

UNA DÉCADA
DE ANÁLISIS Y
PROPUESTAS
POR UNA
VIDA DIGNA

NOVIEMBRE
DICIEMBRE
2013
BOLIVIA

27



Fundación GUBILEO

10 años

- Bolivia dispone de recursos extraordinarios con los que podría promover el desarrollo
- El saldo de la deuda pública sigue creciendo como antes de la condonación
- Casi un millón de personas salieron de la extrema pobreza, pero ese logro debe perdurar

**UNA VISIÓN Y PROYECTO DE DESARROLLO DEL PAÍS SON LOS OBJETIVOS
DE UN PACTO FISCAL CON ORIENTACIÓN POR EL BIEN COMÚN**

UNA DÉCADA DE AVANCES Y RETOS DESDE LA MIRADA DE JUBILEO

¿El país ha cambiado en una década?

Algunos rasgos para responder que sí son la inclusión social de sectores que habían sido marginados de la vida política, social, económica y cultural; otro hito importante es la reducción de la extrema pobreza, y un tercer indicador es que las arcas del Estado –que habían estado en permanente déficit– comenzaron a tener una extraordinaria disponibilidad de recursos, tanto en el nivel del gobierno central como en gobiernos subnacionales.

Pero, a la vez, se puede afirmar que el país no ha cambiado en ámbitos estructurales. Bolivia sigue siendo un proveedor de materias primas que ayuda a enriquecer a otros países del mundo. La economía nacional no se ha diversificado y la promoción de la productividad generadora de empleo está lejos de alcanzar metas con resultados que duren en el tiempo. Las actividades informales, rentistas, las del contrabando y del narcotráfico siguen debilitando al Estado.

La forma de hacer política se mantiene bajo la lógica del caudillismo y de aparatos partidarios, prebendales y electoralistas. Hay una gran debilidad en la democracia boliviana que no permite concertar políticas de Estado para seguir un camino de desarrollo continuo y sostenible.

Todavía los valores morales de la sociedad y los cambios de actitud personales están en deuda con el país. Sería salvable un gran liderazgo que tenga la capacidad de articular políticas estatales, con operadores que crean en el bien común, sería interesante una oposición propositiva y con creatividad, y sería gratificante que cada ciudadana y ciudadano aporten sus tributos, cuide los bienes que son de todos y contribuyan con su trabajo al desarrollo humano integral. La oportunidad no está perdida.



El propósito de esta publicación es hacer un repaso a los últimos 10 años de vida del país desde los ámbitos temáticos de Fundación Jubileo, institución católica que nació en noviembre de 2003 y que en una década ha tratado de contribuir con información, análisis crítico y propuestas para la acción, con el propósito de aportar a la promoción humana y a una vida digna para todos y todas.

CRISIS DE PRINCIPIO DE SIGLO

El inicio del siglo XXI encontró al país en crisis. Desde los años 90, la población demandaba una transformación de la democracia, la que se había debilitado debido a los pactos partidarios haciendo de la política un espacio de élite, con poca interrelación con la sociedad.

El Foro Jubileo 2000, que organizó la Iglesia Católica, dio algunas primeras alarmas, poco antes ya habían surgido las movilizaciones de pueblos indígenas exigiendo su inclusión. Los oídos y ojos del sistema de partidos no se abrieron totalmente para ver la realidad y menos las proyecciones. Al final, los partidos terminaron siendo rebasados.

Así surgió el movimiento que el 2003 provocando la renuncia del presidente neoliberal más conservador. Ese movi-

miento que se articula y reacciona por indignación está latente y puede volver a ser protagonista del cambio.

Lastimosamente, los movimientos que impulsaron las transformaciones sufrieron represión y luto. Así ocurrió en el proceso de la guerra del gas de 2003, la cual marcó una agenda emergente recogida por quienes en ese momento buscaban protagonismo político y que desembocó en la elección del actual mandatario.

Hay importantes lecciones a recoger. Las demandas justas e históricas de pueblos y organizaciones no pueden ser mediatizadas por administraciones coyunturales del Estado, porque en vez de fortalecerlas las debilita. No hace bien que se coopte a sus dirigentes, utilizando sus demandas con un supuesto cogobierno que, tarde o temprano, cobrará cuentas no sólo a quienes manipulan a estas organizaciones, sino a los propios dirigentes que se vuelven funcionales al Gobierno, repitiendo lo vivido en los años 52.

Una tarea primordial es recoger lo positivo sobre políticas públicas que haya contribuido al desarrollo. Resulta dañino mostrar que todo lo hecho ha sido negativo y que hay que “inven-

tar" de nuevo, peor aún si acciones y programas vuelven a ser aplicados con otro nombre.

Un elemento importante en la gestión de Estado es la transparencia y acceso a la información, la cual debe ir acompañada de una formación ciudadana capaz de discernir los hechos y elevar la conciencia de los derechos y responsabilidades de la población, bajo el espíritu de la Constitución.

No debería ser difícil de comprender que quienes administran el Estado están por la voluntad del pueblo y, por tanto, tienen la obligación de rendir cuentas de sus actos, porque lo que administran es del pueblo boliviano y la obligación del gobernante es informar y rendir cuentas de sus actos y del manejo de recursos públicos; esto permitiría profundizar la democracia participativa.

Los líderes no son mesías ni salvadores, ni es por su benevolencia o desprendimiento que se hacen obras o inversiones. Es obligación de todo gobernante y servidor público cumplir con la población y rendir cuentas.

HACIA DELANTE

Después de haber pasado por momentos complejos de confrontación y conflictividad en el país debe haber un punto de encuentro entre los diversos actores.

El mayor valor del país es su gente, su población. Cuanto más informada y con los mejores medios para una educación transformadora y condiciones adecuadas para emprendimientos propios se logren, se contribuirá al desarrollo.

Estancarse en la extracción de recursos naturales y pasar por momentáneos ciclos de auge económico para volver a la crisis conlleva retrasos para la población actual; pero también para futuras generaciones que requieren mejores oportunidades y calidad de vida.

Así se inicia la mirada de Jubileo en una década transcurrida, con el compromiso invariable de continuar aportando en la construcción de una sociedad justa y equitativa, inspirada en el desarrollo humano integral.

LA GUERRA DEL GAS, ANTECEDENTES Y RESULTADOS DE LA AGENDA DE OCTUBRE

En la década de los años 90, países del bloque capitalista impulsaron el Consenso de Washington, una lista con 10 recomendaciones para que países subdesarrollados apliquen políticas fiscales, monetarias, de libertad del comercio y de privatización. Bolivia fue un laboratorio que con disciplina acató esa política, teniendo como efecto un impacto en los sectores más vulnerables, generando una histórica deuda social.

Pocos años antes, el país había empezado a salir de la hiperinflación, quizá una de las manifestaciones más severas que en años de renaciente democracia revelaba las condiciones estructurales en las que las dictaduras militares habían dejado al país.

Bolivia se había caracterizado por cumplir todas las recomendaciones de los organismos internacionales, esta situación, le sirvió para calificar sin dificultades en los programas de condonación de deuda externa (HIPC del año 2000).

La aplicación de estas recomendaciones y el impacto social no fue percibido por el sistema político de ese entonces, o no le dio importancia, lo que provocó que años más tarde promoverían reformas y recambios de liderazgos.

Habían quedado pendientes demandas y reivindicaciones que pudieron ser atendidas. Son registros de la historia la relocalización minera-fabril, las migraciones de familias completas a regiones cocaleras y de colonización para buscar mejores condiciones de vida, la incorporación al mercado informal que engrosaron las ciudades con migraciones campo-ciudad.

La causa era la misma, falta de alternativas de desarrollo y empleo, lo que acabó siendo la base del levantamiento de amplios sectores ante el agotamiento del modelo y las pocas respuestas que se recibía desde el Estado; pero no sólo

a las necesidades básicas, sino profundizar el ejercicio de los derechos a la participación en la vida política y social del país. En ese contexto surgieron las reivindicaciones históricas de pueblos originarios e indígenas que se iban visibilizando como actores que demandaban inclusión y participación.

Para los años 2000, el Gobierno y las instituciones estatales no tenían la capacidad de responder a las exigencias de la población. Este clima de interpelación al modelo democrático, económico y social se manifestó en el Foro Jubileo del año 2000, donde representantes de la sociedad civil de diversos sectores demandaban espacios de participación política, democratizar estructuras del Estado, impulsar procesos de toma de decisiones en la vida del país, las autonomías o descentralización mayor del Estado. Estas demandas —reflejadas en los documentos de ese tiempo— fueron señales de lo que después se denominó proceso de cambio, el cual aún está en curso y con metas por cumplir.

En esa década la gobernabilidad se basaba en la democracia pactada, una estrategia que fue perdiendo legitimidad ante el pueblo boliviano. El sistema de partidos se alejó de la sociedad y llevó al Estado a una situación de crisis institucional y política.

La denominada guerra contra la privatización del agua y años después la guerra por el gas son algunos acontecimientos clave del proceso de resquebrajamiento del sistema político, de una manera de democracia representativa y de débil institucionalidad y credibilidad del Estado boliviano ante sus ciudadanos, teniendo como efecto el surgimiento de nuevos liderazgos.

En medio de ese periodo profundamente crítico surgieron signos esperanzadores y luces de una mayor integración y unidad del pueblo boliviano. Una de esas ex-

presiones se registró en la crisis de 2003, cuando el pueblo boliviano se indignó y solidarizó con hombres y mujeres de El Alto, ciudad convertida en un bastión de la defensa de los derechos y de los recursos naturales del país. El costo para plantear una agenda histórica ha cobrado 60 muertos y más de 300 heridos.

La nacionalización de los hidrocarburos y su correspondiente industrialización, una mayor renta petrolera para los bolivianos, la oposición de realizar la exportación de gas por un puerto chileno, además de la liquidación del Decreto Supremo 21060, el encarcelamiento para los autores materiales e intelectuales de la masacre en El Alto y la convocatoria a la Asamblea Constituyente fue la agenda escrita desde las movilizaciones.

Es importante recordar que entre el 2003 y las elecciones nacionales de 2005, antes del ascenso al poder de Evo Morales, el pueblo ya había logrado algunos hitos, como:

i) El referéndum sobre el gas (2004), que estipula las bases para el proceso que posteriormente se denominó nacionalización de los hidrocarburos.

ii) La Ley de Hidrocarburos, promulgada en mayo de 2005, creó el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), cuyos ingresos, en los últimos años, han sido bastante significativos para la economía del país.

No cabe duda que el 2003 fue el inicio de un proceso que aún no ha concluido. Los cambios son progresivos y continuos, y trascienden gestiones de gobierno. En ese curso hay infinidad de actores que aún aportan para construir el país, más allá de las diferencias políticas se necesitan espacios de encuentro entre el Estado y la sociedad boliviana, priorizando la reducción de la desigualdad y pobreza.

La mejor riqueza que tiene un pueblo es su gente, porque ella es capaz de transformar las riquezas que tenemos, es capaz de construir una institucionalidad democrática bajo el respeto y cuidado de los derechos y la dignidad, porque es capaz de dar sostenibilidad a la calidad de vida para hoy y para el futuro.

EL REFERÉNDUM DE 2004 FUE LA BASE PARA RECUPERAR LOS HIDROCARBUROS

Como resultado de la Guerra del Gas, en julio de 2004 se realizó un referéndum vinculante a través del cual la población boliviana adoptó las siguientes determinaciones para el sector hidrocarburos:

1. La abrogación de la Ley de Hidrocarburos N° 1689, por establecer condiciones de renta petrolera favorables a la inversión extranjera y limitar el rol de las instituciones públicas a un papel residual.
2. La recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos a favor del Estado boliviano.
3. La refundación de YPF a través de la recuperación de las acciones de aquellas empresas que fueron capitalizadas durante la década de los años 90, de manera que dicha empresa pueda participar en todas las actividades de la cadena hidrocarburífera.
4. La utilización del gas natural como recursos estratégico para el logro de una salida útil y soberana al Océano Pacífico.
5. Un cobro del 50%, entre regalías e impuestos, sobre el valor de la producción de hidrocarburos a favor del Estado boliviano además de la priorización del consumo interno de combustibles y el desarrollo de proyectos de educación, salud, caminos y empleo, a ser financiados con los recursos provenientes de los hidrocarburos.

LEY DE HIDROCARBUROS

Con el propósito de implementar lo dispuesto en los resultados del referéndum mencionado, el Poder Ejecutivo comenzó, en ese entonces, a trabajar

una propuesta de nueva Ley de Hidrocarburos que finalmente fue promulgada el 17 de mayo de 2005. Entre los aspectos más importantes de esta norma se pueden mencionar: a) La abrogación de la cuestionada Ley de Hidrocarburos N° 1689; b) La creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) a fin de alcanzar una renta de 50% por la producción de hidrocarburos; y c) El reconocimiento del derecho a la consulta a ser aplicada a pueblos indígenas y comunidades campesinas, donde se desarrollen proyectos hidrocarburíferos.

En la práctica, con la promulgación de la Ley N° 3058, no se alcanzó la recuperación y administración de los hidrocarburos por parte del Estado boliviano, a través de la suscripción de nuevos contratos petroleros, y tampoco se logró potenciar a la empresa estatal YPF; más al contrario, se dispuso que la participación de 6% sobre el valor de la producción fiscalizada que iba a favor de YPF en la ley anterior sea destinada a favor del Tesoro General de la Nación, privándole a dicha empresa de importantes recursos económicos para su fortalecimiento.

NACIONALIZACIÓN DE HIDROCARBUROS

El 1° de mayo de 2006, el gobierno boliviano dispuso la recuperación de la propiedad de los hidrocarburos mediante la promulgación del Decreto Supremo N° 28701 de Nacionalización de los Hidrocarburos "Héroes del Chaco". Este decreto establece, en el artículo primero, que el Estado recupera la propiedad, la posesión y el control total y absoluto de estos recursos. Otros aspectos resultantes de la aplicación de esa norma fueron:

I. Se dispuso la entrega de toda la producción de petróleo y gas a YPFB por parte de las empresas petroleras que se encontraban operando en el país.

II. A partir de entonces, YPFB asumió la comercialización de todos los hidrocarburos, definiendo las condiciones, volúmenes y precios de los mismos, tanto para el mercado interno como para la exportación y la industrialización.

III. Se transfieren en propiedad a YPFB, a título gratuito, las acciones de los ciudadanos bolivianos que formaban parte del Fondo de Capitalización Colectiva en las empresas petroleras capitalizadas Chaco S.A., Andina S.A. y Transredes S.A. Posteriormente, además de las empresas mencionadas, se recuperaron las refinerías más importantes del país, que eran operadas por Petrobras Refinación S.A. y las plantas de almacenaje y poliductos, que fueron privatizadas a favor de la Compañía Logística de Hidrocarburos Bolivia (CLHB).

IV. De esta manera, el Estado, a través de YPFB, tomó el control y la dirección de la exploración, producción, transporte, refinación, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización de hidrocarburos en el país.

V. YPFB Casa Matriz tomó la forma de corporación y actualmente está compuesta por las siguientes empresas subsidiarias:

- YPFB Chaco
- YPFB Andina
- YPFB Refinación
- YPFB Logística
- YPFB Transporte
- YPFB Aviación

VI. Asimismo, se dispuso la realización de auditorías petroleras a fin de determinar las inversiones realizadas, amortizaciones, costos de operación y rentabilidad obtenida en cada campo por parte de las empresas petroleras con anterioridad a la vigencia del D.S. 28701. Esta información serviría de base para la negociación de nuevos contratos petroleros

VII. Se negociaron y suscribieron, a fines de octubre de 2006, nuevos contratos con todas las empresa que se encontraban trabajando en Bolivia.

NUEVOS CONTRATOS

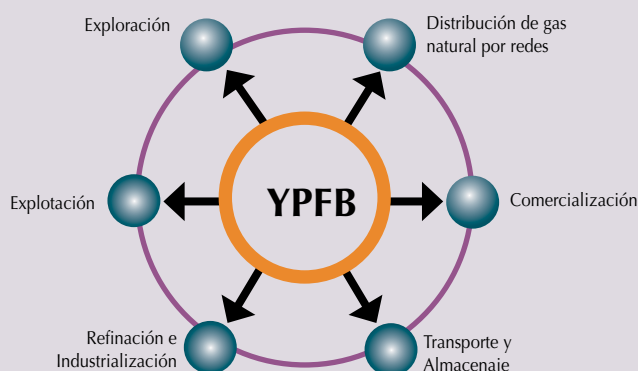
El Decreto Supremo (D.S.) N° 28701 de mayo de 2006, de Nacionalización de los Hidrocarburos, estableció que las empresas petroleras que hasta ese mo-

mento operaban en Bolivia bajo contratos de riesgo compartido debían migrar, en un plazo no mayor a 180 días, a nuevos contratos petroleros que cumplan con los actuales requisitos legales y constitucionales, razón por la que en octubre de 2006 el Estado boliviano suscribió 44 contratos bajo la modalidad de Contratos de Operación con 15 empresas petroleras, los mismos que entraron en vigencia a partir del 2 de mayo de 2007.

Empresas petroleras:

1. Petrobras Bolivia S.A.
2. Total E&P Bolivie
3. Petrobras Energía S.A.
4. Repsol YPF
5. BG - Bolivia S.A.
6. Andina S.A.
7. Chaco S.A.
8. Vintage Petroleum
9. Pluspetrol
10. Matpetrol
11. Petrolex
12. Orca
13. Dong Won Corporation
14. Canadian Energy Enterprises
15. Tecpetrol

Actividades hidrocarburíferas



De los 44 contratos firmados, uno fue devuelto el año 2008, quedando 43 contratos de operación vigentes, de los cuales 7 corresponden a áreas de exploración y 36 a áreas de explotación; es decir, áreas donde ya se venían realizando actividades hidrocarburíferas. Durante los 180 días posteriores a la promulgación del decreto de nacionalización se decía que las empresas petroleras se irían del país, pero el 26 de octubre de ese año todas firmaron los nuevos contratos; por una parte, porque tenían importantes montos investi-

dos que recuperar y, por otra, porque lo que una empresa petrolera busca, además de una utilidad razonable, es un marco jurídico estable que fue otorgado con los nuevos contratos.

En el marco de los contratos se hace referencia a normas conexas como los “Acuerdos de Entrega” y “Procedimientos de Pago”, documentos que recién se terminaron de negociar el año 2008 y 2009, lo cual originó un ritmo muy lento de nuevas inversiones por parte de las empresas operadoras.

Estos contratos tienen por objeto la realización de las Operaciones Petroleras por parte de los Titulares¹ a su exclusiva cuenta y riesgo, a cambio de recibir una retribución o pago por sus servicios. El contrato no confiere al Titular, en ningún momento, derecho de propiedad sobre los yacimientos de hidrocarburos ni sobre los hidrocarburos producidos, los cuales serán y permanecerán en propiedad del pueblo boliviano.

Es decir, las empresas petroleras realizan las actividades de exploración y explotación y entregan toda su producción en propiedad a YPFB, puesto que la empresa estatal es la única facultada para comercializar los hidrocarburos producidos, esto en el marco del D.S. 28701, así como de la Constitución Política del Estado.

CONSTITUCIÓN

Uno de los cambios de mayor relevancia en los últimos años ha sido la aprobación de una nueva Constitución Política del Estado (CPE) que, en lo referido al sector hidrocarburos, introduce importantes cambios en relación a la anterior carta magna. El primer aspecto de relevancia es que la nueva CPE establece que cualquiera sea el estado en que se encuentren o la forma en la que se presenten los hidrocarburos, son de propiedad inalienable e imprescriptible del pueblo boliviano. El Estado, en nombre y representación del pueblo boliviano, ejerce la propiedad de toda la producción de hidrocarburos del

país y es el único facultado para su comercialización.

Un segundo cambio a considerar es que la nueva CPE establece que YPFB es la única instancia facultada para realizar las actividades de la cadena productiva de hidrocarburos y su comercialización; señalando también que la estatal petrolera podrá conformar asociaciones o sociedades de economía mixta para la ejecución de las actividades hidrocarburíferas, en las cuales YPFB contará con una participación accionaria no menor a 51% del total del capital social.

Este último aspecto debería estar acompañado de un serio plan de fortalecimiento de la empresa petrolera estatal, tanto desde un punto de vista técnico a través de la institucionalización de los cargos ejecutivos y operativos, como desde un punto de vista financiero, que le permita tener la capacidad de asumir la participación accionaria en las nuevas empresas que vaya a formar.

Entre las nuevas directrices para el funcionamiento del sector, la CPE establece que las empresas extranjeras que realicen actividades en la cadena productiva hidrocarburífera en nombre y representación del Estado renuncian a la posibilidad de acudir a arbitraje internacional o reclamaciones diplomáticas. Si bien esta limitación favorece al Estado por no existir riesgo de intereses de otros estados que puedan influir en las resoluciones arbitrales, genera susceptibilidad de las empresas petroleras sobre el grado de independencia e imparcialidad que gozarán ante tribunales nacionales.

Sin duda, una buena señal de transparencia e institucionalidad que se encuentra en la CPE es que, de acuerdo al artículo 365, una institución autárquica de derecho público, con autonomía de gestión administrativa, técnica y económica, bajo la tuición del ministerio del ramo, será responsable de regular, controlar, supervisar y fiscalizar las actividades de toda la cadena productiva hasta la industrialización. Sin embargo,

el problema surge al haber transcurrido casi 4 años de aprobada la CPE sin que esa institución, que vendría a ser la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), asuma ese rol y fiscalice las actividades que realiza YPFB, en particular las de exploración y explotación de hidrocarburos.

EXPLORACIÓN

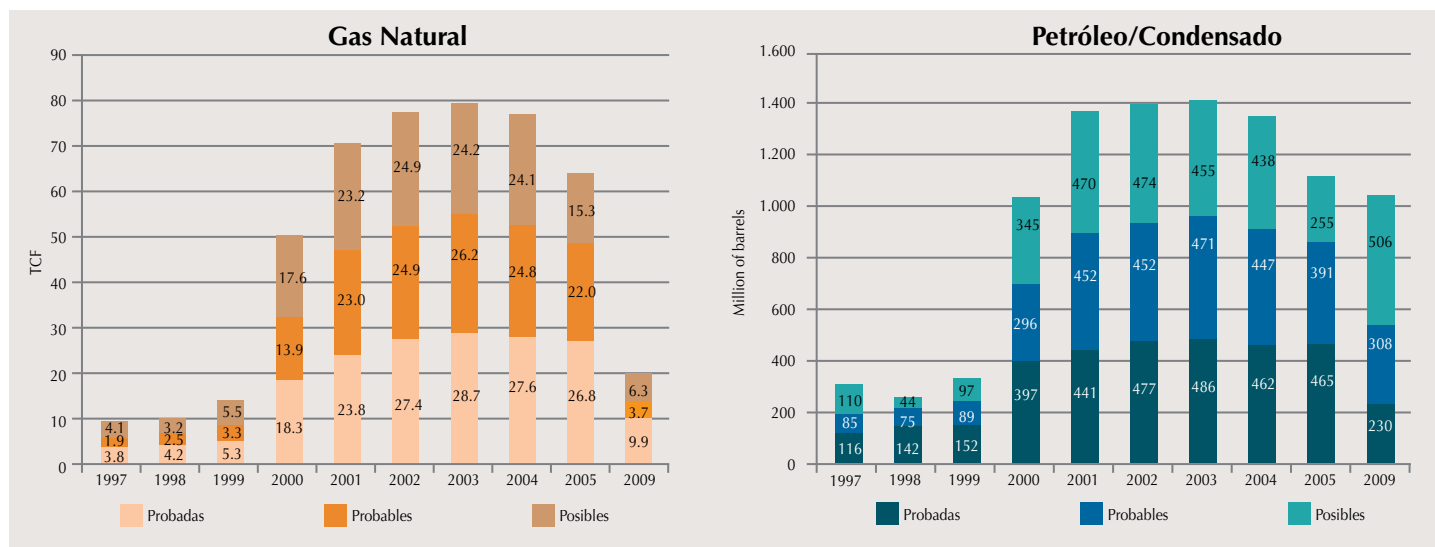
Al momento de la denominada “guerra del gas”, la última certificación de reservas arrojaba como dato 27,4 TCF² de reservas probadas de gas natural, incluso al momento de la promulgación del Decreto de Nacionalización el dato ya había bajado a 26,8 TCF. Lamentablemente, en años posteriores no se ha vuelto a contar con una certificación de reservas; sólo el año 2011 se presentó el resultado de la Certificación de Reservas al 31 de diciembre de 2009 encargado a la empresa Ryder Scott, en el que se muestra una importante disminución de las reservas; de hecho, las reservas probadas de gas natural son de 9,9 TCF, y en el caso del petróleo/condensado son de 230 millones de barriles.

Ante la disminución de reservas certificadas que se aprecia en los gráficos contiguos, YPFB ha presentado algunos argumentos, desde el punto de vista técnico; se ha mencionado que a nivel internacional se registró un cambio en el método petrofísico de cuantificación y certificación de las reservas y desde una perspectiva más política se ha mencionado que las empresas petroleras anteriormente habrían inflado las reservas.

El hecho concreto es que la certificación de reservas es un dato muy importante para el desarrollo del sector, el mismo Gobierno, el año 2007, promulgó la Ley N° 3740 de Desarrollo Sostenible del Sector Hidrocarburos que, en su artículo 7, establece que YPFB –hasta el 31 de marzo de cada año- deberá publicar el nivel de reservas existentes en Bolivia al 1° de enero de dicho año. Lamentablemente, esta norma no ha sido cumplida y la última certificación disponible en Bolivia muestra las reservas al 31

1 Titular es el consorcio conformado por la o las empresas participantes que suscriben el contrato con YPFB.

2 Trillón de Pie Cúbico y equivale a 10¹².



de diciembre de 2009. La ausencia de este dato ha dado lugar a una serie de especulaciones por parte de la empresa estatal que anuncia un valor de acuerdo con sus propias estimaciones.

El nivel de reservas con que cuenta el país no es explicado por un agotamiento de los recursos hidrocarburíferos, pues es sabido el enorme potencial con que cuenta Bolivia, la principal explicación es la falta de exploración hidrocarburífera generada por una actitud pasiva por parte de las autoridades del sector entre los años 2006 – 2010 y la ausencia de un marco jurídico estable que debiera estar marcado por una nueva Ley de Hidrocarburos acorde a la nueva CPE.

Como se puede apreciar en el gráfico adjunto, a inicios del año 2000 se perforaron gran cantidad de pozos exploratorios, motivados por la reciente puesta en marcha de las exportaciones de gas natural a Brasil; sin embargo, a medida que la conflictividad social fue creciendo con la consecuente incertidumbre del marco jurídico que implicaron dichos conflictos, la actividad exploratoria fue decreciendo; incluso luego de la promulgación del Decreto de Nacionalización que establecía la refundación de YPFB la empresa estatal no pudo asumir de forma más activa la actividad exploratoria. Durante el periodo 2006–2010, los esfuerzos estata-

les estuvieron orientados mayormente a la renegociación de contratos y de la normativa conexas a los mismos.

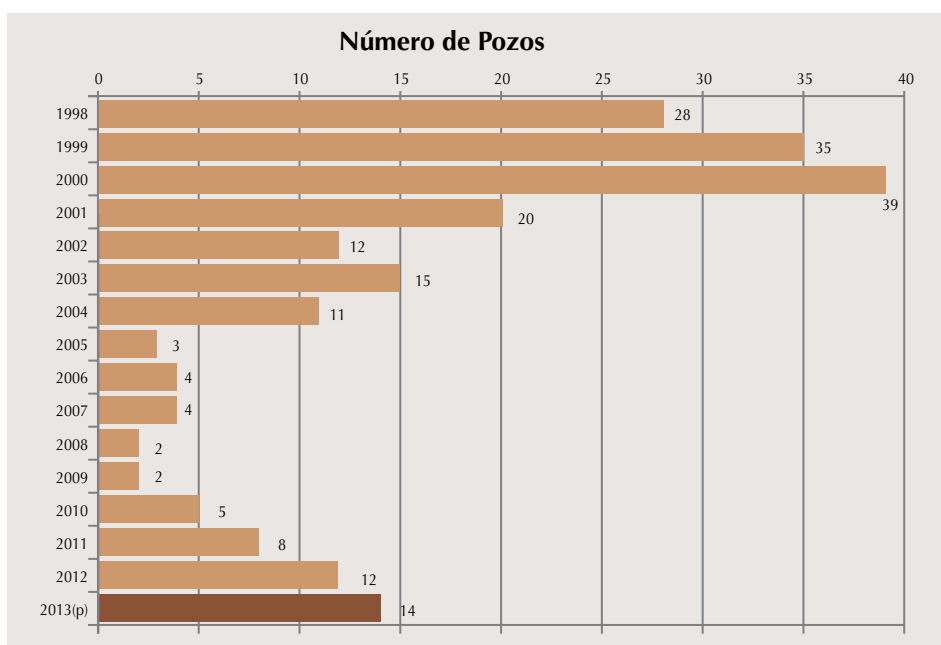
A partir del año 2010, con la suscripción de la adenda al contrato de compraventa de gas natural a Argentina, se observa una recuperación, aunque muy incipiente aún, de la actividad exploratoria.

PRODUCCIÓN

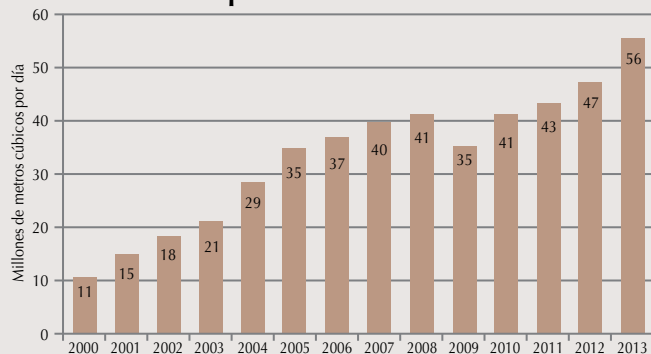
Durante los años 2012 y 2013, la empresa estatal YPFB ha venido reportando constantemente nuevos incrementos de producción. De hecho, los registros del año 2013 muestran el incremento más importante de los últimos ocho años.

Un aspecto importante a considerar es que un incremento de producción puede ser explicado por una de las siguientes razones: a) descubrimiento de nuevas reservas y explotación de las mismas, ó b) incremento en la producción de las reservas ya existentes (recuperación acelerada de reservas).

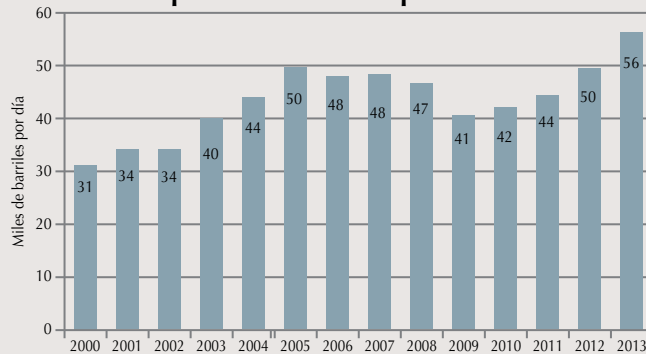
En el caso de Bolivia, el incremento de producción se debe principalmente a una explotación más acelerada de las reservas ya existentes, en especial las de los denominados “mega campos” San Alberto, Sábalo y Margarita, aunque la última certificación de reservas, a diciembre 2009, no contempló los campos de Incahuasi y Aquio, que si



Producción promedio diaria de Gas Natural



Producción promedio diaria de petróleo/condensado



bien no son tan representativos como los primeros, también han aportado con producción.

COMERCIALIZACIÓN

Sin duda, el incremento de la producción permite mayores envíos tanto de gas natural como de hidrocarburos líquidos a los mercados de venta. En el caso del gas natural, conforme establece el marco normativo, el mercado prioritario es el interno que muestra un importante crecimiento explicado principalmente por la demanda de termoeléctricas; no obstante, el principal mercado de destino del gas natural boliviano es Brasil, seguido en importancia por Argentina, como se aprecia en el gráfico.

En los últimos 10 años, el comportamiento de los precios de exportación ha sido una de las variables, junto con el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, que ha permitido al país contar con mayores ingresos por la explotación de hidrocarburos. En 1999, cuando se inició

la exportación de gas natural a Brasil, el precio de venta del energético era de 1,01 dólares por Millón de BTU (USD/MMBTU), precio que para el año 2003 era de 1,90 USD/MMBTU, para el año 2006 alcanzaba a 3,77 USD/MMBTU, es decir, casi dos veces el precio vigente en la denominada guerra del gas.

Sin embargo, como se aprecia en el gráfico, desde el año 2007 los precios se incrementaron a un ritmo mucho más acelerado, ello debido a que el precio de venta de gas natural a Brasil, al igual que el vendido a Argentina, es ajustado trimestralmente en función a la cotización de tres fuel oil que dependen del precio internacional del barril de petróleo, el cual se ha venido incrementando desde esa gestión. Los ingresos que percibe el Estado por la explotación de hidrocarburos se han incrementado por el comportamiento volátil del precio internacional del barril de petróleo.

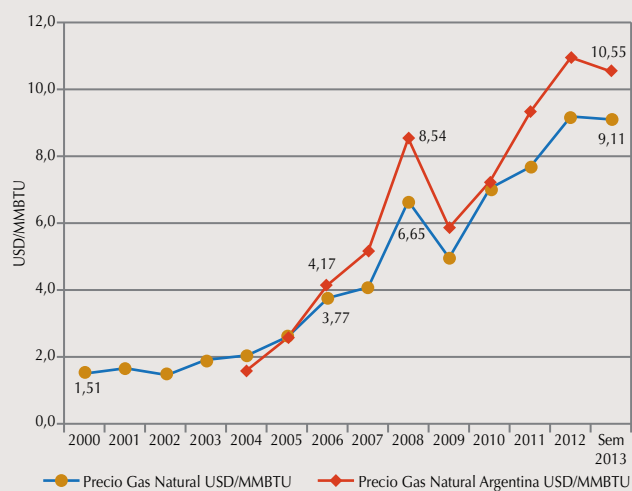
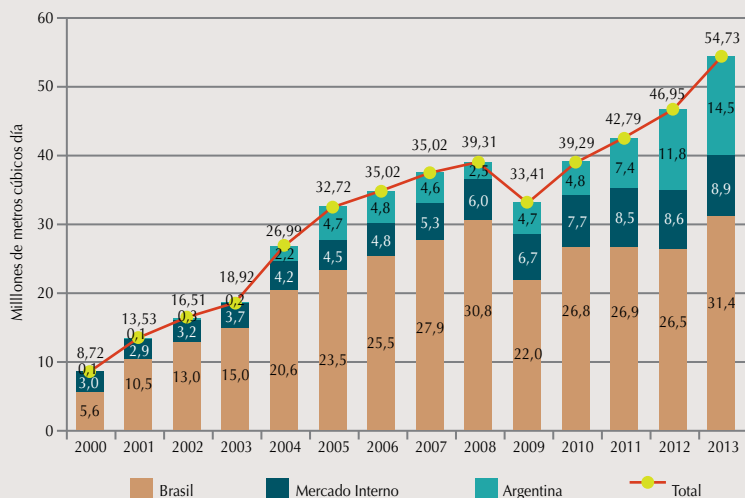
Si bien, por un lado, el país exporta gas natural desde fines de la década de los

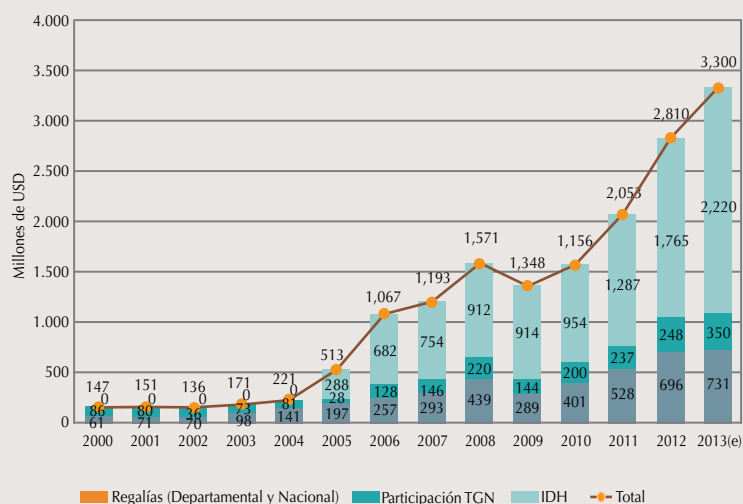
90, también importa hidrocarburos líquidos; de hecho, uno de los aspectos de mayor preocupación en los últimos 10 años ha sido la tendencia creciente a importar hidrocarburos, considerando que ya se venía importando diesel desde años atrás, a pesar de la riqueza hidrocarbúfera, desde el año 2006 Bolivia ha importado Gas Licuado de Petróleo (GLP) e incluso gasolina natural.

RENTA HIDROCARBURÍFERA

Este incremento de precios registrado desde el año 2004, y con mayor énfasis desde el año 2007, sumado a la creación del IDH en el año 2005, ha permitido mayores ingresos fiscales por la explotación de hidrocarburos y, a partir del año 2012 con el incremento de producción los montos percibidos por los beneficiarios de regalías e IDH, han alcanzado registros históricos, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Con la creación del IDH se buscaba obtener una mayor participación en los





ingresos obtenidos por la explotación de hidrocarburos, con el propósito de que la renta que percibe el Estado no solamente beneficie a los departamentos productores, sino permita distribuir los ingresos a una mayor cantidad de beneficiarios incluyendo a pueblos indígenas y municipios.

Adicionalmente a los ingresos fiscales percibidos por concepto de regalías e IDH, la renta que el Estado percibe por la explotación de hidrocarburos está compuesta también por la recaudación de impuestos del régimen general que son aplicados a las distintas actividades del sector, que por el incremento de los precios de exportación, así como por el incremento de producción, también se han incrementado.

PROBLEMÁTICAS NO RESUELTAS

- Ausencia de una nueva Ley de Hidrocarburos acorde a la nueva Constitución, que permita dar un marco jurídico más estable en lugar de los decretos supremos que norman el sector. Tanto las empresas nacionales como las internacionales requieren de un marco jurídico a mediano/largo plazo.
- Falta de transparencia por parte de las instituciones públicas del sector hidrocarburos. Más allá de los datos que pueden proporcionar mediante conferencias de prensa que realizan sus autoridades, resulta necesario poder contar con información sistematizada y actualizada que sea de fácil acceso a la población en general, conteniendo mínimamente los siguientes datos:
 - a) Contenido de los nuevos contratos de exploración y explotación que ha firmado YPFB.
 - b) Situación de cada una de las 98 áreas reservadas a favor de YPFB.
 - c) Información mensual de la ejecución de inversiones por campo y actividad.
 - d) Información mensual de producción por campo, tanto en volumen como en energía, en el caso del gas natural.
 - e) Información mensual de precios de venta por mercado de destino.
 - f) Información actualizada del pago de regalías e IDH por campo.
 - g) Información de costos recuperables, reportados y aprobados, por campo y en el marco a la clasificación de cuentas establecida en la Ley N°3740.
 - h) Información anual de la participación de YPFB en los contratos de operación por campo.
 - i) Valor de los activos de las empresas petroleras que, en el marco de lo establecido en el Anexo D de los contratos de operación, ya deberían haber pasado a formar parte del patrimonio de YPFB.
- Diseño institucional del sector hidrocarburos, coherente con la nueva Constitución. Es importante que la Agencia Nacional de Hidrocarburos

fiscalice y regule no sólo a aquellas empresas privadas del rubro, sino también –y de manera prioritaria- a YPFB, por ser esta empresa la principal operadora en el sector hidrocarburos. La nueva Ley de Hidrocarburos debe establecer claramente el rol de la ANH en el upstream, a fin de garantizar que las actividades de exploración y producción se desarrollen cumpliendo estándares internacionales en el marco de las buenas prácticas de la industria.

- Nueva certificación de reservas. Es necesario que YPFB cumpla lo dispuesto en la Ley N° 3740 y certifique, de manera anual, la cantidad de reservas de petróleo y gas con las que cuenta el país, para garantizar el abastecimiento del mercado interno y el cumplimiento de los compromisos de exportación.
- Primer proyecto de industrialización de hidrocarburos. Si bien la instalación de plantas separadoras de líquidos representan un importante avance para el abastecimiento interno de combustibles en el país, las mismas no son consideradas proyectos de industrialización propiamente dichos; por lo tanto, serán importantes los resultados que se obtengan de este primer proyecto de industrialización que será desarrollado en Bolivia, como es la planta de amoniaco y úrea.
- Nuevos incentivos para exploración. Actualmente, todavía no han sido establecidos de manera formal una serie de incentivos planteados recientemente y de manera preliminar por YPFB a fin de atraer la inversión extranjera en el sector (postergación del pago de la renta petrolera). A su vez, el sector privado todavía se encuentra a la espera de aquellos incentivos que además serían propuestos en una nueva ley de hidrocarburos. En la medida que dichos incentivos sean atractivos para el sector privado se observará mayores avances en materia de exploración y un incremento de las inversiones destinadas a desarrollar las áreas reservadas de YPFB.

EL IDH MULTIPLICÓ INGRESOS PARA EL ESTADO PERO SIN UNA POLÍTICA DE DESARROLLO

En medio de un clima de inestabilidad social y política, y consecutivos cambios de gobierno, en mayo de 2005 se aprobó la Ley de Hidrocarburos N° 3058, norma que creó el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), recursos que actualmente llenan las arcas del Estado.

La renta por hidrocarburos, considerando la regalía y el IDH, aumentó de Bs 2.333 millones recibidos en 2004, a Bs 5.019 millones, en 2005; y para la gestión 2012 llegó a Bs 19.354 millones; es decir, más de ocho veces en ese periodo.

El IDH nació como efecto de las demandas de los movimientos sociales, entre las cuales se encontraba la revisión de la política sobre hidrocarburos y del proceso de capitalización. Así surgió el referéndum del año 2004, en el que una de las preguntas, con mayoritaria aprobación, establecía la política de cobro de impuestos y/o regalías a las empresas petroleras, de modo que el Estado reciba al menos el 50% del valor de la producción de gas y petróleo.

Entonces, a la existente regalía por hidrocarburos, que representaba 18% del valor de la producción, se creó el IDH con una alícuota de 32% adicionales, con lo cual el país llegó a recibir el 50% del valor de la producción de hidrocarburos.

La creación del IDH, acompañada de los buenos precios internacionales de los hidrocarburos en los últimos años, ha mejorado la situación económica del país, tanto del Sector Público, en lo referente a su situación fiscal, como también de la economía nacional, en términos generales.

Están llegando muchos más recursos al país y específicamente al Estado, lo que ha permitido revertir la crónica situación deficitaria, incrementar los gastos e inversiones públicas, suministrar mayor liquidez a la economía y acumular cifras record de reservas internacionales, principalmente como efecto de las cuantiosas exportaciones.

DISTRIBUCIÓN DEL IDH

Las alícuotas sobre la producción de hidrocarburos, es decir el porcentaje

sobre el valor de la producción que se cobra a favor del Estado, suma un total de 50% (ver cuadro). 18% corresponde a la regalía y 32% al Impuesto Directo a los Hidrocarburos.

Alícuota y distribución de la Renta por Hidrocarburos IDH y Regalías

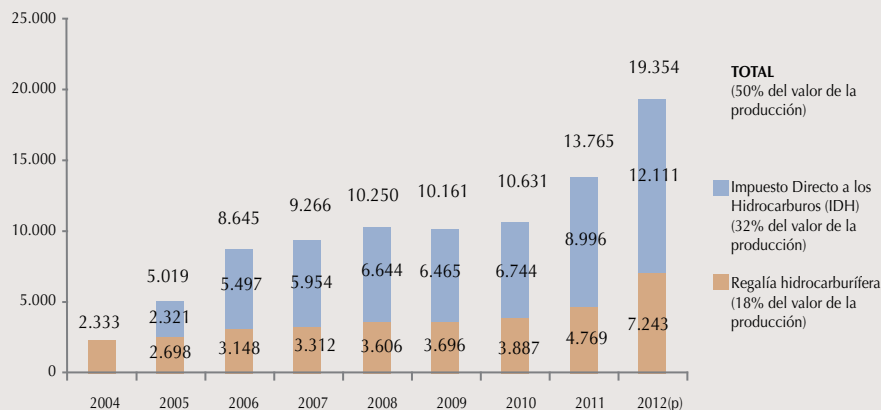
	ALÍCUOTA SOBRE LA PRODUCCIÓN	BENEFICIARIO
REGALÍA	18%	11% Departamento productor
		1% Departamentos de Beni (2/3) y Pando (1/3)
		6% Tesoro General de la Nación
IDH	32%	Municipalidades, gobernaciones y universidades de todos los departamentos, Renta Dignidad, TGN, Fondo Indígena y Fondo de Educación Cívica.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Hidrocarburos 3058 y decretos reglamentarios

En la distribución del IDH participan las municipalidades, la Renta Dignidad, el Tesoro General de la Nación, gobernaciones, universidades, Fondo Indígena y Fondo de Educación Cívica.

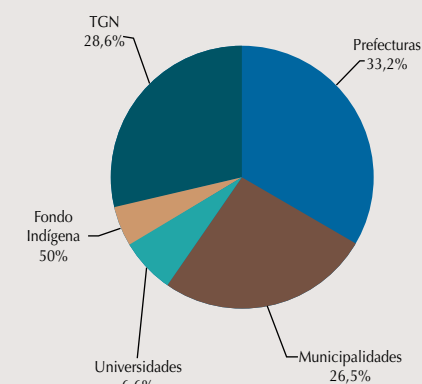
La distribución de la renta por hidrocarburos ha sido fijada, de manera general, por la Ley de Hidrocarburos N° 3058, de mayo de 2005, y reglamen-

Evolución Renta por Hidrocarburos (Impuesto Directo a los Hidrocarburos IDH y Regalías) 2004- 2012 (En millones de Bs)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de: 2004 - 2007 UPF, 2008 - 2012 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

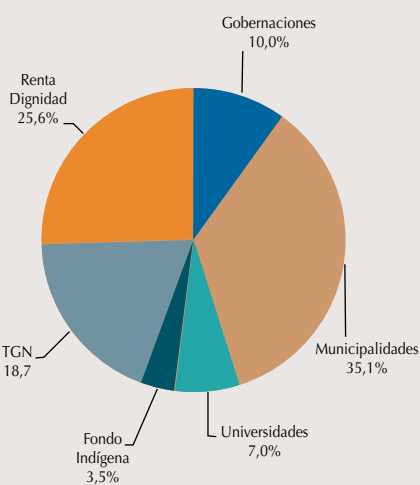
(1ra distribución del IDH, antes de la creación de la Renta Dignidad y del decreto de redistribución del IDH) HASTA LA GESTIÓN 2007



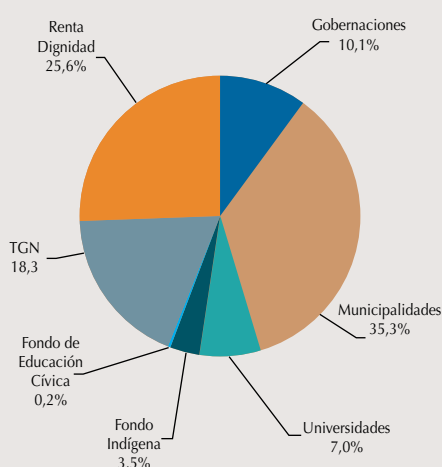
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General.

DISTRIBUCIÓN DEL IDH

GESTIÓN 2008 - 2011



ACTUAL (DESDE GESTIÓN 2012)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General.

tada mediante diferentes decretos supremos que, en el caso específico del IDH, han sufrido algunos cambios en el transcurso del tiempo.

Como se puede observar, antes de 2008, eran las prefecturas las que recibían la mayor participación del IDH (33%). Con la creación de la Renta Dignidad y el decreto de redistribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos esta situación cambió desde el 2008.

Actualmente, las municipalidades son las instancias más favorecidas en la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, recibiendo aproximadamente 35% de este tributo; posteriormente está la Renta Dignidad, con un poco más de la cuarta parte (25,6%), el Nivel Central (TGN) con 18,3%, gobernaciones 10,1%, universidades 7%, Fondo Indígena 3,5% y el Fondo de Educación Cívica (recursos que recibe el Ministerio de Culturas) 0,2%.

Con relación a la distribución horizontal del IDH, es decir la distribución territorial entre los diferentes departamentos (y al interior de gobernaciones, municipalidades y universidades), se puede resumir que el IDH se divide entre los nueve departamentos en partes iguales; sin embargo, Tarija, el departamento que produce alrededor de 70% de los hidrocarburos, recibe un porcentaje mayor que los demás departamen-

tos. También existe una compensación para las municipalidades y universidades de los tres departamentos con mayor población que son La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. En la distribución municipal, al interior de cada departamento, el IDH se divide de acuerdo con la densidad poblacional.

DESTINO DEL IDH

El primer antecedente relacionado al uso de los recursos del IDH se remonta a una de las preguntas aprobadas del referéndum del gas, que establecía aplicar una política nacional que destine los recursos de la exportación y la industrialización del gas, principalmente para educación, salud, caminos y empleo.

Posteriormente, se desarrolló, de manera formal, el marco normativo compuesto por la Ley de Hidrocarburos y sus decretos reglamentarios, las leyes financieras de cada gestión, la Constitución Política del Estado, la Ley Marco de Autonomías y otras leyes específicas.

La Ley de Hidrocarburos N° 3058, después de establecer la distribución, determina lo siguiente:

- Todos los beneficiarios (incluyendo gobiernos subnacionales y otros) destinarán los recursos recibidos por Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) para los sectores de

educación, salud y caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo. Los departamentos productores priorizarán la distribución de los recursos percibidos por IDH a favor de sus provincias productoras de hidrocarburos.

- El Poder Ejecutivo asignará el saldo del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) a favor del TGN; pueblos indígenas y originarios, comunidades campesinas; de los municipios; universidades; Fuerzas Armadas; Policía Nacional y otros.

En el marco de la Ley de Hidrocarburos, diferentes decretos supremos y también algunas leyes han establecido un amplio abanico de posibilidades de gastos e inversiones de los recursos IDH para los diferentes niveles de gobierno. En el caso de las gobernaciones: en desarrollo económico, desarrollo social y seguridad ciudadana. En el caso de los gobiernos municipales: en educación, salud, seguridad ciudadana y un énfasis especial en fomento al desarrollo económico local y promoción del empleo.

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno plantea el cambio de matriz productiva, orientando los recursos de los sectores estratégicos, como hidrocarburos, hacia otros sectores productivos generadores de ingresos y empleo.

Con éste mismo espíritu, la Constitución Política del Estado, en su artículo 306, establece que el Estado tiene como máximo valor al ser humano y asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación, cultura, y en la reinversión en desarrollo económico productivo.

Finalmente, Ley Marco de Autonomías y Descentralización (julio de 2010) señala que las entidades territoriales autónomas que reciban recursos de transferencias por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) podrán utilizarlos

en el ámbito de sus competencias, en conformidad con la Constitución Política del Estado y las disposiciones legales vigentes.

Esta última disposición posiblemente sea la más relevante, puesto que si bien el abanico de posibilidades de uso de los recursos IDH ya era bastante amplio, con esto se amplía mucho más para el caso de los gobiernos subnacionales, siendo que ahora pueden utilizar en todas sus competencias.

Con excepción de los recursos que deben ser asignados a Seguridad Ciudadana (entre 5% a 10%) desde la gestión 2012, la normativa no establece los montos o porcentajes que se deben destinar a los diferentes sectores, sino que, bajo las competencias determinadas, la asignación de los recursos depende de las decisiones autónomas de cada nivel de gobierno.

Con base en un estudio y sistematización del destino de los recursos del IDH por tipo de gasto (es decir gastos corrientes o inversión), analizando los presupuestos de las gestiones 2011 y 2012, se tiene que la mayor parte del IDH es para gastos corrientes y otros, y sólo entre 34% y 35% es destinado a inversión.

Analizando los tres niveles de gobierno, se tiene que el Nivel Central destina casi la totalidad de sus recursos a gastos corrientes y otros, y una muy pequeña proporción a inversión; los gobiernos municipales, destinan la mayor parte de sus recursos IDH a inversión y



entre una tercera parte y la mitad a gastos corrientes y otros; y los gobiernos departamentales son los que destinan la mayor parte de sus recursos a inversión, alrededor de dos terceras partes.

Al analizar el destino del IDH por sector, un primer aspecto que llama la atención es que existe una dispersión en el uso de estos recursos hacia un gran número de finalidades, resultado del amplio abanico de posibilidades de gasto o competencias que determina el marco legal, y que refleja también que los diferentes niveles de gobierno han atendido, con estos nuevos recursos, diferentes necesidades y demandas, más allá de un plan estratégico o proyecto conjunto.

El cuadro presenta una comparación del destino de los recursos de acuerdo

con lo determinado en el referéndum del gas y la Ley de Hidrocarburos, con relación a la asignación que se observa en el presupuesto.

La Renta Dignidad resulta siendo la primera prioridad de gasto con recursos del IDH; sin embargo, esta determinación no estaba comprendida ni en el referéndum del gas ni en la Ley de Hidrocarburos, sino es efecto de una política posterior plasmada en una ley de finales del 2007.

Si bien los sectores de educación, salud y caminos estarían entre los que relativamente captan los mayores porcentajes de estos recursos, no sucede lo mismo con las asignaciones hacia desarrollo productivo y generación de empleo, al haber quedado estos sectores claramente postergados.

Destino del IDH conforme al Referéndum y a la Ley de Hidrocarburos	Prioridad en gestión 2011	Prioridad en gestión 2012	Datos sobre el destino del IDH en el Presupuesto	2011	2012
Educación	1	1	Renta Dignidad	25,6%	25,8%
Salud	2	2	Gastos Corrientes y otros del Nivel Central	18,7%	18,3%
Caminos	3	3	Educación	10,3%	11,4%
Desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajos (empleos)	5	4	Universidades	7,7%	8,3%
	4	5	Transporte (caminos y otros)	8,6%	7,9%
	7	6	Salud	6,2%	7,0%
	6	7	Infraestructura Urbana, Rural y Vivienda	6,4%	6,3%
	8	8	Agropecuario (riego y otros)	2,7%	2,9%
	:	:	:	:	:
	13	18	Desarrollo Económico/Productivo (incluye Turismo)	1,1%	0,3%

Por otro lado, llama la atención la gran asignación de recursos a universidades, por encima del sector salud, y lejos de la asignación a sectores productivos que generan empleo, lo que podría significar una inconsistencia entre el gasto en la formación de profesionales y las fuentes de empleo que se generan en el país para estos profesionales.

Es así que los recursos que deberían servir para cambiar el patrón de desarrollo hacia una economía productiva, diversificada y que genere ingresos y empleo están siendo gastados en diferentes fines, al margen de un proyecto como país.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Los mayores y grandes recursos adicionales que se reciben desde la gestión 2005 por concepto del IDH no han sido utilizados de manera estratégica en un proyecto de desarrollo para el país o el

logro de cambios estructurales, como ser una economía productiva, sostenible y que genere ingresos y empleo.

Estos recursos han sido utilizados para cubrir diferentes necesidades y demandas de gastos corrientes e inversiones en los diferentes niveles de gobierno y, en cierta medida, están siendo dispersados.

La mayor parte del IDH está siendo consumida en gastos corrientes y no así en inversiones, lo que genera riesgo de insostenibilidad e implica una pérdida de patrimonio. Por otro lado, los recursos que se asignan a sectores productivos y que generan empleo son mínimos.

Al tratarse de una gran cantidad de recursos que a través del gasto público ingresa constantemente a la economía, se tiene mayor liquidez y mayor movimiento económico; pero esta situación, en parte, está siendo alimentada y sostenida con la constante venta de

recursos naturales que son no renovables, por lo que no es sostenible.

Resaltan claramente las tareas pendientes y urgentes, como ser asignar estos recursos prioritariamente a inversión en lugar de gasto corriente y, por otro lado, definir cómo pueden ser orientados hacia una inversión productiva.

El país no ha aprovechado el momento de gran oportunidad que significa contar con estos abundantes ingresos y que podrían haber permitido superar la situación de atraso; sin embargo, aún las circunstancias son favorables, todavía se cuenta con importantes recursos y los precios internacionales son altos; por lo tanto, es momento de evaluar, en el marco del Pacto Fiscal, si es posible concertar e implementar cambios para un futuro mejor o, de lo contrario, se repetirán los errores del pasado, dejando que transcurra un ciclo económico favorable para quedar nuevamente en la pobreza.

GASOLINAZO, CUANDO TODO SUBIÓ DE PRECIO, MENOS LA GASOLINA

Pocas horas después de la Navidad de 2010, el Gobierno dictó el denominado “gasolinazo”, determinación que fue un hito en el devenir económico, político y social del país en la última década.

Aquel Decreto Supremo N° 748 –rápidamente anulado– tuvo consecuencias irreversibles porque alteró el sistema de precios interno; pero también porque debilitó el proyecto hegemónico del partido de gobierno, provocando cierto distanciamiento entre el Estado y los movimientos sociales.

La medida de política económica buscaba eliminar, o al menos aminorar el alto costo fiscal que genera la subvención a los hidrocarburos; ésta estuvo orientada a un incremento generalizado de precios de combustibles líquidos, entre ellos el

diesel, la gasolina, la gasolina especial y la de aviación, dejando sin modificar el precio del gas licuado de petróleo (GLP) y del gas natural vehicular.

El argumento fue proteger la economía nacional, combatir el contrabando y el consumo desenfrenado de “los poderosos que tienen 5 ó 6 carros”.

El antecedente para el lanzamiento de la medida fue que por más de un lustro, el precio del petróleo en el mercado interno estaba congelado en 27 dólares por barril, mientras que a nivel internacional su precio superaba los 90 dólares. Por ello, la subvención del precio los combustibles subió de alrededor de 80 millones de dólares, en 2005, a 380 millones durante el 2010.

Algunas de las medidas colaterales que acompañaron este paquete fue-

ron el congelamiento de las tarifas de los servicios básicos: agua potable, luz eléctrica, telefonía, así como el arancel cero para la importación de repuestos de vehículos de transporte público. Se indicó que este ahorro de divisas, producto de la reducción o eliminación del subsidio a los hidrocarburos, sería utilizado para el incremento salarial, para subvencionar los servicios básicos y, a nivel regional, beneficiar de manera inmediata a gobernaciones y universidades, vía incremento del IDH.

El “gasolinazo” pasó a la historia, pero del modo como se procedió, terminó cargando la factura sobre la economía popular, porque todo subió de precio, menos la gasolina.

A pesar de la reversión de la medida a escasos días de su lanzamiento, los precios



de los productos no sólo de la canasta familiar, sino en general, nunca bajaron.

La decisión fue impopular y marcó uno de los momentos críticos para la imagen del Gobierno, a pesar de la necesidad de ir aliviando al Estado del peso económico que implica sostener esa subvención.

Pero una medida así, subiendo sorpresivamente el precio de los principales carburantes por encima del 80% de su costo, y sin que esté acompañada de otras determinaciones que mejoren la economía, estaba destinada al fracaso.

La imposibilidad de satisfacer estas demandas, fueron los indicadores que alertaron que la economía empezaba a sentir fuertes presiones vía “drenaje de recursos”, que podían comprometer perspectivas futuras; situación que se vio agravada por la ausencia de políticas orientadas a incrementar la riqueza, ampliar el aparato productivo, diversificar la economía y la generación de empleo productivo.

En definitiva, el *gasolinazo* removió la certidumbre de una parte de la población que estaba convencida que la nacionalización de los hidrocarburos y el incremento de impuestos sobre la

producción hidrocarburífera eran suficientes para lograr el bienestar.

Asimismo, la ausencia de espacios institucionales para el debate, la discusión, la disidencia o discrepancia y finalmente la resolución de conflictos, así como el haberse restringido los mecanismos de participación para la toma de decisiones, en aras de intereses mayores, incubó y fue acumulando expresiones radicales de rechazo que encontraron en las calles una válvula de escape, pero con expresiones violentas. El desenlace de este evento demostró también la inviabilidad en la imposición de ideas, acciones o proyectos hegemónicos que vayan en contra ruta de los intereses mayoritarios.

Este hecho histórico dejó como lecciones la necesidad de tener capacidad de autocrítica, la sinceridad con el pueblo y no perder la humildad cuando se detenta el poder. El *gasolinazo* demostró que el crecimiento económico no es una garantía de bienestar o estabilidad política y que la sociedad boliviana tiene sentido crítico y puede ser más participativa y vigilante.

Por ello, la diversificación de la producción, la seguridad alimentaria, la igualdad de oportunidades, la creación

de empresas y microempresas, la atracción de inversión, la generación de empleo digno y sostenible, y otras que estén orientadas a mejorar la calidad de vida de la población, deben ser los desafíos para el fortalecimiento económico del país.

Para un desarrollo que sea sostenible en el tiempo, la economía debe pasar de un *modelo primario exportador* a un *modelo secundario exportador*, no sólo en base a la industrialización de las materias primas de las empresas estatales; dado que este enfoque privilegia el sector extractivo estatal, subestima el desarrollo de los grandes sectores productivos de mayor potencial de industrialización y dinamismo comercial.

La actual economía estatal, dependiente de las exportaciones de gas, y en algún caso minerales, se encuentra con límites estructurales internos y externos. La disminución de reservas y la producción interna de ambos se encuentran en declinación, por lo que es importante emprender esfuerzos por diversificar la economía, en previsión de futuras crisis internacionales, considerando la alta dependencia del comportamiento de los mercados internacionales.

LA DEUDA DEL PAÍS SIGUE CRECIENDO COMO ANTES DE LA CONDONACIÓN

El saldo de la deuda pública total del país subió el año 2013 hasta estar próxima a los 10.000 millones de dólares, cifra que casi duplica a la registrada el 2007, siendo la deuda externa la que se incrementó en mayor proporción que la deuda interna. Sin embargo, debido a los altos ingresos provenientes principalmente del gas y de los minerales, se encuentra en parámetros sostenibles.

Hace una década, la deuda externa llegaba a 64% del valor del Producto Interno Bruto (PIB), de manera que por cada habitante se debía menos de 900 dólares. En ese tiempo Bolivia era calificada como país de ingreso bajo y las condiciones de plazos e intereses de los préstamos eran más blandas.

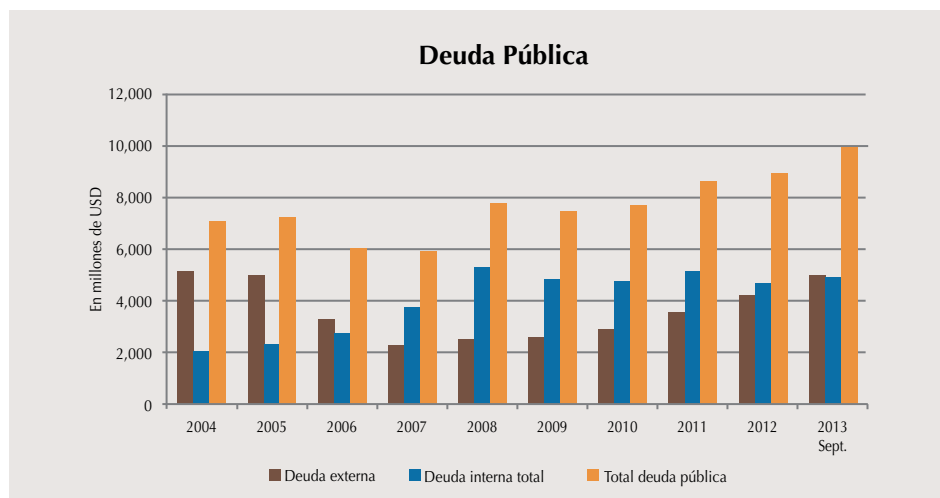
En la actualidad, la deuda externa representa el 18% del PIB, con un producto interno per cápita de \$us 2.480 y calificada como país de ingreso medio.

A pesar del superávit fiscal en los últimos años, la deuda pública externa sigue siendo una fuente de financiamiento importante, pero con opciones de nuevo endeudamiento cada vez más caras, en varios casos aun con condicionalidades y, en general, orientada a seguir financiando la construcción de caminos.

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA

A medida que se pagaba menos servicio de deuda por la condonación, la deuda pública en su conjunto (deuda externa e interna) se fue incrementado constantemente desde el año 2003, en cifras totales creció de aproximadamente de 6.853 millones de dólares a 9.841 millones hasta septiembre de 2013.

En términos de indicadores de deuda, la deuda pública ha ido decreciendo de 85% del PIB, en 2003, a 37% del PIB, en 2013. A pesar de su incremento



de 3.961 millones de dólares en valores nominales; este hecho es explicado principalmente por el alto crecimiento anual del producto del país, en promedio 4,5% en los últimos 10 años, como efecto de los ingresos provenientes del sector extractivo, que se incrementó en 3.299 millones de dólares.

Analizando la deuda pública total (deuda interna y externa), ésta se encuentra en niveles muy altos en términos nominales, aunque en porcentaje del PIB no sea considerable.

CONDONACIONES DE DEUDA

Tiempo atrás, como Estado altamente endeudado, Bolivia fue uno de los países que calificó en la región para ingresar a la iniciativa de alivio de deuda HIPC. En 1998, el país accedió a la condonación de una parte de su deuda externa, cuyo objetivo fue ayudar a los países pobres a alcanzar una situación de deuda sostenible a largo plazo y que permita disponer de recursos adicionales para afrontar sus problemas sociales.

Como este alivio no era suficiente para alcanzar la sostenibilidad de su deuda, en 1999 se creó el HIPC II, caracteriza-

da por límites más bajos para la definición de la sostenibilidad de la deuda y la elaboración de una Estrategia de Reducción de la Pobreza, la cual debería ser consensuada con la sociedad civil. Así, el 2001, Bolivia consiguió otro alivio por parte de los acreedores.

Posteriormente, el 2002, los grandes acreedores bilaterales decidieron condonar a Bolivia el 100% del saldo de la deuda concesional restante que no había sido incluida en el HIPC II.

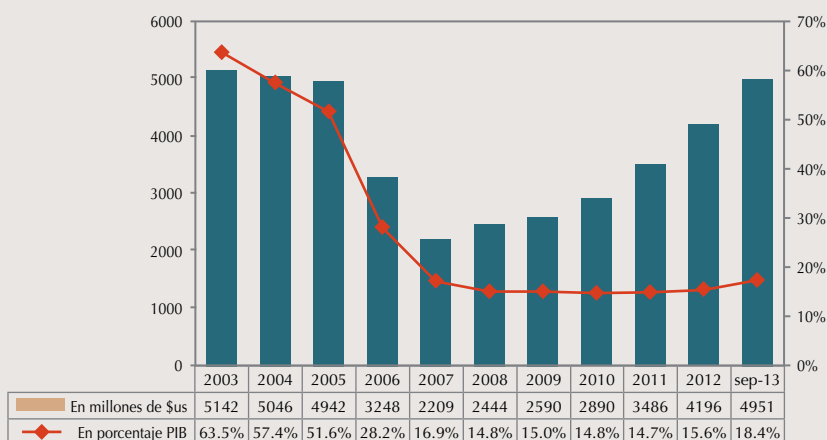
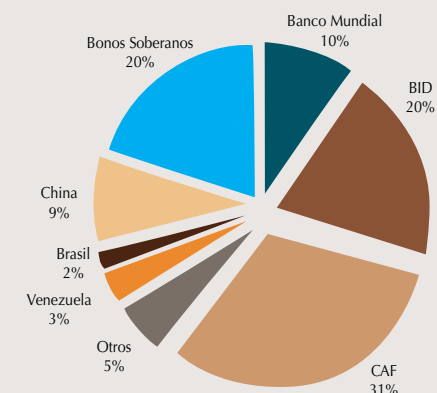
Finalmente, al no ser suficiente el HIPC, entre los años 2005 y 2007 se accedió a la última iniciativa de alivio de deuda multilateral (IADM), en la que el Banco Mundial, FMI y BID condonaron una parte de los créditos, logrando reducir la deuda externa a la mitad y alcanzar así niveles sostenibles de endeudamiento.

Los recursos que el país dejó de pagar a los acreedores externos se destinan al interior del país principalmente al apoyo presupuestario y, en menor medida, a transferencias a municipios, con base en criterios de pobreza.

Estas iniciativas tuvieron la participación activa de organizaciones de sociedad civil e Iglesia Católica en las intensas campañas y acciones de incidencia ante los acreedores.

Deuda Pública Externa Total

(En millones de dólares y % del PIB)

**Deuda Externa
al 30 de septiembre de 2013**
(En porcentaje)**NUEVO ENDEUDAMIENTO**

En cuanto a la deuda externa, no obstante las condonaciones de deuda llevadas a cabo en los años 2005-2007, que permitieron reducir el saldo a niveles sostenibles, creando un espacio para contratar nuevamente financiamiento externo, se puede observar que ésta ha vuelto a incrementarse.

Al 30 de septiembre de 2013, la deuda externa alcanzó a 4.951 millones de dólares, cifra similar a la que se tenía antes del alivio, aunque en términos de indicadores de deuda se ha reducido drásticamente, manteniéndose la deuda externa entre 15% y 18% del PIB, en los últimos años.

Ni las condonaciones en el marco del Alivio de Deuda lograron solucionar el problema del endeudamiento en el país. Si continúa la tendencia creciente de endeudamiento de los últimos siete años, en los que la deuda pública externa creció en 2.742 millones de dólares –y se tienen aproximadamente otros 3.247 millones por desembolsar– dentro de unos años se tendrán que destinar mayores ingresos para el pago de deuda.

El uso que ha tenido el endeudamiento externo ha sido principalmente infraestructura caminera, siendo el principal ejecutor la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC) y el principal deudor, el Tesoro General de la Nación (TGN).

DEUDA EXTERNA 2003-2013

En el año 2003, el saldo de la deuda pública externa (de mediano y largo plazo) estuvo alrededor de 5.142 millones de dólares. Con la condonación de la deuda (Banco Mundial \$us 1.511 millones; BID \$us 1.171 millones y FMI \$us 233 millones), a partir de 2005 disminuyó considerablemente hasta alcanzar, el año 2007, el saldo más bajo de los últimos tiempos con un monto de 2.209 millones de dólares.

A partir de 2007 la deuda externa empezó a crecer considerablemente, para llegar a un nivel de aproximadamente 4.951 millones de dólares, muy similar al saldo del año 2005, cuando se debía 4.942 millones de dólares.

Este incremento se debió principalmente a la participación de organismos internacionales como la CAF, con 31% del total adeudado a acreedores externos, BID con 20%, bonos soberanos con 20%, Banco Mundial con 10% y, en menor medida, de la cooperación bilateral, como China, Venezuela y Brasil.

Venezuela era el principal acreedor bilateral hasta la gestión 2011; pero el año 2012 se pagó una importante suma de capital (\$us 264,9 millones) que inicialmente no estaba contemplada en las proyecciones de pago que presentó el Banco Central en su informe de deuda 2011.

BONOS SOBERANOS

Uno de los factores más importantes para esta evolución de la deuda externa fue la emisión de los bonos soberanos que se llevó a cabo en los dos últimos años por un monto de \$us. 1.000 millones (\$us 500 millones en octubre de 2012 y otros \$us 500 millones en agosto de 2013), alcanzando una participación de 20% sobre el total de la deuda.

La deuda por bonos soberanos es generada con acreedores privados, como ser inversionistas y bancos de otros países y regiones del mundo.

La deuda no es mala en sí misma, depende de las condiciones en las que se la contrate y el destino que se le dé. En este sentido, las condiciones de esta emisión convierten a estos bonos en la deuda más cara del país, con una tasa de interés de 5,95% anual, y el destino es una serie de proyectos de infraestructura en distintas regiones del país, siendo este sector el que más se beneficia de la inversión pública y de la deuda externa.

La tasa de los anteriores bonos soberanos fue de 4,875% y, en ambas emisiones, el plazo de pago es de 10 años, es decir que, al cabo de este periodo, el país tendrá que devolver los 1.000 millones de dólares que se prestó.

El peso que ambas emisiones de bonos soberanos tendrán con el pago de

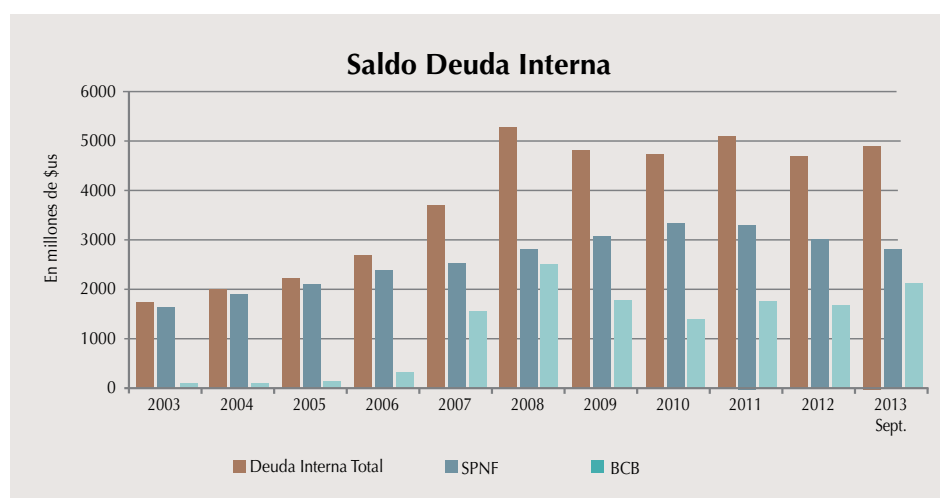
intereses cada año representará cerca de \$us 50 millones, que se sumarán al promedio de \$us 250 anuales que actualmente paga el país por servicio de deuda. A fines de octubre del presente año se pagó 24,37 millones de dólares en intereses a los inversores extranjeros que compraron la primera emisión de los bonos soberanos por \$us 500 millones. Para la segunda emisión, cuyos recursos están destinados también a proyectos viales, se deberá cancelar, cada año, 29,70 millones de dólares.

Además del destino de los recursos, la responsabilidad en el endeudamiento involucra buscar créditos favorables en términos del costo que implicará el pago de esa deuda. El artículo 322 de la Constitución menciona que la estrategia de financiamiento del país con nuevos créditos o emisiones de deuda debiera optar por las condiciones más ventajosas en las tasas, los plazos, los montos y otras circunstancias.

DEUDA INTERNA

Mientras la deuda externa se condonó y los acreedores tradicionales, especialmente bilaterales, no volvieron a hacer préstamos al país, la deuda interna se incrementó al ser una fuente más cara, pero más ágil de obtener recursos.

El saldo de esta deuda fue ascendiendo desde el año 2003 alcanzando en sep-



tiembre de 2013 a 4.890 millones de dólares. Este incremento fue de 3.179 millones, compuesto por los bonos emitidos por el TGN, cuyo componente principal son los bonos colocados a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y, por otro lado, los Bonos C que emitió el TGN para financiar el gasto y la inversión pública. Adicionalmente se cuentan los títulos emitidos por el Banco Central de Bolivia (letras D) que incrementaron a partir del 2007 por política monetaria, para regular la cantidad de dinero en el mercado y controlar la inflación.

POR LA SOSTENIBILIDAD

A futuro, el principal desafío para el país es mantener la sostenibilidad actual de

la deuda y plantear una estrategia de endeudamiento que contemple una planificación de largo plazo, incluyendo los factores externos que generan los actuales indicadores económicos.

Por otra parte, está la responsabilidad en el endeudamiento referida al uso e impacto de los recursos, así como la transparencia, participación de la sociedad civil en la priorización de proyectos y la inclusión del control social en el uso de la deuda.

Finalmente, el planteamiento de reglas claras en la política de endeudamiento y la estrategia articulada con niveles subnacionales, que a partir del proceso autonómico pueden contratar y emitir endeudamiento.



GOBIERNOS AUTÓNOMOS TIENEN NUEVAS COMPETENCIAS CON LOS MISMOS RECURSOS



El diseño de un nuevo Estado concebió a las autonomías para fortalecer y acercar la gestión y atención de necesidades a la población; pero a varios años de su aplicación no se advierten cambios, al menos desde el punto de vista fiscal.

Al analizar la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), norma que debiera hacer operativa la autonomía reconocida por la Constitución, se advierte que si bien los gobiernos subnacionales (gobernaciones y municipalidades) aprueban su presupuesto, éstos cuentan con los mismos recursos que en el pasado y aún no generan mayores ingresos por la vía de impuestos.

LA CONSTITUCIÓN

Una de las demandas y temas más debatidos a momento de abordar el proceso Constituyente fue la Autonomía de los gobiernos subnacionales.

La Constitución Política del Estado, aprobada el 2009, mediante referéndum, determinó la autonomía de los gobiernos departamentales y municipales, como también de universidades, y la posibilidad para la conformación de la autonomía regional e indígena originario campesina.

La autonomía implica la elección directa de autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción, competencias y atribuciones.

En el ámbito fiscal (referido a ingresos, distribución y gastos del Sector Público), la Constitución Política del Estado estableció, en un primer momento, lineamientos básicos con relación a los impuestos, los ingresos de los diferentes niveles, la presentación de los presupuestos públicos y también determinó un listado general de competencias por nivel de gobierno; definiciones sujetas a una mayor normativa.

Según lo determinado por la carta magna, la Ley Marco de Autonomías es la que regularía el procedimiento para la elaboración de Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas.

LEY DE AUTONOMÍAS

En julio de 2010 se aprobó la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031 “Andrés Báñez”.

La autonomía, como una demanda sentida principalmente desde la región del oriente del país y de otros departamentos, en su momento, fue un tema de discusión bastante delicado, incluso con posiciones extremas con tonos de separación.

En un primer momento, el Gobierno se opuso al cambio, pero luego permitió su curso, decisión que finalmente se viabilizó a través de un referéndum.

El referéndum autonómico resolvió la situación; tanto los departamentos del oriente –que demandaban autonomía– como el resto de las regiones del país, optaron por esta modalidad.

Como efecto, las principales determinaciones de la Ley Marco de Autonomías, mayormente relacionadas con los ingresos y gastos públicos, son las siguientes:

LA AUTONOMÍA

Bajo el marco de lo definido por la Constitución, esta norma define que las

entidades territoriales tendrán “autonomía económica financiera para decidir el uso de sus recursos y ejercer las facultades para generar y ampliar los recursos económicos y financieros”, en el ámbito de su jurisdicción y competencias. También dispone que podrían generar mayores recursos propios.

De acuerdo con esta ley, el régimen de autonomías tiene como fin distribuir las funciones político administrativas del Estado, de manera equilibrada y sostenible, para una efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones.

ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO

A partir de la Constitución y de la Ley Marco, uno de los principales cambios en el nivel departamental es la formulación y aprobación del presupuesto.

Ya con la anterior Constitución los municipios eran autónomos y ellos mismos aprobaban su presupuesto a través del Concejo Municipal, elaborado en el marco de la participación popular. En el caso de las prefecturas, estas instancias elaboraban y enviaban su anteproyecto de presupuesto al Ejecutivo para su posterior remisión y aprobación por parte del Congreso Nacional.

En la actualidad, los gobiernos departamentales y municipales aprueban directamente su presupuesto. En el primer caso, por medio de la Asamblea Legislativa Departamental y, en el segundo, por el Concejo Municipal. Siendo que la Constitución establece que “la determinación del gasto y de la inversión pública tendrá lugar por medio de mecanismos de participación ciudadana”, es de esperar que en el nivel departamental, como también en otros niveles de gobierno, la elaboración del presupuesto sea de manera participativa.

LOS MISMOS RECURSOS

Con excepción de los impuestos municipales a la propiedad y transferencia de bienes inmuebles y vehículos automotores, la recaudación de impuestos es realizada por el Gobierno Central, a

través de las entidades recaudadoras, para ser distribuidos a los diferentes niveles de gobierno, universidades y otros, bajo el mecanismo denominado “coparticipación”.

La Ley de Autonomías mantiene el sistema de coparticipación de tributos y repite los mismos porcentajes de distribución determinada bajo las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa, de mediados de los años 90.

Tampoco modifica lo determinado por otras leyes, como la de Hidrocarburos y de Minería que distribuyen la renta de estas fuentes extractivas, ni lo determinado en la Ley del Diálogo 2000 con relación a los recursos provenientes del alivio de la deuda HIPC II.

En síntesis, no se otorgan mayores recursos a los niveles subnacionales ni se reducen las inequidades; y las decisiones de una redistribución de recursos se postergan para un futuro Pacto Fiscal.

Los porcentajes de coparticipación están definidos en una disposición transitoria, por lo que se espera que esto sea modificado en el pacto fiscal.

CREACIÓN DE IMPUESTOS

Uno de los principales cambios a partir de la Nueva Constitución y de la Ley Marco, desde el punto de vista fiscal, es la competencia que ahora tienen los gobiernos departamentales y los gobiernos municipales para crear y administrar impuestos.

La Ley Marco define que en el plazo de hasta un año deberá ser promulgada la “ley de clasificación de impuestos y la legislación básica de regulación para la creación y/o modificación de impuestos”, en tanto los niveles subnacionales no pueden crear impuestos para generar recursos adicionales y financiar sus competencias.

En 2011 se aprobó la Ley de Clasificación de Impuestos que; sin embargo, no deja mayor espacio a los gobiernos subnacionales para incrementar sus ingresos.

COMPETENCIAS

La Ley detalla y desarrolla las competencias establecidas en la Constitución Política del Estado.

Asimismo, determina que “todas las competencias exclusivas asignadas a las entidades territoriales autónomas y aquellas que les sean transferidas o delegadas por ley de la Asamblea Plurinacional deben ser asumidas obligatoriamente por éstas (...)”. Por otro lado, “los ingresos que la presente Ley asigna a las entidades territoriales autónomas tendrán como destino el financiamiento de la totalidad de competencias previstas en la Constitución”.

En síntesis, los gobiernos subnacionales deben cumplir todas sus competencias con los recursos actualmente asignados, a lo que surge la interrogante si los recursos disponibles son suficientes para financiar todas sus obligaciones.

No se ha realizado un costeo de competencias y no se ha cambiado la distribución de los recursos, tarea que ha sido postergada para el pacto fiscal.

FONDO DE DESARROLLO

La Ley Marco de Autonomías creó un Fondo de Desarrollo Productivo Solidario a ser financiado con recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), adicionales a los establecidos en el Presupuesto General del Estado y generados cuando los precios de exportación de gas natural superen parámetros establecidos en la ley específica.

Este fondo tendrá tres componentes: i) un mecanismo solidario para contribuir al financiamiento de los gobiernos autónomos departamentales menos favorecidos en la distribución de recursos económicos; ii) un mecanismo de reserva y estabilización, que acumulará recursos para reducir la variabilidad de los ingresos que financian gastos prioritarios del Estado en gestiones con recaudaciones reducidas; iii) y un mecanismo de fomento al desarrollo productivo, a través del financiamiento de proyectos estratégicos que promuevan desarrollo económico productivo, favoreciendo a

los departamentos con menor grado de desarrollo económico y social.

A más de tres años de la ley, este fondo aún no está funcionando.

LÍMITES DE GASTO

La Ley Marco de Autonomías determina los límites para gasto de funcionamiento repitiendo los mismos porcentajes establecidos en las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa, de 15% y 25%, de determinadas fuentes de financiamiento (no se considera el IDH), para gobiernos departamentales y gobiernos municipales, respectivamente (pudiendo ampliarse en 10% adicional para gobiernos departamentales).

Al respecto, se deberá evaluar qué tipo de restricciones de gasto debieran ser definidas en caso de presentarse la necesidad y quién debería definir las bajo un diseño autonómico.

OTRO USO DEL IDH

La ley establece, en sus disposiciones transitorias, que las entidades territoriales autónomas que reciban recursos de transferencias por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) podrán utilizarlos en el ámbito de sus competencias, en conformidad a la Constitución Política del Estado y las disposiciones legales vigentes.

Esta disposición permite el uso de los recursos del IDH más allá de lo determinado bajo la Ley de Hidrocarburos, ampliando el destino de estos recursos según las competencias ahora definidas, lo que estaría en correspondencia con el nuevo diseño autonómico.

Sin embargo, a pesar de que en este caso se trata de recursos de renta extractiva no renovable, contradictoriamente, no se fijan límites para gasto corriente o de funcionamiento, falencia que aún persiste y que puede llevar a problemas de insostenibilidad y desperdicio de recursos estratégicos.

ÍTEMS EDUCACIÓN Y SALUD

Si bien, el financiamiento de los ítems de educación y salud es atribución

del nivel central, ahora, la Ley Marco de Autonomías establece que los gobiernos municipales podrán financiar ítems en salud y los gobiernos departamentales podrán financiar ítems en salud y educación con recursos del IDH. Las escalas salariales deben ser aprobadas por los ministerios correspondientes.

TRANSFERENCIAS A PRIVADOS

La Ley Financial 2010 autorizó al órgano ejecutivo las transferencias público-privadas con el objeto de generar proyectos de desarrollo (productivos y otros).

Ahora, la Ley Marco establece que las entidades territoriales autónomas podrán transferir recursos públicos –en efectivo o en especie– a organizaciones económico productivas y organizaciones territoriales, con el objeto de estimular la actividad productiva y generación de proyectos de desarrollo, seguridad alimentaria, reconversión productiva y salud, en el marco del Plan General de Desarrollo; el uso y destino de estos recursos será autorizado mediante norma del Órgano Legislativo de los gobiernos autónomos.

Esta disposición podría permitir solucionar algunos problemas como la acumulación de recursos en cuentas fiscales por baja ejecución, como también podrá permitir orientar los recursos hacia el sector productivo, tarea que no ha sido encarada con mucho éxito por instancias públicas.

CONTROL SOCIAL

Los gobiernos departamentales y los gobiernos municipales están en la tarea de elaborar sus estatutos autonómicos y cartas orgánicas. Entre los contenidos mínimos que deben tener estas normas, de acuerdo con la Ley Marco de Autonomías, se encuentran los siguientes:

- Disposiciones generales sobre planificación, administración de su patrimonio y régimen financiero, así como estable-

cer claramente las instituciones y autoridades responsables de la administración y control de recursos fiscales.

- Mecanismos y formas de participación y control social.

Asimismo, la Ley Marco de Autonomías define el marco general de la participación y control social en las entidades territoriales autónomas. Sin embargo, posteriormente, en 2012 se promulgó una ley específica sobre participación y control social.

CUENTAS FISCALES

La Ley Marco establece que los gobiernos autónomos deben mantener la totalidad de sus recursos financieros en cuentas corrientes fiscales, autorizadas por el Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.

Asimismo, determina que tienen la obligación de presentar al órgano ejecutivo del nivel central información financiera y, en caso de incumplimiento, se inmovilizarán, las cuentas fiscales y se suspenderán las firmas autorizadas.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Esta ley determina que las entidades territoriales autónomas se registrarán por las normas de gestión pública en el marco de la Constitución y disposiciones legales vigentes. Y determina, de manera transitoria, la vigencia de la Ley SAFCO (de Administración y Control Gubernamental).

Queda pendiente resolver este tema en el marco de las autonomías de los gobiernos subnacionales.

PACTO FISCAL

Muchos de los temas pendientes no han sido resueltos por la Ley Marco de Autonomías y han sido postergados para el pacto fiscal.

Este proceso de concertación debe tratar los temas de generación, distribución y destino de los recursos públicos. Ley Marco de Autonomías puso en agenda para después del Censo 2012

CASI UN MILLÓN **SALIERON** DE LA EXTREMA POBREZA Y ESE LOGRO DEBE SER SOSTENIBLE

La reducción de la pobreza –medida por ingresos– ha sido un hito en la última década. Actualmente, de cada 100 habitantes, 45 son pobres y de ellos 21 son extremadamente pobres. El año 1996, la pobreza afectaba a 65% y la extrema pobreza a 41%.

Los avances han sido considerables; sin embargo, queda el reto de lograr que los resultados sean sostenibles en el tiempo. Una promesa del gobierno es eliminar la extrema pobreza hasta el 2025.

Este logro es coincidente con la implementación de entrega de bonos económicos a diversos sectores de la sociedad. Cerca de 30% de la población boliviana recibe alguna de estas transferencias aplicadas en diversos países de Latinoamérica. La renta dignidad para la tercera edad rige desde el 2006; el bono Juancito Pinto, para estudiantes, se aplica desde 2008; y el bono Juana Azurduy, de maternidad, desde 2009.

DESIGUALDAD Y POBREZA

La desigualdad y la pobreza son dos caras injustas de la misma medalla. La desigualdad se refiere a la distribución del ingreso, riqueza y oportunidades, en tanto que la pobreza no es sólo un problema de falta de ingresos o de desarrollo humano, ni referido únicamente a acceso a salud, educación y vivienda.

La pobreza también es un problema desde el enfoque de la privación de derechos, como la vulnerabilidad e incapacidad de hacerse escuchar, la falta de poder de representación, participación, protección y seguridad social, que debieran ser garantizados a través del Estado, e inclusive toma en cuenta elementos de carácter subjetivo.

En el país, la pobreza es medida anualmente como la falta de ingresos nece-



sarios para alcanzar un nivel de vida; por tanto, en este enfoque se considera pobres a las personas cuyo ingreso no es suficiente para satisfacer las necesidades básicas o requerimientos nutricionales mínimos.

La desigualdad y pobreza explican, en parte, la conflictividad en el país. Un ejemplo de las crisis se expresó en constantes cambios de gobierno durante la primera mitad de la década.

Desde hace tiempo, varios gobiernos aplicaron proyectos y políticas públicas para reducir la pobreza. En el Diálogo Nacional del año 2000, que tiene su antecedente en el Foro Jubileo organizado por la Iglesia Católica, la sociedad civil expresó sus preocupaciones manifestando que el problema principal que aquejaba al país y a la mayoría de la población era la pobreza.

De ahí surgieron los acuerdos para el uso y destino que tendrían los recursos liberados por la condonación de la deuda externa, programas conocidos

como HIPC; además, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional impulsaron una línea de créditos para la reducción de la pobreza y crecimiento. En ese tiempo se elaboró la Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza (EBRP), que contemplaba un enfoque centrado en la prestación de servicios sociales y en la generación de empleos de corto plazo, principalmente.

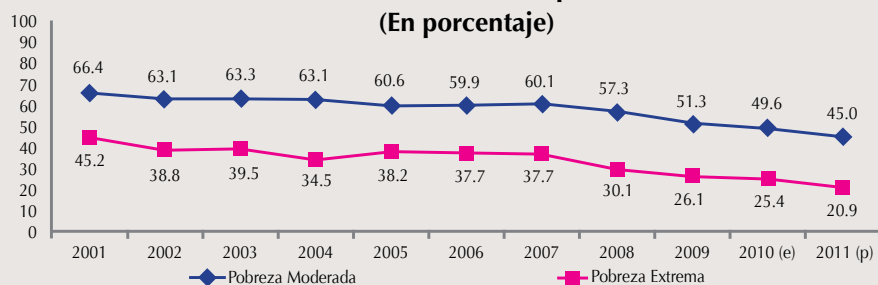
Las protestas de octubre de 2003 cambiaron el rumbo del Diálogo Nacional y de la EBRP, cuestionando fundamentalmente al modelo económico. El gobierno de Evo Morales dio un giro y nueva visión de modelo social, basado en la diversidad y en la condición multicultural del país, con un enfoque centrado en la comunidad y en el fortalecimiento del Estado Central en su rol de planificación. Específicamente, en el Plan Nacional de Desarrollo de 2006, en la estrategia Bolivia Digna, se hizo hincapié en reducir la extrema pobreza.

Siguiendo el camino de Latinoamérica, se puso énfasis en fortalecer programas de transferencias condicionadas y bonos a sectores vulnerables de la población.

Los niveles de pobreza se habían mantenido casi invariable hasta 2007, pero luego hubo una tendencia a la reducción de los indicadores de pobreza. (ver gráfico 1).

Una de las razones está asociada al crecimiento económico de Bolivia, el que se apoya fundamentalmente en la actividad extractiva. El 80% del valor de las exportaciones corresponde a la venta de gas y minerales. Desde 2005, fruto del impulso de la demanda externa, la mejora en los precios de estas materias primas, una nueva estructura para la distribución de la renta por la explotación

Gráfico N° 1
Bolivia: Indicadores de pobreza
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración Propia con datos de UDAPE
(e): Estimado por UDAPE, (p): Preliminar

de hidrocarburos y la consolidación de la nacionalización de los hidrocarburos, el año 2006, incidieron en el incremento de los recursos fiscales.

Como la medición de la pobreza se basa en el nivel de ingresos, el crecimiento económico del país influyó en una rápida disminución de la pobreza a partir de 2007, reducción que fue de casi 15 puntos porcentuales. Hasta el 2011, 45% de la población estaba por debajo de la línea de pobreza moderada y 20,9% aún vivía en la indigencia, sin poder cubrir sus mínimos requerimientos nutricionales (ver Gráfico N° 1).

En el ámbito de compromisos internacionales, Bolivia logró cumplir uno de los indicadores del primer Objetivo del Milenio (ODM), que, tomando como base el dato de 1996, consistía en bajar a la mitad la extrema pobreza a 24%. Para el 2012, el porcentaje fue superado, habiendo alcanzado a casi 21%.

LA TENDENCIA SE REVIERTE

Sin embargo, la última información disponible a 2012, referente a niveles de extrema pobreza, muestra un incremento. En el gráfico 2 se muestra que la extrema pobreza habría crecido entre 2011 y 2012 en 0,7 puntos porcentuales; por lo que la población en condiciones de indigencia en el país sería de 21,6%.

Al observar el indicador de pobreza de 20012, según área geográfica, se advierte el incremento de la pobreza en el área urbana, donde la población extremadamente pobre, que alcanzaba a 12,2%, se habría incrementado en 1,4 puntos porcentuales respecto a 2011. La buena noticia es que, en el área rural, la extrema pobreza continúa en descenso y hasta 2012 habría llegado a 40,9%.

MÁS DE 2 MILLONES EN EXTREMA POBREZA

El último dato poblacional refleja que en el país existen 10.027.254 habitantes,

según fuente Censo de población 2012. En 1996, la población era de 7.588.392, de ese total 3.125.385 estaban considerados como pobres extremos. Han pasado 16 años y analizando este periodo, se puede afirmar que han salido de la extrema pobreza 959.498 personas.

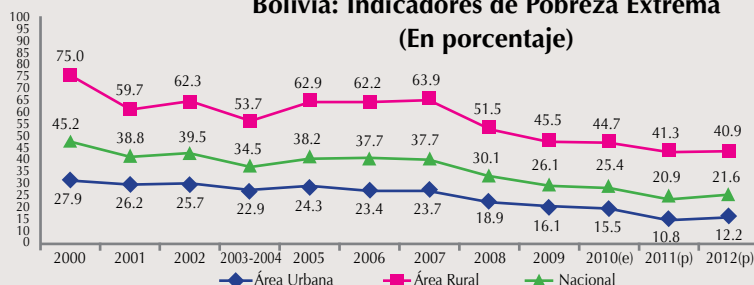
Según la CEPAL en América Latina, el porcentaje promedio de indigencia es de 11,4%; por tanto, todavía Bolivia se encuentra por encima del promedio de la región; sin embargo, ya no es el país más pobre de Sudamérica, siendo ese puesto ocupado por Paraguay.

INEQUIDAD

La desigualdad continua siendo un gran desafío para el país e inclusive los elevados niveles de desigualdad en la distribución del ingreso prevalecen para América Latina, donde, hasta 2012, el 10% más rico de la población se quedaba con 32% de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre recibía el 15%.

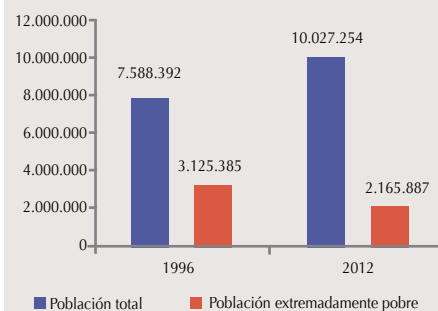
En el país todavía un conjunto reducido de la población acumula una mayor proporción de los ingresos generados, mientras que los más pobres sólo alcanzan a recibir una escasa porción. Los datos refieren que 40% de los ingresos reciben los más ricos y entre 11% y 15% los más pobres. No obstante, la comparación respecto de la relación de ingresos de estos sectores demuestra que en 2005 la diferencia era de 128 veces, mientras en 2012, de 46 veces.

Gráfico N° 2
Bolivia: Indicadores de Pobreza Extrema
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de UDAPE
(e): Estimado por UDAPE, (p): 2012 Preliminar Min. de Economía y Finanzas Públicas.

Bolivia: Población total y población en extrema pobreza, 1996 y 2012*



Fuente: Elaboración propia con datos del INE

* La información oficial presenta dos cifras de población. En los reportes del INE figuran 10.027.254 habitantes y en el Decreto Supremo N° 1672 la cifra de 10.027.262 habitantes.

Pero un aporte central de este proceso fue el control social, incorporado en la Ley N° 2235 del Diálogo Nacional, cuando se crearon instancias departamentales y nacional de control social, lo que complementó la acción que ya se desarrollaba en los municipios con el Comité de Vigilancia.

Así también se plantearon orientaciones hacia el tema productivo, tal es el caso de la propuesta de la creación en los municipios de las Comisiones de Desarrollo Económico, Productivo y Social (CODEPES) que en la práctica no se concretaron.

PROCESO CONSTITUYENTE

Tiempo después emergió el proceso constituyente para plantear un conjunto de transformaciones sociales y políticas frente al quiebre en la crisis estatal, destacada por los hechos de octubre de 2003, desembocando en el desarrollo de la Asamblea Constituyente y en la aprobación de la actual Constitución Política del Estado.

El control social se fortaleció en un contexto de aplicación del neoliberalismo, pero fue apropiado por los actores políticos y especialmente por las dirigencias sociales que lograron armonizar con el enfoque del Estado plurinacional, con el resultado que la participación y control social se encuentra constitucionalizado y permite un desarrollo de varias normas que promueven su implementación con un criterio diferente al enfoque restrictivo de la participación popular.

Pero en los hechos, en este nuevo escenario, para el control social se tienen más avances normativos que participación de las organizaciones sociales y ejercicio del derecho al control social. Ya se cuenta con una Ley Marco de Autonomías y el reconocimiento de las instancias de control social; se acaba de aprobar la Ley N° 341 de Participación y Control Social,

a través de la cual se da el mandato a los municipios de elaborar sus normas de participación y control social; sin embargo, muy pocos han avanzado en este tema, dejando un vacío ante la experiencia anterior de los comités de vigilancia.

El avance de las autonomías es lento y parece ser aún un nacimiento inconcluso; los estatutos y las cartas orgánicas no terminan de concretizarse y más aún los municipios y gobernaciones siguen dependientes de las decisiones del Gobierno Central en su gestión, así también se refleja en el tema de la participación y control social.

APORTE DE JUBILEO

Para Fundación Jubileo, el tema del control social ha significado diferentes pasos de experiencia sintetizados en los siguientes aspectos:

La institución mantiene sus acciones de incidencia y análisis sobre varios temas que emergieron en el Foro Jubileo.

Fundación Jubileo tiene como acción institucional el trabajo con sociedad civil, fortaleciendo las iniciativas de transparencia y promoviendo el control social.

También acompaña y aporta a la construcción normativa del control social en diversas instancias.

En la coyuntura actual, es un momento de transición en la práctica de la vigilancia y control social de un Estado que era neoliberal (marcado por la experiencia del comité de vigilancia), a un nuevo momento de participación en un Estado plurinacional, donde la acción de la sociedad civil organizada en el ejercicio de la participación y control social aún tiene limitaciones e incertidumbres para su aplicación.

Ante las necesidades de fortalecer la democracia participativa y de que la gestión pública sea eficiente y transparente es conveniente institucionalizar la acción del control social de forma creativa, de modo que coadyuve a legitimar la gestión de las instituciones públicas, manteniendo su independencia.

Si en el pasado, cuando habían pocos recursos en el Estado, había la necesidad del control social, hoy que las arcas públicas tienen disponibilidad de recursos, incluso sin ejecutar, resulta más apremiante que estas instancias de la sociedad civil tengan un rol activo, vigilante y propositivo.



EL PACTO FISCAL PERMITIRÁ CONCERTAR VISIÓN Y PROYECTO DE DESARROLLO



Pacto por
El Bien Común

Rumbo al Pacto Fiscal

Más allá del Censo, una oportunidad para el desarrollo



www.pactobiencomun.com.bo

Algunos problemas estructurales de Bolivia son la fragilidad de sus finanzas públicas, pese al ciclo de disponibilidad de mayores ingresos; la falta de equidad y la ausencia de un proyecto concertado de país hacia un desarrollo más sostenible, aspecto que puede ser revertido a partir de una priorización de la asignación de los recursos públicos hacia una inversión generadora de ingresos y empleo. Una oportunidad para este objetivo es lograr un pacto fiscal que sea participativo, integral, efectivo y transformador.

En mayo de 1998 se elaboró por primera vez una visión integrada de los principales problemas fiscales de los países de América Latina y el Caribe, con énfasis en el llamado pacto fiscal, en un documento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que presentó lineamientos que caracterizan a la región en dos temas centrales, por un lado, la fragilidad de las finanzas públicas y, por otro, el mayor uso del concepto de “equidad” en un pacto fiscal.

Empezó a ser más recurrente hablar sobre equidad, asociado a esclarecer qué

se buscaba con un pacto fiscal: ¿buscamos un pacto fiscal para promover “equidad”, como un fin en sí mismo y único, o qué temas más conlleva?

Pasaron más de 15 años del documento citado y todavía queda mucho por analizar y reflexionar sobre los objetivos de un pacto fiscal. Sin embargo, este acuerdo entre Estado y sociedad civil no solamente debe referirse a temas de distribución, sino sentar las bases para una visión de país, buscando un desarrollo económico sostenible y a largo plazo. Éste debe ser un componente esencial de las agendas de trabajo de autoridades gubernamentales y líderes de la sociedad civil.

El pacto fiscal, en sí mismo, legitima el accionar del Estado en el campo de sus responsabilidades gubernamentales, en torno a temas económicos, sociales, culturales y políticos.

En Bolivia, durante la primera mitad de la década del 2000, las finanzas públicas estaban caracterizadas por un agudo déficit fiscal, recorte de gastos, necesidades de endeudamiento y, en general, las diferentes administraciones

públicas se limitaban a atender temas urgentes más que a planificar o proyectar el desarrollo.

La coyuntura ha cambiado. Desde la aprobación de la Ley de Hidrocarburos, el año 2005, cuando se creó el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, hasta el incremento en los precios internacionales de las materias primas en estos últimos años (hidrocarburos y minerales), la situación se caracterizó por disponer de mayores recursos para el Sector Público en sus diferentes niveles.

Además de estos mayores recursos, algunos cambios relevantes fueron:

- Nueva Constitución Política del Estado
- Ley Marco de Autonomías
- Autonomía de gobiernos subnacionales
- Definición de competencias
- Redefinición del rol del Estado (participa de manera directa en la economía, planifica, propone cambio de matriz productiva, etc.)

Sin embargo, hay temas pendientes que no cambiaron, como ser:

- Sistema impositivo del año 1986
- Misma distribución de recursos (co-participación); y mismos porcentajes del año 94 y 95 de las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa; en el caso de Hidrocarburos, 2005.
- Se mantiene la misma orientación del gasto (inversión prioritaria en el sector de infraestructura, principalmente caminos).

Entonces, a pesar de haber atravesado por un proceso Constituyente, con la definición de competencias para los diferentes niveles de gobierno, y con un nuevo diseño de Estado con autonomía para los gobiernos subnacionales, la generación, distribución y destino de los recursos públicos no ha sido tratado, quedando estos temas pendientes.

SITUACIÓN FISCAL EN BOLIVIA

Precisamente, el proceso Constituyente surgió como una demanda para realizar cambios urgentes y fundamentales en el país, y se constituía en una oportunidad para resolver diferentes problemas pendientes; sin embargo, las nuevas leyes aún no canalizan las soluciones.

Subsisten diferentes problemas en el ordenamiento fiscal, tales como: la baja cobertura tributaria, desequilibrios en la distribución de recursos públicos, saldos sin ejecutar, endeudamiento y otros asuntos pendientes.

Si bien la creación del IDH implica la recuperación de una parte importante de los recursos de la renta extractiva a favor del Estado, la distribución y el destino de estos recursos no ha sido diseñado ni definido adecuadamente, debido fundamentalmente a que la Ley de Hidrocarburos fue aprobada bajo un clima de crisis social y política, entorno que ha ocasionado que la distribución y el destino de estos recursos no hayan sido realizados bajo un criterio de planificación técnica.

Revisando la situación fiscal del país, pese a contar con mayores recursos, se presentan los siguientes desequilibrios, problemas e inconsistencias en la generación, distribución y uso de los recursos públicos:

Sobre la generación de recursos

Los ingresos generados por el Estado provienen de dos fuentes principales, la primera de sectores extractivos no renovables (hidrocarburos y minería), que representa el 33%, y la segunda de la recaudación de impuestos en el orden de 67% del total de ingresos generados.

Si bien los últimos años se presentaron superávits fiscales, se debe considerar 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.

Los principales temas pendientes con relación a la generación de ingresos públicos son:

- Dependencia de la renta extractiva de fuentes no renovables (hidrocarburos y minerales) => Riesgo de insostenibilidad a futuro
- Reducido aporte del sector minero al Estado
- Sistema impositivo sostenido por impuestos indirectos (sistema no progresivo)

- Necesidad de acomodar el sistema tributario conforme al mandato constitucional de tributar de acuerdo a la capacidad económica.
- No existe corresponsabilidad en la recaudación de impuestos por parte de gobiernos subnacionales. La mayoría de los municipios solo recauda 11% de sus ingresos, su presupuesto es sostenido por transferencias del Nivel Central.
- No existe un sentido de correspondencia o vínculo entre el esfuerzo que hacen las personas al tributar en un determinado espacio territorial y los beneficios de los servicios públicos que reciben.

Para contar con recursos de manera sostenible y a largo plazo, que permitan mejorar la calidad de vida de los bolivianos y bolivianas, se hace necesario realizar ajustes estructurales en la generación de ingresos.

Sobre la distribución de recursos

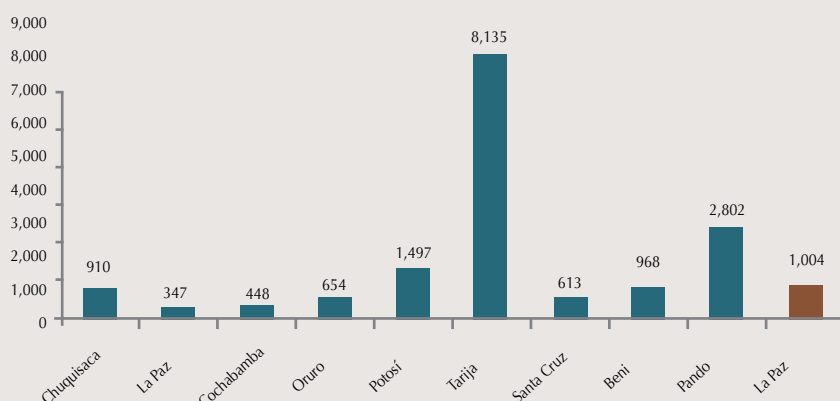
En materia de distribución de recursos, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización mantiene el sistema de coparticipación de tributos y repite los mismos porcentajes de distribución determinada bajo las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa, aplicadas desde mediados de los años 90.

Actualmente, se presentan desequilibrios en la distribución de recursos públicos a nivel vertical y horizontal. Los primeros,

Total Presupuesto 2013 de Gobiernos Departamentales
(En bolivianos)

	Presupuesto de Gob. Dptales.	Población (Censo 2012)	Presupuesto per capita Gobiernos subnacionales
Chuquisaca	524,348,473	576,153	910
La Paz	939,631,889	2,706,351	347
Cochabamba	783,308,892	1,758,143	446
Oruro	323,190,246	494,178	654
Potosí	1,232,749,308	823,517	1,497
Tarija	3,922,524,694	482,196	8,135
Santa Cruz	1,626,699,701	2,655,084	613
Beni	407,691,027	421,196	968
Pando	309,492,557	110,436	2,802
TOTAL	10,069,636,787	10,027,254	1004

Presupuesto departamental per cápita 2013
En Bs (Población Censo 2012 - INE)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General 2013 y los resultados del Censo 2012.

a raíz de las transferencias en los diferentes niveles del Estado y, los segundos, a nivel de los espacios territoriales, como son los departamentos y municipios.

Desequilibrio vertical

Algunos gobiernos departamentales cuentan con pocos recursos, incluso reciben menos presupuesto por co-participación de tributos que municipalidades y universidades del mismo departamento. Y ahora, además, tienen mayores competencias.

Contradictoriamente, de haber pasado de un periodo deficitario (menos ingresos que gastos) a un periodo superavitario (más ingresos que gastos), el Estado recurre a mayor endeudamiento para cubrir otros gastos.

El sector público cuenta con saldos de presupuestos sin ejecutar, que al 30 de septiembre de 2013 alcanzaban aproximadamente a Bs 4.390 millones (\$us 630 millones). Esta situación es un reflejo de la inconsistente distribución de recursos, obligaciones y competencias, puesto que, como país, a la vez que se está generando un ahorro involuntario, se está contratando deuda.

Desequilibrio horizontal

Si bien el desequilibrio horizontal se puede observar analizando el presupuesto de los diferentes niveles de gobierno, el caso representativo de este desequilibrio se advierte en el nivel

departamental (El cuadro presenta el presupuesto de los gobiernos departamentales para la gestión 2013).

Como se observa en el cuadro y gráfico, existe una diferencia muy marcada en los presupuestos asignados a nivel departamental, principalmente al analizar la asignación por habitante. Este desequilibrio horizontal puede ocasionar la postergación de algunas regiones y problemas de migración, entre otros efectos.

El factor principal que origina estos desequilibrios es la distribución de la renta de hidrocarburos.

Estas grandes diferencias en la distribución de recursos se contradicen con

los principios establecidos en la Constitución, como igualdad, solidaridad y equilibrio.

En el DESTINO DE LOS RECURSOS

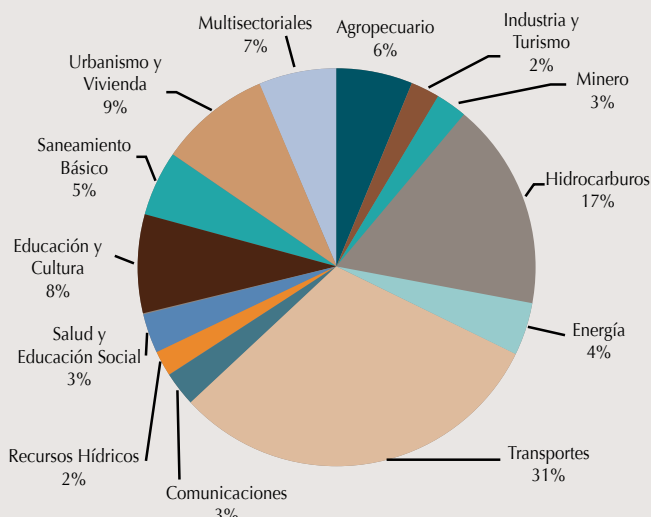
Bajo el planteamiento del cambio de matriz productiva y el nuevo rol del Estado, que interviene más directamente en impulsar el desarrollo, se esperaría una priorización de la inversión productiva, pero no se percibe que el Estado, en sus diferentes niveles, esté priorizando a esos sectores.

Revisando datos de la ejecución total de inversión pública en la gestión 2012, se observa que una mínima parte, 8% de los recursos estatales, estuvo destinada al sector productivo (agropecuario, turismo, industria) y más de 31% a infraestructura caminera.

Por otro lado, los gobiernos subnacionales, especialmente municipalidades, tienen limitaciones para ejecutar inversión pública y cumplir las competencias anteriormente asignadas, aspecto que está relacionado a temas como las bajas capacidades técnicas, pesados procesos de gestión (Ley SAFCO y sus subsistemas) y falta de planificación. Asimismo, una parte importante de los recursos públicos está siendo atomizada en gastos e inversiones sin impacto.

Una gran parte de los recursos de la renta hidrocarburífera ha sido comprometida para gastos corrientes en

Distribución Sectorial del Total Inversión Pública 2012



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ejecución del VIPFE.

obligaciones recurrentes que ya no se pueden eludir; por tanto, existe un alto riesgo de insostenibilidad.

Algunas reformas sobre generación y distribución de recursos

Los desequilibrios e inconsistencias mencionados perduran, siendo las siguientes las únicas modificaciones en generación y distribución de recursos públicos:

- Mediante Ley 3791, de 28 de noviembre de 2007, se crea la renta Dignidad; y en la gestión 2008 se emite el decreto de redistribución de los recursos IDH, con lo cual se resta recursos principalmente a las gobernaciones para el pago de esta renta.
- Con la nueva Constitución, aprobada el 2009, en la que además se detallan competencias, se pensaba que se iba a tratar el tema de la distribución de recursos y otros; pero se postergó. Asimismo, en esa gestión se constitucionalizó la asignación de 11% de regalía para los departamentos productores de hidrocarburos, esto puso un candado a la redistribución de recursos públicos, consolidando el principal factor de inequidad.
- El 2010 se hizo una leve modificación a las regalías mineras y se creó la alícuota adicional al impuesto a las utilidades de las empresas para el sector minero. Sin embargo, el sector aún aporta muy poco al Estado.
- Con la promulgación de la Ley Marco de Autonomías N° 031, de julio 2010, también se esperaba que se discuta sobre la generación y distribución de los recursos públicos, pero esta ley no trató el tema.
- En la gestión 2011 se promulgó la Ley de Clasificación de Impuestos; pero esta norma no deja mucho espacio o margen para que los gobiernos subnacionales recauden impuestos.
- Asimismo, hubieron otros intentos por parte del Nivel Central para incrementar los ingresos públicos, como ser la Ley de Juegos de Lotería y de Azar, de noviembre 2010, y la

ley que creó el impuesto a la venta de moneda extranjera para casas de cambio, el 2012, que –al parecer– no tuvieron mucha incidencia; sin embargo, está clara la necesidad de generar mayores recursos, sin que hasta el momento se haya tratado este problema de manera estructural.

- 20 años después de la Participación Popular y de la Ley de Descentralización Administrativa corresponde evaluar el desempeño para rescatar las experiencias favorables y profundizarlas, poder corregir y mejorar; pero, sobre todo, contar con mayores argumentos para encarar un pacto fiscal oportuno, integral, participativo, efectivo y transformador.
- Asimismo, es importante puntualizar que el país no está aprovechando este periodo de gran oportunidad en el que el Estado tiene mayores recursos de fuentes extractivas no renovables, los cuales no están siendo asignados hacia un proyecto de país y a un desarrollo más sostenible.

PACTO FISCAL Y PERSPECTIVAS

El pacto fiscal es el acuerdo entre sociedad civil y el Estado para definir cómo se generarán los ingresos públicos; cual será el uso, a qué sectores prioritarios se destinarán esos recursos y quiénes serán los mejores administradores entre las distintas instituciones y niveles del gobierno.

El pacto fiscal es la agenda pendiente del proceso Constituyente, y su realización es fundamental para definir las bases de un desarrollo más equitativo

y sostenible, que finalmente mejore las condiciones de vida de la población.

De acuerdo con la Ley Marco de Autonomías, en un plazo no mayor a seis (6) meses después de publicados los resultados oficiales del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012, la propuesta técnica de Diálogo para el Pacto Fiscal deberá ser presentada a fin de desarrollar un proceso de concertación nacional y regional.

La propuesta deberá ser elaborada analizando las fuentes de recursos públicos en relación con la asignación y el ejercicio efectivo de competencias de las entidades territoriales autónomas y el nivel central del Estado. Asimismo, deberá apegarse a los principios, garantías, derechos y obligaciones establecidas en la Constitución, considerando las necesidades económicas y sociales diferenciadas entre departamentos. Desde el 31 de julio de 2013, con la aprobación de datos sobre población, mediante el D.S. N° 1672, corren seis meses para la presentación de la propuesta técnica para realizar el pacto fiscal, siendo el plazo límite el 31 de enero de 2014.

A la fecha, siguen postergados varios temas y el escenario ideal y necesario para su tratamiento es el pacto fiscal, el cual requerirá la participación de los diferentes actores socioculturales, económicos y políticos.

El pacto fiscal, si se realiza oportunamente, permitirá reorganizar el país, sus ingresos, su forma de distribución, las competencias, pero también la visión de desarrollo; ojalá con el enfoque del desarrollo humano integral y por el bien común.



DESARROLLO HUMANO INTEGRAL - EL NUEVO NOMBRE DEL BIEN COMÚN

Frente a los problemas que ha ocasionado y sigue causando el modelo de crecimiento económico, en la discusión actual se cuestiona la factibilidad de un crecimiento ilimitado. Hay propuestas de decrecimiento¹, de vivir bien (y no mejor), de la gran transformación² que hace falta en la economía pero también en todos los sectores de nuestra vida.

Al mismo tiempo, al menos la cuarta parte de la humanidad sigue viviendo en la miseria –sin la oportunidad de llevar una vida digna. Todos tienen derecho a un desarrollo humano integral que logre sacar a tantos hermanos y hermanas de la pobreza, y que lleva consigo que respetemos y protejamos las bases naturales para una vida digna de nuestros hijos, evitando la destrucción de las condiciones de vida³.

El Informe de Desarrollo Humano de 2010 del PNUD presentó –sobre todo a los obsesionados con el crecimiento económico– una sorpresa: Los datos del Informe de Desarrollo Humano en los últimos 40 años “ponen en duda que el crecimiento de los ingresos en toda la economía juegue un rol decisivo en los avances en salud y educación para los niveles bajos y medios de desarrollo humano. Y altas tasas de crecimiento pueden coincidir con la degradación del medio ambiente y el empeoramiento



to de la distribución de ingresos, situación más que preocupante.”⁴

Crecimiento económico no es igual a desarrollo humano y ahora está comprobado, aunque es un postulado de Pablo VI en la encíclica *Populorum Progressio*, de 1967: “El desarrollo no se reduce al simple crecimiento económico. Para ser auténtico debe ser integral, es decir, promover a todos los hombres y a todo el hombre.” (PP 14)

Pero, ¿qué entiende la doctrina social de la Iglesia por desarrollo humano integral? Juan Pablo II lo describía de la siguiente manera:

Todo desarrollo digno de este nombre ha de ser integral, es decir, ha de buscar

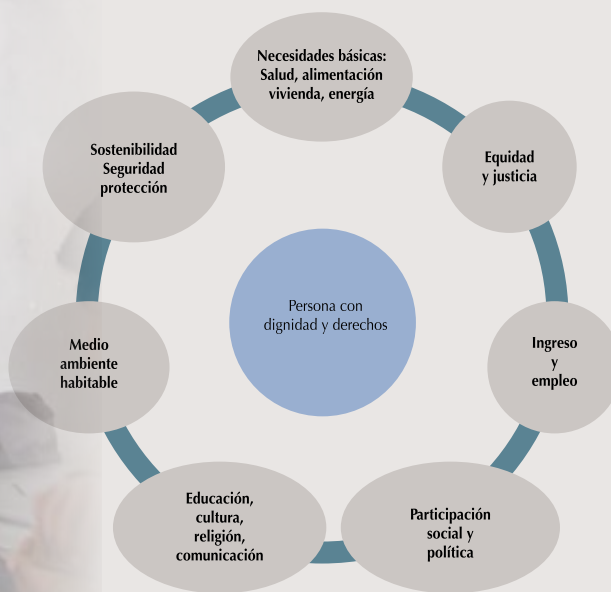
el verdadero bien de toda persona y de toda la persona. El auténtico desarrollo no puede consistir en la simple acumulación del bienestar y en una mayor disponibilidad de bienes y servicios, sino hay que buscarlo con el debido respeto a las dimensiones social, cultural y espiritual del ser humano. Los programas de desarrollo han de elaborarse basándose en la justicia y en la igualdad. Para que permitan que la gente viva de manera digna, armoniosa y pacífica. Tienen que respetar la herencia cultural de los pueblos y naciones, y las cualidades y virtudes sociales que reflejan la dignidad que Dios ha dado a todas las personas y el plan divino que invita a la unidad. Es importante que los hombres

1 El aporte principal ha sido el informe “Los límites del crecimiento” del Club de Roma de 1972, poco antes de la crisis del petróleo. Su conclusión principal dice: Si el actual incremento de la población mundial, la industrialización, la contaminación, la producción de alimentos y la explotación de los recursos naturales se mantiene sin variación, alcanzará los límites absolutos de crecimiento en la Tierra durante los próximos cien años.

2 El título “The Great Transformation” viene originalmente de un libro de Karl Polanyi, científico social y economista político Húngaro. Se publicó en 1944 y trata de las convulsiones sociales y políticas que se produjeron en Inglaterra durante la implantación y desarrollo de la economía de mercado y de la gran transformación social que se produjo en el mundo occidental. Hoy una iniciativa ecuménica alemana “Por una iglesia profética”, creada por instituciones como Agencia de Desarrollo MISEREOR y la Asociación Alemana de los Jóvenes Católicos, ha retomado este término para exigir la responsabilidad cristiana para la transformación global de nuestro mundo hacia más justicia social y sostenible. <http://www.wachstumimwandel.at/wp-content/uploads/In-den-Grenzen-von-morgen.pdf> y <http://www.leben-in-fuelle-fuer-alle.de/> 1/11/2013

3 Cfr. Conferencia Episcopal Boliviana: Carta pastoral sobre Medio Ambiente y Desarrollo, N° 6.

4 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Informe de Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano. New York. p. 54. http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Complete.pdf, 1/11/2013



*y mujeres sean protagonistas activos de su propio desarrollo, porque tratarlos como meros objetos de un esquema o de un plan podría anular su capacidad de ser libres y responsables, fundamental para el bien de la persona humana*⁵.

Este concepto es más una lista de condiciones sin las cuales no se puede hablar de desarrollo humano. Muchos de estos elementos se encuentran también en las definiciones del bien común como conjunto de condiciones concretas que permiten a todos los miembros en comunidad alcanzar un nivel de vida a la altura de la dignidad de la persona humana.

En el centro de esta concepción está la persona con las diversas dimensiones de su ser humano: la dimensión social, ambiental, económica y cultural. Las diferentes propuestas de desarrollo hoy buscan establecer un equilibrio en la satisfacción de las necesidades en las diversas dimensiones que según región y cultura tienen una valoración y satisfacción diferente. Es decir, los modelos de desarrollo no son y no pueden ser idénticos. Se necesita una pluralidad de conceptos, adaptados a las necesidades concretas y reflejando la pluralidad de nuestro mundo. Desde este punto de vista, se sobreentiende por qué las rece-

tas de décadas anteriores (como el consenso de Washington) no podían funcionar, más allá de que los países que las medicaron nunca las quisieron aplicar en sus propios países.

Al mismo tiempo, hay desafíos en común como el calentamiento global, a los cuales todos y juntos deben dar respuestas adecuadas. El concepto de Desarrollo Humano Integral subraya que no se puede dejar de lado ninguna de las dimensiones del ser humano. Las necesidades básicas son inseparables, mejor dicho: son parte de los derechos humanos, de la participación, de la protección del medio ambiente y de la cultura, y tienen que ser parte de cualquier tipo de desarrollo que sea digno de llevar este nombre.

No son “otras áreas” de desarrollo, sino principios que tienen que atravesar el actuar de la sociedad y del Estado a favor del bienestar de todos y todas.

Además, para aplicar la Ética Social Cristiana al proceso de desarrollo, es necesario delectar los principios de la Doctrina Social de Iglesia por todo el proceso y áreas de la sociedad: ¿Qué significa solidaridad en el mundo del trabajo y con qué indicadores podemos medir si nuestra sociedad se vuelve más o menos

solidaria? Aquí hay que pensar en los seguros de salud y de jubilación: ¿Está participando un porcentaje mayor o menor de la población económicamente activa en estos pactos de solidaridad?

En los presupuestos públicos, hay que revisar si la distribución de los ingresos de hidrocarburos toma en cuenta niveles de pobreza en los departamentos y la necesidad de los sectores beneficiarios como las universidades. Pero también es una cuestión de solidaridad cómo se distribuye la riqueza en el país, qué medidas de redistribución se aplican y con qué resultado.

Para medir la subsidiariedad, por ejemplo, hay que revisar la eficacia de la implementación de la ley de autonomías. El principio de sustentabilidad hay que verificar en la implementación de las leyes de protección de medio ambiente, pero también qué ponderación tiene el medio ambiente en proyectos de desarrollo y de la explotación de los hidrocarburos.

De esta manera, la Ética Social y la Doctrina Social de la Iglesia pueden aportar a una reflexión constructiva del desarrollo y a la construcción de una sociedad más justa. Ésta es la visión que nos impulsa para seguir adelante.

5 Juan Pablo II, Mensaje a la Secretaría General de la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas, sobre la población y el desarrollo, 18/3/1994. Véase también las encíclicas de Pablo VI: *Populorum Progressio* 1967, de Juan Pablo II: *Sollicitudo Rei Socialis* 1987 y *Centesimus Annus* 1991, de Benedicto XVI: *Caritas in Veritate* 2009.



"EL ESPÍRITU DEL SEÑOR ESTÁ SOBRE MÍ, PORQUE ME HA UNGIDO PARA ANUNCIAR A LOS POBRES LA BUENA NUEVA, ME HA ENVIADO A PROCLAMAR LA LIBERACIÓN A LOS CAUTIVOS Y LA VISTA A LOS CIEGOS, PARA DAR LA LIBERTAD A LOS OPRIMIDOS Y PROCLAMAR UN AÑO DE GRACIA DEL SEÑOR".

LUCAS 4,18-19



Director Ejecutivo:

Juan Carlos Núñez V.

Coordinador General

Waldo Gómez R.

Responsable de edición:

Jorge Jiménez Jemio

fundajub@entelnet.bo

www.jubileobolivia.org.bo

Dirección: Edif. Esperanza

Av. Mcal. Santa Cruz 2150, Piso 2

Casilla 5870 – La Paz, Bolivia

Tel: (591-2) 2125177 – 2311074

Equipo técnico:

René Martínez

Patricia Miranda

Jaime Pérez

Herbert Irahola

Raúl Velásquez

Irene Tokarski

Célica Hernández

Wilson Gisbert

Bernarda Sarue

Angélica Canavire

Edgar Loayza

Administración:

Mirian Clavijo

María Apaza

Olga Machicado

Distribución:

Raquel Ortuño

Pamela Pizarro

Joel Calderón

Margarita Laruta

Publicación con apoyo de

KZE-Misereor Alemania,

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

