

El Nivel Central maneja 63% de los ingresos

El debate principal en el Pacto Fiscal sería sólo sobre la tajada de gobernaciones y municipios

Páginas 5–6

MAYO
2017
BOLIVIA

35

- La población llegará a 11,6 millones en 2020 y el empleo dependerá de la diversificación (Pág. 2–4)
- Hasta 77% del valor de los minerales del país se pierde por no venderlos como metales (Pág. 14–16)

- San Alberto, uno de los tres megacampos de gas, empieza a perder producción (Pág. 11–13)
- Los municipios tienen diversos espacios para participación y liderazgo de la mujer (Pág. 17–19)

Para 2020 habrá más de **11,6 millones de habitantes** y el (des)empleo dependerá de la **diversificación** productiva

En tres años más, 72% de la población boliviana vivirá en los departamentos de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba, principalmente en las ciudades. Las oportunidades para encontrar empleo dependerán de las políticas sobre diversificación económica.

La proyección demográfica basada en el Censo de 2012 establece que ese año había 10.059.856 personas en el país, para la gestión 2017 la cifra subió a 11.145.770 y para el año 2020 alcanzará a **11.633.371** habitantes.

El dato es relevante en un contexto en el que se debate un Pacto Fiscal que no se repetirá en muchos años y es el espacio para debatir sobre la generación de ingresos, atribuciones y competencias, así como el uso y destino de los recursos. Todo eso implica poner atención en temas sobre densidad poblacional, esperanza de vida, salud, educación, empleo, migración y otros.

Para el 2020, el 59% de la población tendrá entre 15 a 59 años de edad y estará entre la población económicamente activa.

El ingreso significativo de un contingente de adolescentes y jóvenes a las edades productivas significa el incremento de la demanda de servicios y trabajo; por tanto, se debe pensar en:

- Diversificación de la economía.
- Inversión en capital humano y oportunidades de empleo.
- Enfocar las políticas y programas de educación no sólo con la finalidad de asegurar la permanencia de niños y jóvenes en el sistema educativo, sino también de complementación con el ámbito laboral.

El diálogo del Pacto Fiscal debe considerar el análisis a mayor detalle de los componentes de la dinámica demográfica, para que exista coherencia en la implementación de los planes de desarrollo y uso de los recursos en las distintas regiones y también permitirá focalizar las acciones necesarias para atender las demandas de la población y reducir las desigualdades departamentales.

No obstante a que la mayoría estará entre la población económicamente activa, una característica será el paulatino envejecimiento de la población en el país, desafío demográfico que deberán afrontar el Gobierno Central, gobernaciones y municipios.

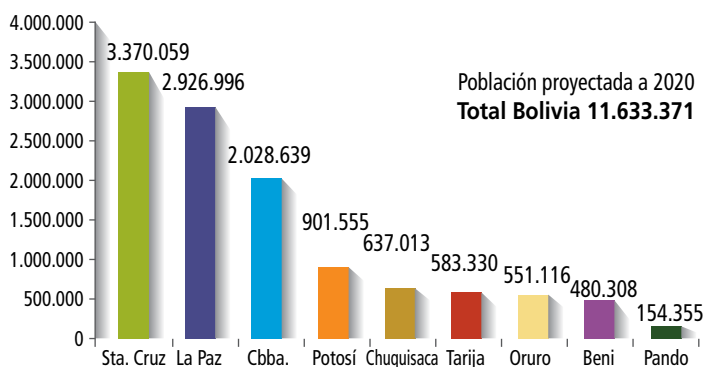
El retiro de la actividad productiva y una vida digna posterior implica que en este lapso se deben generar condiciones económicas en la población en edad de trabajar, para contar con ingresos en la vejez; así como garantizar el acceso a los servicios de salud, dado que después habrá una demanda creciente de atención por enfermedades crónico-degenerativas.

DINÁMICA DEMOGRÁFICA

Respecto del total nacional, para el año 2020, el **72%** de la población vivirá en el **eje troncal** del país. El departamento de Santa Cruz se constituirá en el más poblado y su incremento entre estos años será el mayor, con 218.383 habitantes.

La mitad de la población del país se encontrará en edades jóvenes, ya que 50% se acumula entre 0 y 24 años de edad. El grupo correspondiente a las personas con 9 años será el mayoritario de la pirámide poblacional, con 244.115 personas.

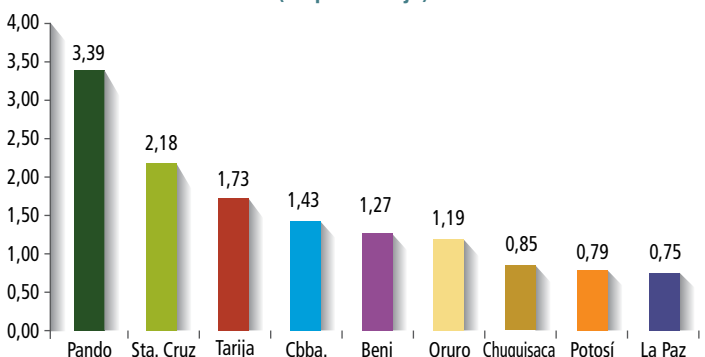
BOLIVIA: Población por departamento, 2020



Se prevé que en los siguientes tres años la población **aumente a una tasa de 1,4%**. Los departamentos que crecerán a tasas superiores serán: Pando, con 3,3%, y alcanzará a 154.355 habitantes; Santa Cruz tendrá 3.370.059 personas, con una tasa de crecimiento de 2,18%; y Tarija llegará a 583.330 habitantes, con un ritmo de crecimiento de 1,73%.

Los departamentos de Chuquisaca, Potosí y La Paz tendrán tasas menores a 1% de crecimiento de sus poblaciones. Desde 2017 hasta 2020 el incremento poblacional en el departamento de La Paz será de 64.492, habitantes, cantidad menor a los incrementos de Santa Cruz y Cochabamba.

BOLIVIA: Tasa de crecimiento exponencial por departamento, 2020 (En porcentaje)





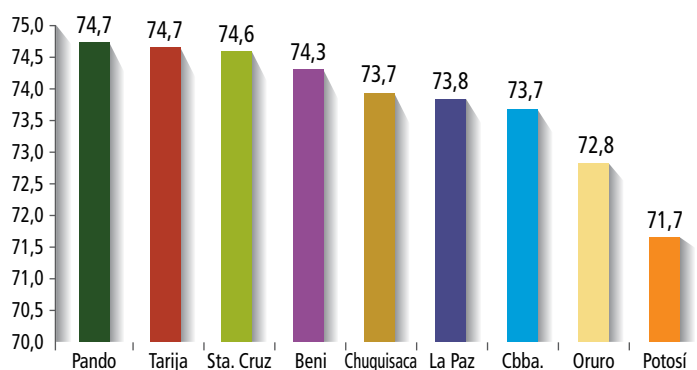
ESPERANZA DE VIDA

La esperanza de vida al nacer en el país cambiará durante el periodo 2017–2020, de 72,5 a 73,9 años promedio, es decir, aproximadamente un incremento de 1,5 años de vida promedio adicionales.

Para 2020, los hombres tendrán una esperanza de vida de 70,5 años y las mujeres de 77,5 años, en promedio.

La esperanza de vida en los departamentos de Pando, Tarija, Santa Cruz y Beni será mayor a 74 años. En los departamentos de Oruro, 72,8 y Potosí, 71,7 años.

BOLIVIA: Esperanza de vida al nacer por departamento, 2020, (En años)



FUENTE: Elaboración propia con proyecciones INE

EMPLEO

En el país se considera a la población en edad de trabajar a partir de 10 años. Para 2020 esta población será de 9.203.323 personas que representa 79% del total.

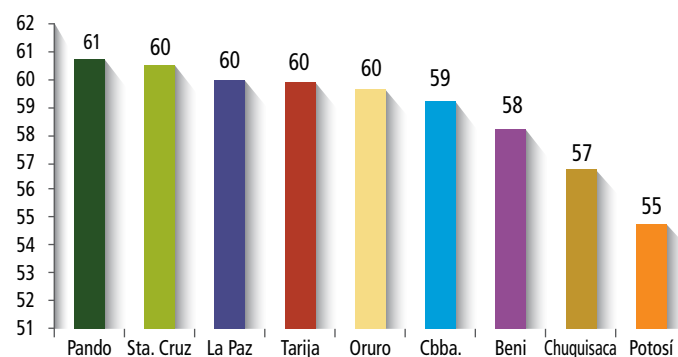
De este heterogéneo grupo de población –para efectos de explicar el fenómeno del bono demográfico y, en consecuencia, de la dependencia demográfica– tres son los subgrupos de mayor interés para el seguimiento.

- Desde 2012 la tendencia observa un descenso de la población de 0 a 14 años.
- Un aumento de la población de 60 o más años.
- Mayor población potencialmente activa de 15 a 59 años que para el 2020 representa 59% de la población total.

Con base en las proyecciones oficiales, esta mayor cantidad de población potencialmente activa en cada departamento debe permitir establecer políticas y programas de incorporación de estas nuevas generaciones a actividades productivas.

Pando, Santa Cruz, La Paz, Tarija y Oruro tendrán más de 60% de su población en el grupo etario de empleo. Solamente Potosí verá hasta 2020 un menor porcentaje de su población potencialmente activa respecto de los demás departamentos.

BOLIVIA: Población entre 15 y 59 años de edad, según departamento, 2020 (En porcentaje)



FUENTE: Elaboración propia con proyecciones INE

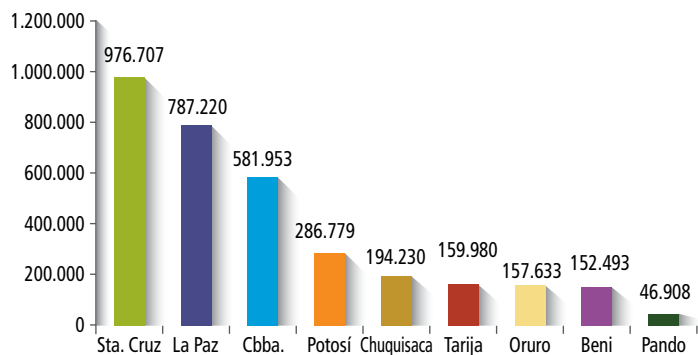
EDUCACIÓN

La educación es un derecho humano fundamental, así menciona la Constitución Política del Estado, que promueve el derecho a la educación y son los gobiernos quienes están obligados a respetar, proteger y ejecutar la disponibilidad y accesibilidad a la educación.

El grupo compuesto por la población de 5 a 18 años es el referente para la demanda potencial del nivel de educación preescolar, primaria y secundaria. Para el año 2020, este grupo ascenderá a 3.343.913 personas y representará 29% del total de la población.

Los departamentos deben tener la oportunidad de alcanzar la cobertura universal en primaria y lograr la permanencia de los alumnos en secundaria. La estabilidad de esta población constituirá una oportunidad para elevar la calidad de la educación.

BOLIVIA: Población entre 5 y 18 años de edad, según departamento, 2020



FUENTE: Elaboración propia con proyecciones INE

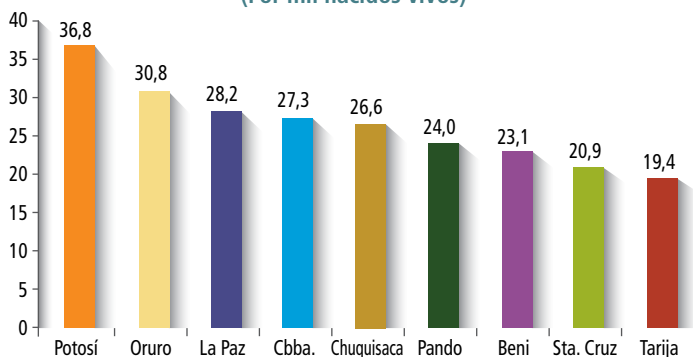
MORTALIDAD

Hay un mayor descenso de mortalidad infantil entre 2012 y 2020, ésta se redujo aproximadamente en 63%. El descenso de la mortalidad no es uniforme en todos los departamentos.

La tendencia señala que para el año 2017 se registrarán 30,4 defunciones de menores de un año por cada mil nacimientos; pero reducirá a 25,9 defunciones de menores de un año por cada mil nacimientos para el año 2020.

Tarija ocupará el primer lugar en reducción de la mortalidad infantil, con 19,4 defunciones; seguido del departamento de Santa Cruz con 20,9 defunciones; mientras Oruro y Potosí registrarán más de 30 defunciones por cada mil nacimientos.

BOLIVIA: Tasa de mortalidad infantil por departamento, 2020 (Por mil nacidos vivos)



FUENTE: Elaboración propia con proyecciones INE

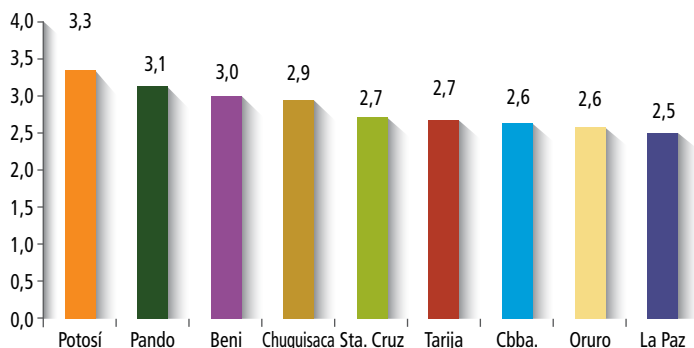
FECUNDIDAD

La fecundidad es uno de los componentes del crecimiento de población y del cambio en la estructura por edad. El descenso de la fecundidad en Bolivia durante estos años ha sido acompañado del acceso a servicios de salud reproductiva, a información y disponibilidad de métodos anticonceptivos; los cuales son compartidos por las competencias de los diferentes gobiernos subnacionales y el Gobierno Central.

El número promedio de hijos de una mujer durante su vida reproductiva (entre 15 y 49 años de edad), entre 2012 y 2020, en el país, muestra una tendencia descendente; se observa un decremento de 0,4 hijos por mujer, ya que de 3,1 hijos por mujer en 2012 se reducirá a 2,7 hijos por mujer para 2020.

Potosí, Pando y Beni tendrán para el 2020 una tasa de fecundidad superior a 3 hijos por mujer; el departamento de La Paz se constituirá en la región donde las mujeres tendrán menos hijos, 2,5; seguidos por Cochabamba y Oruro, con una tasa de 2,6 hijos por mujer.

BOLIVIA: Tasa Global de fecundidad por departamento, 2020 (En número promedio de hijos)



FUENTE: Elaboración propia con proyecciones INE

MIGRACIÓN

Hasta 2020, el 70% de la población vivirá en áreas urbanas, lo que da lugar a problemas en el desarrollo humano, como espacios insuficientes habitacionales, aspectos relacionados al ámbito laboral o la dotación de servicios básicos.

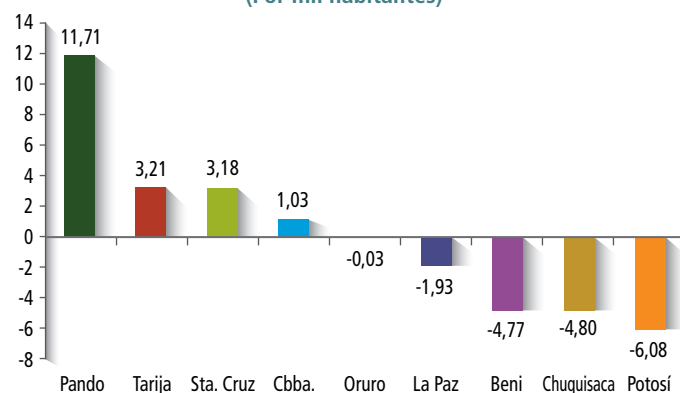
Desde 2012 hasta 2020 cuatro departamentos continuarán con la dinámica de ser receptores de población migrante de otro lugar del país: Pando, Tarija, Santa Cruz y Cochabamba.

En tres años, Pando será el departamento con mayor tasa positiva de migración con cerca de 12 personas por cada mil.

Tarija, Santa Cruz y Cochabamba también continuarán siendo receptores de población. De estos departamentos, Santa Cruz —con aproximadamente 10.000 personas cada año— tendrá mayor cantidad de población que llega a su territorio y para 2020 la tasa de migración interna será de 3,2 por cada mil habitantes.

Los demás departamentos serán expulsores de sus residentes: Oruro, La Paz, Beni y Chuquisaca. En los departamentos de Potosí y La Paz, aproximadamente 5.000 personas migrarán cada año hacia otras regiones hasta el 2020.

BOLIVIA: Tasa de migración interna neta, por departamento, 2020 (Por mil habitantes)

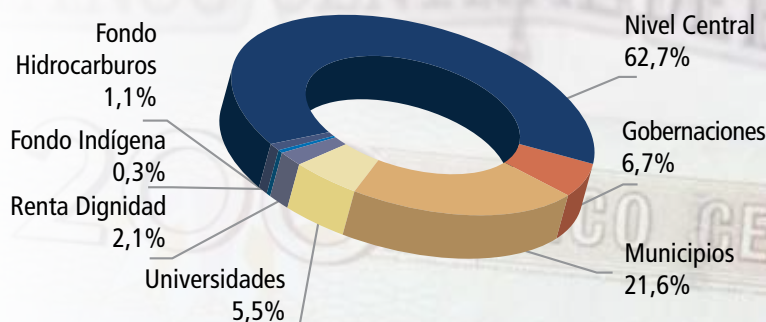


FUENTE: Elaboración propia con proyecciones INE

El Nivel Central administra el mayor porcentaje de los recursos y esa parte **no** se debatiría en el **Pacto Fiscal**

Distribución de Impuestos y Regalías - Presupuesto 2017

(En porcentajes)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General del Estado 2017 y normas que determinan la distribución de los recursos públicos.

Los impuestos y regalías alimentan las finanzas del Estado y de estos recursos casi 63% está en manos del Gobierno Central. Esa parte, la más grande, no estaría incluida en la discusión principal del Pacto Fiscal.

El momento en que se definan nuevos usos y destinos de los recursos públicos se tratarán solamente los que administran las gobernaciones y los gobiernos municipales. Si se suma sus recursos, llegan a menos de 30%; es decir que se debatirá sobre la tajada más pequeña.

Si se trata de debatir una reforma al sistema fiscal se tendría que incluir el resto de los beneficiarios, en especial del Nivel Central, que tiene en sus manos la mayor porción de los recursos. Además, el Nivel Central también tiene tuición sobre los recursos de la Renta Dignidad, Fondo de Promoción a la Inversión en Hidrocarburos y el Fondo Indígena.

En principio, el Pacto Fiscal debía realizarse como parte del proceso constituyente para adecuar la asignación de los recursos conforme a la nueva Constitución y durante el periodo de la denominada bonanza económica, que era una oportunidad propicia para realizar reformas fiscales y asignar de mejor manera los grandes recursos recibidos para destinarlos hacia un desarrollo sostenible y equitativo.

Este proceso fue relegado por mucho tiempo y ahora se llevará adelante en un contexto con recursos que están en caída.

En todo caso, la agenda fiscal sigue siendo un tema pendiente. Aún es fundamental darle una mejor orientación a los recursos públicos hacia la construcción de una economía más sostenible, reducir inequidades, viabilizar el ejercicio de las autonomías departamentales (con recursos recurrentes), y que todos tributen de acuerdo con su capacidad económica; para lo cual se requieren cambios o reformas estructurales de la actual arquitectura fiscal en su totalidad; es decir, un Pacto Fiscal integral, que considere también al Nivel Central y no solamente a los gobiernos subnacionales.

En síntesis, la orientación del Pacto Fiscal que dirige el Gobierno sería un espacio para revisar los gastos o prioridades de los gobiernos subnacionales, se analizarían maneras para mejorar el aprovechamiento de

sus recursos y alternativas de financiamiento; pero sin mayor discusión en relación de los recursos nacionales y su utilización.

METODOLOGÍA DEL PACTO FISCAL

En general, el sentido de la metodología y el reglamento de debates está principalmente orientado a analizar y debatir las finanzas públicas territoriales.

Las etapas 1 *Preparatoria* y 2 *Socialización del Pacto Fiscal* son previas al tratamiento de la agenda fiscal; y la etapa 4 *Asignación e Inversión Efectiva* tiene por objeto identificar los factores que mejoren la administración de recursos públicos y agilicen la gestión pública.

Son las etapas 3 y 5 las que tratarían los asuntos relacionados con los recursos públicos, es decir la generación de ingresos, su distribución y los gastos.

Al respecto:

- *Etapa 3. Priorización de Agendas:* Sería el espacio relacionado a la definición de acuerdos que orienten los recursos públicos, es decir el gasto, hacia los temas productivos y sociales. Consta de dos subetapas: Reuniones departamentales informativas y reuniones departamentales, de priorización de agendas productivas y sociales.

El resultado de esta etapa sería la construcción o priorización de las agendas departamentales productivas y sociales.

No considera ninguna priorización de agendas o de gastos del Nivel Central.

- *Etapa 5. Análisis de las Fuentes de Recursos:* Tiene por objeto elaborar un diagnóstico de las fuentes de los recursos públicos, de manera de coadyuvar a un mejor aprovechamiento de las alternativas de financiamiento.

Consta de dos subetapas: Elaboración del Diagnóstico y Encuentros de las Entidades Territoriales Autónomas.

Tanto el Documento de Diagnóstico de las Fuentes de Recursos como la propuesta para mejorar el aprovechamiento de recursos y alternativas de financiamiento de las competencias de las ETAs y el Nivel Central serían elaboradas en relación a los compromisos asumidos en las etapas previas. Y, las etapas previas, específicamente la etapa 3, no incluiría compromisos del Nivel Central.

Por otro lado, la metodología para el Pacto Fiscal no considera un costeo de las competencias (análisis de costos) de los diferentes niveles de Gobierno, que debería ser un punto referencial para distribuir los recursos, como tampoco se menciona un análisis y discusión sobre la actual distribución de los recursos nacionales.

Recortes y gastos obligatorios reducen recursos subnacionales

En la última década se aprobaron diferentes determinaciones establecidas en leyes y decretos, impulsados por el Nivel Central, para cargar sobre los gobiernos subnacionales diferentes gastos y obligaciones de pago, además de aplicarse recortes presupuestarios que afectaron a municipios y gobernaciones, principalmente con recursos del IDH.

Esta situación se dio antes y también después de la aprobación de la Constitución Política del Estado, a pesar de que los gobiernos subnacionales son autónomos y debieran decidir sobre el destino o uso de sus recursos.

Recortes y Pagos Obligatorios - Gobernaciones		Año
Renta Dignidad	30% del IDH, Ley N° 3791 de 28 de nov. de 2007	Se aplica desde 2008
Fondo de Fomento a la Educación Cívico Patriótica	0,2% de IDH, D.S. N° 859 de 29 de abril de 2011	2011
Prediaris	Pago total de los gastos por predarios de todas las personas privadas de libertad ubicadas en su departamento, D.S. N° 1854 de 24 de diciembre de 2013	2013
Seguridad Ciudadana	10% de IDH, previa deducción del 30% para la Renta Dignidad <i>Mujeres Por una Vida Libre de Violencia: 10% del total de los recursos de Seguridad Ciudadana, Ley N° 348 de 9 de marzo de 2013</i>	2012 y 2013
Fondo de Promoción a la Inversión en Exploración y Explotación de Hidrocarburos	Reducción de 12% en los ingresos por IDH, Ley N° 767 diciembre del 2015	Se aplica desde 2016
Otros	Costo del Bono de Vacunación que se otorga al sector salud, costo de becas universitarias según convenio, etc.	2005

Como se observa en los cuadros, la gran mayoría de los gastos que fueron comprometidos con recursos de los gobiernos subnacionales corresponden a competencias del Nivel Central de Gobierno.

La autonomía de gobiernos subnacionales implica, entre otros elementos, decidir sobre el uso de sus recursos, por lo que, en el marco de sus competencias, cada municipio y gobernación es libre de destinar su presupuesto.

Estos recortes generaron reclamos por parte de autoridades de los gobiernos subnacionales. La coyuntura de ingresos crecientes permitió que el impacto en el presupuesto no fuera muy significativo; pero en el actual contexto afecta notablemente la disponibilidad presupuestaria de los gobiernos subnacionales.

El sistema de transferencias de recursos hacia gobiernos subnacionales (definido en los años 90' bajo la Participación Popular y Descentralización Administrativa, y en 2005 en lo referente al IDH) ha permitido que,

en el periodo de la denominada bonanza, los gobiernos municipales del país se beneficien con muchos más recursos para sus gastos e inversiones, lo que, su vez, coadyuvó a mejorar las condiciones económicas y sociales en las diferentes regiones.

Recortes y Pagos Obligatorios - Gobiernos Municipales		Año
Renta Dignidad	30% de los recursos IDH coparticipación y nivelación, Ley N° 3791 de 28 de nov. de 2007	Se aplica desde 2008
Fondo de Fomento a la Educación Cívico Patriótica	0,2% de IDH, D.S. N° 859 de 29 de abril de 2011	2011
Seguridad Ciudadana	Para municipios con poblaciones menores a 50.000 habitantes, 5% de los recursos de la coparticipación y nivelación del IDH, previa deducción de la R.D. Para mayores a 50.000 habitantes, 10%. <i>Mujeres Por una Vida Libre de Violencia: 10% del total de los recursos de Seguridad Ciudadana, Ley N° 348 de 9 de marzo de 2013</i>	2012 y 2013
Prestaciones de Servicios Integrales de Salud	15% de la coparticipación tributaria o su equivalente de los recursos del IDH será destinado a financiar las prestaciones que sean demandadas en establecimientos de salud de primer, segundo y tercer nivel, Ley N° 475 de 30 de diciembre de 2013. Asimismo, se ha incluido el suplemento alimenticio para el adulto mayor "Carmelo".	2013, sin embargo es una continuación del Seguro de Salud para el Adulto Mayor (SSPAM) y el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI)
Fondo de Promoción a la Inversión en Exploración y Explotación de Hidrocarburos	Reducción de 12% en los ingresos por IDH, Ley N° 767 diciembre del 2015	Se aplica desde 2016
En proyecto: Personas con Discapacidad	<i>Además de planes, programas y proyectos a favor de este sector, y la obligatoriedad de contratar a las personas con discapacidad - DS 29668 de junio de 2008; está en proyecto el pago de un bono mensual para las personas con discapacidad con cargo a los recursos municipales.</i>	2017 en proyecto el pago de un bono mensual

FUENTE: Elaboración propia con base en las directrices presupuestarias emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y en la normativa vigente.

Las reducciones presupuestarias para atender las políticas nacionales señaladas, más la caída significativa de ingresos de los gobiernos subnacionales, podría constituirse en una grave amenaza para gobernaciones y municipios, y para las economías locales, por los efectos que podría provocar en inversiones, empleos y otros.

El Pacto Fiscal debiera ser el espacio para reordenar la arquitectura fiscal en sentido de que los recursos asignados a cada nivel de gobierno estén en correspondencia con las competencias que deban asumir y que, en el marco de las autonomías, se respeten las fuentes asignadas a cada instancia.

Se limita participación de sociedad civil en el Pacto Fiscal

La definición de Pacto Fiscal, presentada por el Gobierno, establece que es un proceso de concertación e implementación de acuerdos entre el *Nivel Central del Estado y las Entidades Territoriales Autónomas (gobernaciones y municipios), con participación social de las ciudadanas y los ciudadanos* para el buen uso de los recursos públicos, con el fin de hacer efectivo el Vivir Bien, conforme a los principios, garantías, derechos y obligaciones establecidas en la Constitución Política del Estado. Dicho proceso, de consensos y de acuerdos, se desarrolla por medio de cinco etapas, en plazos establecidos.

Cada una de las etapas del Pacto Fiscal está destinada a desarrollar diversas actividades; sin embargo, en cada una los actores son distintos.

La materia de un Pacto Fiscal está compuesta por tres elementos principales: generación, distribución y uso de los recursos públicos que, según la metodología aprobada, deberían ser discutidos en las etapas tres y cinco, que tendrán como actores a representantes del Nivel Central del Estado y de los gobiernos subnacionales (gobernaciones y municipios).

1. Preparatoria	Conformación de una Comisión Técnica del Pacto Fiscal, responsable de proporcionar información oficial de las finanzas públicas y de la elaboración de un reglamento de funcionamiento y debate del Pacto Fiscal.
2. Socialización	Publicación de documentos y realización de talleres informativos hacia la sociedad civil, acerca de las competencias de los diferentes niveles de gobierno, manejo de finanzas públicas, situación económico-social del ámbito nacional y condiciones y alcances del Pacto Fiscal.
3. Priorización de Agendas	Construcción y priorización de agendas productivas y sociales orientadas a cumplir las metas del Estado en el marco de las competencias, en reuniones departamentales de representantes del Sector Público en sus diferentes niveles. <i>En esta etapa se delinearía la orientación o destino de los recursos públicos</i>
4. Asignación e Inversión Efectiva	Tiene por objetivo, establecer propuestas que mejoren y agilicen la gestión pública (la administración de recursos, y la prestación de bienes y servicios públicos), en encuentros de representantes del Sector Público.
5. Análisis de las Fuentes de Recursos	Se elaborará un diagnóstico de las fuentes de los recursos públicos actuales, con alternativas de financiamiento de las competencias de las Entidades Territoriales Autónomas y el Nivel Central del Estado. Son contenidos temáticos, el sistema tributario, impuestos sub nacionales, generación y uso de la renta extractiva, fondos de compensación y fondos de estabilización; <i>y se esperaría que en esta etapa se trate el tema de la distribución de los recursos¹</i> . Participan el Consejo Nacional de Autonomías y la Comisión Técnica del Pacto Fiscal, y esta etapa debe tener como resultado una propuesta para mejorar el aprovechamiento de los recursos y alternativas de financiamiento.

Según el diseño establecido en la Propuesta Técnica de Diálogo aprobada y el reglamento de funcionamiento y debates, el Pacto Fiscal será un acuerdo entre los gobiernos autónomos (gobernaciones y municipios) y el Nivel Central del Estado, quedando la sociedad civil limitada sólo a las siguientes formas de participación en este proceso:



- La segunda etapa del proceso del Pacto Fiscal se convierte en el espacio donde la sociedad civil podrá ser informada sobre las competencias de los diferentes niveles de gobierno, el manejo de las finanzas públicas, la situación económico-social del ámbito nacional y subnacionales, y condiciones y alcances del Pacto Fiscal.
- La 8va. reunión de la Comisión Técnica del Pacto Fiscal incorpora, en la metodología, que las entidades territoriales promoverán espacios participativos (Ley N° 341 de Participación y Control Social) para la Etapa 3 "Priorización de Agendas".
- Una vez concluido el documento de diagnóstico de las fuentes de recursos, en la última etapa, éste será socializado entre la sociedad civil por medio de encuentros territoriales y un encuentro nacional.
- Por último, el reglamento de debates y funcionamiento establece que durante el desarrollo de todo el proceso de diálogo del Pacto Fiscal la sociedad civil podrá presentar sus propuestas, referidas al Pacto Fiscal, a la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Autonomías (Viceministerio de Autonomías) o a la comisión Técnica del Pacto Fiscal, a través de los delegados. Las propuestas serán de conocimiento del Consejo Nacional de Autonomías (CNA), mediante sus miembros.

Se esperaba que este proceso sea amplio, plural, participativo y democrático. En un Pacto Fiscal, la sociedad civil debería ser uno de los principales actores en la toma de decisiones, puesto que son las personas (y las empresas) las que tributan, y deberían ser la contraparte del Estado (quien administra los recursos) en el proceso de diálogo y definición de acuerdos.

Sin embargo, de acuerdo con la metodología y reglamento de debates, éste sería un Pacto Fiscal entre niveles de Gobierno, lo que podría reducir las posibilidades de avanzar en reformas estructurales, puesto que los participantes son actores políticos con intereses específicos y, en algunos casos, contrapuestos. No existe el actor que busque el bien común y coadyuve a trascender los intereses particulares.

Como sociedad civil queda la perspectiva de utilizar los reducidos canales de participación para hacer conocer sus propuestas, además de todos los medios posibles para incidir en este proceso.

Finalmente, la sociedad civil, excluida de este proceso, queda con toda la autoridad por demandar soluciones, y serán los representantes estatales, los interpelados para dar respuestas.

¹ De acuerdo con el análisis y opinión de Fundación Jubileo.

¿La deuda de gobernaciones y municipios es tema para el Pacto Fiscal?

Entre las fuentes de financiamiento de los presupuestos de los gobiernos subnacionales —departamentales y municipales— se encuentran las transferencias del Gobierno Central, los recursos específicos (propios), las donaciones y la deuda.

La dependencia de gobernaciones y municipios de las transferencias del Gobierno Central es alta, compuestas principalmente por recursos de la coparticipación tributaria y, durante la década de bonanza, en gran medida por las transferencias del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

Se estima que los recursos por transferencias del nivel central tienen una caída de 55% para gobernaciones entre lo ejecutado el 2014 y el presupuesto 2017, y un 34% en el caso de los municipios, para el mismo período.

Los saldos en caja y bancos —que llegaron a niveles altos en varios años, por razones como limitaciones técnicas, operativas y de normativa— están comenzando a ser más utilizados desde la reducción de ingresos, pero son recursos que corresponden a la planificación y presupuesto de proyectos ya comprometidos un año anterior.

La generación de recursos propios es una fuente importante en algunos municipios de ciudades capitales, pero escasa en el resto de municipios y en los gobiernos departamentales. Las donaciones, por otra parte, son una ayuda de la cooperación internacional, pero cada vez menos significativas.

Ante la caída de ingresos fiscales, el acceso a deuda puede ser visto como una alternativa para los gobiernos subnacionales; sin embargo, el acceso a esta fuente no es tan sencillo y es importante contar con una administración eficiente, para garantizar el uso eficiente de los recursos y la sostenibilidad (capacidad de pago) para no llegar a situaciones de desequilibrios fiscales.

A inicios de la década del 2000, algunos gobiernos municipales estaban sobreendeudados; es decir, superaban los indicadores de sostenibilidad, de liquidez y solvencia, establecidos por el ente rector. Los indicadores para estos niveles, que actualmente se denominan Entidades Territoriales Autónomas (ETA) son:

Límites de Endeudamiento

Liquidez SERVICIO DE DEUDA	Solvencia VALOR PRESENTE
Servicio de Deuda _t Ingreso Corriente Recurrente _{t-1}	Valor Presente de la Deuda _t Ingreso Corriente Recurrente _{t-1}
Límite: 20%	Límite: 200%

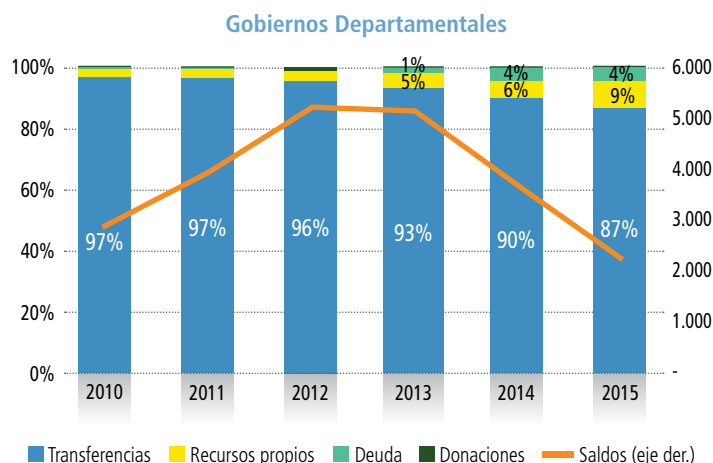
Norma Básica de Crédito Público y Ley de Administración Presupuestaria 2042

Entre algunos de los municipios que se adscribieron a un Plan de Reeducación Financiera (PRF) estuvieron La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Tarija, a objeto de sanear sus finanzas, convertirse nuevamente en sujetos de crédito y alcanzar niveles de sostenibilidad, bajo metas fiscales

y de gestión específicas. Los primeros en lograrlo fueron La Paz y Tarija, el año 2003.

La deuda de los gobiernos subnacionales está conformada por deuda externa y deuda interna. La primera es obtenida a través de gestiones con acreedores externos mediante el Gobierno Central, y la segunda, puede ser a través de la emisión de títulos valor, créditos con la banca privada nacional, o a través de la deuda flotante, que es el pasivo circulante que comprende aquellas obligaciones contraídas y que deben ser canceladas dentro de los siguientes 12 meses a partir de la fecha de cierre de la gestión fiscal.

El acceso a la deuda como fuente de financiamiento varía entre los diferentes gobiernos subnacionales y depende de varios factores, como ser la capacidad de endeudamiento (estar dentro de los márgenes de sostenibilidad), la capacidad de generación de proyectos para ser financiados con deuda y que puedan ser priorizados por el sector en el marco de la planificación nacional, la capacidad de cumplir con los procesos de inicio de operaciones de crédito público y las capacidades para una gestión eficiente del endeudamiento (seguimiento, uso, pago de la deuda, etc.).

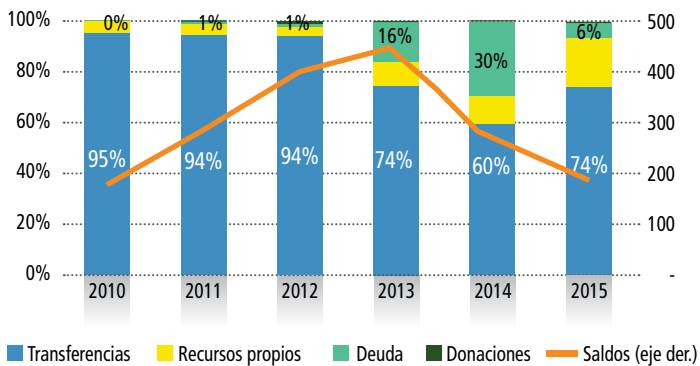


FUENTE: Catálogo de información del Pacto Fiscal, Servicio Estatal de Autonomías

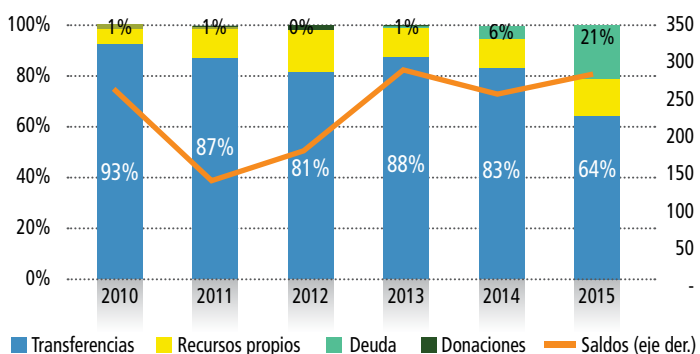
Entre los gobiernos departamentales, el uso de endeudamiento se ha dado de forma escasa, 4% en las gestiones 2014 y 2015, en relación al resto de las fuentes de ingreso, de las cuales las transferencias del Gobierno Central promedian 93% para el periodo 2010-2015.

La deuda ha tenido mayor importancia como fuente de recursos especialmente para los gobiernos departamentales de Sucre y Cochabamba, como se observa en el color verde de los siguientes gráficos, y en menor medida para La Paz y Santa Cruz. El resto de los departamentos ha accedido a un menor nivel o directamente a ninguna fuente de deuda en ese período.

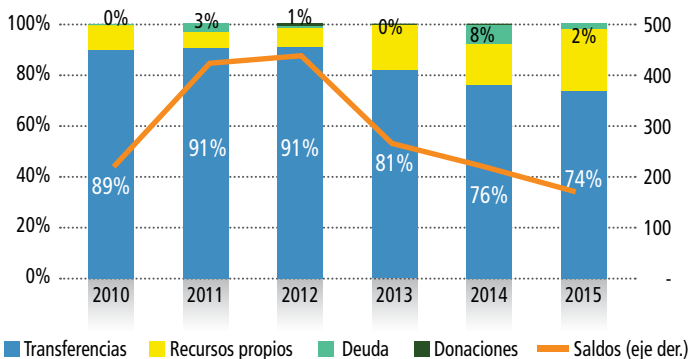
GAD Cochabamba



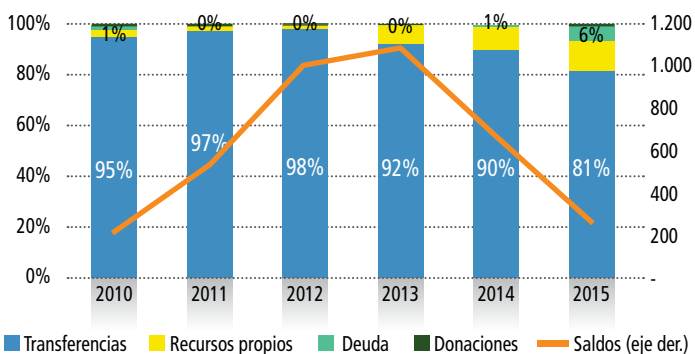
GAD Sucre



GAD La Paz

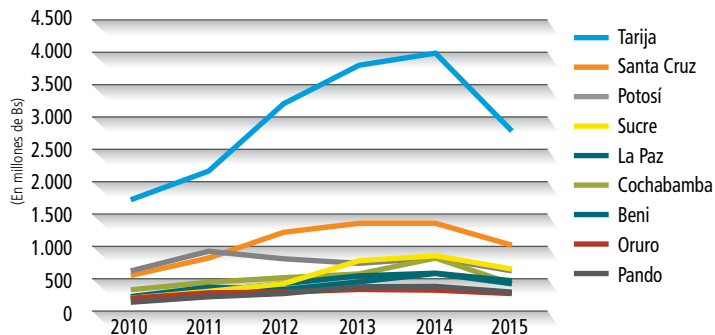


GAD Santa Cruz



Los saldos en caja y bancos se van reduciendo en varios gobiernos departamentales, en 41% entre 2015 y 2016, los recursos provenientes de las transferencias por ingresos del sector de hidrocarburos se reducen también, la gran dependencia que tienen los gobiernos departamentales de estas transferencias –además del poco margen de contar con recaudaciones propias, y de la poca flexibilidad en el gasto– pone en riesgo sus niveles de inversión.

Transferencias a Gobiernos Departamentales



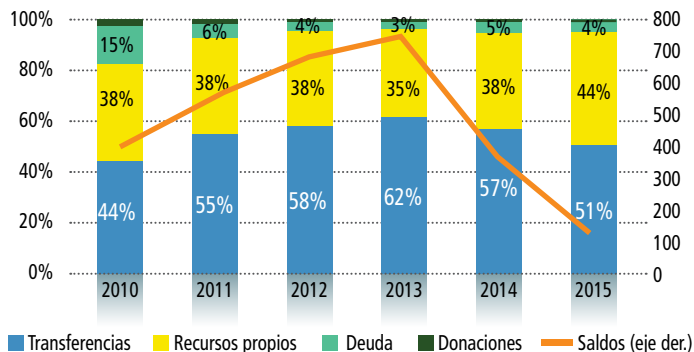
FUENTE: Catálogo de información del Pacto Fiscal, Servicio Estatal de Autonomías

Entre los recursos específicos, que son recursos que recaudan directamente las gobernaciones, sobresalen la venta de bienes y servicios, y la enajenación de activos. Las gobernaciones tienen pocos impuestos departamentales que grabar o de difícil aplicación, como ser a la sucesión hereditaria y donaciones de bienes inmuebles y muebles, a la propiedad de vehículos a motor para navegación aérea y acuática, y a la afectación del medio ambiente, excepto las causadas por vehículos automotores y por actividades hidrocarburíferas, mineras y de electricidad.

GOBIERNOS MUNICIPALES

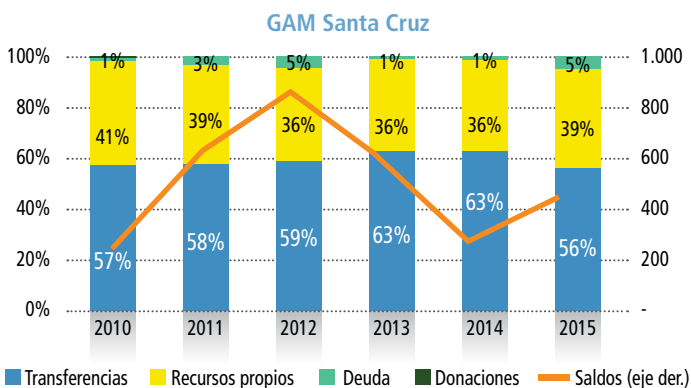
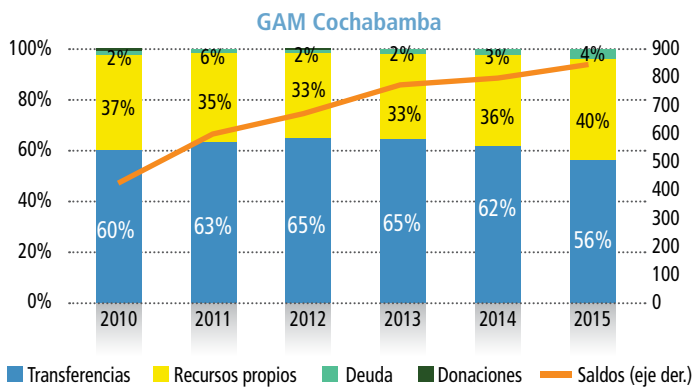
A diferencia de las gobernaciones y de los demás municipios, los gobiernos municipales de ciudades capitales tienen una mayor posibilidad de contar con recursos específicos a través de la recaudación de impuestos municipales a la propiedad y transferencia de bienes inmuebles, vehículos automotores, tasas, patentes, venta de bienes y servicios, entre otros; con una consecuente menor dependencia de las transferencias del Gobierno Central. Los gobiernos con una mayor proporción de ingresos propios, el 2015, de mayor a menor, son La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

GAM La Paz



FUENTE: Catálogo de información del Pacto Fiscal, Servicio Estatal de Autonomías

FUENTE: Catálogo de información del Pacto Fiscal, Servicio Estatal de Autonomías

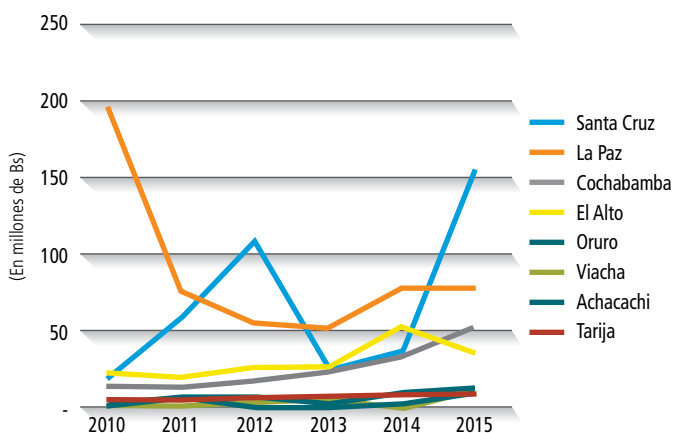


Fuente: Catálogo de información del Pacto Fiscal, Servicio Estatal de Autonomías

Estos tres municipios son también los que han podido acceder a mayores recursos de deuda como fuente de financiamiento, 4% del total de recursos en el caso de La Paz y Cochabamba, y 5% en el caso de Santa Cruz.

Los demás gobiernos municipales tienen una mayor dependencia de las transferencias, tienen menores ingresos propios y, en general, un menor acceso a endeudamiento. Aunque hay casos excepcionales, como son los municipios de Achacachi y Viacha, donde la proporción de la deuda respecto al total de sus recursos para el año 2015 alcanzó a 14%, en el primer caso, y a 8%, en el segundo.

Uso de recursos de deuda en Gobiernos Municipales



Fuente: Catálogo de información del Pacto Fiscal, Servicio Estatal de Autonomías

Nota: Selección de gobiernos autónomos municipales que han tenido más de Bs 7.000 millones como fuente de deuda en al menos un año, entre 2010 y 2015.

En el ámbito municipal, la deuda también es una fuente reducida (cerca de 5% en municipios grandes) frente a las transferencias del Gobierno Central y a los recursos propios. En términos nominales, algunos gobiernos municipales que más han podido acceder a esta fuente, mostrando una tendencia a la baja, son La Paz, El Alto y Tarija; y un incremento en los casos de Cochabamba y Santa Cruz. Los municipios que no figuran en el gráfico, muchos de ellos capitales, tienen un monto inferior a Bs 7.000 millones como utilización de deuda en un año, entre 2010 y 2015.

Los saldos en caja y bancos están amortiguando los gastos; pero, en algunos casos, estos recursos se están utilizando con mayor rapidez, como es el caso del municipio de La Paz, Oruro, Tarija y otros. En general, estos saldos se han reducido en 32% entre 2015 y 2016.

PERSPECTIVAS DE ENDEUDAMIENTO

Ante la caída de los recursos del sector hidrocarburífero, con un impacto directo en las finanzas de los gobiernos subnacionales, y el mayor uso de los saldos de caja y bancos ¿en qué medida la deuda puede ser una opción para estas entidades?

La deuda externa de Bolivia ha ido creciendo, actualmente es de casi 7.000 millones de dólares, 90% es ejecutado a través del TGN y el resto mediante gobiernos subnacionales y empresas públicas. Casi la mitad de la deuda externa, hasta el año 2016, ha estado orientada a la construcción de infraestructura caminera, estando la Administradora Boliviana de Caminos entre las principales ejecutoras.

Las próximas contrataciones de deuda priorizarán el Plan de Desarrollo Económico y Social de Bolivia 2016-2020, y los proyectos de las Entidades Territoriales Autónomas (gubernaciones y municipios) podrían recibir este financiamiento si cumplen con todos los requisitos de endeudamiento, si su proyecto se enmarca en el Plan y si los créditos no están previstos para ser ejecutados por el Nivel Central.

En cuanto al endeudamiento interno, la emisión de bonos es una alternativa bastante ambiciosa, pues requiere que la entidad cumpla con una serie de requisitos para ser emisor en la bolsa de valores, y la emisión de información específica durante todo el período de maduración del título valor, además de la realización de calificaciones de riesgo.

Podrían buscar créditos con la banca privada nacional, como en el pasado, pero tendrían que negociar las condiciones más ventajosas posibles, como ser bajos intereses.

El endeudamiento a través del diferimiento de pagos con proveedores, contratistas y otros tiene el riesgo de generar un impacto negativo en la economía local y otros pasivos contingentes para la entidad; así como el diferimiento en el pago de obligaciones como aportes a la seguridad social, AFP o CNS, que implica el riesgo de generar, además, una deuda social.

Ante este panorama, el acceso a endeudamiento para ejecutar los Planes Territoriales de Desarrollo Integral (PTDI) puede ser escaso y, al ser una fuente de financiamiento del presupuesto, podría ser sujeto a debate en el Pacto Fiscal, además del diálogo y concertación sobre la capacidad de generación de sus recursos propios.



Foto: Campo San Alberto-Tarija, 1 de mayo de 2006. Archivo YPFB

Uno de los tres **megacampos** de gas del país **está en fase de declinación**

Bolivia apoyó su capacidad productiva de gas natural en tres megacampos: San Alberto, Sábalo y Margarita. Entre 2010 y 2015 se intensificó la extracción de las reservas del país; pero, contrariamente, desde hace 11 años no se han registrado éxitos significativos en la exploración hidrocarburífera.

De estos tres megacampos, San Alberto registra una baja constante en su producción, lo que indica que ha ingresado en fase de declinación. Así, el año 2007 producía 11,2 millones de metros cúbicos por día de gas (MMmcd) y el 2016 alcanzó a 6,2 MMmcd.

Por el contrario, entre los años 2007–2016, el campo Sábalo subió su producción diaria en 43%, en tanto que el campo Margarita–Huacaya la incrementó en 917%. En ambos casos, esta mayor producción se debe a la construcción o ampliación de plantas y capacidad de procesamiento, aspecto que ha permitido un mayor desarrollo de los campos y un mayor y más rápido consumo de sus reservas, sin haber logrado nuevos descubrimientos.

INSTITUCIONALIDAD

El país es tradicionalmente productor de hidrocarburos, fundamentalmente gas natural, que representa 83% de la producción nacional del sector.

La empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) fue fundada en 1936. En 81 años de vida institucional su rol ha variado

dependiendo la visión política del gobierno de turno. En algunos periodos ha tenido la tarea de la fiscalización y control a empresas petroleras privadas, sin ninguna participación directa en las operaciones productivas.

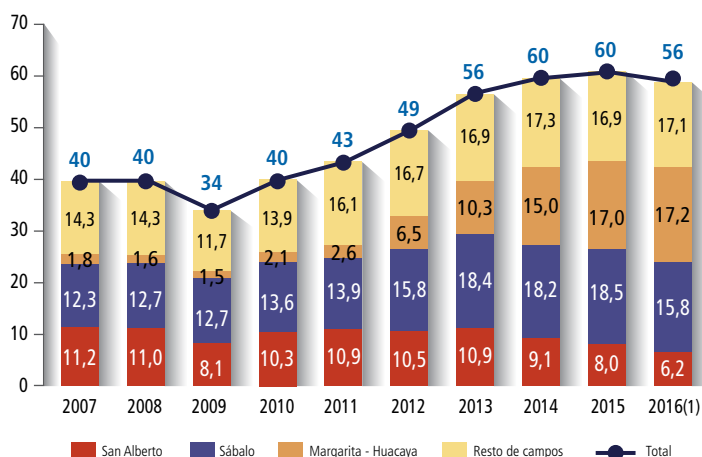
En otros ciclos —en la mayoría— se ha desempeñado como empresa dedicada a la exploración y explotación de hidrocarburos, siendo en esos momentos en los que ha podido realizar importantes descubrimientos que luego fueron desarrollados por empresas privadas, muchos de ellos continúan siendo los proyectos hidrocarburíferos más importantes de Bolivia.

A partir del año 2006 y hasta la fecha, YPFB ejerce en representación del pueblo boliviano la propiedad de los hidrocarburos producidos y si bien opera algunos campos mediante sus empresas subsidiarias YPFB Chaco y YPFB Andina, en los últimos 11 años no ha podido descubrir nuevas reservas de la magnitud de las halladas en los años 70, 80 e inicios de los 90.

Este aspecto es particularmente preocupante, debido a que el incremento sustancial de producción de hidrocarburos experimentado entre los años 2010–2015 fue resultado de una mayor producción de los tres llamados megacampos¹: San Alberto, Sábalo (Bloque San Antonio) y Margarita (ver gráfico), lo cual significa una mayor explotación de estas reservas sin una política de reposición en otras áreas.

¹ Denominación por el tamaño de sus reservas y su importante aporte a la producción.

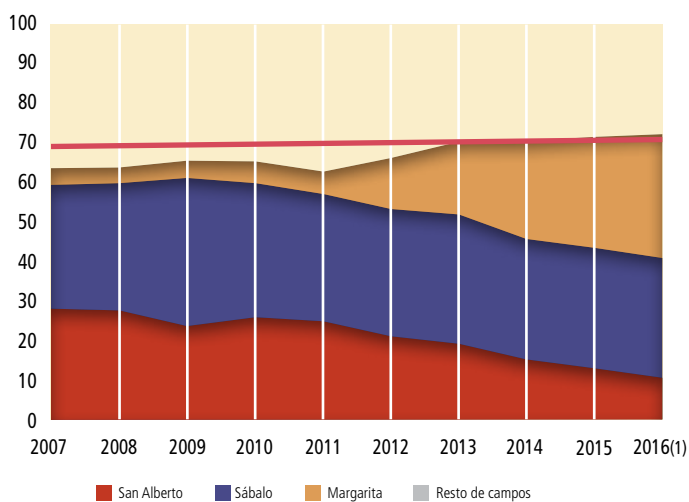
Producción promedio diaria de gas natural En millones de metros cúbicos por día



Fuente: MH, YPFB.

(1) Corresponde a producción bruta del año 2016 reportada por Min. Hidrocarburos.

Participación porcentual por campo en la producción de gas natural



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MH, YPFB.

(1) Corresponde a producción bruta del año 2016 reportada por Min. Hidrocarburos.

Los datos de producción de campos muestran una preocupante realidad sobre San Alberto, lugar emblemático donde el año 2006 fue anunciada la nacionalización de los hidrocarburos, y el tercero en importancia para el país durante los últimos 10 años. Según recientes reportes de la Gobernación de Tarija, este campo estaría produciendo aproximadamente 5,3 Millones de metros cúbicos por día (MMmcd), es decir la mitad de lo que producía el año 2007 (11,2 MMmcd).

Esta disminución en la producción resulta preocupante porque no se observa, desde hace años, un descubrimiento de la dimensión de los campos citados, y aquellos que son potenciales (Azero) vislumbran un descubrimiento comercial para el año 2020 en adelante, lo cual lleva a analizar sobre la política de exploración que se tuvo en el país.

En la industria hidrocarburífera, la exploración de hidrocarburos es una actividad riesgosa, por ello los países productores de hidrocarburos buscan generar un clima favorable para atraer la inversión extranjera que

desarrolle esta actividad, generando políticas de incentivos contractuales, fiscales, institucionalidad y otras condiciones.

En el caso de Bolivia, durante el periodo 2005–2012 la preocupación del Gobierno Central se enfocó en generar la mayor cantidad de regalía e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) posible, descuidando la gestión y promoción de las actividades exploratorias, siendo recién durante la gestión 2012 que se busca promover con mayor intensidad las 100 áreas reservadas a favor de YPFB para la exploración de hidrocarburos; no obstante, hasta la fecha no se tiene ningún descubrimiento comercial proveniente de estas áreas.

Frente a esta compleja situación, la empresa petrolera nacional ha venido anunciando, en varias ocasiones, posibles descubrimientos exploratorios sin haber concluido siquiera la perforación de un pozo. Este aspecto resulta preocupante puesto que dichos anuncios vienen acompañados, generalmente, de cifras económicas que pretenden mostrar los beneficios que tendrán las regiones en términos de regalías e IDH, generando expectativas en gobernantes locales y en la población que luego, al no cumplirse, aumenta la percepción de una mala gestión en el sector. Ejemplos claros de esta situación han sido Lliquimuni, Ingre y Boquerón en los que se llegó a anunciar reservas, caudales de producción y regalías² que nunca se materializaron, pues los resultados no fueron exitosos, hecho muy común en la industria hidrocarburífera que conlleva un alto grado de incertidumbre.

Posteriormente, en agosto de 2016, durante el IX Congreso de Gas y Energía, organizado por la Cámara Boliviana de Hidrocarburos y Energía, YPFB expuso una cartera de proyectos exploratorios.

Proyectos de exploración

Proyecto	Máximo Plateau de Producción MMmcd	Recursos Potenciales	Observaciones
Incahuasi (Fases I+II)	14,7	2,2	Se inició la exploración el año 2004, el 2006 entró en producción la Fase I con un incremento acelerado de producción de 2,5 a 7 MMmcd. La Fase II está prevista para el 2018.
Azero	8,8	1,8	Tiene contrato de servicios aprobado desde 2012, aún en estudios sísmicos.
San Telmo	11,7	3,4	• Estos 5 proyectos aún no tienen contrato de servicios aprobado por Asamblea Legislativa Plurinacional.
Charagua	10,2	2,3	
Boyuy	9,2	2,8	
Abapó	8,9	1,2	• La negociación y aprobación demora en promedio 2 años.
Astillero	5,6	1,1	• La exploración entre 5 a 10 años.
Promedio/Total	9,87	14,8	

FUENTE: Presentación YPFB, IX Congreso de Gas y Energía

2 <http://www.fmbolivia.tv/reservas-del-bloque-liquimuni-son-iguales-al-campo-rio-grande/>
<http://reporteenergia.com/v2/boqueron-norte-el-hallazgo-que-renueva-expectativas-petroleras/>
<https://www.pressreader.com/bolivia/el-deber/20170312/282162176018152>

En el detalle de proyectos presentados por la empresa petrolera estatal, en el evento mencionado, no fue incluido el proyecto Huacareta, que ya cuenta con un contrato de servicios de exploración y explotación firmado entre YPFB y la empresa BG Bolivia (Actualmente Shell Bolivia), aprobado por la Asamblea Legislativa Plurinacional, y sobre el cual ya se realizaron anuncios en relación a una futura primera perforación de un pozo exploratorio para el año 2018. No obstante, excepto el proyecto Incahuasi en actual explotación, los demás proyectos citados mostrarán sus primeros resultados alrededor del año 2020, los cuales, por cierto, pueden resultar positivos o negativos.

Finalmente, ante los resultados no exitosos por parte de YPFB (Itaguazurenda X3, Lliquimuni y Boquerón aún con grandes dudas) y la urgencia por contar con mayores volúmenes que permitan aminorar el efecto de la caída en el precio de exportación del gas natural, el Gobierno emitió el año 2015 el Decreto Supremo N° 2366 que autoriza la exploración de hidrocarburos en parques naturales, entre los que se encontrarían el Madidi, el TIPNIS o uno de los casos que mayor conflictividad viene ocasionando en Tarija, como es la Reserva Nacional de Flora y Fauna Tariquí, al sur del departamento, que se sobrepone al proyecto exploratorio San Telmo, uno de los 7 priorizados por YPFB según la lista anteriormente citada.

En el actual estado de situación, es importante reflexionar sobre los siguientes puntos:

- La urgencia por nuevos recursos hidrocarburíferos, que se traduzcan en mejores ingresos fiscales, no puede implicar retrocesos en temas ambientales o en la transparencia en la información sobre toda la gestión del sector a la que tienen derecho todos los bolivianos. En este caso, si **15** de las **100 áreas reservadas** a favor de YPFB para exploración y explotación están sobrepuestas a parques naturales y áreas protegidas, se debe priorizar la exploración en las otras **85 áreas** que no lo están, a fin de respetar los derechos de las comunidades y de la madre tierra.
- Resulta cada vez más urgente el debate de una nueva Ley de Hidrocarburos consistente con la Constitución Política del Estado, norma que debería establecer un nuevo marco institucional para la gestión del sector con criterios de institucionalidad, eficiencia y transparencia, así como un marco jurídico seguro y estable para las inversiones necesarias que permitan desarrollar el sector con criterios de sostenibilidad.
- A fin de asegurar una actividad exploratoria sostenible, se debe incorporar, ya sea en la ley o en los contratos, la obligatoriedad de reposición de las reservas consumidas.
- El sector hidrocarburos requiere el desarrollo simultáneo de las diferentes actividades que lo componen y de manera prioritaria se debe trabajar en la gestión de nuevos mercados, lo que constituye un incentivo muy eficaz en la atracción de inversión extranjera para la exploración de nuevos reservorios.



El país pierde hasta 77% del valor por vender minerales y no convertirlos en metales

La minería contribuye a la economía nacional con generación de empleo, liquidez local y crecimiento de las comunidades; pero, aun así, la exportación de minerales es un mal negocio porque salen del país recursos naturales sin convertirlos en metales.

Los operadores mineros pierden hasta 77%¹ del valor del mineral al pagar a las fundidoras que extraen el metal. Estas fundidoras son empresas que tienen sus plantas en el exterior, las que, además, recuperan otros metales valiosos; así el país percibe apenas 230 por un mineral que vale 1.000.

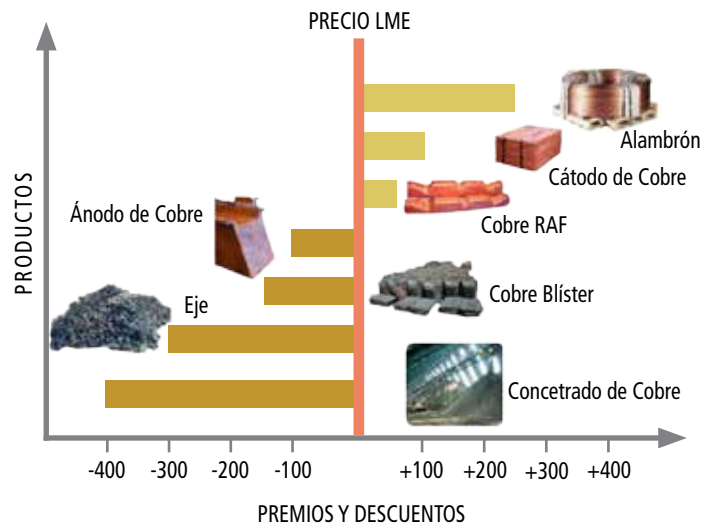
Convertir los minerales en metales, en territorio boliviano, generaría mayores fuentes de empleo, más ingresos fiscales, más beneficios para las comunidades aledañas y para el país en su conjunto. Para avanzar hacia la industrialización es necesario salir del eslabón básico de la obtención de minerales.

Tiempo atrás, el Estado había asumido la responsabilidad de ser la instancia que sustituya a las empresas extranjeras e instaló varias fundiciones, contra intereses externos, para recuperar el valor de sus minerales; pero la política implementada desde el año 1985 frenó esas intenciones. De fundir más de 80% de los minerales se volvió al tiempo en que no se fundía más de 20%.

El Estado ha intentado procesar sus minerales en el país; pero ha enfrentado obstáculos, como en el caso del zinc. Actualmente, las grandes empresas extranjeras que operan en el país sólo exportan concentrados y aprovechan estos recursos naturales para alimentar las fundiciones foráneas.

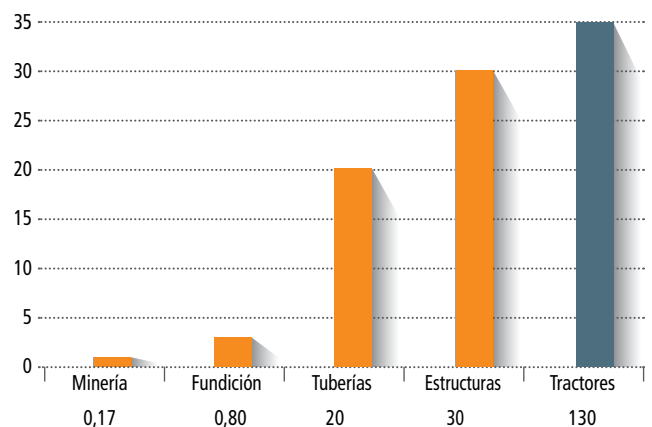
El cobre es uno de los metales en los cuales la COMIBOL ha puesto sus ojos de futuro por la riqueza de los yacimientos bolivianos y por lo relativamente fácil que es llegar al estado metálico. La Corporación Minera de Bolivia tiene un proyecto para fabricar alambtrón a partir del cobre de Corocoro. Como ejemplo de lo que ocurre con los metales, presentamos lo que sucede con el cobre, extrayendo información de Chile, que es uno de los mayores productores del mundo.

EL CASO DEL VALOR DEL COBRE



En estos gráficos elaborados por CODELCO Chile se observa que es un mal negocio vender concentrado de mineral, porque al productor se le descuenta 400 dólares por tonelada fina del valor del metálico que contiene. Mientras se avanza en la industrialización, se recupera valor del metal y si se fabrica y vende alambtrón se añade al valor 250 dólares por tonelada. Simultáneamente, con este avance en la cadena de valor del metal también se avanza en la generación de empleo sostenible (ver gráfico de la cadena de valor del hierro).

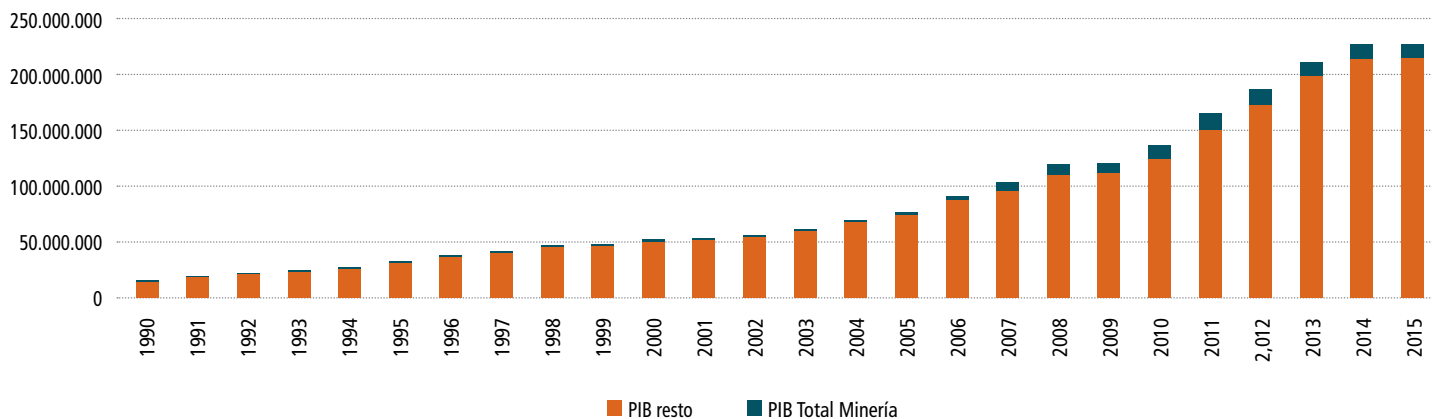
Cadena de valor del hierro (Por tonelada)



Fuente: Elaboración propia con datos de Noras Pentti

¹ Informe del gerente de Colquiri en la rendición pública de cuentas en enero de 2017 (para los concentrados de zinc)

Aporte minero al PIB Nacional



Fuente: Elaboración propia con información del Dossier Estadístico del sector minero del Ministerio de Minería y Metalurgia

DEPENDENCIA DE LA MINERÍA

El Gobierno necesita de la minería porque, en el caso del subsector cooperativo, genera empleo y, con las empresas, liquidez. Esto refleja las dificultades para llevar a cabo una planificación ordenada de desarrollo nacional, porque lo urgente se come a lo estratégico.

Los recursos minerales aportan al Producto Interno Bruto nacional (PIB) y su contribución también es importante en las exportaciones (ver ilustraciones).

En los últimos años, más de 2.000 millones de dólares anuales han ingresado al país por la venta de los concentrados de mineral. Este monto es necesario para el movimiento de la economía local. La renta minera asciende a 300 millones de dólares anuales, aproximadamente. Este dinero permite financiar el funcionamiento del aparato estatal y de algunas inversiones.

En cuanto al empleo, Bolivia ha demostrado muchas limitaciones para generarlo en la cantidad que requiere el crecimiento de la población

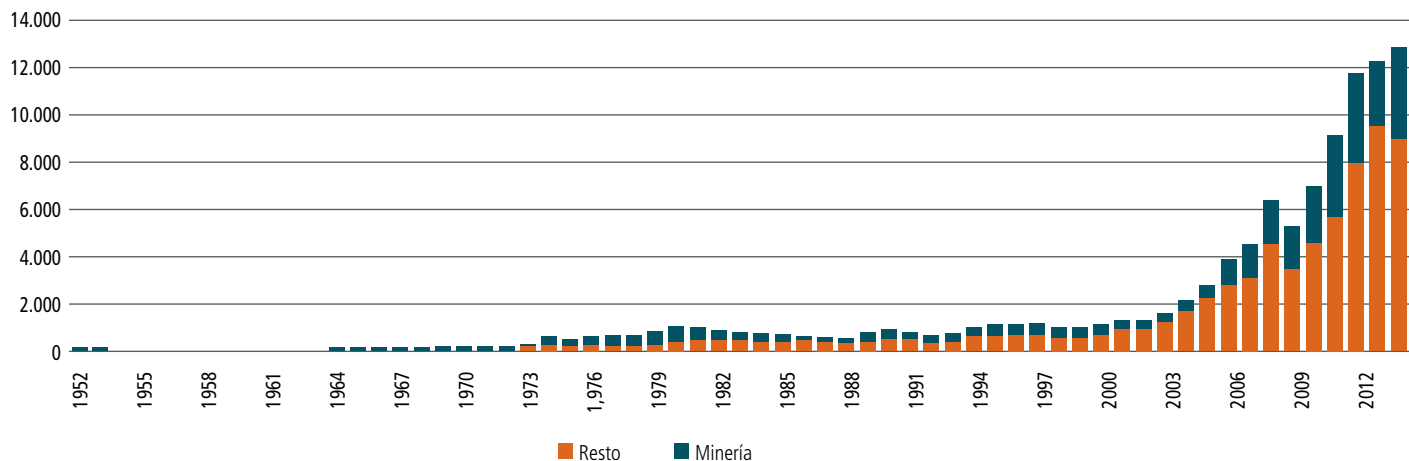
económicamente activa. Por esto, las cooperativas mineras se han convertido en la salida, casi natural, de los desempleados o subempleados.

Se estima que unas 200.000 personas trabajan en las cooperativas; aunque esto no representa más de 3% de la población económicamente activa; no obstante, es significativo en el ámbito local aledaño a las operaciones mineras.

Permanentemente, las comunidades han intercambiado sus productos agropecuarios con artículos de consumo de los mineros, generando un proceso de mutua satisfacción; pero este intercambio no se ha limitado a bienes. En muchos casos, los campesinos han dejado sus labores agrícolas para convertirse en mineros, promoviendo un cambio de actividad económica, pero con consecuencias para el sector agropecuario.

El cierre de operaciones de las minas, a fines del siglo pasado, provocó la desestabilización de las comunidades aledañas, al punto que éstas extrañaron a los mineros y sus actividades; particularmente cuando se trataba de empresas.

Peso de la minería en las exportaciones de Bolivia (En millones de \$us)



Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Minería y Metalurgia e INE.



LA MINERÍA QUE SE NECESITA

Se debe planificar esta actividad y decidir qué minerales explotar, dónde hacerlo y en qué volumen. Los minerales que se extraigan de las reservas deberían ser aquellos que puedan ser exportados como metales, recuperando todos sus componentes valiosos y, de ser posible, aquellos que se puedan convertir en bienes de consumo.

Pero también debe considerarse la calidad del yacimiento y descartar su explotación donde la operación sea muy cara o muy dañina para el medio ambiente, o si se requieren importar muchos insumos para la actividad.

También deben tomarse en cuenta los suministros de agua, gas, energía eléctrica, aportes al desarrollo local y otros elementos indispensables para la operación.

La dimensión de una operación minera depende de varios factores y, sobre todo, de la magnitud del yacimiento y de la disponibilidad de capital.

¿Quién debería decidir todos estos puntos? La instancia del Estado que tome la decisión con visión integral y estratégica debería ser el Ministerio de Planificación del Desarrollo.

Mientras más se aleja la industria de metales de la minería, los beneficios son mayores: más empleos sostenibles, mayores utilidades, mayores mercados; mejores condiciones de negociación y menor dependencia de las cotizaciones internacionales de los metales.

Cuando hay precios altos, es aceptable una explotación masiva y una exportación en grandes cantidades; pero cuando bajan los precios, lo que corresponde es frenar los volúmenes y trabajar en la organización y planificación.

Minería y madre tierra

No hay acción minera, por pequeña que sea, que no impacte negativamente en el medio ambiente. Las plantas sufren, los animales pierden su hábitat, el agua desmejora su calidad al pasar por una operación minera, el aire se llena de polvo y el ambiente de ruido; pero, sobre estos aspectos, las comunidades aledañas pierden su esencia. El dinero rápido que llega con la minería lo contamina todo. La minería es antagonista con la madre tierra.

Es la sociedad de consumo la que provoca esto. Las computadoras, los vehículos, los celulares, los bolígrafos, los utensilios de cocina y los cubiertos están hechos de metales o tienen muchas partes metálicas.

Las operaciones mineras generan desechos de varios tipos que se convierten en parte del paisaje dentro del que se desarrollan las actividades de explotación. Dependiendo de la naturaleza química de estos descartes, la contaminación puede ser severa.

Como efecto de la decisión de favorecer la generación de empleos y de proveer de liquidez a la economía, las cooperativas mineras operan prácticamente sin licencia ambiental; apenas 15% de ellas cumplía con ese requisito. Según datos del Viceministerio de Cooperativas mineras, sólo 257 cooperativas de 1664 registradas hasta el año 2015 tenían licencia ambiental.

Las empresas grandes, privadas o del Estado, ponen en marcha medidas para mitigar el daño; pero es innegable que provocan un impacto irreparable. Por lo contrario, las cooperativas no toman medidas de prevención o mitigación.

TESTIMONIO

Animales, plantas, ríos. Hay mucho de naturaleza alrededor de los yacimientos. Un testimonio que describe ese cuadro es el de un gerente de una empresa extranjera que operaba en el sur del país: *"Íbamos en un vehículo 4x4, nos desplazábamos por una carretera fuertemente 'calaminada', a buena velocidad, rumbo a la mina, cuando vi algo extraño en unos matorrales que se encontraban a unos 500 metros adelante; le pedí al conductor que redujera la marcha y se detuviera para tomar una foto. Al ver detenidamente, había varios ñandús mimetizados entre las plantas de tola".*

"...En esa carretera, el chofer detuvo otras dos veces el vehículo, las dos por que quirquinchos estaban cruzándola. Fue la primera vez que vi esos animales lejos de un charango; ... pero mi sorpresa no terminó ahí; recorriendo el área de la mina, escuché unos graznidos que, en la televisión correspondían a las águilas y pregunté, extrañado, si había águilas en la zona; el minero y campesino que estaba a mi lado se sonrió y me pidió que atendiera mejor, observando que no había ningún ave volando y fue cuando me di cuenta que ese sonido lo emitían unas vicuñas que estaban observándonos desde una loma cercana. La misma persona me condujo hasta otra área de la mina y me propuso esperar unos minutos, que ya se produciría el disparo de las dinamitas. A los pocos minutos oímos el primer tiro y, al mismo tiempo, centenas de vizcachas salieron de invisibles agujeros del cerro y corrieron, despavoridas, en toda dirección, huyendo del estremecimiento que todos sentimos".

El relato del gerente correspondía al estado del territorio cuando iban a comenzar operaciones. La situación es radicalmente distinta después, sin aves, sin vicuñas, sin quirquinchos ni vizcachas y, en su lugar, nuevas montañas de desmontes y huecos gigantescos productos de las continuas endoscopías a la tierra.

Escenarios de participación de la mujer en la gestión municipal

El índice de masculinidad en Bolivia es de 99,7 (datos Censo 2012, INE), es decir que por cada 100 personas de sexo masculino hay 100 mujeres. Este indicador es mayor en municipios rurales donde hay 109 hombres por cada 100 mujeres, debido a que registra mayor migración de mujeres. Este es un primer escenario de participación de las mujeres en el contexto municipal, con mayor presencia en los contextos urbanos del país donde habita el 67,3% de la población boliviana.

Otro escenario que se encuentra en la realidad boliviana se da a partir de la ley de paridad política (Ley 243 contra el acoso y violencia política) que obliga a que la lista de candidatos(as) de un partido político o agrupación ciudadana tenga que incluir en orden de paridad y alternancia la misma cantidad de hombres y mujeres. En las últimas elecciones

municipales del año 2015 fueron elegidas 29 alcaldesas frente a 310 alcaldes, en relación a concejales(as) la relación es diferente puesto que se eligieron 1007 concejalas frente a 965 concejales.

Un tercer escenario de participación de las mujeres en el espacio público está en los liderazgos y dirigencias de las organizaciones sociales, entre ellas las denominadas organizaciones matrices, como ser la Federación de Mujeres Campesinas de Bolivia "Bartolina Sisa", organizaciones de pueblos indígenas, organizaciones de mujeres productoras y una diversidad de estas organizaciones en especial en los centros urbanos. Así también se cuenta con espacios importantes como juntas vecinales, juntas escolares, control social y otros similares donde se observa una participación de la mujer, en algunos casos aún con poco protagonismo e inclusión en los espacios de decisión.

ELECCIONES DE CONCEJALES(AS) 2015 – LISTAS DE OEP (IGUALDAD)										
Departamento	TITULARES					SUPLENTE				
	Hombre	Mujer	Total	% H	% M	Hombre	Mujer	Total	% H	% M
Potosí	108	117	225	48,00%	52,00%	109	99	208	52,40%	47,60%
Tarija	37	40	77	48,05%	51,95%	38	35	73	52,05%	47,95%
La Paz	232	250	482	48,13%	51,87%	229	212	441	51,93%	48,07%
Oruro	86	92	178	48,31%	51,69%	74	81	155	47,74%	52,26%
Cochabamba	144	152	296	48,65%	51,35%	151	145	296	51,01%	48,99%
Santa Cruz	177	181	358	49,44%	50,56%	184	173	357	51,54%	48,46%
Pando	39	39	78	50,00%	50,00%	37	41	78	47,44%	52,56%
Chuquisaca	82	79	161	50,93%	49,07%	76	84	160	47,50%	52,50%
Beni	60	57	117	51,28%	48,72%	55	58	113	48,67%	51,33%
Total	965	1007	1972	48,94%	51,06%	953	928	1881	50,66%	49,34%

Fuente OEP

RESULTADOS ELECCIÓN DE ALCALDES(AS) 2015 LISTAS DEL OEP (IGUALDAD)					
Departamento	Hombre	Mujer	Total	% H	% M
Oruro	29	6	35	82,86%	17,14%
Tarija	10	1	11	90,91%	9,09%
Cochabamba	43	4	47	91,49%	8,51%
Pando	14	1	15	93,33%	6,67%
Beni	16	3	19	84,21%	15,79%
Potosí	38	2	40	95,00%	5,00%
Santa Cruz	50	6	56	89,29%	10,71%
La Paz	82	5	87	94,25%	5,75%
Chuquisaca	28	1	29	96,55%	3,45%
Total	310	29	339	91,45%	8,55%

Fuente OEP

Un derecho colectivo importante es el referido a la participación y control social, espacio antes organizado a partir de los comités de vigilancia con una presencia exclusiva de las organizaciones territoriales (juntas de vecinos en el área urbana y comunidades campesinas en el área rural), con una participación casi total de hombres donde muy pocas mujeres han sido incluidas. El escenario ha cambiado, ahora se cuenta con la normativa que promueve la inclusión sin ningún tipo de discriminación a líderes y dirigentes mujeres en estos espacios de relacionamiento de la sociedad civil con la gestión pública municipal.

INCLUSIÓN DE LA MUJER EN ESPACIOS MUNICIPALES

1. ¿Qué normativa debo conocer sobre participación y control social del ámbito municipal?

La normativa más importante sobre el control social en Bolivia es:

- La Constitución Política del Estado
- Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiñez”
- Ley N° 341 de Participación y Control Social
- Ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Municipales
- Ley Autonómica Municipal de Participación y Control Social

Constitución Política del Estado

Título VI sobre Participación y Control Social (art. 241, 242), Acceso a Información (art. 21), Salud (art. 18), Servicios Básicos de Agua Potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones (art. 20), Defensoría del Pueblo (art. 224), Organización territorial del Estado (art. 270), Estructura y organización económica del estado (art. 309), Medio ambiente, recursos naturales, tierra y territorio (art. 345), Energía (art. 378)

Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización

Artículos 138 al 143; referidos a la gestión participativa, transparencia, rendición de cuentas, garantía del control social y continuidad de la gestión pública.

Ley N° 341 de Participación y Control Social

Contiene 41 artículos referidos a los tipos de actores, derechos, obligaciones, restricciones, acceso a información, denuncias y financiamiento para el ejercicio del control social.

Ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Municipales

Referido a los espacios formales para el control social como las audiencias de rendición de cuentas, elaboración del POA y presupuestos (art. 38), pronunciamiento del control social (art. 39).

Ley Autonómica Municipal de Participación y Control

Cada uno de los 339 municipios de Bolivia tiene su propia ley autonómica de participación y control social, en cumplimiento de la Ley N° 341. Así también estas normas específicas a cada realidad cuentan con una reglamentación que promueve el ejercicio de la participación y control social. Es muy importante que la sociedad civil organizada sea informada y capacitada sobre esta normativa municipal.

2. ¿Cómo las mujeres pueden ejercer el derecho a la participación y control social?

La normativa establece que “la sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado...” (Art. 241, CPE). Así también la ley reconoce tres tipos de actores: los orgánicos (sectores sociales, juntas vecinales y sindicales), comunitarios (naciones y pueblos indígena originario campesinos), y circunstanciales (organizados para un fin determinado).

La diversidad de organizaciones sociales compuesta sólo por mujeres o donde las mujeres también son incluidas (ej. juntas de vecinos, productores,

etc.), sean del área urbana o rural, sean sindicales o de acción cívica, etc.; que tengan un reconocimiento legal sobre su organización pueden y deben exigir participar en el derecho y ejercicio del control social.

Las organizaciones de mujeres y mujeres líderes en las organizaciones sociales “son actores de la participación y control social, la sociedad civil organizada, sin ningún tipo de discriminación de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, grado de instrucción y capacidades diferenciadas” (Art. 6, Ley 341)

3. ¿Cómo la organización de mujeres puede pronunciarse sobre el POA y el presupuesto del municipio?

Si la organización de mujeres es parte de los espacios formales que desarrolla el municipio para la elaboración de la Planificación Operativa Anual (POA) y el presupuesto de cada gestión, es un derecho ser parte del pronunciamiento de la instancia de control social.

En la actualidad, esta tarea está siendo delegada a los representantes de las principales organizaciones sociales del municipio.

Cada año, entre los meses de septiembre a noviembre, los gobiernos autónomos municipales realizan cumbres y talleres en sus distritos para que de forma participativa se elabore el POA y el Presupuesto de la siguiente gestión. Es muy importante participar de estos espacios, conocer y pronunciarse sobre la planificación de la gestión municipal.

4. ¿De dónde vienen los recursos del municipio que puede destinar a prioridades que definan las mujeres?

Los gobiernos autónomos municipales, entre sus principales fuentes de ingresos, tienen:

- Las transferencias por **coparticipación tributaria** provenientes de las recaudaciones de los principales impuestos nacionales
- Las transferencias por participaciones del **Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)**
- Las transferencias de recursos provenientes del Alivio de la Deuda (**HIPC II**) - **Cuenta Especial Diálogo Nacional 2000**
- Participación en la **regalía minera** (para municipios productores)
- Los **impuestos municipales** a la propiedad y transferencia de bienes inmuebles y de vehículos, y los que vayan a crear los municipios conforme a la legislación básica
- **Ingresos propios** por tasas, patentes, venta de bienes, servicios y otros
- **Donaciones y créditos**

5. ¿Qué gastos obligatorios tiene el municipio de interés de las organizaciones de mujeres?

La Ley N° 348 Integral para Garantizar a la Mujeres una Vida Libre de Violencia establece que 10% de los recursos del IDH destinados a seguridad ciudadana deben financiar el “mantenimiento y atención de los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIM), para mujeres en situación de violencia y sus dependencias, a través de la provisión de personal y gastos de funcionamiento”.

	IDH para Seguridad Ciudadana	Porcentaje para políticas de género
Municipios con menor o igual población a 50.000 habitantes	5% del IDH* destinado a Seguridad Ciudadana	Al menos 10% del IDH recibido debe ser destinado a los SLIM y políticas de género
Municipios con población mayor a 50.000 habitantes	10% del IDH destinado a Seguridad Ciudadana	Al menos 10% del IDH recibido debe ser destinado a los SLIM y políticas de género
<p>* Existen 3 tipos de IDH que reciben los municipios: a) IDH de coparticipación, b) IDH de nivelación y c) IDH de compensación * El porcentaje del IDH para seguridad ciudadana se calcula una vez reducido el monto del IDH destinado a la Renta Dignidad que es de 30% en los gobiernos municipales.</p>		

Estos recursos no pueden ser reasignados a otros gastos y los saldos o recursos no ejecutados deben ser incluidos en el presupuesto de la siguiente gestión.

6. ¿Se puede gestionar capacitaciones para organizaciones de mujeres con recursos de fortalecimiento a la participación y control social?

Si intervienen en espacios de organización de la participación y control social y se incorpora en la planificación de esta instancia, el municipio debe garantizar esos recursos.

7. ¿A qué instancias de fiscalización se puede acudir en caso de tener denuncias?

La primera instancia donde se debe acudir es el Concejo Municipal, cuya función principal es fiscalizar las acciones y decisiones del gobierno municipal, sus autoridades y servidores(as) públicos.

Otros espacios donde se puede acudir son las unidades de transparencia de los gobiernos municipales, a los(as) asambleístas de la circunscripción, la comisión de autonomías municipales de la Asamblea Legislativa Plurinacional, la Contraloría General de la República, el Viceministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción.

8. ¿Qué instrumentos existen para promover el control social en el municipio?

La normativa establece la realización obligatoria de al menos dos audiencias de rendición pública de cuentas cada año donde los(as) alcaldes informan y rinden cuentas de sus decisiones ante la sociedad civil organizada del municipio.

A solicitud de la sociedad civil organizada también se pueden realizar audiencias específicas de rendición pública de cuentas referidas a un proyecto o programa que se está ejecutando en el municipio; por ejemplo, el tema de seguridad ciudadana, la basura, etc.

9. ¿Cómo se puede acceder a información sobre la gestión del municipio?

Si bien en el caso de los gobiernos autónomos municipales la normativa establece la obligatoriedad del acceso y la difusión de la información



referente a la planificación y gestión municipal, el cumplimiento está lejos de ser el óptimo para promover la participación ciudadana.

En este sentido, las estrategias que siguen algunos actores de sociedad civil para acceder a información oficial de la gestión son lentas y el propósito no se logra de manera oportuna y accesible.

Se utilizan medios tradicionales de requerimiento de información a partir de cartas dirigidas a instancias públicas, las mismas que no siempre son atendidas; otros utilizan los espacios de la planificación (elaboración del POA y Presupuesto) como escenarios de acceso a esta información importante de la gestión. Los espacios de rendición de cuentas también son instrumentos factibles para acceder a información, acudir a autoridades de fiscalización del municipio y en algunos casos acudir a instancias del Gobierno Central como el Ministerio de Economía, el Viceministerio de Autonomías, el Viceministerio de Transparencia.

El acceso a información pública de la gestión municipal es el instrumento principal para el ejercicio del derecho a la participación y control social, el mismo debe ser parte de la agenda de debate e incidencia que la sociedad civil establezca con las autoridades municipales, en procura de la transparencia y legitimidad de la gestión pública.

10. ¿Qué instancias del municipio están encargadas de promover la participación de la mujer?

La promoción de la participación de la mujer se ha delegado como responsabilidad de las concejales. En la parte ejecutiva se crean oficinas ya institucionalizadas como los SLIM (Servicios Legales Integrales Municipales) cuya finalidad, antes que promover la participación de las mujeres, es la de atender y asesorar temas legales referidos a la violencia y maltrato hacia las mujeres.

En muchos casos se reduce la promoción de la participación de la mujer a los sectores excluidos como ser niños(as), jóvenes y tercera edad; atendiendo sólo el tema de asistencia a este sector poblacional antes que como promoción de su protagonismo en la gestión municipal.

La promoción de la participación en los gobiernos municipales debe ser prioridad de las secretarías encargadas de los espacios de participación y relacionamiento entre la gestión pública municipal y la sociedad civil organizada; éstas son las unidades de promoción de la participación ciudadana, las direcciones de gobernabilidad y otras.



MÁS DE \$US 15.000 MILLONES SE RECAUDARON POR IDH DESDE 2005, DOS TERCERAS PARTES PARA GASTO CORRIENTE Y UN TERCIO PARA INVERSIÓN

El Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) fue creado en mayo de 2005 y hasta el año 2017 alcanzará a una recaudación acumulada de más de \$us 15.000 millones.

Los principales beneficiarios fueron:

- Municipios 33%
- Renta Dignidad 22%
- Tesoro General de la Nación 20%
- Gobernaciones 13%

- Universidades 7%
- Fondo Indígena 4%

En promedio, los beneficiarios destinaron 66% de estos recursos a gasto corriente y otros conceptos y 34% a inversión.

El uso se dispersó en diversos gastos e inversiones que no generaron mayor impacto en la estructura económica del país y en un desarrollo más sostenible. La inversión productiva no fue la prioridad.



CONTRATOS DE OPERACIÓN Y CONTRATOS DE SERVICIOS DE HIDROCARBUROS

Bolivia tiene dos tipos de contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos: Todos los campos hidrocarburíferos en producción actualmente se encuentran regulados bajo los contratos de operación suscritos el año 2006.



IMPACTO LOCAL GENERADO POR EL SECTOR DE HIDROCARBUROS

El contenido local es el valor que genera la actividad petrolera en las economías locales, municipales, departamentales o nacionales. El valor generado es generalmente canalizado a través de contratación de mano de obra local o de bienes y servicios producidos localmente.



INFORMACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA Y AGRÍCOLA POR JURISDICCIÓN ECLESIAL

En este gestor se ha sistematizado y agrupado información del Censo de Población y Vivienda 2012 y del Censo Agropecuario 2013, adecuadas a las 17 jurisdicciones eclesiales de Bolivia.

Se podrán encontrar cuadros en formato Excel según Clasificador de Jurisdicción Eclesial, Clasificador de Municipio y una selección de acuerdo con otras variables. (Disponible en la página web)

www.jubileobolivia.org.bo

Director Ejecutivo:

Juan Carlos Núñez Vidaurre

Coordinador General:

Waldo Gómez R.

Responsable de edición:

Jorge Jiménez Jemio

Dirección: La Paz, Bolivia

Edif. Esperanza

Av. Mcal. Santa Cruz 2150, Piso 2

Tel: (591-2) 2125177 – 2311074

Equipo técnico:

René Martínez

Raúl Velásquez

Patricia Miranda

Jaime Pérez

Herbert Irahola

Héctor Córdova

Sandra Sánchez

Alejandro Oporto

Teresa Torrez

Administración:

Mirian Clavijo

Olga Machicado

Raquel Ortuño

Bladimir Herrera

Cecilia Rocabado

Muriel Pérez

Publicación con apoyo de

KZE-Misereor Alemania

D.L. 4-3-61-12



En esta publicación se usó papel reciclado para evitar la destrucción de árboles.



Fundacion Jubileo

fundajub@entelnet.bo



@JubileoBolivia