

JUBILEO

Enero - Febrero 2010

Nº 16

La Paz - Bolivia

A close-up photograph of a hand holding a map of Bolivia. The hand is painted in a light blue color. The map of Bolivia is divided into several colored regions: green, yellow, red, purple, and blue. The background is a light blue gradient.

La nueva gestión empieza con varios desafíos clave

Pobreza, responsabilidad fiscal,
fortalecimiento del sector de
hidrocarburos, independencia del
control social son algunos temas
de la agenda estratégica

Bolivia unida en nuestras manos

La responsabilidad ética de garantizar el bien común, la sostenibilidad y la esperanza en el futuro

Hace una década se iniciaba en el país un ciclo de aguda conflictividad social, como expresión de una crisis económica y pérdida de representatividad de los actores políticos. Desde hace poco más de cuatro años se lograron mejorar los ingresos a favor del Estado, coincidente con un escenario internacional favorable para Bolivia.

Asimismo, los procesos de inclusión social que permitieron visibilizar a sectores que antes estaban excluidos de la vida nacional se constituyen en otro hito importante en este proceso.

Estas condiciones, que ojalá permitieran salir de la crisis institucional del Estado que vivió el país y que redundan en el fortalecimiento de la democracia, exigen a los gobernantes una responsabilidad ética en la conducción del Estado, que permita consolidar esfuerzos para la reducción de la pobreza y la construcción de un desarrollo humano integral para todos.

Que todas las medidas asumidas inspiradas en el bien común, tengan un enfoque de sostenibilidad en el tiempo y no acaben siendo sólo medidas coyunturales.

El país continúa con serios desafíos por afrontar. Aún quedan seis millones de pobres de los cuales la mitad no tiene garantizado el alimento del día.

También se necesitan otras medidas que garanticen el acceso a fuentes de trabajo y a una remuneración justa, para que los ingresos logrados por la población más vulnerable no sean fruto de buena voluntad o de intereses políticos, sino de una redistribución justa de oportunidades e ingresos.

Se requiere un Estado protector de derechos y no solamente un Estado de bienestar que fomente el rentismo y debilite la capacidad e iniciativas ciudadanas.

Este cambio demanda una responsabilidad fiscal para depender cada vez

menos de la economía generada por los hidrocarburos, cuyos volúmenes de producción y precios están sujetos a repentinas variaciones.

Estos recursos no renovables dejarán de existir en un determinado momento. Además, en otros tiempos, ya pasamos épocas de bonanza sin que hayan dejado desarrollo.

Por eso resulta importante aprovechar la oportunidad histórica del momento y fortalecer al país con un aparato productivo alternativo, capaz de afrontar las horas críticas de la economía para cuando éstas vuelvan. Esta es una responsabilidad con las nuevas generaciones, no se puede seguir viviendo exclusivamente de estos recursos, comprometiendo el futuro de nuestros hijos.

Porello, la agenda que Fundación Jubileo plantea en esta revista busca construir espacios de análisis y reflexión.

Por ejemplo un diálogo fiscal para definir una nueva arquitectura financiera del país que implique una redistribución de recursos y competencias para los diferentes niveles de gobierno, para lograr mayor eficiencia y justa asignación.

No cabe duda que –por ahora– los hidrocarburos se constituyen en uno de los pilares fundamentales, de manera que se requiere un manejo estratégico y de fortalecimiento para consolidar inversiones, ampliar mercados, satisfacer las necesidades de consumo interno y fortalecer la institucionalidad técnica del sector, antes que un manejo político.

Otro punto de atención, en este documento, es la situación de la deuda pública. El país continúa atado al endeudamiento y a pesar de los mejores ingresos por hidrocarburos y de saldos acumulados en cuentas fiscales por la baja ejecución presupuestaria, el Estado acude a financiamiento externo, con una tendencia creciente.

También se pone la mirada en la necesidad de una participación social que sea responsable, propositiva y de legítima representatividad para contribuir a que el sector público sea más eficiente y transparente. Un control social inspirado en la participación ciudadana activa y sin injerencia o dependencia del Estado, que fomente la participación social y el fortalecimiento de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil boliviana, y no mediatizados por estructuras gubernamentales o grupos corporativos que distorsionan estos mecanismos de participación democrática.

Todos estos temas son retos para coadyuvar al fortalecimiento del país, en busca del bien común, que requieren espacios de análisis, debate público y diálogo para encontrar caminos con resultados de largo plazo, no coyunturales, para alcanzar un desarrollo humano integral para todos y todas.

Las decisiones y acciones de hoy van a repercutir en el futuro y en la esperanza de mejores días para el país y las nuevas generaciones.



La pobreza alcanza su nivel más bajo en una década pero existe el riesgo de que los logros no sean sostenibles

Los indicadores estadísticos más recientes reflejan un ligero avance en la reducción de la pobreza, particularmente en la extrema pobreza rural, resultado que podría ser atribuible al pago de bonos con recursos estatales.

Actualmente, de 10 millones de habitantes, aproximadamente seis millones son pobres y de ellos tres millones son extremadamente pobres.

De acuerdo con datos de la gubernamental Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE), entre 2000 y 2008, la línea de pobreza moderada se redujo de 66,4 a 59,3; es decir, menos 7 puntos porcentuales.

En cambio, la extrema pobreza bajó de 45,2% a 32,7%, equivalente a menos 12,5 puntos porcentuales, durante el mismo periodo de tiempo. Es alentador que los índices de pobreza tiendan a reducir, como muestran los indicadores.

Más allá de las cifras, la preocupación por la reducción de la pobreza es permanente. Hace cuatro décadas atrás, a inicios de los años 70, el Papa Pablo VI demandó al mundo encarar un desarrollo humano que sea integral, para que los pueblos salieran del hambre, la miseria, las enfermedades endémicas y el analfabetismo, y no todas esas metas se han cumplido aún.

Las políticas de desarrollo y las acciones orientadas a la reducción de la pobreza todavía no se han constituido en políticas de Estado y los avances y retrocesos en políticas y programas son efecto de acciones a veces limitadas por la duración del periodo de una gestión gubernamental.

Para que sean alentadores, los resultados dependen de su sostenibilidad en el tiempo, pero también deben ser efecto de políticas de desarrollo, ligados al aumento de actividades productivas y generadoras de fuentes de trabajo e ingresos.

Desde hace más de una década, en el país, y en otros de la región, se implementan transferencias directas de recursos monetarios (bonos), pero éstos deben

ser sólo un complemento al ingreso familiar de los sectores vulnerables y no una sustitución que afecte la oferta en el mercado laboral. El complemento necesario son los programas que logren desarrollo productivo y disminución del desempleo, subempleo e informalidad.

Tampoco se debe generar dependencia del asistencialismo. Si bien se tienen algunos criterios básicos de selección de los beneficiarios de los bonos; éstos no son suficientes para romper el círculo de transmisión de la pobreza. Para evitar este aspecto es necesario focalizar mejor a los beneficiarios respecto de su ubicación geográfica, comunidad extremadamente pobre, género y edad.

A la fecha, el financiamiento de estos bonos ha sido con recursos propios del Estado y con créditos externos. En el primer caso, la sostenibilidad está en duda porque la mayoría de los recursos provienen de la venta de hidrocarburos, cuyos precios se encuentran condicionados a subidas y bajadas de los precios internacionales, además de la capacidad empresarial estatal de producción de YPF.

El bono Juana Azurduy (para madres gestantes y niños menores de dos años) depende, en parte, del nuevo endeudamiento de fuentes financieras internacionales.

Cifras y retos

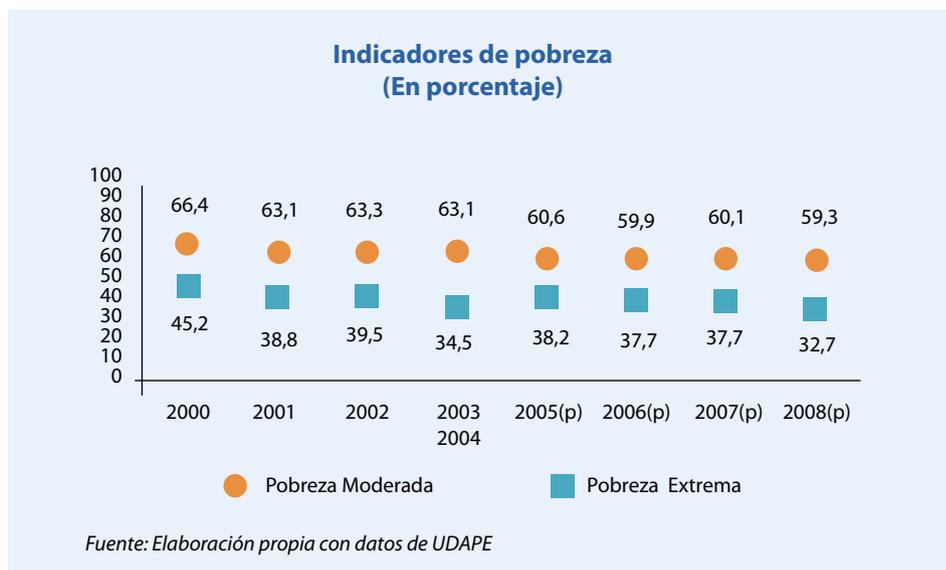
Los últimos datos disponibles que corresponden a la gestión 2008 muestran que la pobreza alcanzó su nivel más bajo y se redujo en 0,8 puntos porcentuales respecto del 2007.

La extrema pobreza se redujo en 5 puntos porcentuales, de manera que las personas que viven con ingresos menores para alcanzar a comprar una canasta básica de alimentos es de 32,7%.

Pobreza urbana

En la actualidad, aproximadamente 66% de la población boliviana vive en el área urbana. Hace 40 años la situación era diferente, la mayoría de la población era rural; este cambio es consecuencia de la migración interna y del crecimiento demográfico: los pobres del área urbana pasaron de 1,1 millones en 1970 a 3.3 millones de personas en 2008. La pobreza rural se convirtió en pobreza urbana.

En 2008, la situación de los indigentes en el área urbana disminuyó en 1,7 puntos porcentuales y ahora el 22% tiene ingresos insuficientes para adquirir alimentos que les permita una subsistencia con requerimientos nutricionales mínimos, traducidos en una canasta básica.



Lamentablemente no se alcanzó a reducir la tasa de la pobreza moderada y la cantidad de personas en esa condición se incrementó en 0,3 puntos porcentuales. Actualmente, 51,2% están en este rango, superior a 50,9% de 2007.

Pobreza rural

Para el 2008, la cantidad de habitantes del área rural en situación de extrema pobreza era de alrededor de 1,8 millones de habitantes. En la última gestión analizada, el porcentaje de la población rural que tiene ingresos inferiores para satisfacer sus necesidades mínimas de subsistencia alimenticia mejoró y se redujo la indigencia rural en 10,6 puntos porcentuales, al comparar las cifras de 2007 y 2008.

Otras dimensiones

La pobreza tiene otras dimensiones y no depende exclusivamente de la disponibilidad de ingresos para cubrir la alimentación. Entre otros factores importantes están:

- Falta de oportunidades materiales para impulsar el crecimiento económico de los pobres
- Carencia de empleo y acceso a crédito
- Carencia e inadecuados servicios de agua y saneamiento básico, salud y educación
- Carencia de acceso a la información y rendición de cuentas de las instituciones estatales
- Barreras sociales resultado de discriminaciones por género, raza, religión o clase social
- Inseguridad de los pobres para reducir su vulnerabilidad ante la delincuencia, nuevas enfermedades, crisis económica y desastres naturales
- Falta de participación y empoderamiento de los grupos vulnerables.

Los anteriores conceptos reafirman la necesidad de evaluar el actual Plan Nacional de Desarrollo, el cual se basa en

el enfoque del “vivir bien” y que tiene entre sus dimensiones la espiritualidad, el afecto, lo humano, lo económico y lo sociopolítico, con múltiples necesidades fundamentales de la persona; por tanto, es urgente construir indicadores de medición de la pobreza con ese enfoque integral.

Transferencias

Desde el 2006 a la fecha, el gobierno del Presidente Evo Morales implementó tres programas de transferencias condicionadas con el objetivo de reducir la pobreza: La Renta Dignidad (2008), bono Juancito Pinto (2006) y bono Juana Azurduy (2009)

A fines de 2009 se relanzó el “Plan Vida”, con el objetivo de erradicar la extrema pobreza, iniciando en los municipios más pobres, con enfoque principalmente en la gestión integral y comunitaria para garantizar la producción de alimentos, cubrir las necesidades nutricionales, promover el desarrollo económico-productivo, contribuir al bienestar de las familias, mediante el acceso a los servicios de salud y educación.

De estas principales políticas, hasta la gestión 2008, sólo dos fueron efectuadas: la transferencia de recursos monetarios a las familias, condicionado a la asistencia escolar de los niños (bono Juancito Pinto) y la transferencia monetaria universal y no condicionada a las personas mayores de 65 años (Renta Dignidad).

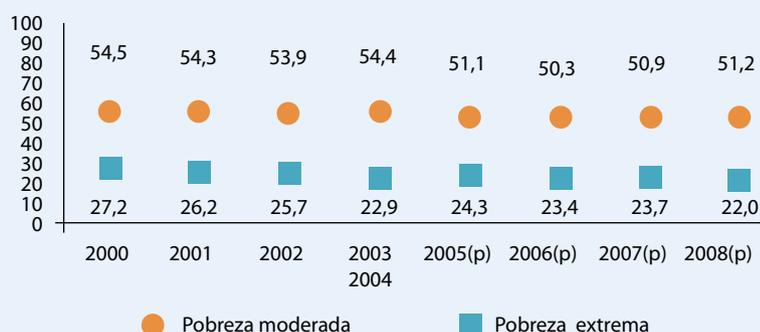
Participación social

Debe existir una mayor participación de la sociedad civil y control social por parte de las organizaciones, principalmente de los grupos vulnerables donde se ejecutan los programas, pero que reúnan la condición básica de ser representativos de sus movimientos sociales, manteniendo independencia partidaria.

El control social implica una participación activa de los involucrados en la medición de los resultados alcanzados y de los efectos e impactos de estas políticas, y no se limita sólo a vigilar el destino de los recursos.

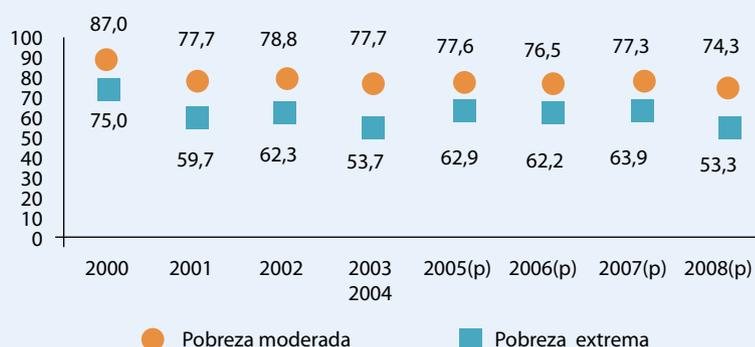
Esta tarea implica el seguimiento, monitoreo y evaluación continua a

Indicadores de pobreza área urbana
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de UDAPE

Indicadores de pobreza área rural
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de UDAPE

cargo de los directos beneficiarios, la construcción de indicadores de base, la determinación de efectos e impactos, así como la continuidad de estas políticas que permitirán establecer la pertinencia y efectividad en la aplicación de estos subsidios en la lucha contra la pobreza.

Adicionalmente, se requieren ejecutar programas que también se ocupen de las otras dimensiones de la pobreza.

La sociedad civil necesita del marco permanente que permita la participación de los pobres en la búsqueda de mejor calidad de vida y que los programas de lucha contra la pobreza sean independientes del ciclo político y de los gobiernos de turno.

Sólo con la implementación de una política de Estado que logre estabilidad y crecimiento económico, pero que también promueva el desarrollo de las capacidades de los pobres, mejorando la distribución del ingreso, será posible luchar contra la multidimensionalidad de la pobreza.

¿Cómo se mide la línea de pobreza?

En el país se utiliza como herramienta de medición la "línea de pobreza", que representa el nivel de ingreso o gasto necesario para que los hogares puedan satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias de sus miembros.

Debajo de la línea de pobreza extrema están las personas que no logran ni siquiera satisfacer sus necesidades alimentarias. Y debajo de la línea de pobreza moderada están las personas que apenas cubren su alimentación, pero tienen otras necesidades.

El ingreso mínimo requerido para satisfacer las necesidades mínimas (pobreza moderada) es de Bs 583 por cada habitante del área urbana y de Bs 457 en el área rural. El ingreso mínimo requerido para satisfacer los requerimientos mínimos nutricionales (pobreza extrema) es de Bs 308 por cada habitante en el área urbana y de Bs 260 en el área rural.

Distribución del IDH y Regalías 2010 para gobiernos subnacionales (prefecturas y municipalidades) por habitante, en Bs



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del PGE 2010 y proyecciones de población del INE.

La distribución de la renta por hidrocarburos continúa siendo inequitativa en el país

El país ha tenido, en los últimos años, un incremento de los ingresos por hidrocarburos, pero su distribución ha sido inequitativa, según la asignación por habitante.

En Pando, por cada poblador hay una asignación que equivale a 23 veces más respecto a uno de La Paz.

En otro ejemplo, un habitante de Tarija tiene una asignación de más de 11 veces respecto a otro de Santa Cruz.

La distribución de los recursos provenientes de la renta hidrocarburífera (IDH y regalías) asignados a las prefecturas y las municipalidades continúa siendo desigual.

La Ley de Hidrocarburos, a diferencia de otras normas anteriores que distribuyen recursos públicos (como la Ley de Participación Popular, Ley de Descentralización Administrativa y Ley del Diálogo 2000), no consideró el criterio poblacional para su distribución.

Este desequilibrio horizontal puede ocasionar la postergación de algunas regiones y problemas de migración, entre otros efectos.

Estas grandes diferencias en la distribución de recursos se contradice con los principios establecidos en la Constitución Política del Estado, como igualdad, solidaridad y equilibrio.



La sostenibilidad fiscal y el desarrollo dependerán del uso adecuado de la renta

Con los mejores precios de las materias primas y la creación del IDH, el Estado, en sus diferentes niveles, ha recibido desde 2005 muchos más recursos que en el pasado, lo que ha permitido una mejor situación fiscal, revirtiendo el crónico déficit, logrando un incremento de la inversión pública y permitiendo—incluso— la acumulación de saldos sin ejecutar en cuentas bancarias.

Si bien los tres últimos años se presentaron superávits fiscales, se debe tomar en cuenta que esta mejor situación ha sido posible principalmente por los mayores recursos provenientes de fuentes extractivas no renovables que, por su naturaleza, tienden a disminuir y agotarse en el tiempo, además que dependen de la variación de los precios internacionales.

Con el actual nivel de gastos e inversiones, pero sin los recursos provenientes de la renta de hidrocarburos, la situación fiscal sería deficitaria (más gastos que ingresos). (Ver Cuadro)

Esto muestra que la situación económica del país es circunstancial, gracias a la abundancia de recursos no renovables.

Bajo este enfoque, se debe tomar en cuenta que una gran parte de los recursos de la renta hidrocarburífera ha sido comprometida para gastos corrientes, en obligaciones recurrentes que ya no se pueden eludir.

Asimismo, ante los nuevos y mayores recursos distribuidos entre los diferen-

tes niveles de gobierno, instituciones y otros fines, como la Renta Dignidad, se ha generado un fuerte sentido de apropiación, de modo que ante cualquier disminución de estos recursos, los beneficiarios desarrollan acciones de protesta y presión para que no se afecte su presupuesto.

Por otro lado, a pesar de haber atravesado por un momento favorable y de haber acumulado saldos en cuentas bancarias, contradictoriamente el endeudamiento público comenzó nuevamente a aumentar desde el 2008, lo que significará a futuro mayores obligaciones del Estado para honrar esta deuda.

Esta situación, con saldos en cuentas que son una especie de ahorro involuntario por la falta de ejecución, pero a la vez se está contratando deuda, es un reflejo de una inconsistente distribución y asignación de recursos, obligaciones y competencias, entre otros factores.

En este escenario, se deben considerar algunos sucesos adicionales que afectan la situación actual y futura, como el hecho que, en comparación con el 2008, los precios internacionales del petróleo, y por tanto los precios de exportación de los hidrocarburos, han caído al igual que los volúmenes de producción. Para la gestión 2010 se prevé que los ingresos por hidrocarburos disminuirán, así como también los ingresos por impuestos nacionales estimados en el Presupuesto.

Por otro lado, la nueva Constitución Política del Estado establece una gran cantidad de obligaciones adicionales que el Estado deberá atender. A esto se suman los recursos que se necesitarán para afrontar las autonomías de gobiernos subnacionales y las competencias que detalla la nueva CPE.

En este sentido, es importante revisar los ingresos, competencias y gastos de los diferentes niveles de gobierno y, con base en un diálogo fiscal (que considere no solamente niveles de gobierno y



Rentismo, vivir de la renta

El rentismo implica una actitud que busca sostenerse de los recursos de la renta, como la que proviene de los hidrocarburos, descuidando y marginando actividades en otros sectores alternativos; por tanto, se genera una economía dependiente de estos recursos.

Superávit/Déficit del Sector Público con y sin hidrocarburos
(En millones de Bs)

	2004	2005	2006	2007	2008
Ingresos totales (incluyendo hidrocarburos)	19.851	24.368	35.860	44.930	58.394
Egresos totales	23.710	26.088	31.728	43.144	54.478
RESULTADO GLOBAL (Superávit/Déficit)	-3.860	-1.720	4.132	1.785	3.916
Resultado global (Superávit/Déficit) en % del PIB	-5,5%	-2,2%	4,5%	1,7%	3,2%
Renta por hidrocarburos (IDH + Regalías)	2.285	4.980	8.607	9.232	10.201
RESULTADO GLOBAL SIN HIDROCARBUROS	-6.145	-6.700	-4.475	-7.447	-6.285

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la Memoria Fiscal 2008 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y la UPF

representaciones territoriales, sino también a los diferentes sectores), realizar una redistribución y una planificación de la asignación de los recursos públicos, priorizando la sostenibilidad a futuro.

Asociado al destino de la renta está el problema del rentismo, fenómeno característico de países o regiones abundantes en recursos naturales como hidrocarburos y minerales.

Con la llegada de mayores recursos se generan demandas que presionan a ampliar el gasto público hacia diferentes fines. Actualmente, siendo que la norma lo permite, muchos recursos de la renta hidrocarburífera están siendo destinados a gastos corrientes, lo que fomenta más la actitud rentista en el país.

Los gastos corrientes del sector público son los necesarios para el funcionamiento del aparato estatal como los sueldos, pago de servicios, compra de materiales

y otros, así como también las rentas y bonos. Y el rentismo se manifiesta en el comportamiento de que todos, personas individuales como instituciones del Sector Público, pretenden sostenerse o vivir de la renta estatal, dejando de lado otras opciones para obtener ingresos, que generen mayor valor agregado y empleo.

Un ejemplo de gastos que fomentan el rentismo a nivel de las personas son las rentas o bonos, que son asignaciones que reciben la población sin necesidad de realizar ningún trabajo o actividad productiva.

Por otro lado, si el Estado cubre sus obligaciones con ingresos provenientes de la renta se vuelve dependiente de estos recursos que son perecederos, y puede descuidar esfuerzos para recaudar ingresos corrientes, como los provenientes de impuestos.

Es así que el Estado, en sus diferentes niveles, puede asignar los recursos de la

renta a diferentes gastos corrientes, lo que no es sostenible en el largo plazo; o puede asignarlos a inversión que apunte a diversificar la economía hacia otros sectores productivos y, de esta manera, la población se beneficiaría de los mayores recursos a través de un incremento de la producción, que es lo que efectivamente aumentará el ingreso de las personas.

El destino que el Estado le dé a la renta por la explotación de recursos naturales será determinante para aminorar el rentismo y sus efectos negativos.

Será importante revisar la normativa que establece el destino de la renta, considerando que por la naturaleza de estos recursos no debieran ser asignados a gastos corrientes sino a inversión y, por otro lado, que esta renta sirva para diversificar la economía y pasar de una economía rentista a una economía productiva.

El país tiene nueve desafíos para fortalecer el sector estratégico de hidrocarburos

El sector hidrocarburos representa uno de los principales generadores de ingresos, tanto para el gobierno nacional como para los gobiernos subnacionales; pero, hacia delante, debe enfrentar al menos nueve desafíos para su fortalecimiento.

Entre las tareas más importantes están emprender inversiones, consolidar mercados, ampliar la infraestructura para el mercado interno y garantizar una administración y manejo técnico antes que político.

Durante los últimos años, este sector atravesó dos procesos muy importantes: la capitalización y la nacionalización de los hidrocarburos.

Como resultado del proceso de capitalización (1996–1999) de las principales unidades de YPFB y de la promulgación de la Ley de Hidrocarburos N° 1689 se observaron importantes inversiones en este sector, especialmente en las áreas de exploración, explotación y transporte, principalmente porque, en ese tiempo, el marco legal declaró libres estas actividades, además de las de refinación,

comercialización y distribución de hidrocarburos y sus derivados, incentivando, de esta manera, la participación de empresas privadas en todas las actividades de la cadena de hidrocarburos.

Nueve años después, con la promulgación de la actual Ley de Hidrocarburos N° 3058, ingresaron en vigor otros tres tipos de contratos: de Asociación, de Producción Compartida y de Operación.

En mayo de 2006, con la emisión del Decreto Supremo N° 28701 de Nacionalización de los Hidrocarburos, se recuperó la

propiedad de los hidrocarburos a favor del Estado boliviano y YPFB adoptó un rol protagónico en la operación de toda la cadena productiva.

En octubre del mismo año, se suscribieron 44 contratos de operación entre YPFB y las empresas petroleras que operaban en el país.

Sin embargo, a pesar de la suscripción de nuevos contratos, aún no se observa un fortalecimiento del sector hidrocarburos que actualmente presenta las siguientes características:



- Bajo nivel de inversiones en exploración y explotación de hidrocarburos.
- Posible reducción de mercados: Brasil y Argentina están reduciendo su demanda diaria de gas natural boliviano. Por otro lado, proyectos de Gas Natural Licuado (LNG), proveniente de Qatar, Irán, Indonesia y otros países, llegan a Chile, Argentina y Brasil.
- Certificación de reservas de hidrocarburos pendiente desde la gestión 2005.
- Lenta expansión de sistemas de transporte interno que generan una demanda insatisfecha.
- Disminución de la producción de petróleo, gas natural y gas licuado de petróleo – Declinación natural de campos.
- Reducción de la producción de combustibles para el mercado interno como resultado de una menor carga de petróleo en las refinerías.
- Mayor importación de combustibles: Diesel oil, gasolina, GLP.
- Precios subvencionados de combustibles que resultan atractivos para el contrabando.
- Cambios políticos constantes en la administración del sector (Ministerio, YPFB, Agencia Nacional de Hidrocarburos).
- Falta de transparencia en la información generada por las diferentes instituciones del sector a pesar de existir disposiciones legales que obligan su publicación. No se cuenta con información actualizada y pública sobre producción, ventas y montos de liquidación de Regalías y del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, entre otros temas.

Sin embargo, a pesar de este panorama, Bolivia sigue siendo un país con importantes reservas de hidrocarburos, con un mercado interno creciente y una ubicación geográfica estratégica para poder abastecer de combustible limpio a países y mercados vecinos, cuya demanda sigue siendo incremental.

Desafíos

Para potenciar el sector hidrocarburos y generar mayores recursos económicos para el país, la próxima gestión de gobierno deberá poner especial énfasis en los siguientes aspectos:

Certificación de reservas. Dado que la última certificación fue emitida en 2005, se requiere, de manera urgente, cuantificar

la cantidad de reservas hidrocarburíferas (petróleo y gas natural) que tiene el país para poder establecer compromisos y contratos de mediano y largo plazo con países vecinos.

Consolidación de mercados. Se requieren identificar los mercados potenciales que tiene el país para poder ser proveedores a través de gasoductos, de gas natural a precios competitivos. Si bien el LNG (gas natural en estado líquido) es una buena opción para países vecinos que necesitan con suma urgencia el aprovisionamiento de este energético, a futuro el gas boliviano puede llegar a ser muy competitivo en términos de precio y disponibilidad.

Búsqueda de inversores. Una vez cuantificadas las reservas de hidrocarburos y establecidos los contratos comerciales con los diferentes mercados, se deben garantizar las inversiones necesarias que permitan el desarrollo de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, y así contar con la producción necesaria para el cumplimiento de contratos. Será entonces tarea de YPFB identificar potenciales inversores, tanto extranjeros como nacionales, a fin de establecer alianzas estratégicas que permitan el desarrollo del sector.

Normativa del sector. La reglamentación del sector precisa ser actualizada sobre la base de la actual Constitución Política del Estado y del Decreto N° 28701 de Nacionalización de los Hidrocarburos. Bajo este marco, tanto la nueva ley de hidrocarburos como los decretos reglamentarios a elaborarse deberán establecer una serie de incentivos a la inversión que posibiliten el incremento de los volúmenes de producción, así como el desarrollo de proyectos de industrialización.

Ampliación de infraestructura para el mercado interno. A fin de garantizar el abastecimiento de combustibles en el mercado interno, deberán desarrollarse mayores capacidades de transporte y almacenamiento de hidrocarburos líquidos.

En el caso del occidente del país (La Paz, Oruro, Potosí) deberán ampliarse las capacidades de transporte de los gasoductos existentes para poder realizar el cambio de matriz energética; es decir, reemplazar el consumo de combustibles líquidos como diesel y gasolina por gas natural vehicular. De esta manera, se re-

querirán menores volúmenes de importación de esos combustibles y se optimizará el uso del gas natural.

Instalación de plantas separadoras de GLP. El gas natural que se exporta a Brasil y Argentina contiene gas licuado de petróleo (gas de garrafa) debido a que la mayoría de los campos productores no tienen plantas extractoras de GLP; por tanto, es necesaria la instalación de dos plantas de este tipo en los puntos estratégicos de exportación que extraigan todo el GLP de la corriente de gas natural, antes de su entrega a los países mencionados.

Contratación de personal capacitado. Se debe priorizar la contratación de personal técnico idóneo y con experiencia en el sector hidrocarburos para fortalecer todas las áreas de trabajo de la empresa estatal. Deberán realizarse evaluaciones continuas de desempeño e implementarse políticas de capacitación.

Equilibrio técnico, social y político

Considerando que YPFB, al ser una empresa estatal, tiene también objetivos de carácter social, como ser la instalación gratuita de redes de gas domiciliario, se debe buscar un equilibrio entre los aspectos políticos, económicos y sociales. Así, se deberá atender las demandas sociales de la población en cuanto a necesidades energéticas, pero también deberá preocuparse por alcanzar un nivel de ingresos mínimo que le permita cubrir costos operativos, realizar las inversiones necesarias y obtener una utilidad razonable.

Implementación de políticas de transparencia

Es necesaria la implementación de políticas y/o reglamentos de transparencia en todas las instituciones del sector hidrocarburos que permita a la sociedad civil contar con información completa, veraz, adecuada y oportuna. Sólo a través del desarrollo transparente de este sector a lo largo de la cadena hidrocarburífera, (entendida desde la fase de negociación de contratos hasta la inversión de los ingresos fiscales que los gobiernos nacionales y subnacionales realizan en políticas de desarrollo) se podrá contribuir a un cambio en el patrón de desarrollo del país, que genere empleo digno y sostenible, con integración nacional.

Bolivia requiere definir una estrategia sobre endeudamiento responsable

Bolivia no logra liberarse de la cadena de la deuda externa y a pesar de los importantes ingresos por hidrocarburos y de los saldos acumulados en cuentas bancarias de los diferentes niveles de gobierno, el país continúa contratando nuevo financiamiento externo.

Los altos niveles de contratación de créditos llevaron al país a un sobreendeudamiento y a consecuentes condonaciones, después de las cuales se tuvo el saldo de deuda externa más bajo registrado desde 1981, con \$us 2.209 millones en 2007.

Sin embargo, en los últimos años, Bolivia continuó contratando nuevos créditos por montos altos para la construcción de carreteras y corredores, e incluso para el sector hidrocarburífero. Con los nuevos desembolsos, la deuda a diciembre de 2009 es de \$us 2.649 millones.

La tendencia del nuevo endeudamiento muestra un cambio en el tipo de acreedor, que en años pasados era principalmente multilateral, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pero ahora la fuente de estos recursos proviene de países de la región como Argentina, Brasil y Venezuela. No obstante, un acreedor multilateral que mantiene una importante porción es la Corporación Andina de Fomento (CAF).

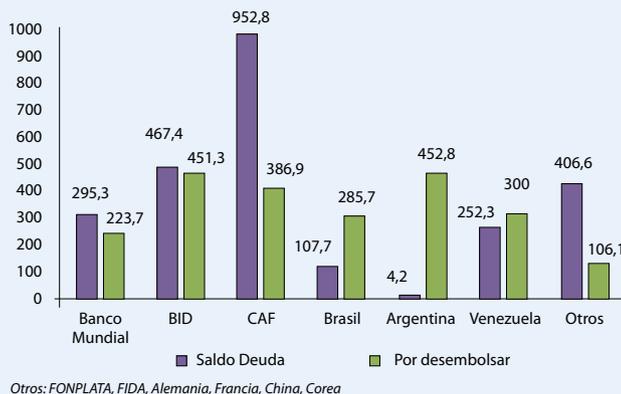
Sin embargo, las condiciones financieras de los nuevos créditos externos y la disponibilidad de menores montos por parte de los acreedores muestran un encarecimiento de la nueva deuda externa.

Deuda Interna

Por otra parte, la deuda interna ha tenido incrementos por diferentes motivos en la última década. Por parte del Tesoro General de la Nación (TGN), los considerables incrementos desde 1998 se deben a que el Estado asumió el financiamiento de la reforma de pensiones (jubilación); y en cuanto a la deuda interna del Banco Central de Bolivia, por efectos de la política monetaria, principalmente para controlar la inflación desde la gestión 2007.

Si bien el superávit fiscal consecutivo de las tres últimas gestiones está permitiendo cambios en las modalidades de la nueva deuda interna y una reducción de las emisiones de títulos para las Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP), los resultados fiscales favorables del TGN siguen dependiendo de la variación del

Saldo de deuda externa y saldo por desembolsar a julio 2009, por acreedor (En millones de \$us)



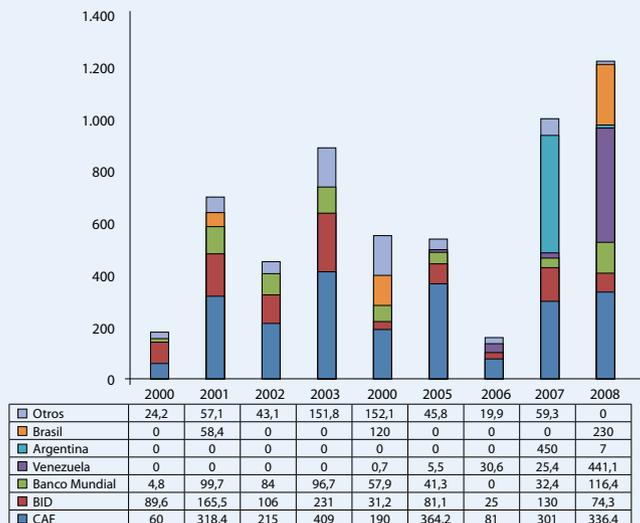
volumen y precios internacionales de los hidrocarburos.

La deuda interna es una de las fuentes de financiamiento disponibles para que el Estado cubra sus obligaciones fiscales.

Deuda Subnacional

La deuda pública también puede ser generada en otros niveles de gobierno, como el nivel subnacional (prefecturas y gobiernos municipales). Estas entidades pueden contratar deuda interna a través de emisión de títulos valor, créditos bancarios, emisiones a través del TGN, entre otras opciones; o generar deuda flotante a través de cuentas no pagadas a proveedores y contratistas.

Montos de deuda externa contratados por acreedor en el periodo 2000-2008 (En millones de \$us)



Deuda interna del sector público con el sector privado (En millones de \$us)



Asimismo, pueden acceder a créditos externos a través de créditos subsidiarios; es decir, créditos garantizados por el Estado boliviano, para financiar grandes proyectos de inversión en sus municipios o, como en años pasados, para refinanciar otras deudas.

Los municipios y prefecturas son niveles de gobierno importantes porque tienen a su cargo 53% de la inversión pública en el presupuesto de 2009 y 31% el 2010.

Retos

- Estrategia de financiamiento responsable: Ante las necesidades expresadas de requerir más de 10 mil millones de dólares de financiamiento externo para proyectos de desarrollo y erradicación de la pobreza, el reto es plantear una estrategia de endeudamiento responsable para no generar una deuda social para las próximas generaciones.
- Sostenibilidad de Deuda: Realizar análisis periódicos de sostenibilidad de deuda, con enfoque de desarrollo humano, que incluya el logro de metas sociales y de desarrollo, incorporando la deuda externa e interna.

- Destino de los recursos: El destino de los créditos debe ser parte de un proceso de planificación y de un plan de inversión que garantice un impacto positivo, sin daño al medio ambiente ni a los derechos humanos.
- Créditos sin condicionalidades: Algunos acreedores todavía imponen condiciones en sus créditos, como ser la contratación de empresas de sus países para la ejecución de los proyectos. Las negociaciones deberán defender la soberanía del país para no aceptar esas condicionalidades.
- Incentivo al desarrollo productivo: Promover iniciativas de desarrollo productivo para dinamizar la economía. Algunos procesos de integración que son financiados con créditos, como la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) conllevan un endeudamiento para la construcción de caminos y corredores que podrían ser más beneficiosos si se acompañan de un fomento a la producción nacional para el aprovechamiento efectivo de esa infraestructura.

- Coordinación intergubernamental: Contar con una instancia de coordinación interministerial de la deuda pública que elabore estrategias y tome definiciones considerando temas transversales, como el desarrollo y la erradicación de la pobreza.
- Transparencia y control social: Los procesos de endeudamiento deben ser transparentes, con información disponible para la sociedad civil, que permita conocer el motivo y uso de la deuda, evidenciando el beneficio que justifica la deuda y el pago del servicio, demostrando una ejecución eficiente.
- Procesos autonómicos: A nivel de regiones y municipios, es necesario crear mecanismos para dimensionar la deuda subnacional y sus impactos, promoviendo una gestión de deuda subnacional responsable. Los próximos procesos de autonomías también serán un reto porque esos niveles de gobierno podrán gestionar deuda pública. Por otra parte, la deuda de empresas públicas o descentralizadas también debe ser acompañada de análisis de sostenibilidad para no comprometer recursos públicos a futuro.

Devolver a la sociedad el ejercicio del control social

El control social atravesó en democracia un proceso de consolidación hasta alcanzar rango constitucional; sin embargo, este derecho ciudadano corre el riesgo de ser digitado desde instancias gubernamentales, lo que afecta a su propia naturaleza.

En instancias que dependen de autoridades políticas se habilitaron oficinas de "Fiscalización y Control Social". La primera facultad corresponde a la responsabilidad estatal, pero la segunda es eminentemente una tarea de la ciudadanía y, por tanto, corresponde que sea ejercida por ella, sin intromisiones.

La nueva normativa sobre control social es impulsada desde sectores oficialistas, con pocos espacios plurales de debate y sin intervención de organizaciones sociales representativas.

Pese a que la actual Constitución establece una vigencia y promueve el fortalecimiento y desarrollo de la participación

social, hay una mala interpretación desde instancias del Estado. El rol del control social es coadyuvar a lograr mejores condiciones de vida y mayor eficiencia en la administración pública.

El ejercicio de este derecho no consiste en que las autoridades logren avales de ciertos sectores sociales, algunas sin propuestas ni capacidades plenas para asumir el reto. No se trata de utilizar a esos grupos para legitimar sus acciones, por más positivas que éstas sean.

En este periodo de definiciones, surge la necesidad de un debate para definir límites, roles y actores, y para evitar que las instancias públicas se constituyan en juez y parte.

Para el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil, algunos aspectos fundamentales son:

1. Promover que el control social se convierta en un legítimo proceso participativo e inclusivo, capaz de lograr

incidencia en políticas públicas, en niveles nacionales y subnacionales.

2. Las organizaciones de la sociedad civil deben disponer de normas claras para el ejercicio del control social y de recursos humanos y técnicos para el eficaz cumplimiento de su misión, sin que esto cree dependencia.
3. A las organizaciones de la sociedad civil les corresponde mantener su independencia respecto a las autoridades, resguardando su rol para el que fueron creados, manteniéndose alejados de intereses partidarios, sumisiones, prebendas o corrupción.
4. Si bien el control social otorga un rol importante a la sociedad civil, ésta no debe convertirse en otro espacio corporativo en el que tienen voz sólo contadas organizaciones. El ejercicio de control social es un derecho de todo ciudadano y requiere ser promovido con esa orientación.



5. Es necesario garantizar el derecho ciudadano de acceso a información completa, veraz, oportuna y útil, para un buen ejercicio de control social, lo que requiere de voluntad política.
6. Debe cambiar la lógica de los funcionarios para que asuman la actitud de servidores públicos y no sean un obstáculo a las solicitudes de la ciudadanía.
7. El Estado debe otorgar garantías, protección y apoyo a los actores del control social, en especial para las “denuncias consistentes y de buena fe”, evitando que sean víctimas del poder económico y político o de influencias de la corrupción.

Construir la participación

La CPE establece que la sociedad civil organizada tiene roles en la elaboración de políticas públicas y ejerce el control social en instituciones y empresas públicas

(excepto universidades), también se pronuncia sobre candidatos a los poderes del Estado e incluso puede promover la revocatoria de mandato. (Art. 241 y 242)

Estas atribuciones se amplían en el marco de los derechos fundamentales y establece la participación y control social sobre la calidad de los servicios públicos.

Desde la norma constitucional, se intenta impulsar una presencia activa de la sociedad civil en el escenario político legislativo, aspecto que tiene como antecedente la anterior Constitución en la que se incorporaba la “iniciativa legislativa ciudadana”.

Resta establecer cómo se orientará este proceso promovido en la actual CPE, sus procedimientos y real participación de la sociedad civil organizada.

El Estado tiene ahora un rol directo en los ámbitos económico y social, lo que implica definir el rol de la sociedad civil en el nuevo contexto.

El camino recorrido

Como antecedente al camino avanzado en el proceso de participación e inclusión, la vanguardia obrera –encarnada en el movimiento sindical minero– cerró un ciclo de protagonismo hasta la aplicación del modelo neoliberal iniciado en 1985.

En esa época se realizó la histórica “Marcha por la Vida” (1986), una de las medidas pacifistas de lucha por justicia social, cuando cerca de 30.000 trabajadores del socavón se quedaban sin trabajo.

Después de los mineros, en los años 90, surgieron nuevos actores sociales. La Marcha por el Territorio y la Dignidad, que empezó desde los pueblos indígenas de tierras bajas, visibilizó a los indígenas, quienes exigían su derecho de participar en la vida económica, política y social del país. En aquel tiempo se puso en evidencia que los partidos políticos ya no tenían legitimidad y surgió la demanda de una Asamblea Constituyente.

A partir del 2000 se agudizó la crisis estatal y aumentó la conflictividad. En poco menos de tres años (2002–2005) tomaron posesión cuatro presidentes, presionados para viabilizar la Asamblea Constituyente, las autonomías y la distribución de los recursos de hidrocarburos.

Principalmente en el escenario municipal hubo interesantes experiencias de vigilancia y control social y, en el ámbito nacional, procesos de diálogo y consulta a la sociedad civil sobre temas clave.

Presupuestos Participativos

Además de una distribución y asignación de los recursos públicos por nivel de gobierno –de acuerdo con un criterio de planificación a futuro y competencias delegadas– será necesario normar el mecanismo mediante el cual se asignen los recursos a nivel institucional, conforme a lo establecido en la nueva Constitución, con relación a la participación de la sociedad.

La Constitución Política del Estado establece, en su artículo 321, numeral II, que la determinación del gasto y de la inversión pública tendrá lugar por medio de mecanismos de participación ciudadana y de planificación técnica y ejecutiva estatal.

Bajo este marco se esperaría que, al igual que lo establecido para los gobiernos locales a través de los mecanismos de la Planificación Participativa Municipal, se establezca la manera en que la sociedad civil pueda participar en la determinación del destino de los

recursos públicos, no sólo en los gobiernos departamentales autónomos, sino en todas las demás instancias públicas.

Entonces, se deberá normar la forma y mecanismo mediante los cuales la sociedad civil participe en la determinación del presupuesto, para lo cual se deberá tomar como referencia las lecciones aprendidas de la experiencia municipal.

Resulta importante tomar en cuenta que la participación ha incidido en que los gobiernos municipales dispersen los recursos a proyectos pequeños y sin impacto, puesto que la población presiona para que todos los años necesariamente se destinen recursos a su comunidad o a su barrio, incluso en algunos municipios se asignan los recursos con el mismo criterio de coparticipación poblacional.

Es por esto que la participación no sólo debería tomar en cuenta la representación te-

ritorial, sino también de sectores. Asimismo, el diseño de los mecanismos de participación deberá hacer énfasis en la planificación de mediano plazo que priorice la realización de proyectos de impacto, para que en el corto plazo no se atomicen los recursos del presupuesto anual.

Por otro lado, la norma deberá tener cuidado de no crear aparatos muy grandes para la participación y el control social, de manera de no absorber muchos recursos económicos y humanos. Se requiere una gestión pública y participación ciudadana que sean eficientes y transparentes, no más pesadas.

De igual manera, se debe tomar en cuenta la capacidad técnica de las diferentes instancias de la sociedad civil, en las tareas que se deleguen, puesto que de ello también dependerá el grado de efectividad de esta participación.

El Gobierno tiene pendiente aprobar una norma para el cumplimiento efectivo del acuerdo Iglesia-Estado

Después de seis meses de la suscripción del acuerdo entre el Estado Plurinacional y la Iglesia Católica, el Poder Ejecutivo tiene pendiente dictar una norma legal que le dé a ese convenio fuerza de cumplimiento para que sea acatado por las instituciones y funcionarios públicos.

El acuerdo marco entre el Estado y la Iglesia tiene como principio el bien común y reconoce el trabajo católico en las áreas de salud, educación y otros servicios sociales, con especial atención a los sectores más vulnerables y desprotegidos de la sociedad.

Estos servicios que la Iglesia presta desde hace mucho tiempo atrás ha dado alivio a sectores marginados y ha marcado presencia y atención en lugares en los que el Estado estuvo ausente.

El documento suscrito entre partes, el 20 de agosto del año pasado, destaca que la labor de la Iglesia es de colaboración y complementariedad que favorezca el desarrollo de los más excluidos, para una vida más digna.

Sin el marco legal que ratifique estos compromisos, los esfuerzos y servicios de la Iglesia Católica están en la incertidumbre, con el riesgo de afectar a la población más desprotegida.

Entre sus particularidades, el convenio se enmarca en el artículo 4º de la nueva Constitución: *"El Estado respeta y garantiza la libertad de religión y de creencias espirituales, de acuerdo con sus cosmovisiones. El Estado es independiente de la religión"*.

El Gobierno y la Iglesia Católica están de acuerdo con la libertad religiosa y con un



Estado laico, cuya interpretación sugiere que en el país no se asume a ninguna religión como la oficial; sin embargo, se respeta y protege a todas las manifestaciones religiosas y al derecho de sus ciudadanos de optar por cualesquiera de ellas.

En todo aspecto de la vida del ser humano está implícita la relación trascendente que va más allá del goce de derechos, cumplimiento de deberes o de satisfacción de necesidades básicas, y en el caso específico de la Iglesia Católica, su trabajo de evangelización en el país tiene raíces profundas que seguirán siendo parte de la vida familiar, social y cultural del pueblo boliviano.

En otros países con tradición de estados laicos se han abierto espacios de adecuada coordinación y colaboración con las iglesias, ya que son instituciones que coadyuvan en la formación del sujeto social, en el marco de valores y principios que sustentan la convivencia ciudadana, muchos de ellos plasmados en las constituciones políticas.

La relación de fe no depende de normas o leyes, trasciende mas allá de lo material, por tal razón, en esta nueva relación

Estado-Iglesia se pretende precautelar el servicio que presta la acción católica a través de sus instituciones y obras sociales que, desde antes de la creación de la República, han estado presentes como una expresión de caridad y amor al hermano (a).

Estas obras sociales deben establecer reglas claras de juego que le permitan seguir prestando su servicio y atención al pueblo boliviano, especialmente a los sectores más desfavorecidos, donde inclusive el Estado no había llegado con sus servicios que estaban bajo su obligación.

La voluntad política, la comprensión cabal de un estado laico y el principio del servicio a los demás debe convocar a las autoridades del gobierno nacional y a los operadores de estas obras sociales de la Iglesia para viabilizar el respaldo legal que requiere este convenio marco y los consecuentes convenios sectoriales.

El bien común está por encima de cualquier ideología o programa gubernamental, es el fin en sí mismo del Estado y del compromiso humano y cristiano de la Iglesia Católica.

Director Ejecutivo:

Juan Carlos Núñez

Responsable de edición:

Jorge Jiménez Jemio

fundajub@entelnet.bo

www.jubileobolivia.org.bo

Dirección: Edif. Esperanza,

Av. Mcal. Santa Cruz, Piso 2

Casilla 5870 La Paz, Bolivia

Telf: (591-2) 2125177 – 2311074

Equipo técnico:

Waldo Gómez

René Martínez

Patricia Miranda

Jaime Pérez

Célica Hernández

Wilson Gisbert

Herbert Irahola

Mery Mendoza

Administración:

Mirian Clavijo

Gabriela Coyo

Gilka Godoy

Distribución:

Amparo Mallea

Bladimir Herrera

Publicación con apoyo de

KZE-Misereor Alemania,

Oxfam GB

