

Ingresos de gobernaciones y municipios se reducen en 20%

(Pág. 2-3)

Durante el superciclo de precios de materias primas no se diversificó la economía

(Pág. 4-6)

- La mayor parte del oro registrado paga 0% de impuestos y una regalía mínima de 2,5% (Pág. 8-9)
- La pobreza moderada subió levemente el 2014 y la pobreza extrema continuó en bajada (Pág. 10-11)
- Parte del nuevo Plan Nacional de Desarrollo se financiará con deuda externa (Pág. 12-13)

Gobernaciones y municipios sufrirán **disminución de ingresos de más de 20%** en esta gestión

La caída de la renta por hidrocarburos, como efecto de la baja de precios internacionales, y una disminución de las recaudaciones de impuestos tendrían este año una consecuencia directa en la disminución del presupuesto de gobernaciones y municipios, con una reducción de más de 20% de ingresos por transferencias.

Esta situación obliga al Estado a encarar medidas urgentes, en el marco del Pacto Fiscal, para generar mayores ingresos internos para el Sector Público o al menos contener en parte los efectos de la caída.

En el caso específico de los gobiernos subnacionales (gobernaciones y municipios), se tienen dos vías de solución, por un lado estaría la opción de asignar mayores recursos hacia los gobiernos departamentales y municipales reformulando los porcentajes de distribución de recursos y, por otro lado, estaría la posibilidad de desconcentrar o permitir a los gobiernos subnacionales la efectiva creación de impuestos en el marco de las autonomías.

SITUACIÓN NACIONAL

Los principales ingresos que tiene el Estado provienen de la recaudación de impuestos nacionales y la renta de recursos naturales, principalmente hidrocarburos. Para el 2016, se tiene una disminución de los ingresos por ambos conceptos.

a) Ingresos por hidrocarburos

El segundo semestre de 2014, después de cuatro años en que el precio del barril de petróleo estuvo, en promedio, alrededor de 90 dólares, comenzó a disminuir drásticamente. Este nuevo escenario afectó los ingresos del Estado (gráfico 1).

En el gráfico se advierte claramente la caída de los ingresos en las gestiones 2015 y 2016, y siendo que para estos años se han utilizado datos presupuestados, en realidad, la reducción sería aún más abrupta, puesto que el presupuesto implica una proyección anticipada que en su momento fue elaborada con precios referenciales y, por tanto, ingresos sobreestimados.

Para la gestión 2016, si bien se ha considerado un precio referencial del barril de petróleo de 45,16 dólares, el actualmente observado está nuevamente por debajo de lo previsto.

Entre la recaudación efectiva del año 2014 y el presupuesto 2016 se registra una disminución de 53%, es decir que, en dos años, la renta se reduce a menos de la mitad.

Si los precios se mantienen en los niveles observados entre diciembre de 2015 y abril de 2016 (36 dólares en promedio), los ingresos por hidrocarburos serían incluso inferiores a los previstos en el presupuesto, con lo que la caída de ingresos de los diferentes beneficia-

rios de estas rentas, como gobernaciones y municipios, entre otros, será más drástica.

b) Ingresos por impuestos

Los ingresos tributarios (recaudados por el Nivel Central) presentarían una disminución para la gestión 2016, como se muestra en el gráfico 2.

La disminución de los ingresos tributarios (sin IDH) previstos en el Presupuesto 2016 sería de aproximadamente 3% en relación al dato preliminar de ejecución 2015. Si bien los últimos años los montos recaudados han sido superiores a las proyecciones inicialmente presupuestadas, en las gestiones con reducción de ingresos por hidrocarburos —como el año 2009— la ejecución estuvo por debajo del presupuesto.

Esta situación es bastante preocupante, puesto que los ingresos por impuestos son una variable que tiende a subir constantemente con el crecimiento de una economía y de la población (que por tanto demanda mayores bienes y servicios públicos). Por otro lado, estos ingresos financian principalmente gastos corrientes del sector público, como ser sueldos de educación, salud, policía, administración pública, etc., obligaciones que son inflexibles a la baja.

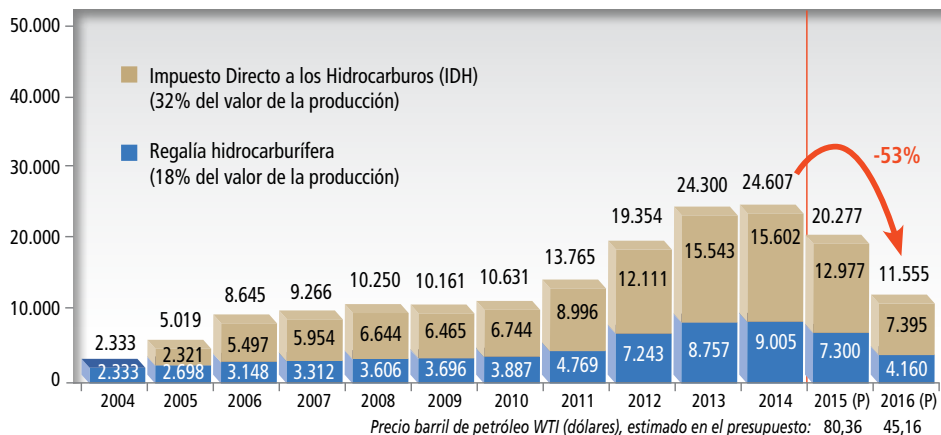
En síntesis, estarían disminuyendo las dos principales fuentes de financiamiento del Estado, que son los impuestos y la renta extractiva, de manera que las finanzas públicas se encuentran en una situación mucho menos favorable que en el pasado, lo que no solamente se registra en los ingresos nacionales, sino como consecuencia directa, también en gobiernos subnacionales.

GOBERNACIONES Y MUNICIPIOS

Los recursos que los gobiernos subnacionales reciben por transferencias de impuestos y regalías son porcentajes de las recaudaciones nacionales, por tanto, si los ingresos nacionales disminuyen, también lo harán los ingresos de gobernaciones y municipios (gráfico 3).

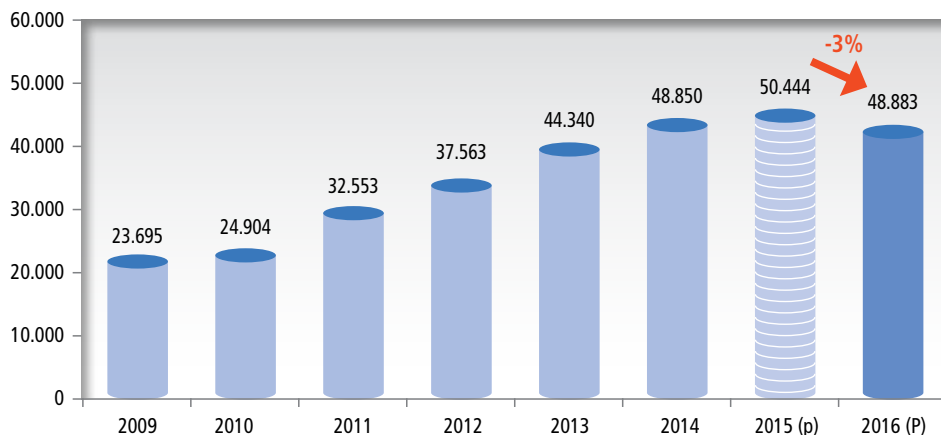
Las transferencias a gobernaciones, municipios y universidades por participación de impuestos y regalías registran, en conjunto, una disminución

GRÁFICO 1: Renta por Hidrocarburos (IDH y regalías)
(En millones de bolivianos)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de: 2004 - 2014 Memoria de la Economía Boliviana MEFP 2015 y 2016 Presupuesto General del Estado (P)

GRÁFICO 2: Ingresos Tributarios 2009 – 2016 (sin IDH)
(Recaudados por el Nivel Central – S.I.N. y Aduana)
(En millones de bolivianos)



2015: (p) preliminar – Informe presidencial del 22 de enero de 2016, publicado por el Ministerio de Comunicación.
2016: (P) Presentación del proyecto de Presupuesto General del Estado 2016.

en promedio de 20% en 2016, en relación a la ejecución de 2015. El año pasado, gobernaciones y municipios ya sufrieron una disminución de aproximadamente 15%; por tanto, en dos años, la disminución sería de más de 35%.

En gobernaciones, la disminución es de 26%, y en gobiernos municipales es de 17%, siendo las instancias más afectadas las que dependen en mayor grado de los recursos provenientes de hidrocarburos, como regalías e IDH. Esta disminución incluso podría ser mayor considerando la caída de precios del petróleo¹ por

debajo de 45 dólares, como se ha registrado al inicio de esta gestión.

A pesar de la autonomía reconocida por la Constitución y la Ley Marco de Autonomías, la actual normativa no permite a los gobiernos subnacionales la generación de mayores ingresos propios, como ser vía impuestos, por lo que las transferencias recibidas por coparticipación de impuestos y renta extractiva son el principal ingreso de gobernaciones y municipios, con una alta dependencia.

Si bien algunas gobernaciones y municipios aún tienen algunos saldos acumulados en cuentas,

éstos están disminuyendo, principalmente desde finales de 2014, por lo que en el corto plazo la caída de las transferencias afectará de manera significativa su disponibilidad de recursos. El efecto casi inmediato será la reducción de sus gastos e inversiones, con lo que surge la necesidad de promover reformas para que puedan generar mayores ingresos propios.

ALTERNATIVAS Y PERSPECTIVAS

Ante esta situación, cuales son las perspectivas u opciones que tendrían los gobiernos subnacionales para contener esta caída?

Existen dos principales alternativas:

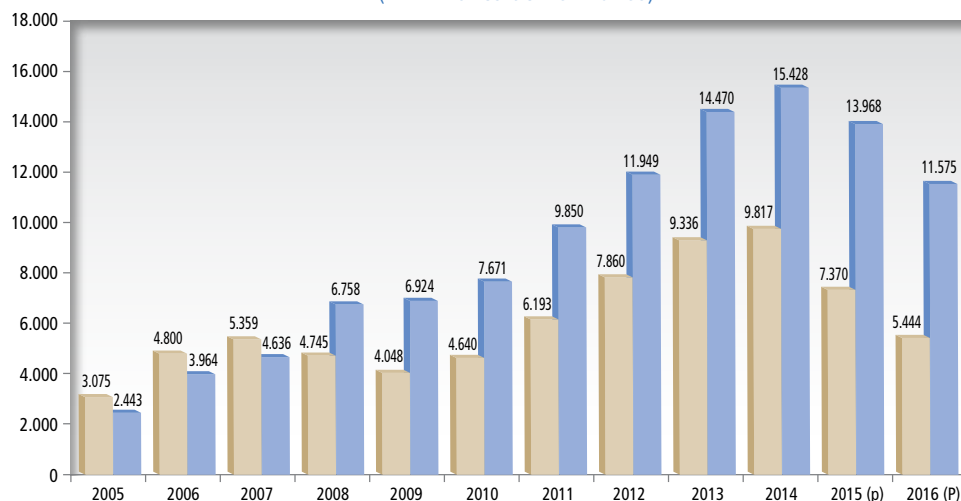
- Una revisión de la distribución de los recursos: Que el Gobierno Central asigne mayores porcentajes de distribución hacia los niveles subnacionales, en especial gobernaciones, que son las instancias más afectadas y que en general cuentan con menor financiamiento. Al respecto hay que considerar que el nivel central también está registrando una disminución de sus recursos;
- Y/o una revisión del sistema tributario y de la Ley de Clasificación de Impuestos, desconcentrando la recaudación de algunos impuestos a favor de gobiernos subnacionales o permitiendo que realmente puedan crear nuevos impuestos regionales o locales. Es decir una transferencia, no de recursos, sino de atribuciones recaudatorias.

De lo contrario, a los gobiernos subnacionales solo les queda, en adelante, recortar sus gastos e inversiones; sin embargo, se debe considerar la relevancia que los gobiernos departamentales y municipales han tomado en las economías regionales y locales, por lo que los efectos no solo serían en las finanzas subnacionales sino también en la situación de las economías locales y de la población.

Por supuesto que será fundamental contener el crecimiento de los gastos corrientes, y priorizar y optimizar los recursos públicos hacia inversiones con impacto; pero el momento actual exige, además, políticas y reformas estructurales.

El Pacto Fiscal, como espacio de concertación, ha sido postergado por varios años, en las condiciones actuales, existe la urgencia de generar mayores ingresos, darle sostenibilidad a las finanzas públicas y concertar el uso de los recursos limitados hacia un proyecto de desarrollo diversificado.

GRÁFICO 3: Recursos por Transferencias de impuestos, IDH y Regalías de Gobernaciones y Municipios 2005 – 2016
(En millones de Bolivianos)



Fuente: 2004 – 2014 Memoria de la Economía 2014 del MEFP
2015: (p) preliminar – informe presidencial del 22 de enero de 2016, publicado por el Ministerio de Comunicación.
2016 dato presupuestado (P) - Presentación del proyecto de Presupuesto General 2016

¹ Bolivia exporta gas con unas fórmulas de precios que toman como referencia la cotización internacional del petróleo.

Ante **lenta recuperación** del precio de hidrocarburos el país tiene el **reto de diversificar ingresos**

El precio internacional del petróleo experimenta una considerable caída desde julio de 2014, sin perspectivas de recuperación en el mediano plazo.

En el caso de Bolivia, impacta en indicadores macroeconómicos, como reducción del Producto Interno Bruto, exportaciones e ingresos tributarios, además de repercusiones en el empleo y en la inversión social. Frente a ese escenario, un desafío es generar acuerdos que permitan diversificar las fuentes de ingreso.

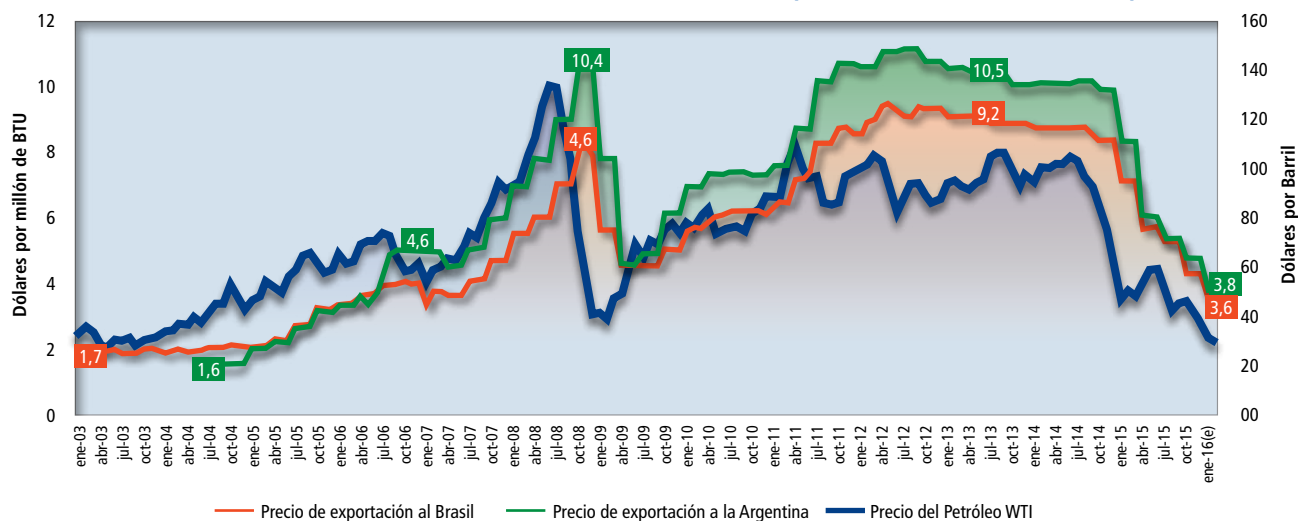
El sector hidrocarburos tiene una alta incidencia en los indicadores macroeconómicos en el país. El año 2014 representó cerca de 7,9% de PIB, en tanto que el año 2015 los ingresos por hidrocarburos significaron 47% del total exportado; asimismo, este sector contribuyó con cerca de 40% de los ingresos tributarios el año 2014 y representa aproximadamente 36% de aporte a los ingresos fiscales de esa gestión.

El 87% del gas natural que produce Bolivia es exportado a los mercados de Brasil y Argentina, el precio de exportación es calculado trimestralmente. Para la venta a Brasil depende de la cotización de los precios referenciales de tres *fuel oil*, y para la venta a Argentina a éstos se adiciona la cotización del precio del *diesel*; siendo que todos estos precios referenciales, a su vez, dependen del precio internacional el barril de petróleo (\$us/Bbl).

En tal sentido, el último dato más alto que registró el precio del WTI fue de 145,16 \$us/Bbl durante el mes de julio de 2008. A partir de ese pico los precios experimentaron diferentes variaciones, aunque bordeando los 100 dólares el barril. Sin embargo, desde julio de 2014 se inició un nuevo ciclo con una marcada tendencia a la baja. El precio menor fue de 26,21 \$us/Bbl, registrado en febrero de 2006, valor que no se había registrado desde el año 2003.

La relación entre el precio de exportación del gas natural boliviano con el precio internacional del petróleo se observa en la gráfica, en la que en la línea negra se observa el comportamiento del precio internacional del petróleo WTI, en tanto que la línea roja muestra el precio de exportación de gas natural boliviano a Brasil y la línea azul la del precio de exportación del gas natural boliviano a Argentina.

GRÁFICO 1: RELACIÓN DEL PRECIO INTERNACIONAL DEL PETRÓLEO (DÓLARES POR BARRIL) Y PRECIO DE EXPORTACIÓN DE GAS NATURAL BOLIVIANO (DÓLARES POR MILLÓN DE BTU)



FUENTE: Energy Information Administration (EIA), Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)

Esta disminución considerable del precio del petróleo tiene las siguientes repercusiones en la economía nacional:

1. Menos ingresos disponibles para el Estado: El Presupuesto General de la Nación para el año 2016 fue realizado con base en un precio de 45 \$us/Bbl, por lo que los ingresos que percibirán los beneficiarios de la renta petrolera serán mucho menores a los previstos; los presupuestos más afectados serán aquellos con alta dependencia de regalías e IDH, lo cual generará una mayor tasa de desempleo a la prevista por el Gobierno y un recorte en inversión social. Un caso particularmente preocupante es el de Tarija, debido a que los ingresos corrientes de la Gobernación de ese departamento dependen en 92% de la regalía departamental, esto debido a que Tarija es la principal región productora aportando cerca de 70% de los hidrocarburos que produce el país.

2. Menos ingresos para YPF y las empresas petroleras: Este hecho se traduce principalmente en una desaceleración de la inversión en exploración y explotación, además de una menor tributación por parte de estas empresas con las consecuentes implicancias para los ingresos fiscales. Es importante resaltar que uno de los aportes más significativos que realiza la actividad de explotación de hidrocarburos, además del IDH, es el pago por el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas¹ y, siendo que este impuesto considera los ingresos obtenidos por las empresas en el periodo anterior, es previsible que la recaudación del año 2016 por este tributo sea menor a la observada el año 2015; sin embargo, todo hace prever que la del 2017 será aún menor dado que el precio de exportación del gas natural en el año 2016 estará por debajo de los 4 dólares por millón de BTU.

3. Menores costos de importación de diesel: Lo cual implica menor gasto para el Estado, puesto que destina un menor presupuesto para subvención de ese hidrocarburo, pero no en la magnitud de la pérdida proyectada por concepto de exportaciones de gas natural.

DESAFÍOS

Por las razones que explican la caída en los precios internacionales del petróleo desde mediados del año 2014, se prevé que la cotización del barril de petróleo se mantenga en una banda entre 40 y 60 dólares en los próximos tres años. No son pocos los análisis nacionales e internacionales que coinciden con estas previsiones, por lo que corresponderá a las instancias que toman decisiones asumir los recaudos necesarios.

No obstante, más allá de la posible cotización del petróleo, corresponde que el pueblo boliviano tome conciencia de la fragilidad que tienen ingresos públicos que dependen de la extracción de un recurso natural no renovable, peor aún que es exportado a un precio que depende de la cotización internacional del petróleo, sobre la que el país no tiene ningún control y se caracteriza por su alta volatilidad.

Por ello resulta importante generar espacios de debate para generar acuerdos sobre la generación de ingresos diversificados para los niveles nacional y local, el marco fiscal y tributario aplicable a estas actividades, la forma en que se distribuyen los recursos captados y el uso que se les debe dar por parte de los beneficiarios, tanto en instancias nacionales y subnacionales.

¹ El pago del Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas para el sector hidrocarburos en Bolivia vence el mes de julio.



PRECIOS INTERNACIONALES DE REFERENCIA DEL PETRÓLEO

En el mundo existen tres grandes tipos de petróleo que sirven de referencia internacional en función de su zona de producción; en el caso del petróleo europeo, el Brent del mar del Norte es el precio que sirve de referencia; en cambio, para los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)², el bruto de Dubái es el utilizado para determinar los precios; y el petróleo bruto West Texas Intermediate (WTI) es el utilizado como referencia en Estados Unidos y Norteamérica.

Cada uno de estos productos (Brent, WTI, Dubai) tienen características que los diferencian, por ejemplo la densidad API³, a través de la cual un petróleo será más pesado o menos liviano; en tal sentido, los países suelen utilizar diferentes precios de referencia para la determinación del precio en los contratos de venta de hidrocarburos, utilizando para el efecto aquel que más se adecue a las características del hidrocarburo producido en su país.

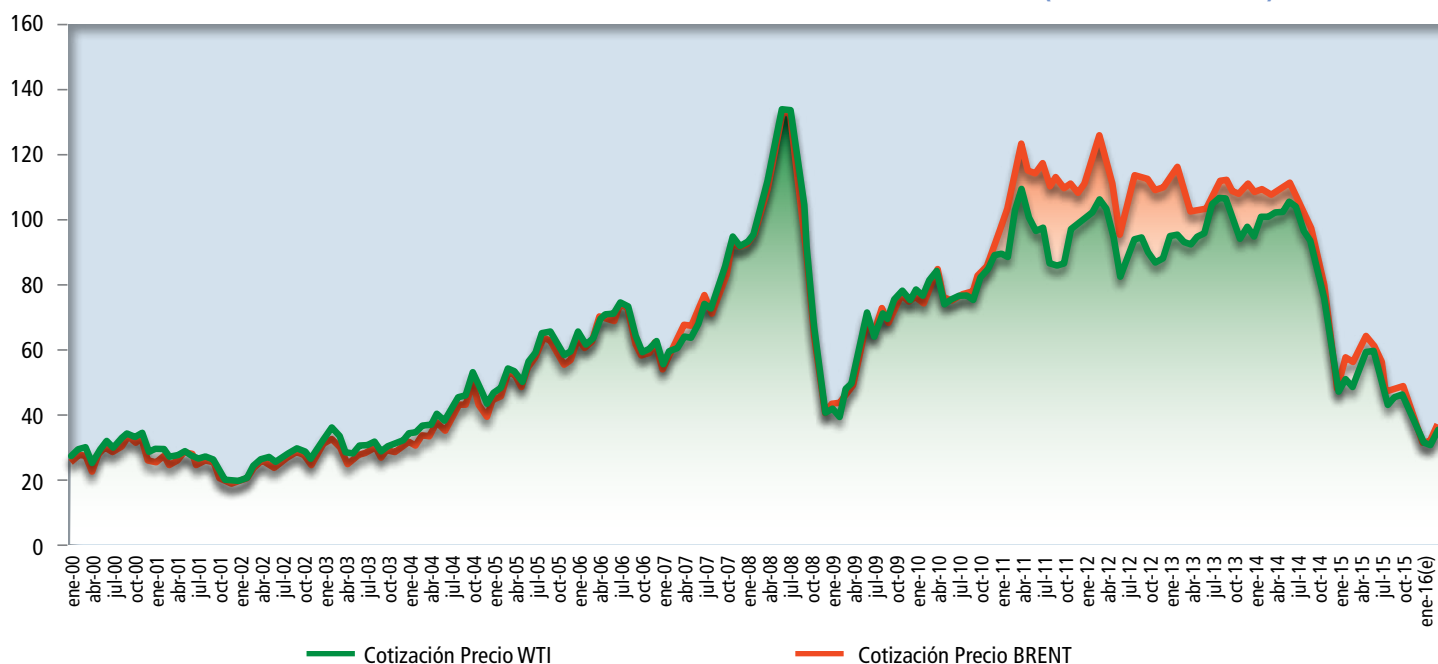
FLUCTUACIONES DE LOS PRECIOS DE REFERENCIA

Como se observa en la gráfica, estos precios de referencia sufren constantes fluctuaciones, las cuales se ven directamente reflejadas en mayores o menores ingresos para el país. Lamentablemente, estos ciclos de subidas y bajadas están definidos por diferentes factores externos, como la oferta y demanda de petróleo y/o la actualidad geopolítica, en los cuales sólo los grandes países productores de hidrocarburos pueden tener alguna incidencia (gráfico 2).

² Actualmente, la OPEP está conformada por: Argelia, Angola, Ecuador, Irán, Irak, Kuwait, Libia, Nigeria, Catar, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Venezuela.

³ La gravedad API, por sus siglas en inglés American Petroleum Institute, es una medida de densidad que permite determinar cuánto pesa un producto de petróleo en relación al agua. Si el producto de petróleo es más liviano que el agua y flota sobre ésta, su grado API es mayor de 10. Los productos de petróleo que tienen un grado API menor que 10 son más pesados que el agua y se asientan en el fondo. Es importante mencionar que los petróleos pesados son ideales para la obtención de productos como el diesel, energético necesario en Bolivia.

GRÁFICO 2: COMPORTAMIENTO DEL PRECIO INTERNACIONAL DEL PETRÓLEO (DÓLARES POR BARRIL)



Fuente: Energy Information Administration (EIA)

TENDENCIAS Y EFECTOS

Oferta de petróleo: Actualmente existe una mayor producción de petróleo en el mundo, explicada principalmente por dos hechos: i) el incremento de la producción por parte de EEUU en los últimos años a través de la producción del llamado "shale gas" y "shale oil". Esta nueva incursión le ha permitido a EEUU pasar de ser el mayor importador neto del mundo a convertirse en el primer productor mundial de petróleo, incluso por delante de Arabia Saudí; y ii) el levantamiento de las sanciones a Irán por parte de la Unión Europea que ahora le permitiría ingresar nuevamente al mercado su producción de petróleo crudo.

Demanda de petróleo: Otro hecho importante es que la economía China ha disminuido su crecimiento económico y en consecuencia consume menos petróleo que en los años precedentes. Adicionalmente considerando la importancia que tiene este país en la economía internacional y su relevancia en el Asia, los efectos también se reflejan en otros países y mercados de valores de manera inmediata.

Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP): Esta organización se encuentra fraccionada y, si bien controla cer-

ca de 30% del mercado mundial y tiene la posibilidad de aumentar o disminuir su producción a fin de afectar el precio, se enfrenta a una división entre quienes consideran que se debe mantener mayores niveles de producción a fin de no perder mercado frente a los nuevos países exportadores no asociados y quienes consideran que se debe recortar la producción a fin de dar estabilidad al precio como una "buena" señal al mercado; aunque los miembros que sostienen esta posición, en realidad, estarían más preocupados en las finanzas públicas de sus países impactadas por estos menores precios.

BUENAS NOTICIAS PARA ALGUNOS PAÍSES

La incidencia de los cambios en los precios de referencia tiene diferentes repercusiones en los distintos países del mundo, dependiendo el grado de dependencia de sus economías en el sector extractivista y costo de producción de sus hidrocarburos.

De esta manera, en los países que tienen una economía basada en la importación de hidrocarburos registrarán mayores impactos positivos en sus economías; así por ejemplo se tendrá más renta disponible para consumir por parte de los ciudadanos, debido al abaratamiento de los precios de las gasolinas y, por tanto, un excedente para gastar en otros pro-

ductos; asimismo, las empresas ahorran costos y pueden invertir más, debido a una reducción de costos de transporte y energía; finalmente, en cuanto a indicadores macroeconómicos, estos países preverán mejoras en indicadores del PIB y en su balanza comercial, por ejemplo en el caso de España se indica que cada rebaja de 10% en el precio del petróleo puede beneficiar en 0,2 puntos al PIB español.

Por otra parte, existen países que si bien son grandes productores de petróleo, sus economías no se ven impactadas de manera significativa debido a que tomaron las previsiones oportunamente y crearon mecanismos que permiten amortiguar un nuevo ciclo de precios bajos, como son los fondos de ahorro o de estabilización. Países como Arabia Saudita o Noruega cuentan con importantes montos acumulados en sus fondos (gráfico 3).

PROBLEMAS EN FLUJOS DE CAJA PARA OTROS PAÍSES

Los impactos negativos ante una caída de los precios del petróleo se producen en aquellos países cuya economía se encuentra altamente dependiente de la exportación de estos hidrocarburos y que además cuentan con un alto costo de producción.

Curiosamente, un país que puede sufrir también los efectos negativos que se registran

por la baja de precios del petróleo en EE.UU., debido a que el precio internacional de este energético no hace rentables las operaciones de "fracking" (técnica utilizada para extraer el shale gas y shale oil).

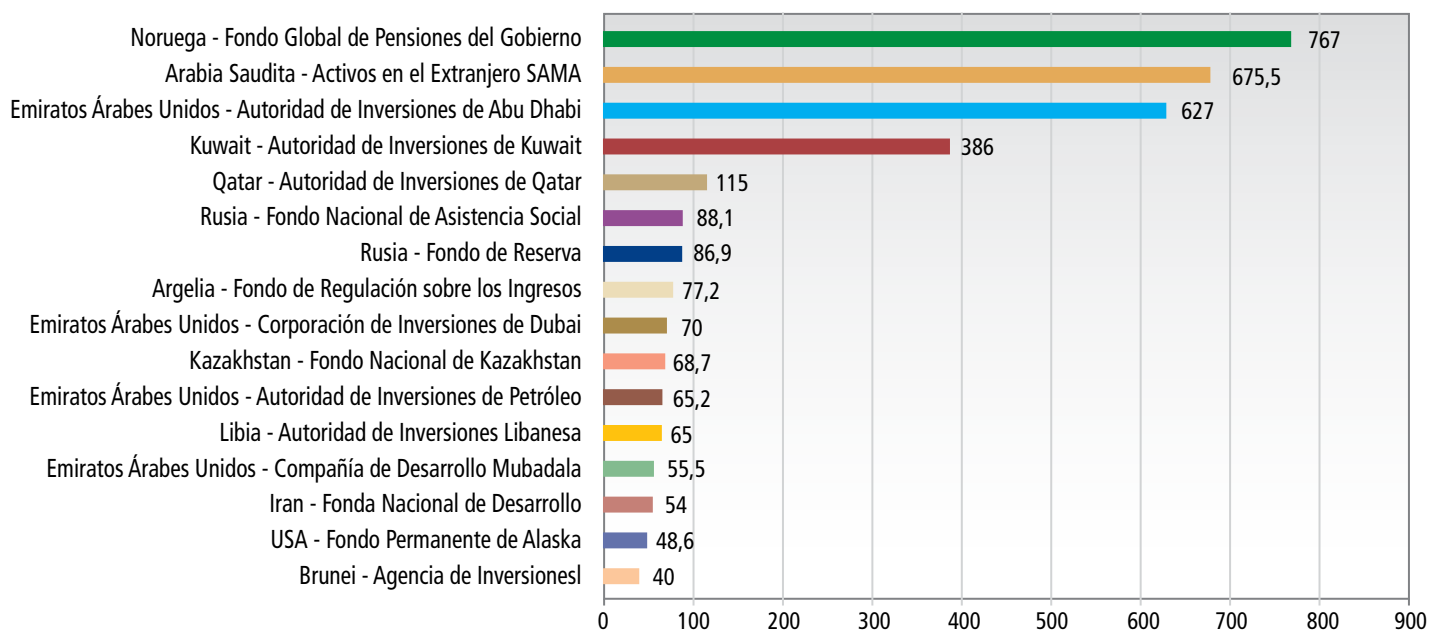
Se menciona que hay cerca de 2,6 millones de empleos directos y cerca de 10 millones en total incluyendo los indirectos, vinculados a esta técnica de extracción de petróleo, donde se prevé experimentar una fuerte tasa de desempleos.

Asimismo, la repercusión en cadena viene por el lado de los bancos ya que éstos han prestado enormes cantidades de dinero para la exploración de petróleo y ahora observan que su cartera de préstamos es insolvente.

La situación se pone aún más complicada en países donde el ingreso petrolero es fundamental en sus economías, como Venezuela, Bolivia, Ecuador y Brasil. En el caso venezolano, más de 90% de los ingresos en divisas del gobierno proviene de la venta del petróleo; no obstante, se indica que el precio de barril del petróleo en este país sería de 23,50 dólares, por lo que todavía existiría un margen de ganancia a pesar de las circunstancias actuales.



GRÁFICO 3: PRINCIPALES FONDOS DE AHORRO Y FONDOS DE ESTABILIZACIÓN
(EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: Natural Resource Governance Institute

La mayor parte del oro registrado deja al Estado 0% de impuestos y apenas 2,5% de regalías

El valor del oro producido en el país, hasta el año 2011, generaba algo menos de 400 millones de dólares anuales, en promedio real; sin embargo, después del año 2012 se registraron cifras extraordinarias que llegaron a más de 1.000 millones de dólares por encima de lo normal.

Esa cifra debería significar un incremento proporcional de la renta a favor del Estado a través de mayores captaciones de regalías e impuestos. Por el contrario, se estima que más de 300 millones de dólares se evaden y eluden cada año por parte de productores informales que explotan el metal.

Según la normativa boliviana, los ingresos para el Estado por la explotación minera provienen de dos fuentes: regalías e impuestos.

En el caso de las regalías, si el oro procede de un buen yacimiento debería pagar el 7% sobre el valor comercializado; pero se creó una alícuota especial de regalía para yacimientos marginales, que sólo pueden ser explotados por métodos artesanales, de 2,5%. Esta regalía baja pretendía favorecer a pequeños mineros y cooperativas que no podían acceder a buenos yacimientos y para impulsar a operadores irregulares a formalizar sus operaciones.

Por otra parte, por el lado de los impuestos, la tasa se aplica según el tipo de operador. Las empresas deben pagar el 37,5% de las ganancias; en tanto que las cooperativas, organizaciones sin fines de lucro, están liberadas de los impuestos a las utilidades, de modo que su aporte es de 0% por este rubro.

Estas condiciones combinadas han sido aprovechadas, tanto por contrabandistas extranjeros como por operadores locales. Aquellos hacen figurar como si su producción intensiva proviniera de yacimientos marginales y como si fuesen cooperativistas.

Adicionalmente, en Perú se incrementó la represión a la minería informal para el sector aurífero; por lo que se estima que una parte del oro que se declara como producido y exportado desde Bolivia es, en realidad, producción



peruana que ingresa clandestinamente al país para ser registrada como producción cooperativa y a partir de yacimientos marginales.

EXPORTACIONES

De acuerdo con datos del Ministerio de Minería y Metalurgia, hasta el año 2010, la participación de la comercialización de oro representaba menos de 10% del total de las exportaciones mineras bolivianas. El 2011 subió a 14% y el 2012 dio un salto para llegar a 47,89%, casi a la mitad de todas las exportaciones de metales.

En caso de que este oro fuera boliviano, habría tenido un valor de comercialización de casi 1.500 millones de dólares y sólo ha dejado en el país menos de 40 millones en regalías. Es decir, que más de 1.400 millones de dólares se quedaron en manos de los operadores.

En estas operaciones –autodenominadas marginales– el costo de operación está en torno al 30% del valor del metal. En el caso del año 2012, ese costo llegaría a ser de 440 millones de dólares. Prácticamente, 1.000 millones de dólares quedaron en manos de los operadores como utilidad neta, y por este monto no se ha pagado impuesto alguno.

Más datos. El año 2012 se registró una producción de oro de cerca de 30 toneladas y el año 2014 subió a cerca de 40 toneladas, según información del Ministerio de Minería.

Como antecedente, hasta el año 2007, la principal empresa de explotación de oro era

Inti Raymi, la cual, con una tecnología de punta lograba producir 10 toneladas por año.

Si la empresa con la mejor tecnología producía 10 toneladas por año, ¿es posible que yacimientos marginales-artesanales y a través de cooperativas se produzcan 30 toneladas?

ESCALA DE REGALÍAS

La regalía es una compensación a un territorio de donde se extrae la riqueza. A su vez, la Constitución establece que “los recursos naturales son de carácter estratégico y de interés público para el desarrollo del país” (Art. 348.II). “Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo (...) del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo” (Art. 349.I).

En gran medida, la causa de que el país no reciba mayor beneficio por la explotación del oro es la definición de la escala diferenciada para las regalías en un contexto en el que el Estado tiene muchas limitaciones para hacer cumplir y controlar la norma para acceder a la rebaja que debería beneficiar únicamente a la producción marginal.

CONSULTAR A GOBERNACIONES

Para otorgar una rebaja de regalías se debería consultar a los interesados si están o no de acuerdo en reducir sus ingresos para favorecer a trabajadores del sector, en contra de los ingresos colectivos que pueden ser útiles para toda la comunidad.

VALOR DE LA PRODUCCIÓN DE ORO

(EN MILLONES DE DÓLARES Y EN PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE LOS MINERALES)

Mineral	2010		2011		2012		2013		2014 (p)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor**	%
Oro	252,27	9,55	329,00	9,24	364,84	11,93	318,20	10,84	1.013,11	11,52
Oro*			177,24	4,98	1.099,08	35,95	492,79	16,79		23,00
ORO TOTAL	252,27	9,55	506,24	14,22	1.463,92	47,89	810,99	27,63	1.013,11	34,52

(p): Cifras preliminares

Fuente: Informes de producción y declaraciones únicas de exportación. Elaboración: Ministerio de Minería y Metalurgia.

*Incluye producción de amalgamas y desperdicios de oro.

** El valor del oro registrado el 2014 no está desglosado en las estadísticas oficiales, pero se calcula que la distribución es de 340 millones de dólares para el primer caso y de 673,11 millones para el segundo.

Si la regalía subiera a 7% para todo operador se podría aplicar otra compensación para aquellos productores pequeños, de modo que se les garantice ingresos razonables.

Se debería estudiar cuánto de esta compensación tendría que aportar el Tesoro General de la Nación (TGN) y cuánto de las arcas de la Gobernación.

Con una regalía de esta magnitud, lo más probable es que se frene el contrabando de Perú hacia Bolivia y que, con la producción local, las regalías sean tanto o más altas que lo que se ha estado recibiendo durante los últimos años.

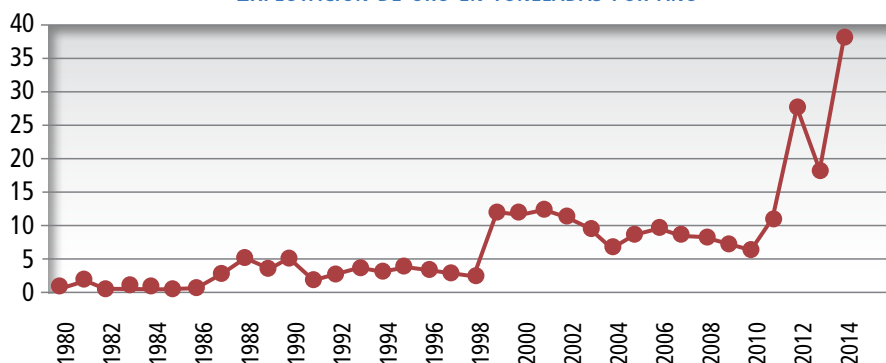
En consulta con las organizaciones de las cooperativas, el Gobierno y la Gobernación deberían definir una política que evite el contrabando y que gente inescrupulosa se enriquezca con lo que pertenece a todo el pueblo.

Otro aspecto que debe ser analizado detalladamente es el nivel de utilidad permitido por operador. Los principios sobre los que se basa la cooperativa son la reciprocidad, la solidaridad, el no enriquecimiento y el respeto a los bienes de la colectividad.

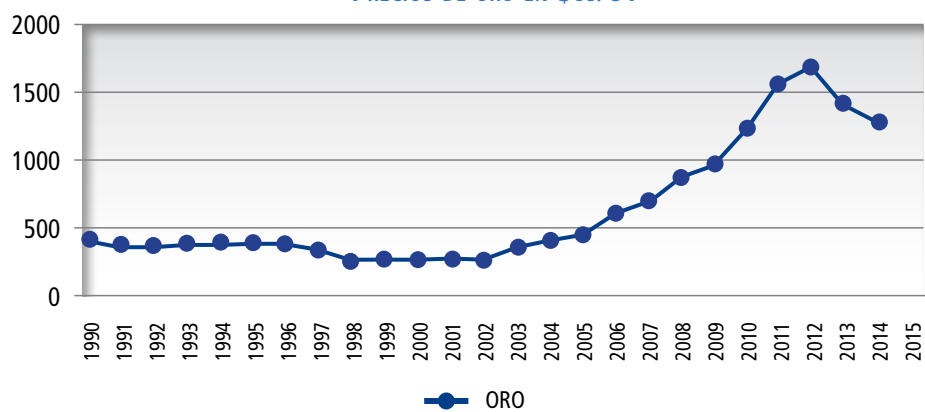
En este sentido, las cooperativas son organizaciones sin fines de lucro a las que se les permite la distribución equitativa de los excedentes generados por la operación minera porque, se supone, esos excedentes no son grandes y el dinero distribuido sólo sirve para vivir dignamente.

Pero cuando el precio del oro es alto en el mercado y el costo de operación no sube significativamente, entonces esos excedentes son muy grandes y ya no corresponde su distribución entre unas cuantas personas, por lo que el beneficio debería alcanzar a otros sectores de la población.

EXPLORACIÓN DE ORO EN TONELADAS POR AÑO



PRECIOS DE ORO EN \$US/OT



* Una onza troy equivale a 31,10 gramos.

Simultáneamente, se debe establecer efectivos mecanismos para controlar la actividad de las cooperativas del departamento (socios registrados, producción diaria, mecanismo de comercialización, empresa compradora, valor pagado); hacer seguimiento a las empresas comercializadoras de oro; certificar la calidad de los yacimientos de las cooperativas y verificar el mecanismo de recuperación del oro.

En síntesis, la estructura de compensaciones territoriales es una causa para las actividades auríferas irregulares y las regiones de donde

se extrae el oro son las más perjudicadas. Es justo que se facilite el trabajo de pequeños operadores y cooperativas y que su aporte al Estado sea de menor cuantía que el aporte de las empresas; pero las regalías deben ser iguales para todos porque el valor de la riqueza que se extrae de un territorio debe servir para el desarrollo de ese territorio.

El Estado debe ver otros mecanismos para ayudar a estos pequeños operadores; pero no tiene que ser sólo la región la que reduzca sus ingresos para hacerlo.

La pobreza moderada subió levemente el 2014 y la pobreza extrema continúa en bajada

El 39,3% por ciento de la población en Bolivia vive en situación de pobreza moderada, según datos oficiales al año 2014, cifra que aumentó en 0,2 puntos porcentuales respecto a un año anterior.

Con relación a la pobreza extrema, ésta continuó con una tendencia a la baja, habiendo alcanzado a 17,3% de la población el año 2014, respecto a 18,8% registrado el 2013. (Gráfico 1)

El indicador de pobreza moderada es medido de acuerdo con el ingreso mínimo que requieren las personas para satisfacer sus necesidades básicas; en tanto que la pobreza extrema considera a la población cuyo ingreso total es tan bajo que aún destinándolo exclusivamente a la alimentación no llega a satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos.

HISTORIAL

Hasta el año 2007, los niveles de pobreza se habían mantenido invariables. A partir de ese año, Bolivia comenzó a registrar una notable reducción y hasta el 2014, en apenas siete años, el índice de pobreza moderada se redujo en 21 puntos porcentuales, de 60,1% a 39,3%.

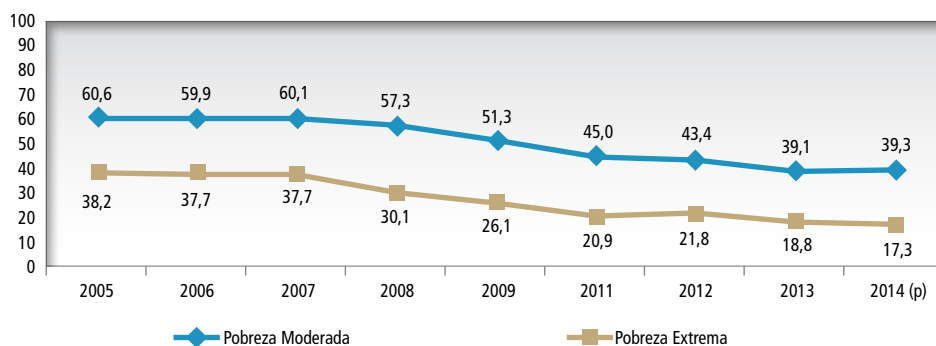
Si bien la tendencia ha sido la reducción de la pobreza moderada, la cifra más reciente de 39,3% subió levemente respecto a 2013, cuando estaba en 39,1%; lo que significa que aproximadamente 81.000 personas dejaron de estar en la categoría de no pobres.

En el caso de la pobreza extrema, el año 2007, el dato alcanzaba a 37,7% de la población y al 2014 se redujo a 17,3%, casi 20 puntos porcentuales menos.

Un pequeño incremento de la pobreza extrema se registró entre 2011 y 2012, cuando la cifra varió de 20,9% a 21,8%, respectivamente; pero en los siguientes años la tendencia mejoró.

En términos absolutos, desde el año 2007 hasta 2014, las personas que dejaron de ser pobres llegaron aproximadamente a 1,8 millones de personas, y dejaron la extrema pobreza cerca de 1,9 millones de habitantes.

GRÁFICO 1: BOLIVIA: INDICADORES DE POBREZA (EN PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia con datos de UDAPE (p): Prelimir

En la actualidad, existen más de 4 millones de personas en condición de pobreza y de éstas 1,8 millones viven en extrema pobreza; estos últimos no tienen un ingreso mensual para el gasto exclusivo en alimentos y para satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos de Bs 401 en el área urbana y Bs 315 en el área rural.

ÁREA URBANA

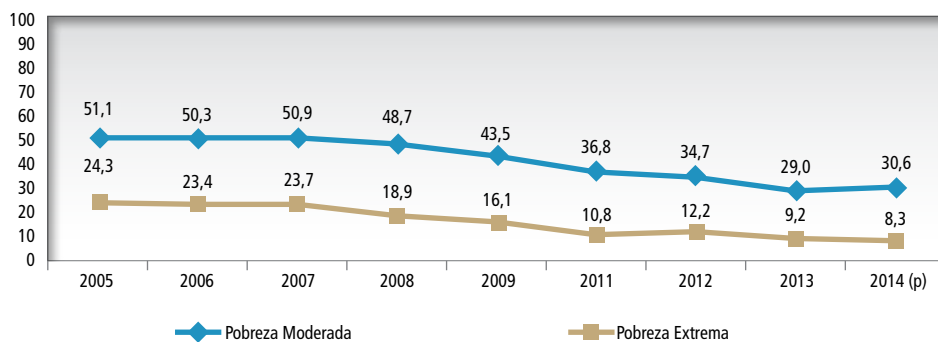
Es en el área urbana donde ocurre el incremento de la pobreza moderada. En 2013, el 29% de la población urbana era considerada pobre y el 2014 se incrementó a 30,6%.

Desde 2007 hasta 2013 habían dejado de ser pobres 1,2 millones de personas; sin embargo, con la variación al año 2014, en el acumulado salieron de la pobreza 1 millón de personas que viven en el área urbana.

Todavía existe una cantidad importante, pero cada vez menor, de personas del área urbana viviendo en extrema pobreza. Para el 2014, esa cifra era de 8,3%, lo que significa que 593 mil personas no tenían el ingreso mínimo para el gasto en una canasta de alimentos. (gráfico 2)



GRÁFICO 2: BOLIVIA: ÁREA URBANA, INDICADORES DE POBREZA (EN PORCENTAJE)



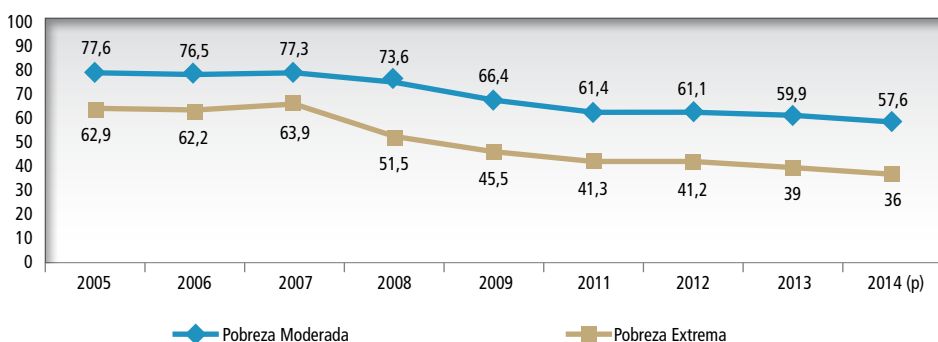
Fuente: Elaboración propia con datos de UDAPE

ÁREA RURAL

Desde 2007, el área rural tuvo más beneficio principalmente en reducción de la pobreza extrema, de 63,9% a 36%, habiéndose reducido 28 puntos porcentuales, lo que significa que en el acumulado 966 mil personas del área rural salieron de la indigencia.

Todavía 57,6% de la población que habita en zonas rurales —más de la mitad— vive en condiciones de pobreza moderada, por lo que se requiere de mayores esfuerzos para mejorar el ingreso de esos hogares (gráfico 3).

GRÁFICO 3: BOLIVIA: ÁREA RURAL, INDICADORES DE POBREZA (EN PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia con datos de UDAPE

CONCLUSIONES

La tendencia es que el área rural continuaría con descenso de los niveles de pobreza. En el área urbana, podría registrarse un incremento de la pobreza.

Se deben proteger los avances logrados respecto a la reducción de la pobreza, resultado que se debería a las políticas sociales y, en gran medida, al crecimiento económico por la favorable coyuntura externa, la redistribución del ingreso y, consecuentemente, a la mejora de los ingresos de los hogares, principalmente por actividades informales.

De revertirse el auge de las materias primas y en caso de no haber crecimiento económico, como el que se registró en los últimos años, se contraería el acceso a recursos fiscales, con el riesgo de que se reviertan los avances y nuevamente se incremente la población que esté por debajo de las líneas de pobreza.

Por tanto, se hace imprescindible mejorar las políticas laborales y que éstas se concentren en preservar la reducción de la pobreza lograda en los últimos siete años.



Parte del nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2016–2020 se financiará con deuda externa

El Plan Nacional de Desarrollo Económico 2016-2020 (PDES), planteado por el Gobierno, requiere una inversión de 48.574 millones de dólares, estimando en sus cálculos que 55% provendrá de recursos internos (recursos fiscales y créditos internos del Banco Central de Bolivia), el 39% de financiamiento externo y el resto, 6%, también con financiamiento externo o con fuentes del proponente en proyectos de infraestructura o productivos.

Considerando que el anterior Plan Nacional de Desarrollo (2006-2011) necesitaba aproximadamente 32.000 millones de dólares, el requerimiento de la inversión proyectada para el nuevo plan, para el próximo quinquenio, es significativa.

Ante las proyecciones de reducción de los ingresos fiscales, como ya refleja el Presupuesto 2016, la necesidad de acudir a otras fuentes de financiamiento se hace más evidente. Una de ellas es la deuda externa.

MÁRGENES DE SOSTENIBILIDAD

Bolivia estuvo altamente endeudada en la década de los años 80, por lo que tuvo que realizar algunas renegociaciones de deuda con la banca privada y, a fines de la década de los 90, bajo los programas con el FMI y Banco Mundial, accedió a una serie de condonaciones de deuda en el marco HIPC (Países Pobres muy Endeudados).

Posteriormente, accedió a otras condonaciones bajo el marco MDRI (Iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral), efectivizadas el 2006. Como efecto de estas condonaciones, el saldo de la deuda externa se redujo a la mitad a mediados de la década del 2000, de aproximadamente 5.000 a 2.500 millones de dólares.

Así, después de que la deuda externa llegó a 90% del Producto Interno Bruto (PIB) durante la crisis de deuda en la década de los 80, el año 2008 llegó a su nivel más bajo, con 15% del PIB. A partir de entonces se ha mantenido por debajo de 18%. A noviembre de 2015, el saldo llegó a 6.340 millones de dólares, equivalente a 19,1% del PIB (gráfico 1).

Con estos niveles de deuda, los ratios de sostenibilidad, según datos del BCB, muestran que el servicio de la deuda externa llega a 5,5% de las exportaciones a diciembre de 2015, siendo el límite máximo 20%¹; y en el caso del saldo llega a 65,8% a junio de 2014, siendo el límite de 150%.

Estos datos muestran que los indicadores de deuda externa —efectivamente— se encuentran por debajo de los límites de endeudamiento establecidos por el FMI, aunque también se debe tener en cuenta que una caída en las exportaciones (el denominador del ratio) podría generar un incremento en el porcentaje; por ejemplo, ante una baja de las exportaciones de hidrocarburos.

Lo ideal es contar con un panorama de sostenibilidad de deuda externa en el mediano y largo plazo, que sería posible evaluar a través de proyecciones de deuda que demuestran la liquidez y solvencia en los próximos años, lo que quiere decir, la proyección del pago del servicio

de la deuda que tiene obligación de pagar el país y los ingresos disponibles para este efecto (considerando nivel de exportaciones, ingresos fiscales, crecimiento del PIB, entre otros), sin tener que acudir al recorte de gastos sociales para cumplir con el pago.

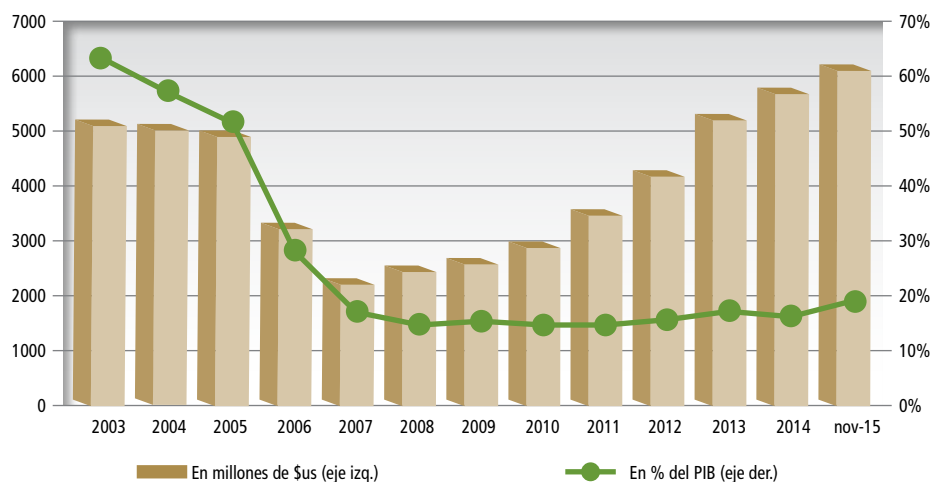
Por lo tanto, las perspectivas del nuevo endeudamiento deben apoyarse en un análisis de sostenibilidad de deuda, evaluando los diferentes escenarios que puede afrontar el país, y ser documentos públicos de acceso para la población.

SECTORES PRIORITARIOS DE FINANCIAMIENTO

De acuerdo con el último Informe de Deuda Externa del BCB, 49,7% de la deuda, a diciembre de 2015, está destinada a infraestructura vial. Éste ha sido generalmente el principal destino de la deuda externa y está referido a la construcción y mantenimiento de caminos. La totalidad de los bonos soberanos emitidos por 1.000 millones de dólares tienen como destino este sector.

¹ Límites para deuda externa establecidos por el FMI para países de ingreso bajo, parámetro que todavía se aplica al país en estas evaluaciones.

GRÁFICO 1: DEUDA PÚBLICA EXTERNA
(EN MILLONES Y EN % DEL PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Bolivia

ESTRUCTURA DE LA DEUDA EXTERNA PÚBLICA DE MEDIANO Y LARGO PLAZO POR SECTOR ECONÓMICO (EN MILLONES EN \$US)

Sector Económico	Saldo al 30/06/2015	Participación sobre el saldo
Infraestructura Vial	3.152,6	49,7%
Multisectorial	707,6	11,2%
Saneamiento Básico	431,6	6,8%
Fortalecimiento Institucional	345,9	5,5%
Energía	269,1	4,2%
Agropecuario	264,2	4,2%
Comunicaciones	228,7	3,6%
Ajuste Estructural	115,8	1,8%
Salud	84,7	1,3%
Hidrocarburos	83,8	1,3%
Servicios	44,0	0,7%
Otros	612,8	9,7%
TOTAL	6.340,8	100%

Fuente: Informe anual de Deuda Externa, BCB, diciembre 2015

Se identifica que en el PDES, y en consecuencia en el Presupuesto 2016, los sectores con mayor necesidad de financiamiento serían el de energía, infraestructura vial e hidrocarburos, lo que significaría la búsqueda de nuevos créditos —e incluso nuevos acreedores— para estos sectores, en particular el energético.

ACREEDORES MULTILATERALES Y DESEMBOLSOS POR AÑO

A diciembre de 2015, los principales acreedores son la CAF y el BID —los bancos de desarrollo con mayor presencia en la región— con 30% y 27,9%, respectivamente; les siguen los bonos soberanos (15,8%), Banco Mundial (11,6%) y China (8,4%).

A la misma fecha existe un saldo de deuda externa por desembolsar de 3.206.5 millones de dólares de los montos contratados que, en su mayor parte, provendrá de estos mismos acreedores: CAF con 1.204 millones de dólares, BID con 723 millones, China con 526 millones y Banco Mundial con 306 millones de dólares por desembolsar.

Las fuentes disponibles de nuevo endeudamiento, hasta el momento, siguen siendo los principales acreedores actuales, con anuncios de una ampliación de la cartera disponible del Banco Mundial a 2.000 millones de dólares² y una cartera de más de 7.000 millones de dólares con China.

² Esta es una política de ampliación de la cartera aplicada por el Banco Mundial a los países de la región que son país de ingreso medio, que por la clasificación de país de ingreso medio, correspondería principalmente a la fuente de financiamiento comercial BIRF de este Banco.

En ambos casos, se trata de proyectos individuales que deben negociarse por separado con créditos a aprobarse por proyecto, lo que está supeditado a la capacidad y agilidad en la generación y ejecución de proyectos sólidos y priorizados, según las necesidades e impactos positivos para la población, y cada nuevo crédito tendría que basarse en una evaluación previa de sostenibilidad que refleje la capacidad de pago, práctica generalmente utilizada por los acreedores multilaterales. En ese marco, el incremento de endeudamiento por nuevos créditos difícilmente se verá reflejado en desembolsos al 100% en un solo año, sino en varios años.

Por otra parte, en un análisis sobre cómo han sido los desembolsos de deuda externa, que reflejan de alguna manera esta capacidad de generación y ejecución de proyectos, en los últimos cinco años los desembolsos conjuntos de acreedores multilaterales y bilaterales —sin considerar la emisión de bonos soberanos del 2012 y 2013, por 500 millones de dólares, cada uno— han promediado los 750 millones de dólares. (Gráfico 2).

La tendencia a un incremento de la deuda es parte de la agenda global y en América Latina también se tiene una perspectiva de optar más por esta fuente de financiamiento en los próximos años, más aun ante el deterioro de las cuentas fiscales, en particular en países que exportan principalmente materias primas.

Bolivia no será el único país buscando mayores recursos externos de acreedores multilaterales y bilaterales. En este sentido, un incremento de la deuda externa dependerá también de la disponibilidad de recursos para el país.

En el caso del BID, su estrategia de país 2016-2020 plantea un apoyo financiero entre 2.500 y 3.100 millones de dólares, lo que significaría desembolsos de 400 a 550 millones de dólares por año, dependiendo de la capacidad de ejecución del país, siendo que entre 2011 y 2015 los desembolsos tuvieron un promedio de 257 millones.

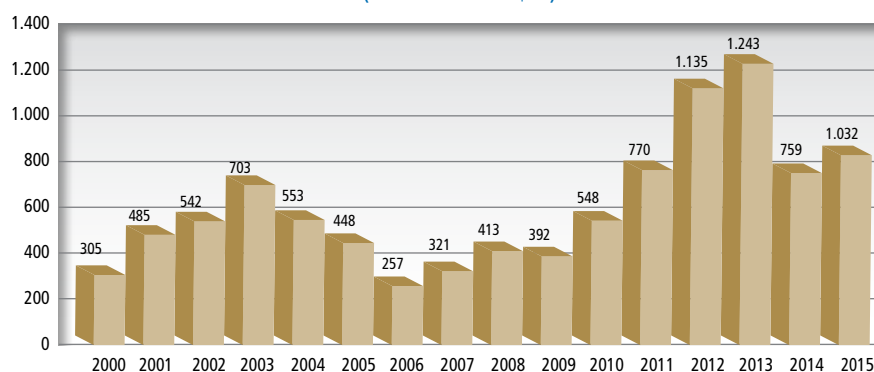
Respecto al Banco Mundial, los desembolsos anuales estuvieron, en promedio, en 49 millones de dólares entre los años 2011 y 2014, y el 2015 alcanzaron una cifra récord de 270 millones de dólares. En el caso de la CAF, los desembolsos promedio fueron de 270 millones de dólares para el mismo período.

En el caso de China, que es un acreedor bilateral cuyo financiamiento llega a la región a través de su banco de exportaciones Eximbank y el BDC (Banco de Desarrollo de China), no hay una forma sencilla de medir los préstamos bancarios chinos a América Latina, según un estudio de la UNAM³.

A diferencia de lo que sucede con el BM y el BID, los bancos chinos no publican en forma regular cifras detalladas en relación a sus actividades crediticias. Sus préstamos en la región se han incrementado significativamente y entre 2005-2010 han sido superiores a los créditos del BID y el Banco Mundial juntos. Sin embargo, según esta entidad, este auge se dio por préstamos a Venezuela, Brasil y Argentina; posteriormente, tras haber prestado a los más grandes de la región estas cifras bajaron de 30.000 millones de

³ Gallagher, Kevin P; Irwin, Amos y Koleski, Katherine; ¿Un mejor trato? Análisis comparativo de los préstamos chinos en América Latina, Centro de Estudios China México, Facultad de Economía, UNAM, 2013.

GRÁFICO 2: DESEMBOLSOS DEUDA EXTERNA (EN MILLONES DE \$US)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Bolivia

dólares, el 2010, a 13 mil millones de dólares, el 2011 para toda la región, y difícilmente alcanzarían los niveles de 2010.

El saldo de deuda de Bolivia con China es de 530,2 millones de dólares (8,3% del total de la deuda externa) y con un saldo por desembolsar de 525,9 millones.

Los bancos de desarrollo bilaterales tienen como principal propósito impulsar el desarrollo de su país mediante la exportación de bienes y servicios de sus empresas, apoyándolas con disponibilidad de créditos para ejecutar proyectos en otros países; es el caso del BNDES de Brasil y también de los bancos de desarrollo de China.

A diferencia de los acreedores tradicionales como el BM, BID y CAF, que otorgan más créditos orientados a sectores sociales, de salud y medioambientales, además de infraestructura; los créditos de China se inclinan más por financiar los sectores de energía, minería, infraestructura, transporte y construcción.

En ese marco, para hacer efectiva la política de financiarse con endeudamiento externo, tendría que haberse planificado mantener el 2016 el nivel de desembolsos alcanzado el 2015 -que fue uno de los más altos- con recursos que probablemente provendrán principalmente de los saldos por desembolsar que de desembolsos de nuevos créditos; tendría que efectivizarse la emisión de los 1.000 millones de dólares de bonos soberanos y, si se agilizan los procesos, se podría recibir recursos por algún nuevo proyecto que sea aprobado con el crédito de la cartera disponible con China.

CONDICIONES MENOS CONCESIONALES

Sin embargo, además de velar por la sostenibilidad y el uso responsable de estos recursos, en términos de eficiencia e impactos positivos para la población, es necesario valorar la factibilidad de generar nuevo endeudamiento, sobre todo con cifras mayores a las que generalmente accede el país.

Por un lado, se debe considerar que al ser Bolivia un país de ingreso medio⁴, con emisiones de deuda soberana en mercados financieros internacionales, con menos dependencia de la ayuda internacional, sumado a la crisis financiera de países europeos que repercute

en la reducción de recursos concesionales disponibles (con tasas de interés más bajas y plazos más largos) y la tendencia global de destinar la ayuda oficial para el desarrollo a los países pobres, principalmente en África, es más probable que Bolivia obtenga créditos menos concesionales.

Bolivia ha dejado de ser un país de ingresos bajos y pasó a categoría de países de ingresos medios. Por este motivo, el acceso a los préstamos concesionales de organismos internacionales, con tasas de interés bajas, es cada vez más limitado⁵.

Esto se refleja en una disminución de la concesionalidad de los créditos, que fue cambiando después de las condonaciones —porque los créditos más blandos eran los que precisamente habían sido condonados— pero, además, las nuevas contrataciones de deuda tienen condiciones más caras; lo que ha influido para que en la actualidad el 29,4% de la deuda externa sea concesional y 70,6% no concesional. Antes de las condonaciones, la proporción de la deuda externa era 60% concesional y 40% no concesional.

Otro factor que influye son las condiciones de los bonos soberanos⁶, que tuvieron dos emisiones, el 2012 y 2013, cada una de 500 millones de dólares, con tasas de interés de 4,875% y 5,95%, respectivamente, con un plazo de vencimiento a 10 años. Se desestimaron posteriores emisiones, pero el presupuesto 2016 incluye una nueva emisión por 1.000 millones de dólares.

Si bien las calificaciones de riesgo de Bolivia han ido mejorando hasta llegar a BB (Fitch Ratings), aún se encuentra en el nivel especulativo, y dada la caída de precios de materias primas y la caída de ingresos fiscales es posible que una nueva emisión tenga que afrontar tasas de interés más altas y represente una deuda cara para el país. Esta fuen-

te implica un solo desembolso, sin depender de la capacidad de ejecución, sin acreedores que exijan previamente proyectos específicos, evaluaciones previas y es prácticamente un apoyo presupuestario en el que el destino depende de la administración central.

Sin embargo, precisamente por estas razones, este proceso, de todas maneras, debe encarar, desde el contratante, aspectos de seguimiento y difusión específica y oportuna sobre el uso de los recursos, las evaluaciones socioambientales correspondientes y las consultas a las comunidades, cuando corresponda.

Las tasas de interés promedio que el país paga por los saldos de deuda a los principales acreedores fueron 2,7% de la CAF, 2,4% de China, 1,9% del Banco Mundial, 1,8% del BID y 5,4% de los bonos soberanos, según datos a diciembre de 2014.

Así, el servicio de la deuda ha sido, en promedio, de 388 millones de dólares por año, en los últimos cinco años, siendo los casos más altos el 2012 y 2015, con más de 500 millones de dólares por pagos de amortización al crédito con Venezuela.

¿Y LA DEUDA INTERNA?

La deuda interna pública del Tesoro General de la Nación (TGN) con el sector privado⁷ alcanzó a cerca de 2.627 millones de dólares a diciembre de 2015, equivalente a 7,9% del PIB, según el Ministerio de Economía.

Los indicadores tradicionalmente utilizados en el ámbito mundial no contemplan parámetros específicos para incorporar dentro de los límites a la deuda interna del sector público con el sector privado, aunque es tomada en cuenta para evaluar si podría implicar un riesgo fiscal.

La deuda interna ha sido una fuente alternativa de endeudamiento en la región y también ha tenido una tendencia de crecimiento.

Considerando la deuda interna del TGN, la deuda pública externa e interna con el sector privado habría alcanzado a 27% del PIB. La Comunidad Andina de Naciones, en el marco de las metas de convergencia macroeconómica de los países que la componen, plantea un límite de deuda pública de 50%.

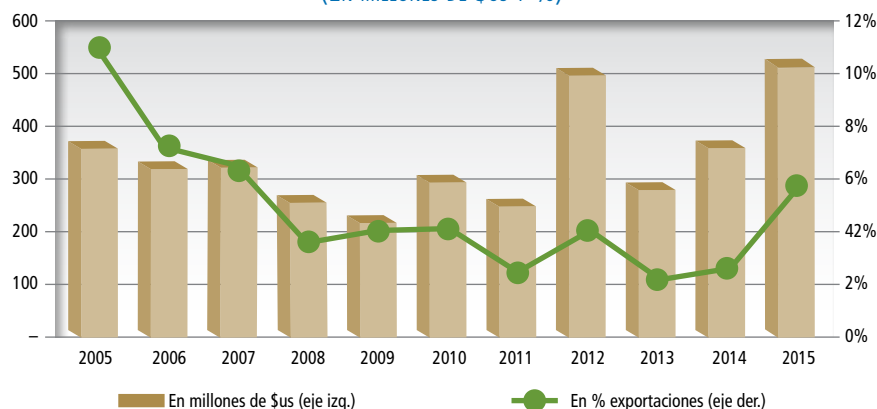
⁴ La calificación precisa asignada por el Banco Mundial para Bolivia es país de ingreso medio-bajo.

⁵ Informes anuales de Deuda Externa 2014 y 2015, Banco Central de Bolivia.

⁶ Se entiende por bonos soberanos a títulos valor emitidos por un país para ser comprados por terceros, generalmente residentes en el extranjero, al ser ofertados en mercados internacionales a través de bancos extranjeros con sede en Nueva York, Londres, entre otros. El monto al que los inversores adquirieron estos bonos debe ser devuelto en un plazo determinado, y el país debe pagar intereses periódicos según las tasas de interés fijadas en función al riesgo y contexto económico percibido por los demandantes al momento de la emisión.

⁷ Consolidada sin considerar la deuda intrasector público.

GRÁFICO N° 3: SERVICIO DEUDA EXTERNA
(EN MILLONES DE \$US Y %)



FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco Central de Bolivia

FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO GLOBAL

Los acuerdos de la Conferencia de Financiamento del Desarrollo de Naciones Unidas, realizada en julio de 2015, en el que todos los países definieron cómo se financiará el desarrollo en los siguientes 15 años, dejaron en evidencia que son escasos los recursos disponibles en el mundo.

La disponibilidad de donaciones sería más reducida sobre todo para la región, la crisis de deuda de países europeos ha puesto en alerta sobre la necesidad de reformar el sistema actual, se apuesta por una participación del sector privado, especialmente empresas multinacionales, con las dificultades y desafíos que implica en el ámbito de contribución a la reducción de la pobreza y desigualdad por ser la rentabilidad su principal motor y, finalmente, los recursos con más posibilidad

de generar una sostenibilidad fiscal son los ingresos tributarios, para lo cual se debe abordar la evasión y elusión impositiva, y encarar reformas tributarias progresivas y de ampliación del universo tributario en un marco de justicia fiscal.

DESAFÍOS ANTE PERSPECTIVAS DE NUEVO ENDEUDAMIENTO

Acreedores tradicionales como el BM y BID realizan análisis de sostenibilidad de forma previa a la aprobación de un crédito, para asegurar la capacidad de pago del país prestatario. Es probable que otros acreedores como China utilicen sus propias metodologías antes de otorgar un crédito. Sin embargo, es responsabilidad de la gestión de deuda pública aplicar prudencia en generar nueva deuda para no acercarse peligrosamente a los umbrales de sostenibilidad.

Los principales aspectos a tomar en cuenta ante una política de nuevo financiamiento externo son:

- Contar con una estrategia de financiamiento externo del PDES, que incorpore una evaluación de los acreedores disponibles, sus condiciones y condicionalidades, para acudir y negociar con las fuentes más convenientes para el país.
- Realizar y difundir los resultados de análisis de sostenibilidad de deuda periódicos con proyecciones sobre la capacidad de pago de la deuda y realizar un ejercicio del cambio que implica la inclusión de contratar un nuevo crédito, que debería formar parte de los instrumentos que le permitan a la Asamblea Legislativa aprobar un crédito externo.
- Velar por la responsabilidad en términos de las condiciones y condicionalidades de cada crédito, y del destino y calidad de uso de los recursos y, según corresponda, las evaluaciones y consultas previas en función al tipo de proyecto.
- Realizar una selectiva priorización de los gastos de inversión y los proyectos a ser financiados con créditos externos.
- Buscar que los créditos externos contribuyan a impulsar una diversificación de la economía. En el mismo sentido, acompañar los proyectos en infraestructura vial con iniciativas de promoción productiva en el nivel local.
- Identificar otras alternativas de financiamiento que generen una sostenibilidad en el largo plazo.



Pacto Fiscal avanzó con presentación de propuesta metodológica pero falta **definir un cronograma**



Después de varios años, se han dado los primeros pasos para la futura realización del Pacto Fiscal, con la presentación, el año 2015, de la propuesta metodológica para su realización.

Este documento elaborado por instancias de Gobierno permite observar que se concibe al Pacto Fiscal como un proceso y no se limita a una simple negociación por la distribución de los recursos públicos, de modo que se contemple un panorama más amplio con una visión de desarrollo de largo plazo.

Sin embargo, a más de un año de la presentación de la propuesta, aún no se tiene el Reglamento de Funcionamiento y Debates del Pacto Fiscal, que marca el inicio del proceso.

Este reglamento debe ser aprobado por el Consejo Nacional de Autonomías, no obstante, no hay una fecha prevista para su concreción. Asimismo, no hay un cronograma definido y publicado para cada una de las etapas del proceso de Pacto Fiscal

También queda la interrogante sobre la participación de la sociedad civil, es decir, ¿será sólo considerada como actor consultivo o su participación será vinculante con las decisiones que se tomen? ¿Cuál será el tratamiento y atención a las propuestas planteadas por la sociedad civil?

Es fundamental ampliar esta participación a la toma de decisiones, puesto que es la población la que tributa y de esta manera contribuye a los ingresos estatales; pero, a su

vez, es la beneficiaria de los bienes y servicios que el Estado provee.

Adicionalmente, es fundamental considerar que es un mandato constitucional que la sociedad civil participe en la formulación de las políticas del Estado y apoye en la formulación de leyes.

Por otro lado, se considera importante que en la propuesta del Gobierno se especifique la necesidad de contar con un “costeo competencial”; es decir, un cálculo de costos para la implementación de las competencias asignadas a los diferentes niveles de gobierno. Esta información –que debe ser preparada previa y oportunamente– será vital para poder asignar recursos de manera más efectiva para el cumplimiento de las competencias a nivel central y subnacional.

Un costeo de competencias es una tarea compleja que el Estado debería iniciar en las primeras etapas del Pacto Fiscal, para contar con una información completa para la toma de decisiones y generación de acuerdos.

Con relación al objeto de análisis del Pacto Fiscal, al parecer, por la propuesta metodológica, está más concentrado en la discusión de las finanzas públicas subnacionales; sin embargo, si se reduce el debate a los gobiernos departamentales y municipales se estaría considerando sólo el 30% de los principales recursos fiscales (impuestos y regalías), por lo que se debería incorporar en la discusión la otra parte: el 70% que corresponde al Nivel Central, universidades, Fondo Indígena y otros.

DEFINICIÓN DE PACTO FISCAL

El documento de propuesta técnica señala que “no existe una definición común, y por ende tampoco una metodología uniforme para arribar al Pacto Fiscal, pues este proceso está muy relacionado al contexto económico, social y político del país que decide emprenderlo; sin embargo, no queda duda que es un proceso multidimensional y dinámico...”.

De acuerdo con la Resolución 001/2015 del Consejo Nacional de Autonomías, el Pacto Fiscal es “el proceso de concertación e implementación de acuerdos entre el nivel Central del Estado y las Entidades Territoriales Autónomas 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”.

ETAPAS DEL PACTO FISCAL – PROPUESTA DE LA COMISIÓN GUBERNAMENTAL

01

Etapa Preparatoria

Etapa destinada a preparar los aspectos administrativos, logísticos, documentales y de coordinación interinstitucional que se requieran para llevar adelante las actividades inherentes a las siguientes etapas del Pacto Fiscal, que comprende dos actividades centrales:

- Elaboración del Reglamento de Funcionamiento y Debates del Pacto Fiscal (desarrollo de los encuentros, participantes, comisiones, metodología de recepción de demandas, y/o necesidades sectoriales, metodología de debate, mecanismos para arribar a consensos y cronogramas)
- Conformación de la Comisión del Pacto Fiscal, que será la portavoz oficial de información sobre las finanzas públicas, los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012 y otra que se considere relevante. Esta Comisión trabajará con documentos elaborados por técnicos de los cuatro ministerios involucrados, el SEA y representante del INE.

02

Etapa de Socialización

Etapa destinada a difusión de información sobre el uso de recursos públicos, tanto del nivel central del Estado como de las ETAS, donde exista amplia participación de instituciones públicas, privadas, organizaciones de sociedad civil y de naciones y pueblos indígena originario campesinos, que comprende dos actividades:

- Publicación y/o socialización de documentos de información fiscal (finanzas territoriales, incluyendo bonos y el programa Bolivia Cambia, gastos del Estado en salud y educación, y otros) y resultados del Censo 2012, entre otros.
- Realización de Talleres informativos con amplia participación social. Se busca que la sociedad civil esté informada de las competencias de los diferentes niveles de gobierno, del manejo de las finanzas públicas, de la situación económica y social del país y de las condiciones y alcances del Pacto Fiscal; constituyéndose en una etapa fundamental.

03

Etapa de Priorización de Agendas

Etapa para la construcción y priorización de agendas productivas y sociales destinadas al cumplimiento de metas estatales, en el marco del ejercicio de las competencias del nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas.

Esta etapa cuenta con dos actividades:

- Reuniones departamentales informativas.
 - Reuniones departamentales para la priorización de una agenda productiva y social orientada al cumplimiento de metas del Estado Plurinacional.
- En esta etapa, además de los gobiernos subnacionales, participa plenamente el Nivel Central, y el objeto principal es la priorización de agendas, lo que en última instancia implicaría también una priorización del gasto.

04

Etapa de Asignación e Inversión Efectiva

Etapa para identificar factores internos y externos de la administración de recursos públicos que posibiliten la mejora permanente en provisión y prestación de bienes y servicios públicos; así como la evaluación de normas de gestión pública y de capacidades institucionales para el diseño de sistemas de evaluación de metas comprometidas en la etapa previa; monitoreo y control del uso de recursos públicos de ETAS que permitan establecer el impacto de la utilización de esos recursos en mayores niveles de calidad de vida. Comprende tres actividades:

- Encuentro del Órgano Ejecutivo del nivel Central para desarrollar una propuesta de mecanismos que mejoren la gestión.
- Encuentros de ETAS. Entre los diferentes niveles de gobierno y tamaños de municipios. Se pretende generar compromisos y establecer propuestas de mejora de procesos y de capacidades institucionales
- Encuentro conclusivo de preacuerdos a nivel nacional. Resultado de: contar con una propuesta de agenda legislativa conjunta de cambios normativos, fortalecimiento institucional y otros mecanismos que mejoren la gestión pública.

05

Etapa de Análisis de Fuentes de Recursos

Etapa destinada a elaborar un diagnóstico de las fuentes de recursos públicos y el uso de los mismos en relación a los compromisos asumidos en las etapas previas. En la propuesta metodológica, esta etapa cuenta con dos actividades:

- Encuentro del Órgano Ejecutivo. Resultado: diagnóstico sobre las fuentes y usos de recursos y la normativa que regula su utilización
- Encuentro de Entidades Territoriales Autónomas. Se desarrollarán los siguientes contenidos temáticos: sistema tributario, impuestos subnacionales, generación y uso de la renta extractiva, fondos de compensación y fondos de estabilización. El resultado sería propuestas normativas sobre el régimen financiero que coadyuven en el desarrollo económico integral. De acuerdo con la propuesta metodológica, para esta etapa sería necesario que los gobiernos departamentales cuenten con estatutos autonómicos.

97% de la generación de energía proviene de fuentes termo e hidroeléctricas y 0,2% de eólica

La generación de energía eléctrica en Bolivia para el año 2014 alcanzó a una capacidad efectiva de 1.613 megavatios (MW), en tanto que la demanda máxima alcanzó a 1.298 MW.

En el país, las principales fuentes de generación son las termoeléctricas, con 58%; seguido en importancia por las hídricas, con 27% y el ciclo combinado con 12%; entre éstos se genera 97% de la energía que ingresa al Sistema Interconectado Nacional. En cambio, la generación de fuentes alternativas, como la eólica, apenas representa 0,2%.

De acuerdo con datos provistos por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, existen 10 grandes proyectos hidroeléctricos a ser desarrollados en el marco de la agenda 2025, proyectando adicionar una capacidad de 4.847 MW para ese año, siendo el Complejo Hidroeléctrico Río Grande el de mayor importancia, con una capacidad de 2.882 MW.

En relación a energías alternativas, se prevé un proyecto geotérmico en Laguna Colorada, con una potencia de 50 MW, y en un reciente anuncio la Empresa Nacional de Electrificación (ENDE), mediante su empresa subsidiaria Guaracachi, anunció una importante inversión para la planta de energía solar que estará ubicada en Uyuni (Potosí), con una capacidad de generación de 60 MW, con un costo de 94 millones de dólares, la cual ya fue adjudicada a la empresa española Isotrón.

Esta planta resulta ser significativamente mayor a la que fuera inaugurada en Cobija (Pando) el año 2014 que genera 1,7 MW.

Adicionalmente, ENDE anunció la intención de construir otras dos plantas similares a la de Uyuni, una en Tarija y otra en Oruro comprometiendo una inversión de 200 millones de dólares en estos tres proyectos.

Si bien existe una intención de incrementar la generación de energía a partir de fuentes alternativas, las mismas son reducidas comparadas con las inversiones que se pretende realizar en otras fuentes de generación.

El Plan de Desarrollo Económico Social 2020 prevé una inversión de 5.845 millones de dólares en el sector eléctrico para generar una oferta de 4.878 MW; asimismo, son reflejo de la decisión política del Gobierno de priorizar proyectos energéticos orientados a la exportación (la oferta se encontrará muy por encima de la máxima demanda que tiene actualmente Bolivia de 1.300 MW), como se ha venido anunciando, y no así en un cambio de matriz energética en la que prime el uso de energías alternativas.

El modelo energético actual predominante en el mundo está agotando gran parte de los recursos naturales disponibles en el mundo, comprometiendo el futuro de, porque se basa en fuentes de energía denominadas sucias, con una producción ilimitada y siempre creciente, a partir de fuentes de energía contaminantes y no renovables como los combustibles fósiles: carbón, petróleo, gas, etc.

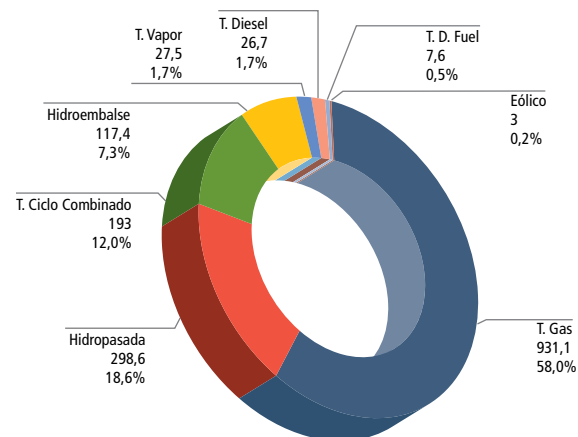
En el caso de nuestro país, incluso considerando la energía nuclear, ya descartada por países del primer mundo por la gran variedad de impactos negativos que ocasionan al medio ambiente, como accidentes nucleares, contaminación y residuos radiactivos, cambio climático, lluvia ácida, mareas negras, etc.

La disyuntiva es mantener un estilo de vida a costa del propio futuro o, por el contrario, generar e implementar alternativas viables y limpias que permitan una adaptación a una nueva realidad en la que ya no será posible ejercer tanta presión sobre los recursos naturales, ya que muchos de ellos se están agotando a un ritmo acelerado.

En este sentido, el agresivo desarrollo del sector eléctrico para las próximas décadas, ya anunciado por el Gobierno, requiere de un debate más profundo sobre: (i) la matriz energética nacional y las fuentes de generación para el mediano y largo plazo, (ii) regulación ambiental, (iii) régimen fiscal y distribución de ingresos en proyectos de exportación y, (iv) transparencia, acceso a la información y vigilancia ciudadana en el sector eléctrico.

Todos estos temas debieran desarrollarse en el marco participativo que involucre a los diferentes actores, tanto del sector público, como de sociedad civil en general y en espacios nacionales y locales.

CAPACIDAD DE GENERACIÓN EN EL SIN (EN MEGAVATIOS Y %)



FUENTE: Presentación Ing. Alberto Tejada ENDE – FIGAS Tarija 2015

Acceso a información pública es un derecho humano para garantizar la participación social

Desde la Declaración Universal de Derechos Humanos, del año 1948, el acceso a la información pública es un derecho humano fundamental. El documento de Naciones Unidas establece que: *“todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”* (Art. 19).

En esa misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos define *“que el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, donde el acceso a la información de carácter público permite la participación ciudadana en el control de los intereses de la sociedad”*.

El tema del acceso a la información pública tomó impulso en América Latina en la década de 1990, con el argumento de fortalecer la institucionalidad del Estado. En la primera década del siglo XXI, desde la Organización de Estados Americanos (OEA), se desarrollaron varios documentos sobre transparencia y acceso a la información aplicable a los contextos de la región; así, el año 2010 se elaboró una Ley Modelo de Acceso a la Información Pública.

En Bolivia, tanto gobiernos anteriores como el actual han elaborado propuestas para legislar el acceso a la información pública. Todas esas propuestas han sido cuestionadas porque no obstante a que se reconoce ese derecho ciudadano se han incorporado artículos de excepción que en vez de garantizar el acceso restringirían la obtención de la información.

La Constitución Política del Estado, en su artículo 21, señala que las bolivianas y los bolivianos tienen derecho *“a acceder a la información, interpretarla, analizarla y comunicarla libremente, de manera individual o colectiva”*.

Según la doctrina de la norma, el acceso a información debería tener las menores restricciones posibles y, si las hubiera, éstas deben ser definidas en detalle.



El acceso a la información pública es un derecho que precede y promueve la participación social y la democracia; es un requisito imprescindible para la transparencia de la gestión, para los espacios de participación y rendición de cuentas, para el ejercicio del control social.

LEY MUNICIPAL DE ACCESO A INFORMACIÓN

El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz aprobó el 16 de febrero de 2016 la Ley de Acceso y Difusión de la Información Pública Municipal N° 165 que contempla elementos sobre máxima divulgación, transparencia activa, promoción del gobierno abierto, excepciones al acceso a información, facilidad, costos accesibles, reuniones abiertas, divulgación que precede a otras normas y protección a denunciantes.

Las finalidades de esta norma son transparentar la gestión pública municipal, fortalecer la participación social y el derecho de las personas para acceder a información, definir y establecer los mecanismos de aplicación para el acceso a la información municipal, además de establecer las instancias administrativas encargadas de su cumplimiento.

La norma tiene cierta ambigüedad en cuanto a la promoción de la participación social en el derecho al acceso a información, aspectos que pueden ser subsanados en la reglamentación.

La gestión pública municipal transparente es descrita como la difusión de los actos ejecutados por el gobierno municipal respecto a planes, pro-

gramas y proyectos, las contrataciones y reportes de ejecución, los informes físicos y financieros, resultados, evaluaciones, balances, así como toda información pública municipal generada.

Considera sujetos obligados para su cumplimiento a todos los servidores públicos municipales, incluidos los de entidades descentralizadas, desconcentradas y de empresas municipales y de empresas públicas mixtas.

También alcanza a personas naturales y jurídicas que hayan recibido o reciban fondos o recursos municipales.

Se establece el silencio administrativo positivo, lo que implica que al término del plazo de 30 días para atender una solicitud, se amplían otros cinco días hábiles y —si no hubiera pronunciamiento del funcionario al que se hizo el requerimiento— deberá entregarse la información sin mayor trámite.

También se establecen responsabilidades y sanciones para los servidores municipales, pudiendo ser pasibles de responsabilidad administrativa, civil y/o penal.

La ley distingue entre la información de carácter personal y la información pública.

INFORMACIÓN CONFIDENCIAL

Se considera como excepción a la difusión de información aquella clasificada como confidencial en forma previa a la solicitud. Esta aplicación tiene la finalidad de preservar y resguardar la información de carácter personal de

los administrados (ciudadanos) e institucional del Gobierno Municipal.

También es información confidencial aquella que sea determinada por el Alcalde Municipal de La Paz o por la mayoría absoluta del pleno del Concejo Municipal.

En este caso, la información se declara confidencial con dictamen del Comité Municipal de Consulta. Esta instancia está compuesta por tres directores del Gobierno Municipal y tres directores del Concejo Municipal.

En esta instancia con mayor participación oficialista no intervienen representantes de la sociedad civil, entre los que podían haber estado miembros de la directiva del control social y del tribunal de imprenta, ambos del ámbito municipal, al menos como observadores y con derecho a pronunciarse sobre las decisiones del comité, para darle legitimidad.

La norma establece que la confidencialidad debe ser declarada de manera previa y se mantendrá inaccesible por no más de 10 años. Tam-

bién se levantará la reserva si cesan los motivos que justificaban tal situación, por disposición judicial, por norma de igual o superior jerarquía.

ALGUNAS REFLEXIONES

Aún queda el trabajo de la reglamentación y aplicación de la normativa, lo que implica voluntad política, cultura de transparencia en el servidor público y capacidades técnicas, como premisas para una gestión abierta a la participación social.

Una adecuada aplicación de esta norma, bajo el propósito de fortalecer la gobernabilidad democrática, podría ser un referente para que otras instancias, principalmente gobernaciones, gobiernos municipales y empresas públicas estratégicas del Estado, adopten medidas para facilitar el acceso a la información pública.

Un tema sensible es la inclusión de excepciones o restricciones al acceso a la información pública, las cuales no pueden ser imprecisas ni discrecionales, para evitar que normas creadas

con el espíritu de facilitar la transparencia se conviertan en leyes restrictivas al derecho de acceso a la información.

Este tema central al interés de sectores como los medios de comunicación, instituciones de investigación, actores políticos, líderes sociales y el control social necesita de un tratamiento participativo.

También es necesario dedicar trabajo de sensibilización y capacitación dirigido tanto a servidores públicos como a ciudadanos (as), para desarrollar una "cultura de transparencia", donde el ejercicio del derecho y la obligación de "informar y responder" sobre el manejo de recursos, la toma de decisiones y actos en la gestión pública sean asumidos como un sustento importante de la democracia.

En la línea de la acción con el ejemplo, es importante que las organizaciones e instituciones de la sociedad civil desarrollen mayores procesos de transparencia y rendición de cuentas, en especial de las dirigencias que asumen responsabilidades de representación y manejo de recursos.

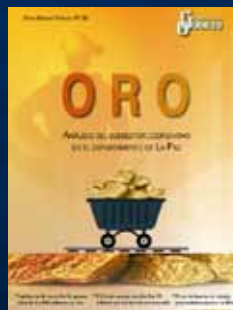
PUBLICACIONES DISPONIBLES EN WWW.JUBILEOBOLIVIA.ORG.BO



A 10 AÑOS DE LA NACIONALIZACIÓN DE LOS HIDROCARBUROS



REPORTE DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN BOLIVIA



ORO ANÁLISIS DEL SUBSECTOR COOPERATIVO EN EL DEPARTAMENTO DE LA PAZ



AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO CON POBREZA

Director Ejecutivo:

Juan Carlos Núñez Vidaurre

Responsable de edición:

Jorge Jiménez Jemio

Dirección:

Edif. Esperanza

Av. Mcal. Santa Cruz 2150, Piso 2

Casilla 5870 – La Paz, Bolivia

Tel: (591-2) 2125177 – 2311074

fundajub@entelnet.bo

Equipo técnico:

Waldo Gómez

René Martínez

Raúl Velásquez

Patricia Miranda

Jaime Pérez

Herbert Irahola

Irene Tokarski

Héctor Córdova

Wilson Gisbert

Sandra Sánchez

María Eugenia Rivera

Gretzel Ordoñez

Administración:

Mirian Clavijo

Olga Machicado

Raquel Ortuño

Cecilia Rocabado

Bladimir Herrera

Publicación con apoyo de KZE-Misereor Alemania, Oxfam

D.L. 4-3-61-12

