



La Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en Bolivia

Fundación Jubileo:

Sandra Sanchez

Rene Martinez

Jaime Perez

Hector Cordova

Herbert Irahola

Raul Velasquez



La Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en Bolivia

Fundación Jubileo:

Sandra Sanchez

Rene Martinez

Jaime Perez

Hector Cordova

Herbert Irahola

Raul Velasquez



Reporte realizado gracias al auspicio de la Fundación Ford y en colaboración con la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas



Índice

Glosario	4
Introducción	5
Primera Sección: La Agenda Política de la Sociedad Civil	8
1.1 Introducción	8
1.2 Regímenes políticos y el “consenso de commodities”	9
1.3 Organización del Estado (gestión ambiental, gobiernos subnacionales y participación de la ciudadanía)	16
1.4 Transparencia y rendición de cuentas (actores públicos y privados)	24
1.5 Prevención de conflictos extractivos y des-criminalización de la protesta	27
1.6 Derechos territoriales, de autodeterminación y de consulta de los pueblos indígenas y afro	34
Segunda Sección: La Agenda Económica y Social de la Sociedad Civil	37
2.1 Introducción	37
2.2 Diversificación productiva y de fuentes de renta	38
2.3 Reforma tributaria para la justicia y la sostenibilidad	48
2.4 Disminución de la desigualdad territorial y de grupos	50
Tercera Sección: La Agenda Medio Ambiental y Climática de la Sociedad Civil	59
3.1 Introducción	59
3.2 Reducción de las contribuciones al calentamiento global (cambio de matriz energética)	59
3.3 Protección del agua y de los sumideros de carbono y de la biodiversidad	63
Conclusiones	67
Referencias	69

Glosario

COMIBOL	Empresa minera nacional Corporación Minera de Bolivia
CPE	Constitución Política del Estado
D.S.	Decreto Supremo
ETAs	Entidades Territoriales Autónomas
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos implementado en el año 2005
IOC	Indígena Originario Campesino
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MAS	Movimiento Al Socialismo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PROSOL	Programa Solidario Comunal implementado en el Departamento de Tarija
RLIE	Red Latinoamericana de Industrias Extractivas
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
S.A.	Sociedad Anónima
YPFB	Empresa petrolera nacional Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

Introducción

El reporte tiene como objetivos presentar un análisis sobre los impactos económicos, sociales y ambientales que ha dejado el fin del superciclo de precios de las materias primas a Bolivia; y, fijar algunos de los temas que se consideran de mayor relevancia para la agenda futura de la sociedad civil.

Asimismo, el presente documento forma parte del análisis regional que viene realizando la Red Latinoamericana de Industrias Extractivas (RLIE), con el propósito de contribuir al debate sobre los efectos que la dependencia de la explotación de materias primas ha dejado a la región latinoamericana en un contexto internacional de precios bajos para estos recursos naturales, y la agenda que deberá encarar la sociedad civil frente a un entorno político que, si bien tiene características particulares en cada país, también tiene el denominador común de promover políticas destinadas a flexibilizar políticas fiscales, monetarias o ambientales orientadas a atraer inversiones y allanar el camino para una mayor explotación de recursos naturales.

Bolivia es un país que tradicionalmente ha explotado y explota materias primas, desde el periodo colonial y durante toda su existencia como república ha tenido una economía abocada a la extracción de minerales, especialmente el estaño, plata, oro y zinc. Durante los últimos ochenta años, también ha incursionado en la extracción de hidrocarburos, y en los últimos 20 años, con mayor énfasis, en la producción de gas natural.

En el caso particular del sector hidrocarburos, Bolivia posee un contrato de venta de gas natural a Brasil por un periodo de 20 años, éste se firmó el año 1996 y abarca el periodo 1999-2019; en el marco de este contrato, el precio de venta de este energético se ajusta trimestralmente y depende del precio internacional del barril de petróleo; por lo que, desde el año 2004 con el inicio del superciclo de precios internacionales altos para el barril de petróleo, el precio de exportación del gas natural boliviano también se incrementó significativamente hasta el año 2014 cuando inicia la caída de la cotización internacional.

Es importante mencionar que este comportamiento del precio, favorable para Bolivia, sumado a la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), éste último resultado de una consulta popular que demandaba el incremento de la participación estatal en la renta petrolera, le han permitido al gobierno actual contar con los ingresos fiscales más altos que cualquier otro en el pasado.

En el caso del sector hidrocarburos, desde el año 1996 Bolivia cuenta con un contrato suscrito con el Brasil para la exportación de gas natural para el periodo 1999 – 2019, energético que es exportado a un precio que es ajustado trimestralmente y que depende del precio internacional del barril de petróleo; por lo que desde el año 2004 ésta cotización internacional ha impulsado a niveles históricos el precio al cual Bolivia exporta su gas natural. Similar relación, para la fijación del precio de exportación existe en el contrato suscrito entre Bolivia y Argentina para la exportación de gas natural al vecino país para el periodo 2006 - 2027.

Si bien el sector hidrocarburos es uno de los pilares fundamentales de la macroeconomía boliviana, por su importancia en exportaciones, fuente de ingresos fiscales y financiamiento de bonos sociales; el sector de minería, a pesar que registra un

aporte notablemente menor al de hidrocarburos en términos fiscales, tiene una relevancia significativa en materia de empleo mediante el sistema de cooperativas¹; por ello si bien en la gestión 2016 el gobierno ha intentado generar normativa particular para este subsector, no ha podido mejorar las condiciones de empleo en términos de seguridad, calidad y sostenibilidad. Asimismo, en términos fiscales el gobierno central tampoco ha podido conseguir modificar el sistema tributario aplicable a las cooperativas mineras, ello debido al poder sindical y a la capacidad de movilización que tienen las mismas, así como por el efecto que ello supondría en términos de desempleo.

Bolivia, al igual que otros países extractivos de la región se enfrenta desde el año 2014 a la caída en los precios de materias primas, que si bien en el caso de los minerales han recuperado relativamente niveles promedio, en el caso del petróleo no ha sido así y su explotación es la más importante para la generación de ingresos fiscales, tanto a nivel nacional como subnacional.

En consecuencia, desde el año 2015 el país se ha enfrentado a un problema inicialmente fiscal, ocasionado por la caída en los ingresos generados por la renta extractiva.

No obstante, una primera respuesta desde el gobierno nacional ha sido la de intentar compensar la caída de los precios de exportación de gas natural con mayor producción, lo cual se ha traducido en una explotación acelerada de los yacimientos que ya venían siendo explotados; sin embargo, por la magnitud de la caída de los precios el incremento en volúmenes no ha podido compensar el efecto en ingresos y por lo tanto el gobierno busca acelerar la actividad exploratoria de hidrocarburos en nuevas áreas, siendo que algunas de éstas se encuentran en parques naturales y zonas protegidas.

Otra de las políticas asumidas por el gobierno es el desarrollo de nuevas alternativas a los ingresos por la exportación del gas natural, habiendo identificado como la principal acción el desarrollo de proyectos hidroeléctricos y termoeléctricos de magnitud. Nuevamente la apuesta por estos proyectos es la exportación de recursos naturales, sin existir un debate con la población, afectada tanto directamente como indirectamente, sobre la viabilidad ambiental de dichos mega proyectos, también está ausente el debate sobre las condiciones fiscales de dichos proyectos.

Resulta importante destacar que en el marco de la Constitución Política del Estado (CPE) aprobada el año 2009, la gobernanza del sector extractivo está centralizada en el gobierno nacional. La toma de decisiones y definición de políticas para el sector extractivo está bajo competencia del nivel central de gobierno con muy poca participación de los niveles subnacionales, éstos solamente pueden legislar en materia de distribución, uso y destino de la renta extractiva que perciben, por lo que las decisiones de política son tomadas generalmente por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, tanto la Constitución como la normativa sectorial reconocen el derecho a la consul-

1 En Bolivia existen tres actores fundamentales en el sector minero: **Estado** (Responsable de las riquezas mineralógicas y de la industria minera estatal), **Empresa Privada** (Industria minera privada conformada por empresas medianas y pequeñas) y **Sociedades Cooperativas** (agrupaciones de personas que tienen cierta experiencia minera, casi sin capital y sin empleo en otros sectores o dedicados a la explotación agropecuaria. Por estas características de los socios, lo más corriente es que las cooperativas accedan a espacios ya trabajados por otros operadores y en los que todavía hay mineral; pero que sólo puede ser extraído económicamente, de manera artesanal sus condiciones económicas y de formación técnica limitada hacen que no respeten normas ambientales ni de seguridad industrial, dándose, por tanto, situaciones de auto explotación, a veces, dramáticas. Los accidentes en las cooperativas son frecuentes).

ta previa e informada, proceso que si bien se cumple en el sector hidrocarburos se han generado políticas orientadas a simplificar el proceso y en cierta manera a incidir en el resultado; en tanto que en el sector de minería se lo aplica parcialmente.

En tal sentido, el rol de la sociedad civil hacia adelante es sin duda desafiante, toda vez que plantea la urgente necesidad de plantear un debate amplio que considere los espectros económico, fiscal, social y ambiental, abordando temas de transparencia en la gestión de los recursos naturales, la necesidad de diversificación de la economía para no repetir este último periodo de la historia, el respeto a la normativa ambiental y de consulta previa e informada a la población, no solo cercana a los proyectos sino en general dado que la industria extractiva afecta sistemas naturales conectados entre sí, y el ejercicio del derecho a la participación activa en el debate y definición de políticas públicas que implican el uso de nuestros recursos naturales y afectan eventualmente nuestra forma de vida.

En tal sentido el presente reporte busca reflexionar sobre estos temas agrupándolos en tres grandes secciones: a) La agenda política de la sociedad civil; b) La agenda económica y social de la sociedad civil; y, c) La agenda medio-ambiental y climática de la sociedad civil. Con el objetivo de aportar con reflexiones que sustentan las hipótesis acá planteadas y contribuir al debate nacional y regional sobre la posible agenda futura de la sociedad civil desde los distintos ámbitos de acción.

Primera Sección:

La agenda política de la sociedad civil

1.1 INTRODUCCIÓN

Bolivia de acuerdo a la CPE aprobada el año 2009, se define como: “*un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías*”². En este marco actualmente el país es gobernado por Evo Morales, elegido democráticamente el año 2006, posteriormente re elegido en diciembre del año 2009 en el marco de la nueva Constitución, y nuevamente re elegido el año 2014 en medio de un proceso electoral cuestionado por su interpretación de constitucionalidad.

Desde el año 2006 Bolivia ha vivido un periodo de bonanza debido a varios factores; pero, principalmente, por los altos precios de metales e hidrocarburos en el mercado internacional. Hubo, en la historia boliviana, otros periodos de precios elevados; pero no se tuvo una bonanza económica como la vivida en lo últimos 12 años, lo que significa que, por si solos, los precios no hacen una buena economía, son necesarios otros factores que converjan con los precios para tener una situación estable y con posibilidades de continuar en el futuro.

Cuando la economía se sustenta, casi exclusivamente, en la explotación de esas materias primas, se presentan varios puntos desfavorables para el país: i) hay una gran incertidumbre para planificar a largo plazo, dada la volatilidad de los precios de las materias primas; ii) hay mayor incertidumbre para realizar inversiones que puedan ser recuperadas en muchos años; iii) con precios altos, el empleo gira hacia operaciones informales de explotación de minerales; iv) los precios altos generan gran liquidez y ésta perjudica la producción local dado que es más fácil importar; y, v) la mayor parte del valor de la riqueza extraída favorece a inversores externos y la percepción de que es una maldición tener recursos naturales en abundancia se hace presente.

La economía boliviana depende intensamente de la venta del gas y, en menor grado, de la venta de minerales. El precio del gas ha caído bruscamente y no así los de los minerales; particularmente los del zinc, el oro, plata, estaño y plomo, los principales metales que Bolivia vende.

Si bien en el sector minero, la gestión de la economía boliviana no se ha lanzado a la desenfundada carrera hacia el fondo y no se han tomado medidas que sacrifiquen la riqueza del país para una atracción eventual de capitales externos, se observa con preocupación lo contrario en el sector hidrocarburos como se describirá más adelante.

De forma previa es importante considerar que en el caso boliviano existen ciertas particularidades que merecen ser tomadas en cuenta.

En mayo del año 2006 en el gobierno nacional promulgó el Decreto Supremo N° 28701 denominado de nacionalización de los hidrocarburos que estableció, entre

2 Constitución Política del Estado, artículo primero, 2009.

otras cosas: i) la recuperación de la propiedad de los hidrocarburos producidos a favor del Estado; ii) la obligatoriedad de las empresas petroleras que producían hidrocarburos en Bolivia de entregar toda su producción en propiedad a la empresa petrolera nacional Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB); iii) otorgó un plazo de 180 días a las empresas petroleras para negociar nuevos contratos con el Estado; y, iv) estableció la nacionalización de las acciones necesarias para que YPFB controle el 50% más uno de las empresas Andina S.A., Chaco S.A. (ambas dedicadas a la exploración y explotación), Transredes S.A. (empresa de transportes por ductos), Petrobras Refinación (empresa de refinación) y Compañía Logística de Hidrocarburos (logística y almacenaje).

De esta manera el Estado tomó el control y la dirección de toda la cadena de valor del sector hidrocarburos. Sin embargo, resulta pertinente hacer dos anotaciones, la primera es que el Estado al contar con una empresa petrolera nacional dedicada a la exploración y explotación, con intereses en una mayor extracción de hidrocarburos, se convierte en productor de hidrocarburos; y, la segunda es que si bien existen cerca de 14 empresas petroleras internacionales operando en Bolivia, la totalidad de la producción es de propiedad de YPFB, y es la empresa estatal petrolera la única facultada para vender los hidrocarburos producidos tanto en territorio nacional como para la exportación, esta política está además contenida en Constitución del año 2009³.

El gobierno a cargo del presidente Morales en junio del año 2006, apenas seis meses de posesionado, presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2011 el cual establecía a los sectores de minería, hidrocarburos y electricidad como los generadores de excedentes asignando al Estado un rol de redistribuidor de recursos, una parte del excedente debía ser transferido a sectores productivos generadores de empleo y valor agregado en tanto que, la otra porción debía ser redistribuida por el mismo Estado a la población con mayor grado de vulnerabilidad, utilizando para ello mecanismos como transferencias condicionadas y no condicionadas.

En un principio esta política resultó coherente, es decir planteaba aprovechar los excedentes generados por sectores extractivos para la promoción de sectores productivos. Sin embargo, en el transcurso de los años esta parte de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo del 2006 no se cumplieron, de hecho si bien hubo una mayor inversión pública orientada fundamentalmente al sector hidrocarburos, recuperación de la participación estatal en la cadena productiva de este sector y una recuperación parcial del rol estatal en el caso de la minería habiéndose generado importantes excedentes en ambos sectores, los mismos no fueron destinados a la diversificación económica ni a una transferencia efectiva de excedentes para el desarrollo de sectores productivos⁴.

1.2 REGÍMENES POLÍTICOS Y EL “CONSENSO DE *COMMODITIES*”

Entre los años 2006 – 2014 el gobierno se ha enfrascado en una apuesta política por la exportación de hidrocarburos como motor del crecimiento y fuente de ingresos fiscales, así como por la minería como sector generador de empleo y de apoyo político; lo que, en total contradicción a su oferta electoral inicial, solo se ha traducido en mayor extractivismo y dependencia de los sectores minero e hidrocarburífero.

3 Constitución Política del Estado, artículo 361, 2009.

4 <http://economiasur.com/2016/10/bolivia-el-62-de-la-inversion-publica-retorna-al-sector-extractivista/>

Con el transcurrir de los años, en medio de los altos precios de exportación de gas natural, el doble rol del Estado como regulador y productor a la vez, y la urgencia por una mayor captura de renta estatal, el gobierno nacional ha desarrollado políticas orientadas a incrementar la exploración y explotación de hidrocarburos con el objetivo de generar mayor renta petrolera. Sin embargo, en un nuevo contexto nacional e internacional de precios bajos (efecto que no pudo ser compensado con mayor producción) traduciéndose, por lo tanto, en menores ingresos fiscales; el gobierno central desde el año 2014 decide apostar por políticas orientadas a promover una mayor exploración y explotación de hidrocarburos⁵, atracción de inversiones, flexibilización de la normativa ambiental y simplificación de procesos de consulta y participación ciudadana.

La sociedad civil tiene el desafío de generar mayor participación e involucramiento de organizaciones sociales, y de la población en general, en el debate de políticas públicas que recuperen la esencia de las demandas sociales originadas a inicios de la década del 2000, adicionando variables que no pueden estar ausentes de la discusión como la problemática ambiental, desde la afectación hasta el cambio climático.

Crisis social y política

La crisis social y política que vivió Bolivia entre los años 2000 - 2005, desembocó en una desestructuración radical del sistema político nacional. Los partidos políticos tradicionales desaparecieron con la desbandada de sus miembros, surgieron otros en su lugar; pero sin fuerza ni cohesión hasta el punto que la actual fuerza política más importante del país fue un instrumento sin nombre propio pero que sustentó su posición e ideología en el descontento de las organizaciones sociales y del indigenismo.

En ese contexto, surge la organización denominada Movimiento Al Socialismo (MAS), que tuvo que acudir a un nombre de otra organización política para participar en las elecciones del año 2002, este movimiento sedujo a casi todos los partidos de izquierda, a los indigenistas, a sindicatos y organizaciones que representaban a trabajadores de gran parte de los sectores económicos del país. El MAS ganó las elecciones presidenciales de 2005 con mayoría absoluta. Algo único en la corta democracia boliviana que había sido testigo de pactos y alianzas políticas que siempre otorgaban la presidencia a candidatos que obtenían no más del 30% de los votos de la ciudadanía.

La llegada de una mayoría absoluta al gobierno el año 2005 cambió todos los planes de los partidos políticos tradicionales que habían comenzado negociaciones con representantes del MAS para continuar disfrutando del poder político. El MAS no tuvo que negociar con ninguna fuerza política y distribuyó los espacios de decisión entre las organizaciones sociales y sus representantes. Con esta medida se sepultó la forma tradicional de hacer política en el país.

El Movimiento al Socialismo no es propiamente un partido político sino una aglomeración de organizaciones sociales, aspecto que permite que se permeen intereses de toda índole en la estructura gubernamental, desde los convencidos del objetivo del “Vivir bien”, hasta rebalses de todas las fuerzas políticas que no quieren estar lejos del poder de ninguna manera.

5 Fundación Jubileo (2016), Análisis del Presupuesto del Estado 2016, pg 8.

Por su parte, la crisis y debilidad de partidos políticos alternos permite la continuidad del MAS en el gobierno y la imposición de varias medidas que, en otras circunstancias, no habrían conseguido su materialización. Sin embargo, aquello que parecería una fortaleza para el actual partido de gobierno, es también la causa de todos los errores que comete en la gestión gubernamental. Las organizaciones sociales, que son parte del instrumento del MAS, tienen vida propia y autónoma y no pueden ser vistas como una fracción de un partido político; por lo que el gobierno, con el fin de tener cerca y conformes a sus aliados, apela a “compra” de sus dirigentes y a las bases con distintas prebendas, tales como sedes sociales o sindicales, campos deportivos, viajes, comisiones, etc.

Otra de las estrategias que ha utilizado el MAS en estos casi 12 años de gobierno tiene que ver con la división que ha gestionado en las organizaciones sociales y sindicales, a fin de generar la obediencia y alineación de los mismos a favor de la actual política gubernamental. Las acciones desarrolladas para amedrentar a los opositores de la política actual, tienen que ver con juicios penales, con o sin sustento, para que los líderes opositores bajen el tono de sus protestas. A la fecha, casi todos los líderes opositores al gobierno sufren algún tipo de juicio penal o están en la cárcel.

Si bien el gobierno del MAS tiene una tendencia con tinte populista, intentó realizar algunas medidas priorizando criterios económicos, el ejemplo más llamativo tuvo que ver con la intención de eliminar la subvención a los combustibles, esta medida casi le cuesta el puesto al actual presidente⁶, durante la implementación de esa medida económica se pensó que el MAS canalizaría la determinación adecuadamente; pero, por no tener un partido estructurado, se encontró con fuertes oposiciones internas que acabaron frenando la aplicación de dicha medida.

El impacto del retroceso en la medida mencionada ocasionó una inflación que no pudo ser controlada rápidamente por el gobierno, perjudicando, sobre todo, a los más pobres del país.

En ese contexto, hasta el año 2012 el MAS intentó actuar siempre con una imagen unitaria, pocas veces fragmentada; sin embargo, el fin del superciclo marcó el final de esa luna de miel. Esto se vio reflejado por un lado, en la desvinculación de muchos de los primeros dirigentes e intelectuales de izquierda, que en un inicio, dieron su apoyo incondicional a esta organización política; y por otro lado, en la persecución a ex dirigentes del MAS que vieron en esta organización un espacio para recuperar la ideología inicial aquella que motivo su ingreso al gobierno.

Si bien el actual gobierno ha construido un nuevo marco institucional, éste no es respetado ni por el propio presidente; probablemente lo más delicado del gobierno del Sr. Evo Morales tiene que ver con la institucionalidad del mismo. Diversas encuestas reflejan que la población tiene poca confianza en las instituciones del Estado, particularmente del sistema judicial y de la policía nacional.

Se menciona también la desestructuración de sectores productivos, como el minero; el caso más notorio es el de las cooperativas mineras que fueron beneficiadas con normas, equipos y maquinarias, así como puestos en el gobierno y curules en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Estas acciones generaron resultados negativos tanto para las empresas privadas como estatales, haciendo que desaparezcan las empresas chicas, las cuales optaron por convertirse en cooperativas para poder benefi-

6 http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/01/110101_bolivia_reacciones_gasolinazo_precio_decreto_anulacion_fp.shtml

ciarse con las medidas gubernamentales, que entre algunos aspectos, disminuyen el pago de impuestos por dicha actividad.

Con relación a la gestión de conflictos, la gestión y capacidad del gobierno ha sido débil, habiéndose promovido el enfrentamiento entre compañeros de clase ocasionando, en algunos casos, muertes que no fueron esclarecidas ni juzgadas.

A nivel normativo Bolivia, desde el año 2009, cuenta con una nueva Constitución Política del Estado (CPE) que fue resultado de un proceso denominado Asamblea Constituyente, dónde se la redactó el documento y de un posterior Referéndum aprobatorio, dónde se la aprobó.

Es importante resaltar que las leyes que favorecen y reglamentan la operatividad de esta nueva constitución, no siempre se respetan; una clara muestra es la Ley N° 535 de Minería y Metalurgia, promulgada en mayo de 2014, la misma que muestra una contradicción con lo que establece la actual CPE, ya que la misma establece que los depósitos de minerales no pueden ser transferidos, heredados, hipotecados ni usados como garantía; sin embargo la Ley de Minería y Metalurgia dispone que, para acceder a un derecho minero, una persona debe asociarse con su esposa e hijos para lograrlo, de manera que si muere, su esposa o hijos puedan continuar con el negocio, en franca oposición a lo establecido en la Constitución.

En síntesis, la crisis de los partidos políticos todavía no ha sido superada, la gestión de las organizaciones sociales y sindicatos tiene muchas debilidades que facilitan el papel de los oportunistas y la institucionalidad es muy débil como para garantizar estabilidad a las inversiones privadas.

Superciclo y la apuesta política por mayor dependencia

En Bolivia el principal sector extractivo en términos fiscales es el de hidrocarburos, toda vez que al menos el 50% de los ingresos obtenidos por su explotación son pagados al Estado bajo la figura de Regalías e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) que son distribuidas entre los niveles nacional, subnacional (Gobernaciones y Alcaldías) tanto de departamentos productores como no productores, universidad pública, pueblos indígenas, adultos mayores, fuerzas armadas y policía nacional. En contraposición el sector minero aporta en promedio con el 5% de los ingresos obtenidos por la explotación de minerales.

En este sentido, el impacto de la caída en el precio de las materias primas ha sido sentido en Bolivia mediante la reducción del precio internacional del petróleo y su impacto en el precio de exportación de gas natural, ello ha llevado a una menor recaudación por regalías e IDH en los niveles subnacionales de gobierno. Frente a este nuevo contexto el gobierno ha intentado compensar los efectos apostando a un incremento de la producción enfocado en 4 lineamientos:

1. Acelerar los procesos de consulta previa.
2. Incremento de áreas reservadas para exploración y explotación de hidrocarburos.
3. Autorización de exploración en parques naturales y áreas protegidas.
4. Ley de Incentivos.

Procesos rápidos de consulta previa.- Desde el año 2015 el gobierno viene intentando dar celeridad a los procesos de consulta previa a pueblos indígenas, tal es así que el 18 de mayo de 2015 emitió el Decreto Supremo N° 2298 que fija un plazo de 45 días para la realización del proceso de consulta; adicionalmente, introdujo algunos cambios para agilizar el proceso por lo que se estableció que quien convoca a la reu-

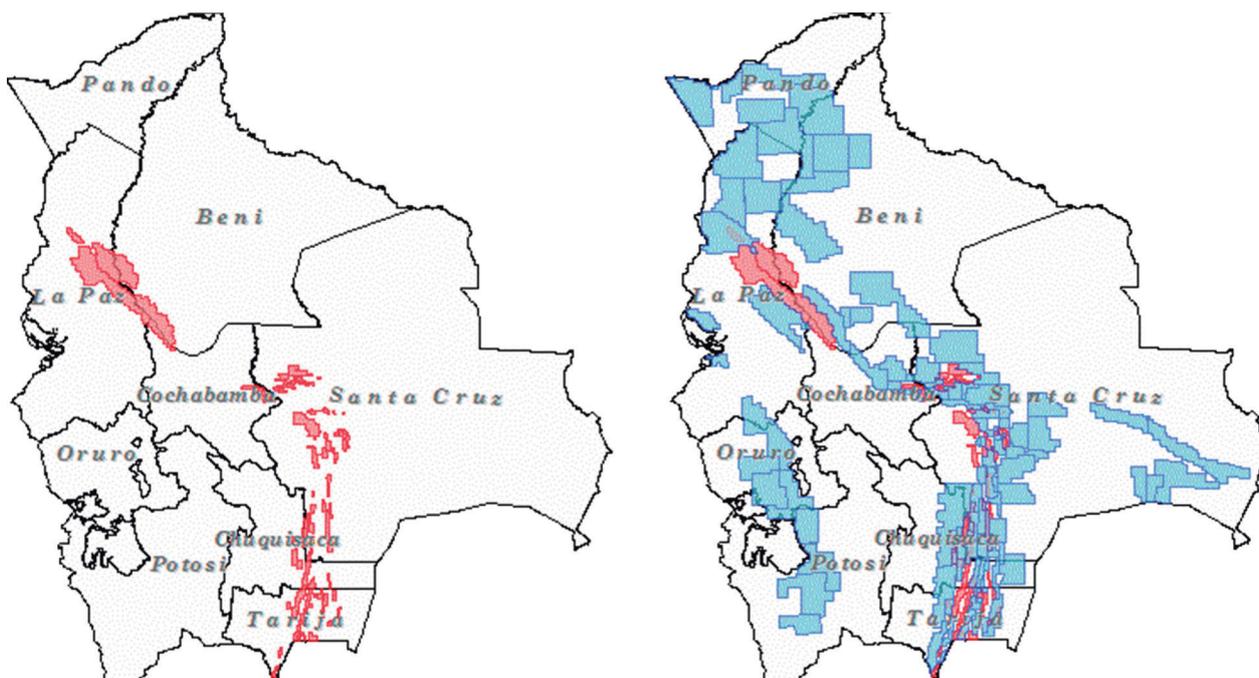
nión informativa preliminar a la consulta previa es el Ministerio de Hidrocarburos y Energía (Autoridad Competente) y ya no los representantes de Pueblos Indígenas, esto es particularmente llamativo pues el Ministerio de Hidrocarburos, en este caso, es quien define el lugar, fecha y hora de la reunión; lo cual viola el respeto a usos y costumbres de estos pueblos establecido en la misma constitución.

Incremento de áreas reservadas para exploración y explotación de hidrocarburos.- Desde el año 2007 el gobierno ha venido reservando nuevas áreas para que la empresa petrolera estatal YPFB pueda realizar actividades de exploración por sí misma o mediante la suscripción de contratos de servicios con empresas petroleras públicas o privadas, nacionales o extranjeras. Inicialmente el poder ejecutivo reservó 33 áreas para exploración y explotación; sin embargo, en cinco años se incrementaron 65 áreas más sin que en las primeras 33 hubiera algún tipo de resultado. En el año 2015 se ajustaron algunas de las 98 áreas que habían sido reservadas hasta entonces y se adicionó una más, por lo que actualmente la empresa petrolera nacional cuenta con 99 áreas para la exploración de hidrocarburos, las cuales se encuentran distribuidas en todo el territorio nacional y no solamente en la zona en que tradicionalmente se habían explotado hidrocarburos.

En la siguiente figura se puede apreciar el cambio en la cantidad de áreas para exploración y explotación de hidrocarburos que contaba Bolivia el año 2006, cuando se suscribieron los 44 contratos de operación en el marco de la nacionalización de los hidrocarburos cuando asumió la presidencia el actual presidente Evo Morales Ayma; sin embargo, 10 años después se aprecia que la cantidad de áreas se ha incrementado considerablemente (gráfico de la derecha, áreas pintadas de celeste).

Áreas para exploración y explotación de hidrocarburos 2006

Áreas para exploración y explotación e hidrocarburos 2015

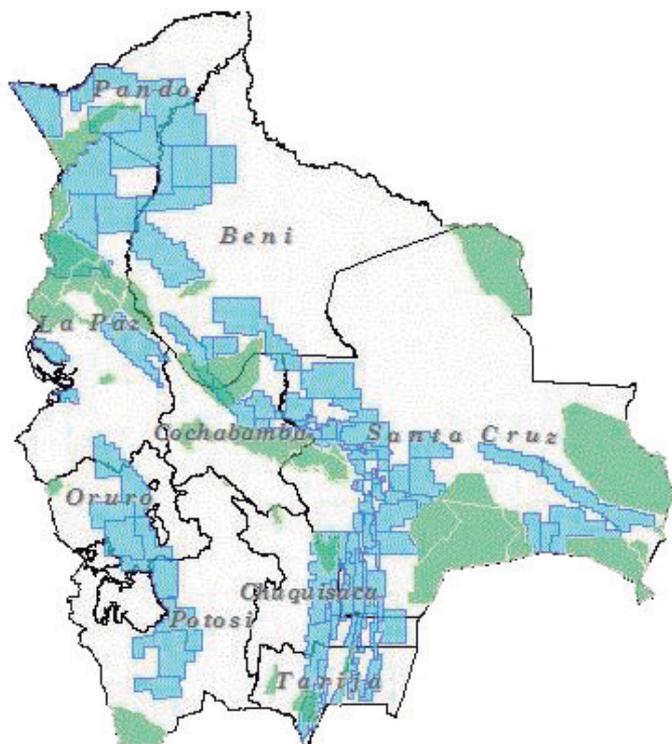


Fuente: Sistema de Información Geográfica de Hidrocarburos, Fundación Jubileo.

La figura anterior es evidencia de la apuesta extractivista del gobierno boliviano, que bajo el argumento del desarrollo del sector hidrocarburífero pretende expandir la actividad a todas las regiones del país; lo peor de esta política ha sido y es la falta de discusión y posterior planificación sobre el uso y el destino que se le debe dar a la renta petrolera orientando estos recursos a la diversificación de la economía.

Autorización de exploración en parques naturales y áreas protegidas.- Aproximadamente 17 de las 99 áreas reservadas a favor de YPFB para exploración de hidrocarburos se encuentran sobre puestas o contiguas a parques naturales y áreas protegidas como se aprecia en el siguiente mapa.

En tal sentido en mayo del año 2015, el poder ejecutivo del gobierno nacional emitió el Decreto Supremo N° 2366 que autoriza la exploración en parques naturales o áreas protegidas. Este decreto surge sin que haya habido ninguna evaluación del potencial de las restantes 82 áreas que no están sobrepuestas o colindantes a los parques naturales, es decir que el gobierno sin haber agotado las posibilidades explorando en áreas no sobre puestas, emite esta norma que posibilitará el desarrollo de áreas con importante potencial hidrocarburífero.



Ley de Incentivos.- Como respuesta, más clara aún que las anteriores, a la caída de los precios del petróleo el gobierno nacional durante el segundo semestre del año 2015, encomendó al Ministerio de Hidrocarburos y Energía y a la estatal YPFB trabajar en incentivos a las empresas petroleras que permitan por una parte, atraer inversiones y por otra compensar de alguna manera la caída en los precios de exportación del gas natural.

Luego de varios meses de trabajo en diciembre de 2015 el gobierno nacional presentó a la Asamblea Legislativa Plurinacional una propuesta de incentivos, que al cabo de una semana fue plasmada en la Ley N° 767 denominada Ley de Promoción para la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera. En esencia, esta Ley busca incrementar el precio del barril de petróleo para el mercado interno, conge-

lado desde el año 2004 en 31,16 \$us/Bbl (precio que descontado el IVA se reduce a 27,11 \$us/Bbl). El incremento beneficiaría tanto a los incrementos en producción de los campos en actual explotación como a la producción de los nuevos campos que se puedan descubrir⁷.

En este sentido, al ser el precio la base para el cálculo de regalías e IDH así como para el pago de la retribución de las empresas petroleras, busca incentivar a que las empresas inviertan para tener mayor rentabilidad, beneficia al Estado pues recibe mayores ingresos fiscales que a su vez beneficiarán a gobernaciones, municipios y universidades. Sin embargo todo este esquema está condicionado a la probabilidad de éxito de encontrar más hidrocarburos en cantidades suficientes y a gestionar mercados que justifiquen su extracción.

Una de las disposiciones presentes en la Ley de Incentivos que mayor polémica ha causado consiste en la creación de un Fondo de Promoción a la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera (FPIEEH), el cual será financiado a partir del 12% de los ingresos por IDH antes de la distribución de este impuesto, este fondo será administrado por el Banco Central de Bolivia y está sujeto a reglamentación.

Este FPIEEH ya ha venido descontando recursos del IDH a gobernaciones, municipios y universidades en un contexto de bajos precios por lo que ahondan aún más la crisis fiscal en estas instancias; sin embargo aún no se han registrado incrementos de producción y menos aún nuevos descubrimientos que permitan avizorar un efecto en la renta petrolera.

Conclusión y Agenda para la Sociedad Civil

- Incidir en la urgencia de una diversificación de la economía, tanto a nivel nacional como subnacional, mediante procesos de debate y consensos entre Estado y sociedad.
- Resulta necesario también incidir en la urgencia del debate, tanto a nivel nacional como departamental, sobre uso y destino de la renta petrolera, nueva definición de competencias de gasto público entre los diferentes niveles de gobierno y los ingresos que tienen las entidades territoriales para cumplirlas. Este debate debería ser amplio, con la participación de organizaciones de la sociedad civil, academia y autoridades públicas de cada nivel de gobierno a fin de llegar a consensos que den viabilidad a la implementación de políticas públicas.
- Asimismo la sociedad civil deberá exigir que una eventual reforma tributaria en dos sentidos, por una parte la generación de ingreso que considere un padrón de contribuyentes de base ancha, incorporación de actores económicos informales, creación de un impuesto a la renta o patrimonio de las personas, revisión de subvenciones a los hidrocarburos, en especial al diesel destinado al sector agropecuario vigente desde el año 2004; y por otra la distribución de los ingresos tribu-

7 De acuerdo a los Contratos de Operación para actividades de Exploración y Explotación (Cláusula 4) las empresas participantes (Titular) realizan las actividades de exploración y explotación a su exclusiva cuenta y riesgo y están obligadas a entregar toda su producción en propiedad a YPFB a cambio de recibir de ésta el pago o retribución por sus servicios. Este pago que efectúa YPFB a las empresas es calculado a partir del volumen producido multiplicado por el precio de venta y descontado la tarifa de transporte, obteniendo así los ingresos por la comercialización de hidrocarburo en punto de fiscalización. A ese monto YPFB descuenta el 50% para el pago de regalías e IDH (YPFB al ser dueña de la producción es quien paga estas cargas fiscales), del restante 50% paga a las empresas los costos recuperables y en caso de existir un remanente, éste se denomina ganancia del contrato que se distribuye entre YPFB y el Titular. La suma de los costos recuperables y la ganancia del Titular se denomina Retribución del Titular.

tarios bajo criterios no solo poblacionales, sino también de desarrollo humano, educación y otros en el marco de una gestión con principios de transparencia, institucionalidad y sostenibilidad.

- Promover el debate sobre el régimen fiscal actual, que en el caso de Bolivia data de 1987; el objetivo de esta reforma debería ser la creación de impuestos más progresivos, así como de desconcentrar la recaudación de algunos impuestos nacionales que podrían ser controlados y recaudados con mayor eficiencia desde los niveles subnacionales, un claro ejemplo son los impuestos a los consumos específicos, ya sea de bienes suntuosos, alcohol, tabaco y otros, o de combustibles como gasolina y otros derivados de hidrocarburos.
- Promover la independencia de la dirigencia sindical y de las organizaciones sociales del poder político y un retorno a los mandatos de sus bases sociales, para ello resulta necesario también promover mecanismos de transparencia al interior de estas organizaciones, desarrollando mecanismos de control social activo para impedir la manipulación de las organizaciones sociales con fines políticos
- Promover el fortalecimiento de partidos políticos, que reflejen la diversidad de pensamiento e ideologías de la población, con participación democrática y un mejor ejercicio de derechos ciudadanos.

1.3 ORGANIZACIÓN DEL ESTADO (GESTIÓN AMBIENTAL, GOBIERNOS SUBNACIONALES Y PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA)

Con la nueva Constitución aprobada en 2009, se profundiza el proceso de descentralización en Bolivia, hacia la Autonomía de los gobiernos subnacionales, inicialmente desde el punto de vista normativo.

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

Si bien, los avances en la Constitución fueron significativos, en la práctica, el ejercicio de la autonomía, desde las disposiciones normativas posteriores de desarrollo y los avances en el ejercicio de los mismos gobiernos subnacionales, ha sido muy limitado.

En la CPE aprobada el 2009 se evidencian grandes avances en materia ambiental, que promueven el derecho que tienen todas las personas a un medio ambiente salvable, protegido y equilibrado, y que cualquier persona está facultada para ejercitar las acciones legales en defensa del derecho al medio ambiente, sin perjuicio de la obligación de las instituciones públicas de actuar de oficio frente a los atentados contra el medio ambiente.

Asimismo, los artículos 342 y 343 de dicha carta magna contemplan el deber del Estado y de la población de conservar, proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y la biodiversidad, así como mantener el equilibrio del medio ambiente; y que manifiesta que la población tiene derecho a la participación en la gestión ambiental, a ser consultada e informada previamente sobre decisiones que pudieran afectar a la calidad del medio ambiente.

Estas atribuciones recaen en las distintas instituciones que conforman el órgano ejecutivo; sin embargo se han evidenciado retrocesos en cuanto a la aplicación de las normas que van acorde a lo definido a la CPE.

Organización

De acuerdo a la Constitución Política del Estado, Bolivia se constituye en un Estado Unitario Plurinacional descentralizado y con autonomías. El Estado se organiza, y estructura su poder público, a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral.

A nivel territorial, Bolivia se organiza en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos.

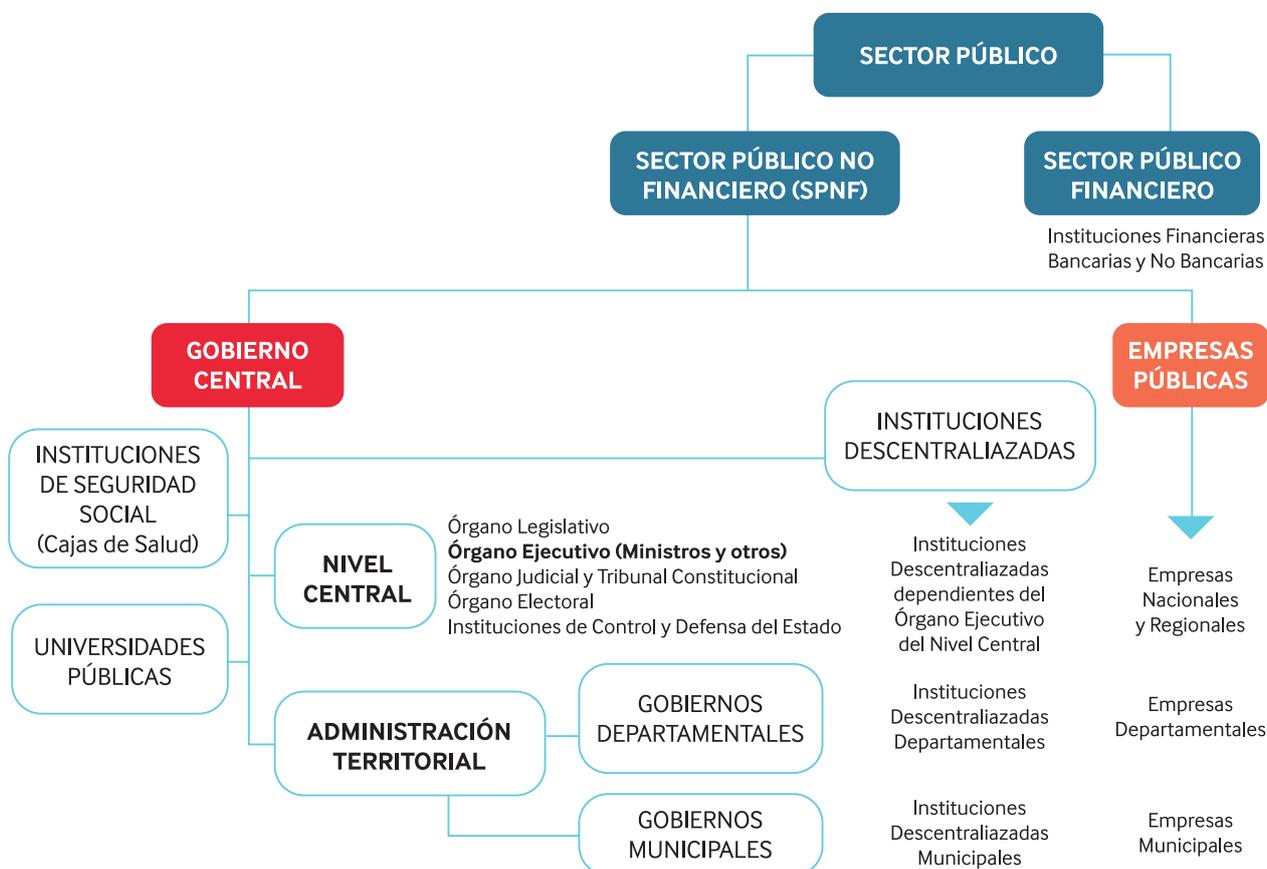
En principio, solo los departamentos y municipios son los espacios que cuentan con entidades territoriales como instancias de gestión pública, estas son: los Gobiernos Departamentales y los Gobiernos Municipales, respectivamente, ambos autónomos. Las entidades territoriales autónomas no están subordinadas entre ellas y tienen igual rango constitucional.

Entonces, en Bolivia se dan dos Sistemas de Descentralización de la Administración Pública: el intermedio y el nivel local. Se tienen 9 Gobernaciones departamentales y a la fecha, 339 Gobiernos Municipales.

Adicionalmente, existe la posibilidad de crear entidades territoriales autónomas en otros dos niveles que son: la Autonomía Regional (conformada por municipios o provincias), mayormente como espacio de planificación; y la Autonomía indígena originaria campesina, que puede ser creada a partir de un municipio o de un territorio ancestral. Sin embargo ambas posibilidades no han sido suficientemente exploradas y aplicadas.

El siguiente gráfico presenta la estructura actual del Sector Público en Bolivia:

Estructura del Sector Público - Bolivia



Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto General del Estado 2015, la Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías.

Como se observa en el gráfico, se tienen básicamente tres niveles de Gobierno: Central, Departamental y Municipal, cada uno autónomo, los cuales pueden tener, de acuerdo al caso, otras instituciones dependientes o bajo su tuición como ser empresas públicas e instituciones descentralizadas.

Con relación a los recursos, gestión y competencias de los diferentes niveles de gobierno, este diseño de Estado con autonomías, funciona de la siguiente manera:

Ley de clasificación de impuestos de 2011, en lugar de asignar mayor potestad tributaria a los gobiernos subnacionales, restringe la creación de impuestos y delimita la mayor parte de los tributos posibles en favor del nivel central.

Con excepción de los impuestos relacionados al patrimonio, que son los impuestos municipales a la propiedad y transferencia de bienes inmuebles y vehículos automotores, todos los demás impuestos son recaudados por el Nivel Central a través de entidades recaudatorias bajo su dependencia.

Después de recaudados (por el nivel central), los principales recursos públicos en Bolivia, que son los impuestos y las regalías (tributo directo por la producción/extracción de recursos naturales como hidrocarburos y minerales), son distribuidos entre los diferentes niveles de gobierno a través del denominado Sistema de Coparticipación, que consiste en porcentajes de participación de cada impuesto fijados mediante ley, para los diferentes beneficiarios.

Los porcentajes de coparticipación de tributos no han sido modificados, a pesar de las diferentes transformaciones en el marco del proceso constituyente, siguen siendo los mismos que los definidos en los años 90.⁸

Como resultado de la distribución, el nivel central administra la mayor parte de los ingresos por impuestos, mientras que los gobiernos subnacionales reciben la mayor parte de la renta extractiva pero con marcadas desigualdades entre regiones, siendo más favorecidos los departamentos productores. En total, los gobiernos subnacionales (Gobernaciones y Municipios), administran aproximadamente un 30% de los ingresos fiscales, pero que están disminuyendo puesto que en gran medida provienen de la renta extractiva.

La distribución fue relativamente favorable para las administraciones descentralizadas en el periodo del superciclo, puesto que se beneficiaron con mayores recursos lo que permitió ampliar de manera muy significativa sus gastos e inversiones, pero al mismo tiempo, siendo que la renta extractiva es una parte muy importante de sus ingresos, ahora, con la caída, están atravesando por una situación muy complicada, obligados a reducir sus gastos e inversiones.

Con relación al gasto o destino de los recursos con los que cuenta cada nivel de gobierno, estos son asignados conforme a sus competencias.

La Constitución Política del Estado, la Ley Marco de Autonomías y otras leyes específicas, determinan las competencias para los diferentes niveles de gobierno: central, municipal y departamental.

8 En el marco de un paquete de reformas del estado en el año 1994 y 1995 se aprobaron las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa que determinaban la descentralización a nivel departamentos (nivel intermedio) y municipios (gobiernos locales). Estas leyes determinaron competencias y recursos para los niveles sub nacionales, con énfasis en la descentralización a nivel local.

Bajo este marco competencial, y conforme a la autonomía económica financiera para decidir el uso de sus recursos, los gobiernos subnacionales (gubernaciones y municipalidades) deciden la asignación de su presupuesto en programas y proyectos en los diferentes sectores (educación, salud, saneamiento básico, infraestructura, caminos, etc.) según su planificación, criterios de priorización de necesidades y demandas, así como a través de la participación ciudadana.

Salvo pocas excepciones, no existen normas que determinen el porcentaje o monto de recursos que deba ser asignado a determinado sector o finalidad; esto es definido por cada gobernación o municipalidad, de manera autónoma y en el marco de sus competencias.

El abanico de competencias para cada nivel de Gobierno es bastante amplio. De manera resumida y para ejemplificar, las principales competencias y gastos de los diferentes niveles de gobierno son las siguientes:

- Nivel Central: Principalmente gastos corrientes de sueldos en educación, salud, policía, defensa; pago de pensiones, pago de deuda, bonos, financiamiento de diferentes instituciones como ministerios, otros órganos, algunas instituciones descentralizadas, etc.

La Gobernaciones y Alcaldías deben asignar sus recursos principalmente a inversión, en:

- Gobernaciones: Electrificación rural, desarrollo agropecuario (riego), caminos interprovinciales, hospitales de 3er nivel, recursos hídricos, etc.
- Gobiernos Municipales: Escuelas, salud (1er y 2do nivel), saneamiento básico, infraestructura urbana y rural, desarrollo económico local, caminos vecinales, etc.

Por otro lado, un tema, que de acuerdo al nuevo enfoque del Gobierno y a las transformaciones definidas en la constitución, debiera ser prioritario para el accionar del Estado, es el rol de la planificación del desarrollo, sin embargo el mismo no ha tenido un énfasis suficiente. Durante el superciclo, y hasta enero de 2016, regía el anterior Sistema de Planificación previo a los cambios Constitucionales y a las Autonomías. Los diferentes niveles del Estado en muchos casos y por largos periodos no han contado con planes de desarrollo⁹.

Finalmente, señalar que los avances en el desarrollo de la normativa y las políticas de los gobiernos subnacionales, han sido mínimos. En principio los gobiernos subnacionales debían elaborar sus cartas orgánicas y estatutos autonómicos, para Gobernaciones y municipios respectivamente (son mini constituciones para sus jurisdicciones territoriales en materias que son de sus competencias); pero son muy pocos los gobiernos subnacionales que han avanzado con esta inicial tarea.

En el ámbito subnacional, los nuevos referentes normativos son la Ley N° 031 (Ley Marco de Autonomías y Descentralización – Andrés Ibañez) y la Ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Municipales.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) aprobada en julio del año 2010, plantea en detalle la definición, clasificación y distribución de competencias para las Entidades Territoriales Autónomas (ETA's) reconocidas en la Constitución

9 "10 temas clave para el 2015 - elección de gobernadores y alcaldes", Fundación Jubileo 2014.

Política del Estado que son: 1) Autonomía Departamental; 2) Autonomía Regional; 3) Autonomía Municipal; y, 4) Autonomía Indígena Originaria Campesina (IOC).

Así también establece que cada una de las ETAs elaborará su propio Estatuto Autonómico (departamentos, regiones y municipios IOC) y Carta Orgánica (municipios); instrumento jurídico e institucional con el que se cualificaría la “autonomía” política y administrativa. A la fecha, después de 7 años de promulgada la LMAD solo unas cuantas gobernaciones y municipios¹⁰ tienen elaborados y aprobados en referéndum su documento base normativo.

La Ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Municipales fue aprobada en enero del año 2014, reemplaza a la Ley de Municipalidades elaborada en la década de 1990 en pleno proceso de aplicación de las medidas de ajuste estructural “neoliberal”. La Ley N° 482 surge por tres motivos centrales: 1) la de compatibilizar este tipo de normativa a la Constitución Política del Estado, 2) actualizar el diseño de estructura organizativa y funcionamiento de los gobiernos autónomos municipales, y 3) como respuesta a la ausencia de normativa institucional y jurídica para la autonomías municipales que debería ser otorgada mediante sus Cartas Orgánicas Municipales.

La existencia de la Ley N° 482 es el reflejo del retraso en la profundización de las autonomías y en la práctica mantiene el carácter de una gestión pública centralizada al nivel central de gobierno, es lo que algunos analistas han denominado como la “re-centralización”.

Participación

Ha sido con la llamada “participación popular” a través de la Ley N° 1551 del año 1994, un avance importante en el camino de la participación ciudadana. A través de la descentralización administrativa, el país se ha dividido en más de 300 municipios que reciben sus propios fondos según población (coparticipación tributaria). Al mismo tiempo se creó varias formas de participación como la planificación participativa a través de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) o los Comités de Vigilancia para el control social.

Actualmente la Constitución Política del Estado de febrero 2009 establece otros avances significativos como el de la participación y control social, el reconocimiento de los diferentes tipos de autonomías (municipal, regional, departamental e indígena originario campesina). La CPE establece en su artículo 11, que la forma de gobierno será por medio de la 1) Democracia directa y participativa, 2) Democracia Representativa, y 3) Democracia Comunitaria.

En ese sentido, se han diseñado diferentes mecanismos como el referéndum, la iniciativa legislativa, los consejos de participación, las audiencias públicas, procesos de rendición de cuentas, el control social, los sistemas de acceso a la información pública, los presupuestos participativos, comités de obras, auditoría social, entre otros.

Se constitucionaliza el derecho a la participación y control social (CPE art 241 y 242), la Ley Marco de Autonomías y Descentralización que garantiza el control social en

10 Según declaraciones en febrero del 2016 del presidente de la Federación de Asociaciones de Municipios de Bolivia (FAM) Jerjes Mercado, sólo 3 municipios de 339 que tiene el país tienen aprobadas sus Cartas Orgánicas, 50 municipios tienen su documento de COM con sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional y restaría la realización de su referéndum aprobatorio. Así también menciona que el 10% (40 municipios) no han iniciado aún la elaboración de su COM reconociendo que este proceso pensado para los primeros años de aplicación de la LMAD tiene una lentitud notoria en su implementación. (<http://www.boliviaentusmanos.com/noticias/bolivia/190774/fam- apenas-tres-municipios-de-bolivia-tienen-aprobadas-sus-cartas-organicas.html>)

las entidades territoriales autónomas, en febrero de 2013 se aprueba la Ley N° 341 de Participación y Control Social que avanza en el alcance, la definición, los fines, atribuciones, derechos de la sociedad civil organizada para la participación y control social, establece que las autonomías departamentales y en especial las municipales, en cumplimiento a sus atribuciones legislativas y carácter de autonomía deben elaborar sus propias normas (ley departamental o ley municipal) que garantice y promueva la implementación del derecho a la participación y control social.

Es un proceso aún incipiente y que tiene que madurar en la apropiación desde las organizaciones sociales, aún persisten ciertas interpretaciones del ejercicio del control social venidas de la experiencia de los comités de vigilancia que desembocan en diversas y equivocadas acciones por parte de las organizaciones sociales y los actores del control social. Por ejemplo, se confunde la acción participativa de supervisión y denuncia de actos irregulares ante autoridades competentes de fiscalización, con acciones fuera de sus competencias juzgando y sancionando a autoridades y servidores públicos.

Un instrumento de planificación que se ha adecuado en este último tiempo es el Plan de Desarrollo Territorial Integral (PDTI), mediante la Ley N° 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado, del 21 de enero de 2016; el mismo que conjunción la planificación estratégica con la del uso del territorio, al mismo que gobernaciones y municipios tienen que adecuar sus documentos de planificación, proceso que está en plena implementación. Esta ley plantea elementos importantes como el presupuesto plurianual y su financiamiento, una crítica a esta normativa es que no promueve la participación de los actores de sociedad civil, como se hacía con la ley de participación popular en la conocida “planificación participativa”, por ello que es importante agendar que estos procesos de planificación cuenten con una activa participación de la sociedad civil.

En relación al derecho a la consulta y participación de los pueblos campesinos, indígenas y originarios existe el Decreto Supremo N° 29033 Reglamento de Consulta y Participación para actividades hidrocarburíferas, el cual establece claramente los procedimientos que se deben seguir para consolidar este proceso; no obstante, desde su aprobación el año 2007 hasta la fecha ha sufrido modificaciones que según los actores sujetos de consulta en vez de empoderar este proceso más bien lo ha debilitado¹¹.

En cuanto a la aplicación de estas normas y sus reglamentos, en reiteradas ocasiones la prensa escrita ratifica que las normas socio-ambientales son consideradas como un formalismo simplemente, tanto para las empresas petroleras, como para las autoridades gubernamentales del sector por diversos factores. En la mayoría de las ocasiones la normativa no es implementada por las instituciones a su cargo debido a personal no apto para realizar la funciones, falta de financiamiento pero lo más importante falta de voluntad política para hacer cumplir la norma, que podría ir en dirección opuesta a los objetivos del Gobierno Central¹².

Uno de los casos más emblemáticos bolivianos de la parcial aplicación de la normativa ambiental se evidencia en la exploración Sísmica 2D en el área Lliquimuni¹³ el

11 https://la-razon.com/la_gaceta_juridica/Reglamento-Consulta-Participacion-hidrocarburos-gaceta_0_2266573421.html

12 <http://www.bolpress.com/?Cod=2015050402>

13 Área ubicada al norte del departamento de La Paz - zona no tradicional - a cargo de la empresa Petroandina SAM, conformada por YPFB (con una participación del 60%) y la empresa petrolera Petróleos de Venezuela SA (con el 40% de participación).

año 2008, donde inicialmente al momento de la suscripción del contrato de servicios no se realizaron los procesos de consulta previa a la adjudicación o licitación de áreas, por lo que las poblaciones y comunidades aledañas no tuvieron ninguna participación en la decisión de la ubicación del proyecto. Posteriormente, aprobado el contrato de servicios el gobierno nacional agiliza la entrega de la licencia ambiental para iniciar actividades, esto debido a la necesidad de incrementar las reservas hidrocarburíferas; técnicos del Ministerio del sector limitaron la consulta sólo a las comunidades que estaban a favor de la actividad exploratoria y dejaron de lado a otras que exigían mayor información, sin seguir lo que establecía el reglamento respectivo. A la fecha, luego de que los pozos perforados fueron declarados negativos, la empresa se ha retirado de la zona y procedió a devolver el total de las áreas que tenía bajo contrato y no se cuenta con información sobre los daños ambientales ocasionados por dichas actividades¹⁴.

Gestión del medio ambiente

En la estructura orgánica del Poder Ejecutivo boliviano existe el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, es el encargado de elaborar y velar por la aplicación de la normativa ambiental a nivel nacional. En cuanto a la política hidrocarburífera, el Ministerio de Hidrocarburos y Energía es la institución que tiene a su cargo la determinación de dicha política, definiendo entre otras cosas, aquellas áreas viables para explorar y explotar en todo el territorio boliviano, las grandes inversiones en que se implementan en dicho sector y los requerimientos ambientales que deben cumplir dichos proyectos¹⁵.

En Bolivia la norma que guía la política ambiental es la Ley General de Medio Ambiente N° 1333 de junio de 1992, encargada de velar por la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales y además establece los mecanismos coercitivos para lograr un efectivo control y protección del medio ambiente¹⁶.

En el cuerpo reglamentario de esta ley se establece los procedimientos técnico-legales para la identificación de los posibles impactos ambientales, que se originarán con las actividades, que se realicen en la obra o proyecto a ejecutarse, debiendo para ello, plantear las medidas de prevención, mitigación, remediación y compensación, en el sentido de lograr la recuperación y sostenibilidad de los ecosistemas afectados.

Por su parte, la Ley de Hidrocarburos N° 3058 además de definir la estructura institucional del sector hidrocarburos y las actividades de la cadena, describe la política medio ambiental relacionada al sector y el respeto a sitios sagrados y áreas de valor natural. Estableciendo que para cada contrato petrolero debe existir un Comité de Monitoreo Socio-Ambiental de Área, compuesto de un representante de cada sección municipal cubierta por el área, dos representantes de las comunidades indígenas y un representante la empresa petrolera (posteriormente se adiciona un representante de la empresa estatal YPF), para evaluar los posibles impactos socio-económicos producidos a nivel local, y en Tierras Comunitarias de Origen (TCO) e implementar acciones que potencien los impactos positivos y mitiguen los impactos negativos de la actividad hidrocarburífera en dicha área¹⁷.

14 <http://www.cedib.org/wp-content/uploads/2012/03/derecho-de-consulta-participacion-y-consentimiento-previo-libre-e-informado.pdf>

15 Decreto Supremo N° 29894 que establece la estructura organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional del Bolivia.

16 http://www.eldiario.net/noticias/2016/2016_01/nt160129/nacional.php?n=29&-la-situacion-del-medio-ambiente-en-bolivia

17 Para mayor referencia ver los Títulos VII y VIII de la Ley de Hidrocarburos Nro. 3058.

Agua

La actividad minera, como la mayor parte de las actividades del ser humano, provoca un impacto en el medio ambiente. Si bien sus productos son esenciales para el estilo de vida actual, el daño que se provoca al medioambiente puede ser muy grave.

En esta sección no se toca el tema del agua pues hay una sección especial dedicada a este rubro. Acá se analiza el cumplimiento o no de las normas ambientales en el sector minero.

La ley del medio ambiente fue reglamentada de manera específica para su aplicación en minería y hay un procedimiento concreto que cumplen los operadores para obtener la licencia ambiental.

La licencia es otorgada por el Estado cuando el operador minero se compromete a cumplir todas las exigencias legales. Todas las empresas, pública y privadas, que están en operación, tienen su licencia ambiental. En el caso de las cooperativas la situación es completamente distinta. El año 2015, en el mes de septiembre, el Vice-ministro de cooperativas mineras informó que sólo el 15% de las cooperativas tienen licencia ambiental (257). Esto que parece una aberración tiene una explicación que es consecuencia de las limitaciones serias que tiene el país para generar empleos alternativos a la minería, dignos y sostenibles.

En una gran medida, el desempleo es paliado por la actividad minera cooperativa. En el fondo, esto no es malo; lo que sí es negativo es que la cantidad de cooperativas y cooperativistas es muy grande para la minería nacional. En el siguiente párrafo se explica esta situación.

Las cooperativas, carentes de capital de riesgo, deben ingresar a minas abandonadas por otros operadores más grandes y que tengan todavía mineral (no explotable con técnicas empresariales), de otra manera, su actividad sería altamente infructuosa. De estas minas, la cantidad disponible no es infinita y varias cooperativas han comenzado a exigir al Estado áreas nuevas.

Por otra parte, el sector minero ha sabido desarrollarse utilizando un sistema de autoformación que funcionó admirablemente durante decenas de años; pero con la explosión demográfica del cooperativismo, este sistema colapsó y muchos trabajadores, ignorantes del quehacer minero se incorporaron a las minas corriendo grandes riesgos.

No se sabe la cantidad de accidentes que hay en el sector; pero, cada vez que sus dirigentes toman la palestra pública, expresan la inseguridad en la que trabajan y los accidentes que sufren. Tanto que el Ministerio de Minería y Metalurgia consiguió un apoyo de la Unión Europea para capacitar a los socios de las cooperativas en un programa denominado Empleomin.¹⁸

Adicionalmente, el procedimiento para obtener la licencia ambiental exige la participación de entidades especializadas que cobran caro y las cooperativas prefieren eludir esta responsabilidad y operar sin licencia.

Finalmente, la gran cantidad de socios del sector y su origen de clase ha hecho de este sector uno de los pilares del gobierno de Morales, lo que, probablemente, ha contribuido para que las entidades encargadas del control ambiental no sean tan rigurosas con las cooperativas mineras.

18 Programa Empleomin del Ministerio de Minería y Metalurgia. 2010

Conclusión y Agenda para la Sociedad Civil

- Fortalecer la institucionalidad ambiental, dotándola de mayores recursos financieros, personal y autonomía.
- El país tiene el gran reto de consolidar normativas más orientadas hacia el cambio climático con la creación de la Autoridad de la Madre Tierra que aborde, entre otros, aspectos de adaptación y mitigación, así como su financiamiento.
- Por tanto, es imperante crear instituciones autónomas que no respondan a objetivos políticos y que cuenten con procesos de contratación transparentes buscando conseguir el personal idóneo para las actividades, además de contar con el presupuesto necesario que le permita ejecutar lo establecido en norma.
- Promover la reglamentación de la Ley N° 777 Sistema de Planificación Integral del Estado, para que en su elaboración en gobernaciones y municipios, se garantice la participación de la sociedad civil en estos espacios de planificación estratégica y territorial.
- Un factor fundamental para avanzar en las autonomías es acompañar estos procesos con recursos suficientes y sostenibles para su implementación. Para esto, será necesario debatir nuevamente la Ley de clasificación de impuestos y las fórmulas de distribución de recursos. El Pacto Fiscal, que se lleva a cabo en 2017, posiblemente pueda ser un espacio de oportunidad para incidir en reformas para readecuar la arquitectura fiscal en el marco de las autonomías y hacia una mayor sostenibilidad. Este escenario, incluye ciertos espacios para canalizar propuestas desde la sociedad civil para coadyuvar en una mayor posibilidad de generar ingresos para los gobiernos subnacionales y/o distribuir los recursos nacionales en el marco de un costeo de competencias.
- Avanzar con el desarrollo de las normativas e instrumentos de gestión, desde los gobiernos subnacionales como son las cartas orgánicas y estatutos autonómicos (son mini constituciones para sus jurisdicciones territoriales en materias que son de su competencias), el desarrollo de leyes subnacionales y, formalizar/efectivizar sus procesos de planificación.
- Existe a su vez un marco normativo que legitima la participación ciudadana y el control social en la gestión pública subnacional que está en proceso de implementarse, y que a través de la incidencia de la sociedad civil puede activarse en las diferentes regiones del país.

1.4 TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS (ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS)

En los últimos 10 años a nivel regional se ha observado un avance por parte de algunos países en la implementación de mecanismos de transparencia; sin embargo en Bolivia contradictoriamente a lo que se esperaba, el gobierno del MAS a la cabeza del presidente Evo Morales, desde el año 2006 no ha realizado avances significativos en procesos de transparencia y acceso a la información pública del sector extractivo, si bien, han existido avances en materia normativa, ésta tiene aún limitaciones en su aplicación.

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. Claro está en el supuesto de que “a mayor información

disponible, se mejora la posibilidad de los ciudadanos de hacer rendir cuentas a los políticos y servidores públicos” (Piotrowski, 2006).

Se plantea y se defiende que el acceso a la información pública es un Derecho Humano Fundamental vigente desde la Declaración Universal de Derechos Humanos del año 1948, que en su artículo 19 dice: “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”. En esa misma línea la Corte Interamericana de Derechos Humanos definen “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.”

La temática del acceso a la información pública toma impulso en América Latina en la década de 1990 en lo que se llamó “reformas de segunda generación”, donde se promueve fortalecer la institucionalidad del Estado, claro está en ese momento en el entendido de brindar las condiciones del “Estado regulador” sobre el mercado y la economía.

Es en la primera década del siglo XXI que desde la Organización de Estados Americanos (OEA), se desarrollan varios documentos que sustentan la doctrina de la normativa sobre transparencia y acceso a la información aplicable a los contextos de la región, es así que el año 2010 se elabora una Ley Modelo de Acceso a la Información Pública.

Bolivia es uno de los países donde aún no se cuenta con una Ley de Acceso a la Información Pública¹⁹, aspecto que limita la credibilidad y legitimidad de la gestión pública. Sin embargo el 16 de febrero de 2016 el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz aprueba la Ley Municipal Autónoma N° 165 “Ley de Acceso y Difusión de la Información Pública Municipal”, la primera en su tipo en Bolivia, aspecto posible según las capacidades legislativas que tienen las entidades territoriales autónomas, pero que deja abierta la urgente necesidad de un marco general a través de una Ley Nacional de Acceso a la Información Pública, que obligaría a varias instituciones públicas a promover la transparencia y acceso a la información pública

Si bien la Constitución Política del Estado, en su artículo 21, inciso 6 (Capítulo de Derechos Civiles y Políticos) dice que las bolivianas y los bolivianos tienen derecho: “A acceder a la información, interpretarla, analizarla y comunicarla libremente, de manera individual o colectiva”. Es un marco general que necesita de mayor desarrollo normativo y de reglamentación, que supere cualitativamente los decretos supremos²⁰ que por el momento legislan de manera insuficiente este tema.

En el caso específico del sector hidrocarburos, resulta importante mencionar que de acuerdo a la CPE boliviana²¹, los contratos de exploración y explotación de hidrocar-

19 Según el último informe de la Relatoría de la Libertad de Expresión (RELE) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) gestión 2015, establece que sólo tres países de la región Latinoamérica no cuentan con una Ley de Acceso a la Información Pública, uno de ellos Bolivia, país que por otro lado, tampoco participa de la Alianza de Estados por el Gobierno Abierto.

20 DS N° 28168 de 16 de mayo de 2005 de Transparencia en la Gestión del Poder Ejecutivo, DS No. 29894 de 7 de febrero de 2009 de Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo de Estado Plurinacional, determina las atribuciones del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción. DS N° 0214 del 2009 establece la Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (PNTLC)

21 Constitución Política del Estado, Art. 362, numeral II, (2009): “Los contratos referidos a actividades de exploración y explotación de hidrocarburos deberán contar con previa autorización y aprobación expresa de la Asamblea Legislativa Plurinacional. En caso de no obtener esta autorización serán nulos de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial ni extrajudicial alguna.

buros deben ser autorizados y aprobados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, aspecto que es considerado como un avance en términos de transparencia toda vez que los legisladores, representantes del pueblo boliviano, tienen acceso, conocimiento y opinión sobre el contenido de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos.

Sin embargo, lo que en el marco normativo resulta un avance importante, en la práctica no se ve reflejado a cabalidad. Un claro ejemplo son los 44 Contratos de Operación (cuerpo principal y anexos) suscritos entre la empresa petrolera estatal YPFB y las empresas petroleras que operan en Bolivia en octubre del año 2006 estuvieron publicados en las páginas Web tanto del Ministerio de Hidrocarburos y Energía como en de YPFB; sin embargo producto de un escándalo público relativo al posible cambio en algunos Anexos de los Contratos al momento de ser remitidos al Congreso Nacional para su aprobación, los mismos fueron retirados de los portales Web de ambas instituciones, siendo que hasta la fecha no han sido repuestos.

Es decir, si bien los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos han sido aprobados por la Asamblea Legislativa Plurinacional y la población puede tener acceso a los mismos mediante sus asambleístas nacionales que los representan, esta vía resulta poco utilizada pues implica un proceso administrativo engorroso y largo en el tiempo. Lo recomendable en una lógica de verdadera transparencia sería que los contratos estén publicados ya sea en los portales Web del Ministerio de Hidrocarburos, o de YPFB o al menos de la Asamblea Legislativa Plurinacional a fin de que la población tenga un verdadero acceso a los mismos.

Desde la vigencia de la nueva Constitución en febrero de 2009, YPFB en representación del Estado, ha suscrito cerca de 12 nuevos Contratos de Servicios para actividades de exploración y explotación para aproximadamente 20 áreas de las 99 que YPFB tiene reservadas.

Lamentablemente si bien todos los Contratos de Servicio han sido aprobados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, al igual que los Contratos de Operación vigentes, ninguno es de fácil acceso público puesto que su obtención implica una serie de pasos administrativos para solicitar los documentos que no siempre terminan en una respuesta afirmativa.

Frente a esta situación, instituciones de la sociedad civil como es el caso de Fundación Jubileo o del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario han procedido a publicar los mismos en sus respectivas páginas Web como una contribución desde la sociedad civil a la transparencia en el uso y gestión de los recursos naturales.

En el año 2007, casi a inicios del superciclo de precios, la Asamblea Legislativa Plurinacional promulgó la Ley N° 3740 de Desarrollo Sostenible del Sector Hidrocarburos, la cual en su artículo 6 establece criterios de transparencia y acceso a la información sectorial sobre las actividades de exploración y explotación en particular. Lamentablemente, desde la promulgación de esta ley, YPFB ha incumplido con la entrega y publicación de esta información, siendo que recién en octubre del año 2016 publicó toda la información requerida en la norma aunque no con la desagregación que ésta establece.

La empresa petrolera nacional YPFB inició desde el año 2009 una política de transparencia y acceso a la información mediante la publicación de su Boletín Estadístico Trimestral, el cual presentaba cifras de volúmenes producidos, comercializados, precios de exportación y mercado interno, pago de regalías e IDH e inversiones comprometidas por las empresas petroleras. Durante los años 2010 – 2014, mien-

tras se registraron los precios de exportación de gas natural más altos de la historia del país, abundaban las conferencias de prensa y las separatas publicadas por YPFB anunciando los constantes incrementos de la renta petrolera; sin embargo, coincidentemente con la caída de precios y su efecto en la economía nacional desde septiembre de 2015 la estatal petrolera dejó de publicar en su portal Web esta información obstaculizando de esta manera el acceso a información detallada del sector hidrocarburos.

En el sector de minería la situación no es mejor, si bien existe un mayor involucramiento de los gobiernos departamentales en la decisión de las concesiones, la gestión de las mismas es muy débil, en especial con el sub sector cooperativo, una clara muestra de ello ha sido la poca información que se tiene de empresas cooperativas que están realizando sus operaciones en uno de los nevados más importantes de La Paz como es el Illimani frente a un posible desconocimiento de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) y del Ministerio de Minería y Metalurgia. Por su parte la página Web de la COMIBOL se encuentra información de reservas y producción de sus principales proyectos aunque solamente de manera agregada.

En todo caso resulta evidente que la institucionalidad en materia de transparencia y acceso a la información es aún débil en Bolivia, si bien existe un Ministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, éste se dedica principalmente a aspectos relacionados con problemas de corrupción y no se ha profundizado en el acceso a la información de manera oportuna y ágil mediante el uso de páginas Web u otras tecnologías.

Conclusión y Agenda para la Sociedad Civil

- Bolivia es uno de los países donde aún no se cuenta con una Ley de Acceso a la Información Pública, aspecto que limita la credibilidad y legitimidad de la gestión pública, por lo que la sociedad civil deberá incidir en la urgente necesidad de un marco general a través de una Ley Nacional de Acceso a la Información Pública, que obligaría a varias instituciones públicas a promover la transparencia y acceso a la información pública.
- Exigir la que los documentos de los contratos de operación y de servicio, así como sus modificaciones y anexos, sean publicados en portales Web, ya sea de YPFB o incluso de la Asamblea Legislativa Plurinacional (dado que esta instancia autoriza la firma y aprueba su contenido) para su fácil acceso a la población.
- Exigir que YPFB vuelva a publicar información estadística del sector, ya sea mediante sus informes trimestrales o semestrales y que los mismos sean publicados en su página Web como lo establece la Ley N° 3740.
- Asimismo resulta necesario la conformación de alianzas de organizaciones de la sociedad civil que demanden, vigilen y monitoreen el cumplimiento de la normativa actual sobre transparencia, por ejemplo el cumplimiento de la Ley N° 3740, o de la Rendición Pública de Cuentas.
- Incidir en la revisión y ajuste a los plazos para la realización de los procesos de consulta establecidos bajo el Decreto Supremo N° 2298 a fin de lograr restablecer el respeto a la autodeterminación de los pueblos indígenas.

1.5 PREVENCIÓN DE CONFLICTOS EXTRACTIVOS Y DES-CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA

Entre los principales indicadores de conflicto para el ámbito hidrocarburos se resaltan:

Desacuerdos con la gestión de los hidrocarburos, principalmente régimen fiscal, posesión de los hidrocarburos, mercados de destino del gas de exportación, corrupción en la gestión de los recursos.

Retención de información sobre afectaciones socio-ambientales de las industrias extractivas.

Conflictos en los sistemas de valores al momento de realizar la compensación por daños ambientales.

Incumplimiento de compromisos asumidos por las empresas petroleras y YPFB, en temas socio-ambientales.

Conflictos recientes relacionados al extractivismo

Uno de los casos más emblemáticos de conflictos sociales relacionados a las industrias extractivas en Bolivia fue la llamada “Guerra del Gas”, conflicto social que estalló el 2003 y que ocasionó el deceso de más de 70 personas. La base del conflicto fue el descontento de la población boliviana frente a las políticas definidas para la gestión de los hidrocarburos del gobierno de turno y gobiernos anteriores, entre los puntos centrales que detonaron el conflicto se encontraban: percepción de la población de un régimen fiscal bajo por la explotación aplicado a las empresas petroleras; pérdida de la soberanía sobre los hidrocarburos en boca de pozo; alta corrupción en la empresa estatal petrolera YPFB; y falta de regulación a las actividades petroleras²².

Posteriormente, entre el año 2005 y 2006 se promulga una nueva Ley de hidrocarburos (Ley Nro. 3058) y un Decreto de Nacionalización (D.S. 28701), a través de los cuales se el Estado recupera la propiedad, la posesión y el control total y absoluto de los hidrocarburos, incrementa el régimen fiscal al 50% sobre el total producido, define que YPFB es la única empresa que puede ejecutar las actividades de la cadena hidrocarburífera en Bolivia y que las petroleras deben suscribir a contratos de servicios con YPFB. Tres años más tarde la nueva Constitución Política del Bolivia ratifica estas premisas sobre las cuales se debe dirigir el sector.

A partir de estos cambios el rol del Estado a través de YPFB adquiere una mayor relevancia, no obstante la política adoptada desde ese momento fue la de promover una mayor explotación de hidrocarburos a fin de captar la mayor cantidad de renta posible. Esta política abarca el ingreso a zonas ricas en biodiversidad, fauna, flora y que además en sus territorios albergan a comunidades originarias que en todo el tiempo han vivido en una relación de sostenibilidad con los recursos, con el posible incremento de los conflictos socio-ambientales.

Un caso emblemático que destacar en lo que respecta a un conflicto socio-ambiental es el desencadenado por las actividades de la empresa Repsol YPF, la cual realiza sus actividades que se superponen a un aproximado de 17 Tierras Comunitarias de Origen (TCO)²³ repartidos en las regiones amazónica y chaqueña²⁴. El conflicto data de año 2000 cuando al TCO ItikaGusu decide impedir el desarrollo de las actividades en el campo Margarita Bloque Caipipendi (uno de los megacampos gasíferos más

22 <http://www.eabolivia.com/guerra-del-gas-en-el-alto-bolivia.html>

23 http://www.cedib.org/wp-content/uploads/2012/03/04_Conflictos-socioambientales-generados-por-repsol-ypf-en-Bolivia.pdf

24 La región chaqueña alberga la mayor cantidad de reservas, entre el 85,7% y 84,4% de la producción del gas natural y crudo de petróleo respectivamente a nivel nacional, provienen de esta zona. Sin embargo, es una región con grandes desigualdades socio-económicas, donde se evidencia la extrema pobreza en que viven los pueblos indígenas y la población rural en general.

grande de Bolivia) exigiendo medidas de monitoreo socio-ambiental a ser ejecutadas por la comunidad, un plan de inversión para obras y proyectos de carácter social y productivo; un plan de desarrollo indígena a largo plazo para todo el territorio financiado por la empresa privada y el pago de las servidumbres correspondientes a las áreas utilizadas por la empresa para sus operaciones en la TCO del ItikaGuasu, entre otros²⁵.

Luego de años de compromisos sin cumplir por parte de la empresa y la detonación de nuevos conflictos el 2010 se suscribe un convenio a través del cual la empresa Repsol entrega 14,8 millones de dólares a la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) ItikaGuasu para constituir un “Fondo de Desarrollo de la APG ItikaGuasu”, el objetivo es que los intereses generados por los 14,8 millones de dólares, sean utilizados en la promoción económica, social, cultural y educativa de las Comunidades, para la mejora de su calidad de vida en general y también para soportar cargas administrativas de la APG²⁶.

Asimismo, en el convenio se deja clara constancia de que el Estado boliviano no participa para nada en este tipo de convenios que involucran a Repsol y a la APG ItikaGuasu. Con la suscripción de este último convenio la comunidad se comprometerá a facilitar y promover la normal y plena implementación del Plan de Desarrollo de Área Caipipendi aprobado por YPFB y todas las disposiciones legales vigentes. Adicionalmente, el acuerdo permite a la APG cobrar a Repsol un valor de 1.500 dólares por hectárea por concepto de “servidumbres” que se constituyan con posterioridad a la fecha del mismo.

Por su parte, Repsol garantiza que sus operaciones petroleras en todo momento respetarán los usos y costumbres de las comunidades y que cumple y cumplirá plenamente con todas y a cada una de las disposiciones nacionales vigentes e internacionales ratificadas en Bolivia que sean aplicables a la actividad de Repsol.

Finalmente, en abril del 2016 el nuevo presidente de la APG ItikaGuasu indica que al tener acceso a las cuentas donde fue depositado el aporte de los 14.8 millones de dólares, evidencia que tan sólo quedan 8 millones en dicho fondo. El presidente saliente desconoce en qué se habría gastado dicho dinero indicando que los 500 mil dólares por año de intereses que generaba dicha cuenta eran invertidos en proyectos y programas de salud, educación y alimentación en su pueblo. Este evento provocó un conflicto interno en la TCO ItikaGuasu por lo que el Juzgado de la comunidad de Entre Ríos decide congelar las cuentas de los guaraníes hasta aclarar la disputa entre los presidentes de la APG²⁷.

Las diferentes acciones que ha adoptado el gobierno boliviano para reducir la conflictividad en el sector hidrocarburos se ve plasmada en diferentes normas como ser la suscripción de convenios internacionales, la CPE, Leyes y Decretos Supremos que son descritos a continuación, no obstante en la práctica se ve que muchos no son aplicados debido, en su mayoría, a un conflicto de intereses entre los objetivos extractivistas del gobierno y la preservaciones de sus tierras por parte de los afectados.

25 <http://www.cedib.org/wp-content/uploads/2012/09/Valoraci%C3%B3n-de-los-Impactos-Ambientales-en-el-Itika-Guasú-CERDET.pdf>

26 http://www.la-razon.com/economia/Petrolera-Repsol-confirma-Itika_Guasú-gestiona_0_2476552349.html

27 <http://www.elpaisonline.com/index.php/2013-01-15-14-16-26/centrales/item/140441-trato-de-amistad-secreto-entre-repsol-y-la-apg-ig-sale-a-la-luz>

Norma	Descripción	Observaciones
Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT	Bolivia ha ratificado dicho convenio mediante Ley N° 1257 de 11 de julio de 1991. Reconociendo que debe consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Asimismo, se compromete a los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir, como resultado de esas actividades.	Aunque los preceptos del citado convenio han sido de alguna manera incorporados en la normativa boliviana, aun en diferentes ocasiones no se han consultado a los pueblos indígenas y se han iniciado actividades ²⁸ .
CPE	La CPE establece que se deberá promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización, a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras.	Este precepto indica claramente que la actividad extractiva debe darse dentro de ciertos parámetros sociales y de desarrollo para al país, por lo cual las empresas petroleras con actividades en Bolivia deben regir sus estatutos de función a estas premisas.
Ley de Hidrocarburos Nro. 3058	Considera que la explotación de este recurso natural debe coadyuvar al logro de los objetivos de desarrollo económico y social del país. En su artículo 119 establece que cuando las actividades hidrocarburíferas se desarrollen en tierras comunitarias de origen, comunales, indígenas o campesinas, tituladas o no, todo impacto socio-ambiental negativo directo, acumulado y a largo plazo, que las mismas produzcan, debe ser compensado financieramente por parte de los titulares de las actividades hidrocarburíferas, de manera justa.	La ley vigente de hidrocarburos data del año 2005 por lo que debe ser actualizada con los preceptos de la CPE del 2009.
Ley N° 1333 de 27 de abril de 1992 del Medio Ambiente y su reglamento	Tiene por objeto la protección y conservación de medio ambiente y los recursos naturaleza, promoviendo el desarrollo sostenible, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población con la participación ciudadana en la gestión ambiental.	En gran medida los procesos de consulta y la Evaluación de Impactos Ambientales son considerados como elementos que retrasan la inversión hidrocarburífera, por lo que muchas veces los procesos se vulneran y los evaluaciones son incompletas ²⁹ .

28 <http://eju.tv/2013/07/ypfb-petroandina-ingresa-a-la-reserva-aguarage-sin-consulta-a-guaranes/>
 29 https://www.servindi.org/pdf/Lecciones_Aprendidas_sobre_consulta_previa%20FINAL%20pdf.pdf

Norma	Descripción	Observaciones
Decreto Supremo Nro. 29033 modificado por el Decreto Supremo 298 ³⁰	Define las disposiciones y procedimientos para el proceso de Consulta y Participación a los Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas, cuando se pretenda desarrollar actividades hidrocarburíferas en sus tierras comunitarias de origen, propiedades comunarias y tierras de ocupación y acceso.	Varios expertos en el sector ambiental indicaron que la modificación del Decreto Supremo Nro.29033 debilita el proceso de consulta ³¹
Decreto Supremo Nro. 2195 del 28 de noviembre de 2014	Establece un mecanismo para la asignación porcentual de la compensación financiera por impactos socio-ambientales de las actividades, obras o proyectos hidrocarburíferos, cuando se desarrollen en Territorios Indígena Originario Campesinos - TIOCs, tierras comunales, indígenas o campesinas ³² .	Una de las críticas hacia la norma es que se pierde el valor de la relación del estudio de impacto ambiental con la compensación, ahora esta última estaría en relación a la inversión.
Decreto Supremo Nro. 2366 de mayo de 2015	Autoriza la exploración en los Parques Naturales y Áreas Protegidas	La norma transgrede los principios de defensa y respeto a la Madre Tierra. Esta política de exploración y explotación requiere de normativa específica que regule las técnicas que deben ser utilizadas para minimizar y mitigar los impactos ambientales.

Respecto al sector minero, en los últimos años, los conflictos se han concentrado en ciertos sectores. Durante el periodo de los precios altos, los conflictos estuvieron repartidos en todo el territorio y en todos los minerales, las causas fueron diversas; pero, en la mayoría de los casos, se dieron por necesidad de áreas de trabajo; en algunos, porque la minería no se traducían en desarrollo local ni regional, y en otros, por el impacto ambiental.

Desde el año 2012, disminuyeron los conflictos mineros; pero los que se dieron fueron mucho más enérgicos que los anteriores. Hubo conflictos entre las comunidades y las cooperativas mineras (ya no con las empresas) y, extrañamente, entre las cooperativas y el gobierno.

Los conflictos entre cooperativas y comunidades se dieron porque las actividades mineras se extendieron a áreas vitales de la comunidad; pero también porque personas ajenas a la zona se asentaron en espacios de comunidades, sin generar empleos locales. Un caso ampliamente analizado por la prensa porque concluyó con la muerte de varias personas es el de Arcopongo³³, otro, el del Choro³⁴.

30 http://www.la-razon.com/index.php?url=/la_gaceta_juridica/DS-abril-gaceta_0_2266573420.html

31 <http://www.bolpress.com/?Cod=2015050402>

32 http://www.la-razon.com/index.php?url=/economia/Gobierno-compensacion-indigenas-proyectos-hidrocarburiferos_0_2172382815.html

33 https://www.eldia.com.bo/index.php?c=Portada&articulo=Gobierno-llama-al-dialogo-para-poner-fin-al-conflicto-en-Arcopongo&cat=1&pla=3&id_articulo=145656

34 http://www.la-razon.com/economia/Conflicto-minero-muerto-Nor-Yungas_0_2369763021.html

Los conflictos entre cooperativas y gobierno se denominaron “extraños” porque las cooperativas fueron parte del gobierno desde el año 2006. El primer ministro de minería del gobierno actual fue un cooperativista y, desde esa fecha hasta el año 2014, el gobierno tomó varias medidas que favorecieron al subsector cooperativo.

En las siguientes líneas se intentará explicar lo acontecido a la luz de los cambios de ciclo del precio de los metales en el mercado internacional.

A fines del año 2005, había dos grandes grupos de cooperativas mineras, el de las auríferas y el de los minerales tradicionales. El de las auríferas estaba constituido por antiguos cooperativistas que no interrumpieron sus actividades con la crisis del año 1985³⁵; el de los minerales tradicionales, estaba sustentado en ex trabajadores de la empresa minera del Estado que había paralizado operaciones en la década del 90. Estos ex trabajadores mineros se caracterizaban por su formación político – sindical y su capacidad organizativa. Durante el periodo de bajos precios, estos cooperativistas “tradicionales” mantuvieron viva la minería no aurífera a costa de un extraordinario sacrificio personal; pero también a una serie de apoyos del gobierno para mantenerlos en operaciones que generaban divisas para el país y evitaban el desempleo.

Por estas circunstancias, el subsector cooperativo minero fue un componente natural de equipo de Evo Morales. Pero desde el año 2006, muchas cosas cambiaron: los precios de los metales en el mercado internacional, los cooperativistas ya no eran opositores, eran parte del gobierno y, lo más complicado, el Estado decidió reiniciar las actividades operativas de la empresa minera del Estado.

En el periodo 2006 – 2014 se emitieron las siguientes medidas favorables al subsector cooperativo:

- Se creó un viceministerio de cooperativas mineras.
- Se consolidó la presencia de dos cooperativistas en el directorio de COMIBOL, la empresa minera del Estado.
- Se creó una comercializadora exclusiva para las cooperativas.
- Se creó una entidad de fomento para las cooperativas.
- Se emitió una ley para que las cooperativas no paguen el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en la comercialización de los minerales.
- Se les donó equipos y maquinarias.
- Algunos avasallamientos que realizaron se consolidaron a su favor.
- Varias operaciones irregulares fueron regularizadas organizándolas como cooperativas mineras.
- En la elaboración de la ley minera se les dio un protagonismo que supieron aprovechar a su favor.

35 En 1985 llegó a la presidencia del país el Dr Victor Paz Estenssoro elegido democráticamente en las elecciones anticipadas que convocó el anterior presidente Hernan Siles Zuazo que tuvo que acortar su mandato en medio de una profunda crisis social ocasionada a su vez por una profunda crisis económica arrastrada desde los años 70's. Esta crisis estuvo caracterizada por la hiperinflación, déficit fiscal, déficit en balanza comercial y elevada concentración del empleo en empresas estatales, fundamentalmente en la COMIBOL que el Estado ya no podía pagar por lo que el nuevo gobierno tuvo que despedir a la mayor parte de los trabajadores mineros y emitió el Decreto Supremo N° 21060 que fijó una nueva política económica para el país.

Si bien estas medidas favorecieron ampliamente al subsector, también se identificaron varias exigencias legales que fueron obviadas para el mismo. Por ejemplo, la exigencia de tener una licencia ambiental para poder operar (sólo el 15% de las 1700 cooperativas tiene licencia) o la obligación de no contar con personal ajeno a los socios de las cooperativas (casi todas las cooperativas cuenta con personal que no es socio).

El Código Minero de 1997 autoriza a las cooperativas a asociarse con empresas privadas, sin perder su estatus. Esto provocaba una elusión fiscal y la suplantación del Estado en la otorgación de derechos mineros. La Ley de Minería y Metalurgia de 2014 prohíbe esta asociación. En agosto de 2016, el gobierno emitió una norma autorizando la sindicalización de trabajadores de las cooperativas de servicios, esta medida provocó una reacción de la organización que agrupa a todas las cooperativas y la Federación de Cooperativas Mineras asumió para sí la protesta, aunque la medida del gobierno, legalmente, no les afectaba. Para dar fuerza a las medidas de presión, las cooperativas mineras aprovecharon la ocasión presentando un pliego extenso que incluía, entre otros puntos, la anulación de la prohibición de asociarse con empresas privadas, la no sindicalización de sus trabajadores y una flexibilización en las exigencias ambientales.

Las protestas se materializaron en bloqueos de caminos, reacción de la policía, rehenes de la policía, muertos de los cooperativistas, toma de rehén y asesinato del ex Viceministro de Gobierno Rodolfo Illanes y asesinato de varios cooperativistas.

El gobierno reaccionó brutalmente, desmanteló la dirigencia del sector apresando a los principales dirigentes y todas las flexibilizaciones que habían favorecido a las cooperativas fueron declaradas ilegales. Adicionalmente, se dio otro golpe a las cooperativas eliminando el servicio que las comercializadoras prestaban a la dirigencia de la organización cobrando un aporte obligatorio a todo cooperativista que vendía mineral. Todas estas medidas las plasmó en una ley. Para cerrar las determinaciones, emitió la exigencia de que las cooperativas presenten balances, libros de ventas, forma de distribuir los ingresos y otros detalles económicos. Esta medida es particularmente molesta porque son muy pocas las cooperativas que cumplen estas exigencias legales.

Así llegó a su fin una alianza que favoreció a ambos sectores. Las causas reales: disminución de los ingresos de los operadores respecto a gestiones pasadas y deseo de continuar aprovechando de la unión con el gobierno.

¿Se hubiera dado este conflicto tan terrible en un contexto de precios altos? Parece imposible. Ahora, la dirigencia de las cooperativas, que estuvo vigente en agosto de 2016, está perseguida o en la cárcel y una nueva dirigencia está trabajando para acercarse al gobierno y recuperar posiciones.

Conclusión y Agenda para la Sociedad Civil

- A pesar de las importantes reformas constitucionales, la creación de instituciones y la promulgación de leyes, la implementación práctica de todo ello es todavía limitada y los pueblos indígenas siguen de alguna manera en situación de vulnerabilidad.
- Es imperante la elaboración de normativa que recoja los preceptos de la CPE incluyendo, entre otros, la consulta a los pueblos antes de habilitar nuevas áreas para la exploración y explotación de hidrocarburos y antes de la suscripción de los contratos. Además, es necesario contar con una normativa estricta que delimite las actividades de las empresas en parques naturales y áreas protegidas aménorando el impacto ambiental.

- Se debe generar mecanismos de control sobre el gasto de las compensaciones por parte de los líderes de los pueblos indígenas proponiendo reuniones de seguimiento, control y rendiciones de cuentas sobre el uso de los recursos, velando por que los mismos sean utilizados en beneficio de las poblaciones afectadas.
- Lograr que la sociedad civil presione al gobierno para respetar la institucionalidad del sector minero
- Hacer seguimiento para que la normativa que regula la actividad del sector cooperativo se cumpla y que las cooperativas dejen de ser el sector privilegiado y eludan sus responsabilidades
- Proponer una nueva estructura impositiva para el sector minero que distribuya mejor la riqueza generada por la explotación de los minerales
- Plantear modificaciones a la norma minera para que se priorice el desarrollo local, financiado con los excedentes que genere la explotación de minerales.
- Apoyar la elaboración de planes locales de desarrollo de las regiones mineras para que las regalías sean mejor aprovechadas

1.6 DERECHOS TERRITORIALES, DE AUTODETERMINACIÓN Y DE CONSULTA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRO

Luego del superciclo de precios de exportación de gas natural el gobierno nacional, al no poder contar con otros sectores económicos que puedan generar ingresos fiscales similares a los mencionados, se ha enfocado en generar mecanismos que promuevan la exploración de nuevas áreas, para ello ha promovido políticas que expanden las zonas de actividad hidrocarburífera, incluyendo parques naturales protegidos, simplificando procesos de participación y consulta, y ha incurrido en retrocesos en el acceso a información pública a la población en general sobre estos proyectos.

a) Normas y prácticas de participación ciudadana:

Antes de ingresar al análisis de la normativa actual sobre participación ciudadana en Bolivia, es importante remarcar el cambio coyuntural de un diseño Estatal en Bolivia denominado “neoliberal” a otro llamado “plurinacional”.

En ambos procesos, el primero con presencia de aproximadamente 25 años (1985 al 2010) de implementación de las medidas llamadas de ajuste estructural, muestra una comprensión liberal de la ciudadanía que se plasma en normativas emblemáticas de este momento histórico como la Ley de Participación Popular, la Ley de Municipalidades, la Ley del Sistema de Administración, Fiscalización y Control del Estado (SAFCO). El proceso actual “plurinacional” inicia con la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado el 7 de febrero de 2009, luego de la realización durante dos años de la Asamblea Constituyente y de un Referéndum aprobatorio.

Sobre el momento actual, algunos autores (Romero y otros, 2010) ya plantean la reflexión teórica de un nuevo horizonte civilizatorio en el marco del modelo de Estado y proponen conceptos como la “ciudadanía plurinacional comunitaria” donde se problematiza la correspondencia de la institucionalidad estatal actual con la diversidad de naciones y pueblos indígenas en Bolivia.

Esta llamada transición, se refleja en el Art. 11 de la CPE que dice:

“I. La república de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.

II. La Democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por ley:

1. *Directa y Participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a ley.*
2. *Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a ley.*
3. *Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a ley” (CPE, 2009)*

De esta propuesta “plurinacional” de ciudadanía, la “democracia comunitaria” vendría a reflejar un avance de inclusión y reconocimiento de las prácticas políticas y de participación de naciones y pueblos indígenas IOC (Colpari, 2011); el mismo que actualmente se refleja en la elección de asambleístas (diputados) nacionales y de gobernaciones con cupos destinados a la representación de naciones y pueblos indígenas, reconociendo sus normas y procedimientos propios para su elección. De igual forma la constitución de las autonomías municipales Indígena Originaria Campesinas³⁶, plantean su forma de gobierno y elección de autoridades según sus normas propias, rompiendo el tradicional sistema de partidos y agrupaciones políticas.

Pasando al ámbito de la participación de la sociedad civil en la gestión pública, el año 2009 con la nueva Constitución Política del Estado se “constitucionaliza” el derecho de la sociedad civil a la participación y control social, como se menciona en el Título VI (Art. 241 y 242). Para el nivel de autonomías la Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece en su Título VIII el “Marco General de la Participación y Control Social en las Entidades Territoriales Autónomas”, así también en su artículo 138, inciso I. dice “La normativa de los gobiernos autónomos debe garantizar la participación y el control social, sin discriminación de orden social, económico, político u otros...”.

El 5 de febrero de 2013 se promulga la Ley N° 341 “Ley de Participación y Control Social”, que en su artículo 23, parágrafo II dice “los gobiernos autónomos departamentales, municipales y regionales, garantizarán la Participación y Control Social, en la construcción participativa de la legislación y normativa según corresponda; en la planificación, ejecución y evaluación de la gestión pública, en la relación de gasto e inversión y otras en el ámbito de su jurisdicción y competencia”. Así también en su Disposición Transitoria Segunda dice “Los Gobiernos Autónomos Municipales, establecerán por Ley municipal en un lapso no mayor a noventa (90) días, el funcionamiento e implementación de la Participación y Control Social”, es decir que hasta junio de 2013 los gobiernos autónomos municipales debían contar con su normativa sobre participación y control social, tema en el que no todos los municipios han cumplido y en muchos ha quedado en un proceso de consultoría con un documento luego aprobado como ley municipal pero sin participación y legitimidad de las organizaciones sociales. Mucho peor es el escenario en el nivel departamental donde hasta la fecha ninguna de las 9 autonomías departamentales cuenta con una ley departamental de participación y control social.

36 Actualmente se tienen 1 municipio de Autonomía Indígena Originaria Campesina AIOC, es el municipio de Charagua ubicado en el departamento de Santa Cruz, así también están en proceso de esa conversión unos 8 municipios en el país, que atraviesan diversos problemas para este proceso (Charazani, Totora Marka, Mojoycoya, Raqaymapma, Tarabuco, Jesús de Machaca, Pampa Aullagas, Chipaya)

b) Normas y prácticas de derecho de consulta indígena y el derechos a la autodeterminación y a la tierra, el territorio y los recursos naturales:

Bolivia ratifica en 1991 el convenio con la OIT sobre Pueblo Indígenas donde se menciona el derecho a la consulta previa. La actual CPE reconoce con carácter constitucional su adhesión a los convenios internacionales, ratificando el tema de la consulta previa y derechos de los pueblos indígenas.

La CPE en su art. 30, párrafo II, inciso 15 dice: "... las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos (...) A ser consultados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan"

En el tema de explotación de hidrocarburos el año 2005 se aprueba la ley N° 3058 (Ley de Hidrocarburos), la misma que establece el derecho a la "participación y la consulta" así como una participación del IDH destinado a los pueblos indígenas originario campesinos. Posteriormente se reglamenta el derecho a la consulta mediante dos decretos supremos (D.S. N° 29033 y D.S. N° 29124, ambos del año 2007).

Un tema muy debatido sobre la consulta previa en hidrocarburos, fue la sentencia del Tribunal Constitucional del año 2006, la misma que menciona que el derecho a la consulta no significa el consentimiento de los pueblos indígena originario campesinos, sino el de resarcir sobre los daños que se pudieran causar.

De las experiencias de consulta previa en hidrocarburos tienen su dificultad mayor en una coyuntura donde el nivel central de gobierno impulsa acciones de mayores inversiones y generación de ingresos por el tema hidrocarburífero.

En el tema minero, no existe una reglamentación precisa sobre el derecho a consulta, tema bastante más necesario por la ampliación de la actividad minera en el país, en especial desde la minería privada y la de cooperativas de oro.

Conclusión y Agenda para la Sociedad Civil

- En el marco de la participación ciudadana, se debe impulsar que las entidades territoriales autónomas (gubernaciones y municipios), elaboren e implementen sus normas propias de rango de ley para promover y garantizar la participación y el control social, mediante el ejercicio efectivo de instrumentos como las audiencias públicas de rendición de cuentas, los pronunciamientos del control social sobre los planes operativos anuales, los peritajes técnicos, entre otros.
- En la temática de la consulta previa se debe exigir el respeto a la "independencia" de las organizaciones de los pueblos y naciones IOC, las mismas que actualmente se encuentran cooptadas y/o divididas por la acción directa del gobierno central a través de sus dirigencias sociales afines.
- Resulta fundamental fortalecer los conocimientos de los pueblos indígenas sobre su derecho a la participación y consulta, no solo en proyectos extractivos, sino en cualquier política pública que pueda afectar su forma de vida.

Promover el debate sobre los Decretos Supremos N° 2366 y 2298 que vulneran el derecho a la consulta previa de acuerdo usos y costumbre de los pueblos indígenas.

Segunda Sección:

La Agenda Económica y Social de la Sociedad Civil

2.1 INTRODUCCIÓN

La caída de los precios internacionales de los hidrocarburos desde finales de 2014, ha marcado para Bolivia el punto de inflexión entre la época de la bonanza y un nuevo contexto económico.

Como efecto directo de los precios, desde 2015 caen los ingresos que recibe el Estado por concepto del IDH y las Regalías, recursos que significaron además un importante impulso para la economía en años anteriores. Si comparamos los recursos que el estado recibió en 2014 (\$us 24.607 millones) por concepto del IDH y las Regalías por Hidrocarburos, con la programación del presupuesto 2017 (\$us 8.953) se tendría una disminución de un 63,6% en 3 años, es decir que se reducen a menos de la mitad.

Adicionalmente, de acuerdo a proyecciones del presupuesto, al parecer los ingresos por impuestos internos, disminuirían en los años 2016 y 2017 en relación al 2015, lo que muestra una situación que se está complicando.

Actualmente, diferentes indicadores económicos están registrando cifras que ya no son favorables como en el pasado, como ser el déficit fiscal (6,9% del PIB en 2015 y se espera para 2016 al menos un 6,1%), disminución de las exportaciones, disminución de las Reservas Internacionales, disminución de los niveles de crecimiento económico y otros, lo que claramente nos demuestra que estamos atravesando por un momento distinto desde el punto de vista de la situación económica.

El desafío en general es la sostenibilidad, de las finanzas públicas y de la economía en su conjunto, que además le otorgue sostenibilidad a la mejora de los indicadores sociales alcanzados.

Pese a los avances de reducción de la pobreza todavía la desigualdad en Bolivia, es un tema sin resolver, estas desigualdades tienen como determinante básico el estrato socioeconómico o la clase social. Sin embargo, existen otras dimensiones vinculadas por ejemplo al género, edad región y etnia.

Para lograr la definitiva superación de la pobreza y reducción de las diferenciales y desigualdades, en lo social la mirada debe ser integral, mejorar el gasto social, permitir el acceso a los servicios sociales de las personas que sufren desigualdad y exclusión.

También es fundamental asegurar la sostenibilidad de los avances en materia de desarrollo social alcanzados. Para ello es importante que las políticas sociales estén articuladas a lo económico, y medio ambiente. Temas como la diversificación económica productiva y el cambio estructural de la matriz productiva, permitirán que el campo económico coadyuve al desarrollo social inclusivo y la mejora de las condiciones de vida de la población.

2.2 DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y DE FUENTES DE RENTA

El incremento de los precios internacionales en el periodo del superciclo, que generó grandes recursos para el Estado inicialmente y a través del gasto e inversiones estatales, dinamizó la economía en su conjunto.

Si bien inicialmente, el planteamiento del gobierno, fue una apuesta por diversificar la producción a partir de reorientar los excedentes de los sectores extractivos, denominada “cambio de matriz productiva”, en la práctica la renta fue orientada y dispersada en gastos e inversiones varios, que no lograron el objetivo propuesto; los sectores productivos alternativos fueron descuidados, y como resultado del periodo de tiene una economía tan dependiente de la renta o más que al inicio del superciclo.

En esta sección, inicialmente se analizará el peso del sector primario en las exportaciones, la productividad por sectores, la participación de la renta en los ingresos fiscales y la orientación de las inversiones públicas en los últimos.

Composición de las exportaciones

Para Bolivia el superciclo de las materias primas que significó un incremento notable de las exportaciones y los ingresos fiscales abarcó el periodo comprendido entre 2005 y 2014 (en el caso de minerales hasta 2013). Al incremento de los precios internacionales, se suma la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos en mayo de 2005, hito que marca el ascenso. El final fue determinado por la caída de los precios internacionales de los hidrocarburos de finales de 2014.

Como se muestra en el siguiente gráfico, entre 2004 y 2014, las exportaciones totales se multiplicaron casi seis veces. Al interior, el valor de las exportaciones de commodities aumentaron casi siete veces y de productos elaborados menos de tres veces, lo a priori que sugiere que se presentó un efecto de profundización de la re-primarización.

Estructura de las exportaciones

(En millones de \$us)

Productos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ^p
Commodities/primarios	930.5	1,177.2	1,698.7	2,263.2	3,347.2	3,994.4	5,871.2	4,516.8	5,935.6	8,131.5	10,535.8	10,896.4	11,565.0
Minerales	347.6	369.3	455.8	544.8	1,028.4	1,387.5	1,932.3	1,846.1	2,395.5	3,429.0	3,744.4	3,076.9	3,928.8
Hidrocarburos	330.8	490.9	838.9	1,402.8	2,014.0	2,242.0	3,486.6	2,110.2	2,987.3	4,114.5	5,871.7	6,626.2	6,596.9
Agrícolas y forestales	252.1	317.0	404.1	315.6	304.8	364.9	452.3	560.5	552.8	588.0	919.7	1,193.3	1,039.2
Elaborados y otros	439.9	506.2	558.2	684.8	884.7	895.3	1,186.8	969.6	1,116.5	1,083.8	1,523.3	1,475.3	1,462.9
Total	1,370.4	1,683.5	2,256.9	2,948.1	4,231.9	4,889.7	7,058.0	5,486.4	7,052.1	9,215.3	12,059.2	12,371.7	13,027.9

(En porcentaje)

Productos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ^p	2015 ^p
Commodities/primarios	67.9%	69.9%	75.3%	76.8%	79.1%	81.7%	83.2%	82.3%	84.2%	88.2%	87.4%	88.1%	88.8%	85.2%
Minerales	25.4%	21.9%	20.2%	18.5%	24.3%	28.4%	27.4%	33.6%	34.0%	37.2%	31.1%	24.9%	30.2%	32.0%
Hidrocarburos	24.1%	29.2%	37.2%	47.6%	47.6%	45.9%	49.4%	38.5%	42.4%	44.6%	48.7%	53.6%	50.6%	44.6%
Agrícolas y forestales	18.4%	18.8%	17.9%	10.7%	7.2%	7.5%	6.4%	10.2%	7.8%	6.4%	7.6%	9.6%	8.0%	8.7%
Elaborados y otros	32.1%	30.1%	24.7%	23.2%	20.9%	18.3%	16.8%	17.7%	15.8%	11.8%	12.6%	11.9%	11.2%	14.8%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Bolivia

Se incluyen reexportaciones

En Elaborados y otros se encuentran cacao y otros que son commodities pero no se han podido disgregar, sin embargo la participación sobre el total es mínima.

(p) cifras preliminares.

En 2004 los *commodities* representaban el 75% de las exportaciones y el último año de la bonanza (2014) llegaron a 88,8%; en 2015, año en que comienza la desaceleración de la economía, disminuyen a 85%. Al contrario, los productos elaborados fueron perdiendo participación durante la década del superciclo, aunque en 2005 se observa una leve recuperación.

A continuación se presentan datos de volúmenes de exportaciones para separar el efecto de los precios.

Índices de volumen de las exportaciones 2002 - 2015
(Base 2012)

Descripción	Variaciones																
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2004-2013	2004-2014	2004-2015
Índice General	50.7	56.8	62.2	71.6	82.0	84.2	85.5	69.4	80.8	80.5	100.0	132.1	133.9	115.7	+112%	+115%	+86%
Tradicionales	41.7	47.7	56.7	70.6	85.6	88.5	92.1	69.1	85.1	83.9	100.0	107.5	103.7	95.5	+89%	+83%	+68%
Minerales	43.7	43.0	37.8	41.5	46.2	40.7	48.8	51.3	51.2	56.3	100.0	101.7	80.6	68.1	+169%	+113%	+80%
Otro	61.6	44.0	20.9	43.1	56.8	38.3	42.2	30.6	23.9	26.0	100.0	125.0	82.8	75.6	+499%	+297%	+263%
Zinc	12.4	13.1	11.5	12.2	22.1	23.4	23.7	35.6	52.0	66.5	100.0	78.6	73.2	73.6	+580%	+534%	+538%
Plata	89.7	95.8	121.6	106.0	62.2	42.7	65.1	65.5	77.6	72.9	100.0	116.1	88.8	49.6	-5%	-27%	-59%
Estaño	36.2	40.7	52.6	43.8	77.7	65.8	67.8	50.7	61.3	80.6	100.0	98.2	82.2	61.7	+87%	+56%	+17%
Plomo	917.8	824.4	1,006.8	904.2	209.4	315.5	360.5	181.6	142.1	166.3	100.0	152.9	146.0	62.2	-85%	-85%	-94%
Wólfiram	26.8	29.0	26.7	35.9	86.0	112.4	112.5	88.4	90.6	71.8	100.0	91.2	48.8	26.4	+241%	+83%	-1%
Antimonio	5.9	14.6	11.9	22.0	23.6	28.9	26.0	21.2	45.0	47.4	100.0	123.4	94.5	44.4	+935%	+693%	+272%
Otros (Minerales)	16.6	15.3	24.8	18.7	46.9	76.4	53.5	63.0	65.8	82.6	100.0	105.4	83.9	54.6	+324%	+238%	+120%
Hidrocarburos	37.6	49.0	70.6	88.5	110.4	117.4	119.8	85.1	107.1	103.9	100.0	114.6	121.8	108.4	+62%	+72%	+53%
Gas Natural	34.7	44.5	71.0	97.2	110.8	117.7	120.3	85.3	107.3	104.1	100.0	114.5	119.4	108.9	+61%	+68%	+53%
Otros (Hidrocarburos)	21.2	28.8	41.5	40.3	72.7	98.4	90.0	85.3	106.6	100.7	100.0	117.0	151.8	103.4	+182%	+266%	+149%
No tradicionales	74.7	82.1	85.0	82.5	81.2	81.2	70.3	87.0	65.1	66.2	100.0	132.4	152.4	93.2	+56%	+79%	+10%
No tradicionales primarios																	
Soya	122.8	132.3	127.6	125.8	106.8	98.3	77.2	89.2	57.9	62.2	100.0	146.9	216.3	85.0	+15%	+70%	-33%
Maderas	43.4	45.9	59.7	62.8	74.3	72.1	65.4	70.1	110.4	96.9	100.0	89.2	62.8	41.1	+49%	+5%	-31%
Castaña	8.8	12.4	18.7	26.7	79.0	97.1	90.8	99.4	97.1	108.9	100.0	134.3	142.2	81.3	+617%	+659%	+334%
Café	314.0	325.4	338.1	384.9	223.3	166.9	137.5	101.1	102.1	84.1	100.0	60.1	18.4	10.4	-82%	-95%	-97%
Cacao	2.0	2.2	3.9	3.8	66.9	134.5	84.5	82.7	81.6	91.7	100.0	103.2	55.2	46.5	+2537%	+1310%	+1087%
Algodón	57.0	52.4	91.9	95.0	106.6	76.2	77.7	79.8	77.6	60.4	100.0	129.1	142.4	185.5	+40%	+55%	+102%
No tradicionales elaborados																	
Bebidas	42.9	81.6	82.4	76.4	182.8	167.0	155.7	171.6	151.5	92.0	100.0	147.7	182.7	100.5	+79%	+122%	+22%
Cueros	370.2	375.9	328.3	262.6	236.1	199.0	170.1	101.3	116.8	91.2	100.0	128.2	151.2	97.9	-61%	-54%	-70%
Joyería de oro importado	82.2	90.3	93.6	90.9	83.7	83.6	72.4	89.6	67.1	68.2	100.0	111.6	62.4	36.5	+19%	-33%	-61%
Joyería	165.1	140.6	131.6	127.1	118.2	108.9	118.9	115.8	68.6	59.4	100.0	89.8	57.6	29.4	-32%	-56%	-78%
Otros (No Tradicionales)	14.2	16.7	19.3	18.1	28.4	33.2	33.5	52.4	61.1	64.4	100.0	115.8	95.1	82.2	+500%	+393%	+326%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UDAPE

Como se muestra en el cuadro, entre 2004 y 2014 la exportación de hidrocarburos tuvo un incremento de 72% en volúmenes, y entre 2004 y 2013 el volumen de exportación de minerales se incrementó en un 169%. Para 2015 ambos registran un retroceso en comparación al año anterior.

Los demás productos primarios como ser del sector agrícola también registran incrementos en la década de la bonanza, pero en algunos casos retroceden nuevamente para 2015 incluso por debajo de los volúmenes de 2004.

En el caso de los productos elaborados, la mayoría de estos registra una disminución de volúmenes exportados entre 2004 y 2014, y para 2015 todos disminuyen los volúmenes de exportación en relación a 2014.

En resumen, se puede observar que el incremento en exportaciones se presentó en mayor magnitud en los sectores extractivos y otros primarios, lo que significó un incremento en la participación sobre el total de las exportaciones, mientras que los productos elaborados pierden participación.

Si bien en 2015 se registra un leve retroceso de esta tendencia en la participación, en volúmenes se observa que los productos elaborados en algunos casos registran una disminución en todo el periodo del superciclo.

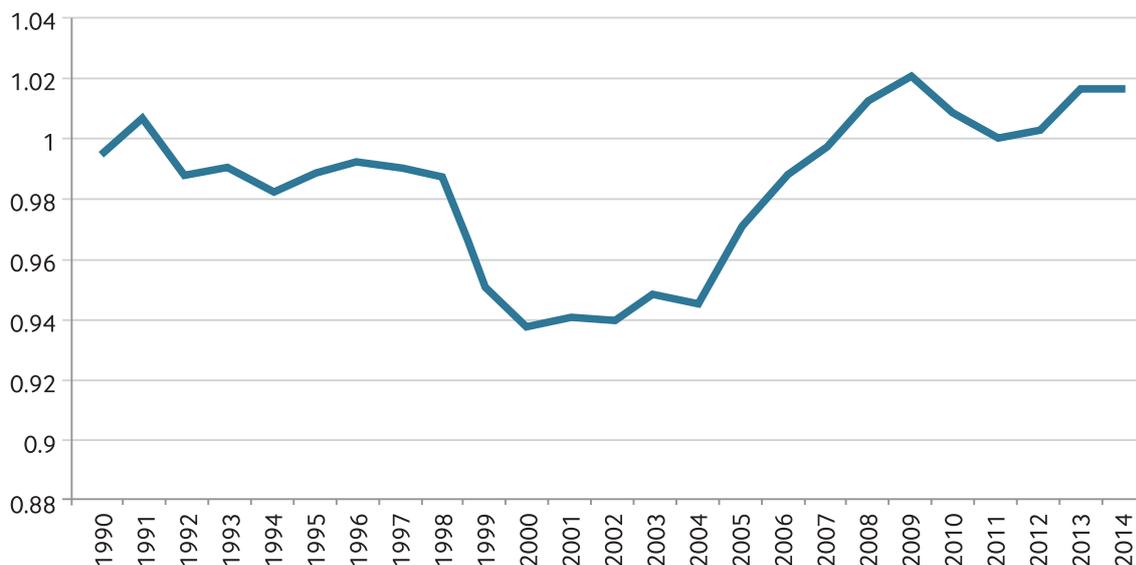
Por tanto, al 2015 se podría señalar que el superciclo habría tenido un cierto efecto de reprimarización de las exportaciones, sin embargo siendo que aún las diferentes variables económicas siguen cambiando y aún no se han readecuado a la que será la nueva situación de mediano o largo plazo, habrá que ver en adelante como se reconfigura la composición de las exportaciones.

La productividad por sectores

Bolivia es uno de los países que tiene la más baja productividad de la región, situación que, de acuerdo a diferentes estudios, es uno de los principales factores que explica el histórico reducido crecimiento que tuvo y tiene el país.

En la época reciente, como se muestra en el siguiente gráfico, la productividad total de factores, registra una disminución en el periodo de crisis de finales de los años 90 y principios de la década de los 2000. Sin embargo, en el periodo del superciclo, este indicador nuevamente se recupera y se sitúa incluso levemente por encima del nivel de los años 90.

**Productividad Total de Factores (PTF)
A precios Constantes (2011)**



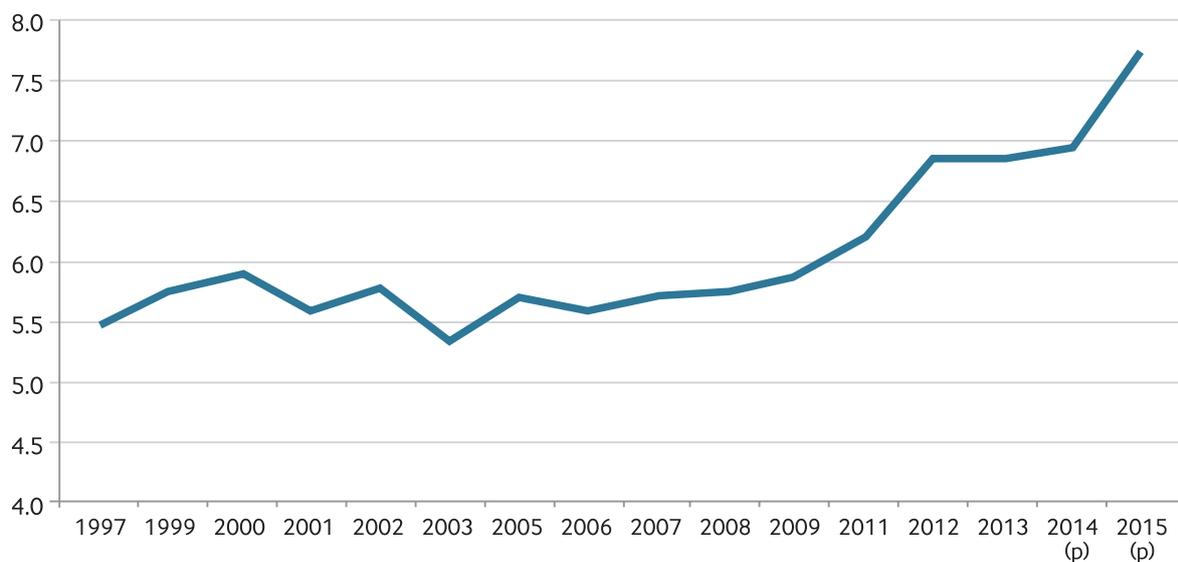
Fuente: Penn World Table, version 9.0 (TFP at constant national prices 2011=1)

La tendencia durante el superciclo, en parte es explicada por el ambiente favorable de estabilidad económica - política y social predominante en los últimos años.

Sin embargo, si bien se observa esta recuperación, no se puede señalar que habría un cambio importante de la productividad en el mediano o largo plazo, sino una leve oscilación.

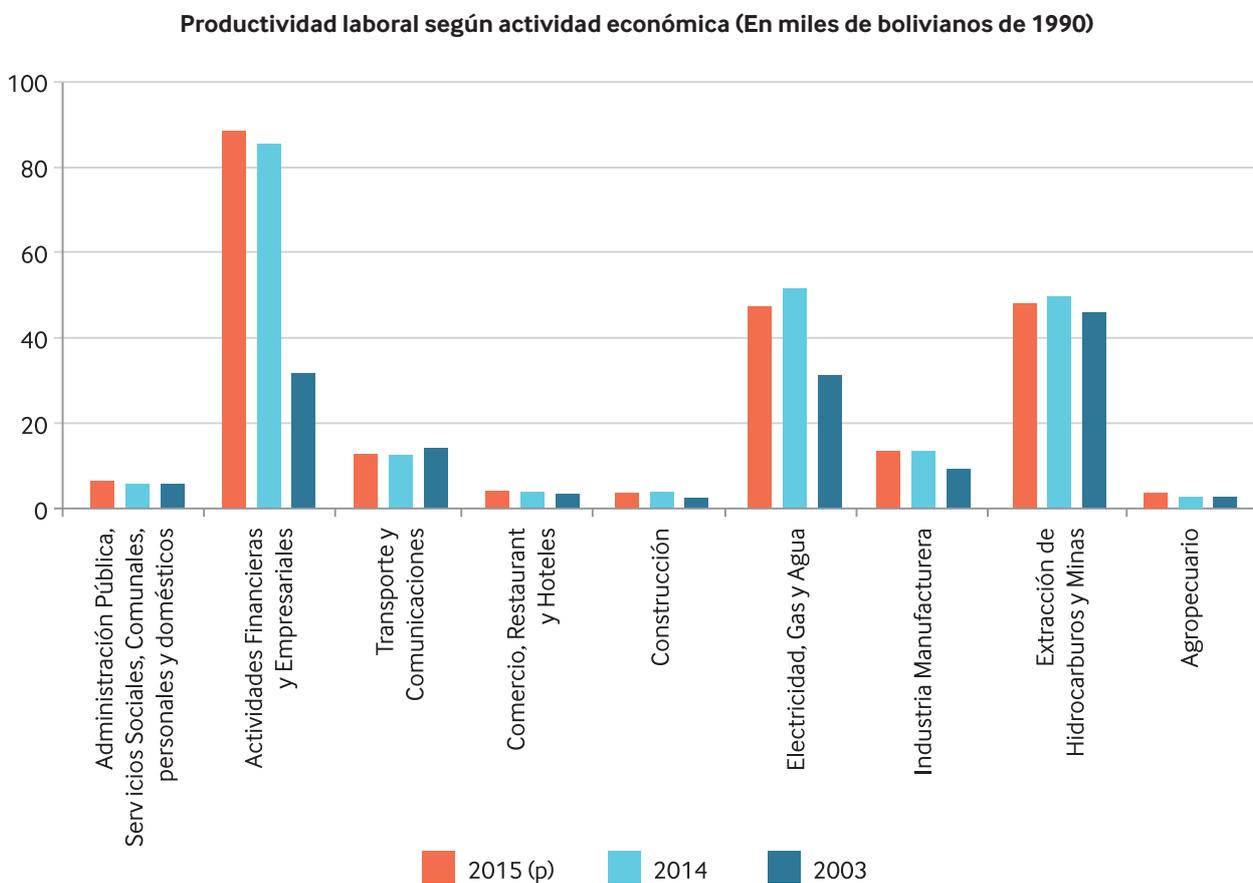
Con relación a la productividad del trabajo, si bien también es reducida, en el siguiente gráfico se observa claramente que se registró una mejora principalmente los últimos cinco años, resultado de las mayores inversiones que se realizaron.

**Productividad Laboral
(Base 1990)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de UDAPE del PIB real y la población ocupada
No se tienen datos de población para las gestiones 2004 y 2010.
(p) preliminar

Por otro lado, en relación a la productividad del trabajo de los diferentes sectores, como se observa en el siguiente gráfico, existe una marcada diferencia entre uno y otro.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de UDAPE

Los sectores que registran una mayor productividad son los de Actividades Financieras y Empresariales; Electricidad, Gas y Agua; y Extracción de Hidrocarburos y minerales. Y los de menor productividad son los sectores Agropecuario; Construcción; y Comercio, Restaurant y Hoteles. Los sectores más intensivos en mano de obra son los de más baja productividad mientras que los que generan menos empleo son de más elevada productividad.

En general no se observan grandes cambios en el periodo analizado, con excepción de los sectores de Actividades Financieras y Empresariales; y Electricidad, Gas y Agua; que habrían tenido mejoras visibles de su productividad, por una mayor dinámica que habrían tenido en el periodo de mejor momento económico y mayores inversiones. Esta situación significa una mayor diferencia de los niveles de productividad entre sectores.

Composición de los ingresos públicos

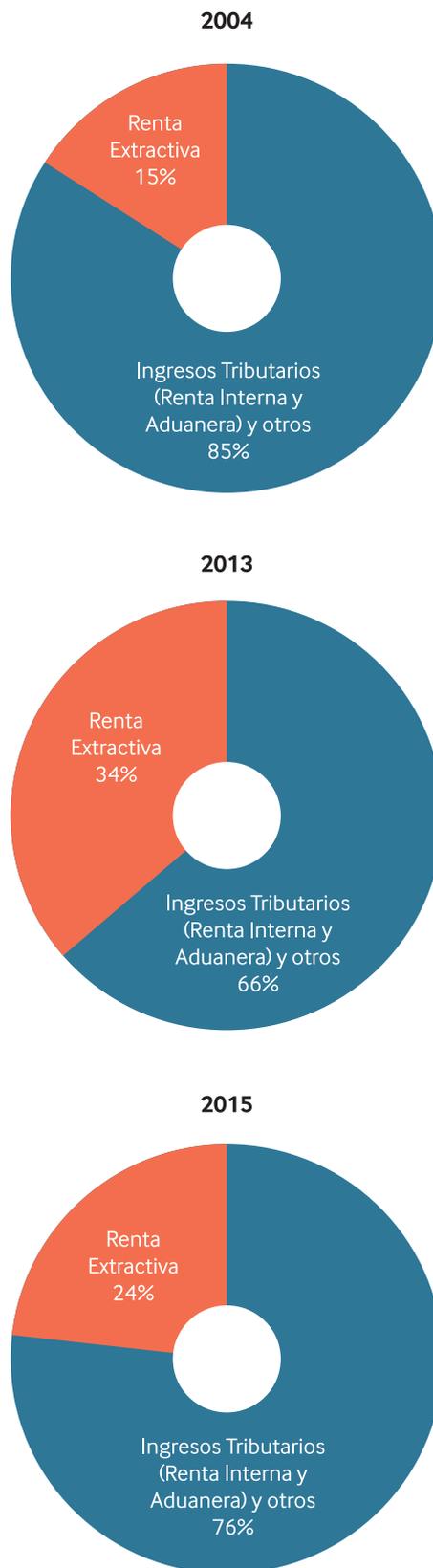
Como se observa en el siguiente cuadro, los ingresos fiscales, que son principalmente los provenientes de impuestos y regalías, se han incrementado significativamente, principalmente desde la creación del IDH en 2005 y con los mejores precios internacionales hasta el año 2014. En 2015 se registra un retroceso.

Evolución de los Ingresos Fiscales
Millones de Bs

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015p
Ingresos Tributarios (Renta Interna y Aduanera) y otros	9,868	9,768	10,145	10,450	13,371	15,852	18,462	21,163	26,019	26,459	28,006	36,382	41,860	49,082	55,317	59,062
Renta Extractiva	1,247	1,455	1,348	1,813	2,416	5,139	9,053	9,808	10,938	10,710	11,426	14,958	20,321	25,343	25,910	18,417
Regalías Mineras	49	41	48	50	83	120	408	542	688	549	795	1,193	967	1,043	1,303	988
Regalías por Hidrocarburos	1,198	1,414	1,300	1,763	2,333	2,698	3,148	3,312	3,606	3,696	3,887	4,769	7,243	8,757	9,005	6,332
IDH Hidrocarburos						2,321	5,497	5,954	6,644	6,465	6,744	8,996	12,111	15,543	15,602	11,097
Total	11,115	11,223	11,493	12,263	15,787	20,991	27,515	30,971	36,957	37,169	39,432	51,340	62,181	74,425	81,227	77,479

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Memoria de la Economía hasta 2014 y para el año 2015 del Informe Fiscal) Otros incluye la venta de bienes y servicios. No se incluye la recuperación de préstamos ni las transferencias corrientes

(En porcentajes)



Con relación a la composición de los ingresos fiscales, en 2014, la renta extractiva significaba un 15% y fue aumentando su participación hasta llegar a un 34% en 2013; para 2015 pierde una parte de la participación alcanzada llegando al 24%.

Como se observa en el siguiente gráfico, los ingresos por hidrocarburos, que aumentaron casi constantemente hasta 2014, empezaron a disminuir muy rápidamente, como efecto de la caída de precios.

La mejor situación de las finanzas públicas en años anteriores ha sido posible principalmente por los mayores recursos provenientes de fuentes extractivas no renovables que, por su naturaleza, tienden a disminuir y agotarse en el tiempo, además que dependen de la variación de los precios internacionales, lo que implica un riesgo de insostenibilidad a futuro.

En la década de la bonanza se ha presentado una mayor dependencia de las finanzas públicas por la renta extractiva. Si bien desde 2006 y durante varios años se presentaron superávits fiscales, en 2013 y en adelante se registra nuevamente déficit fiscal, creciente que llegó en 2015 a un - 6,9% del Producto Interno Bruto (PIB).

A esta situación se suma el hecho de que una parte de los ingresos tributarios también proviene de las actividades de los sectores extractivos, como hidrocarburos, lo que revela la aún mayor dependencia de estos sectores.

Sobre el Destino de los recursos públicos

La inversión pública ha tenido un crecimiento bastante significativo los últimos años, sin embargo, en su orientación, no se observa un cambio en sentido de asignar mayores recursos a sectores productivos, conforme al nuevo rol que tiene el Estado de impulsar la economía a través de una participación más directa y conforme al planteamiento de cambio de matriz productiva.

**Distribución sectorial de la inversión pública 2011 y 2015
(En porcentajes)**

Sector	2011	2012	2013	2014	2015	Promedio 5 años
Productivo	25,3	27,9	26,9	25,5	28,5	26,8
Hidrocarburos	14,1	16,8	15,3	14,3	13,9	14,9
Minería	4,1	2,5	3	2,4	3,9	3,2
Agropecuario	6,2	6,2	5,9	6,1	6,5	6,2
Industria y Turismo	0,9	2,4	2,7	2,6	4,2	2,6
Infraestructura	44	40	39,7	36,7	41,1	40,3
Transportes	33,1	31	28,6	29,1	32,9	30,9
Energía	4,9	4,3	4,6	4,8	6,4	5,0
Recursos Hídricos	2,1	1,9	2,9	2,1	1,4	2,1
Comunicaciones	3,9	2,8	3,6	0,8	0,4	2,3
Social	26	25,6	28,7	32,1	25	27,5
Urbanismo y Vivienda	9	9	10,7	12,9	7,4	9,8
Educación y Cultura	7,8	8	8,6	10,1	8	8,5
Saneamiento Básico	5,5	5,4	5,3	5,7	4,7	5,3
Salud y Seguridad Social	3,7	3,2	4	3,5	4,9	3,9
Multisectorial	4,8	6,4	4,7	5,7	5,4	5,4
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Memoria de la Economía Boliviana 2014, para los años 2011-2014. Y para el año 2015 datos VIPFE

Entre 2011 y 2015 en promedio, la asignación de la inversión total hacia sectores productivos (alternativos al extractivismo) como Agropecuario, Industria y Turismo, fue en promedio el 8,7 mientras que los sectores extractivos de Hidrocarburos y Minerales recibieron el doble, 18,1%.

No se percibe que el Estado, en sus diferentes niveles, haya priorizado los sectores productivos que generan valor agregado, ingresos y empleo, la apuesta aún sería por el extractivismo.

En la práctica, la apuesta productiva desde Gobierno Central fue por las empresas públicas³⁷, nacionalizando algunas anteriormente capitalizadas o privatizadas, y creando otras nuevas; política que deberá evaluarse en su momento, para determinar cuan exitoso o no fue este enfoque de intervención del Estado.

37 Desde 2006 el gobierno implementa un proceso de nacionalización de empresas públicas, en principio, las que fueron capitalizadas en los años 90 y posteriormente otras empresas, recuperando la propiedad (o parte de la misma) a favor del Estado. Adicionalmente también se da un proceso de creación de empresas públicas, de menor envergadura en diversos sectores.

Conclusión y Agenda para la Sociedad Civil. En el periodo del superciclo, los sectores extractivos, principalmente hidrocarburos, tomaron mayor participación y preponderancia en las exportaciones, las finanzas públicas y la economía en general, lo que acentuó la dependencia de los recursos naturales para el país. La apuesta productiva planteada por el Gobierno denominada “Cambio de matriz productiva”, en realidad nunca fue plenamente implementado. La renta, que es recibida por los diferentes niveles de Gobierno (y otros beneficiarios específicos), fue asignada en el marco de las autonomías de los gobiernos subnacionales, dispersada en diferentes gastos e inversiones que no significan gran impacto en la estructura económica. Y, actualmente, con la notable caída de los ingresos provenientes de la renta extractiva, es aún más difícil que se pueda encarar este tipo de planteamientos, es decir, que una diversificación desde la inversión pública estatal ya no es muy factible.

- Después de una década de una apuesta por el Estado como planificador, promotor y participante directo en el sector productivo, y ahora con menores recursos públicos, es fundamental el planteamiento de una nueva política productiva para el nuevo contexto económico, que debiera incorporar al sector privado al menos a través del fomento y generación de condiciones para su desenvolvimiento.
- En este sentido, es tarea de la sociedad civil, que ya está sintiendo los efectos de esta etapa del ciclo económico menos favorable (como ser aun aumento del desempleo), demandar una nuevo planteamiento para impulsar el aparato productivo y diversificar la economía. Claramente un diferente contexto económico requiere la exigencia de nuevas y diferentes políticas.

2.3 REFORMA TRIBUTARIA PARA LA JUSTICIA Y LA SOSTENIBILIDAD

as diferentes transformaciones ocurridas en el país los últimos años, especialmente en el marco de la nueva Constitución Política del Estado, no han sido acompañadas con reformas en el sistema tributario, el cual fue definido en los años 80 en otro contexto y en el marco de otra apuesta política de Estado.

Por un lado, la cobertura del sistema tributario es reducida, no tiene elementos de progresividad y no se adecúa con la descentralización en el marco de las autonomías.

La Constitución Política del Estado establece que son deberes de las bolivianas y los bolivianos: “*Tributar en proporción a su capacidad económica*”.

Sin embargo, nuestro sistema impositivo, no tiene elementos de progresividad que permitan dar cumplimiento a esta disposición. El universo tributario es muy reducido, gran parte de los agentes económicos no tributan y están en la informalidad e incluso en la ilegalidad³⁸.

Se debe readecuar el sistema impositivo, de manera que se cumpla este mandato Constitucional

Por otro lado, como se mencionó anteriormente, existe una alta dependencia de la renta extractiva de fuentes no renovables (hidrocarburos principalmente, y minerales), esto significa un riesgo latente de insostenibilidad, situación que actualmente ya se es un problema con la caída de los ingresos por hidrocarburos desde 2015 como efecto de los precios internacionales.

38 De acuerdo a diferentes estudios, entre el 60% y el 70% de la economía se encuentra dentro de la informalidad.

La mejor situación de años anteriores ha sido posible principalmente por los mayores recursos provenientes de fuentes extractivas no renovables que, por su naturaleza, tienden a disminuir y agotarse en el tiempo, además que dependen de la variación de los precios internacionales. Sin embargo, si bien durante varios años se presentaron superávits fiscales, desde 2014 se registra nuevamente un déficit fiscal, y con la caída de la renta en 2015 el déficit rápidamente creció a más del 6% del PIB.

Para contar con recursos de manera sostenible y a largo plazo, que permitan mejorar la calidad de vida de los bolivianos y bolivianas, se hace necesario realizar ajustes estructurales en la generación de ingresos, lo que implicaría, entre otros elementos el tratamiento de una reforma al Sistema Impositivo.

Con relación a las atribuciones de los diferentes niveles de gobierno sobre la recaudación de impuestos, en el marco de las autonomías, el siguiente cuadro refleja la actual situación:

**Recaudación - Ingresos por Impuestos (Sin IDH) – Total Sector Público
Presupuesto 2016 (En millones de Bs)**

	Total	%
Nivel Central	48.847	94%
Gobiernos departamentales*	71	0%
Gobiernos Municipales	2,918	6%
Total sector público	51.836	100%

*Además del Impuesto a la Sucesión Hereditaria y Donación de Bienes Inmuebles y Muebles sujetos a Registro Público, del presupuesto de Gobernaciones, se han incorporado los recursos inscritos como Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes, que aún recauda el Nivel Central

Como se observa en el cuadro, casi la totalidad de los impuestos son recaudados por el nivel central. El sistema impositivo, no estaría adecuado al actual marco legal que establece la autonomía de gobiernos subnacionales, que entre otros elementos significa la posibilidad de generar mayores ingresos.

Esta situación se arrastra desde antes de la Constitución y ha sido ratificada por la Ley de Clasificación y Creación de impuestos que, no deja espacio para que los gobiernos subnacionales puedan generar mayores recursos, o que, en cierta medida, se descentralice el sistema tributario en el país, lo que se refleja en los datos.

Asimismo, bajo este ordenamiento, no existe un sentido de correspondencia o vínculo entre el esfuerzo que hacen las personas al tributar en un determinado espacio territorial y los beneficios de los servicios públicos que reciben.

A pesar de las mayores competencias que se han asignado a los gobiernos subnacionales, los recursos siguen centralizados, no solamente desde la recaudación, sino también en la administración una vez distribuidos. A esto se suma que los últimos años el nivel central ha estado emitiendo diferentes disposiciones que establecen recortes de presupuesto de los Gobiernos subnacionales para gastos nacionales; y/o gastos obligatorios específicos que las Gobernaciones y Municipios deben realizar, situación que vulnera la autonomía.

Conclusión y Agenda para la Sociedad Civil

- Además de la alta dependencia que actualmente tiene el país, y en particular las finanzas públicas, de los recursos provenientes de la renta extractiva, lo que en el actual contexto de caída de ingresos significa un riesgo de insostenibilidad; existen otros elementos que justifican la necesidad de abordar una reforma del sistema tributario, como ser la falta de progresividad, la baja cobertura del actual sistema, la necesidad de adecuar el sistema en el marco de las autonomías y de la nueva constitución, y otros.
- Modificar el sistema tributario es una tarea muy complicada desde el punto de vista político, más aún en un contexto de desaceleración económica, sin embargo, la caída de ingresos pone en agenda la necesidad de al menos analizar el tema.
- Entre las normas y reformas pendientes en el marco de la nueva Constitución Política del Estado, se tiene agendada la realización del Pacto Fiscal, espacio de Diálogo en el que se definirían nuevamente los temas relacionados a la generación, distribución y uso de los recursos públicos. Este se realizaría desde finales de 2016 hasta agosto de 2017, y podría incluir entre los contenidos a tratar, una reforma del sistema tributario.
- Si bien, el tema impositivo es bastante técnico para la sociedad civil en general, además que toca sus intereses en cierta medida, su participación puede ser útil en la generación de consensos para ampliar el sistema impositivo hacia sectores que no tributan, que se encuentran en la informalidad o que tienen mucho poder político para defender sus intereses particulares.
- Desde sociedad civil se debe incidir en la urgencia de una reforma tributaria, que considere por una parte un rediseño a un sistema menos regresivo y con una base tributaria amplia mediante la formalización de la economía.
- Resulta aún pendiente un debate sobre el régimen fiscal aplicable a los sectores extractivos, por una parte la minería podría aportar un porcentaje mayor y por otra en ambos sectores (hidrocarburos y minería) se requiere promover el debate sobre regímenes fiscales móviles. Si bien el espacio ideal para estos debates era el Pacto Fiscal, en caso de no concretarse, la sociedad civil debe continuar incidiendo para la generación de un nuevo espacio de encuentro entre Gobierno y población a fin de debatir este y otros temas.

2.4 DISMINUCIÓN DE LA DESIGUALDAD TERRITORIAL Y DE GRUPOS

Luego del superciclo de precios de las materias primas se observa que se han bajado los índices nacionales de pobreza, pero se han mantenido brechas entre territorios, sectores urbano/rurales, géneros y grupos étnicos y ahora hay amenaza de reversión ahora que las tasas de crecimiento y generación de empleo han caído.

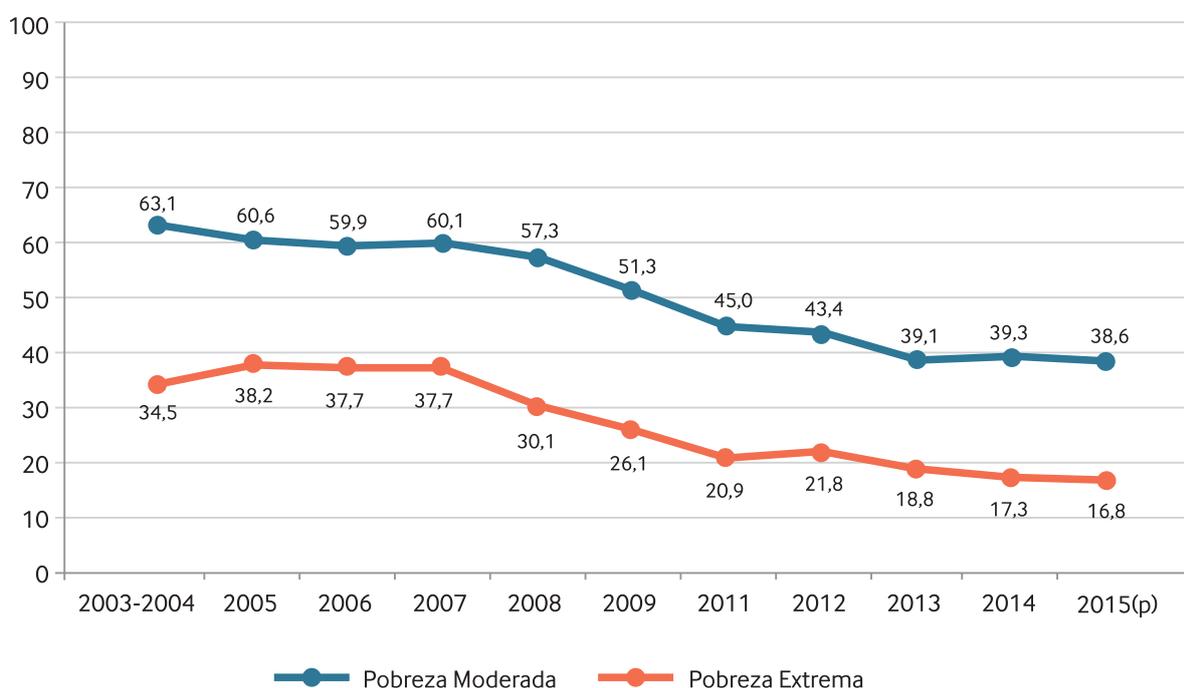
Los indicadores oficiales utilizados para monitorear el avance anual de la pobreza en Bolivia son: Línea de pobreza moderada, que se calcula como el ingreso mínimo requerido para adquirir los alimentos, bienes y servicios considerados esenciales para vivir; y la línea de indigencia o pobreza extrema, que calcula el ingreso mínimo requerido para satisfacer un consumo básico de alimentos que cubra las necesidades nutricionales mínimas de una persona.

Es evidente, en promedios generales y a nivel nacional, el logro de la disminución de la pobreza, tanto en términos moderados y extremos, en el período 2004 – 2015. En general la reducción de la incidencia de la pobreza moderada a nivel nacional,

pasó de 63,1% a 38,6%, reducción de 25 puntos porcentuales. La extrema pobreza se redujo en el mismo periodo en 18 puntos porcentuales de 34,5% a 16,8%.

En la gestión 2015 respecto de 2014, la pobreza moderada nacional se redujo en 0,7 puntos porcentuales, al pasar de 39,3% en 2014 a 38,6% en 2015. Por tanto se revertió el incremento que se tuvo en 2014 respecto de 2013 de 0,2 puntos porcentuales. La incidencia de pobreza extrema a nivel nacional continuó en descenso y en la gestión 2015 respecto del año anterior pasó de 17,3% a 16,8%, reducción de 0,4 puntos porcentuales.

**Bolivia: Indicadores de pobreza
(En porcentaje)**



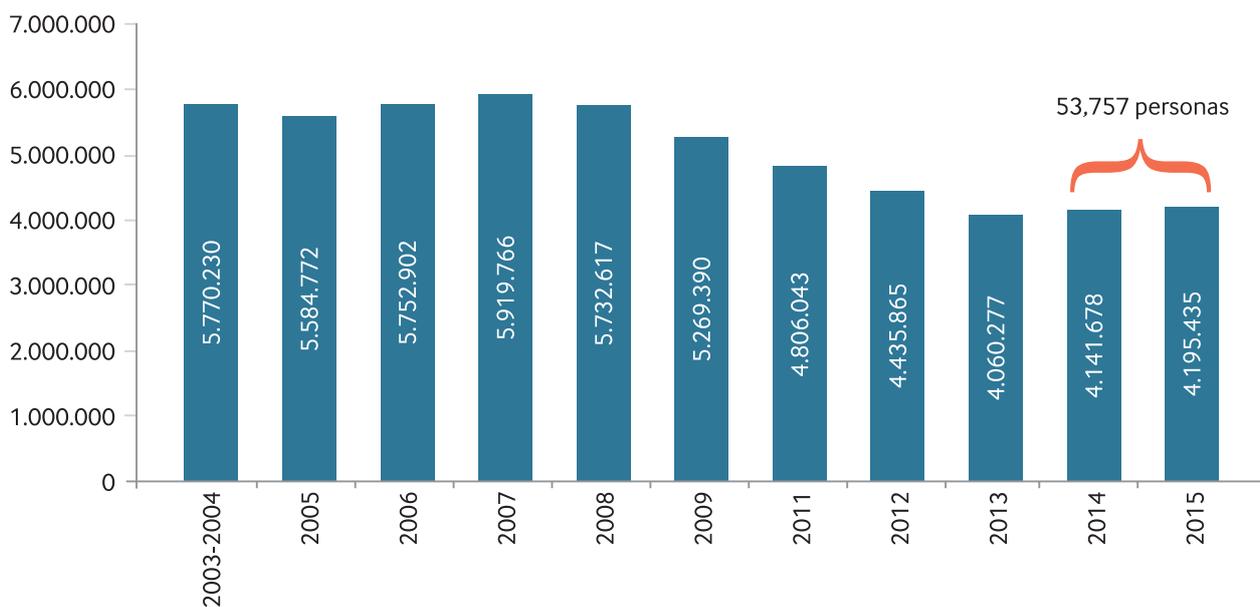
Fuente: Elaboración propia con datos de UDAPE
(p): Preliminar

Entre 2004 y 2015, en general la cantidad de personas que salieron de la pobreza es de 1.574.795 personas y de la extrema pobreza 1.320.144 personas.

Los últimos datos oficiales, muestran que para 2015 la población total de referencia para efectos de medir los indicadores de pobreza fue de 10.881.124 personas, de las cuales 4.195.435 personas son pobres, de estos 1.832.817 personas viven en extrema pobreza.

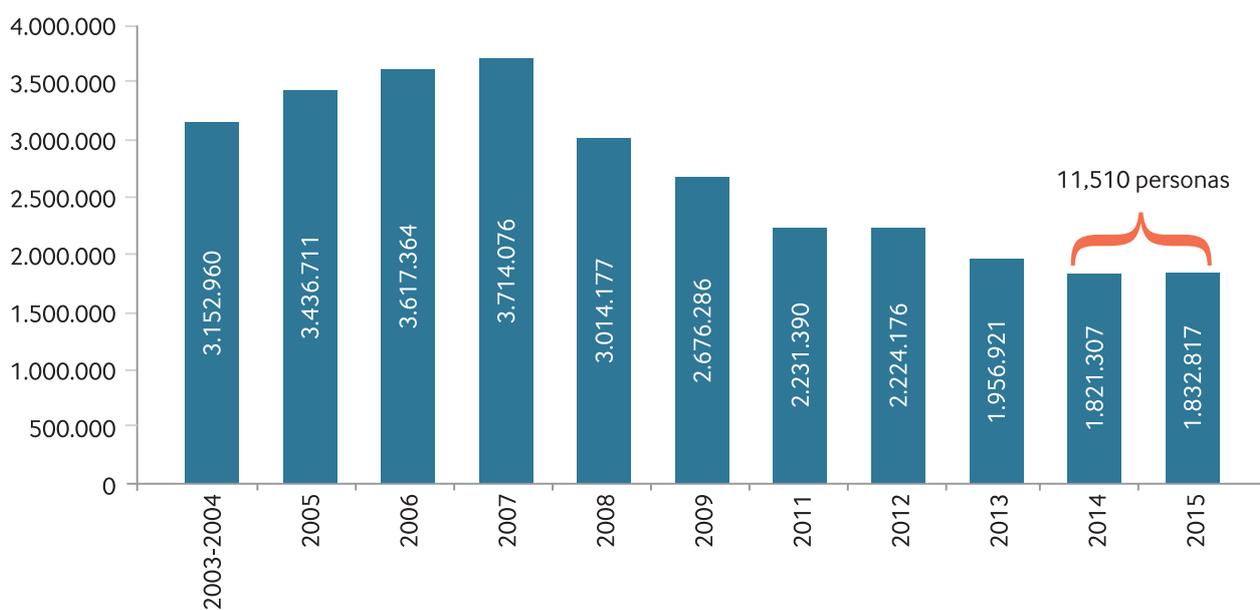
Sin embargo en ambos niveles de pobreza la situación favorable de disminución de las cantidades de pobres, empezó a revertirse cuando comparamos los datos respecto de la gestiones 2015-2014. La cantidad de personas en extrema pobreza se incrementó en más de 11 mil personas. Respecto del nivel de pobreza general, el incremento fue de más de 53 mil personas, inclusive en este nivel el fenómeno de aumento de personas en situación de pobreza es desde la gestión 2013.

Bolivia: Número de personas en situación de pobreza moderada



Fuente: Elaboración propia con datos UDAPE

Bolivia: Número de personas en situación de extrema pobreza



Fuente: Elaboración propia con datos UDAPE

Pobreza urbana -rural

En los últimos años se ha gestado un cambio en la composición de la pobreza, la imagen tradicional y común que se tiene de la población boliviana que se encuentra en situación de pobreza usualmente referida a personas que viven en el medio rural, está cambiando. En términos porcentuales de su población es mayor la proporción de habitantes en pobreza del área rural, pero en términos absolutos ahora hay mayor cantidad de persona en situación de pobreza en el área urbana.

En el periodo de análisis en el área urbana, hasta antes de 2004, los indicadores mostraban que un poco más de la mitad de la población vivía en condiciones de pobreza moderada, y cerca al 23% en condiciones de indigencia.

El último dato de 2015 muestra una reducción importante de la extrema pobreza en el área urbana representa a 9,3% de la población, lo cual significa una reducción de 14 puntos porcentuales respecto al 2004. La pobreza moderada también se redujo en 23 puntos porcentuales y actualmente alcanza al 31% de la población.

En el año 2004, el 54,4% de la población del país que vivía en el área urbana era pobre, que equivalía en cifras absolutas a 3.104 mil personas, es decir, tenían un nivel de ingreso inferior al valor de la canasta básica de alimentos y no alimentos. En 2015 el porcentaje de pobres fue de 31% de su población, lo que significa 2,310 miles de personas en esta condición.

Sin embargo comparando los tres últimos datos desde 2013, en la zona urbana la incidencia de la pobreza empezó a subir, y entre 2015-2014 el incremento fue de 125 mil personas. La pobreza extrema se incrementó entre 2014 y 2015, en aproximadamente 100 mil personas, al final en áreas urbanas existen 693 mil personas que viven en situación de indigencia.

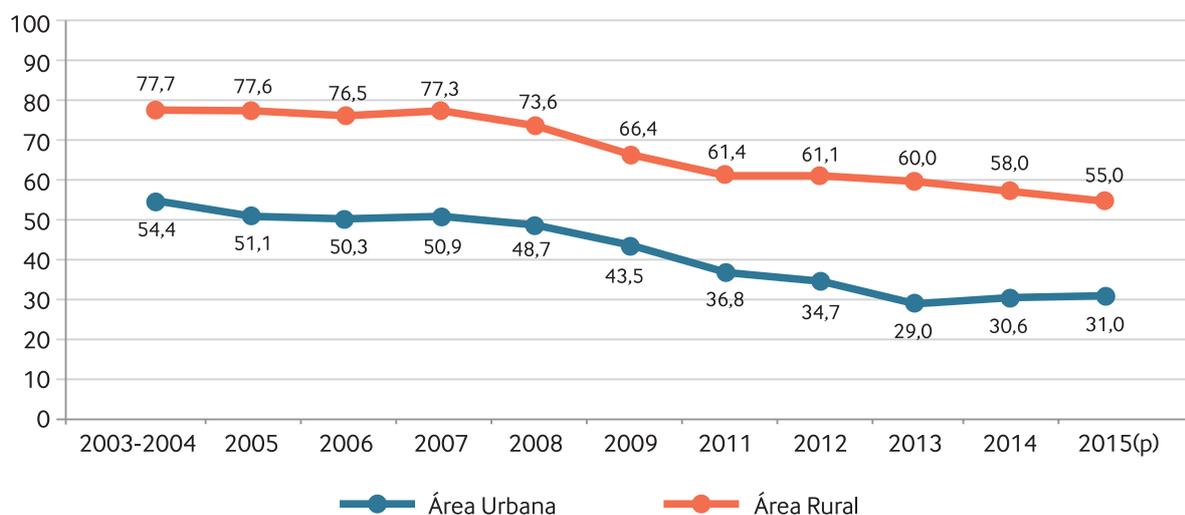
Al comparar los niveles de pobreza por área de residencia geográfica, el indicador de pobreza, disminuyó en el área rural, desde 2004 en 23 puntos porcentuales, sin embargo todavía más de la mitad 55% de la población rural es pobre.

Los pobres extremos, son el otro grupo que compone a la población pobre, ellos representan en el área rural en 2015 el 33,3 % de su población cifra muy menor a la advertida en 2004 de 53,7%. La tendencia de reducción de este grupo continua y según los resultados para el 2015, respecto del año 2014, se habría reducido en 2,9 puntos porcentuales.

En definitiva desagregando por área geográfica de residencia, en el año 2015, la pobreza extrema afecta de manera diferente. Así, en el área rural incide en el 33,3% de su población, mientras que en el área urbana sólo al 9,3%, reflejando estos porcentajes en términos absolutos, todavía existe mayor cantidad de indigentes en el área rural que en el área urbana.

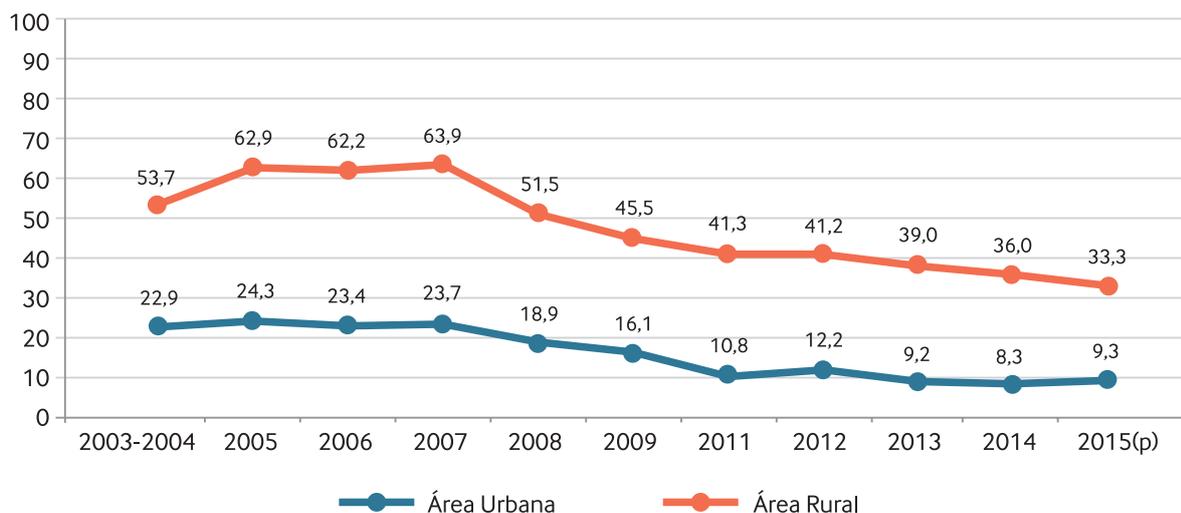
En el área urbana la situación, entre los años 2014 y 2015, muestra que tanto la pobreza moderada como la pobreza extrema se incrementó, en 0,4 y 1 punto porcentual.

Bolivia: Indicadores de Pobreza Moderada, según área geográfica (En porcentaje)



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

**Bolivia: Indicadores de Pobreza Extrema, según área geográfica
(En porcentaje)**



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

Pobreza y género

En la evolución del indicador de pobreza desde la perspectiva de género en los últimos años en Bolivia se aprecia una reducción de la tasa de incidencia de la pobreza tanto para hombres como para mujeres desde 2004 y especialmente desde el año 2011.

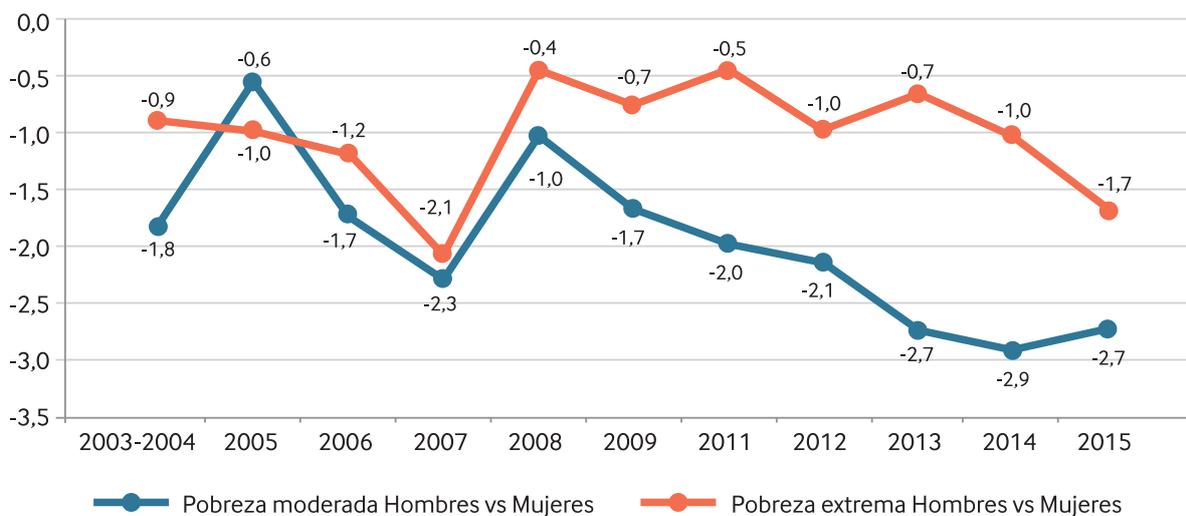
También se observa que entre 2004 y 2015 el riesgo de pobreza entre las mujeres se redujo de 64% a 40%. El ritmo de reducción de los niveles de pobreza en las mujeres fue menor que en el de los hombres en estos once años la pobreza en las mujeres se redujo en 24 puntos porcentuales y en los hombres en 25 puntos porcentuales.

Con estos niveles se demuestra que para el 2015 existían 2.161 miles de mujeres en pobreza moderada y de estas 968 mil en extrema pobreza.

Los datos demuestran que es mayor el porcentaje de mujeres, 58%, respecto de los hombres, 53%, que se encuentran en pobreza, siendo también mayor el porcentaje de población femenina rural que se encuentra en extrema pobreza 35% respecto al 31% de la población masculina en las mismas regiones.

Igualmente, se evidencia que en todo este periodo, siempre han sido las mujeres las más perjudicadas, lo que evidencia la diferencial de género comparando los niveles de pobreza entre mujeres y hombres. En el caso de la pobreza moderada se nota mayores diferencias, llegando a su nivel más alto en el año 2014. La pobreza rural afectó en mayor medida a las mujeres y las diferenciales con respecto a los hombres son mayores, entonces en esta área las mujeres sufren más que los hombres las distintas formas de pobreza.

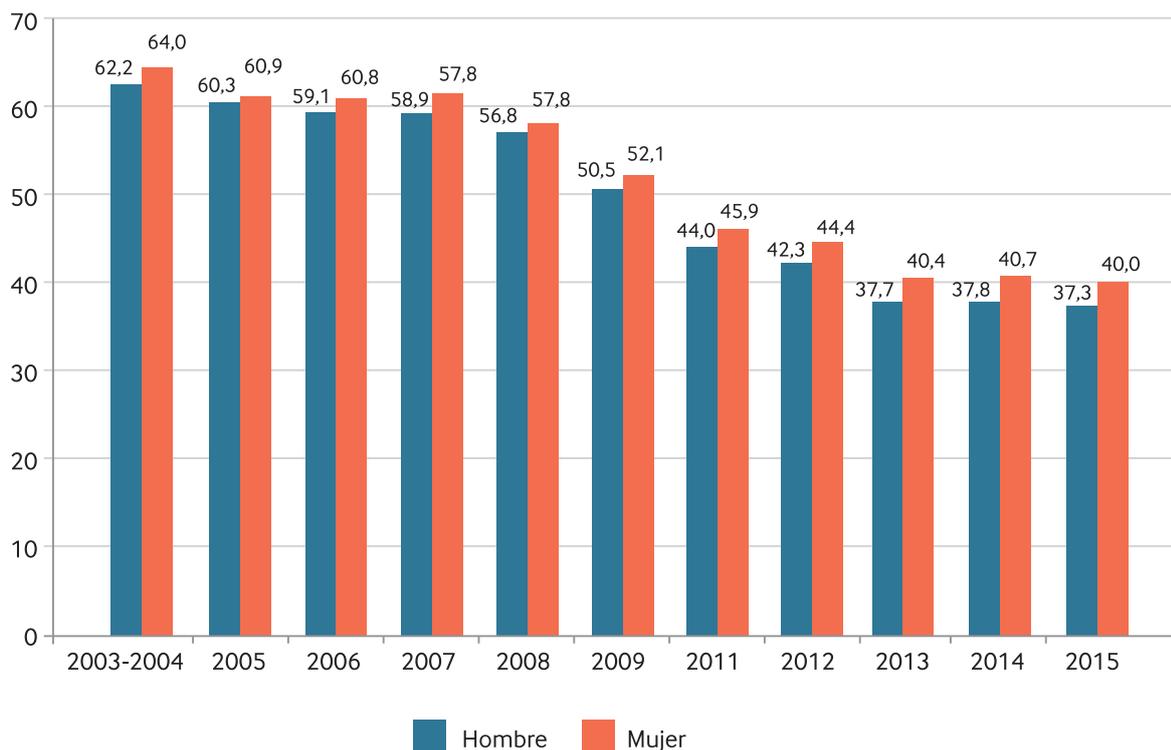
Bolivia: Diferencial de pobreza entre hombres y mujeres



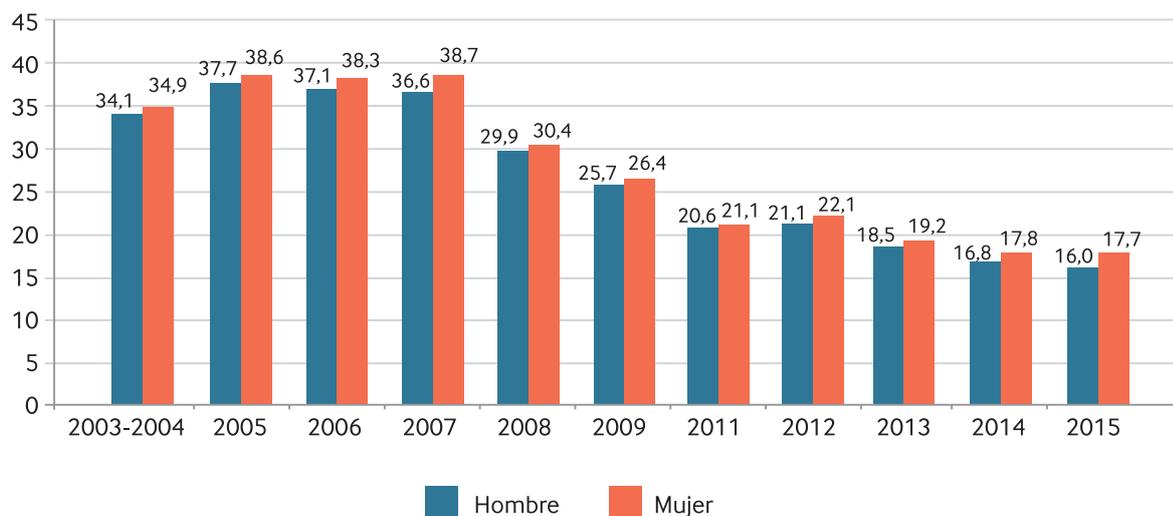
Fuente: Elaboración propia con datos de UDAPE

Hay una tendencia desde el año 2013, de incremento de la pobreza en la población de mujeres que habitan las áreas urbanas en 2015 respecto a 2014 la pobreza extrema en mujeres se incrementó en 1,3 puntos porcentuales más que el incremento de la población masculina de 0,7 puntos porcentuales.

Bolivia: Pobreza moderada según género (En porcentaje)



**Bolivia: Pobreza extrema según género
(En porcentaje)**



Pobreza y etnia

Para cuantificar la población indígena en condición de pobreza, se utiliza el criterio de la condición étnico lingüística. Este criterio de clasificación toma en cuenta además de la pertenencia, el habla de la lengua nativa entendiendo la lengua sólo en su sentido pleno: la habla y además aprendió a hablar en ella desde la niñez. Por tanto incluye a los que declararon pertenecer a algún pueblo originario y a quienes sin reconocer su pertenencia a un pueblo indígena cumplen plenamente la condición lingüística.

La población indígena en Bolivia, presenta tasas de pobreza que son en promedio dos veces más altas que para el resto de la población.

En Bolivia los niveles de pobreza moderada en 2004 fueron de 63,1% y de pobreza extrema de 34,51%, en ambas situaciones la población indígena es la que se vio mayormente afectada, en el mismo año el 70,1% de la población indígena era pobre y el 42% era extremadamente pobre.

En 2015 la extrema pobreza afecta al 26,8% de la población indígena más del doble de la proporción de no indígenas y el 50% de todas las personas que pertenecen a este grupo social vive en condiciones de pobreza.

En el área rural más de la mitad de los indígenas que habitan en esta son pobres 62,3% y de estos el 39,2% se encuentran en la indigencia o extrema pobreza. En cambio los indígenas que habitan en zonas urbanas el 35,7% es pobre y el 12,7% vive en la indigencia

Esto datos según el Banco Mundial asociado al hecho de nacer de padres indígenas aumenta marcadamente la probabilidad de crecer en un hogar pobre, lo que impide el pleno desarrollo de los niños indígenas y los ancla a la pobreza, en Bolivia esta probabilidad es de 11%. El mismo informe menciona que a pesar de la ampliación general en el acceso a los servicios básicos, es menor por parte de los pueblos indígenas.

Durante el periodo 2004-2015, el número de indígenas que vive en la pobreza ha disminuido, pero la brecha que los separa del resto de la población en la misma

condición no indígena se ha estancado o ampliado. El promedio la diferencial entre estas dos poblaciones es de 20 puntos aproximadamente.

Estas brechas reflejan un problema asociado a la desigualdad de la distribución de la riqueza en este periodo de crecimiento, y que además incrementan la vulnerabilidad de los pueblos indígenas en un escenario económico menos favorable.

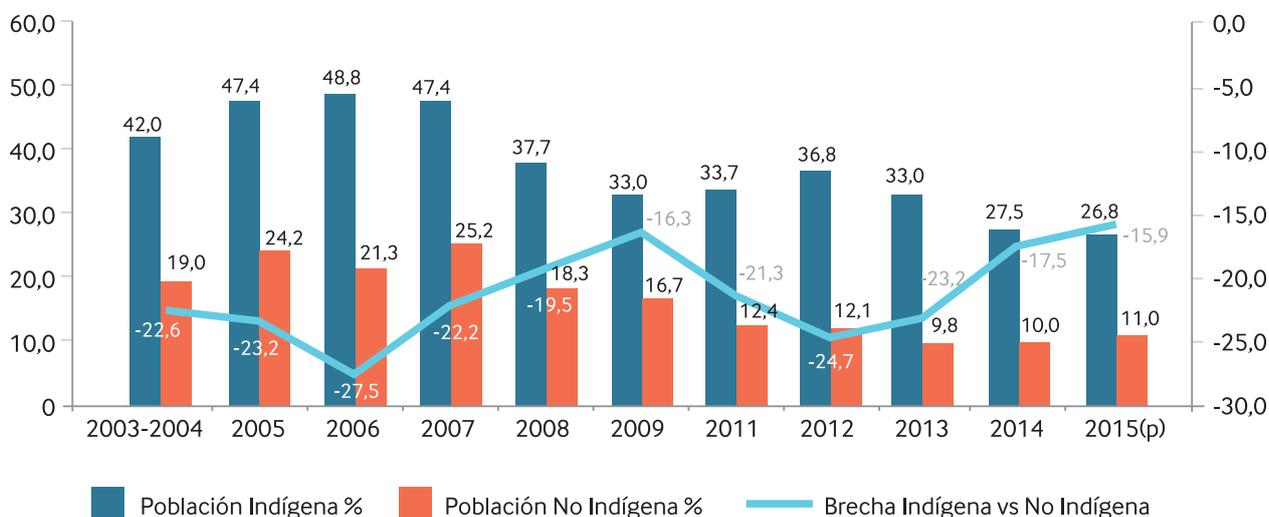
Esta creciente desigualdad económica entre indígenas y no indígenas se hace más precaria en las ciudades urbanas y los porcentajes de pobreza señalan de alguna manera la desventajosa inclusión al mercado, donde los indígenas acceden principalmente a empleos precarios y mal remunerados.

Bolivia: Pobreza moderada, según condición étnico lingüística



Fuente: Elaboración propia con datos UDAPE

Bolivia: Pobreza extrema, según condición étnico lingüística



Fuente: Elaboración propia con datos UDAPE

Conclusión y Agenda para la Sociedad Civil

En las dos últimas gestiones se observa, que existe incremento de la pobreza en el área urbana, lo cual genera y enfrenta un serio problema, esto producto de las migraciones de la población rural a las zonas urbanas, cada vez más frecuente y en mayor escala.

La migración de las personas rurales, ha traído como consecuencia nuevos procesos de empobrecimiento, lo cual es una situación muy compleja. Hasta 2016 en base a proyecciones demográficas, en el país del total de la población boliviana, 68,7% personas viven en el área urbana y 31,3% en área rural.

- Según el último informe nacional de desarrollo humano para evitar esta situación en las áreas urbanas y principalmente en las metrópolis, se deben proponer políticas integrales que al menos se centren en tres ejes i) oportunidades económicas y medios de vida ii) vivienda servicios de calidad y espacios públicos y iii) seguridad ciudadana.
- El primer eje está muy relacionado al tema de mejorar los indicadores de pobreza presentados en este artículo, ya que se requiere mejorar los ingresos de la población en aspectos relativos a la promoción de empleos de calidad, en la perspectiva de que en las zonas urbanas es más difícil conseguir empleos formales.
- Por otra parte considerando las proyecciones para el 2030, el país tendrá 13.281 mil habitantes, Bolivia se encontraría en la etapa inicial del bono demográfico y considerando que es fundamental la generación de empleo para salir de la pobreza monetaria se hace necesario bajar los niveles de informalidad y generar empleo productivo. Estudios recientes sobre empleo y condiciones laborales en el eje central urbano del país, evidenciaron que la población joven fue la más afectada por el desempleo, subempleo, informalidad y precariedad laboral.
- Las cifras mostradas de pobreza, y por la relación estrecha entre el comportamiento demográfico de crecimiento poblacional y urbanización actual del país, advierten que se debe poner mayor atención, en la medida en que pueden producir nuevas vulnerabilidades en el futuro, relacionadas especialmente a situaciones de exclusión; ocasionadas por desigualdades, que limiten su capacidad de inserción social y productiva.

Tercera Sección:

La agenda medio-ambiental y climática de la sociedad civil

3.1 INTRODUCCIÓN

En varias regiones del país se han registrado nuevos récord de altas temperaturas, simultáneamente los glaciares van perdiendo masa, y regiones como Beni han registrado precipitaciones inusuales en época de lluvias. Bolivia no puede verse a sí misma como víctima del cambio climático, sin una profunda reflexión sobre sus contribuciones al mismo.

Como muchos países latinoamericanos Bolivia contribuye en la tala y quema de bosques representa el 80% de las emisiones de dióxido de carbono del país³⁹, sin que el gobierno tome medidas significativas al respecto.

Por otra parte, ya en lo referido a las industrias extractivas, cerca del 80% del gas natural producido en el país es exportado al Brasil y Argentina, contribuyendo también a las emisiones de CO₂ en esos países y por ende al mismo calentamiento global. Durante el superciclo de precios el gobierno, mediante la empresa petrolera estatal, ha venido incentivando a las empresas petroleras que operan en el país para que incrementen la producción de los campos de mayor tamaño con el consecuente impacto ambiental que la actividad genera.

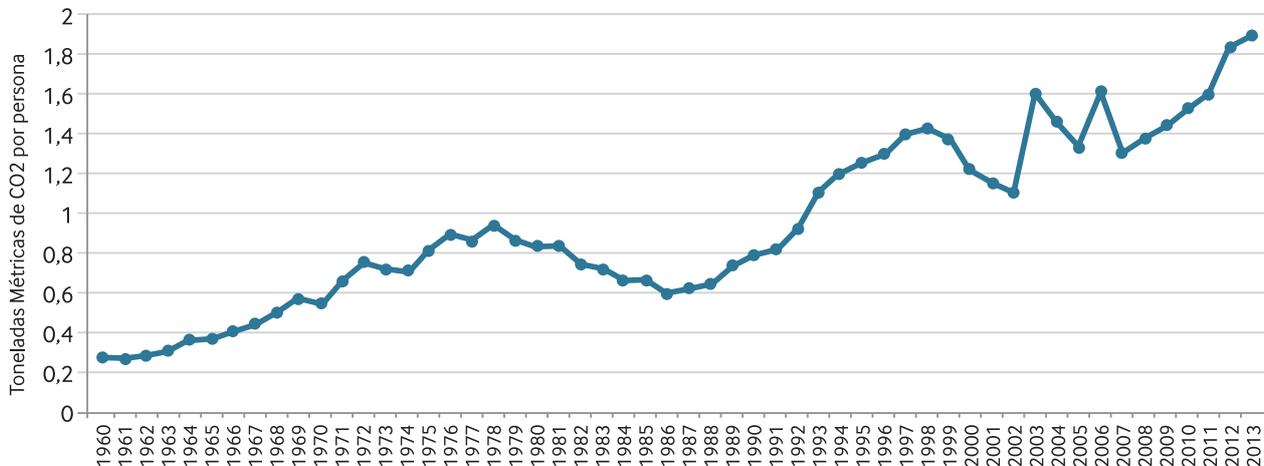
3.2 REDUCCIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES AL CALENTAMIENTO GLOBAL (CAMBIO DE MATRIZ ENERGÉTICA)

La matriz energética en Bolivia está basada fundamentalmente en fuentes fósiles, en el transcurso de los últimos años junto con el incremento de las inversiones públicas y privadas destinadas al sector extractivo se ha incrementado las emisiones de Dióxido de Carbono (CO₂) en el país, si bien éstas son pequeñas en relación países industrializados

Es conocido por todos que las actividades de minería e hidrocarburos generan fuertes impactos ambientales, tanto por sus operaciones de manera directa como por la emisión de gases de efecto invernadero, especialmente por hidrocarburos. Bolivia muchas veces es considerada como país con un bajo aporte al cambio climático, este pensamiento incorrecto surge a partir de la baja industrialización del país; sin embargo al analizar las emisiones de CO₂ por persona la situación no es tan optimista, puesto que como se observa en el gráfico siguiente este indicador se ha incrementado significativamente en los últimos 50 años.

39 Dirk Hoffman (2015), Cambio Climático en Bolivia Lo mejor del Klimablog 2013 – 2015, p9.

**Emisiones per cápita de CO₂ Bolivia
En toneladas métricas por persona**

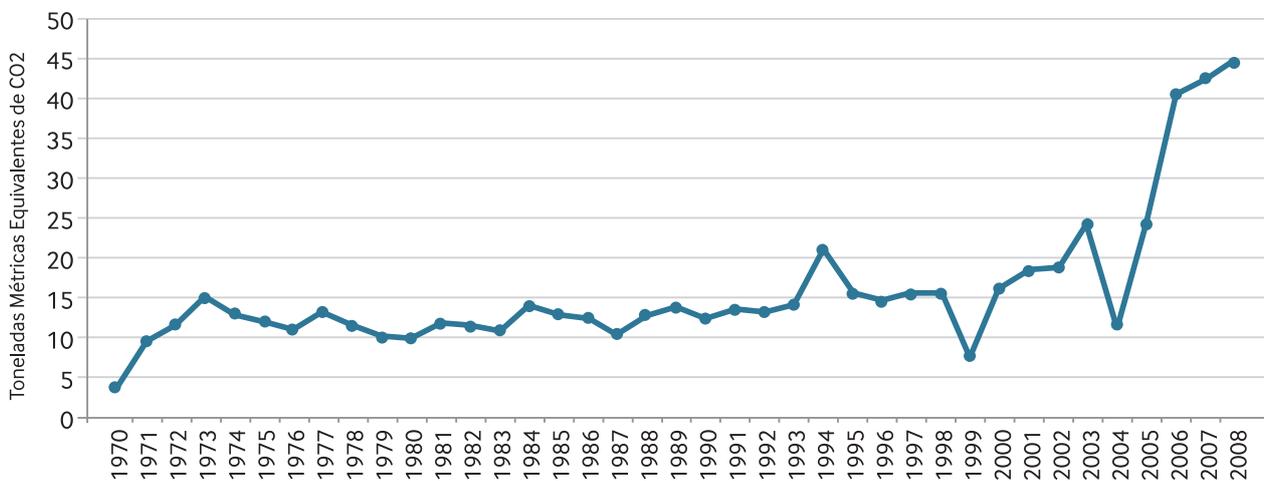


Fuente: datos.bancomundial.org

En el gráfico anterior llama la atención que en más de 50 años la emisión de CO₂ por persona se ha incrementado en 6 veces. Si se observa un periodo más reciente, en el periodo 2000 – 2013 el incremento de este indicador ha sido de un 50%, similar al observado entre los años 1990 – 2000 lo que haría prever que a esta velocidad para el año 2023 la emisión per cápita actual se habrá duplicado.

En el caso de los sectores de minería e hidrocarburos no se cuenta con información desagregada por sector; lo más cercano serían las emisiones de gases del sector energía presentes en el portal de datos del Banco Mundial que se presentan en el siguiente gráfico.

**Emisiones de metano en el sector de energía - Bolivia
En toneladas métricas equivalentes de CO₂**



Fuente: datos.bancomundial.org

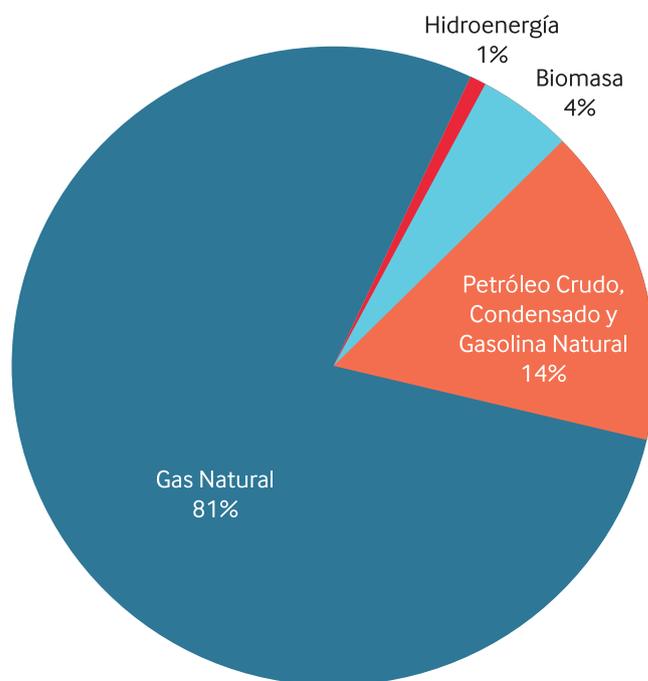
En el gráfico se observa que el promedio de emisiones se mantuvo oscilando entre las 10 y 20 toneladas métricas equivalentes por aproximadamente 30 años; sin embargo de forma coincidente con el superciclo de precios del petróleo y con el incremento de producción de hidrocarburos en Bolivia se observa un importante incremento en las emisiones desde el año 2006.

Adicionalmente a la emisión de gases de efecto invernadero que producen los combustibles derivados de hidrocarburos, o las operaciones cotidianas de la industria hidrocarburífera, es sabido que estas actividades producen contaminaciones e impactos ambientales severos producto de derrames de petróleo, quemas de gas natural, vertidos de sustancias químicas nocivas a ríos, lagos o mares.

El sector hidrocarburos en estos años, desde el inicio del superciclo ha registrado derrames en oleoductos, uno de los más recientes ha sido el producido en el Departamento de Cochabamba, que si bien no fue ocasionado por malas prácticas de una empresa petrolera, se produjo por la ruptura accidental de un ducto por parte de una retro excavadora; esto ocurrió específicamente en la localidad de Ivirgarzama. De acuerdo al informe de la Secretaria de la Madre Tierra de la Gobernación de Cochabamba, 400 barriles de crudo de petróleo fueron derramados en el río Magaña, próximo a dicha localidad. Comunarios del lugar alertaron sobre algunos peces muertos y contaminación del agua que se utiliza para la comunidad⁴⁰.

El siguiente gráfico muestra que el 81% de la producción de energía primaria en Bolivia en 2014 proviene del gas natural, seguido en importancia por petróleo, condensado y gasolina natural.

Participación por Fuente en la Producción de Energía Primaria de Bolivia



Fuente: Balance Energético Nacional 2014, Ministerio de Hidrocarburos y Energía, 2015

40 http://www.la-razon.com/economia/derrame-petroleo-reportan-muerte-peces_0_2323567642.html

Como se aprecia la matriz energética boliviana está altamente basada en energías fósiles, en tanto que las fuentes solar y eólica juntas explican el 0.0032% de la matriz. Este aspecto ha sido identificado por el gobierno boliviano como un aspecto crítico por lo que desde el año 2015 se viene realizando importantes inversiones para diversificar la matriz energética, de hecho según el presidente de la Empresa Nacional de Energía (ENDE) entre los años 2016 y 2020 el gobierno planea invertir en el sector eléctrico de Bolivia \$us 5.854 millones y la potencia efectiva será de 4.878 megavatios (MW), según el Plan de Desarrollo Económico Social hasta 2020.

Como se ha mencionado anteriormente, frente a la caída en los precios del petróleo la nueva apuesta gubernamental para generar mayores ingresos fiscales para el país está orientada a la exportación de energía eléctrica, para lo cual se tiene previsto la construcción de mega represas y termoeléctricas, siendo que para ello se están diseñando proyectos de grave impacto en la deforestación con mayores emisiones de CO₂.

De acuerdo al especialista Dirk Hoffman⁴¹, Bolivia aún no ha hecho pública su propuesta sobre cómo aportará a la lucha contra el cambio climático, tampoco se ha iniciado un proceso de debate con la sociedad civil e instituciones expertas en el tema sobre las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional.

En Bolivia, el uso de agua en minería es libre. La normativa minera establece que “Los titulares de derechos mineros tendrán el derecho de aprovechamiento de aguas naturales que discurren en el área minera y aguas alumbradas de interior mina o en superficie, previa autorización de la autoridad competente de agua”; sin embargo, “En ningún caso corresponde el derecho de aprovechamiento de aguas ni la autorización administrativa, cuando se interrumpa, perjudique o vulnere derechos respecto a la provisión de agua para consumo humano, riego y medio ambiente”

Muchas instituciones piden una política clara sobre el uso minero del agua, demandan que las mineras paguen por el agua que emplean en sus operaciones; pero esto, evidentemente, no responde al problema integral del agua; esto haría subir los costos operativos que, a la larga, subirán el precio de la materia prima que se requiere para la producción de bienes de consumo, encareciendo el costo de vida. Mientras la demanda de productos hechos con metales crezca, el consumo de agua va a aumentar ya que el volumen de metales reciclados es todavía insuficiente.

La ley del agua todavía hace fila para su aprobación y los conflictos por el tema se multiplican.

Respecto a la energía, el gobierno boliviano ha previsto grandes proyectos metalúrgicos en el futuro inmediato (obtención de zinc metálico, obtención de hierro metálico y acero, obtención de baterías de litio). Todos éstos requieren de grandes volúmenes de energía de la que no dispone el país, luego de la exportación de gas a países vecinos.

Dentro de la diversificación de fuentes energéticas, el gobierno ha previsto la construcción de gigantescas plantas hidroeléctricas; en pequeña escala, ha instalado dos plantas eólicas, se lleva a cabo un estudio de aprovechamiento de energía geotérmica en el sur de Potosí y pequeños proyectos de aprovechamiento de energía solar.

Los proyectos de instalación de plantas hidroeléctricas son muy resistidos por las organizaciones ecologistas, dado el impacto que provocarían en una zona de alta diversidad ecológica.

41 http://www.cambioclimatico-bolivia.org/pdf/cc-20150928-_INDCs_co___.pdf

Bolivia es un país que tiene grandes posibilidades energéticas renovables; pero es fundamental una organización y una planificación para evitar que la política se dirija, como en muchos casos extractivistas, a los ingresos y no a la utilidad.

Las energías: solar, geotérmica y eólica son alternativas que están a disposición y que, de acuerdo a experiencias de otros países, provocarían menos impacto ambiental que las de origen fósil.

Conclusión y Agenda para la Sociedad Civil

- Establecer mecanismos de control social sobre la tala y quema de bosques, que incluyan a organizaciones no solamente indígenas o campesinas sino también de las ciudades que tarde o temprano se verán afectadas por estas actividades.
- Promover espacios de intercambio de información con la sociedad civil sobre los efectos del cambio climático, estos espacios van desde la realización de talleres hasta el uso de redes sociales y programas de radio orientados a generar conciencia sobre los efectos que nuestra forma de vida tiene en el clima. Asimismo estos espacios deberán contar con la participación tanto de expertos como de comunitarios vecinos de represas y glaciares en el país.
- Resulta necesario promover el debate sobre el cambio de matriz energética, enfocado a la nueva apuesta gubernamental de desarrollar mega proyectos de hidroelectricidad sin transparencia y credibilidad sobre impactos ambientales que los mismos van a generar en comunidades y poblaciones aledañas.
- Incidir en el tratamiento de una nueva ley de medio ambiente, que centralice mucha de la normativa dispersa que existe actualmente, en especial para los sectores de minería e hidrocarburos.

3.3 PROTECCIÓN DEL AGUA Y DE LOS SUMIDEROS DE CARBONO Y DE LA BIODIVERSIDAD

Las políticas públicas orientadas a promover el desarrollo de la actividad extractiva, ya sea por la obtención de ingresos fiscales, incapacidad de solucionar la problemática del desempleo (cooperativas mineras) o por mantener a grupos de apoyo político (cooperativas mineras) vienen generando mayores impactos ambientales sobre el recurso del agua.

En los últimos años ha cobrado mayor relevancia la contaminación de fuentes de agua y también la escasez de este recurso en diversos departamentos del país, un claro ejemplo es lo que sucedió a finales del año 2015 en la ciudad de La Paz, cuando dos zonas bastante pobladas de la sede de gobierno tuvieron que enfrentarse a uno de los mayores racionamientos del líquido elemento; si bien esta crisis de desabastecimiento tuvo como causales importantes la pésima gestión de la Empresa Pública y Social de Agua y Saneamiento (EPSAS), no quedaron exentas otro tipo de variables como: i) operaciones mineras de empresas chinas próximas a fuentes de agua para la ciudad; ii) enorme deforestación por cultivos de coca y otros en la zona tropical de los Yungas, próxima a la ciudad de La Paz y espacio donde se generaba la humedad que luego al llegar a los andes se convierte en agua; y, iii) efectos del calentamiento global que implican pequeñas variaciones en la temperatura que sin embargo se vienen traduciendo en grandes retrocesos de glaciares en Los Andes que alimentan lagunas y represas.

En medio de este contexto ambiental, que está influyendo en la dotación de agua como derecho humano de la población, la actividad minera se relaciona con dicho recurso a partir del uso y consumo de la misma.

El agua que ingresa al sistema minero, y que no es devuelta en condiciones iguales o mejores a las que tenía, es el consumo, en cambio el uso es el volumen total de agua que se emplea para llevar a cabo las operaciones mineras o metalúrgicas, sin considerar su recuperación o reciclaje. Así, por ejemplo, en un proceso de concentración gravimétrico se usan 4 m³ de agua por tonelada de mineral tratado; pero no se consume nada porque toda esa agua se la recupera y recicla o devuelve al acuífero, como es el caso de los concentradores artesanales de oro en los lechos de los ríos.

En minería el agua se usa:

- En los campamentos, para bebida, cocina, lavado, riego e higiene; pero los volúmenes son poco significativos frente a los otros consumos mineros.
- En minería a cielo abierto, el uso principal de agua es para regar vías internas para reducir el polvo producido por el transporte. El consumo de agua en esta tarea es aproximadamente el 15% del consumo⁴² total de la operación. A diferencia de otros usos, éste es verdaderamente de consumo porque es imposible recuperar el agua utilizada.
- En minería subterránea, el uso es reducido y está limitado, casi exclusivamente a refrigeración. En esta minería, normalmente, se encuentran depósitos o corrientes de agua subterráneas y el problema es inverso porque se intenta más bien, evitar inundaciones.
- En plantas concentradoras se da el mayor uso de agua; se la usa en la trituración, en molienda, en clasificación, en concentración gravimétrica (mesas, jigs, ciclones u otras máquinas), en flotación de minerales y en dilución para el transporte. El mayor consumo se da en la flotación, el transporte de concentrados y desechos por evaporación e infiltración en los tanques. La flotación de minerales exige la adición de varios reactivos que deterioran la calidad del agua para el consumo humano, animal o vegetal. Normalmente esta agua se recupera para volver a utilizar en el mismo circuito sin tener que volver a añadir reactivos químicos.

El agua del proceso de flotación se usa también para transportar los concentrados y los materiales de desecho hacia el tranque de relaves.

Según la distancia entre la concentradora y las instalaciones de filtrado y almacenaje, las aguas residuales pueden o no ser recirculadas al proceso. Cuando ello no es posible, una parte del agua se destina a uso industrial y el resto se devuelve al ambiente bajo condiciones controladas.

Una parte importante del agua que se utiliza en la flotación pasa a formar parte de los desechos o relaves o colas, etc., que se envían a la etapa de espesamiento para recuperar una parte del agua que contienen.

Los relaves se descargan en diques que contienen el efluente, permiten la sedimentación de los finos en el depósito y retienen los más gruesos en el muro. Así se recupera el máximo volumen posible de las aguas claras, las que, cuando hay factibilidad económica, se retornan al proceso de flotación, reduciendo el consumo de agua fresca

Los diques modernos están impermeabilizados con geomembranas para evitar cualquier infiltración; pero, en ocasiones puede producirse el desgarre de la membrana con la consiguiente infiltración de agua no pura al acuífero de la zona.

Las pérdidas asociadas a los relaves son: el líquido no recuperado que se evapora, descarga, retiene o infiltra. En metalurgia se puede usar para disolver el mineral y para hacer la recuperación electrolítica del metal.

Cuando no se añaden reactivos químicos al proceso o cuando el mineral y sus acompañantes no son solubles en el agua, al final del proceso se puede recuperar, prácticamente toda el agua y volver a utilizarla o devolverla a la corriente de dónde provino. El agua de humedad de los productos puede ser recuperada evaporándola o por sedimentación.

Dicho en palabras sencillas, si el proceso no usara productos químicos, el consumo de agua sería nulo. Es decir, que se usaría agua; pero se la podría devolver, completamente, al circuito original.

En caso de usarse reactivos químicos, hay que distinguir dos tipos de procesos: aquéllos en los cuales el agua sólo es el solvente y aquéllos en los que el agua se descompone y desaparece como tal. En el primer caso, mediante procesos relativamente sencillos de purificación se puede recuperar casi toda el agua utilizada. En el segundo caso, los elementos componentes del agua pasan a ser parte de otros compuestos y el agua ya no se recupera.

En la minería boliviana tenemos todos estos casos y combinaciones de ellos.

El caso extremo, sano, es el de la minería aurífera aluvial en la que no se usa ningún reactivo químico y sólo se trabaja con mineral oxidado o metálico y la concentración se la realiza, únicamente, empleando métodos gravimétricos. Se usa mucha agua; pero no se consume, prácticamente, nada.

En un caso menos benigno, cuando se utiliza mercurio para recuperar el oro, se usa mucha agua; pero no se consume casi nada; pero, el agua utilizada, se la devuelve al circuito natural, contaminada.

Los mineros usan mercurio para recuperar las partículas de oro finas o para mejorar su nivel de recuperación total. Los mineros buscan incrementar este nivel porque eso hace que por el mismo esfuerzo, obtengan más ingresos. Por esto, la mayor parte de los pequeños mineros y cooperativistas usan mercurio en la minería aurífera.

Cuando se usa este reactivo, más del 90% de éste se recupera y va al agua entre un 2 y un 10% del mismo.

En la minería aurífera, más del 95% de la producción boliviana corresponde a las cooperativas mineras y éstas, casi sin excepción, usan mercurio para recuperar el oro.

Siempre que se use reactivos químicos, la cooperativa o empresa que lo haga, debe realizar un trabajo de purificación antes de devolverla a la circulación, de otra manera, se estaría provocando severos daños al ecosistema.

El consumo real de agua fresca en la mayor planta concentradora boliviana es del orden de 0,53 m³/ton de mineral (Datos de 2016, presentado en la memoria de la Minera San Cristóbal)

En resumen, el agua se pierde en el procesamiento de minerales por evaporación en caminos, diques, espesadores y acopio de mineral o concentrado. La comercialización de los concentrados se hace con humedades que fluctúan entre 8 y 12%. La evaporación depende del nivel de humedad ambiental de su ubicación; infiltración en los acuíferos; secado del concentrado.

Cuando los diques o espesadores están a menor altura que la a planta concentradora, resulta demasiado caro bombear agua de regreso al proceso. De otra manera, el agua que se recupera puede ser reutilizada en el proceso.

Conclusión y Agenda para la Sociedad Civil

- Incidir en nuevas normas que establezcan con precisión políticas para el uso del recurso agua, tanto en proyectos mineros y petroleros como en los nuevos proyectos de generación de energía eléctrica, asegurando el suministro primero para la población boliviana.
- Organizar a la sociedad civil para que exija que el agua usada en minería, y que regresa al circuito normal, vuelva en buenas condiciones.
- Presionar para que el Ministerio de Minería y Metalurgia determine el verdadero consumo del agua en minería y establezca mecanismos de control para cada actor, es decir COMIBOL, empresas privadas y cooperativas mienras.
- Presionar a la Asamblea Legislativa para que emita una norma que exija a las empresas mineras y cooperativas reciclar mínimamente el 70% del agua que usan.
- Promover una campaña para exigir que exista una compensación para las comunidades en casos en los que la contaminación del agua hubiera deteriorado la calidad del suelo.

Conclusiones

El superciclo de precios de materias primas deja a la sociedad civil las siguientes conclusiones:

- El superciclo en Bolivia tuvo dos momentos distintos, en el caso de los precios de exportación de gas natural el periodo 2004 – 2014 se caracterizó por precios altos, alcanzando valores récord impulsados por el precio internacional del petróleo que luego desde agosto del 2014 cayeron significativamente; en tanto que en el caso del sector minero el periodo entre los años 2004 – 2011 se registraron los valores más altos en los precios de los minerales zinc, plomo, estaño, plata y oro que exporta el país.
- Si bien en los últimos meses los precios de materias primas (minerales y gas natural), han registrado una especie de estabilización, resulta poco previsible una recuperación a los niveles del superciclo en el mediano plazo. Ello supone menores ingresos fiscales para el país en relación a los últimos 10 años, frente a niveles de gasto que se han expandido significativamente.
- Frente a este contexto el gobierno ha desarrollado políticas para el sector hidrocarburos orientadas a reducir el plazo de la consulta previa y permitir el desarrollo de actividad exploratoria en parques naturales, así como promover la inversión privada y estatal mediante la creación de un fondo de incentivos con recursos del IDH. Estos aspectos suponen un retroceso en materia ambiental y en lo referido a la distribución e inversión de la renta petrolera que afectan al gasto social.
- En lo referido al sector minero, si bien no se han propuesto nuevas políticas ambientales o económicas orientadas a promover la actividad minera, persiste la actividad nociva ambientalmente de las cooperativas mineras con un mínimo aporte fiscal y alta ocupación laboral en condiciones desfavorables, en el marco de una pasiva actitud gubernamental (alterada ligeramente después del asesinato del viceministro de gobierno) que tampoco promueve de manera contundente la formalización de esta actividad o la consolidación de la participación estatal en este sector.

Frente a este contexto la sociedad civil debería priorizar los siguientes desafíos:

- Un primer aspecto que debe estar presente en la agenda de la sociedad civil es la preservación y fortalecimiento de mecanismos democráticos en Bolivia, garantizando criterios como la alternancia y la recuperación de las necesidades, demandas y propuestas de toda la población; y no solo de ciertos grupos afines al gobierno. Para ello se deben realizar actividades de cabildeo que confluyan en espacios, como plataformas y otros, que pongan de manifiesto las demandas de la sociedad con una nueva mirada de país a mediano y largo plazo.
- La sociedad civil deberá realizar acciones de control social, incidencia y cabildeo orientadas a fortalecer la institucionalidad y transparencia en las distintas instancias estatales garantizando su autonomía de gestión, en la que prime la aplicación de la norma antes que los objetivos políticos.

- La propuesta de desarrollo productivo planteada por el Gobierno denominada “Cambio de matriz productiva” a partir de los excedentes económicos del gas, no fue plenamente implementada en la época de la bonanza. Ahora con recursos disminuidos, se requiere otro tipo de políticas que puedan conducir hacia una economía más sostenible y diversificada. En este sentido, es tarea de la sociedad civil, demandar un nuevo planteamiento para impulsar el aparato productivo, diversificar la economía y generar empleo. Claramente un diferente contexto económico requiere la exigencia de diferentes políticas, con el concurso del sector privado, es decir una mayor articulación pública – privada.
- Es fundamental la participación de la sociedad civil en el proceso del Pacto Fiscal que se lleva a cabo en 2017, en el cual se puede incidir en la generación de reformas para adecuar la arquitectura fiscal hacia un diseño de Estado con autonomías, en el marco de la nueva Constitución, y que los recursos públicos puedan ser orientados a las necesidades y demandas de la población, de empleo, salud, educación y otras.
- Para eliminar las desigualdades y otorgarle mayor sostenibilidad a los ingresos públicos, es fundamental que la sociedad civil demande y participe en una reforma tributaria, que implique un nuevo Contrato Social.
- Resulta necesario generar espacios desde la sociedad civil para el debate con actores públicos y privados sobre la pertinencia o no de ciertos proyectos extractivos, incluyendo la nueva apuesta por la generación eléctrica mediante mega proyectos hidro y termoeléctricos, considerando su ubicación, uso y destino de la energía, precio de comercialización e impactos ambientales. La sociedad civil debe proponer al país espacios de debate multiactor sobre la generación, uso y destino de la renta extractiva.
- Organizaciones de la sociedad civil deben articular espacios, como plataformas o redes, orientadas a promover el desarrollo de un nuevo marco normativo sobre medio ambiente y cambio climático, incorporando mecanismos de participación ciudadana, consulta previa a pueblos indígenas originarios y campesinos y estableciendo una clara regulación sobre ordenamiento territorial para proyectos extractivos, criterios para el uso y aprovechamiento de recursos naturales, uso del agua, matriz energética.
- Finalmente, la sociedad civil tiene una responsabilidad en la generación de empleos alternativos dignos y en la orientación acerca del mejor aprovechamiento de los excedentes generados.

Referencias

- Banco Mundial “Indigenous Latin America in the Twenty-First Century”, 2015.
- Chaparro Eduardo, Agua y Minería, CEPAL, 2009
- Dirk Hoffman, Cambio Climático en Bolivia Lo mejor del Klimablog 2013 – 2015, p9 (2015)
- Estado Plurinacional de Bolivia, Plan Nacional de Desarrollo Para Vivir Bien - 2006.
- Fabrizio Scrollini, Evaluación de la Transparencia: Estado del Arte de Indicadores, 2012
- Fundación para el Debido Proceso Legal, El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas: La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, OXFAM, 2011.
- Fundación Jubileo, Transparencia y Rendición de Cuentas en Organizaciones de la Sociedad Civil, CRS Bolivia, 2007.
- Fundación Jubileo, “10 temas clave para el 2015 - elección de gobernadores y alcaldes”, 2014
- Gaceta Oficial, Constitución Política del Estado, febrero 2009.
- Gaceta Oficial, Decreto Supremo N° 28701, mayo 2006.
- Gaceta Oficial, Decreto Supremo N° 2298, mayo 2015.
- Gaceta Oficial, Decreto Supremo N° 2366, mayo 2015
- Gaceta Oficial, Ley N° 3058, Ley de Hidrocarburos, mayo 2005.
- Gaceta Oficial, Ley N° 031, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, 2015.
- Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD-2015.
- Javier Romero, Jesús Flores, Mauricio Pol y Nelson Gutiérrez, Ciudadanía Plurinacional Comunitaria: Aproximaciones Teóricas, RPCCS – Focapaci, La Paz, 2010
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Presentación del proyecto de Presupuesto General 2016 y 2017.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Presupuesto General del Estado 2016 - Ley N° 769, 17 de Diciembre de 2015.
- Otto Colpari, La Nueva Participación Ciudadana en Ecuador y Bolivia. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena – campesino?, En: Nómadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, FLACSO, 2011.
- Peruzzotti, Enrique: “Escándalos mediáticos y accountability social: evaluando el rol del escándalo en el caso del Senado Argentino”, http://www.utdt.edu/departamentos/politica/workshop/pdfs/conf_100403_005.PDF

