



Los **Efectos**

del **BOOM**

de las **INDUSTRIAS**

**EXTRACTIVAS**

en los **Indicadores Sociales**

**BOLIVIA**

Agosto del 2016



Con el apoyo de:



**FORD  
FOUNDATION**





Los **Efectos**

del **BOOM**

de las **INDUSTRIAS**

**EXTRACTIVAS**

en los **Indicadores Sociales**

**BOLIVIA**

Agosto del 2016

# CONTENIDO

## NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE

Carlos Monge Salgado  
Director Regional América Latina

Claudia Viale Leyva  
Oficial de Programa América Latina

## FUNDACIÓN JUBILEO

Juan Carlos Nuñez Vidaurre  
Director Ejecutivo

Waldo Gomez Reintch  
Coordinador General

## Los Efectos del Boom de las Industrias Extractivas en los Indicadores Sociales

### BOLIVIA

Agosto del 2016.

El Reporte “Los Efectos del Boom de las Industrias Extractivas en los Indicadores Sociales - Bolivia” es una publicación de Natural Resource Governance Institute financiada por la Fundación Ford.

Elaborado por:  
Sandra Sanchez  
Jaime Perez  
Héctor Córdova  
Raúl Velásquez

Diseño y diagramación:  
Renzo Espinel y Luis de la Lama

Tiraje: 300 ejemplares

Imprenta: Lettera Gráfica SAC  
Av. La Arboleda N° 431, Ate - Lima.  
Telf. 340 2200

Hecho el Depósito Legal en la  
Biblioteca Nacional de Perú N° XXXX-XXXX

Natural Resource Governance Institute  
León de la Fuente 110, Lima 17

Impreso en el Perú

3

## I. PRESENTACIÓN

5

## II. INTRODUCCIÓN

2.1 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

2.2 ESTRUCTURA DEL INFORME

2.3 ESCENARIO POLÍTICO DE PARTIDA

2.4 LA APUESTA EN EL SÚPER CICLO

15

## III. PERFIL DEL BOOM EXTRACTIVO EN EL PAÍS

3.1 EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES  
INDICADORES ECONÓMICOS

3.2 EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES  
INDICADORES SOCIALES

27

## IV. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA: PROMEDIOS NACIONALES

35

## V. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA: BRECHAS

43

## VI. DISCUSIÓN SOBRE LA APUESTA DURANTE EL SÚPER CICLO Y EL COMPORTAMIENTO DE INDICADORES

49

## VII. CONCLUSIONES

# I. PRESENTACIÓN

---

Los países andinos (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú) han experimentado para el periodo 2001-2014 un ciclo de crecimiento económico sostenido, con tasas promedio de 4.9% anual. Durante este ciclo, el crecimiento de cada sector en los países Andinos ha dependido de condiciones externas (precios internacionales) e internas (incentivos para la inversión privada y pública), siendo los sectores extractivos los de mayor importancia como destino de inversiones y fuente de exportaciones e ingresos fiscales.

Además, durante este periodo, países como Bolivia, Colombia y Perú, aprobaron o consolidaron marcos legales para transferir una porción significativa de los ingresos fiscales generados por los sectores extractivos a los gobiernos sub-nacionales, priorizando a los gobiernos de las zonas productoras.

El impacto macroeconómico del boom de precios de los metales y los hidrocarburos en los países Andinos es indiscutible y ha sido documentado por diversas instituciones de la región, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En efecto, las estadísticas de la región muestran reducciones significativas de la pobreza y la desigualdad, así como mejoras del acceso a servicios públicos básicos.

Sin embargo, existe menos análisis acerca del impacto microeconómico o sub nacional de este crecimiento en los territorios, pues las cifras agregadas pueden estar escondiendo realidades locales muy distintas. En este sentido, quedan preguntas pendientes sobre si las actividades extractivas, ya sea a través de los eslabonamientos con las economías locales o como resultado de las transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales, han contribuido a mejorar las condiciones sociales de los territorios donde se han desarrollado.

Más aún, en el análisis empírico del crecimiento basado en recursos naturales suele haber ausencia de análisis de cómo han evolucionado las brechas sociales “entre grupos” en este ciclo de crecimiento. Asimismo, los estudios tienden a concentrarse en un área particular o un país, sin tener una perspectiva comparativa de los países de la región Andina.

Para abordar estos temas normalmente dejados de lado, esta investigación se planteó el reto de explorar de manera comparativa la evolución de los in-



*El impacto macroeconómico del boom de precios de los metales y los hidrocarburos en los países Andinos es indiscutible y ha sido documentado por diversas instituciones de la región*

dicadores sociales y también la evolución de las brechas existentes en estos indicadores entre distintos grupos sociales relevantes durante el periodo 2001-2013. Los grupos para los cuales se analiza este comportamiento desigual de los indicadores son: indígenas y no indígenas, hombres y mujeres, y urbanos y rurales.

Además, debido a que en la mayoría de los casos las reglas de juego fiscal han buscado beneficiar preferentemente a las regiones afectadas por el boom de recursos, se analizarán las desigualdades entre regiones beneficiarias y no beneficiarias de estas transferencias.



*Los grupos para los cuales se analiza este comportamiento desigual de los indicadores son: indígenas y no indígenas, hombres y mujeres, y urbanos y rurales*

Con el objetivo de responder a este reto, se ha desarrollado un análisis en detalle de los indicadores sociales a nivel de departamento o región disponibles en las encuestas de hogares de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, prestando atención a la evolución de las brechas entre los grupos sociales mencionados en los territorios extractivos y no extractivos. Este análisis comparativo está sistematizado en el reporte “Análisis Comparativo y Descriptivo de los Efectos del Boom de Industrias Extractivas en Indicadores Sociales en los Países Andinos” elaborado por Maritza Paredes.

De esta manera, buscamos profundizar el análisis estadístico aportando elementos del contexto nacional y las políticas públicas específicas durante el periodo que nos permiten acercarnos más a explicar los resultados observados en los indicadores sociales y la evolución de las brechas entre grupos.

Finalmente, queremos expresar nuestro agradecimiento a la Fundación Ford por su apoyo a la realización de este proyecto de investigación comparativo, a Maritza Paredes y su equipo por la generación y el análisis de los indicadores y la elaboración del reporte comparativo regional y a las instituciones nacionales que han contribuido a la elaboración de las respectivas lecturas nacionales.

Natural Resource Governance Institute (NRGI)

Oficina América Latina

Lima, 30 de agosto del 2016

## II. INTRODUCCIÓN

---

### 2.1 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Los países de la región andina han sido tradicionalmente productores y exportadores de materias primas prácticamente desde su fundación e incluso en el periodo pre colonial, por ello no son pocos los autores que caracterizan estas economías como primario exportadoras. Asimismo desde hace varias décadas que en estas naciones se han emprendido encendidos discurso políticos, que apostaron a la industrialización y generación de valor agregado, no solo desde las industrias extractivas, sino desde los diferentes sectores de la economía.

Lamentablemente las diferentes políticas implementadas en nuestros países en el periodo 1950 – 2000 no tuvieron los resultados esperados, aunque profundizar en ello es materia de otro estudio, al contrario de lo ofrecido por políticos y técnicos durante esos años, la región andina se vio sumida cada vez más en la desigualdad, pobreza, inequidad y problemas sociales y económicos estructurales.

Sin embargo entrados los primeros años del siglo XXI, específicamente desde inicios del año 2004 se observa una tendencia creciente en los precios de materias primas a nivel internacional, los gobiernos de los países exportadores de materias primas registran incrementos en los ingresos por la explotación de recursos naturales y posteriormente identifican que se trata de un ciclo de precios altos, nadie sabía a ciencia cierta en esos momentos cuánto tiempo duraría el ciclo, pero era evidente que los precios crecían, aunque ni el más osado de los técnicos detrás de gobiernos y empresas imaginaba aún los records históricos que alcanzarían los precios más adelante.

La población también sentía que los ingresos iban en aumento y por lo tanto las luchas sociales demandaban una mayor participación estatal en la renta extractiva, algunos países apostaron por reformas al régimen fiscal aplicable a las industrias extractivas, otros por mejorar las condiciones para la inversión extranjera como efecto multiplicador de la economía, otros por mayor participación y control estatal sobre las actividades extractivas.

La opción adoptada por los gobiernos de la región andina consistió en que los sectores extractivos, fundamentalmente minería e hidrocarburos fueran



*La población también sentía que los ingresos iban en aumento y por lo tanto las luchas sociales demandaban una mayor participación estatal en la renta extractiva*

generadores de excedentes, ya sea por la vía del efecto multiplicador de inversiones, o por una mayor participación estatal en la renta; el objetivo general fue aprovechar la explotación de recursos naturales no renovables para mejorar los indicadores sociales y económicos de los países.



Lamentablemente los mismos gobiernos se perdieron en sus discursos y olvidaron lo estratégico de estos recursos, y peor aún que todo ciclo tiene un inicio y un fin. Quedó muy poco espacio para el debate sobre la sostenibilidad de los altos ingresos públicos y por lo tanto de las políticas públicas basadas en los mismos, mecanismos de ahorro, transferencia de recursos o diversificación económica, por ello el presente estudio pretende analizar los efectos de las actividades extractivas y de la renta que éstas generan sobre el comportamiento de los indicadores sociales en Bolivia, y es parte de un análisis más amplio que se realiza en la región andina, principalmente Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú.

El objetivo general de la investigación es analizar la evolución de indicadores sociales y de brechas entre grupos sociales relevantes durante el periodo 2001-2013. Las desigualdades entre los grupos que se van a analizar son: grupos indígenas y no indígenas, hombres y mujeres, y urbano y rural. Además, debido que a en las mayorías de los casos las reglas de juego fiscal han buscado beneficiar preferentemente a las regiones afectadas por el boom de recursos, se analizarán las desigualdades entre regiones afectadas y no afectadas.

El presente reporte analizará en detalle el caso de Bolivia buscando explicar el comportamiento de los indicadores sociales y las brechas entre grupos basándose en el análisis del contexto del país y las políticas aplicadas en el periodo de análisis.

## 2.2 ESTRUCTURA DEL INFORME

El presente informe considera una breve descripción del escenario político que vivió el país tanto de forma previa como durante el inicio del súper ciclo de precios de las materias primas, esto con el propósito de contextualizar las características sociales y políticas por las que atravesaba el país en ese periodo.

Posteriormente, la introducción al documento también describe la apuesta gubernamental en términos de planificación nacional una vez que se inició el súper ciclo con el objetivo de identificar la visión gubernamental sobre por qué y para qué se debería explotar minerales e hidrocarburos.

La estructura del informe aborda también el perfil del boom extractivo en Bolivia, es decir el comportamiento de diferentes indicadores económicos, sectoriales y sociales que permiten conocer la relevancia, en el caso Boliviano, de los sectores de minería e hidrocarburos en la economía nacional así como

*El objetivo general de la investigación es analizar la evolución de indicadores sociales y de brechas entre grupos sociales relevantes durante el periodo 2001-2013*



las posibles implicancias en políticas redistributivas orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población.

A continuación el documento se centra en el análisis de algunos indicadores estadísticos, a fin de identificar su comportamiento en estos 10 años del boom de ingresos por la actividad extractiva, así como las brechas que existen con diferentes grupos de población como ser indígenas, condición de género, pertenencia a zonas extractivas y otras.

Finalmente el documento confronta la apuesta gubernamental durante el súper ciclo de precios con la realidad de los indicadores sociales y económicos a fin de promover el debate entre formulación de políticas y ejecución de las mismas, así como la discusión sobre la sostenibilidad en la mejora de las condiciones de vida de la población.

### 2.3 ESCENARIO POLÍTICO DE PARTIDA

El modelo de ajuste estructural implantado desde mediados de los años 80's no había alcanzado los objetivos para los que fue creado, no sólo en el país, y sus consecuencias se reflejaban en indicadores que llamaban la atención a propios y extraños.

El intento de privatizar toda la producción nacional ya no tenía el apoyo de la población y la economía había ingresado a un callejón sin salida. El peso de la deuda externa hizo que el país fuera catalogado como High Indebted Poor Country HIPC y, en virtud de eso, merecedor de la condonación de parte de aquella. La desigualdad y la discriminación social aumentaron en profundidad y extensión. “El reconocimiento de este hecho condujo a la adopción de medidas compensatorias por los desastres causados.”

Para acceder a ese “beneficio”, las entidades internacionales plantearon 4 condiciones que el país las cumplió rápidamente: elaborar una estrategia de reducción de la pobreza, crear un marco normativo adecuado (ley 2035), instituir el mecanismo de control social y los diálogos nacionales.

Pero, como era de esperar, esas condonaciones que obligaban al Estado a utilizar los recursos que deberían servir para pagar la deuda, en el financiamiento de la estrategia de reducción de la pobreza, sólo significaron un cambio de acreedor para el gobierno; en lugar de que sea externo, ahora era interno; pero esto, obviamente no resolvió la falta de liquidez del gobierno.

Con las políticas de ajuste se introdujo el concepto de “reducción de la pobreza” como la visión de desarrollo en un objetivo urgente de las políticas públicas, cuyo cumplimiento fue condicionado –por la cooperación externa, los organismos multilaterales y los convenios bilaterales– al logro de ciertos



*El intento de privatizar toda la producción nacional ya no tenía el apoyo de la población y la economía había ingresado a un callejón sin salida*

objetivos, reducción de las necesidades básicas insatisfechas, que más tarde se tradujo en mejoramiento de los indicadores de desarrollo humano y, finalmente, en la consecución de los objetivos del milenio y la organización de una red de protección social. Esta visión externa, obviaba las causas estructurales de la pobreza en Bolivia, fundamentadas principalmente en la marginación y discriminación de su mayoritaria población indígena.

Estas exigencias requerían de la intervención del Estado, pero como el modelo privilegiaba al mercado como asignador de recursos y dio a la empresa privada el rol de encabezar el modelo de desarrollo (a pesar de que ésta era muy pequeña en el país), se produjo un vacío que intentó ser llenado por la cooperación internacional mediante la puesta en marcha de proyectos de desarrollo. Estos proyectos fueron puntuales, inscritos en comunidades locales, y con débiles articulaciones con municipios, prefecturas y ministerios.



Hubo varias manifestaciones populares que evidenciaron el descontento con la forma en que se manejaba el Estado y que fueron reprimidas de forma contundente. La cantidad de muertos que provocó la represión fue un reflejo de la manera en que se manejaba el Estado en esa época.

El súper ciclo de precios de materias primas, observado primero en el petróleo a mediados del 2004 y posteriormente de los minerales, coincidió con una creciente conflictividad social en Bolivia, marcada por el derrocamiento del presidente electo constitucionalmente Gonzalo Sánchez de Lozada, que sin embargo no supo escuchar las demandas sociales expuestas anteriormente y en especial una nueva, que se había sumado desde el año 2002, y que al final fue la que cobró mayor fuerza y estaba relacionada con el pedido de una mayor participación estatal en la renta petrolera.

Luego del derrocamiento del presidente Sánchez de Lozada asumió el gobierno Carlos Mesa, su Vicepresidente, quien se vio obligado a convocar un referéndum nacional para definir una política nacional sobre el sector hidrocarburos; y que además se constituya en una vía de salida política a la crisis social que atravesaba el país. En el referéndum, la población decidió la necesidad de una nueva Ley de Hidrocarburos que sustituya la anterior promulgada por Sánchez de Lozada en el año 1996 durante su primera gestión de gobierno, la recuperación de la propiedad de los hidrocarburos en boca de pozo, y la participación estatal de al menos el 50% de los ingresos obtenidos por la explotación de hidrocarburos entre otros.

Es así que en mayo del año 2005 durante el gobierno de Carlos Mesa se promulgó la nueva Ley de Hidrocarburos vigente a la fecha, aunque no fue él quien promulgó la Ley, sino el presidente del Senado Dr. Hormando Vaca Díez. Con esta nueva norma se derogó la antigua ley, se creó el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) con una alícuota del 32%, que sumada al 18% de regalías, permite al Estado quedarse con al menos el 50% de los ingresos

*Hubo varias manifestaciones populares que evidenciaron el descontento con la forma en que se manejaba el Estado y que fueron reprimidas de forma contundente*

obtenidos por la explotación de hidrocarburos, establece la necesidad de refundar la empresa petrolera estatal YPF y priorizar la industrialización de estos recursos naturales.

Lamentablemente la convulsión social volvió a recrudecer, esta vez más por motivos políticos promovidos desde el principal partido de oposición, el Movimiento al Socialismo (MAS), lo cual derivó en una nueva renuncia del presidente de la República y dio paso a la sucesión constitucional, ante la declinación de los presidentes de las cámaras de Senadores y Diputados, por lo que la responsabilidad llegó al presidente del Corte Suprema de Justicia quien convocó a elecciones nacionales para elegir un nuevo presidente.

Es así que en enero de 2006 asume el cargo el actual presidente Evo Morales y marca el inicio del MAS en el gobierno nacional. Como se puede apreciar claramente, los primeros dos años en que se inició el incremento de precios de las materias primas, Bolivia andaba sumergida en una profunda crisis social y política que no dio tregua alguna para definir políticas a mediano y largo plazo. La mejor política planteada y que fue resultado de varias luchas sociales fue la creación del IDH para el sector hidrocarburos pues fue la que sentó las bases para el boom de ingresos que recibiría el país más adelante, aunque la misma no consideró criterios de sostenibilidad y diversificación que hubiesen ayudado a un mejor uso de estos ingresos fiscales.

El escenario político estaba preparado para un cambio y un periodo largo porque, si hay algo caracterizó al tiempo previo, esto fue la inestabilidad, la incertidumbre y la falta de liquidez del Estado.

A partir de las movilizaciones sociales realizadas en octubre de 2003 que derivaron en el derrocamiento de Sánchez de Lozada, se construyó la llamada "Agenda de octubre"; con este nombre se conocen las obligaciones que tendría que cumplir cualquier gobernante que llegue al poder después de octubre de 2003. En esta agenda se enfatiza la obligación de consultar al pueblo sobre el destino del gas, se exige la elaboración de una nueva Constitución Política del Estado y la revisión de la ley de hidrocarburos. Durante los gobiernos transitorios que precedieron al de Morales se cumplió una parte de la agenda, se modificó la ley de hidrocarburos y se llevó a cabo un referéndum para consultar al pueblo sobre el destino del gas; la nueva Constitución fue tarea de Morales en los años siguientes.

La escasa duración de los tres gobiernos que precedieron al de Morales marcó una línea para el siguiente: visión de corto plazo para la gestión. Esto se suma a una estructura que había sido desarrollada durante 20 años por gobiernos precedentes:

- Ausencia de participación del Estado en la producción, su papel era sobre todo regulatorio, administrativo y de control.



*La mejor política planteada y que fue resultado de varias luchas sociales fue la creación del IDH para el sector hidrocarburos*

- Se desarrolló un sistema de gestión computarizado,
- Se definió un marco de seguimiento y control plasmado en la famosa Ley N° 1178 (Ley de Administración y Control Gubernamentales) que establecía el control posterior para toda actividad de los funcionarios.
- Se creó un sistema de capacitación para funcionarios dependiente de la Contraloría General de la República sobre la Ley N° 1178 y superar ese proceso se convirtió en un requisito para acceder a cualquier puesto público.



*En hidrocarburos, las empresas privadas extranjeras controlaban el sector. Los ingresos del Estado eran mínimos por la venta de los productos*

Paralelamente, y dependiente del Ministerio de Hacienda, se desarrolló otro sistema de capacitación y de administración de becas, destinado al público en general y sobre temas diversos de la administración pública, el Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP). Se creó un sistema para administrar la provisión de bienes y servicios al Estado (SICOES).

Adicionalmente, se pusieron en marcha las Superintendencias, organismos de seguimiento y control a diversas organizaciones privadas de distintos rubros. Se creó también una institución que se arraigó profundamente en el público, la Defensoría del Pueblo para proteger a los ciudadanos de abusos del Estado.

Entre los cambios trascendentales implementados hacia mediados de los años 90 figuran: la Ley de Descentralización Administrativa, que hacía a los municipios actores y protagonistas de su desarrollo; y la Ley de Participación Popular que sentó las bases para que personas como Morales Lleguen a gobernar el país.

En el momento en que se iniciaba el súper ciclo, Bolivia estaba sumida en la inestabilidad política, la iliquidez, el deterioro de su industria, niveles altos de pobreza extrema y una serie de reivindicaciones sectoriales que se hacían oír cada vez con mayor fuerza (género, interculturalidad, prevención de riesgos, participación en la toma de decisiones).

Los partidos políticos estaban profundamente devaluados y desestructurados. El MNR que estuvo en el poder durante 50 años se había desgastado severamente y su desaparición era inminente; el MIR, prácticamente, ya había desaparecido, ADN ya no existía y la Democracia Cristiana ya no participaba directamente.

En hidrocarburos, las empresas privadas extranjeras controlaban el sector. Los ingresos del Estado eran mínimos por la venta de los productos. Se había decretado el congelamiento del precio de los combustibles.

En minería, la COMIBOL había transferido todos sus yacimientos al sector privado y estaba dedicada a administrar algunos contratos que tenía con otras empresas y cooperativas y a transferir sus activos a pequeños mineros y a cooperativistas.

Pero una gran empresa privada estaba preparando su ingreso en escena. Cambiando de manos varias veces, quedó en poder de la Empresa Sumitomo y es la mayor operación minera de la historia boliviana. San Cristóbal es un yacimiento conocido antes de la llegada de los europeos al país y contiene plata, zinc y plomo.

La empresa que se había hecho cargo de Huanuni resultó ser fraudulenta y Glencore que era la principal socia de COMIBOL había terminado por concretar la compra de los derechos de COMSUR, la empresa de Sánchez de Lozada que era la que había firmado los acuerdos con COMIBOL.

Como se prohibió la venta de minas, el circuito quedó interrumpido y se ve muy complicada la llegada de capitales para explotar los recursos minerales del país. Esto que puede parecer malo, haciendo el balance a largo plazo es favorable para el Estado porque no hay una explotación de recursos no renovables para enriquecer a particulares, en detrimento del pueblo boliviano. Lo lamentable es la no generación de empleos.

El comienzo del súper ciclo de precios altos de los recursos naturales, encontró a Bolivia en un momento crucial de su historia y, en una buena medida, lo supo aprovechar. La declinación del ciclo, varios años más tarde, mostró también la declinación del poderío que desarrolló el partido de gobierno.

El inicio del súper ciclo se dio, simultáneamente con el peor momento del sistema de partidos tradicionales que gobernaron Bolivia. La corrupción estaba en todos los niveles y los problemas económicos eran insalvables.

## 2.4 LA APUESTA EN EL SÚPER CICLO.

A comienzos del súper ciclo, el nuevo gobierno tenía ante sí varios desafíos:

- Revertir la dramática situación económica del país.
- Reducir la pobreza nacional.
- Incluir a las grandes mayorías en la vida política y económica del país.
- Cambiar las formas de pensamiento externo ajenas a la sociedad boliviana.
- Responder a las grandes reivindicaciones de género, interculturalidad, defensa del medioambiente.
- Dar estabilidad al país en los ámbitos social y económico.
- Recuperar para el Estado las empresas estratégicas que habían sido capitalizadas.

Una primera decisión fue la recuperación de las empresas capitalizadas relacionadas al sector hidrocarburos, es así que a los cinco meses de asumir el gobierno el presidente Evo Morales promulga el Decreto de Nacionalización de los Hidrocarburos en mayo de 2006, recuperando la propiedad mayoritaria



*El comienzo del súper ciclo de precios altos de los recursos naturales, encontró a Bolivia en un momento crucial de su historia y, en una buena medida, lo supo aprovechar*

en favor del Estado, ello con el propósito de definir desde el nivel central el desarrollo del sector hidrocarburos, el cual por cierto ya había sido definido como un sector estratégico para el desarrollo nacional en la Ley de Hidrocarburos N° 3058 promulgada justo un año atrás en mayo de 2005.

El gobierno se había propuesto aplicar un nuevo patrón de desarrollo centrado en la supresión de las causas que originaron la desigualdad y la exclusión social en el país. Es decir, transformar, “no sólo los dispositivos económicos, sino también los políticos, culturales, coloniales y neoliberales” como lo establecería en su Plan.

Para responder a los desafíos de manera organizada y sistemática, el Ministerio de Planificación del Desarrollo elaboró un Plan Nacional de Desarrollo y lo presentó al público 6 meses después de la llegada de Morales al Gobierno.

La primera área de planificación está referida a la Bolivia Democrática: enfocada a la construcción del poder social territorializado.

La segunda corresponde a la Bolivia Digna: centrada en la propuesta de desarrollo social e implica la incorporación de activos y el acceso irrestricto a los servicios sociales.

La tercera es la Bolivia Productiva: tiene el propósito de “puntualizar la conformación de la matriz productiva integrada por la transformación de los recursos naturales en los sectores estratégicos—en los cuales interviene el Estado como productor— y la revolución de la producción diversificada e integrada, basada en el trabajo y el conocimiento en los sectores generadores de empleo e ingresos; complementados por la vinculación y articulación productiva de las comunicaciones y el transporte, además de los servicios de financiamiento e innovación tecnológica”.

La cuarta área es la Bolivia Soberana: complementaria a la anterior, está referida al cambio en la orientación de las relaciones internacionales y las relaciones económicas externas, en concordancia con los cambios previstos en los sectores productivos.

Finalmente, hay un espacio referido a los elementos determinantes de la sostenibilidad macroeconómica y sus proyecciones, pues inciden en las condiciones institucionales y políticas de largo plazo.

El plan de desarrollo proponía instaurar nuevos dispositivos económicos, políticos y culturales para construir un nuevo modelo de desarrollo—de producción y acumulación interna de riqueza—, basado en la soberanía de la propiedad y la industrialización de los recursos naturales para su exportación y uso interno. A la par de ello, el Plan proponía la redistribución de la riqueza nacional obtenida en beneficio de los sectores sociales tradicionalmente excluidos del acceso



*El gobierno se había propuesto aplicar un nuevo patrón de desarrollo centrado en la supresión de las causas que originaron la desigualdad y la exclusión social en el país*



a los medios productivos y al empleo digno, adecuadamente remunerado y estable, mediante la ampliación y diversificación del aparato productivo, la recuperación del mercado interno y la redefinición de nuestro relacionamiento con los mercados internacionales en beneficio del país.

Asimismo el Plan proponía al Estado como promotor y protagonista del desarrollo nacional, mostrando que es indispensable su participación en la producción y el comercio de los sectores estratégicos que garanticen la acumulación interna, al mismo tiempo que proteja y aliente la innovación y la expansión de la producción en el resto de los sectores productivos, en los cuales los pequeños productores son los mayores generadores de empleo e ingresos y requieren del apoyo estatal para modificar su productividad e introducirse ventajosamente en los mercados internos y externos a fin de que el empleo y los ingresos sean estables y dignos.

El desafío principal fue el del cambio del patrón de desarrollo primario exportador, que se caracteriza por la explotación y exportación de recursos naturales sin valor agregado, y la constitución de un nuevo patrón de desarrollo integral y diversificado, que consiste en la agregación de valor y la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables .

Sin embargo al año siguiente a la presentación del Plan Nacional de Desarrollo, más precisamente en marzo de 2007 el gobierno boliviano suscribía un nuevo contrato de exportación de gas natural, esta vez con Argentina, en lo que podría interpretarse como una vacilación en relación a su política planteada en el Plan toda vez que ahondaba la vocación primario exportadora de Bolivia, este contrato fue posteriormente ajustado mediante una adenda suscrita por el mismo gobierno el año 2010 y ha permitido al Estado contar con mayores ingresos fiscales.

A diferencia del sector hidrocarburos, en el caso de la minería el gobierno postergó lo más que pudo una reforma profunda, aspecto que no se ha logrado hasta la fecha, al parecer por privilegiar a nuevos capitales privados camuflado bajo la figura de las cooperativas y que además son base social del actual gobierno.

A medida que fue avanzando el súper ciclo de precios de materias primas, la apuesta gubernamental también se fue ampliando, buscando sobre todo dar mayor sostenibilidad a los ingresos fiscales que provienen de las industrias extractivas, un ejemplo de ello fue la delimitación de nuevas áreas de exploración de hidrocarburos que fueron reservadas a favor de la empresa petrolera nacional YPFB, muchas de las cuales están sobre puestas a parques naturales. Asimismo se acortaron plazos para el trámite de licencia ambiental en los proyectos extractivos.



*la apuesta gubernamental se fue ampliando, buscando sobre todo dar mayor sostenibilidad a los ingresos fiscales que provienen de las industrias extractivas*

Ya en el final del súper ciclo la apuesta gubernamental continúa orientada a promover la explotación de recursos naturales para la obtención de ingresos fiscales, para ello ha emitido un decreto supremo (D.S. N° 2366) que autoriza la exploración de hidrocarburos en parques naturales, transgrediendo de esta manera sus propios principios de defensa y respeto a la Madre Tierra. Adicionalmente, ahora se plantea desde el gobierno la exportación de energía eléctrica como nuevo generador de excedentes, sin embargo para ello hace falta mayor exploración y explotación de gas natural que pueda alimentar las termoeléctricas que generarán esa energía a ser exportada.

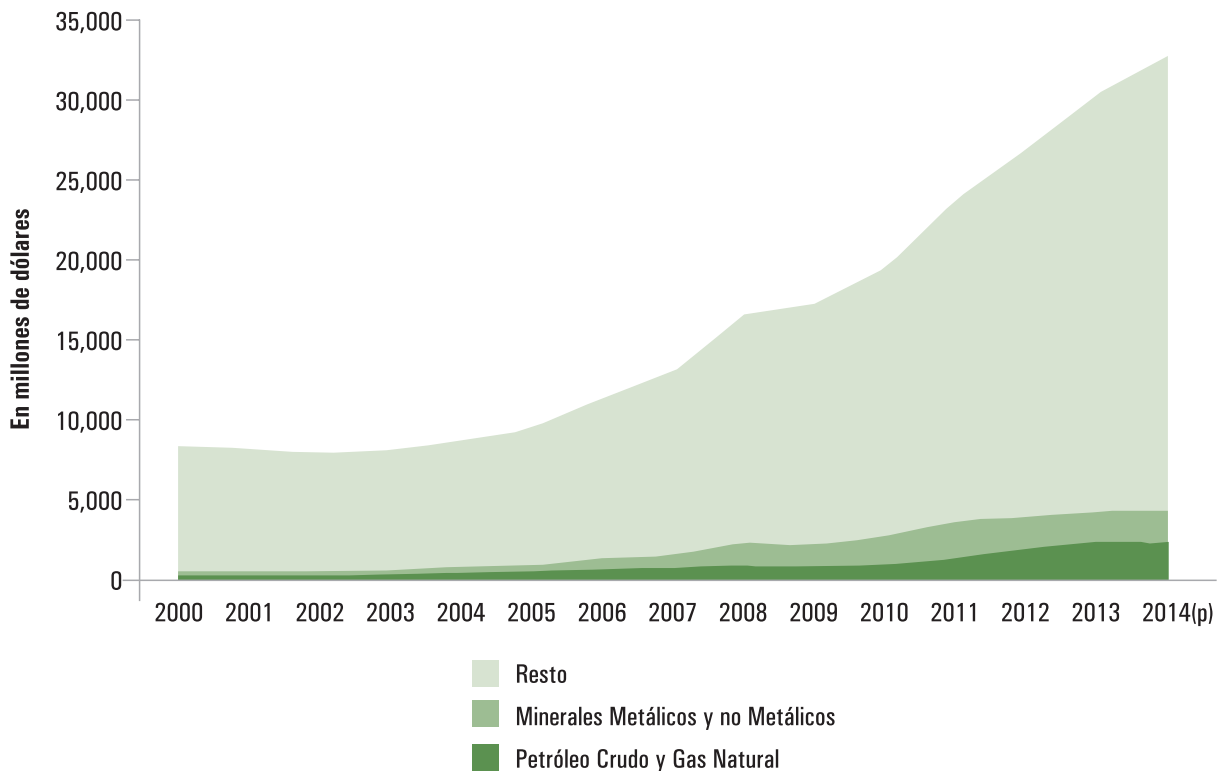


## III. PERFIL DEL BOOM EXTRACTIVO EN EL PAÍS

### 3.1 EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS.

En el periodo 2004 – 2014 el sector extractivo fue cobrando mayor importancia, hasta el año 2003 representaba el 7,5% del PIB nacional, en tanto que para el año 2014 alcanzó a representar el 13,24%, explicado principalmente por el comportamiento del sector de minería. Como se aprecia en el siguiente gráfico, el PIB total creció significativamente en el periodo del súper ciclo, siendo que buena porción de ese crecimiento fue impulsado por el incremento de ingresos generado por el sector extractivo.

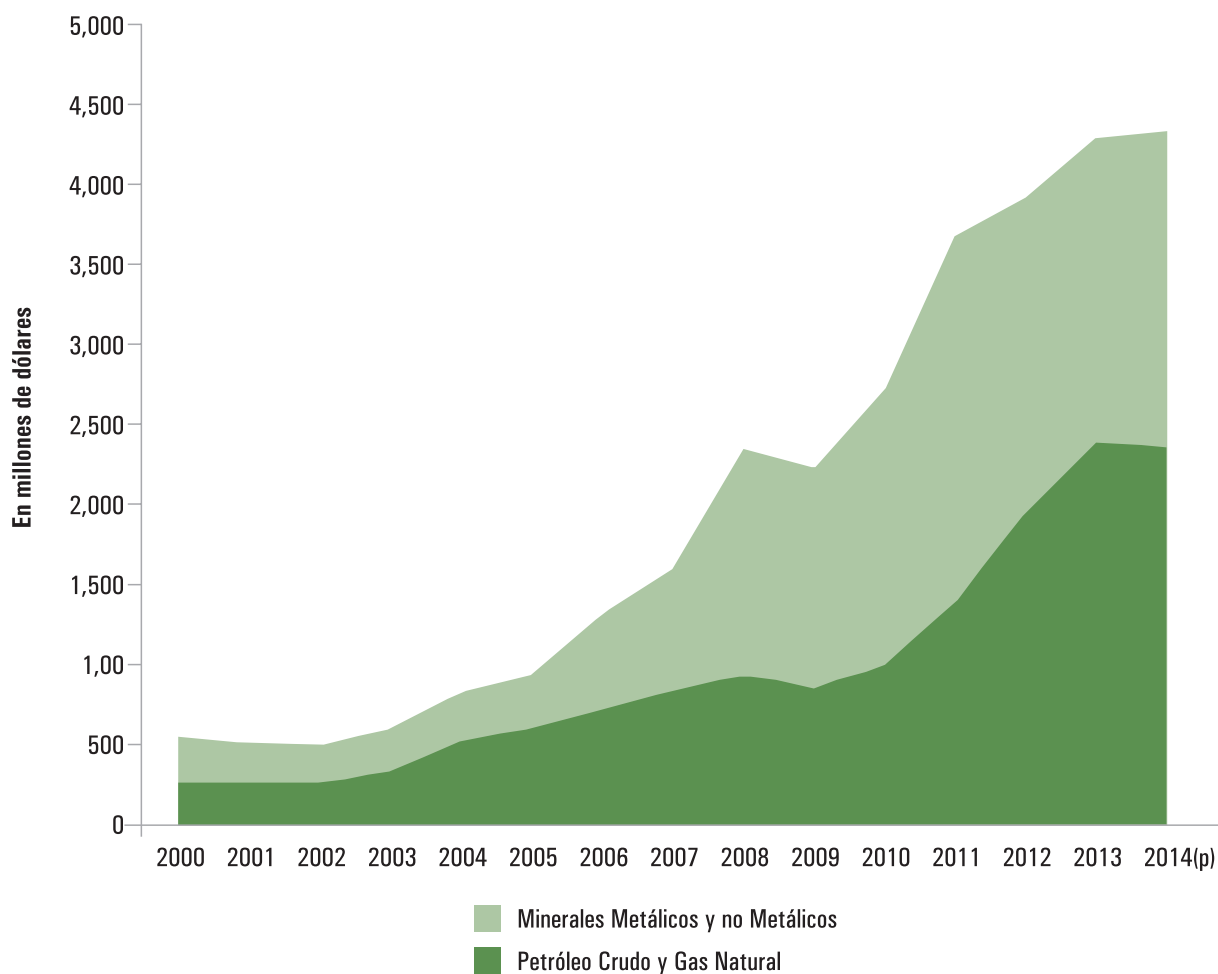
Gráfica N° 1 Producto Interno Bruto Boliviano (En millones de dólares)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

El siguiente gráfico muestra el comportamiento del PIB sectorial, en el que se observa un considerable incremento entre el periodo 2004 – 2014; en el caso del sector hidrocarburos el PIB pasó de 349 millones de dólares en el 2003 a 2.366 en el año 2014, es decir un incremento del 346%. En el caso del sector de minería, el mismo registró un PIB de 261 millones de dólares el año 2003, valor que se fue incrementando hasta llegar a los 1.971 millones en el año 2014, lo que significa un incremento del 561%.

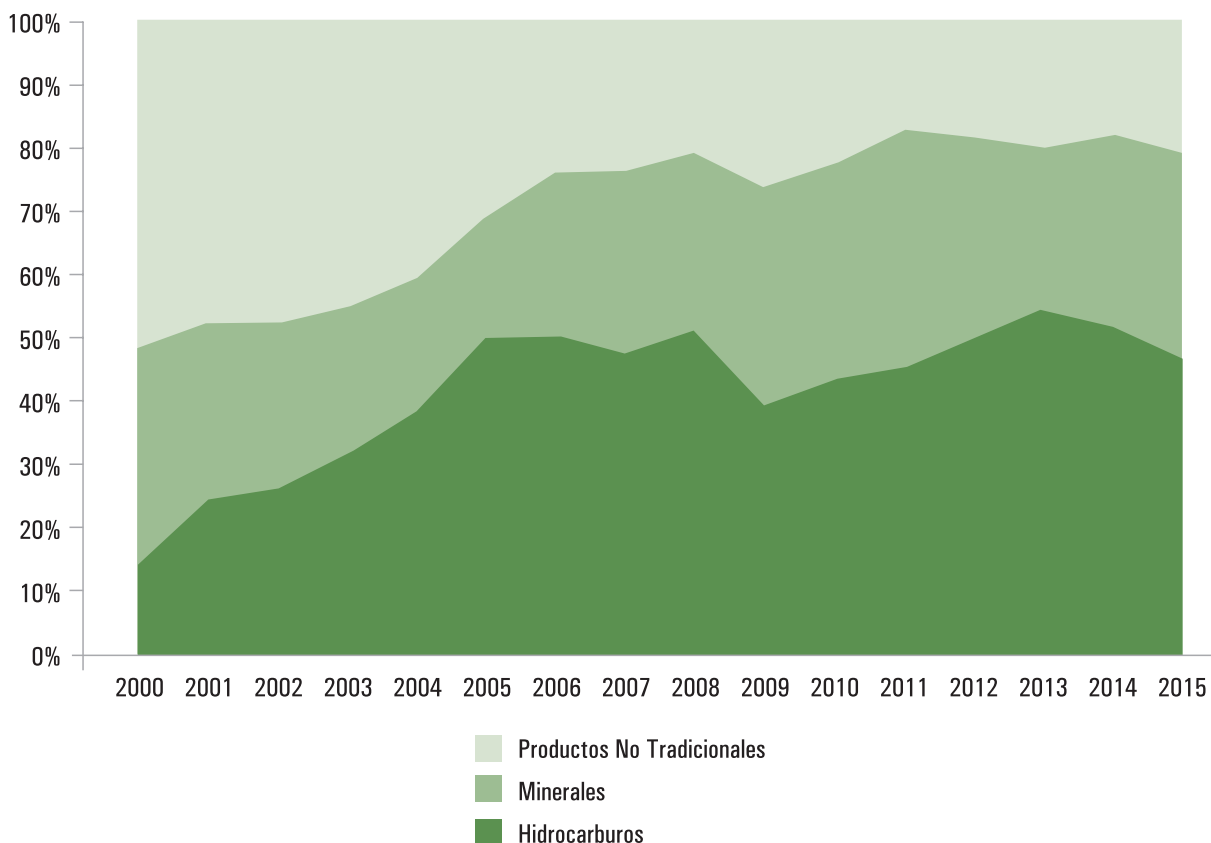
Gráfica N° 2 Producto Interno Bruto Sectorial Minería e Hidrocarburos (En millones de dólares)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Si bien Bolivia se caracterizó desde su fundación por ser un país exportador de materias primas, este aspecto se ha acentuado durante el súper ciclo de precios como se aprecia en el siguiente gráfico.

Gráfica N° 3 Participación porcentual en los ingresos por exportaciones



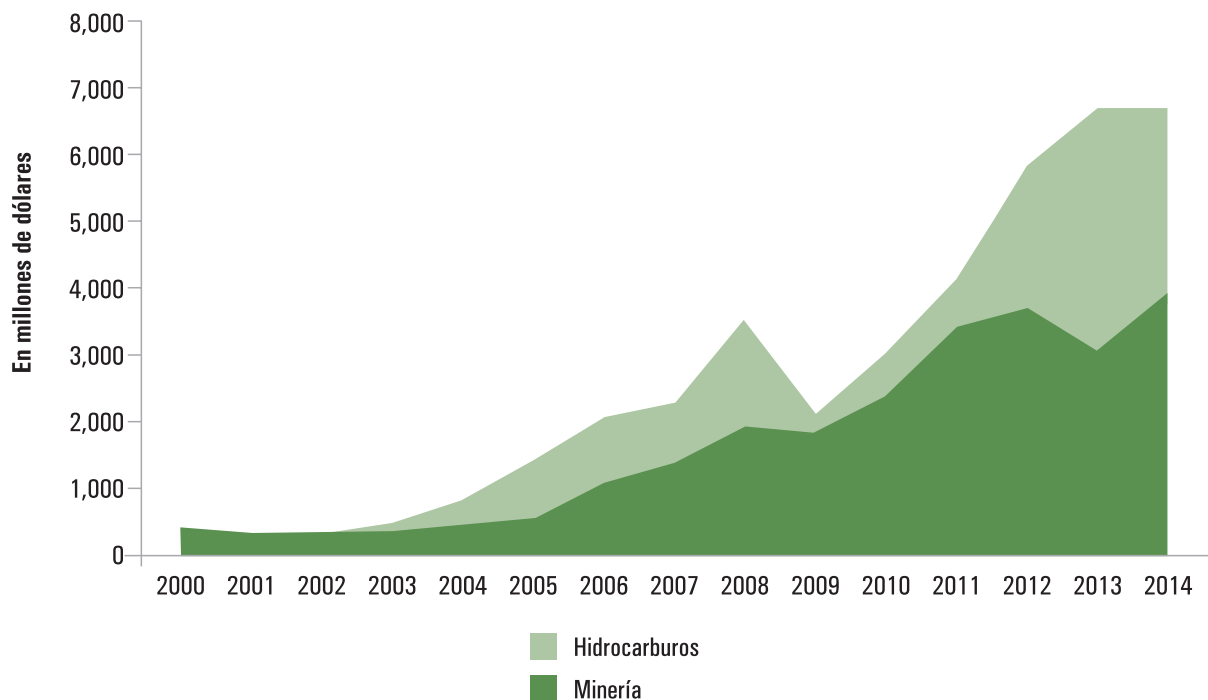
Fuente: Instituto Nacional de Estadística

En el gráfico anterior se observa que el sector hidrocarburos representaba el año 2003 el 32% de los ingresos totales por exportación, para el mismo año el de minería alcanzaba a 23%. Ambos indicadores fueron creciendo con el transcurrir de los años hasta representar, en el caso de hidrocarburos el 47% del total de ingresos por exportación el año 2014, en tanto que el de minería fue del 33%; es decir que ambos sectores explican el 80% de los ingresos por concepto de exportaciones.

En contraste, las exportaciones de productos no tradicionales el año 2003 representaban el 45% del total exportado, siendo que para el año 2014 apenas alcanzan al 21%, esto se debe a que la apuesta gubernamental ha estado centrada principalmente en incentivar la exportación de minerales y gas natural por los ingresos que representan para el país, principalmente en el caso de los hidrocarburos.

En la siguiente gráfica se observa que el valor exportado por los sectores de minerales e hidrocarburos se ha incrementado de 875 millones de dólares el año 2003 a 10.602 millones para el año 2014, en el caso de hidrocarburos se observó una importante contracción el año 2009 producto de la caída en los precios, sin embargo se recuperó rápidamente desde el año 2010, siendo que los años 2013 y 2014 se registraron valores históricos.

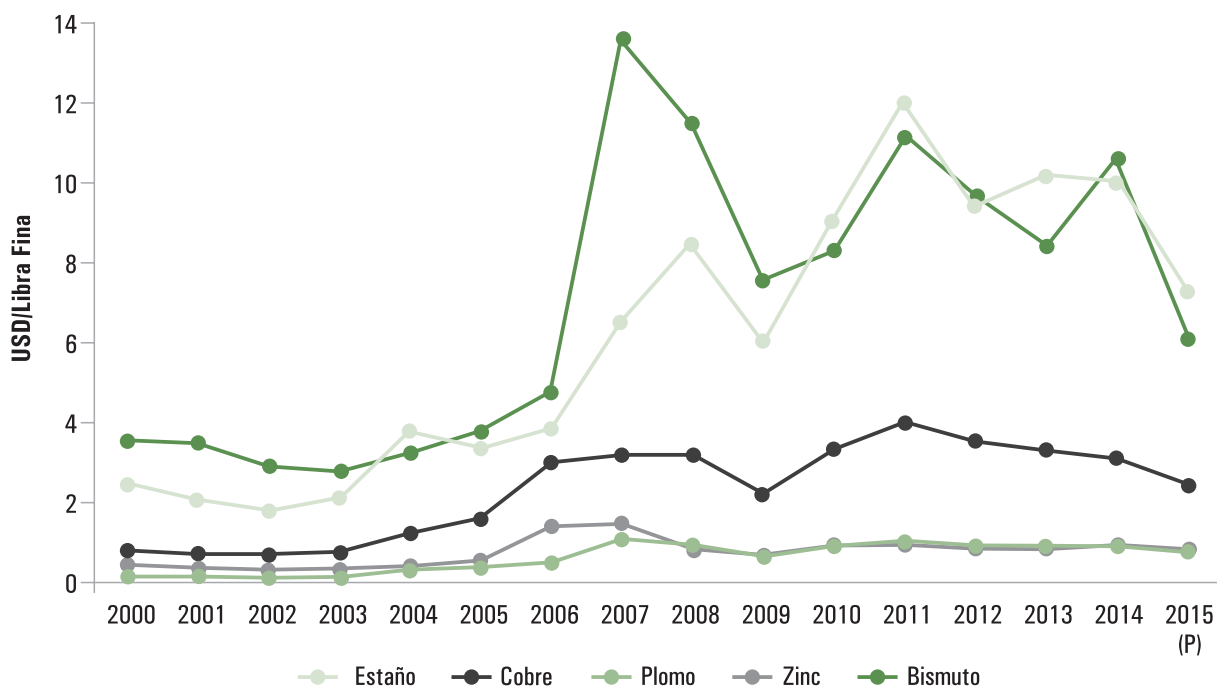
Gráfica N° 4 Valor de las exportaciones de hidrocarburo y minerales (En millones de dólares)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

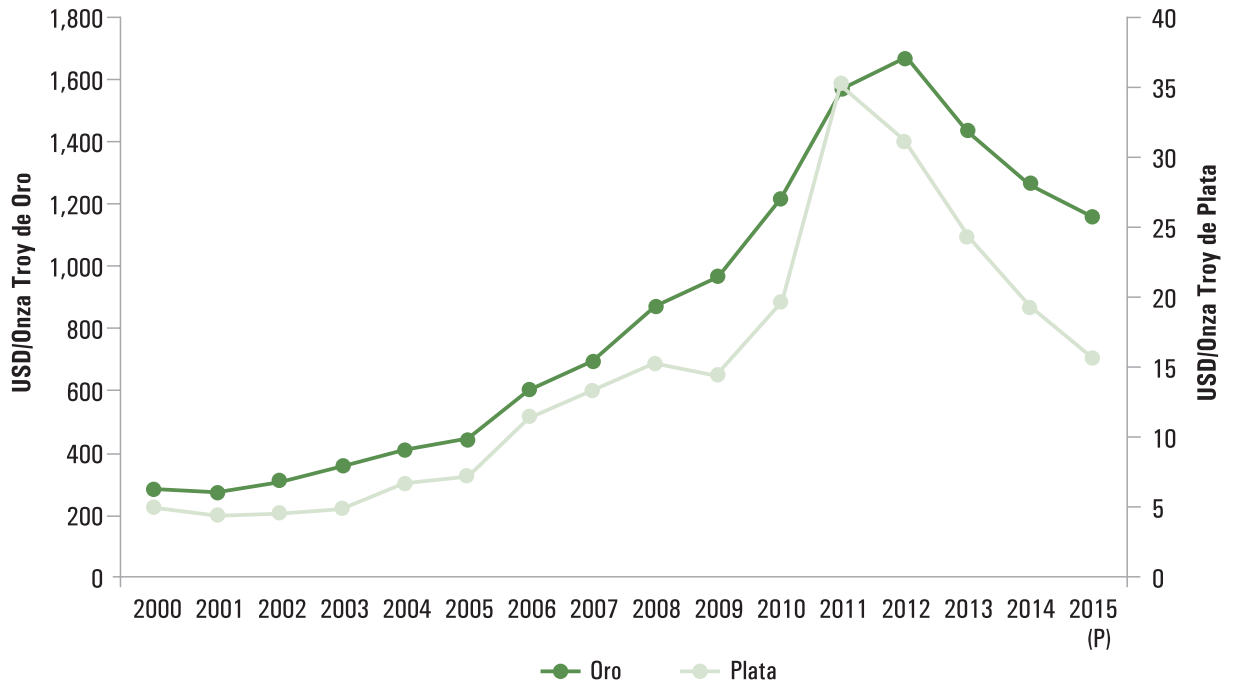
Es importante hacer notar que en el caso del sector hidrocarburos cerca del 83% de la producción es exportada, en el caso de minería este indicador es casi del 100%. Este incremento en los ingresos de exportación es explicado principalmente por la variable precio, como se muestra continuación.

Gráfica N° 5 Precio de los Minerales (Dólares por Libra Fina)



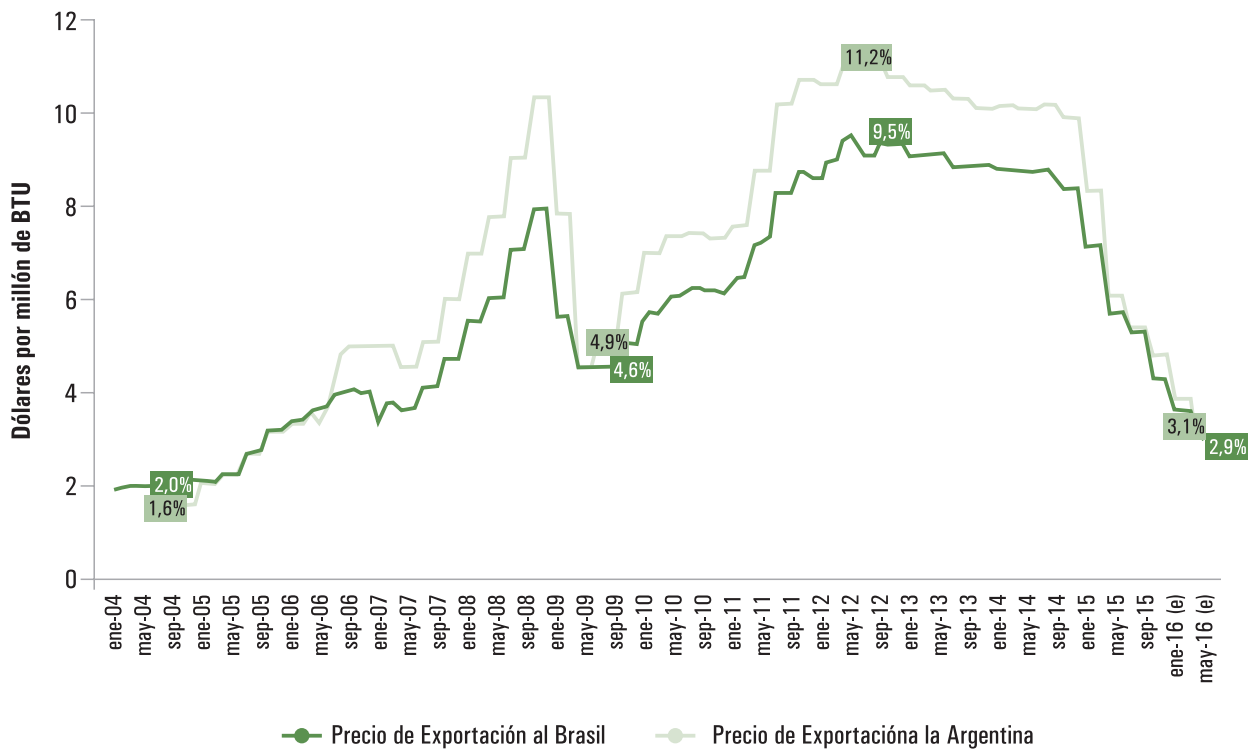
Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Minería y Metalurgia a partir de datos de la LME y de la revista Metal Bulletin.

Gráfica N° 6 Precio de la Plata y el Oro (Dólares por Onza Troy)



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Minería y Metalurgia a partir de datos de la LME y de la revista Metal Bulletin.

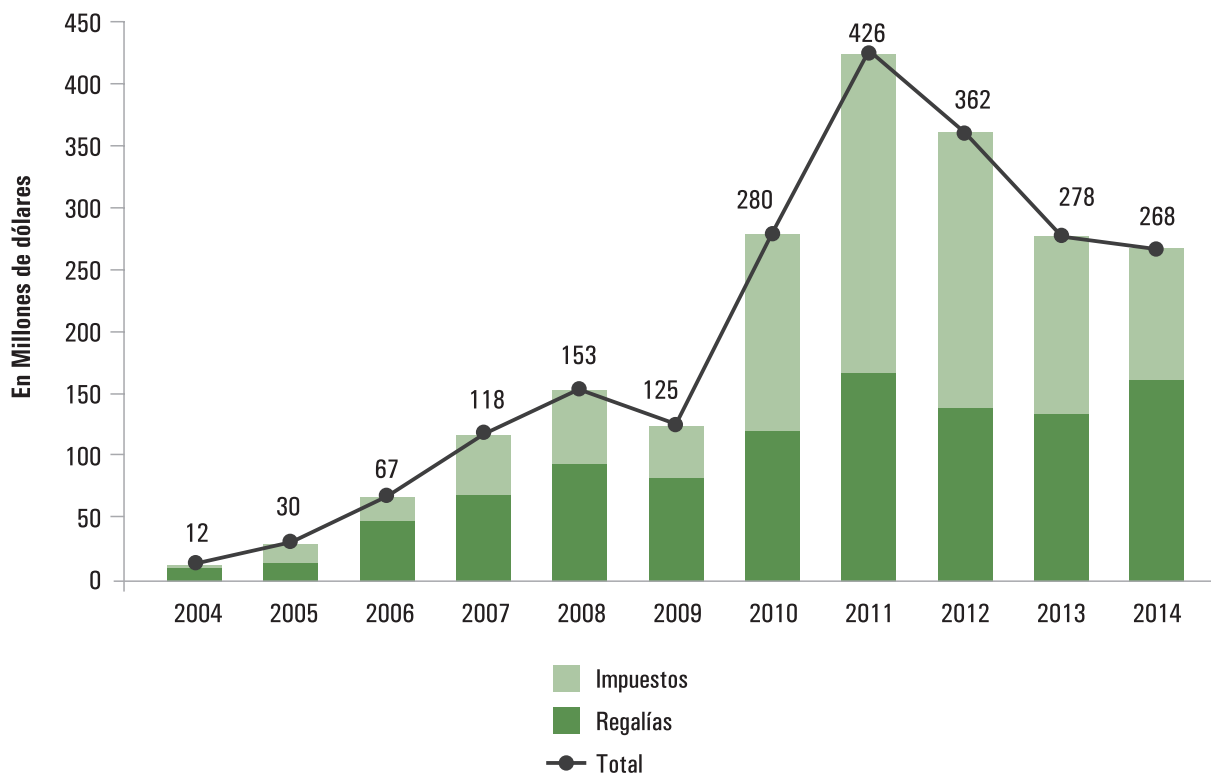
Gráfica N° 7 Precio de Exportación Gas Natural (Dólares por Millón de BTU)



Fuente: Elaboración propia con información de Energy Information Administration (EIA) y Ministerio de Hidrocarburos y Energía.

En relación a la renta extractiva, por las particularidades fiscales la misma debe ser desagregada en la que es generada por el sector minero y la obtenida del sector hidrocarburos. El siguiente gráfico muestra el comportamiento de la renta minera en el que se muestra un importante incremento hasta el año 2011.

Gráfica N° 8 Renta Minera Estatal (En Millones de dólares)

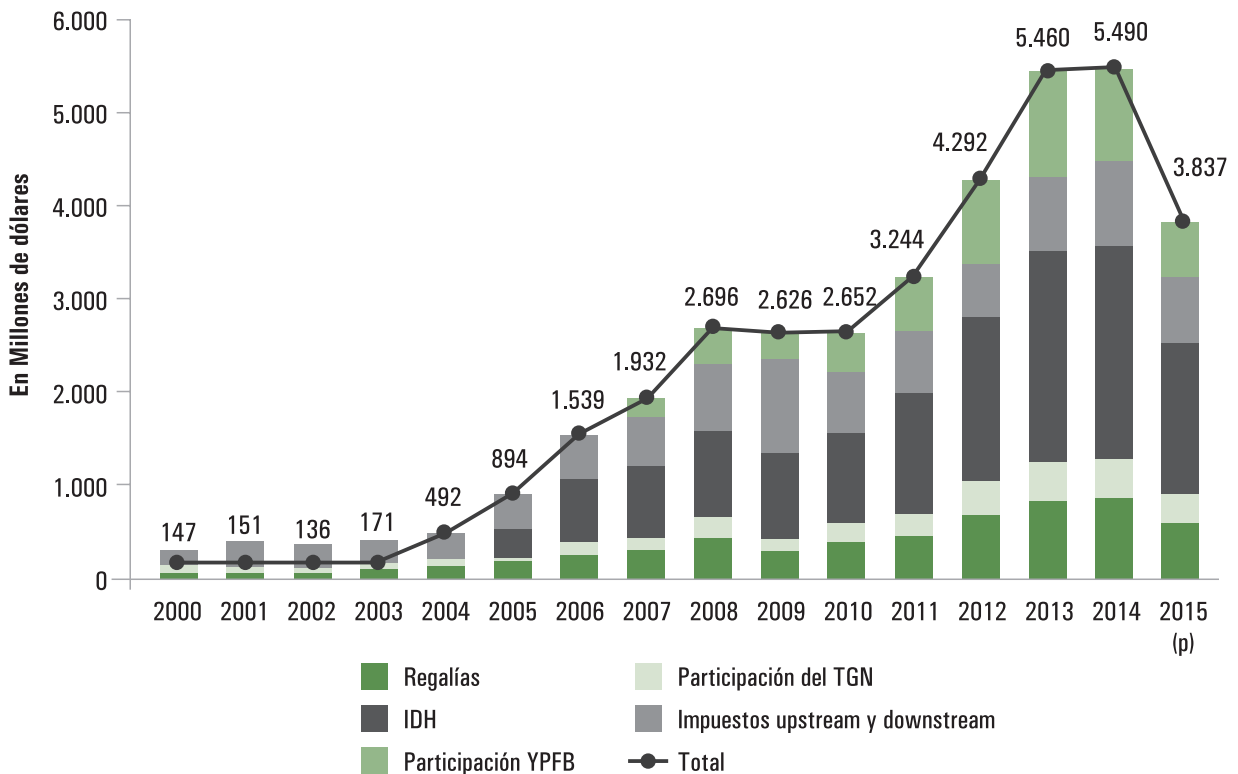


Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales

En el caso de la renta generada por hidrocarburos, por el régimen fiscal aplicado a este sector, ha sido mucho mayor que la proveniente del sector minero. En el siguiente cuadro se aprecia el importante incremento que tuvo la renta petrolera, impulsado por la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos en el año 2005<sup>1</sup>, el incremento sostenido de precios durante el periodo 2004 – 2014 y el incremento de producción.

1 Este impuesto fue creado mediante la Ley N° 3058 el año 2005 con una alícuota del 32%, que sumado al 12% de Regalías y 6% para el Tesoro General de la Nación permite al Estado obtener al menos el 50% de los ingresos obtenidos por la explotación de hidrocarburos.

Gráfica N° 9 Renta Petrolera Estatal (En Millones de dólares)



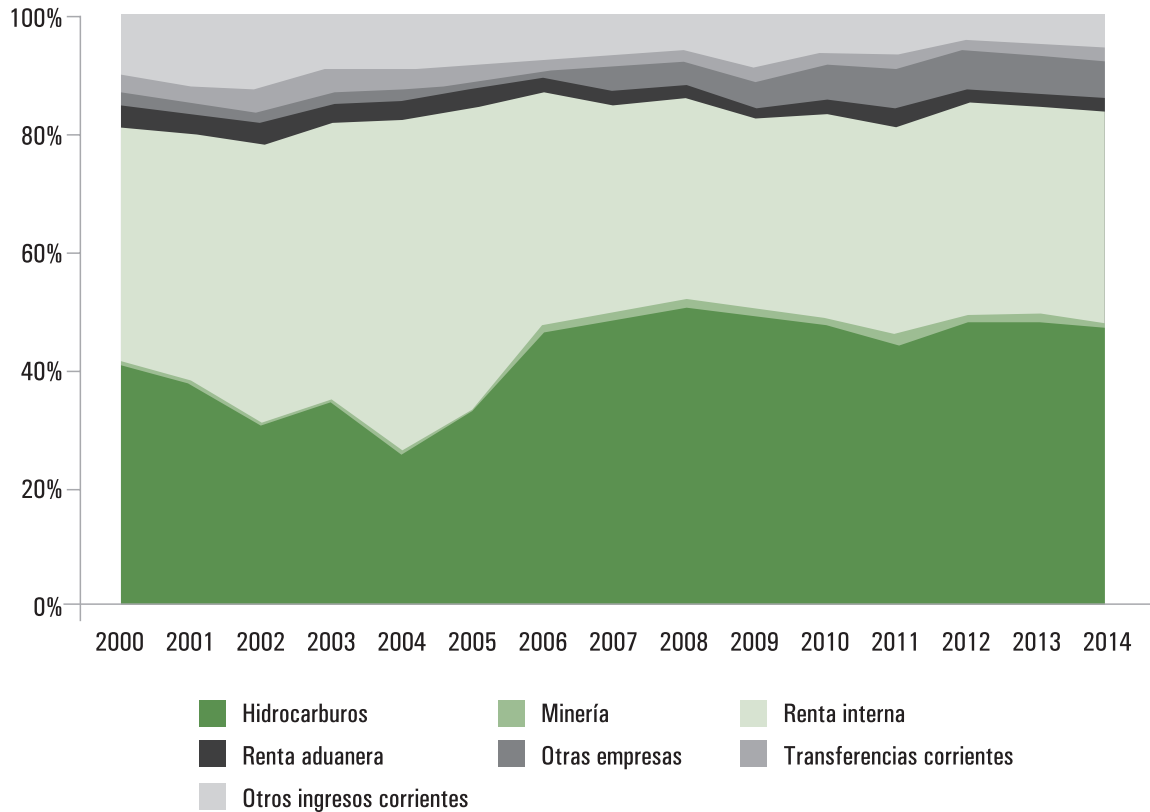
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas y YPFB

En el caso de la renta minera la misma es distribuida a la Gobernación de los Departamentos productores y a los municipios donde se ubican las operaciones mineras. Sin embargo en el caso de la renta petrolera, ésta es distribuida más ampliamente pues beneficia al Tesoro General de la Nación, Gobernaciones, Municipios y Universidades tanto de departamentos productores como no productores, pueblos indígenas y adultos mayores de la tercera edad.

Asimismo es importante considerar que estos beneficiarios de la renta extractiva generan una dinámica económica importante, y más difícil de medir, mediante la contratación de bienes y servicios, construcción de infraestructura y empleo indirecto; aspectos que sin duda han influido también en el comportamiento de algunos indicadores sociales durante el súper ciclo de precios de materias primas.

Por ello los mayores ingresos renta extractiva se traducen en incrementos de ingresos fiscales, en el caso del sector hidrocarburos éste representa cerca del 45% de los ingresos del Sector Público no Financiero y el de minería promedia el 1% como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica N° 10 Participación porcentual en los ingresos del Sector Público No Financiero



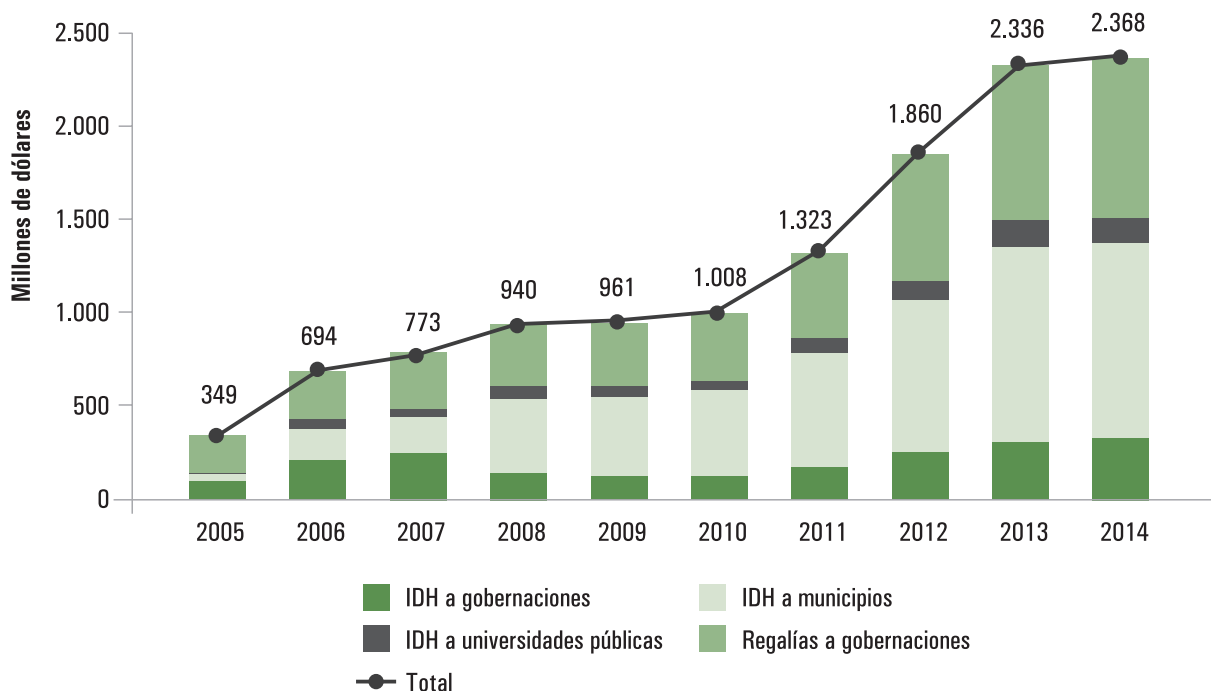
Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales

Este incremento en los ingresos fiscales ha contribuido de cierta manera en la mejora de algunos indicadores sociales, como se explicará más adelante; sin embargo no ha servido para generar una diversificación de la economía que permita generar ingresos fiscales a largo plazo a fin de dar sostenibilidad a las mejoras sociales, es evidente que ante el fin del súper ciclo de precios de materias primas que da una gran duda y preocupación sobre la sostenibilidad de las mejoras sociales.

Como se ha explicado anteriormente, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) creado el año 2005 durante el gobierno del ex presidente Carlos D. Mesa, justo un año antes de la nacionalización realizada por el actual presidente Evo Morales, es el que ha contribuido en mayor medida a que el Estado pueda recibir mayores ingresos por renta petrolera. El siguiente gráfico muestra el presupuesto de transferencias para las instancias públicas beneficiadas por la renta petrolera.



Gráfica N° 11 Presupuesto de Transferencias por Regalías e IDH según beneficiario  
(En Millones de dólares)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

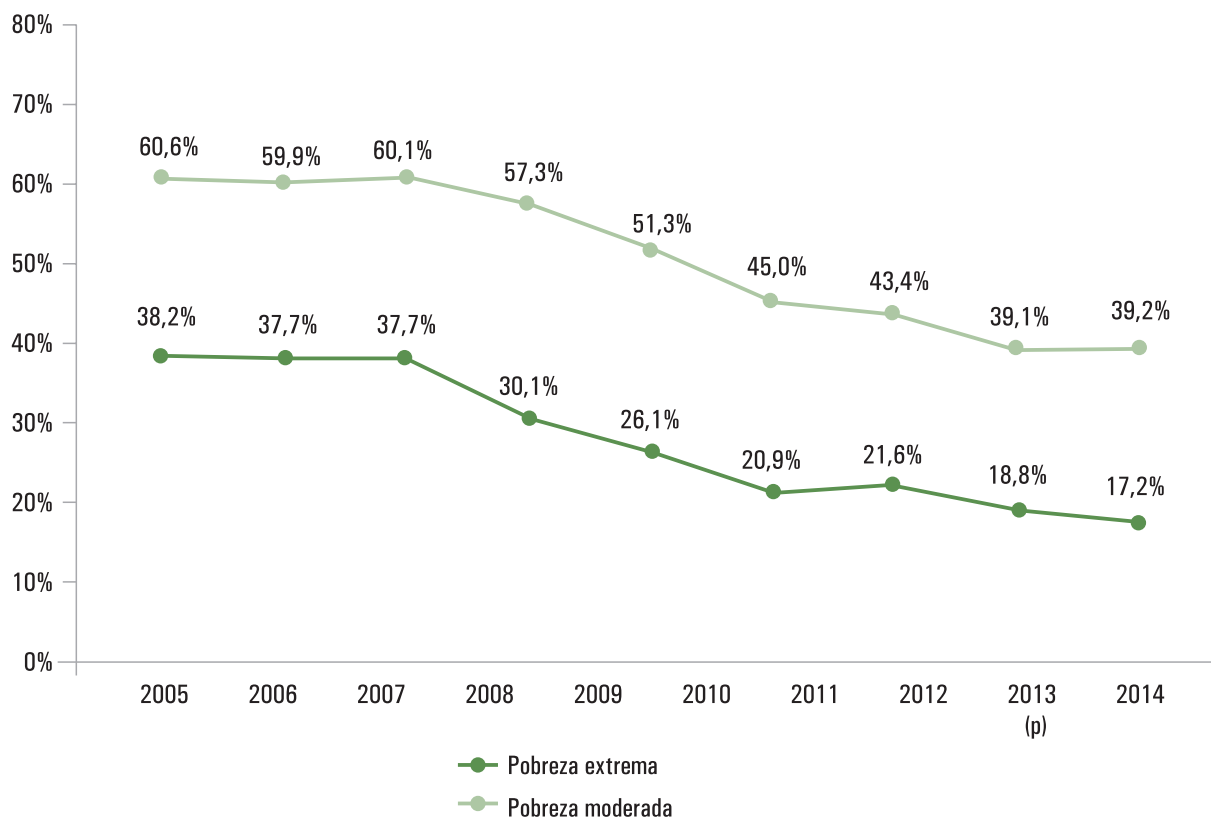
Como se mencionó anteriormente las regalías petroleras y mineras benefician a las gobernaciones de los departamentos productores, en el caso de minería también a municipios productores. En el caso del IDH éste impuesto beneficia a los 9 departamentos (productores y no productores) y a los 360 municipios del país, adicionalmente a las Universidades Públicas también de los 9 departamentos.

### 3.2 EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES SOCIALES.

El crecimiento económico del país durante la última década, alcanzó también importantes avances en los niveles de pobreza del país, hasta el año 2007 la pobreza se había mostrado invariable, a partir de ese año, Bolivia comienza un camino de reducción notable de los niveles de pobreza.

Hasta 2014, en apenas siete años, el índice de pobreza moderada se reduce en 21 puntos porcentuales, el porcentaje de pobres moderados hasta 2014 es de 39.3%, es decir el porcentaje de personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Para la misma gestión el porcentaje de personas consideradas en extrema pobreza es de 17.3% es decir la población cuyo ingreso total es tan bajo que aún destinándolo exclusivamente a la alimentación, no llega a satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos.

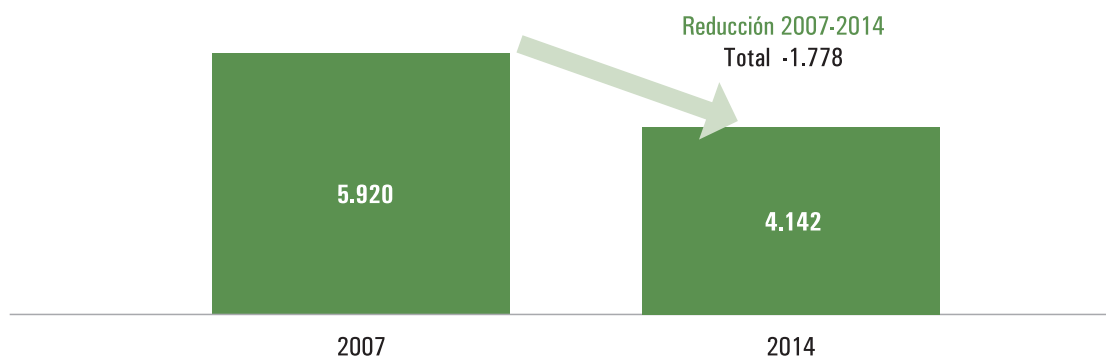
Gráfica N° 12 Bolivia: Pobreza Extrema y Moderada



Fuente: Elaboración Propia con datos de UDAPE

En términos absolutos, el acumulado, desde el año 2007 hasta 2014, las personas que dejaron de ser pobres son 1,778 mil y dejaron la extrema pobreza 1,893 mil. Con los últimos datos disponibles, todavía en Bolivia existen 4,1 millones de personas en condición de pobreza y de éstas 1,8 millones se encuentran en condiciones de extrema pobreza, por tanto estos últimos, ni siquiera tienen aproximadamente 57 dólares en el área urbana y 45 dólares en el área rural, como ingreso mensual diario requerido para el gasto exclusivo en alimentos y satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos.

Bolivia: Número de personas en situación de pobreza, en miles



Existe una cantidad importante pero cada vez menor de personas que habitan en el área urbana, viviendo en extrema pobreza para el 2014 este porcentaje es de 8,3% y en relación a la población total que habita en estas áreas del país, significa 593 mil personas. Sin embargo más de la mitad de la población 57,6%, que habitan en zonas rurales vive en condiciones de pobreza, por lo que se requiere de mayores esfuerzos para mejorar el ingreso de los hogares del área rural.

El aumento significativo del crecimiento económico, se combinó con un incremento del presupuesto en los sectores sociales, que llegó para el 2015 a 27% del Producto Interno Bruto PIB. Según informes de la CEPAL el gasto social expresado en porcentajes del PIB entre 2013-2014 en Bolivia no supera los 300 dólares por persona, el promedio de la región es de 1.841 dólares.

Sucesivos aumentos en el salario mínimo nominal durante el periodo 2007-2015, que finalmente llegó hasta Bs. 1,656 que representa 238 dólares, este incremento respecto de 2007, fue de 215%. Sin embargo para el mismo periodo el incremento acumulado del salario mínimo real fue menor 95,4%. La variación general de precios de bienes y servicios medidos por el Índice de Precios al Consumidor IPC base 2007, en promedio fue de 6,3%.

Si bien la desigualdad sigue siendo alta, el índice de Gini es de 0,49 el año 2014, hubo grandes cambios en lo que respecta a la distribución de los ingresos, en 2005 el 10% de los hogares más ricos tenían 128 veces más ingresos que el 10% de los hogares más pobres, esta cifra se redujo considerablemente para el año 2014 solo a 39 veces.

El desempleo disminuyó del 8,2% en 2005 a 3,2% en 2015, un record similar al logrado en el año 1994 de 3,1%. El 60,5% de la población urbana está empleada en el sector informal y los casos preocupantes de desempleo son principalmente en jóvenes y mujeres. Informes de desarrollo humano manifiestan que desde una perspectiva de corto plazo, es necesario desarrollar políticas específicas de protección y beneficios sociales para el universo de trabajadores informales, particularmente mujeres y jóvenes en el mundo no asalariado.

Programas como el Bono Juancito Pinto y Juana Azurduy de Padilla (transferencias condicionadas para mejorar la educación y salud) y la renta dignidad para adultos mayores, ayudaron a disminuir la pobreza. En la gestión 2015 la población beneficiada fue de 3,4 millones de personas, en porcentaje de la población la cobertura es de 41.6% para 2014.

A finales del 2012 se calculó que el 18,5% de niños menores de 3 años tenían desnutrición crónica (baja talla para la edad). El 3,6% de los menores de 5 años, estaban afectados, con desnutrición (bajo peso para la edad). Todavía es preocupante la tasa de mortalidad infantil 49 por mil nacidos vivos, y la razón de mortalidad materna 229 por cien mil nacidos vivos.



*El 60,5% de la población urbana está empleada en el sector informal y los casos preocupantes de desempleo son principalmente en jóvenes y mujeres*



*en el país ahora  
existe un mayor  
porcentaje de la  
población que  
habita en el área  
urbana*

La región y Bolivia pasan por una transición demográfica, en el país ahora existe un mayor porcentaje de la población que habita en el área urbana 67.5%, incluso de una población total de 10.059.856 bolivianos, casi la mitad vive en las regiones metropolitanas (46%). El otro aspecto de esta transición es el bono demográfico, mayor cantidad de población joven y en edad de trabajar (62.6%), lo cual se considera una gran oportunidad para el desarrollo.

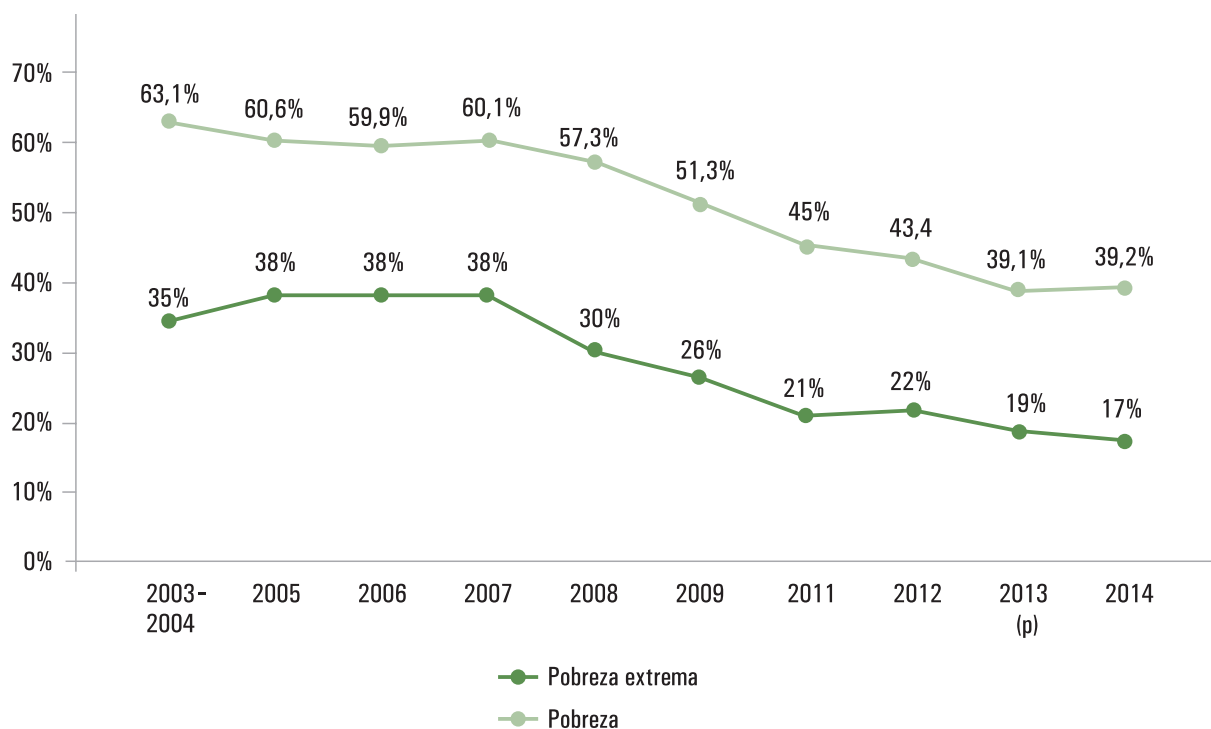
Pese a los esfuerzos en Bolivia para posibilitar una mejor educación los indicadores no son del todo satisfactorios, se ha tenido buenos avances en primaria donde hasta el 2011, la cobertura neta de alumnos matriculados fue de 82,2%, siendo que en el año 2005 la cobertura fue mayor alcanzando un 94%, por lo que habría existido un retroceso. En este ciclo de primaria la tasa de término de alumnos promovidos en el último grado fue de 90% el año 2011, indicador superior al registrado el año 2005 que fue de 77,8%. Por otra parte considerando los mismos indicadores para el ciclo secundario, se observa que los mismos son aún inferiores; el 67,4% de población comprendida en este ciclo son matriculados y solo el 55,8% de los alumnos del ciclo secundario logran la promoción al siguiente grado.

## IV. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA: PROMEDIOS NACIONALES

A continuación se presenta el análisis de los promedios nacionales de las diferentes variables sociales.

Un primer aspecto que resulta importante analizar es el comportamiento de la pobreza, la misma ha disminuido a nivel nacional de un promedio de 56,9% al inicio del súper ciclo de materias primas un 39,2% el año 2014 como se observa en el siguiente cuadro.

Gráfica N° 13 Porcentaje de pobreza moderada y extrema

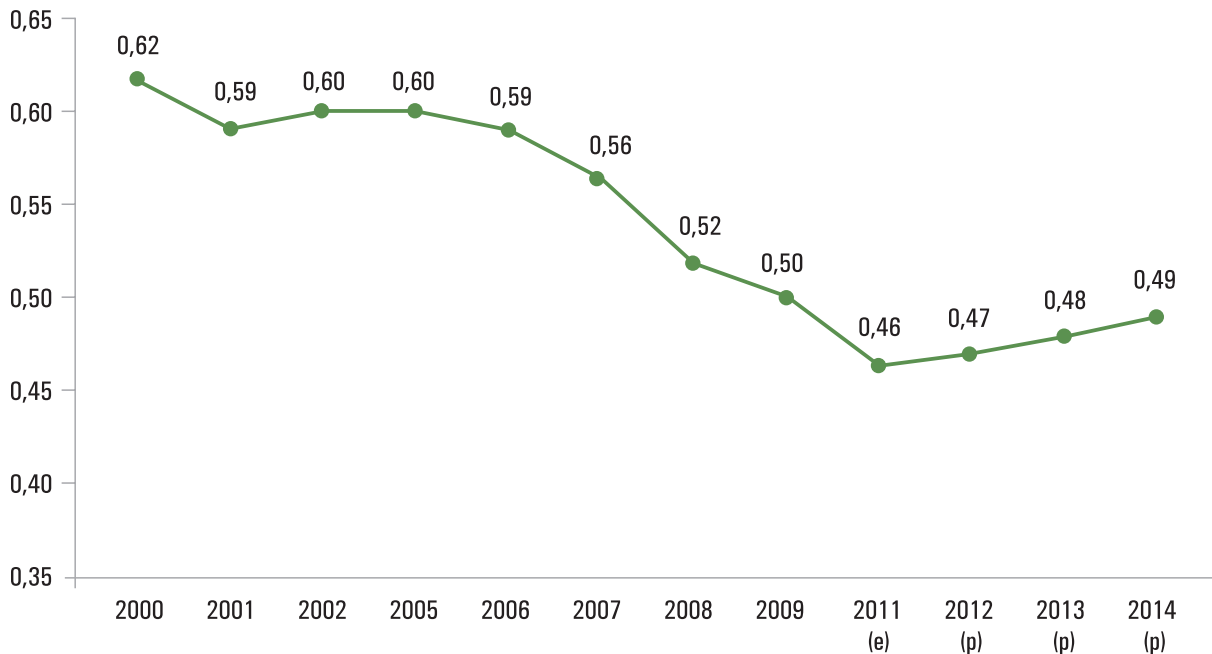


En relación a los indicadores de pobreza, se observa que la pobreza a nivel general disminuido en 38% en el periodo 2004 – 2014, es decir que en Bolivia existen cerca de 62% de población no pobre, sin embargo más de la mitad de esa población se encuentra aún en el umbral de la pobreza por lo que de no crearse mecanismos de sostenibilidad estas personas enfrentan el riesgo de retornar a condiciones de pobreza.

Otro aspecto positivo ha sido la disminución de la pobreza extrema que ha llegado a disminuir en un 50%, es decir a la mitad. Este comportamiento obedece a una mayor disponibilidad de ingresos fiscales, generado principalmente por las industrias extractivas, y la creación de bonos sociales. Sin embargo, el comportamiento no ha sido homogéneo, por ejemplo en el caso del Departamento de Tarija, caracterizado por ser el que mayor aporte realiza a la producción de hidrocarburos y por tanto el que mayor renta petrolera recibe, es en el que se observa una mayor reducción de la pobreza, a tal punto de que la pobreza extrema en ese departamento llega a 16%. En contraposición se encuentra el Departamento de Potosí que si bien es el mayor productor minero aún tiene a la mitad de su población en condiciones de extrema pobreza.

La reducción de la desigualdad fue uno de los desafíos más grandes que encaró el nuevo gobierno. Los resultados se los ve en la siguiente gráfica.

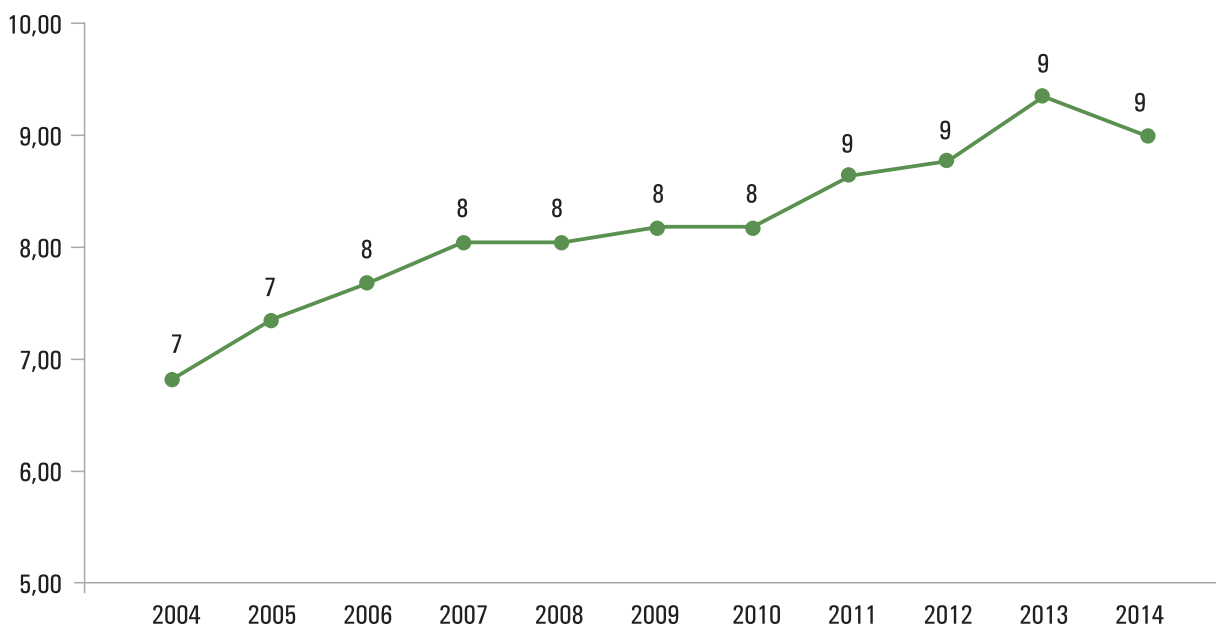
Gráfica N° 14 Coeficiente de Gini



En el coeficiente de Gini se observa que ha habido una disminución interesante de la desigualdad hasta el 2011; pero luego ha vuelto a crecer para llegar al mismo estado que se tenía el año 2009. Esto se debe en parte a la aparición de nuevos ricos en el medio, asociados, sobre todo, a la actividad minera, al comercio – formal e informal – y a la construcción.

Entre los indicadores sociales, el de educación es otro que presenta importantes mejoras, en el siguiente gráfico se observa el comportamiento de los años de escolarización a nivel nacional.

Gráfica N° 15 Años de escolarización (En cantidad de años)



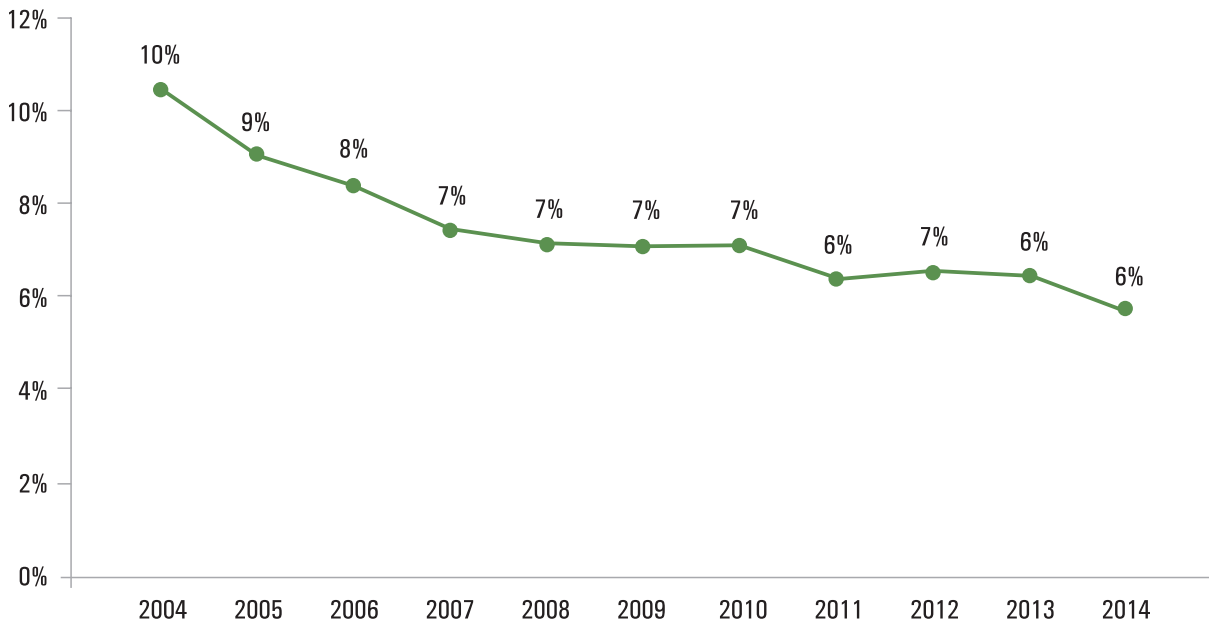
Fuente: Informe Análisis Comparativo de los Indicadores Sociales en los Países Andinos en el Ciclo de Boom de las Industrias Extractivas

En este indicador de escolarización, se observa un incremento de dos años en promedio de escolaridad, una de las políticas que ha contribuido a este avance es el Bono Juancito Pinto, transferencia condicionada creada por el actual gobierno el año 2006 destinado a promover la permanencia escolar, este bono inicialmente estuvo dirigido a niños de primaria, sin embargo el año 2014 se amplió su cobertura hasta cubrir también la totalidad de secundaria beneficiando a 2.189.813 niños hasta ese año.

En términos de alfabetización, es importante considerar que de acuerdo a datos del censo de población y vivienda del año 2001 era superior al 15%, un dato sin duda preocupante que comienza a ser abordado desde una política de Estado desde el año 2006 mediante un Programa Nacional de Alfabetización que fue implementado en todo el territorio nacional. Según el viceministro de Educación Alternativa y Especial, Noel Aguirre, en los últimos ocho años se alfabetizó a un millón de personas en el país.

Como resultado de ello el porcentaje de población analfabeta ha ido disminuyendo significativamente hasta una tasa próxima al 6% el año 2014 como se aprecia en el siguiente gráfico.

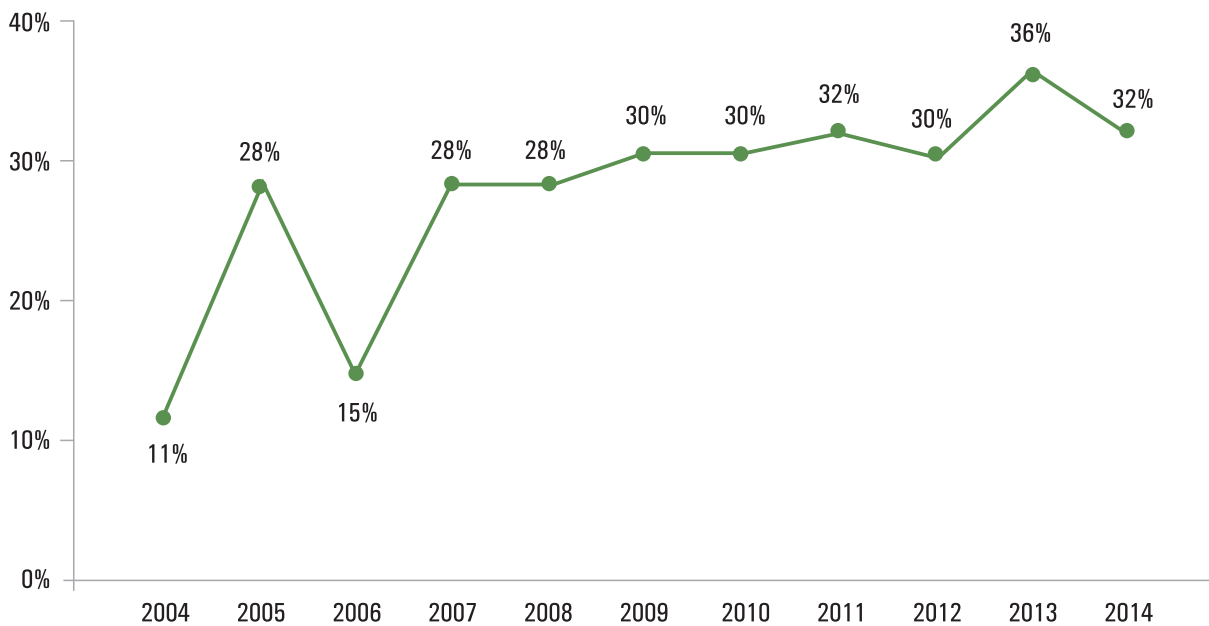
Gráfica N° 16 Porcentaje de analfabetismo



Fuente: Informe Análisis Comparativo de los Indicadores Sociales en los Países Andinos en el Ciclo de Boom de las Industrias Extractivas

En relación a los indicadores de salud, se observa que en este periodo hubo también un importante avance en términos de acceso al Seguro Público, pasando de un 11% en el año 20004 a un 32% en el año 2014 como se aprecia en el siguiente gráfico.

Gráfica N° 17 Porcentaje de personas con acceso a seguro público



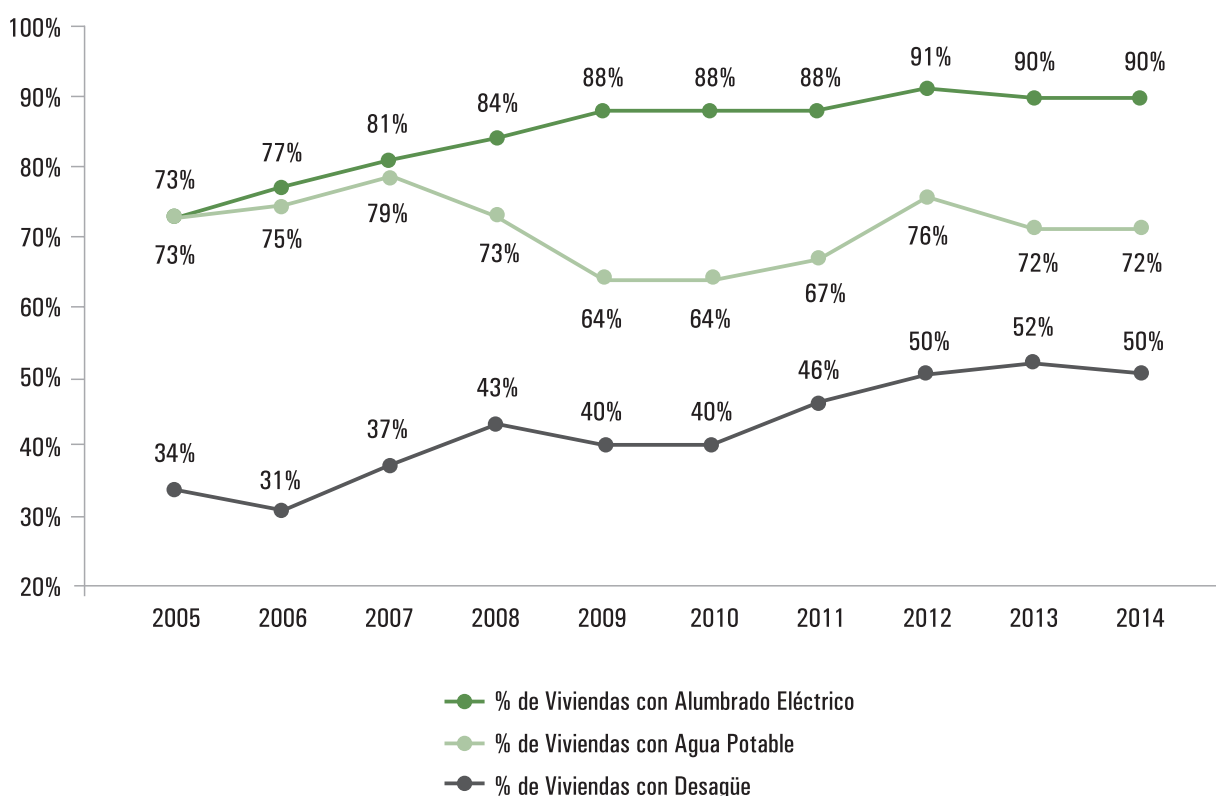
Fuente: Informe Análisis Comparativo de los Indicadores Sociales en los Países Andinos en el Ciclo de Boom de las Industrias Extractivas



Este último indicador sobre acceso a un sistema público en salud también se vio influido por el efecto de transferencias condicionadas del gobierno central, fundamentalmente el Bono Juana Azurduy de Padilla destinado a mujeres embarazadas (incluyendo controles postnatales) y a niños de 0 a 2 años de edad. El nivel central de gobierno incrementó en cerca del 163% el gasto social en salud durante el periodo 2005 – 2014, siendo que desde ese último año se implementó el Servicio Integral de Salud, en remplazo del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), con ello se amplió la atención gratuita no solo a madres, niños y niñas, sino también a adultos mayores y personas con discapacidad. Sin duda el gran reto en Bolivia continúa siendo la mejora no solo en cantidad sino en calidad de los servicios públicos, aspecto que viene siendo reclamado por la población constantemente.

Por otra parte, también se han mejorado significativamente algunos indicadores de acceso a servicios básicos, en especial los de alumbrado eléctrico y de desagüe como se muestra en la siguiente gráfica. No obstante resulta alarmante que cerca del 50% de la población no tenga acceso aún a servicios de desagüe.

Gráfica N° 18 Población con acceso servicios básicos

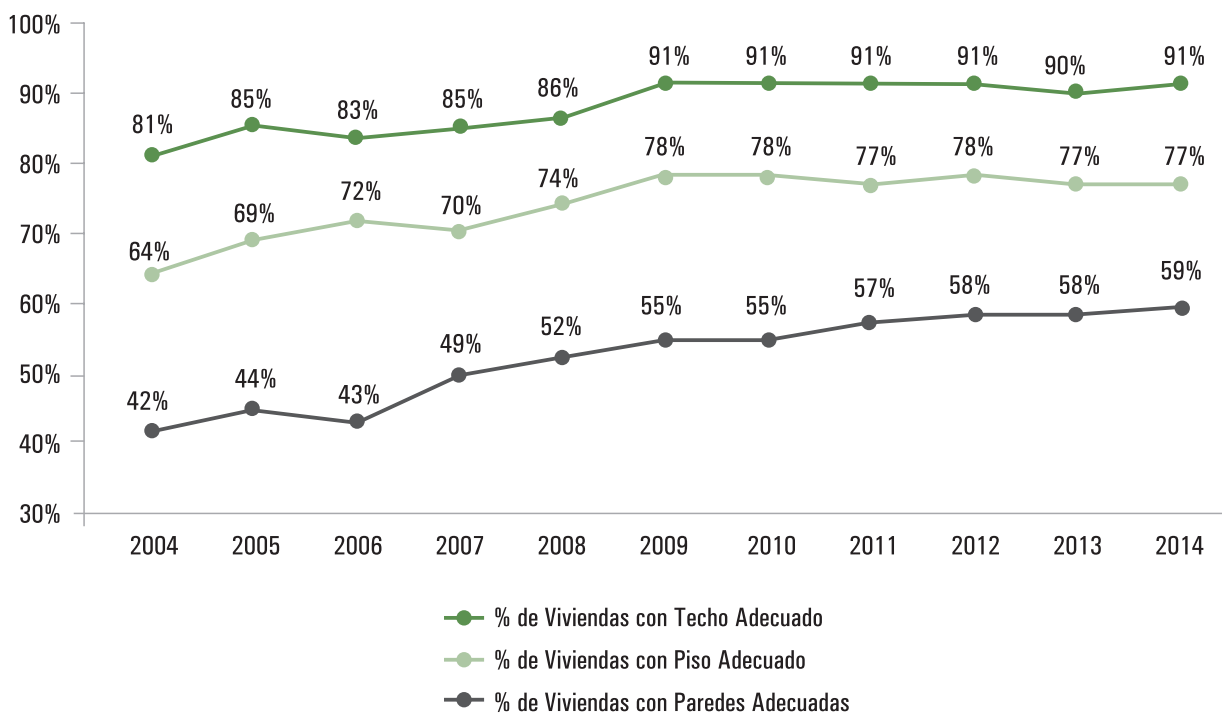


Fuente: Informe Análisis Comparativo de los Indicadores Sociales en los Países Andinos en el Ciclo de Boom de las Industrias Extractivas

Según el director de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento el consumo y uso del agua potable es de 100 litros cada día por habitante en el altiplano, de 120 litros en el valle y 150 litros en el oriente, esto incluye el volumen consumido para uso personal y doméstico. Resulta cada vez más necesaria la implementación de políticas de educación destinadas a un uso racional del agua potable puesto que en Bolivia la utilizamos no solo para consumo personal sino también para lavado de ropa y servicios higiénicos. Si bien el acceso a servicios básicos muestra importantes mejoras en los últimos 20 años, aún existen cerca de 2 millones de bolivianos sin acceso al agua potable (21% del total).

Otro aspecto que merece ser considerado es la calidad de la vivienda, como se observa en el siguiente gráfico, existe una mejora en la calidad de la vivienda, principalmente a nivel urbano, aunque aún restan importantes avances en temas como paredes y techos, este aspecto muestra aún gran vulnerabilidad ante desastres naturales y en especial cambio climático.

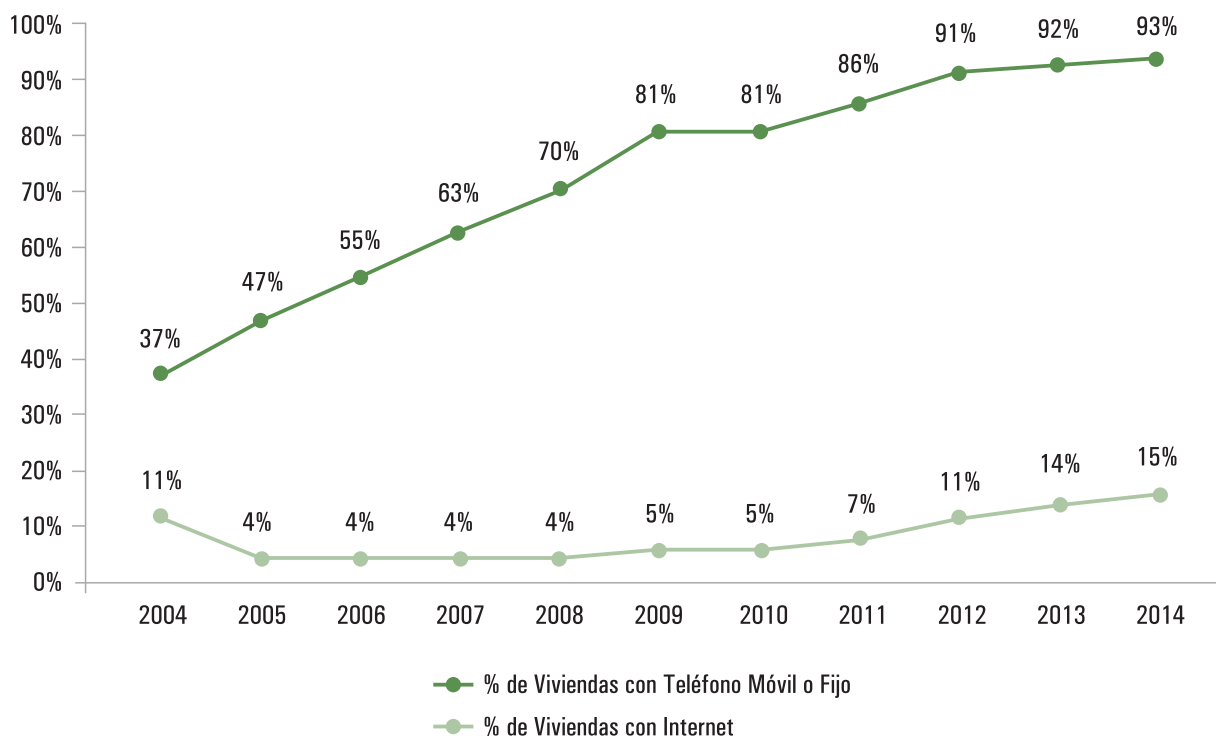
Características de la Vivienda (Porcentaje de Población)



Fuente: Informe Análisis Comparativo de los Indicadores Sociales en los Países Andinos en el Ciclo de Boom de las Industrias Extractivas

Por otra parte en relación al acceso a internet y telefonía fija o móvil, se observa un importante incremento, en especial en esta última variable; esto explicado por tres aspectos: a) incremento de ingresos personales, b) nacionalización de la principal compañía telefónica y c) teléfonos móviles más accesibles en términos económicos.

Gráfica N° 19 Acceso Internet y Telefonía Fija o Móvil



Fuente: Informe Análisis Comparativo de los Indicadores Sociales en los Países Andinos en el Ciclo de Boom de las Industrias Extractivas

Como se mencionó en el primer capítulo, el inicio del súper ciclo de precios en Bolivia también coincidió, primero con un importante cambio a nivel del régimen fiscal aplicado al sector hidrocarburos en el año 2005, mediante el cual el Estado incrementó su participación en los ingresos obtenidos por la explotación de hidrocarburos de un 18% al 50%; el mecanismo empleado fue un impuesto, denominado Impuesto Directo a los Hidrocarburos caracterizado por su amplia redistribución que directa e indirectamente favorece a la mayor cantidad de la población.

Segundo que durante el súper ciclo de precios en Bolivia, en particular para el sector hidrocarburos que realiza un aporte fiscal 10 veces superior al de minería, no solo se ha incrementado la porción de la torta a favor del Estado, sino que por el efecto del incremento del precio internacional del petróleo, se ha incrementado notoriamente el tamaño de toda la torta.

Estos mayores ingresos han permitido mejoras en algunos indicadores sociales, destacando la reducción en los niveles de pobreza, en especial la extrema, se ha incrementado el acceso a servicios básicos para la población aunque aún queda un importante grupo poblacional que debe ser favorecido, se ha incrementado los años de escolarización y reducido el analfabetismo.

Sin embargo también es cierto que un importante grupo poblacional se encuentra en situación vulnerable de retornar a niveles de pobreza anteriores

al Súper Ciclo, ello se debe a que muchas de las políticas adoptadas no han tenido criterios de sostenibilidad en términos de financiamiento y promoción de otros sectores de la economía que aseguren la creación de empleo sostenible, un claro ejemplo es la disminución de la tasa de desempleo impulsada por el empleo informal, ello como resultado de una desordenada inyección de ingresos desde el sector público que no ha sido orientada al aparato productivo y ha servido solo para dinamizar la demanda agregada.

## V. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA: BRECHAS

---

**E**l capital educativo de la población boliviana ha crecido levemente entre 2001- 2014: medido en promedio de años de escolaridad creció de 7 a 9 años. Sin embargo el aumento del nivel de años de estudio no ha sido parejo. La brecha se profundiza tomando en cuenta las condiciones del área donde se habita, en el área urbana el avance fue de 2 años, en cambio en el área rural de apenas un año. Para el año 2014 un habitante del área rural, en promedio tiene 11 años de escolaridad 6,3 años más que un habitante del área rural que tiene 4,7 años como se aprecia en el cuadro N° 1.

En el período se implementaron importantes reformas para reducir los niveles de analfabetismo, el promedio para el año 2014 muestra que el 5,8% de la población adulta no sabe leer ni escribir. Todavía persiste una gran diferencia entre la población en esta condición que vive en el área rural 12,6% respecto a la población del área urbana 2,5%. De todas formas existió una mayor reducción del analfabetismo en el área rural durante el periodo 2001-2014 de 9 puntos porcentuales, a pesar de este esfuerzo todavía la diferencia respecto del área urbana es alta 10 puntos porcentuales.

La proporción de la matriculación tiene al menos dos lecturas. Desde el punto de vista de la eficiencia del sistema, podría decirse que el rendimiento ha decrecido en el promedio general, puesto que denota que apenas se avanzó en un punto porcentual en el periodo 2001-2014. Sin embargo, otra lectura no debe dejar de advertir que en el mismo periodo el área urbana se vio perjudicada con una reducción de -4 puntos porcentuales; situación contraria al área rural donde más bien existió un leve incremento de 2 puntos. Estos hechos se traducen en que ahora si bien aún existe una brecha entre las dos áreas, ésta se ha reducido a la mitad del año 2001 es decir 6 puntos porcentuales.

Los niveles de pobreza actuales, todavía manifiestan que el problema es estructural, se mantiene la brecha entre población urbana y población rural. Entre 2001 y 2014, la pobreza moderada se redujo en 24 puntos porcentuales y la pobreza extrema en 15 puntos. Las distancias se manifiestan con crudeza en el área rural donde la mitad de la población es considerada pobre (57,5%) y peor aun comparando con el área urbana donde aproximadamente solo tres de cada diez habitantes son pobres.



*En el período se implementaron importantes reformas para reducir los niveles de analfabetismo*

Respecto a la pobreza extrema (población que no tiene ingresos suficientes para el gasto en un conjunto mínimo de alimentos básicos y necesarios), las diferencias son más dramáticas entre ambas áreas. Para el 2014, en el área rural significaba que el 36,1% vivía en estas condiciones, y solo el 8,3% de la población urbana estaba en similar situación, por tanto la brecha entre ambas áreas es de 28 puntos porcentuales.

Con relación a las condiciones de habitabilidad y acceso a servicios básicos, se observa importantes avances en tres servicios, para el 2014 en el área urbana el 99,3% de las viviendas tiene acceso a energía eléctrica, el 88,1% de las viviendas tiene agua potable y 73% desagüe; específicamente en cuanto al acceso a servicios de comunicación, el porcentaje de viviendas con telefonía fija o móvil es 98,6% y con acceso a internet es 21,4%.

El avance en el área rural en la dotación de los mismos servicios es más lento, solo el 71,4% de las viviendas cuentan con alumbrado eléctrico, el 36,9% agua potable, el 2% desagüe; el 79,9% tiene telefonía fija o móvil y solo el 1,7% internet en la gestión 2014. Como se observa en la mayoría de los servicios se resalta la enorme desigualdad en cuanto al acceso, su disponibilidad y demuestra que se desatiende más a la población rural.

Cuadro N° 1 Indicadores Sociales Según Área Urbana y Rural

Descripción	Unidad de Medida	Urbano		Rural	
		2001	2014	2001	2014
Años de Escolarización	Años	8,9	11,0	3,6	4,7
Analfabetismo	Porcentaje	6,2	2,5	21,1	12,6
Matrícula Escolar	Porcentaje	41,0	37,0	29,0	31,2
Pobreza Moderada	Porcentaje	53,2	30,5	80,9	57,5
Pobreza Extrema	Porcentaje	18,6	8,3	55,5	36,1
Viviendas con Piso Adecuado	Porcentaje	86,3	93,1	29,4	43,3
Viviendas con Paredes Adecuadas	Porcentaje	56,1	78,3	8,5	18,8
Viviendas con Techo Adecuado	Porcentaje	96,8	99,2	54,9	72,7
Viviendas con Alumbrado Eléctrico	Porcentaje	94,1	99,3	28,2	71,4
Viviendas con Agua Potable	Porcentaje	87,3	88,1	41,8	36,9
Viviendas con Desague	Porcentaje	45,1	73,0	1,9	2,0
Viviendas con Teléfono Móvil o Fijo	Porcentaje	37,7	98,6	1,4	79,9
Viviendas con Internet	Porcentaje	12,5	21,4	8,4	1,7

Fuente: Informe Análisis Comparativo de los Indicadores Sociales en los Países Andinos en el Ciclo de Boom de las Industrias Extractivas

## Brecha hombre - mujer

La lentitud de los avances a la hora de cerrar la brecha entre mujeres y hombres significa que las primeras no han conseguido los logros educativos, los datos demuestran que en general la brecha de género para los años de escolaridad se sitúa ahora en 1,8 años favorable a los hombres. Esto supone también que en el periodo 2001-2014, considerando la condición de género, hubo un avance mayor en las mujeres 2.1 años respecto de los hombres 1,9 años. Para el año 2014 el número de años de escolaridad promedio es de 9 años y para los hombres es 9,9 años y para las mujeres de 8,1 años como se aprecia en el Cuadro Nº 2.

Con respecto a la matrícula escolar se ha ido cerrando la brecha siguiendo la tendencia nacional y las mujeres representan el 34,3% y los hombres el 35,9% de la población inscrita en los niveles educativos, en ese sentido la situación de desigualdad en educación estaría mejorando, sin embargo las tasas de analfabetismo desfavorecen a la mujeres y es superior a la de los hombres en 6 puntos porcentuales. Las tasas para ambos sexos se redujeron en hombres 3 puntos porcentuales y mujeres 8 puntos porcentuales como se aprecia en el Cuadro Nº 2.

Las mujeres continúan con menor ingreso per cápita en el hogar que los hombres y su riesgo de caer en la pobreza es mayor. La brecha de pobreza moderada que aún separa a mujeres y hombres es de 3 puntos porcentuales. La brecha permite observar que todavía el 37,8% de la población de hombres es pobre y el 40,6% de la población de mujeres esta en similar situación para el 2014.

La situación de la extrema pobreza, en términos de porcentaje para ambos sexos durante la década ha tenido un descenso y se situó en 2014 para las mujeres en 17,7%, 15 puntos menos que el año 2001, según los datos, existe todavía una diferencia que implica que la población de mujeres son extremadamente más pobres, que la población de hombres.

La brecha salarial y de pobreza, tiene consecuencias que van más allá del ingreso que una persona tiene para sustentarse, también implica una menor protección social, más riesgo de pobreza, peores prestaciones y una jubilación más difícil.

En ese sentido la diferencia de los logros en el periodo 2001-2014, respecto de la tenencia de seguro privado o público, muestra dos aristas diferentes el seguro público mantiene sus porcentajes de cobertura de poco más del 30%. En cambio el seguro privado manifiesta un claro descenso de su cobertura ya que de tener 11% en el 2001 descendió a solo el 1% en 2014. Al final, la brecha entre hombres y mujeres que tienen seguro, es más notoria en el público.



*Las mujeres continúan con menor ingreso per cápita en el hogar que los hombres y su riesgo de caer en la pobreza es mayor*

Cuadro N° 2 Indicadores Sociales Según Hombre y Mujer

Descripción	Unidad de Medida	Hombre		Mujer	
		2001	2014	2001	2014
Años de Escolarización	Años	8,0	9,9	6,0	8,1
Analfabetismo	Porcentaje	6,1	2,7	16,9	8,7
Matrícula Escolar	Porcentaje	37,8	35,9	35,3	34,3
Pobreza Moderada	Porcentaje	63,5	37,8	63,8	40,6
Pobreza Extrema	Porcentaje	32,4	16,7	32,5	17,7
Personas con Seguro Privado	Porcentaje	11,3	1,4	11,5	1,3
Personas con Seguro Público	Porcentaje	28,2	30,3	28,4	33,2

Fuente: Informe Análisis Comparativo de los Indicadores Sociales en los Países Andinos en el Ciclo de Boom de las Industrias Extractivas

### Brecha No indígena – Indígena

En el Cuadro N° 3 se presenta el análisis de Durante el boom de las industrias extractivas en general, los indígenas se han beneficiado menos que los no indígenas en la mayoría de los aspectos, lo que ha contribuido a la persistencia y en algunos casos, al aumento de brechas importantes.

La educación ha alcanzado la mayor parte de los territorios indígenas, sin embargo los años de escolaridad no se incrementaron en la misma proporción para indígenas y no indígenas estos últimos para el año 2013 tiene 5,1 años a diferencia de los primeros que tienen 11,7 años. Lo que probablemente constituía un logro muy importante de la década analizada, para los indígenas es de apenas 1,19 años. De hecho, la diferencia entre estos dos grupos poblacionales es de 6,5 años por tanto la brecha entre indígenas y no indígenas no se ha cerrado.

Esta situación se extiende también al ámbito de la alfabetización, donde la brecha se amplía el 17,4% de la población indígena es analfabeta y solo el 2,1% de la no indígena está en similar situación. Finalmente las relaciones entre ambos grupos respecto de la matriculación en educación muestran una mayor brecha, esto quiere decir que menor población indígena se inscribe a los diferentes niveles educativos. Al 2013 solo el 19,8% de la población indígena fue matriculada, representa una diferencia de 23 puntos porcentuales favorable a la población no indígena que el 42,9% de su población esta matriculada.

El porcentaje de hogares indígenas que vive en la pobreza disminuyó, y la proporción de los que viven en pobreza extrema se redujo. La brecha salarial entre indígenas y no indígenas disminuyó, aunque subsisten grandes diferencias. El porcentaje de indígenas que vive en la pobreza es de 59,4%, y de no indígenas



es de 29,4%, la brecha que los separa unos de otros en 2013, de 30 puntos se ha ampliado respecto de 2001, que fue de 26 puntos. La extrema pobreza afecta al 37,8% de los hogares indígenas, más del doble de la proporción de no indígenas 10,4%. Por tanto la brecha de población no indígena que vive en condiciones de pobreza extrema, es menor en 27 puntos porcentuales respecto de la proporción de hogares indígenas.

De igual modo, el acceso a electricidad, agua corriente y servicios de saneamiento, ha mejorado en diverso grado para ambas poblaciones. No obstante, estas mejoras no se han distribuido de manera uniforme, por ejemplo, considerando las viviendas donde viven población indígena y no indígena la brecha para 2013 siempre es favorable a estos últimos, en alumbrado público 18 puntos porcentuales, en acceso a agua potable es 39 puntos y en viviendas con desagüe 38 puntos.

Los resultados revelan un incremento en cuanto al acceso a la telefonía móvil y fija por parte de la población indígena, que hasta 2013 conforman un 80,9% de la población con este servicio, la brecha que en 2001 representaba aproximadamente 26 puntos porcentuales, en 2103 es de 15 puntos. Lamentablemente

Cuadro N° 3 Indicadores Sociales Según Condición Indígena no Indígena

Descripción	Unidad de Medida	No Indígena		Indígena	
		2001	2013	2001	2013
Años de Escolarización	Años	9,5	11,7	3,9	5,1
Analfabetismo	Porcentaje	4,6	2,1	24,0	17,4
Matrícula Escolar	Porcentaje	49,9	42,9	23,2	19,8
Pobreza Moderada	Porcentaje	61,4	29,4	77,7	59,4
Pobreza Extrema	Porcentaje	19,6	10,4	48,5	37,8
Viviendas con Piso Adecuado	Porcentaje	78,7	86,9	44,3	52,1
Viviendas con Paredes Adecuadas	Porcentaje	61,4	69,3	16,7	27,8
Viviendas con Techo Adecuado	Porcentaje	89,5	95,2	68,6	77,5
Viviendas con Alumbrado Eléctrico	Porcentaje	82,9	95,7	48,9	77,6
Viviendas con Agua Potable	Porcentaje	80,5	83,2	55,5	43,8
Viviendas con Desagüe	Porcentaje	39,0	63,1	15,3	25,2
Viviendas con Teléfono Móvil o Fijo	Porcentaje	35,1	96,2	8,9	80,9
Viviendas con Internet	Porcentaje	12,9	19,0	8,7	3,2
Personas con Seguro Privado	Porcentaje	11,5	1,9	11,1	0,4
Personas con Seguro Público	Porcentaje	31,9	36,6	23,1	23,9

Fuente: Informe Análisis Comparativo de los Indicadores Sociales en los Países Andinos en el Ciclo de Boom de las Industrias Extractivas

no ocurre similar avance en el acceso a internet solo el 3,2% de la población indígena cuenta en sus hogares con este servicio.

La cobertura de las prestaciones en salud para los pueblos indígenas no es muy diferente a la que tienen los no indígenas, los resultados son preocupantes respecto al porcentaje bajo de población con acceso a los seguros público y privado. El avance es insignificante durante el periodo del boom de las industrias extractivas, menos del 1% de la población indígena tiene seguro privado y apenas el 23,9% accede al seguro público.

### Brecha No extractivo- Extractivo



*los resultados son preocupantes respecto al porcentaje bajo de población con acceso a los seguros público y privado (...) menos del 1% de la población indígena tiene seguro privado y apenas el 23,9% accede al seguro público*

Considerando los espacios territoriales donde se extraen hidrocarburos y dado el boom que han generado estos recursos naturales durante el periodo de análisis, en el Cuadro N° 4 se presenta el análisis de brechas sobre los siguientes indicadores: Educación, pobreza, características de las viviendas y acceso a servicios básicos.

Con relación a la educación, se observa una leve mejora en ambos grupos poblacionales—es decir de población que vive en zonas no extractivas y población que habita en zonas extractivas—de las tasas de años de escolaridad, matriculación y analfabetismo. Sin embargo para la población que habita en zonas donde existen industrias extractivas, en promedio solo estudian 7 años, existe diferencia negativa de dos años respecto de la población que habita en las demás zonas.

Similar situación ocurre en el tema del analfabetismo, si bien se observa evolución positiva de las tasas de personas que no saben leer ni escribir, en las zonas extractivas, todavía estas son mayores a la zonas no extractivas, en particular, existen 8 puntos porcentuales de diferencia entre ambas zonas.

Se observa, en relación al año 2001, por un lado un leve decremento en la tasa de matriculación en la población que habita en zonas no extractivas y por otro incremento en zonas extractivas, aun así en el año 2014, la brecha es todavía de un punto porcentual desfavorable para la población de zonas extractivas, que debía haberse inscrito en el sistema educativo.

Por otra parte, la pobreza moderada refleja para ambas zona extractivas y no extractivas, un comportamiento positivo similar, esto quiere decir que en más de 20 puntos porcentuales se ha reducido el porcentaje de pobres, en el periodo 2001-2014. Con respecto a la población que vive en pobreza extrema, debe decirse que si bien existió una mayor tasa de descenso de la población de zonas extractivas de 23 puntos porcentuales, todavía hay un mayor porcentaje de la población en estas zonas 27.7%, que vive con menos de dólar y medio diario.

En consecuencia todavía preocupa que zonas extractivas que generan ingresos para el país, tengan una diferencia para el 2014 de 13 puntos porcentuales, en situación de extrema pobreza con el resto de zonas.

Cuadro N° 4 Indicadores Sociales Según Región Extractiva y No Extractiva

Descripción	Unidad de Medida	No		2001	2014
		2001	2014		
Años de Escolarización	Años	7,4	9,5	5,0	7,1
Analfabetismo	Porcentaje	9,7	4,3	19,4	12,1
Matrícula Escolar	Porcentaje	37,4	35,3	32,8	34,1
Pobreza Moderada	Porcentaje	60,7	36,7	75,6	49,8
Pobreza Extrema	Porcentaje	28,0	14,8	50,5	27,7
Viviendas con Piso Adecuado	Porcentaje	67,6	78,5	53,8	71,1
Viviendas con Paredes Adecuadas	Porcentaje	42,9	64,1	18,9	37,9
Viviendas con Techo Adecuado	Porcentaje	84,1	92,6	68,9	82,5
Viviendas con Alumbrado Eléctrico	Porcentaje	74,3	92,3	49,0	81,6
Viviendas con Agua Potable	Porcentaje	71,1	70,9	66,7	74,7
Viviendas con Desague	Porcentaje	28,8	51,3	29,2	45,2
Viviendas con Teléfono Móvil o Fijo	Porcentaje	26,5	93,0	14,3	90,7
Viviendas con Internet	Porcentaje	11,3	16,3	9,5	9,7
Personas con Seguro Privado	Porcentaje	11,4	1,4	11,4	1,0
Personas con Seguro Público	Porcentaje	28,5	28,4	27,2	46,6

Fuente: Informe Análisis Comparativo de los Indicadores Sociales en los Países Andinos en el Ciclo de Boom de las Industrias Extractivas

Se observa también que en localidades de zonas extractivas existe menor adecuación de habitabilidad respecto a las condiciones de las viviendas en cuanto a materiales utilizados en pisos, paredes y techos, las brechas respecto a las zonas no extractivas son 7, 26 y 10 puntos porcentuales respectivamente.

Además, las localidades de las zonas extractivas son más rezagadas en cuanto al acceso a servicios básico de alumbrado eléctrico y desagüe. El avance logrado en la dotación de energía eléctrica que en promedio nacional alcanza al 90% de viviendas con este servicio, no alcanza en la misma medida a viviendas de zonas extractivas, 82% de viviendas tiene acceso. De todas maneras el avance en más de una década fue de 33 puntos porcentuales en las zonas extractivas mayor al avance de le resto de las zonas.

Similar situación ocurre con la prestación del servicio de desagüe en las viviendas. Ha habido un notable incremento en ambas zonas, pero el avance desde 2001 hasta el 2014, en las zonas extractivas fue menor, la diferencia fue de 7 puntos porcentuales respecto a las zonas no extractivas, lo que significa que la brecha se mantiene desfavorable en el servicio de las viviendas en zonas extractivas.

También hay un notable incremento de acceso al servicio de agua y tiende a tener una mayor proporción de población con este servicio perteneciente a zonas extractivas. En estas zonas para 2014 el 74,7% de viviendas tiene agua potable, versus el 70,9% de las localidades de zonas no extractivas. La brecha en este caso es favorable a las zonas donde se extraen recursos naturales.

La tendencia de crecimiento anual en la cobertura de hogares tanto en zonas extractiva como no extractivas con servicios de comunicación entre 2001 y 2014 telefonía fija y móvil fue importante de 24% a 93%. Este aspecto de universalización de estos servicios, permitió que se cerraran las brechas entre ambas zonas. No fue así en el uso del internet, donde existió un menor beneficio de los hogares pertenecientes a zonas extractivas, solo del 9,7% de sus hogares tiene internet.



*las localidades de las zonas extractivas son más rezagadas en cuanto al acceso a servicios básico de alumbrado eléctrico y desagüe*

En salud no hay brecha significativa en la baja afiliación en seguridad social privada entre la zona no extractiva y extractiva, gracias a que ambos tienen una baja cobertura de apenas el 1%. En cambio la población de las zonas extractivas a partir del año 2007 empieza a incrementar su cobertura al seguro público y llega hasta el 2014 a 46,6% de su población. La diferencia más importante es respecto al 28,4% de los afiliados en la zona no extractivas. Por tanto en este caso la brecha es favorable a las zonas extractivas en 18 puntos porcentuales.

En relación a los indicadores expuestos, en el periodo 2004 – 2014 se observa que si bien ha existido una importante migración hacia lo urbano, la brecha con lo rural se ha acrecentado en aspectos relacionados al acceso a agua potable y alcantarillado y queda aún pendiente avanzar temas de analfabetismo y años de escolarización. En relación a las brechas entre la población indígena y no indígena se observa que si bien éstas persisten, han tendido en general a acortarse en los últimos 10 años.

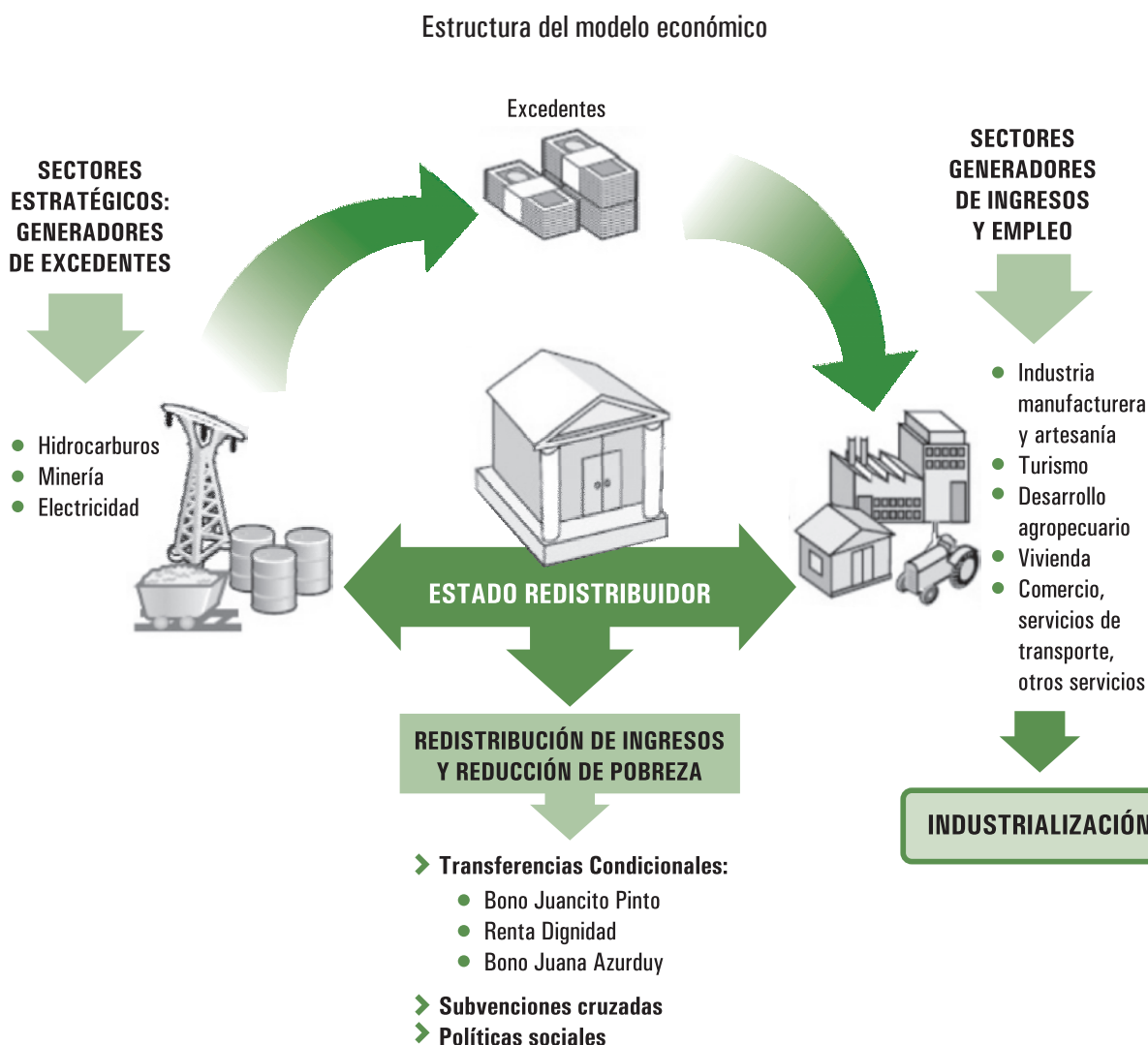
Finalmente mencionar que en relación a la brecha entre zonas extractivas y zonas no extractivas relacionadas a la educación la misma se ha reducido significativamente, en lo referido a la pobreza también existe una disminución de la brecha entre ambas regiones. En lo referido al acceso a servicios básicos también se observa una importante disminución, en especial en lo relacionado a alumbrado eléctrico y acceso a agua potable.

Sin duda llama la atención la brecha que existe en el indicador de personas con seguro público, siendo que en el mismo existe un importante avance en la zona identificada como extractiva, esto se debe fundamentalmente a que el Departamento de Tarija (principal productor de hidrocarburos) implementó desde el año 2006 el Seguro Universal de Salud Autónomo de Tarija, que incluye no solo la atención en medicina general gratuita, sino en las diferentes especialidades médicas. Esta política ha sido y es una de las más valoradas como positivas por la población que habita en dicha región.

## VI. DISCUSIÓN SOBRE LA APUESTA DURANTE EL SÚPER CICLO Y EL COMPORTAMIENTO DE INDICADORES

El Gobierno, a través del Ministerio de Planificación de Desarrollo, realizó una evaluación del cumplimiento de los desafíos que enfrentó al comenzar su mandato el año 2006, con motivo de presentar el nuevo plan de desarrollo económico y social.

Este análisis comienza mostrando la estructura del modelo económico que habría sustentado el cambio.





*El Plan Nacional de Desarrollo del 2006 estableció un nuevo rol para el Estado, situándolo como el principal agente de la economía nacional*

El Plan Nacional de Desarrollo del 2006 estableció un nuevo rol para el Estado, situándolo como el principal agente de la economía nacional, en tal sentido proponía como estrategia central la explotación de hidrocarburos, minerales y energía como sectores generadores de excedentes que deberían ser percibidos por el Estado, el cual en su rol de asignador recursos, destinaría estos recursos al desarrollo de otros sectores de la economía caracterizados por ser generadores de empleo y valor agregado. Adicionalmente el Estado en su rol redistribuidor de recursos generaría transferencias de dinero a los sectores más vulnerables de la población a fin de reducir los niveles de pobreza.

Al año de la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, producto de los primeros desencuentros al interior del gobierno y la falta de proyectos concretos vinculados al Plan, el presidente Evo Morales decidió iniciar el “Programa Evo Cumple”, destinado a financiar proyectos presentados al Ministerio de la Presidencia por las mismas comunidades y municipios del país, esto sin duda entremezclado con la evaluación de afinidad política, de tal forma que se terminó financiando varias canchas deportivas, sedes sindicales y comunales, sin ninguna visión de desarrollo ni planificación que tenga un horizonte a largo plazo.

Un segundo aspecto que afectó la realización del Plan es que el mismo fue realizado desde el nivel central, sin considerar fuerzas políticas opositoras regionales, y siendo que por la distribución de la renta extractiva vigente en el país incluso antes de la llegada de Evo Morales al gobierno, son los gobiernos sub nacionales quienes están encargados de ejecutar una significativa porción de la inversión pública, resultó que al no existir coordinación ni articulación con el Plan Nacional de Desarrollo el mismo no pudo ser llevado a cabo.

Sin duda un resultado que refleja lo que se ha dicho anteriormente es la mayor dependencia del sector extractivo que tienen actualmente tanto la economía nacional como las sub nacionales, es claro que el gobierno no ha tenido la capacidad de formular políticas que permitan transferir recursos de la renta extractiva a otros sectores de la economía, para generar empleo y valor agregado como lo establecía el Plan Nacional de Desarrollo.

En lo que sí se pudo avanzar fue en la creación de transferencias de dinero a sectores vulnerables como ancianos, mujeres en gestación y niños, estas transferencias se denominan “bonos sociales” y dos de ellos (marcados en plomo) son financiados con recursos de la renta extractiva como se muestra en el siguiente cuadro:

Transferencias	Bono	Monto	Público Objetivo	Financiamiento
Transferencias No Condicionales	Renta Dignidad (Creado el 2008)	345 USD/año	Personas mayores de 60 años que no perciben ingresos del Sistema de Seguridad Social.	30% de los ingresos por IDH recibidos por: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobiernos Departamentales.</li> <li>• Gobiernos Municipales.</li> <li>• Fondo Indígena.</li> <li>• Tesoro General de la Nación.</li> </ul>
		256 USD/año	Personas mayores de 60 años que perciben ingresos del Sistema de Seguridad Social.	
Transferencias Condicionales	Bono Juancito Pinto (Creado el 2006)	29 USD/año	Niños en escuelas públicas, (Bono destinado a promover la permanencia en dos pagos de 14,5 USD, uno al principio del año escolar y otro al finalizar.	Transferencias de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• YPFB (Compañía Petrolera Nacional)</li> <li>• COMIBOL (Compañía Minera Nacional)</li> <li>• BOA (Compañía Aérea Nacional)</li> </ul>
	Juana Azurduy de Padilla (Creado el 2009)	261 USD (en un periodo de 33 meses)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mujeres embarazadas (incluyendo controles post natales).</li> <li>• Niños de 0 a 2 años de edad (seis pagos de 18 USD cada uno para controles de salud)</li> </ul>	Transferencias de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tesoro General de la Nación.</li> <li>• Utilidades de las Reservas Internacionales Netas.</li> <li>• Préstamos del Banco Mundial y el BID.</li> </ul>

Si bien se considera que estos bonos han coadyuvado en la mejora de indicadores de salud, educación y de pobreza, no existe un estudio aún destinado a demostrar una relación causal entre estas variables. El siguiente cuadro muestra la cantidad de beneficiarios y los montos invertidos por el Estado por bono.

Cuadro N° 5 Bonos sociales (en cantidad de beneficiarios y Millones de dólares)

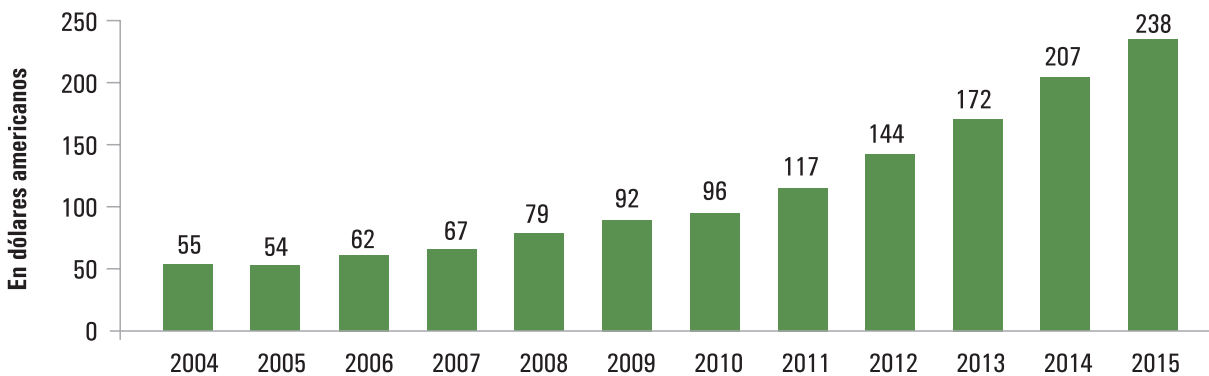
Año	Renta Dignidad		Juancito Pinto		Juana Azurduy		
	Beneficiarios <sup>(1)</sup>	USD MM	Beneficiarios	USD MM	Beneficiarios		USD MM
					Mujeres	Niños	
2006	0	0	1.084.967	217	0	0	0
2007	0	0	1.324.005	265	0	0	0
2008	753.631	1.620	1.677.660	336	0	0	0
2009	780.039	1.688	1.670.922	334	101.920	187.327	38
2010	793.096	1.730	1.647.958	330	90.882	112.837	95
2011	813.716	1.772	1.622.515	325	90.353	122.147	96
2012	838.128	2.307	1.750.292	350	64.726	101.437	108
2013	1.023.612	1.521	1.887.625	378	80.131	120.246	n/d
2014	1.091.966	1.916	2.189.813	438	100.952	128.714	n/d

(1) En la renta dignidad se considera el número de beneficiarios acumulados desde el 2008.

Fuente: Memoria de la Economía Boliviana 2014

Por otra parte como se ha mencionado anteriormente el gobierno producto del boom de ingresos fiscales de los últimos 10 años ha apostado al incentivo de la demanda agregada, en el marco de una política de corte keynesiano como una forma de incentivar la economía nacional, y en ese marco se ha incrementado notablemente el salario mínimo nacional como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfica N° 20 Salario Mínimo Nacional Mensual (en dólares americanos)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas



Políticas como el incremento del salario mínimo nacional han tenido cierto grado de polémica con el empresariado privado ya que no todos los sectores económicos crecen igual. Asimismo desde la perspectiva del gasto público se ha cuestionado mucho la expansión del gasto corriente que este tipo de políticas supone, en especial por la sostenibilidad del mismo dado que es financiado en parte con recursos de la renta extractiva. En todo caso al observar la gráfica se observa que 55 dólares mensuales en el año 2004 impedían una mejora en la calidad de vida básica de las y los trabajadores, el año 2014 el mismo alcanza a 238 dólares lo cual si bien no supone un gran cambio de vida sí ha coadyuvado a que determinados grupos sociales puedan salir de la pobreza en que se encontraban.

En síntesis, los indicadores muestran una mejora importante en los últimos 10 años, debido también a un efecto acumulativo de programas anteriores, focalizados en la atención de grupos vulnerables; pero lo que se cuestiona la gente es si después del súper ciclo, seguirá su mejora o, al menos, se mantendrán en los niveles actuales. Bolivia ha cambiado mucho en este tiempo; pero es inevitable pensar que este cambio es consecuencia de los precios altos de las materias primas que exporta.

Importantes señales de ello se han venido dando desde mediados del año 2015 cuando el gobierno comienza a anunciar que está acudiendo a mayor endeudamiento para financiar la inversión pública, cosa que era impensable hace 8 ó 5 años. A pesar que el Ministro de Economía y Finanzas se ha empeñado en afirmar que el sector extractivo no tiene mayor influencia en la economía, actualmente se comienza a hablar de menores recursos fiscales, restricciones en el gasto público, Gobiernos departamentales (incluso los afines al partido de gobierno) que manifiestan que no cuentan con recursos para pagar el incremento salarial aprobado por el gobierno para este año 2016 y muchos vienen anunciando políticas de reducción de personal con las repercusiones que ello implica.

Si bien la situación aún no es de crisis, las perspectivas hacen prever que el contexto internacional de precios bajos aún se mantendrá por unos 3 a 5 años. Considerando que el gobierno en este lapso de tiempo no ha tomado previsiones de ahorro (más allá de la acumulación de Reservas Internacionales Netas) que permitan hacer frente a un ciclo más bien de pecios bajos, resulta preocupante la situación a futuro. Frente a ello el gobierno está apostando a mayor exploración de hidrocarburos a fin de encaminar proyectos de exportación de energía eléctrica, generada por termoeléctricas, a fin captar mayores recursos, aunque por la arquitectura del régimen fiscal vigente, éstos beneficiarían directamente al nivel central y no a nivel sub nacional.



*el gobierno está apostando a mayor exploración de hidrocarburos a fin de encaminar proyectos de exportación de energía eléctrica*



## VII. CONCLUSIONES

---

- Antes del inicio del súper ciclo de precios, la población ya percibía una ausencia importante del Estado en áreas estratégicas; así como la falta de políticas públicas destinadas a resolver problemas de pobreza, salud, educación y acceso a servicios básicos. Adicionalmente a ello había un cansancio que rápidamente se convirtió en rebeldía por la visible corrupción en las esferas públicas, la incapacidad de generar nuevos ingresos fiscales y la construcción de una visión común de desarrollo.
- En el periodo 2002 – 2004, justo al inicio del súper ciclo de materias primas Bolivia se hallaba sumida en una profunda crisis económica, social y política, con una clara ingobernabilidad (3 presidentes asumieron el mando del país en 3 años, por sucesión constitucional).
- Existía una clara percepción por parte de la población sobre la baja contribución de empresas internacionales que operaban en Bolivia, particularmente en el sector petrolero. Ante ello una de las principales exigencias de las luchas sociales era la recuperación de las empresas que habían sido capitalizadas en los años 90's, la participación activa del Estado en la actividad petrolera y una mayor participación estatal en los ingresos por renta petrolera.
- El año 2005 Bolivia realiza una importante reforma al sistema fiscal aplicable al sector hidrocarburos con la creación de un nuevo impuesto (tributo creado mediante la Ley de Hidrocarburos N° 3058 el año 2005), que permitió al Estado retener el 50% de los ingresos por la explotación de hidrocarburos, constituyéndose el sector petrolero en el que mayor aporte realiza a los ingresos fiscales.
- El año 2006 asume la presidencia Evo Morales cuyo gobierno identifica claramente las demandas sociales y los desafíos económicos que tenía en ese momento el país. En ese mismo año se elabora el Plan Nacional de Desarrollo que identificaba al sector extractivo como generador de excedentes a ser distribuidos por el Estado, entendiéndolo a este como un mejor asignador de recursos, a otros sectores de la economía a fin de generar por un lado ingresos y empleo; y por el otro redistribuir la riqueza a la población más vulnerable a fin de mejorar sus condiciones de vida.
- En los años posteriores al 2006, el gobierno de Evo Morales se extravió en sus objetivos planteados en Plan, y apuesta aún más por el desarrollo



*Antes del inicio del súper ciclo de precios, la población ya percibía una ausencia importante del Estado en áreas estratégicas; así como la falta de políticas públicas destinadas a resolver problemas de pobreza, salud, educación y acceso a servicios básicos*

del sector extractivo no solo como generador de excedentes, sino como sustento de los ingresos fiscales. Con ese objetivo se identifican algunas políticas contradictorias a lo que debió ser la generación de excedentes para diversificar la economía: incremento en la inversión pública destinada al sector hidrocarburos, intento de re centralizar la renta petrolera, simplificación del proceso de licenciamiento ambiental, exploración en parques naturales, IVA cero para las cooperativas mineras, demora en el tratamiento de un nuevo marco legal para la minería entre otras.



*En los últimos 11 años a nivel general se puede afirmar que han existido importantes avances en la mayoría de los indicadores sociales*

- El súper ciclo de precios ha permitido al Estado y al gobierno contar con mayores ingresos fiscales, aspecto que ha permitido una mayor expansión del gasto público pudiendo crear transferencias de dinero (Bonos Sociales) que benefician a sectores vulnerables de la población. Asimismo este mayor gasto público también se ha visto reflejado en un importante crecimiento, no solo en la cantidad de empleados públicos, sino en el sueldo que los mismos perciben. Este aspecto ha contribuido a una mayor inyección de liquidez en la economía que ha permitido dinamizar el consumo interno y por lo tanto a muchas personas que vivían en condiciones de pobreza.
- En los últimos 11 años a nivel general se puede afirmar que han existido importantes avances en la mayoría de los indicadores sociales, no obstante en el caso Boliviano la mayor parte de los mismos están vinculados directa o indirectamente al incremento de la renta extractiva, incluso en el sector de la minería una gran parte de este flujo de ingresos proviene de la minería artesanal o cooperativizada (en muchos casos ilegal) y ha servido como medio para inyección de recursos financieros a la economía nacional, de hecho el sector cooperativista se estima que genera aproximadamente 150.000 empleos directos.
- En el caso Boliviano la gran debilidad de los avances sociales alcanzados en los últimos 10 años radica en que si bien los ingresos obtenidos por la renta extractiva han servido para financiar bonos sociales, no se han diseñado políticas económicas, que simultáneamente, dinamicen otros sectores de la economía, para que sean éstos los que generen mayores ingresos en el mediano y largo plazo, y por lo tanto se conviertan en la nueva fuente de recursos para las políticas públicas y bonos sociales dejando de lado el financiamiento extractivo.
- Esta situación se pone de manifiesto ya que desde el año 2014 se registra nuevamente un déficit fiscal en la economía nacional, esto debido a que en este periodo se produce el inicio de la caída en los ingresos por renta petrolera que sin embargo deben financiar un gasto público ampliamente expandido. Esto ha puesto en evidencia el riesgo de sostenibilidad en los avances de los indicadores sociales registrados en la última década, sin duda esto se puede traducir en importantes retrocesos tanto en temas sociales como económicos.

- En los 10 años que abarca el estudio se ha evidenciado que existen mejoras importantes en algunos indicadores sociales como ser disminución de la pobreza, menor desempleo, menor analfabetismo, mayor acceso a servicios básicos entre otros. Sin embargo por los mecanismos de redistribución que han sido empleados en la política pública de este periodo, enfrentan importantes riesgos de retroceso en el contexto actual de menores ingresos por renta extractiva, lo cual implica que un importante grupo poblacional puede eventualmente retornar a condiciones de pobreza y desigualdad.
- En relación a las brechas entre grupos las mismas se mantienen pero se han acortado, el caso excepcional es el incremento de la población con acceso a salud pública en zonas extractivas, lo cual obedece a una política específica asumida por la gobernación de ese departamento, pero que también es financiada con renta extractiva.





