría de cuenta propia representa el 45% del total del empleo en el país; se trata, en su mayoría, de trabajo informal y precario. Este empleo esta principalmente en los sectores terciarios de la economía, como transporte, comercio, servicios personales y otros. Estos sectores de menor productividad son unidades productivas y oficios de subsistencia que desarrollan los sectores más empobrecidos, generados como alternativa a la insuficiente oferta de empleo asalariado.

Bolivia: Empleo informal
(% del total del empleo no agrícola)



Fuente: Banco Mundial

Los ingresos vinculados a este tipo de ocupaciones –como vendedores ambulantes, servicios personales, reparaciones y servicio doméstico– se agravan cuando se genera una falta de trabajo que, en algunos casos, son producto del goteo de la economía formal y dependen de su funcionamiento. Por otra parte, son personas que viven al día respecto de sus ingresos y algunos, inclusive, solo trabajan en feriados o fines de semana.

Para 2018, las personas en situación de pobreza en Bolivia alcanzaban a 3,9 millones; es decir, el 34,6% del total de la población; mientras las personas en situación de pobreza extrema alcanzaban a 1,7 millones, lo que representa 15,2% de la población. Estos últimos viven en hogares en situación de vulnerabilidad.

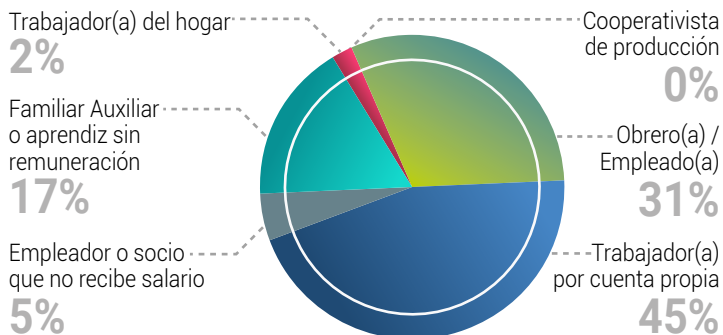
Antes de esta emergencia, 51,2% de la población recibía algún bono social. Este problema de salud refleja que si bien es importante y vital implementar políticas universales, redistributivas y solidarias, esta ayuda debería ser principalmente aplicada en momentos excepcionales y de alta crisis, como la que se afronta ahora. Queda por evidenciar que las transferencias monetarias no cambiaron la realidad de la pobreza.

Entonces, de continuar con estas políticas asistencialistas, es necesario garantizar los recursos y desarrollar información que permita focalizar a los grupos más vulnerables. El impacto del Covid-19 también muestra que hay población pobre que está fuera de los programas sociales.

No obstante, es necesario precautelar que las familias tengan un salario y trabajo estables. La pandemia ha vuelto a corroborar que las personas salen a las calles por necesidad para llevar alimentos a su hogar. No generar ingresos representa para esas familias pasar hambre, lo que ya ocurría en varias metrópolis del país antes del coronavirus.

DURANTE EL PERIODO DE CUARENTENA Y POR LAS REPERCUSIONES ECONÓMICAS QUE ESTA EMERGENCIA TENDRÁ, CONSIDERANDO QUE EL INGRESO DE LAS PERSONAS DETERMINA EL NIVEL DE POBREZA, LOS POBRES SERÁN MÁS POBRES.

Bolivia: Distribución porcentual de la población de 14 años o más de edad en la ocupación principal según categoría en el empleo, septiembre 2019 (p)



Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

POSTCORONAVIRUS

El Covid-19 trajo el futuro y Bolivia no estaba preparada. A consecuencia de esta crisis habrá un cambio radical en los sistemas productivos. A corto plazo, el rol de la seguridad social será clave y, por tanto, se hace necesario proteger el empleo formal.

Asimismo, la mayor parte de la población es joven y el país atraviesa por una primavera demográfica (población mayoritariamente joven) y estos demandan mejores condiciones de trabajo y protección social.

En la estructura de consumo y gasto de los hogares se deberá dar mayor prioridad a la salud, educación, seguridad y alimentos. Es previsible el cambio en el gasto en el estilo de vida, lo que hará que actividades privadas como bares, comercios, servicios personales, transporte y otros se vean afectadas. Es indispensable, entonces, invertir y mantener el acceso universal a servicios básicos: energía eléctrica, agua, teléfono e internet. Y mejorar y apoyar el consumo de alimentos y medicamentos en estratos de la población que son vulnerables a caer en la pobreza.

El país deberá adaptarse rápidamente a nuevas reglas respecto a la asistencia a escuelas y lugares de trabajo. Esta nueva realidad podría implicar la educación virtual, por videoconferencias, con alianzas entre lo estatal y lo privado para aportar herramientas y contenidos. La educación ya no debería volver a ser la misma.

El aparato público deberá reducir la carga burocrática y realizar ajustes de personal, priorizando los servicios imprescindibles; incluso deberá facilitar el funcionamiento de oficinas virtuales.

La pandemia del coronavirus ha puesto duramente en evidencia las desigualdades, tanto al contraer el virus, como al mantener en vida a la población. Se deben corregir los errores pasados y enfrentar las consecuencias económicas. Deberá ser una lección aprendida.

LA PANDEMIA PASARÁ, PERO DESPUÉS DEBE EMERGER OTRO ESTILO DE VIDA QUE PRIORICE LA DIGNIDAD HUMANA

- 400.000 indígenas de 32 naciones de pueblos originarios viven en la región amazónica boliviana.
- En cinco jurisdicciones amazónicas del país, el virus afectó a más de 300 personas y provocó cerca de 20 fallecidos.
- Es poco probable que un enfermo de esta región acceda a un centro de salud y menos aún a cuidados intensivos. Tampoco tiene garantizado el acceso a bonos ni asistencia humanitaria.
- Las actividades extractivas no se detienen, pese a la cuarentena, continúa la explotación de oro y madera.
- Después de la emergencia, otro modelo de desarrollo debe precautelar a la persona y a la naturaleza.

"Lávese las manos con frecuencia con un desinfectante de manos a base de alcohol o con agua y jabón, al toser o estornudar, cúbrase la boca y la nariz con el codo flexionado o con un pañuelo (...). Mantenga al menos 1 metro de distancia entre usted y las demás personas; si tiene fiebre, tos y dificultad para respirar, solicite atención médica a tiempo", esos son algunos mensajes de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para afrontar el nuevo Covid-19, tras estallar el brote en China, pero esas campañas y otras medidas no responden a la realidad de los pueblos indígenas.

La pandemia provocada por el coronavirus ha desencadenado en una crisis que se extiende a muchos países y ataca al ser humano sin ninguna discriminación. El nuevo coronavirus, surgido en Wuhan, China, en diciembre de 2019, ya ha infectado a cerca de 2 millones de personas a nivel global y hasta el jueves 16 abril ha cobrado más de 130.000 vidas, según el sitio web de la OMS.

Los dos primeros casos de la pandemia en Bolivia fueron reportados el 10 de marzo de 2020, por el entonces ministro de salud, Aníbal Cruz. Se trataba de dos mujeres de los departamentos de Oruro y Santa Cruz que habían realizado viajes de retorno desde Italia. Posteriormente, el 12 de marzo se iniciaron las primeras medidas del Gobierno de la presidente Jeanine Añez, declarándose estado de emergencia sanitaria por Covid-19, que antecedió a una cuarentena dispuesta hasta el 30 de abril de 2020.

Los datos cotidianos presentados por la Red Eclesial Panamazónica (REPAM) muestran, a pesar de las medidas de contención, que la enfermedad va en ascenso en el mundo y en el territorio de los nueve países que comparten la Amazonia.

BOLIVIA	CONFIRMADOS	FALLECIDOS
Dio. San Ignacio de Velasco	3	1
Vic. Pando	12	1
Arq. Santa Cruz de la Sierra	255	12
Arq. Cochabamba	60	5
Vic. Ñuflo de Chavéz	2	
TOTAL	332	19

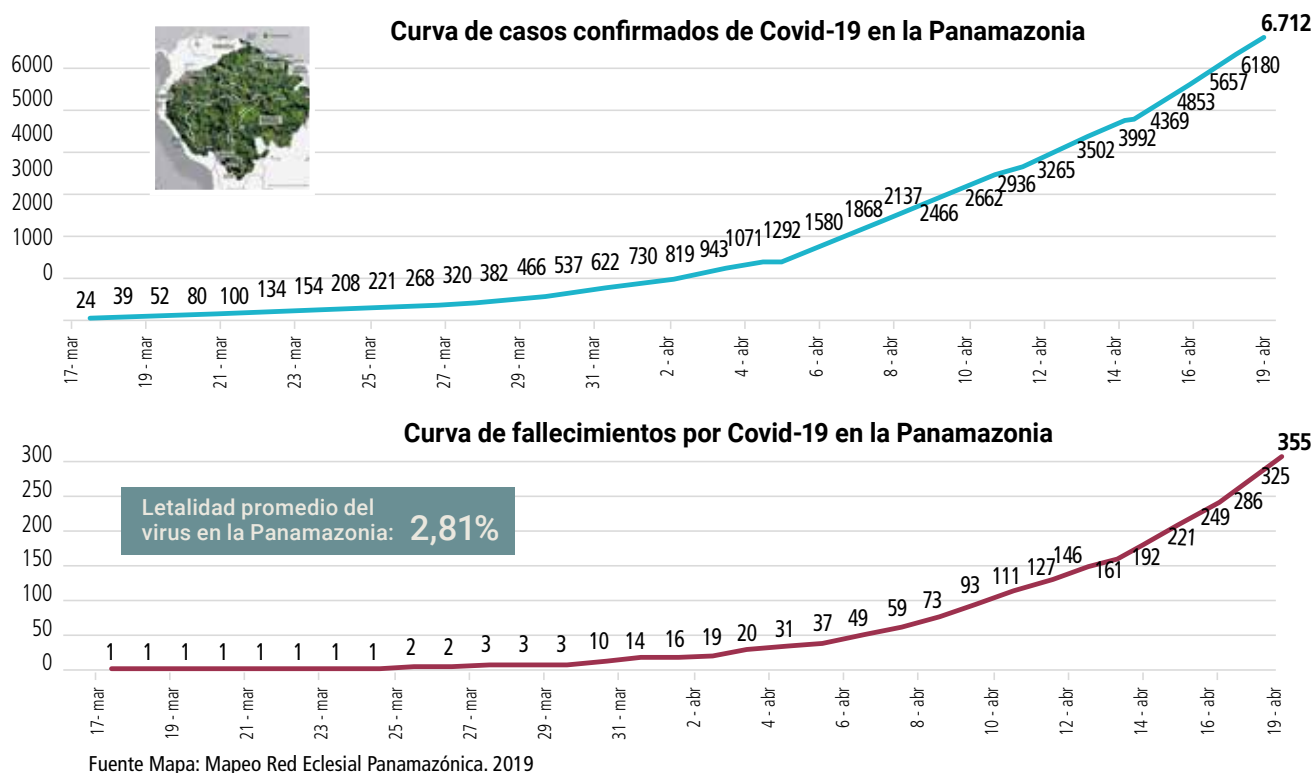
VULNERABILIDAD DE LA AMAZONIA

La Amazonia está llena de vida, de riqueza de flora y fauna, su biodiversidad alberga a miles de seres vivientes, árboles gigantes, animales pequeños y grandes. En la Amazonia boliviana habitan casi 1.600.000 personas: cerca de 400.000 indígenas de 32 naciones de pueblos originarios, muchas veces considerados los invisibles de la sociedad; también están los mestizos e interculturales. La mayoría vive en centros urbanos, los demás en comunidades dispersas en el campo, sobre todo estos últimos son los que cuidan la selva.

El Covid-19 afecta a todas las personas que por alguna razón sufren contagio, pero no lo hace a todas por igual. Algunas diferencias están marcadas por las posibilidades de acceso a servicios de salud. La Amazonia boliviana no está exenta, otra vez se muestra vulnerable, en algunos casos más que en otras regiones; sin recursos, con escasa cobertura de salud y, además, con la prevalencia del dengue; sin medios para sobrellevar tan difíciles circunstancias y medidas de contención impuestas desde el Gobierno Central.

En el país se ha dispuesto una cuarentena total, con multas y arresto para los infractores. En las regiones urbanas, debido al control policial y militar, esta medida obliga a quedarse en casa para evitar los contagios y, por consiguiente, restringe la posibilidad de generar recursos para el sustento diario, personal y de la familia, principalmente a sectores más vulnerables.

En el área rural más dispersa, la mayoría de las familias siguen con sus labores cotidianas, en algún caso evitando la circulación donde hay controles de las autoridades locales. Varios pequeños productores amazónicos están en época de cosecha de la castaña. De la comercialización en esta época depende la generación de ingresos para el todo año, está en juego su economía familiar.



Lamentablemente, también se conoce que en la Amazonia las actividades extractivas no han parado, las empresas mineras siguen operando y la extracción de madera continúa.

Con relación al medio ambiente, la naturaleza muestra signos saludables de recuperación por la cuarentena, la vegetación en pleno crecimiento, los cielos están más despejados, el aire más limpio, los ríos menos contaminados, la fauna silvestre recorriendo espacios en los que ya no era posible verla; de manera general, es posible apreciar una mejora muy notoria.

PROYECCIÓN FUTURA

Lo evidente es que se avecina una recesión profunda, con costos sociales muy graves y en términos de consecuencias internas de las economías locales. Surge la necesidad de buscar un nuevo modelo de desarrollo humano integral que reemplace al actual. No se trata de que todo vuelva a la normalidad, por que la "normalidad" ha demostrado que el modelo tecnocrático, sea del Estado o del mercado, no ha resuelto la situación de pobreza en la que aún vive una tercera parte de la población boliviana y porque, pese a los avances de la tecnología, ésta no estaba preparada para enfrentar la pandemia del coronavirus.

Una consecuencia previsible frente al avance de la pandemia en las comunidades amazónicas, con certeza, será que la asistencia médica simplemente no llegará o será escasa. Pensar en que un comunario sea trasladado a un centro de confinamiento y/o tratamiento en alguna unidad de terapia intensiva es muy poco probable, entonces ¿qué se debe hacer? Sectores indígenas sugieren capacitar a las familias en cómo atender en casa a los posibles contagiados.

Ante la reducción del transporte, urge brindar asistencia humanitaria a los sectores mas desprotegidos y dispersos; con la restricción de circulación, la economía familiar se ha reducido,

lo que provocará que las necesidades de alimentación se irán acrecentando con el paso del tiempo. También sería muy útil favorecer el acceso al pago de bonos del Estado a familias que viven en lugares distantes, facilitando el traslado de unidades móviles de servicios de la banca para hacer efectiva su entrega a estas familias.

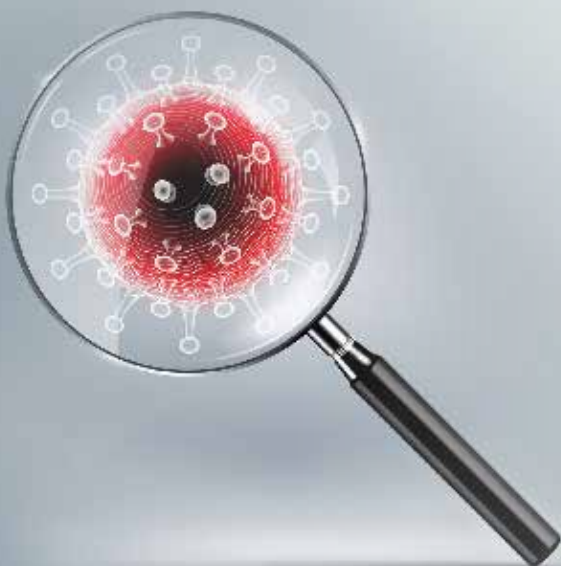
Una vez que las restricciones de circulación concluyan se deberían tomar medidas para la preservación del medio ambiente, "una cuarentena ecológica", para ello es necesario implementar controles que eviten el saqueo de bienes y recursos naturales.

A mediano plazo, se debe favorecer la recuperación de la parálisis social y económica en general, con incentivos para emprendimientos que diversifiquen los ingresos familiares; al mismo tiempo, puede ser una interesante oportunidad de apuntar hacia la integración y la autosuficiencia regional; que además considere la primacía de la vida sobre los modelos económicos, donde la vida y la dignidad de la persona humana sean traducidas en el respeto a los derechos fundamentales.

La pandemia provocada por el coronavirus está mostrando que lo más importante no son las cosas materiales, que la vida es lo realmente importante y pone de relieve que los medios sanitarios y conocimientos no son suficientes para enfrentar al virus.

Es posible que después de esta crisis surjan nuevos paradigmas. La pandemia pasará, pero la solidaridad, la esperanza y el sentido común deberían emerger más fortalecidos y traducidos en estilos de vida más sobrios, más solidarios, donde la persona humana esté en el centro de toda la actividad de la sociedad y que, además, el entorno natural sea preservado para las generaciones futuras, con acciones cotidianas y concretas.

CUATRO MEDIDAS DE **TRANSPARENCIA** PUEDEN EVITAR ACTOS DE CORRUPCIÓN DURANTE LA EMERGENCIA



La actual coyuntura de emergencia sanitaria demanda a varias instituciones públicas (ministerios, gobernaciones y municipios), según sus responsabilidades y competencias, a realizar compras de equipamientos, insumos y contrataciones de personal de salud y servicios de manera urgente para enfrentar la difícil situación provocada por el Covid-19.

Varios análisis y antecedentes advierten sobre los riesgos de corrupción en situaciones de emergencia. Los canales más comunes para la comisión de hechos irregulares son las licitaciones y contrataciones.

Para prevenirlos, se deben asumir medidas de transparencia, acceso a información y rendición de cuentas. Algunas medidas concretas son la máxima divulgación de información, generación de bases de datos abiertos, conformación de espacios de participación social y creación de canales directos de comunicación en redes sociales.

- La emergencia sanitaria obliga a entidades estatales a agilizar adjudicaciones y contrataciones para enfrentar al Covid-19.
- Anteriormente, en Bolivia y en varios países del mundo sucedieron hechos de corrupción y desvío de la ayuda en casos de emergencia, afectando a la población más vulnerable.
- Algunas medidas pueden frenar la corrupción, como la máxima divulgación de información, bases de datos abiertos, espacios de participación social y creación de canales directos de comunicación en redes sociales.

ESTRUCTURA NORMATIVA

Bolivia cuenta con una estructura normativa para la administración pública que establece los sistemas y procedimientos para las compras y adquisiciones, como la Ley 1178 SAFCO y Normas SABS, vigentes desde los años 90; con una secuencia de reglamentaciones en varios sectores, como el de las empresas públicas estratégicas, como YPFB y otros.

En este mismo marco normativo rige el Decreto Supremo N° 181, del año 2009, que norma los procesos de contrataciones y adquisiciones, y establece que ministerios, gobernaciones y gobiernos municipales, así como otras instituciones públicas, elaboren sus propios reglamentos, denominados RE-SABS; bajo responsabilidad de las Máximas Autoridades Ejecutivas (MAE).

En la actual coyuntura de emergencia, el Gobierno central ha establecido el marco normativo mediante decretos supremos para hacer frente a la situación y viabilizar una oportuna respuesta desde los diferentes niveles de gobierno; es así que el 4 de marzo de 2020 se aprobó el Decreto Supremo N° 4174 que autoriza "al Ministerio de

Salud, a las entidades territoriales autónomas y a las entidades de la Seguridad Social de Corto Plazo, de manera excepcional, efectuar la contratación directa de medicamentos, dispositivos médicos, insumos, reactivos, equipamiento médico, y servicios de consultoría de personal en salud, para la prevención, control y atención de la emergencia de salud pública de importancia internacional", provocada por el coronavirus (Covid-19)".

Ante esta situación de emergencia, a la que Bolivia como país se enfrenta con un sistema de salud precario y limitado en cuanto a infraestructura adecuada, equipamiento, insumos, ítems de profesionales y otros; se suma el desafío de garantizar los recursos necesarios. El Gobierno, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, buscará garantizar los recursos necesarios, probablemente a través de la reformulación del presupuesto general del Estado, recurriendo a las reservas internacionales, a préstamos y otras fuentes; así como la cooperación internacional también tendrá su rol importante con donaciones y créditos que otorguen a Bolivia y a países en similar situación.

Este esfuerzo por conseguir mayores recursos destinados a la emergencia del Covid-19, así como el sacrificio al que se expone a la población por redefinir el gasto público, cambiando presupuestos sectoriales y de los planes operativos anuales (POA) de gobernaciones y municipios, reorientando el gasto a cubrir las necesidades actuales; hace que el proceso de compras y adquisiciones tome mayor importancia y responsabilidad por parte de los que ahora tienen la gestión en sus manos.



TRANSPARENCIA Y ACCESO A INFORMACIÓN

Con base en estos antecedentes, reconociendo que la situación está definida como una emergencia que amerita gastos urgentes, es recomendable asumir medidas frente a posibles situaciones de fraude y corrupción; por tanto, reviste importancia incluir los principios y procedimientos de transparencia y acceso a la información en la normativa de compras directas en situaciones de emergencia, como el Covid-19.

¿Incluir procesos y herramientas de transparencia y acceso a información para la gestión y servidores públicos ocasionaría un lento proceso de compras y adquisiciones, afectando una respuesta oportuna desde los diferentes niveles de gobierno? Al respecto, Wilson Sandóval, coordinador del Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC) de El Salvador, en su columna titulada "la corrupción mata", analizó que los recursos públicos desviados por corrupción pueden afectar los suministros y equipamiento necesarios para la atención en salud, más en países en vías de desarrollo donde las capacidades de los sistemas de salud son insuficientes y precarios.

En un análisis realizado por un grupo de trabajo conformado por representantes de 13 países que componen Transparencia Internacional, se hace referencia a datos de Naciones Unidas que establecen que, en el ámbito mundial, entre 10 a 25% de los presupuestos destinados a la compra de equipamientos y suministros en salud son malversados o destinados a la corrupción, lo que equivaldría a unos 500.000 millones de dólares por año.

Con referencia a ejemplos del destino del gasto público en situaciones de emergencia, la Oficina de Rendición de Cuentas de EEUU informó que en la emergencia del huracán Katrina el 16% de los recursos tuvo un uso indebido.

Otra experiencia similar al Covid-19 fue el de la epidemia del ébola, de 2014 a 2016, en África. Una investigación de la Cruz Roja Internacional afirma que el costo de corrupción fue de más de 6 millones de dólares, tanto en el desvío de fondos, pagos de salarios fantasmas, duplicación de suministros y otros.

Son distintos antecedentes en varios lugares del mundo donde un porcentaje de recursos se han gastado sin estar relacionados a la razón de la emergencia o han sido desviados por hechos de corrupción, lo que hace aconsejable que en Bolivia también se adopten normativas y procedimientos transparentes, eficientes y oportunos.

El país cuenta con normativa para la lucha contra la corrupción, con la Ley Marcelo Quiroga Santa Cruz, la cual reconoce derechos importantes como el de la participación y control social, en conformidad con la Constitución Política del Estado. También rige una ley modelo para la administración y sistemas de la gestión pública, como la Ley SAFCO 1178; no obstante, Bolivia no dispone de una ley de transparencia y acceso a información. Si bien tiene disposiciones vigentes de menor rango, el secretismo y las restricciones para el acceso a información pública son prácticas constantes en todos los niveles de gobierno.

Otra característica de la normativa es que no hay límite de gasto para los ítems requeridos en emergencias. A partir del gasto de Bs 20.000 o más, posteriormente a la ejecución, se debe informar a la Contraloría General del Estado y proceder a su registro en el Sistema de Contrataciones Estatales (SICOES).

También, se ha identificado que, pese a que la normativa agilizaría los procesos de compras y contrataciones durante las emergencias, existen cuellos de botella que hacen lenta la ejecución del gasto, como ser el ajuste del POA y Presupuesto, ya que la norma señala que no se pueden realizar gastos públicos sin que estén previamente incluidos en el presupuesto. Otro factor que llama la atención y refleja una gran debilidad en municipios medianos y pequeños es que los servidores públicos y autoridades, para evitar futuros problemas con normas de control y fiscalización, prefieren utilizar las normas habituales, antes que aplicar los procedimientos de compras directas, ocasionando de esa forma una lenta gestión.

MEDIDAS APLICABLES

No está demostrado que actividades de transparencia, acceso a información y generación de espacios de participación social bloqueen o hagan lentos los procesos de compras y contrataciones; es más, varias instituciones y expertos recomiendan esta apertura de transparencia y acceso a información para generar mayor confianza en la ciudadanía, como un elemento clave para una buena mejor gobernabilidad.

Existen estándares internacionales de transparencia, recomendados por organismos internacionales, donde principios como de la máxima divulgación de la información, la promoción del acceso a datos abiertos, la gratuidad en el acceso a información, la publicidad de toda la información pública sin necesidad de requerimientos, el acceso como regla y el secreto como excepción, entre otros, se plantean con el objetivo principal de generar confianza en la ciudadanía y fortalecer la gobernabilidad.

Sujetas a la voluntad política y a ajustes normativos, algunas medidas aplicables y preventivas de la corrupción en tiempos de emergencia son:

MÁXIMA DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN

Consiste en transparentar toda la información referida a los recursos públicos disponibles, su origen, su ejecución y destino o impacto; para ello se pueden utilizar las plataformas web y de redes sociales de las diferentes instituciones públicas; pero también utilizar la difusión mediante los medios de comunicación masivos (tv, radio y prensa), ya sean en sus formatos digitales, impresos u otros. En este tema, lo crítico sería hacer propaganda política antes que aprovechar estos espacios pagados con recursos públicos para una comunicación educativa e informativa.

BASES DE DATOS ABIERTOS

El Gobierno debería crear una base de datos de toda la información referida a los procesos de compras y adquisiciones, y contrataciones estatales referidas al Covid-19, que pueda ser accesible a instituciones y organizaciones de sociedad civil, para que esté visible ante los actores económicos y de la gestión pública que intervienen en estos procesos de compras y contrataciones directas. Esto beneficiaría a una competencia abierta entre las ofertas de las empresas, permitiría a la sociedad civil conocer el destino de los recursos, retroalimentado una evaluación sobre la calidad del servicio recibido, permitiendo a la misma gestión y autoridades corregir posibles deficiencias en la distribución de equipamientos, insumos, contrataciones de personal de salud y otros.



ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

Sin tener la ambición de que se conformen espacios amplios con la participación de representantes de las organizaciones sociales y el control social, la decisión de conformar comisiones de seguimiento y monitoreo para la transparencia, acceso a información y rendición de cuentas en los principales programas y proyectos que se ejecutan en esta emergencia del Covid-19, convocando a personas e instituciones referentes y con trayectoria notable; darían un claro mensaje de una voluntad política para un adecuado gasto de los recursos del Estado. Esto podría también aportar a que la relación con las organizaciones sociales no sea solo en el ámbito de la demanda y promueva la corresponsabilidad de los ciudadanos y sus organizaciones. Una sociedad informada sobre los recursos disponibles y las limitaciones de las instituciones del Estado para responder a tan grandes desafíos tendría una actitud abierta a dialogar y buscar salidas a los retos venideros.

CREACIÓN DE CANALES DIRECTOS DE COMUNICACIÓN EN REDES SOCIALES

La utilización y buena administración de las plataformas de redes sociales, como Facebook y Twitter, con las que cuentan los ministerios, gobernaciones y municipios, podrían servir de instrumento de alerta temprana, de denuncia y respuesta oportuna para diferentes situaciones.

De alerta temprana porque es el canal casi inmediato donde se sube información sobre las necesidades de la población, por ejemplo: la existencia de suministros o personal de salud en determinados centros de salud u hospitales, la alta demanda de personas que requieren consulta médica y otros.

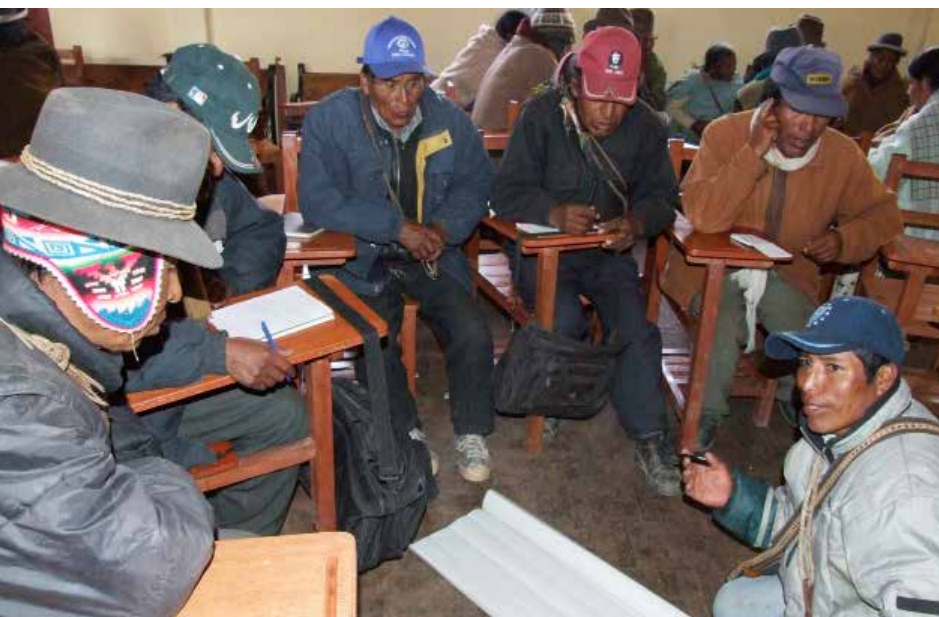
De recepción y atención de denuncias, por ejemplo: cuando una persona con sospecha de Covid-19 no recibe atención en un centro de salud, sea público o privado, cuando se informa que se han repartido equipamientos y resulta que la población del lugar evidencia en sitio que no existe este equipamiento en tal lugar.

Otro elemento que puede aportar a la identificación de posibles temas de conflictividad es el de la respuesta oportuna y clarificación de información desde fuentes oficiales, lo que es necesario ante una alta incidencia de noticias falsas (fake news). Al respecto, la OMS acuñó el concepto de "infodemia", donde la información falsa, sumada a la información contradictoria de las diferentes autoridades, genera niveles bajos de confianza en la población sobre la gestión que se lleva adelante.

La promoción de la transparencia y acceso a información pública, en esta situación de emergencia del Covid-19, es imprescindible para reducir los riesgos de fraude y corrupción en un tema tan sensible como las compras y adquisiciones estatales.

El propósito es que equipamiento, medicamentos e incluso transferencias y bonos creados para aliviar las necesidades de la población más vulnerable lleguen efectivamente a los destinatarios esperados, con transparencia y efectividad.

HAY MAYOR CAPACIDAD PARA ENFRENTAR LAS CRISIS CUANDO LA INSTITUCIONALIDAD ESTÁ FORTALECIDA



- La participación ciudadana es promotora de transformaciones y control del poder.
- La democracia permite combinar el respeto a la voluntad popular con la obligación de instituciones y ciudadanos para cumplir objetivos nacionales.
- La independencia de poderes garantiza principios y libertades, y protege del autoritarismo.

Las crisis que viven los países, sean de carácter político, social o económico, tienen respuestas distintas y diferenciadas en cada realidad. Siempre que se han enfrentado este tipo de situaciones la institucionalidad ha jugado un rol fundamental.

El fortalecimiento de la institucionalidad, respaldada por la Constitución Política del Estado y por otras normas, debe expresarse en un gran acuerdo social y político para el cumplimiento de reglas de juego claras. El mecanismo ideal para que esta institucionalidad se fortalezca permanentemente es la democracia, sistema político que permite una adecuada combinación entre el respeto a la voluntad popular con la obligación de las instituciones y ciudadanos para cumplir los objetivos nacionales.

La fortaleza del Estado también descansa en el respeto a principios fundamentales, entre ellos la independencia de poderes, que garan-

tiza los derechos y la libertad, y previene cualquier expresión de tiranía o hegemonía política que distorsione y debilite al propio Estado.

La dimensión de la participación ciudadana –genuina, activa y movilizadora– permite ejercer una tarea no sólo de motor de transformaciones, sino también de vigilancia al poder político y a la gestión pública, asumiendo las demandas sentidas y reales de la población. Resulta importante tomar conciencia sobre la capacidad que puede tener una sociedad para buscar cambios profundos y velar porque las decisiones y políticas públicas beneficien a la población.

Se tiene un sinnúmero de investigaciones acerca de estos grandes pilares que hacen a la vida de una sociedad; no obstante, la realidad social, cultural, educativa, histórica, económica y política tiene marcadas diferencias en cada país.

EN EL CASO DE BOLIVIA, SE TIENEN EVIDENCIAS DE UNA INSTITUCIONALIDAD QUE SE HA IDO DEBILITANDO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, NO SÓLO EN EL ÁMBITO POLÍTICO, SINO TAMBIÉN EN EL DE LA SALUD; CRISIS QUE AHORA PONE AL PAÍS ANTE EL RETO DE ENFRENTAR CON CREATIVIDAD.



Los acontecimientos registrados el 2019 fueron, otra vez, resultado la dependencia de poderes del Estado respecto al Gobierno central, además de la permanente violación a los principios fundamentales constitucionales por una hegemonía política durante la última década. También son signos de este debilitamiento institucional la crisis en la administración de justicia, carente del principio de respeto a la vigencia plena de los derechos humanos, siendo el principal poder que debería garantizarlos; por el contrario, el Poder Judicial tiene una alta desconfianza de la sociedad.

En otros ámbitos del Estado, han prevalecido los mandos con interinato en instituciones estratégicas para el país, como YPFB y COMIBOL, tan importantes para la generación de ingresos; o en el manejo financiero y económico estatal, como el Banco Central de Bolivia; otro ejemplo es la Contraloría General, entidad que debería ser la principal impulsora de la lucha contra la corrupción. Todas esas instancias han estado controladas desde el Gobierno central, sin posibilidades de realizar sus funciones fundamentales señaladas en la Constitución Política del Estado.

Hoy, el mundo está bajo la amenaza de una recesión económica. La baja de los ingresos para el país ya no depende solamente de la caída en los sectores estratégicos, sino también por los impactos de la pandemia del Covid-19 que, en el caso de Bolivia, la encontró en una situación de precariedad y debilidad de los sistemas de salud.

Esta fragil institucionalidad, efecto de intereses políticos partidarios y de organizaciones sociales que han subordinado su misión, particularmente durante

los últimos 14 años, hace que esos actores estén divididos y ausentes de la generación de propuestas de interés nacional.

El país está ante la necesidad de construir unidad y fortalecer la capacidad de resiliencia, de lograr el diálogo y la concertación para enfrentar los desafíos que están al frente.

Algunos líderes políticos han quedado con limitadas iniciativas ante las necesidades y demandas del pueblo boliviano. Nadie se imaginaba que un virus iba a mover los escenarios estructurales en el país y que ahora se tenga como reto buscar nuevas formas de pensar y transformar en beneficio de la población, en especial de los sectores más pobres y vulnerables.

Que este periodo sea de profunda reflexión sobre el futuro del país y permita el discernimiento para elegir nuevas opciones y liderazgos, realistas y creativos, que garanticen un desarrollo humano integral para el conjunto de la población boliviana.



Director Ejecutivo:

Juan Carlos Núñez V.

Coordinador General:

Waldo Gómez R.

Responsable de edición:

Jorge Jiménez J.

Dirección:

Calle Quintín Barrios N° 768

Sopocachi, La Paz - Bolivia

Telf: (591-2) 2125177 – 2154641

Publicación con apoyo de

KZE-Misereor Alemania

D.L. 4-3-61-12

Equipo técnico:

René Martínez C.

Raúl Velásquez G.

Jaime Pérez C.

Herbert Irahola F.

Héctor Córdova E.

Sandra Sánchez C.

Cecilia Rocabado C.

Ima Aillón V.

Muriel Pérez O.

Administración:

Mirian Clavijo

Jhovanna Machicado

Raquel Ortuño

Bladimir Herrera



Fundacion Jubileo



@JubileoBolivia

fundajub@jubileobolivia.org.bo

www.jubileobolivia.org.bo