

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN
PÚBLICA**



**LA POLÍTICA DE DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS
PÚBLICOS PROVENIENTES DE LOS HIDROCARBUROS
2000 – 2009**

Tesis de grado presentada para la obtención del Grado de Licenciatura

**POR: CARLOS ZEBALLOS JIMENEZ
TUTOR: JORGE ABEL KAFKA ZÚÑIGA**

**LA PAZ – BOLIVIA
2017**

Dedicatoria.

La presente investigación está dedicada a mi madre que siempre me brindó su apoyo en todo momento, a mi esposa y a mis hijos por darme la fortaleza necesaria para seguir adelante.

Agradecimientos.

AGRADECIMIENTO para el Lic. Jorge Abel Kafka Zúñiga por su apoyo, recomendaciones y consejos académicos en la presente investigación y a mi querida Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública que gestó mis conocimientos en este área.

**LA POLÍTICA DE DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS
PROVENIENTES DE LOS HIDROCARBUROS 2000 – 2009**

ÍNDICE GENERAL

Portada	i
Dedicatoria	ii
Agradecimientos	iii
Índice de tablas	xi
Índice de gráficos	xiii
Resumen	xv
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I – METODOLÓGICO	4
1. Planteamiento del problema de investigación.....	4
2. Formulación del problema.....	5
3. Hipótesis.....	5
4. Objetivos.....	5
4.1. Objetivo General.....	5
4.2. Objetivos Específicos.....	5
5. Justificación.....	6
6. Estado del Arte.....	7
6.1. Revisión bibliográfica.....	8

6.2. Balance del estado de la cuestión temática.....	14
7. Diseño de la investigación.....	16
7.1. Tipo de investigación.....	16
7.1.1. Estudio Descriptivo.....	17
7.2. Técnicas.....	18
7.2.1. Documental.....	18
7.2.2. Instrumentos.....	19
7.3. Procesamiento y sistematización de los datos.....	20
CAPÍTULO II – MARCO TEÓRICO.....	22
1. Políticas Públicas.....	22
2. Ciclo de las políticas públicas.....	24
2.1. Identificación y definición de problemas.....	27
2.2. Formulación de las políticas públicas.....	31
2.3. Adopción de la decisión.....	32
2.4. Implementación de las políticas públicas.....	33
2.4.1. Implementación: Modelo <i>top-down</i> o de arriba abajo.....	35
2.4.2. Implementación: Modelo <i>bottom-up</i> o desde abajo.....	36
2.5. Evaluación.....	39
3. Políticas sociales.....	41
3.1. Perspectivas de la Política Social.....	41

3.2. Política de Protección Social.....	43
3.3. Contexto de la Política Social.....	45
4. Políticas de Transferencias Condicionadas.....	46
4.1. Población beneficiaria.....	47
4.2. Mecanismo de focalización.....	48
4.3. Transferencias monetarias.....	48
4.3.1. Tipos de Transferencias Monetarias Condicionadas.....	51
4.3.2. Formas de cálculo del monto de la transferencia monetaria.....	51
4.4. Transferencias no monetarias.....	52
5. Descentralización Fiscal.....	52
5.1. Tipos de descentralización fiscal.....	54
CAPÍTULO III – MARCO LEGAL.....	57
1. Marco legal y regulatorio de las políticas hidrocarburíferas en Bolivia 2000 – 2009.....	57
1.1. Ley N° 1689 de 30 de abril de 1996 de Hidrocarburos.....	57
1.1.1. Propiedad de los hidrocarburos.....	57
1.1.2. Contratos petroleros relativos a las actividades de exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos.....	59
1.1.3. Actividades hidrocarburíferas relativos al Transporte, Distribución de Gas Natural por Redes y Refinación e Industrialización.....	61
1.1.4. Regalías participaciones e impuestos.....	62

1.1.5. Exportación e importación de hidrocarburos.....	64
1.2. Ley N° 3058 de 17 de mayo de 2005 de Hidrocarburos.....	65
1.2.1. Propiedad de los hidrocarburos.....	65
1.2.2. Contratos petroleros relativos a las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.....	66
1.2.3. Actividades hidrocarburíferas relativos a la comercialización, transporte, almacenaje, refinación, distribución de gas natural por redes e industrialización (<i>downstream</i>).....	68
1.2.4. Regalías participaciones e impuestos.....	70
1.2.5. Exportación e importación.....	72
1.3. Decreto Supremo N° 28701 de 01 de mayo de 2006.....	74
1.3.1. Propiedad de los hidrocarburos.....	74
1.3.2. Contratos petroleros relativos a las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.....	75
1.3.3. Actividades hidrocarburíferas relativos a la comercialización, transporte, refinación, almacenaje, distribución, exportación e industrialización.....	76
1.3.4. Regalías participaciones e impuestos.....	77
1.4. Constitución Política del Estado de 07 de febrero de 2009.....	78
1.4.1. Propiedad de los hidrocarburos.....	78
1.4.2. Contratos petroleros relativos a las actividades hidrocarburíferas.....	79
1.4.3. Regalías participaciones e impuestos.....	81
CAPÍTULO IV – MARCO ORGANIZACIONAL.....	83

1. Entidades que estuvieron a cargo de implementar la política hidrocarburífera en Bolivia.....	83
1.1. Ley N° 1493 de Ministerios del Poder Ejecutivo, de 17 de septiembre de 1993.....	83
1.2. Ley N° 1788 de Organización del Poder Ejecutivo, 16 de septiembre de 1997.....	85
1.3. Ley N° 2446 de Organización del Poder Ejecutivo, de 19 de marzo de 2003.....	87
1.4. Ley N° 3351 de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE), de 21 de febrero de 2006.....	94
1.5. Estructura organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, aprobado por Decreto Supremo N° 29894, de 07 de febrero de 2009.....	98
CAPÍTULO V – CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO ASOCIADO A LAS POLÍTICAS HIDROCARBURÍFERAS.....	109
1. Contexto social, político y económico en Bolivia 2000 – 2005.....	109
1.1. Demandas políticas de los movimientos sociales asociado a la política hidrocarburífera.....	114
2. Contexto social, político y económico en Bolivia 2006 – 2009.....	118
CAPÍTULO VI – POLÍTICA DE DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS PROVENIENTES DE LA VENTA DEL GAS NATURAL....	124
1. Exportación del gas natural boliviano.....	124
2. Producción y Producto Interno Bruto (PIB) de los hidrocarburos en Bolivia.....	127

3. Distribución de los recursos públicos provenientes de los hidrocarburos a los niveles subnacionales 2000-2005.....	130
3.1 Distribución porcentual de las Regalías y Participaciones conforme a la política hidrocarburífera.....	130
3.2. Distribución de los recursos públicos provenientes de la producción de los hidrocarburos a los niveles subnacionales.....	133
3.2.1. Distribución de recursos provenientes de las Regalías a los departamentos.....	134
4. Distribución de los recursos públicos provenientes de la producción de los hidrocarburos a los niveles subnacionales 2006-2009.....	135
4.1. Consideraciones generales.....	135
4.2. Distribución porcentual de las regalías, participaciones e impuestos conforme a la política hidrocarburífera.....	136
4.2.1. Distribución porcentual del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).....	143
4.3. Distribución de los recursos provenientes de la producción de los hidrocarburos a los niveles subnacionales.....	156
4.3.1. Distribución de las regalías a los departamentos.....	157
4.3.2. Distribución del IDH a los departamentos.....	158
4.3.3. Distribución del IDH a los municipios.....	160
5. Distribución de los recursos provenientes de los hidrocarburos y el proceso de descentralización en Bolivia.....	161
5.1. Ley N° 1551 de Participación Popular de 20 de abril de 1994.....	162
5.2. Ley 1654 de Descentralización Administrativa de 28 de julio de 1995.....	164
5.3. Competencias adicionales para los niveles subnacionales, producto de los recursos percibidos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).....	170

5.4. Constitución Política del Estado de 2009.....	175
6. Recaudación general de recursos económicos producto de la producción de hidrocarburos 2000-2005 y 2006 – 2009.....	178
7. Comparación e impacto de las políticas de distribución de los recursos provenientes de los hidrocarburos en los niveles subnacionales.....	181
8. Distribución de recursos públicos derivados de los hidrocarburos destinados a la política social gubernamental, durante los periodos 2000-2005 y 2006-2009.....	198
8.1. Distribución de los recursos provenientes de los hidrocarburos para la política social gubernamental 2000-2005.....	198
8.1.1. El “Bonosol” como una Transferencia Monetaria Condicionada – TMC.....	201
8.2. Distribución de los recursos derivados de los hidrocarburos para la política social gubernamental 2006-2009.....	205
8.2.1. Política de Protección Social en Bolivia.....	205
8.2.1.1. Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Bolivia en el marco de las políticas de protección social.....	209
CONCLUSIONES	232
RECOMENDACIONES	236
BIBLIOGRAFÍA	238
NORMAS	247
PÁGINAS WEB CONSULTADAS	254
ANEXOS	255

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1:	Fases y características del proceso de la política.....	26
Tabla N° 2:	Distribución porcentual de regalías y participaciones: Hidrocarburos nuevos – Ley N° 1689 de Hidrocarburos.....	131
Tabla N° 3:	Distribución porcentual de regalías y participaciones: Hidrocarburos existentes – Ley N° 1689 de Hidrocarburos.....	132
Tabla N° 4:	Reservas existentes y nuevas de gas natural por departamento al 1 de enero de 2002.....	133
Tabla N° 5:	Distribución de regalías a los departamentos 2000-2005.....	134
Tabla N° 6:	Distribución porcentual de las regalías, participaciones e impuestos de los Hidrocarburos – Ley N° 3058 de Hidrocarburos..	137
Tabla N° 7:	Coparticipación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)...	138
Tabla N° 8:	Distribución de las patentes – Ley N° 3058 de Hidrocarburos.....	139
Tabla N° 9:	Régimen tributario de los hidrocarburos: Régimen transitorio D.S. 28701.....	141
Tabla N° 10:	Distribución departamental del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).....	151
Tabla N° 11:	Distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) entre los departamentos productores.....	152
Tabla N° 12:	Distribución departamental del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).....	156
Tabla N° 13:	Distribución de regalías a los departamentos 2006-2009.....	158
Tabla N° 14:	Distribución del IDH a los departamentos.....	159
Tabla N° 15:	Distribución del IDH a los municipios.....	160
Tabla N° 16:	Pago del “Bonosol” en el periodo 1997 – 2005.....	202

Tabla N° 17	Destino del “Bonosol”.....	204
Tabla N° 18	Programas y estrategias según el Decreto Supremo N° 29246 de 22 de agosto de 2007.....	207
Tabla N° 19:	Estrategias de la política de protección social no contributiva y programas relacionados.....	208
Tabla N° 20:	Fuente de financiamiento del Bono “Juancito Pinto” 2006-2009....	212
Tabla N° 21:	Fuente de financiamiento de la Renta Dignidad 2008-2009.....	219
Tabla N° 22:	Pagos anuales de la Renta Dignidad 2008-2009.....	220
Tabla N° 23:	Beneficiarios que cobraron la Renta Dignidad 2008-2009.....	221
Tabla N° 24:	Control y pago del Bono Madre, Niño, Niña “Juana Azurduy”	222
Tabla N° 25:	Fuente de financiamiento del Bono Madre, Niño, Niña “Juana Azurduy” 2009.....	223

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1:	Estructura organizativa del Poder Ejecutivo – Ley N° 1493 y Decreto Supremo Reglamentario N° 23660.....	85
Gráfico N° 2:	Estructura organizativa del Poder Ejecutivo – Ley N° 1788 y Decreto Supremo Reglamentario N° 24855.....	87
Gráfico N° 3:	Estructura organizativa del Poder Ejecutivo – Ley N° 2446 y Decreto Supremo Reglamentario N° 26973 y N° 27732.....	93
Gráfico N° 4:	Estructura organizativa del Poder Ejecutivo – Ley N° 2840 (Modifica a Ley N° 2446) y Decreto Supremo Reglamentario N° 27998.....	94
Gráfico N° 5:	Estructura organizativa del Poder Ejecutivo – Ley N° 3351 y Decreto Supremo Reglamentario N° 28631.....	98
Gráfico N° 6:	Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo – Decreto Supremo N° 29894.....	105
Gráfico N° 7:	Valor de la producción de hidrocarburos PIB 2000-2009.....	128
Gráfico N° 8:	Producción de Gas Natural.....	129
Gráfico N° 9:	Recaudaciones por producto derivado de los hidrocarburos.....	130
Gráfico N° 10:	Resultado de la recaudación general de recursos económicos por la producción de hidrocarburos 2000-2005 y 2006 – 2009...	179
Gráfico N° 11:	Tarija: Regalías, IDH prefectura e IDH municipios.....	183
Gráfico N° 12:	Santa Cruz: Regalías, IDH prefectura e IDH municipios.....	184
Gráfico N° 13:	Chuquisaca: Regalías, IDH prefectura e IDH municipios.....	185
Gráfico N° 14:	Cochabamba: Regalías, IDH prefectura e IDH municipios.....	186
Gráfico N° 15:	Beni: Regalías, IDH prefectura e IDH municipios.....	187
Gráfico N° 16:	Pando: Regalías, IDH prefectura e IDH municipios.....	188
Gráfico N° 17:	La Paz: IDH prefectura e IDH municipios.....	190

Gráfico N° 18:	Oruro: IDH prefectura e IDH municipios.....	191
Gráfico N° 19:	Potosí: IDH prefectura e IDH municipios.....	192
Gráfico N° 20:	Regalías y Regalía Nacional Compensatoria.....	193
Gráfico N° 21:	IDH departamentos.....	195
Gráfico N° 22:	IDH municipios.....	196
Gráfico N° 23:	Beneficiarios y monto pagado del Bono “Juancito Pinto”.....	213
Gráfico N° 24:	Población escolarizada inscrita en el ciclo primario 2000-2009..	214
Gráfico N° 25:	Tasa de abandono del ciclo primario 2000-2009.....	215
Gráfico N° 26:	Tasa de promoción del ciclo primario 2000-2009.....	216
Gráfico N° 27:	Montos ejecutados por el Bono Madre, Niño, Niña “Juana Azurduy” 2009-2010.....	224
Gráfico N° 28:	Resultado Fiscal del Sector Público No Financiero, 1985 – 2014.....	225
Gráfico N° 29:	Ingresos y Gastos Totales del Sector Público No Financiero, 1997 – 2014.....	226
Gráfico N° 30:	Niveles de pobreza extrema 2000-2009.....	230

Resumen.

Siendo los hidrocarburos de carácter estratégico y utilizados para el desarrollo del país, surge la necesidad de que la población boliviana conozca la forma cómo se utilizaron los recursos públicos provenientes de la venta de gas natural; en ese sentido, la presente investigación analiza la política de distribución de los recursos públicos provenientes de la venta del gas natural durante el periodo 2000 – 2009.

El presente trabajo se estructura abordando inicialmente los lineamientos metodológicos utilizados en la presente investigación, en donde se establece el planteamiento y formulación del problema de investigación, la hipótesis, el establecimiento de los objetivos generales y específicos, la justificación de la investigación, el balance del estado de la cuestión temática y el diseño de la investigación, los cuales guiara el desarrollo del presente trabajo. Posteriormente se desarrolla teóricamente conceptos como las políticas públicas y sus respectivos ciclos, las políticas sociales relacionadas a las transferencia condicionadas y la descentralización fiscal. Asimismo, desarrolla la legislación hidrocarburífera, se identifican las principales transformaciones organizacionales e institucionales de las entidades públicas encargadas de la implementación de las políticas hidrocarburíferas en nuestro país y se desarrolla el contexto social, económico y político.

Se compara los resultados de las diferentes políticas públicas en materia hidrocarburífera, de los periodos 2000 – 2005 y 2006 – 2009, lo cual contribuye a evaluar el impacto de las políticas de distribución de los recursos provenientes del gas orientados hacia el fortalecimiento de las entidades subnacionales y a la atención de los sectores vulnerables de la sociedad, con lo que finalmente se realiza la conclusión y recomendación respectiva relacionados con el tema de investigación.

En tal sentido, el presente trabajo se constituye en una herramienta imprescindible desde el punto de vista teórico y técnico, esto en tanto permite brindar información sistematizada para la contraloría social como para los tomadores de decisión en el área.

INTRODUCCIÓN

En países que dependen de los ingresos fiscales de los hidrocarburos es importante tomar en cuenta la necesidad de contar con una gestión hidrocarburífera sostenible desde un punto de vista político, económico y técnico. Esto con el propósito de avanzar en la construcción de un modelo de desarrollo que conduzca al cumplimiento de las expectativas sociales y gubernamentales del crecimiento económico y a la mejora sustantiva de las condiciones de vida de la población.

En los últimos años, los hidrocarburos en Bolivia, en especial el gas natural, se destacan por ser recursos de carácter estratégico de gran importancia en la economía nacional, tanto así que se constituyen en uno de los pilares fundamentales de los ingresos fiscales, tanto para el gobierno central como para los gobiernos subnacionales. En este marco, el estudio de las políticas de distribución de recursos públicos de los hidrocarburos durante el periodo 2000 – 2009, permitirá conocer el paso de un sistema de gestión y distribución de los ingresos hidrocarburíferos de corte liberal, hacia uno de recuperación del control de la política hidrocarburífera, en un marco de transformaciones institucionales profundas que le otorgan al Estado un papel protagónico en la economía y conocer la forma en que se utilizaron los ingresos públicos proveniente de los hidrocarburos en uno de los periodos más excepcionales para la economía del país, signada por el incremento de los precios internacionales de las materias primas.

La presente investigación realizará el análisis de las políticas públicas hidrocarburíferas, y la consiguiente distribución y asignación de los recursos económicos generados por las mismas, a nivel de las entidades subnacionales y las políticas sociales, durante el primer decenio del siglo XXI. La importancia del análisis en el periodo indicado, radica en conocer la forma de distribución de los ingresos derivados de los hidrocarburos, tanto en un modelo de gestión neoliberal y otro

caracterizado por un modelo de gestión estatista, así como del impacto de dicha distribución en los niveles subnacionales y las políticas sociales.

En ese sentido, a efectos de tener una idea clara respecto a las cuestiones investigadas, inicialmente se abordarán aspectos teóricos y conceptuales relacionados al ciclo o etapas de las políticas públicas, las que involucran una gran cantidad de acciones, decisiones y relaciones de diversa índole, en contextos multidimensionales, hasta llegar al proceso de retroalimentación. De igual forma, se analizarán las políticas de transferencias condicionadas, consideradas como una de las innovaciones más importantes en las políticas públicas dentro de las estrategias de reducción de la pobreza y la desigualdad. En otra de las líneas de investigación, se abordará también a nivel teórico las políticas de descentralización fiscal que tienen que ver con aquellos procesos de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales.

Posteriormente, se abordará la temática relacionada con el marco legal en materia hidrocarburífera. Esta comprende principalmente las disposiciones del nivel central del Estado, toda vez que la misma, a través de sus entidades competentes, se constituye en encargada del manejo del sector hidrocarburífero y la definición sobre las prioridades públicas para la distribución de los recursos públicos. El estudio normativo permitirá comparar los avances y retrocesos que se experimentaron en las diferentes gestiones gubernamentales para la redefinición de las políticas públicas en materia de hidrocarburos. Más aún, permitirá conocer el marco de restricciones legales a nivel internacional y nacional en las que se desarrollaron las principales definiciones constitucionales, sectoriales, territoriales, sociales y económicas.

Complementariamente, en una de las áreas de investigación menos abordadas en materia organizacional, se identifican las principales transformaciones organizacionales de las entidades públicas encargadas de la implementación de las políticas

hidrocarburíferas en nuestro país. Esta operación da cuenta de los cambios administrativos en las estructuras organizativas y las atribuciones funcionales intervinientes en los procesos de la gestión pública del sector hidrocarburífero, tanto en el periodo neoliberal, como en el proceso de cambio hasta su inclusión en la Constitución Política del Estado Plurinacional.

Un requisito necesario para comprender el ciclo de la política pública se orienta hacia el análisis del contexto social, económico y político en el que se desenvuelven. En ese sentido, la presente investigación describe, también, el contexto mencionado a fin de conocer los procesos que desencadenaron la turbulencia política - social y el marco de la crisis económica del primer quinquenio del siglo XXI, para posteriormente analizar las soluciones institucionales a esa situación de inestabilidad, en la que participan actores sociales, políticos y económicos tanto a nivel nacional como internacional.

Finalmente, en la parte práctica de la investigación se comparan los resultados de las diferentes políticas públicas en materia hidrocarburífera de los periodos 2000 – 2005 y 2006 – 2009. Esta comparación permite evaluar en cierta medida el impacto de las políticas de distribución de los recursos provenientes de los hidrocarburos en el periodo neoliberal y en el del proceso de cambio en los ámbitos de la descentralización política y fiscal hacia los niveles departamentales y municipales, y las políticas de transferencias monetarias condicionadas implementadas como parte de la política social del gobierno.

CAPÍTULO I - METODOLÓGICO

El presente apartado contempla los lineamientos metodológicos utilizados en la presente investigación, los cuales servirán para indagar el contexto del estudio y la óptima resolución del problema. En ese sentido, se plantea y formula el problema de investigación, la hipótesis, se establece el objetivo general y los objetivos específicos, sirviendo estos últimos como guía para el desarrollo de los capítulos, asimismo, se realiza una breve justificación sobre la investigación y el balance de la cuestión temática, y finalmente se aborda aspectos relativos al diseño de la investigación, cuyo aspecto a resaltar es el tipo de investigación que se adopta y las técnicas a emplearse y la forma de procesamiento y sistematización de los datos obtenidos en la investigación.

1. Planteamiento del problema de investigación.

En los países que dependen de los ingresos fiscales de los hidrocarburos, la consolidación de una gestión hidrocarburífera sostenible, política y económicamente, es central en el proceso de construcción de un modelo de desarrollo, que conduzca al cumplimiento de las expectativas de crecimiento duradero de la riqueza y, a la mejora sustantiva de las condiciones de vida de la población.

En los últimos años, los hidrocarburos en Bolivia, en especial el gas natural, se destaca por ser un recurso de carácter estratégico que adquirió gran importancia en la economía nacional, constituyéndose en el pilar fundamental de los ingresos fiscales, tanto para el gobierno nacional, como para los gobiernos subnacionales y la política social. En ese sentido, resulta importante contar con información clara que permita al pueblo boliviano conocer la forma en la que se administraron los recursos económicos provenientes de la venta del gas a los países de Argentina y Brasil.

En ese marco, la problemática general de la investigación se vincula con las siguientes interrogantes: ¿Cuál es el marco legal de las políticas hidrocarburíferas y las políticas de distribución de los ingresos públicos derivados de la venta del gas durante el periodo 2000-2009? ¿Cómo se transforman las entidades responsables de implementar la política hidrocarburífera en Bolivia? ¿Cuál es el contexto social, político y económico asociado a las políticas hidrocarburíferas durante el periodo 2000 – 2009? ¿Cómo se distribuyeron los recursos públicos derivados de la venta de gas en los niveles subnacionales y la política social gubernamental?

2. Formulación del problema.

¿Para qué se utilizaron los recursos económicos provenientes de la venta de gas a Argentina y Brasil durante el periodo de 2000 - 2009?

3. Hipótesis.

Los recursos económicos derivados de la venta del gas a Argentina y Brasil se utilizaron para profundizar el proceso de descentralización y la política social gubernamental.

4. Objetivos.

4.1. Objetivo General.

Analizar la política de distribución de los recursos públicos provenientes de la venta del gas a Argentina y Brasil durante el periodo 2000 – 2009.

4.2. Objetivos Específicos.

- Identificar el marco legal de las políticas hidrocarburíferas y las políticas de distribución de los ingresos públicos, derivados de la venta del gas durante el periodo 2000-2009.
- Describir el cambio organizacional de las entidades que estuvieron a cargo de implementar la política hidrocarburífera en Bolivia.
- Analizar el contexto social, político y económico asociado a las políticas hidrocarburíferas durante el periodo 2000 – 2009.
- Analizar y comparar la forma en la que se distribuyeron los recursos públicos derivados de la venta de gas en los niveles subnacionales y la política social gubernamental, durante el periodo 2000-2005 y 2006-2009.

5. Justificación.

Esta investigación se justifica por la necesidad de que la población boliviana conozca la forma cómo se utilizaron los recursos públicos provenientes de la venta de gas a los países vecinos de Argentina y Brasil. Para ello, el análisis de las políticas públicas de hidrocarburos implementadas en Bolivia, se constituye en una herramienta imprescindible desde el punto de vista teórico y técnico, esto en tanto permite brindar información sistematizada para la contraloría social como para los tomadores de decisión en el área.

Porqué el conocimiento del sistema legal en materia hidrocarburífera que involucra a los niveles nacional, departamental y municipal permite comparar los avances y retrocesos que se atravesaron en las diferentes gestiones gubernamentales, para la redefinición de las políticas públicas en materia de hidrocarburos. Más aún, permitirá conocer el marco de restricciones legales a nivel internacional y nacional en las que se desarrollaron las principales definiciones constitucionales, sectoriales, territoriales, sociales y económicas.

El identificar las principales transformaciones organizacionales e institucionales de las entidades públicas encargadas de la implementación de las políticas hidrocarburíferas en nuestro país, brindará insumos para dar cuenta de los cambios administrativos, en las estructuras organizativas y las atribuciones funcionales intervinientes en los procesos de la gestión pública del sector hidrocarburífero.

Un requisito necesario para comprender el ciclo de la política pública se orienta hacia el análisis del contexto social, económico y político en el que se desenvuelven. En esa medida, al conocer los procesos que desencadenaron la turbulencia política - social y el marco de la crisis económica del primer quinquenio del siglo XXI y, posteriormente, las salidas institucionales a esa situación de inestabilidad, se contará con un análisis que contribuya a comprender las variables más importantes asociadas a las definiciones de la política hidrocarburífera.

Finalmente, comparar los resultados de las diferentes políticas públicas en materia hidrocarburífera, de los periodos 2000 – 2005 y 2006 – 2009, contribuirá a evaluar el impacto de las políticas de distribución de los recursos provenientes del gas a Argentina y el Brasil orientados hacia el fortalecimiento de las entidades subnacionales y a la atención de los sectores vulnerables de la sociedad.

6. Estado del Arte.

El punto de partida nace de una preocupación de contar con información clara, que permita al pueblo boliviano conocer la forma en la que se administraron los recursos económicos provenientes de la venta del gas natural a los países de Argentina y Brasil, toda vez que los hidrocarburos en Bolivia han generado durante su historia conflictos, pero a la vez buenos ingresos económicos.

Toda vez que la fuente de ingreso más importante para el Estado respecto de los hidrocarburos es la venta del gas natural a los países de Argentina y Brasil, en tal sentido, este estudio abordará cuatro temas de interés: a) Marco legal de las políticas hidrocarburíferas y las políticas de distribución de los ingresos públicos provenientes de la venta del gas; b) Transformación de las entidades responsables de implementar la política hidrocarburífera en Bolivia; c) El contexto social, político y económico asociado a las políticas hidrocarburíferas durante el periodo 2000 – 2009; y d) La distribución de los recursos públicos derivados de la venta de gas en los niveles subnacionales y la política social gubernamental.

6.1. Revisión bibliográfica.

En lo que respecta a la distribución de los recursos públicos provenientes de los hidrocarburos, existen estudios que abordan dicho tema asociados a la generación y uso del excedente de la renta petrolera y desde una perspectiva económica. Del Granado, Mokrani, Medinaceli y Gumucio (2010), fundamentan estos temas a partir de tres ejes temáticos como ser: Los cambios efectivos en términos de generación y captación de la renta y su impacto en la inversión, así como en la reproducción del excedente; el diagnóstico de la generación, uso y distribución de la renta a partir de modelos matemáticos; y la búsqueda de equilibrios en el uso y distribución del excedente, a partir de la formulación de políticas para su sostenibilidad entre los actores productivo-económicos y los actores sociales, por lo que a partir de dichos ejes temáticos buscan dar sustento a su hipótesis consistente en que la política estatista de gestión en toda la cadena hidrocarburífera, iniciada con la Ley N° 3058 y reforzada con el Decreto Supremo 28701 de nacionalización, habría buscado resolver el esquema de apropiación de la Renta, sin incorporar una propuesta que garantice la reproducción sostenida del excedente, en una actividad caracterizada por altos niveles de riesgo y requerimiento de inversión.

Asimismo, existen otros estudios que con un enfoque económico – social abordan el tema de la redistribución del excedente económico producido por los hidrocarburos, como una estrategia de poder del Movimiento al Socialismo (MAS). Aillón (2012), no analiza exhaustivamente la cuantificación del excedente, sino el proceso esencial acerca como la disposición de la riqueza social, el cual se constituiría en un identificador importante, de un proyecto histórico de las clases y fracciones de clase que en determinado momento histórico disponen del poder decisorio dentro del aparato del Estado. Es así que el estudio identifica de qué manera la redistribución del excedente económico, articula a la estructura de poder del Estado con los distintos sectores de la sociedad civil y consecuentemente su significado dentro del proyecto histórico de desarrollo del capitalismo en Bolivia en la era del MAS.

De igual forma, los recursos provenientes de los hidrocarburos es abordado también desde una perspectiva económica y enfocado al uso productivo del excedente hidrocarburífero. Guzmán, Crespo, Genuzio y Gadea (2010), realizan un diagnóstico de la generación, distribución y uso del excedente del sector de hidrocarburos y proyecta el excedente en el *upstream* (exploración y explotación) para el periodo 2009-2026, que sería la base financiera sobre la que se construirá el Fondo Soberano de Riqueza y cuantifican, el excedente que genera las actividades del transporte de hidrocarburos por ductos y refinación pertenecientes al *downstream*. Guzmán *et al.* (2010) refieren también que el uso que le dan los municipios y prefecturas a los recursos provenientes de las regalías e IDH, es con el propósito de establecer las tendencias del gasto.

Wanderley, Mokrani y Guimarães (2010), realizan un diagnóstico del proceso socio-político y técnico de las continuas reformas del modelo de gestión hidrocarburífera entre 1996 y 2006, en el cual se resalta la difícil construcción de políticas en el sector hidrocarburífero, en contextos socio-político de más amplio cuestionamiento de los modelos de desarrollo, el significado de la soberanía y el tipo de Estado, de sociedad y

de economía, los cuales habrían culminado con la reforma hidrocarburífera de 2005 y 2006.

Asimismo, existen estudios internacionales, que abordan el tema de generación y distribución de la renta generada por la exploración y/o explotación de hidrocarburos, desde un enfoque legal, social y económico, pero con un análisis muy general y poniendo un especial énfasis en la parte que reciben las comunidades indígenas directamente impactadas por la operación petrolera. El Programa de Energía del Sector de Gestión de Asistencia (ESMAP, 2002), analiza la mecánica de generación y distribución de la renta generada por la exploración y/o explotación de hidrocarburos y aborda aspectos generales de la industria petrolera como el régimen impositivo, las principales instituciones que participan en la gestión, supervisión y administración de la generación y distribución de la renta, mecanismos de generación y distribución de la renta por hidrocarburos y el marco legal de la industria petrolera de los países de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

Otro estudio complementario realizado por el organismo mencionado en el acápite anterior, desde un enfoque legal y económico también de forma muy general, compara los mecanismos aplicados sobre la recaudación, distribución y utilización de la renta petrolera en cuatro países de la Cuenca Sub-Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, durante el período 1998 – 2003, principalmente busca sistematizar la información disponible, sin agregar juicios de valor o hacer conclusiones o recomendaciones sobre la repartición de la renta entre estados y empresas, y/o entre gobierno central y gobiernos regionales, y su principal objetivo es entender los retos y los riesgos de los procesos en curso e identificar las tendencias en materia de distribución de la renta en particular y de descentralización fiscal. El ESMAP (2005) lleva a cabo un análisis desde tres niveles: a) Recaudación de la renta petrolera, a partir de las regalías e impuestos percibidos por la producción de petróleo y/o gas natural; b) Distribución de la renta, dentro del cual se destaca la existencia de varios mecanismos aplicados para responder a los problemas de

la recaudación y de la administración de la renta.; y c) Desembolso de la renta, es decir su utilización final, lo cual ingresaría dentro del dominio del gasto y las finanzas públicas (políticas de desarrollo de los gobiernos).

Por otro lado, existen estudios referidos a la industria petrolera que están circunscritos a lo coyuntural y son abordados con consideraciones de orden ideológico y político, en específico en lo que se refiere a la privatización de la industria petrolera en Bolivia. Villegas (2004) refiere temas relativos a la industria petrolera, desde un contexto sociopolítico e histórico de debate nacional sobre el discurso de nuestra economía, Estado y sociedad, es así que aborda de manera sistemática, con sustento estadístico e ilustración del marco jurídico institucional realizando el análisis de las distintas leyes de hidrocarburos, de las estrategias, escenarios internos y mercados internacionales para el sector, de las características del régimen fiscal expresadas desde la Ley N° 1194, promulgada durante el gobierno de Jaime Paz Zamora (1987–1993), hasta las leyes 1689 y 1731, promulgadas durante la primera gestión de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993–1997), las reservas de gas y petróleo a nivel internacional y la posición que tiene Bolivia en ese contexto en América Latina; también aborda la industria petrolera en Bolivia antes del proceso de Capitalización y el papel de Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia dentro de la cadena hidrocarburífera y los aportes de la empresa estatal al Tesoro General de la Nación, para que posteriormente se analice la reforma institucional del sector hidrocarburífero introducido con la Ley N° 1689, que habría dado inicio a la aprobación de las nuevas normas legales, que significaron la privatización del excedente económico, materializado en el petróleo y el gas natural, beneficiando a las empresas transnacionales en detrimento de los intereses de la sociedad boliviana; de igual forma, desmenuza las condiciones de exportación de gas a Brasil como resultado del contrato de compra-venta firmado por los dos países y se evalúan además los efectos que provoca el incumplimiento de este contrato; de igual forma resalta la importancia del sector hidrocarburo en el contexto de la economía nacional, y se analiza el desempeño económico y financiero de las empresas petroleras

que operan en Bolivia, quienes habrían llegado al país atraídas por el proceso de Capitalización; finalmente, analiza la propuesta de Ley de Hidrocarburos presentada por el gobierno de Carlos Mesa y la contrasta con las reivindicaciones sociales que sustentaron el movimiento social en octubre de 2003.

En ese mismo sentido del acápite anterior, existen publicaciones realizadas por instituciones públicas que analizan el sector hidrocarburífero. Es así que Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB, 2012), examina retrospectivamente los acontecimientos relacionados a los hidrocarburos, resaltando los procesos de nacionalización de los hidrocarburos, destacando dentro de dichos procesos la gestión realizada por los presidentes que la iniciaron y los sucesores que se oponían al mismo que fue causa de su deceso, la normativa legal que acompañó dicho proceso, el régimen impositivo y fiscal de los hidrocarburos, el posicionamiento privilegiado y crisis de la estatal petrolera.

Del mismo modo, existen estudios circunscritos a lo coyuntural y que están relacionados a las relaciones energéticas entre Bolivia y Brasil, misma que es abordado por distintos autores y desde diferentes perspectivas, también con consideraciones de orden ideológico y político. El Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo (FOBOMADE, 2004), inicialmente resume la historia de la explotación petrolera en Bolivia, los descubrimientos, los contratos de exportación, la capitalización y sus efectos, el proyecto de gas natural licuado, todo en el marco de una propuesta de una nueva ley, enmarcada en una política de recuperación de los hidrocarburos. Asimismo, analiza la privatización de la industria petrolera y sus efectos tributarios, concluyendo en esta parte demostrando la falta de políticas y estrategias de Estado en materia hidrocarburos, a pesar de los intentos llevados a cabo por diferentes actores y en diferentes espacios, finalmente realiza una reflexión sobre la necesidad de un manejo responsable, oportuno y proactivo de la información gubernamental hacia la opinión pública, para que los ciudadanos puedan participar efectivamente en la elaboración de

esas políticas. Posteriormente a partir de un marco contextual más amplio referido al tema de integración Brasil y Bolivia, desglosa los diferentes aspectos de la expansión de la empresa estatal brasilera Petrobras en el país, la de negociación del contrato, como instrumento de aplicación de políticas brasileras de integración de infraestructura y el comportamiento social, ambiental y político de dicha empresa petrolera en Bolivia; de igual forma se analiza cada uno de los aspectos del contrato, desde los acuerdos previos, volúmenes, tarifas y transporte, hasta las negociaciones para la revisión del contrato, la estructura de precios, las penalizaciones y los intereses de Petrobras en la cadena de la industria petrolera; asimismo, reflexiona acerca de los procesos de integración, en muchos casos procesos de anexión, la importación de la región amazónica como escenario de grandes negocios y de concentración de recursos financieros, de tierras, de capital y de poder, y la necesidad de planificar el desarrollo bajo el enfoque de la sustentabilidad, incorporando parámetros de calidad de vida y uso sustentable de los recursos naturales. Finalmente destaca la situación de Bolivia como negociador frente a vecinos con una economía mucho mayor como es el caso de Brasil y se pondera en la estructura de poderes económicos transnacionales que modifican las relaciones entre estados como Brasil y Bolivia, la necesidad de fortalecimiento de lo local, sin abandonar el tema energético.

Los acontecimientos relacionados a los hidrocarburos en específico a los acuerdos suscritos con el Brasil en agosto de 1988 relativas al gas, fueron debatidos en un seminario por funcionarios de gobierno, expertos especializados en materia de hidrocarburos, pero con un enfoque político y técnico que está enmarcado en lo reflexivo respecto a la venta del gas natural a dicho país. Toranzo (1989), sintetiza dicho seminario en el cual se habrían abordado temas como los precios de gas, el comportamientos del uso del petróleo a nivel mundial y su precio en relación al gas, y las negociaciones del gas en el mundo; asimismo, se reflexiona sobre el horizonte real de nuestras potencialidades, reconociendo que buena parte del futuro del desarrollo económico boliviano, está en función de lo que se decida en el campo de hidrocarburos.

6.2. Balance del estado de la cuestión temática.

Ahora bien, si bien dichos estudios tienen relación con nuestro tema de investigación en algunos aspectos, las mismas son abordados desde una perspectiva diferente, es decir que los ejes temáticos, el contexto, la problemática planteada y las justificaciones a las hipótesis planteadas son totalmente distintas, es decir que la presente investigación centrará su atención en la utilización de los recursos públicos provenientes de la venta del gas natural a los países de Argentina y Brasil, para ello considerará a las políticas públicas de hidrocarburos implementados en Bolivia, como una herramienta imprescindible desde el punto de vista teórico y técnico, esto en tanto permite brindar información sistematizada para la contraloría social como para los tomadores de decisión en el área, asimismo, abordará el tema en cuestión desde ejes temáticos distintos como ser: a) Marco legal de las políticas hidrocarburíferas y las políticas de distribución de los ingresos públicos provenientes de la venta del gas natural; b) Transformación de las entidades responsables de implementar la política hidrocarburífera en Bolivia; c) El contexto social, político y económico asociado a las políticas hidrocarburíferas durante el periodo 2000 – 2009; y d) La distribución de los recursos públicos derivados de la venta de gas en los niveles subnacionales y la política social gubernamental, por el cual se sustentará que los recursos económicos provenientes de la venta del gas natural a los países de Brasil y Argentina, se utilizaron para profundizar el proceso de descentralización y la política social gubernamental.

Dentro de este balance, también es preciso determinar el grado de profundización que se realizó en los estudios descritos respecto a los ejes temáticos elegidos para la presente investigación; en ese sentido, el marco legal de las políticas hidrocarburíferas y las políticas de distribución de los ingresos públicos provenientes de la venta del gas natural, los estudios realizados en general abordan el marco legal como tema accesorio al sustento de sus hipótesis económico o social y están referidas a la normativa que impone porcentajes respecto a las regalías, participaciones e impuestos en la etapa del

upstream a favor del Estado; sin embargo, en la presente investigación nos remitiremos a identificar el marco legal de las políticas hidrocarburíferas para comparar los avances y retrocesos que atravesaron en las diferentes gestiones y de redefinición de las políticas públicas en materia de hidrocarburos y las restricciones legales a nivel internacional y nacional en las que se desarrollaron las principales definiciones constitucionales, sectoriales, territoriales, sociales y económicas.

En lo referente a las entidades encargadas de la implementación de las políticas hidrocarburíferas, los estudios realizados no analizan en profundidad dichas instituciones, con excepción del estudio realizado por del Granado, Mokrani, Medinaceli y Gumucio (2010), el cual analiza únicamente las instituciones actuales, estableciendo que se deben adecuar a los nuevos lineamientos que otorga la normativa actual y hay otros estudios que únicamente las menciona como el estudio realizado por el ESMAP (2002); sin embargo, en la presente investigación se enfocará a identificar las principales transformaciones de las instituciones públicas encargadas de implementar la política hidrocarburífera, para dar cuenta de los cambios administrativos en las estructuras organizativas y los funcionarios intervinientes en los procesos de gestión pública del sector hidrocarburífero.

Respecto al contexto social, económico y político, existe literatura relacionada a los hidrocarburos, en el cual se incluye los estudios y publicaciones descritas, las misma lo abordan de forma limitada y que la misma es utilizado de forma accesoria para fundamentar el tema principal del respectivo estudio; sin embargo, en la presente investigación se analizará en mayor profundidad dichos contextos a efectos de entender el ciclo de la política pública, y en esa medida conocer los procesos que desencadenaron la turbulencias política – social ocurridos y el marco de la crisis económica del primer quinquenio del siglo XXI; y posteriormente las salidas institucionales a esa situación de inestabilidad a fin de comprender las variables más importantes asociadas a las definiciones de la política hidrocarburífera.

Asimismo, si bien los estudios descritos realizan la descripción de las diferentes políticas públicas en materia hidrocarburífera de forma comparada, utilizando para este efecto la normativa hidrocarburífera relativo a la Ley N° 1689 y Ley N° 3058, sin embargo es con fines de diferenciación del periodo neoliberal (cuyas características serían las privatizaciones de las importantes empresas estatales) con el periodo de una economía estatal (cuyas características seria el proceso de nacionalización de los hidrocarburos); pero en la presente investigación se comparará los resultados de las diferentes políticas públicas en materia hidrocarburífera, dividiéndolos en dos periodos, uno que abarca desde el año 2000 a 2005 y el otro desde el año 2006 a 2009, a fin de evaluar el impacto de las políticas de distribución de los recursos provenientes del gas a la Argentina y el Brasil, orientados hacia el fortalecimiento de las entidades subnacionales y a la atención de los sectores vulnerables de la sociedad.

Finalmente, existe una literatura abundante consistente en documentación oficial gubernamental traducida en leyes, decretos supremos, reglamentos que fueron publicados por la Gaceta Oficial del Estado, las mismas que definen lineamientos en general, tanto para las actividades del *upstream* (exploración y explotación) como del *downstream* (transporte, refinación, comercialización, etc.) y la distribución de los recursos económicos producto de la venta del gas natural; sin embargo, para los fines de nuestra investigación se requiere centrarnos en aquella normativa legal que define políticas de captación de la renta petrolera y su distribución respectiva, las mismas que servirán para comparar los avances y retrocesos que se atravesaron en las diferentes gestiones gubernamentales y para la redefinición de las políticas públicas en materia de hidrocarburos.

7. Diseño de la investigación.

7.1. Tipo de investigación.

7.1.1. Estudio Descriptivo.

Toda vez que determinar el tipo de investigación es fundamental para el desarrollo del presente trabajo investigativo, es importante conceptualizar el método seleccionado para este efecto a fin de tener una idea clara al respecto; en ese entendido, el Estudio Descriptivo consiste en:

(...) describir fenómenos, situaciones, contextos y eventos; esto es, detallar como son y se manifiestan. Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis (Danhke, 1989). Es decir, miden, evalúan o recolectan datos sobre diversos conceptos (variables), aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno a investigar. En un estudio descriptivo se selecciona una serie de cuestiones y se mide o recolecta información sobre cada una de ellas, para así (valga la redundancia) describir lo que se investiga (Hernández, Fernández y Baptista, 2006, p. 102).

Con la adopción del método descriptivo en la presente investigación, se buscará especificar las características relacionadas en torno a la política de distribución de los recursos provenientes de la venta del gas a la República de Argentina y Brasil, midiendo los siguientes aspectos: a) La normativa emitida por el nivel central de Estado boliviano, en concreto las normas provenientes de la instancia legislativa y ejecutiva. Cabe aclarar que dicho nivel de gobierno tiene competencia sobre los hidrocarburos, consecuentemente es el encargado de definir la política hidrocarburífera y emitir la normativa correspondiente en atención a su facultad legislativa y reglamentaria; b) Identificando las principales transformaciones organizacionales e institucionales de las entidades públicas encargadas de la implementación de las políticas hidrocarburíferas en nuestro país; c) El contexto social, económico y político durante el periodo elegido en la

presente investigación, asociada a las políticas hidrocarburíferas; y d) Realizando una comparación de los resultados de las diferentes políticas públicas en materia hidrocarburífera, de los periodos 2000 – 2005 y 2006 – 2009.

7.2. Técnicas.

7.2.1. Documental.

La presente investigación por el método adoptado, cuyo objetivo es medir una serie de características relacionados al ámbito de la política hidrocarburífera y políticas públicas, utilizará fuentes documentales. Ander-Egg (1998) refiere respecto a las fuentes documentales como “(...) registros de hechos o rastros de ‘algo’ que ha pasado, de ahí que como ‘testimonios’ que proporcionan información, datos o cifras, constituyan un tipo de material muy útil para la investigación social (...)” (p.142).

La fuentes documentales que se utilizarán consistirá en escritas oficiales de carácter gubernamental, como ser publicaciones oficiales (Leyes, Decretos, Reglamentos, otros); asimismo, memorias institucionales, datos cuantitativos, etc., de las entidades públicas encargadas de llevar adelante la política hidrocarburífera y las políticas públicas respectivamente. De igual forma, se acudirá a fuentes escritas de carácter empresarial, toda vez que Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos en representación del Estado boliviano, al ser el encargado de las actividades de la cadena productiva de los hidrocarburos, cuenta con documentación relativa a las operaciones de venta de gas a la República de Argentina y Brasil, entre otros. También se acudirá a fuentes escritas de carácter privado, en lo que respecta a las empresas filiales o subsidiarias de dicha estatal petrolera si corresponde y público creado por instituciones académicas (universidades y otros), relativo al tema de investigación. Finalmente se utilizará toda publicación literaria que esté relacionado a las políticas públicas en materia hidrocarburífera y su distribución.

El proceso de recopilación de la información documental, se iniciara con una lectura exploratoria, a fin de indagar donde y como se ubica el tema de investigación en el contexto general; asimismo, se realizará una lectura selectiva que concentrará la atención en partes relevantes para la investigación, para que posteriormente se realice una lectura analítica que permitirá extraer los conceptos que apoyen, debatan o rebatan la hipótesis formulada, para que así se realice una lectura crítica con el objetivo de establecer un debate con los conceptos extraídos en la lectura analítica valorando la literatura seleccionada, ya que es posible que ante vacíos notorios se precise incluir más documentos y por lo tanto iniciar nuevamente el proceso de selección bibliográfica, de igual forma permitirá que si la evaluación arroja un exceso de documentos irrelevantes, se precederá a una selección de documentos útiles únicamente para la investigación.

7.2.2. Instrumentos.

Paralelamente al proceso de lectura que se realice para recopilar información, se utilizará el fichaje como instrumento para tomar notas, resúmenes o bosquejo de las lecturas, considerando la claridad, brevedad, pertinencia, relevancia, oportunidad y documentación, para este efecto se recurrirá a la ficha bibliográfica como “(...) instrumento (...) para obtener datos de un libro, revista o periódico, modulo, textos, folletos, etc (...)” (Mostajo, 2005, p. 54). Esta ficha se utilizará inicialmente en la lectura exploratoria y selectiva que se realice de toda documentación que esté relacionada a los hidrocarburos, a fin de obtener referencias bibliográficas.

Posteriormente en la etapa de la lectura analítica y crítica se utilizará la ficha textual a fin de “(...) extraer citas textuales de los textos consultados.” (Barragán, Salman, Aillón, Córdova, Langer, Sanjinés y Rojas, 2007, p. 297) y la ficha resumen “(...) para recoger información resumida o transcripción textual de ideas más importantes y relevantes extraídas de un texto teórico o expositivo extenso (...)” (Mostajo, 2005, p. 56), con el fin

de obtener notas para las citas de contenido que estén relacionados con nuestro tema de investigación.

7.3. Procesamiento y sistematización de los datos.

En consideración a Barragán, Salman, Aillón, Córdova, Langer, Sanjinés y Rojas (2007), una vez obtenida la información mediante las técnicas e instrumentos que se utilizaron en la presente investigación, se procederá a la inmersión en los materiales a fin de familiarizarnos y relacionar los datos de distinta índole y fuentes, para ver si existen datos que se fundamentan, refuerzan, complementan, contradicen o ilustran, los que responden a nuestra inquietud respecto a nuestro tema de investigación, asimismo, se procederá a la categorización de las diferentes fuentes de información, en grupos, clases, títulos y de acuerdo a los criterios temáticos definidos en nuestro tema de investigación, y posteriormente una vez categorizada se realizará su codificación y reordenamiento a fin de clasificar los datos que darán respuesta a nuestras interrogantes, con lo que finalmente se procederá al análisis e interpretación de los datos ordenados y obtenidos en el proceso de investigación, a fin de analizarlos, interpretarlos y verificar o comprobar la hipótesis o en su caso buscar casos que se opongan a nuestra hipótesis, los que parecen invalidar las proposiciones y el significado de las excepciones o casos extremos, tratando de encontrar la explicación alternativa, lo cual permitirá enriquecer y tomar convicción o en su caso profundizar los fundamentos que se realice dentro de la investigación.

Por lo manifestado, el marco metodológico se constituirá en un medio por el cual nuestra investigación, cumplirá el requisito de solucionar de manera práctica el problema planteado, no simplemente con teorías, sino con hechos que demuestren y argumenten la solución planteada. En todo caso, dicho marco metodológico se constituirá en una herramienta que servirá para adquirir pruebas por medio de métodos y recolección de información, en base a las teorías y objetivos planteados en la

investigación, que ayudará de manera factible a solucionar el problema de investigación y confirmar la hipótesis planteada.

CAPÍTULO II - MARCO TEÓRICO

El presente capítulo aborda aspectos teóricos y conceptuales relacionados al tema de investigación, lo cual fundamentará y proporcionará una idea más clara respecto a las cuestiones investigadas. En ese entendido, inicialmente se abordarán aspectos teóricos y conceptuales relacionados al ciclo o etapas de las políticas públicas, las que involucran una gran cantidad de acciones, decisiones y relaciones de diversa índole, en contextos multidimensionales, hasta llegar al proceso de retroalimentación. De igual forma, se analizarán las políticas de transferencias condicionadas, consideradas como una de las innovaciones más importantes en las políticas públicas dentro de las estrategias de reducción de la pobreza y la desigualdad. En otra de las líneas de investigación, se abordará también a nivel teórico las políticas de descentralización fiscal que tienen que ver con aquellos procesos de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales.

1. Las Políticas Públicas.

El concepto de políticas públicas define estrategias, objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno, encaminadas a resolver problemas públicos que en un momento dado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Rosso, 2013). Gracias a las políticas públicas los ciudadanos pueden ejercer sus derechos sobre el accionar del Estado y sustentar justificadamente los problemas cuya atención busca ser priorizada. En igual modo, al combinar el instrumental técnico-científico de las diversas disciplinas del saber con una racionalidad sensible al contexto particular en el que se encuentran, contribuye a asumir procesos de toma de decisiones con la mayor eficacia y eficiencia posible.

Una política pública se presenta como un conjunto de actividades que emanan de uno o varios actores investidos de autoridad pública, que en su desarrollo interviene una variedad de actores, gubernamentales y no gubernamentales. Los actores gubernamentales pueden pertenecer a uno o varios niveles de gobierno y administración: local, regional, estatal y los actores no gubernamentales pueden estar conformado por diversas organizaciones de la sociedad civil, los cuales también pueden operar en distintos ámbitos: local, regional, estatal, o internacional. En ese sentido, es por medio de las políticas públicas como se transforman las funciones del aparato administrativo del Estado, en sus diferentes niveles y las relaciones sociales que imaginan el objeto de desarrollo social de una forma diferente (Arce, Blanco y Hurtado, 2008).

Según Barreiro, Berro, Romano y Menéndez (2013, p.13) en base a Aguilar (2009) define la política pública como:

- a)** un conjunto (secuencias, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orienta a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público;
- b)** acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía;
- c)** acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas;
- d)** acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y
- e)** que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.

Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un

problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema.

2. Ciclo de las políticas públicas.

Las políticas implantadas por el gobierno son sustanciales respecto a su legitimidad y por ende la aceptación por parte de la sociedad a la gestión realizada por dicho gobierno. Aguilar (1992) refiere en su obra la hechura de las políticas que “(...) las políticas de gobierno (...) se han vuelto el lugar crítico del consenso y conflicto, porque a partir de esto se cristalizan o malogran la representatividad, constitucionalidad, publicidad, racionalidad de los gobiernos. En el fondo, el sentido y la función social del gobierno” (p.20). Por lo que realizar un estudio lógico, técnico y científico de las políticas públicas puede evitar desaciertos que acarrearían conflictos gubernamentales y sociales.

Las políticas públicas en su desarrollo atraviesan varias etapas de decisiones y acciones que configuran un ciclo. Aguilar (1993) afirma:

La noción de *policy process* (ciclo) es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Como tal pertenece al orden lógico más que al cronológico, por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro. Las etapas del proceso denotan solo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica las “etapas” pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse (p. 15).

Lo que significa que el proceso de las políticas públicas es una herramienta de análisis construido metodológicamente, la misma que no es lineal y que el proceso real puede construirse por eventos no sucesivos e inseparables. Toda vez que se trata de una construcción analítica, se formularon diferentes modelos de ciclo para comprender la riqueza y complejidad del proceso, dependiendo del interés y enmarque del analista, la profundidad y detalle del análisis, las técnicas analíticas y la información que estén disponibles y el momento de la coyuntura política. El ciclo, como cualquier sistema, se “cierra” con un proceso de retroalimentación: la política pública no se extingue con la evaluación de sus resultados, sino que ésta puede dar lugar a una nueva definición del problema que inició el ciclo.

Para Cabrero (2003), las políticas públicas se centran en el análisis de cuatro etapas en el proceso de política pública, como ser la fase de definición del problema, la formulación de políticas, la implementación, y la evaluación.

En tanto Rosso (2013), sostiene que las fases en que puede descomponerse una política pública es: la definición de la agenda, formulación de alternativas de solución, implementación, evaluación.

Asimismo, respecto a las etapas fundamentales de las políticas públicas, Aguilar (1993) en su libro *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, luego de citar a autores con diversos cortes analíticos y diferencias terminológicas como Harold D. Lasswell (1971), Peter De Leon y Garry D. Brewer (1983), Mayy Wildavsky (1977), Hogwood y Gunn (1986), Anderson (1984), coinciden en sostener que los integrantes necesarios e interrelacionados de toda política son: la existencia de una determinada situación problemática para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido.

En ese sentido, Luis F. Aguilar Villanueva en base a Peter De Leon y Garry D. Brewerson, identifica las principales fases del ciclo de las políticas públicas, mismo que son descritos y caracterizado por las siguientes:

Tabla N° 1
Fases y características del proceso de la política

Fase	Características/Usos
Iniciación	<ul style="list-style-type: none"> • Planteamiento creativo del problema. • Definición de los objetivos. • Diseño innovador de opciones. • Explicación preliminar y aproximativa de los conceptos, aspiraciones y posibilidades.
Estimación	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación cabal de conceptos. • Examen científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al no hacer nada. • Examen normativo de las consecuencias probables. • Establecimiento de los criterios e indicadores de rendimiento.
Selección	<ul style="list-style-type: none"> • Debate de las opciones posibles. • Compromisos, negociaciones y ajustes. • Reducción de la incertidumbre de las opciones. • Integración de los elementos ideológicos y no racionales de la decisión. • Decisión entre las opciones. • Asignaciones de la responsabilidad ejecutiva.
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones. • Modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos. • Traducción de la decisión en términos operativos. • Establecimiento de los objetivos y estándares del programa, incluyendo el calendario de operaciones.
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos. • Fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios.
Terminación	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación de los costos, consecuencias y beneficios por clausura o reducción de actividades. • Mejoramiento, si aún es necesario y requerido. • Especificaciones de los nuevos problemas en ocasión de terminación.

Fuente: Brewer y De Leon, The Foundations o Polic Analysis, The Dorsey Press, 1983, p. 20.

Entre los autores a los que se hace referencia, respecto al ciclo de las políticas públicas, existe coincidencia en el tramo final del proceso de la política pública, es decir en las etapas de implementación y evaluación, y diferencias en el tramo inicial de dichas etapas. En ese sentido, el trabajo realizado por Luis F. Aguilar Villanueva en su obra Problemas Públicos y Agenda de Gobierno (1993), cobra relevancia al prestar mayor atención al diseccionar los primeros tramos de dicho proceso, nos referimos a la definición de los problemas públicos y la formación de la Agenda de Gobierno. En ese sentido, las fases en que puede descomponerse una política pública son los que se desarrolla a continuación.

2.1. Identificación y definición de problemas.

Tradicionalmente no se le ha dado una gran importancia a este aspecto, tendiendo, tanto los analistas como los directivos públicos, a concentrar su atención en la búsqueda y valoración de las alternativas de solución, en lugar de concentrarse en el problema planteado. El gobierno advierte la existencia de problemas u oportunidades en la sociedad y se plantea si debe actuar o no. Esta fase incluye en primer lugar, actividades de detección y selección de cuestiones, y en segundo lugar, actividades de definición de problemas.

En las sociedades suele emerger un gran número de cuestiones que proceden de distintos sectores de la sociedad, que buscan la atención de los gobiernos. Ahora bien, no todas las cuestiones que preocupan a la sociedad acaban generando la formación de una política pública para solucionarlos. Algunos problemas son de carácter general y otros son de interés particular, las mismas por su configuración pueden ser complejos y otros que vienen como consecuencia rutinaria, programables, los cuales requieren de la intervención estatal. En síntesis, las relaciones entre el Estado y la sociedad toma la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores.

Sin embargo, en estos tramos iniciales del proceso de la política pública es esencial definir, como un problema se convierte en problema público y como dicho problema se incorpora en la agenda de gobierno, toda vez que no todos los problemas son públicos, y no todos los problemas públicos se incorporan en la agenda. Sin duda estos aspectos otorgará lineamientos de acción de un gobierno y en cierto modo las demás etapas siguientes serán consecuencia lógica de la forma en que son planteados los tramos iniciales.

En el proceso de formación de la agenda de gobierno deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, que grupos y organizaciones tienen la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, que organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cual es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asuntos públicos. En suma, revela cual es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política pública (Aguilar, 1993).

Entonces lo fundamental de un gobierno es decidir sobre la selección de sus asuntos y prioridades de acción a su agenda de gobierno. Al respecto Aguilar (1993) refiere sobre el término estudiado lo siguiente:

Por agenda de gobierno suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar (p. 29).

Ahora bien, se suele distinguir entre dos tipos de agendas, por una parte la agenda “sistémica”, “pública”, “constitucional” la cual estaría integrada por el conjunto de cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de

atención pública y que, además, caen dentro del ámbito competencial de la autoridad gubernamental a la que se dirigen; por otra, la agenda “institucional”, “formal” o “gubernamental” la cual está formada por el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para ser considerados seria y activamente por los decisores públicos, son las cuestiones que preocupan al gobierno (Aguilar, 1993). En líneas generales, la agenda de gobierno suele reflejar la evolución de la agenda sistémica.

La importancia de la división sin duda recae en que el gobierno tiene una percepción más completa de la construcción de su agenda, desde lo general, abstracto, global hasta lo concreto, específico que mucho tendrá que ver con la definición de los problemas y las oportunidades de elección; asimismo, en términos generales ayuda a distinguir presupuestos que debe cumplir un asunto a fin de que sea incorporado en la agenda previo análisis de costo y oportunidad, como ser: que dicho asunto sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea de competencia de alguna entidad gubernamental.

A efectos de una comprensión metodológica del proceso de la política, una vez que el problema ha sido calificado de público e incorporado en la agenda de gobierno, se pasa a la definición del problema, que analíticamente ambas etapas son interdependiente; sin embargo, es menester aclarar, que colocar un asunto a dicha agenda de cierta forma significa configurar la definición del problema aceptable para el público y tratable para el gobierno.

Por definición de problema se entiende los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una

definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias (...) (Aguilar, 1993, p. 52).

Definir un problema significa que, una vez reconocido como tal e incluido en la agenda de algún gobierno, el problema es percibido por los distintos actores interesados; es objeto de exploración, articulación e incluso cuantificación; y, en algunos casos, pero no en todos, se da una definición oficial, o al menos provisionalmente aceptada, acerca de sus posibles causas, componentes y consecuencias. Asimismo, significa que una situación concreta se convierta en problema público, no es algo que se base sólo y únicamente en circunstancias objetivas, la elaboración de una situación no deseada como problema público depende en gran medida de su conexión con los valores dominantes en ese momento en la sociedad de que se trate y del poder de los actores que promueven su incorporación a la agenda de gobierno.

Asimismo, la definición de los problemas públicos plantea numerosas dificultades porque los problemas públicos son enrevesados, retorcidos, inéditos no tienen una formulación definitiva; no suele haber criterios que establezcan cuando se ha llegado a la solución; la solución no es nunca verdadera o falsa, sino buena o mala, y carece, además, de una prueba inmediata y resolutoria. Entonces el problema de la definición de problemas públicos enfrenta por un lado la dificultad de construir y estructurar una definición aceptable, que supere el obstáculo de la controversia, polémica y alcance de alguna manera el consenso; por otro lado en el proceso de construcción y estructuración se debe conducir a una redefinición operativa, que dé lugar a una intervención pública viable y aceptable legalmente, políticamente, fiscal y administrativamente (Aguilar, 1993). Es decir los gobiernos y analistas deben construir definiciones de problemas aceptables en base a los instrumentos y recursos con el que cuenta. Por ello es importante saber estructurar o plantear los problemas, para no hallar la solución correcta al problema equivocado.

2.2. Formulación de las políticas públicas.

La fase de formulación de las políticas públicas es una tarea exclusiva de los decisores públicos, la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos del gobierno, en ese sentido, una vez que el gobierno conoce la existencia de un problema, lo define y rechaza la opción de no actuar sobre él, comienza la fase de formulación de la política pública, que tiene que ver con el desarrollo de cursos de acción (alternativas, propuestas, opciones) aceptables y pertinentes para enfrentarse a los problemas públicos.

Para Bañón y Carrillo (1997) la formulación de la política incluye el establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar; la detección y generación de los posibles caminos y alternativas para llegar a los objetivos; la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternativas y finalmente, la selección de una opción o combinación de ellas. Según los autores citados, la formulación de las políticas públicas atraviesa también cuatro actividades, que de cumplirse dan lugar a una elección racional de la adopción de la decisión:

1. El establecimiento de metas y objetivos a alcanzar. Los objetivos constituyen un elemento central en la acción pública que brinda un sentido de propósito y de dirección a lograr con la política pública, ordenándolas según su importancia. Los objetivos deben expresarse primero en términos generales y posteriormente traducirse en términos operativos, señalando, para cada uno de los objetivos las expectativas de logro.

2. La detección y generación de alternativas que permitan alcanzar los objetivos. El producto de esta actividad sería una lista de opciones de política pública y medios disponibles para alcanzar los objetivos, que no sean excluyentes entre sí, toda vez que en ocasiones el decisor puede combinar las alternativas en la decisión final. Entre las alternativas se pueden encontrar opciones ya conocidas o que cuentan con apoyos

internos (identificación) y opciones desconocidas o que carecen de apoyos dentro de la organización (generación). Cabe aclarar que las alternativas no solo son opciones conocidas, toda vez que en el proceso se pueden generar nuevas alternativas.

3. La valoración y comparación de las alternativas. Una vez que se han producido y definido las opciones o alternativas, previa a su elección debe valorarse los efectos de cada una, analizar en qué medida se alcanzará los objetivos, el impacto de cada alternativa sobre otros objetivos, otros problemas y otras políticas en marcha. Una de las técnicas más conocidas que permita realizar el proceso de elección de las alternativas es el análisis coste-beneficio, que consiste en identificar los costes y beneficios asociados con cada alternativa y en la cuantificación económica de los mismos, con el propósito de facilitar la comparación entre las distintas opciones. Conocidas las consecuencias de las distintas opciones es necesario ordenar las alternativas de modo que se pueda saber cuál es la más deseable. El decisor racional tiene que establecer unos criterios que permitan comparar y relacionar los objetivos, las alternativas y sus efectos, para poder seleccionar la mejor opción posible.

4. La selección de una opción o combinación de ellas: consiste en la elección de la opción u opciones más adecuada de acuerdo a los criterios establecidos.

Las técnicas mencionadas no adoptan decisiones. La decisión está en manos del decisor público. Las técnicas pueden, en el mejor de los casos, asistir a los decisores públicos y quizás persuadirles de la necesidad de adoptar una actitud más sistemática respecto a la identificación de criterios y datos relevantes, y respecto a la prueba de las premisas sobre las que se basan los cálculos de probabilidades de que ocurran ciertos hechos o de que las políticas produzcan determinados impactos.

2.3. Adopción de la decisión.

En concordancia con lo manifestado respecto a la formulación de política pública, esta fase está exclusivamente en manos de uno o varios decisores públicos. Para que una política sea considerada pública, ésta debe haber sido generada por medios gubernamentales, debe emanar de una autoridad pública. Parsons (2007) refiere que la toma de decisiones es un proceso en el que se selecciona una opción de varias alternativas, entonces la noción de decisión implica un punto o una serie de puntos en el tiempo y el espacio que marca el momento en el que los diseñadores de las políticas asignan valores.

Otras fases del ciclo de las políticas públicas (la implantación por ejemplo) pueden quedar parcialmente en manos de actores, individuos u organizaciones que no están investidos de autoridad pública, no es el caso de la fase de adopción de la decisión.

2.4. Implementación de las políticas públicas.

Cabe mencionar que los estudios referentes a la implementación de las políticas públicas comienzan a desarrollarse al comienzo de los años setenta, estudios norteamericanos que nacen producto de la incapacidad gubernamental de los Estados Unidos para resolver los problemas sociales y conocen su máximo desarrollo en las dos décadas siguientes. Hasta ese momento la reflexión teórica y los estudios de caso se habían centrado en la fase de formulación. Era como si se presumiera que el proceso de formación de las políticas públicas concluía con la adopción de una alternativa. Se hacía coincidir el concepto de política pública con el de adopción de decisiones, de modo que la implantación, entendida como puesta en marcha de la decisión, no formaba parte de la política. La implantación era una cuestión técnica, sin importancia, que debían resolver los administradores profesionales.

Sin embargo, las investigaciones fueron descubriendo que la implementación de la política pública no era adoptar la decisión y abrir las puertas para brindar el servicio, sino que existían factores (distorsiones burocráticas, descontento de los beneficiarios,

heterogeneidad de intereses, conflicto intergubernamental, entre otros) que afectaban la puesta en marcha de las políticas gubernamentales, por ello la importancia que para el éxito de una política pública es la implementación no solo su diseño.

En esta perspectiva, diseñar una política significa prever e incluir esa secuencia de acciones que es justamente el proceso de implementación y cuyo efecto último es la producción del estado de cosas buscado como objetivo. Por lo que no se puede hablar de diseño de la política si no es a la vez el diseño de su proceso de implementación. Es decir que, más allá del diseño de la política pública está la implementación de la decisión; y más allá del presidente y de la legislatura está la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y sus hábitos, que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos (Aguilar, 1993).

Aguilar (1993) conceptualiza la implementación de las políticas públicas como:

La implementación será (...) esa secuencia programada de acciones ("la cadena subsiguiente de causalidad") que conlleva muchos actores y muchas operaciones, reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, y que busca con esos medios específicos (financiamientos y subsidios públicos) producir el evento aspirado como fin (empleo de minorías) (p.46).

En tal sentido, la implantación es la secuencia programada de acciones, de la que forman parte muchos actores y muchas operaciones, dirigida a producir con unos medios específicos los resultados esperados. Es un proceso de gran complejidad, porque por una parte interviene una multitud de actores, cada uno de los cuales tiene sus propias perspectivas, actitudes e intereses, y cuyo grado de compromiso con los objetivos del proceso puede variar; por otra, hay una multitud de "puntos de decisión" (cada vez que se requiere un acto de acuerdo para que el programa siga adelante) y de "puntos muertos" (cada vez que se requiere que un actor por separado dé su aprobación).

Por su parte Rosso (2013) afirma que la implementación de la política pública es un proceso e interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos, es decir, se transforman las decisiones de política pública a través de entidades públicas en hechos concretos y efectivos en función a los objetivos y/o metas a alcanzar.

Ahora bien, esta fase inicia una vez adoptada la decisión, y comprende todas las actividades y procesos desarrollados hasta que aparecen los efectos asociados con la intervención pública en cuestión. En ella las unidades administrativas correspondientes movilizan recursos económicos y humanos, sobre todo, para poner en práctica la política adoptada. Se trata de la puesta en marcha o ejecución de las políticas. La fase de implantación ha sido conceptualizada adoptando varias perspectivas. La más familiar la equipara a un proceso descendente, de arriba abajo; estudios posteriores ponen de relieve la importancia de concebirla también como un proceso ascendente, de abajo arriba.

2.4.1. Implementación: Modelo *top-down* o de arriba abajo.

El modelo de arriba abajo concibe el desarrollo de una política como un proceso que fluye desde la cúspide de las organizaciones públicas hacia las posiciones jerárquicas inferiores y en el que el protagonismo corresponde a los decisores públicos. Bañón y Carrillo (1997) refieren que la implantación concebida como maquinaria burocrática en movimiento, cumpliendo con diligencia y sumisión las decisiones, es una transposición del modelo wilsoniano de relación entre la esfera política y la esfera de la administración; es decir que la esfera política (quien decide) debe permanecer separada de la esfera administrativa (quien pone en marcha las decisiones), por lo que hay una diferenciación absoluta de papeles, quien decide no implanta y viceversa, y en el reparto al decisor le toca el papel de protagonista. En este modelo existe una alta jerarquización, la administración no es más que una variable dependiente de la política, en este enfoque

se pensaba que lo fundamental de una política era la toma de decisión y por consecuencia los ejecutores debían cumplir las órdenes.

Aguilar (1993) refiere que en este enfoque dominante *top-down* se atribuyen los problemas de la implementación o la intervención de muchos poderes durante el proceso, a la desorganización de las organizaciones, al comportamiento irresponsable de los operadores, evasión a las tareas encomendadas, resistencia a reglamentaciones, bajo desempeño, falta de control de los decisores sobre las conductas de las burocracias, en consecuencia, el éxito de la política pública planteada recaía en tomar y reforzar las riendas del control, y minimizar el número de participantes.

Es decir que el modelo *top-down* refleja una concepción jerárquica del funcionamiento de las políticas públicas, lo que importa es la decisión, que ésta sea acatada y que se cumpla en sus propios términos. Las recomendaciones que surgen a la luz de este modelo hacen hincapié en el mando, el control, la coordinación y la reducción del número de actores para simplificar la implantación. Sin embargo los resultados del perfeccionamiento de los sistemas de control, la mejora de la decisión y la comunicación en el proceso de implantación han demostrado, no obstante, ser insuficientes para asegurar la eficacia de la implantación, lo que da paso al modelo *bottom-up*.

2.4.2. Implementación: Modelo *bottom-up* o desde abajo

Este modelo de abajo arriba permite adaptar la situación inicial a la multitud de contextos de implantación, y otorga el protagonismo del proceso a los implantadores. Es decir que explica la implantación como el proceso para conseguir los impactos deseados sobre la población, para este efecto la políticas públicas se implantan en toda la administración pública responsable de distribuir los bienes y servicios de una política

concreta, mismos que están en contacto con la población interesada y es en el punto de distribución donde la implantación tiene éxito o fracasa.

Dicho de otro modo, las decisiones más complejas acaban siendo interpretadas y adaptadas por los funcionarios públicos que intermedian entre el cliente y la política pública. Personas que en ningún caso han participado en el proceso de formulación y que reciben cotidianamente las presiones de los ciudadanos para conseguir servicios públicos, y son estos quienes deben resolver en cada caso concreto, los defectos de formulación de la política, la vaguedad de los objetivos y las imprecisiones y rigideces del diseño de la implantación de acuerdo a sus propias capacidades y valores, y a su comprensión de los fines y metas de la política pública.

Aguilar (1993) afirma que este modelo “(...) busca *performance not conformance*, rendimiento no subordinación. A la inversa, en la visión canónica de la administración pública, inspiradas por el supuesto de la jerarquía (...)” (p.82). Lo que significa que el modelo *top-down* juzgaba como éxito la implantación de la política pública, el cumplimiento estricto de los términos de la legislación y del programa de gobierno.

En el modelo estudiado se pasa del decisor al burócrata, del control a la capacidad para solucionar los casos singulares. El problema de la implantación para este modelo no es el ajuste fiel a la decisión inicial, tal y como fue formulada, sino la adaptación de la decisión inicial a las características locales y al contexto en el que se produce.

Siguiendo a Williams (Williams, 1975, en Aguilar, 1993), lo importante a la hora de implantar una política es no olvidar que la atención a las demandas de los ciudadanos es el objetivo principal, de modo que el diseño de la implantación debe combinar razonablemente, lo mejor de la decisión inicial y lo mejor de la iniciativa local; es decir, que el encargado de la implementación debe tomar la idea básica de la política y

modificarla según las condiciones locales específicas, lo cual permitirá aumentar la posibilidad de llegar a los objetivos de la política.

El modelo *bottom-up* no opta por la discrecionalidad absoluta de la organización local pública, ni por la negación de la planificación, muy al contrario, lo que intenta es mostrar la utilidad de diseñar los objetivos y operaciones de la política (formar la decisión) partiendo del contexto local, de las capacidades reales de las organizaciones que habrán de poner en marcha los programas, y una vez valoradas sus debilidades y fortalezas, orientar la decisión (Elmore, 1978, en Aguilar, 1993). Nuevamente se reitera el papel importante de los operadores respecto al ajuste a las circunstancias concretas en las que la acción pública sucede y llega efectivamente a la ciudadanía, más que el conformismo de los administradores ante las decisiones tomadas.

Berman (Berman, 1978, en Aguilar, 1993) señala que el éxito global de una política depende, en gran medida, de la adaptación mutua entre el plan de acción generado desde el centro, (macro implantación) y las condiciones y capacidades de las agencias locales (micro implantación). Por ello propone el concepto de “implantación adaptativa” que es considerada heurísticamente productivo para los estudios empíricos y las acciones prácticas, y que la misma funciona en caso de políticas ambiciosas de reforma social a realizarse en contextos organizacionales conflictivos, diferenciados y entornos sociales inestables. Este concepto de adaptación es contrario a las características de “implantación programada”, que sostiene el modelo *top-down*, el cual pregona el esquema de control jerárquico vertical se expresa y ejecuta.

McLaughlin (Mc Laughlin, 1976, en Aguilar, 1993), al igual que Berman afirma que la implantación será exitosa cuando una política dependa del desempeño y las consecuencias de la prestación local, conceptualizándola en una adaptación mutua que existe entre las condiciones de la administración local y el programa diseñado por los decisores. Dicha adaptación se puede entender en que los objetivos de la política se modifiquen para ajustarse a las necesidades e intereses de los directivos y operadores

locales, y estos a su vez cambiaron para poder ajustarse a los requerimientos del proyecto.

A manera de conclusión respecto a las interpretaciones relacionadas a la implementación de la política pública, el uso de modelos de implantación no deben ser excluyente, sino que la elección de la misma dependerá de la capacidad de los encargados de llevar adelante la política pública, observando las características concretas del problema público y las expectativas de los ciudadanos. Aguilar (1993) refiere respecto a la implementación de la política que “Si la puesta en práctica seguirá la línea jerárquica del *top-down* o si procederá según el criterio del *bottom-up*, eso depende normalmente de las características y tradiciones del sistema político-administrativo en cuyo marco se deciden y efectúan las políticas” (p.90).

2.5. Evaluación.

Las unidades de evaluación de la administración pública determinan en qué medida se han logrado los objetivos de la política pública en cuestión. La evaluación cierra el ciclo de las políticas, y puede retroalimentar el proceso en cualquiera de sus fases. Es decir que al ser la evaluación la última fase del proceso de la política pública y, puesto que el proceso es cíclico, es también la primera y sus resultados conduce a una revisión del estado del problema que puede dar lugar a una nueva política, a la continuación de la existente o a la terminación de la misma. La situación más común tras la evaluación es la introducción de variaciones en la política preexistente o la sucesión de ésta por otra más adecuada al nuevo estado del problema. Al respecto Barreiro, Berro, Romano y Menéndez (2013) refieren que un proceso de evaluación “(...) tiene tres posibles consecuencias: la continuidad de las políticas, su modificación o su finalización...” (p.22).

El énfasis en los resultados o en el desempeño se fundamenta en la necesidad de entregar información sobre lo que las instituciones hacen y han hecho con los recursos

que el Estado les entrega. De esta manera, el punto de atención cambia de los insumos a los resultados o de los insumos a los impactos de las acciones públicas. Esta transición no es fácil y toma tiempo por cuanto exige entrenamiento, desarrollos metodológicos, marco regulatorio, sistemas de información, métodos de reportes, evaluaciones externas, auditorías y ajustes institucionales.

Cardozo (2006) conceptualiza la evaluación de las políticas públicas como:

(...) una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada (p.43-44).

Dicho de otro modo, la evaluación contribuye a la toma de decisiones y rendición de cuentas a la ciudadanía, coadyuvando a un empleo eficiente y efectivo de los recursos del Estado. Las acciones evaluadas pueden vincularse a diversos objetos de evaluación como ser: personas, organizaciones, políticas, planes, programas, proyectos o las mismas evaluaciones. Cardozo (2006) refiere que, realizar una evaluación implica observar un conjunto de actividades, cuya secuencia varía según el tipo de evaluación a realizar como ser:

- a) identificar los efectos provocados por la acción, programa, política o evaluación a evaluar y los costos incurridos;
- b) aplicar una escala de mediación a los efectos identificados (nominal, ordinal, de intervalo o razón);
- c) comparar la medida lograda con otra que sirva de parámetro para la evaluación (ejemplo: la medida de efectos logrados en periodos previos por la misma organización, política o programa; en el periodo actual por organizaciones, políticas o programas similares; la determinada en los planes organizacionales

como meta esperada, etcétera), fundamentalmente, en el caso de los programas sociales, para constatar si hubo mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población;

d) explicar los resultados comparativos encontrados, en función del diseño y las condiciones de aplicación del programa;

e) emitir juicio de valor que califique, en conjunto, las actividades realizadas, los servicios brindados, sus efectos y su impacto global, y

f) efectuar las recomendaciones necesarias para enfrentar los problemas detectados y aprovechar las fortalezas del programa, de manera de contribuir a un mayor logro de sus objetivos (p.44).

Por su parte Rosso (2013) define la evaluación de políticas públicas como “(...) el uso de métodos científicos y técnicos para medir el grado de ejecución y los resultados de la política con referencia al proceso de toma de decisiones” (p. 150). Entonces, la evaluación de políticas públicas se constituye en un instrumento esencial para la provisión de información a los decisores y responsables políticos, los cuales recurren a su uso con el fin de potenciar y maximiza la acción de gobierno en los diferentes ámbitos administrativos, ya sea local, regional o nacional.

3. Políticas sociales.

3.1. Perspectivas de la Política Social.

Satriano (2006) refiere que el incremento de la pobreza es la consecuencia de las políticas que le acompañaron, cuyos patrones de acumulación extendieron la distribución desigual de los ingresos, poniendo en manifiesto que no es posible analizar la política social sin relacionarla con el desarrollo económico, y viceversa. Bajo esta perspectiva, este autor vincula el origen de la política social como consecuencia de las transformaciones económicas, lo que obligó al Estado a proveer de asistencia y ser el

soporte de todo aquel que tuviese necesidades como consecuencia de las transformaciones económicas ocurridas en el capitalismo.

Entonces, la política social entendida como política pública, toma mayor interés en el entramado de relaciones entre diferentes actores de la sociedad y del gobierno que influyen sobre la agenda decisional respecto de la cuestión social, lo que permite entender a la política social como un proceso en el que los distintos actores que la protagonizan, desarrollan prácticas cuyos contenidos obedecen a una pluralidad tanto de valores como de fines (Satriano, 2006).

Ceja (2004) conceptualiza a la política social como la forma en que el Estado por medio de estrategias y políticas concretas, construye una sociedad cohesionada y equitativa, y que en una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad.

Por su parte Ortiz (2007), refiere que la política social generalmente es definida en términos de servicios sociales como la educación, la salud o la seguridad social, sin embargo, ésta incluye mucho más que eso, como la distribución, protección y justicia social, situando a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual o secundaria en términos de importancia, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores.

En tanto, Fernández y Rozas (1988) señalan que “(...) las políticas sociales aparecen como decisiones del Estado destinadas principalmente a atenuar los efectos negativos de los problemas sociales generados por las desigualdades económicas (...)” (p.24).

En ese sentido, se puede manifestar que la política social hace referencia a un conjunto de medidas realizadas por el Estado que contribuyen al mejoramiento de una

situación determinada de la sociedad, cuyo objetivo por una parte es aminorar o regular los embates de las políticas económicas, y por otra la reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, servicios, oportunidades y capacidades.

3.2. Política de Protección Social.

A finales del siglo XX América Latina comienzan a tener fuerza los conceptos como la garantía de derechos y ciudadanía plena en los enfoques que guiaran la política social y la preocupación por lograr mejores niveles de distribución de los beneficios del desarrollo económico, para superar la pobreza y la desigualdad de la población. En ese contexto, la protección social responde a riesgos que enfrenta toda la población, por lo que debe garantizar un grado de bienestar en la calidad de vida, facilitar el acceso a servicios sociales y un trabajo decente; asimismo, las políticas de protección social forman parte de una estrategia general de reducción de la pobreza y administración de los riesgos sociales bajo un enfoque de derechos, y que el principal desafío es la integración de instrumentos de protección social de naturaleza no contributiva de superación de la pobreza con la protección social contributiva (CEPAL, 2016).

Según Cecchini, Filgueira y Robles (2014), refiere que el esfuerzo por universalizar la protección social incumbe por lo menos a cuatro esferas en las que se redefinen las fronteras entre lo contributivo y lo no contributivo, la focalización y la universalidad, y el sujeto aportante y el receptor de la prestación que puede consistir en: a) jubilaciones, pensiones y otras transferencia monetarias a los adultos mayores; b) transferencias monetarias a familias con hijos; c) acceso a servicios y aseguramiento de salud; y d) protección a los trabajadores.

Por su parte, el Ministerio de la Protección Social de Colombia en la serie de Cuadernos de Protección Social (2006), en base al estudio de múltiples definiciones del

concepto de protección social realizado por varios autores, identifica dos elementos comunes: la idea de reducir la vulnerabilidad de los hogares frente a eventuales caídas de ingresos, a través de un mejor manejo del riesgo; y otra la alusión de apoyo que requieren las personas y comunidades que se encuentran en situación de pobreza; en ese sentido, en consideración a dichos elementos comunes define la Protección Social, como una serie de intervenciones públicas para ayudar a las personas, familias y comunidades a manejar mejor el riesgo, y apoyar a los más pobres en situación crítica.

Para Cecchini y Martínez (2011) define a la protección social como el:

(...) conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población (...) (p.20).

Esta definición no limita su comprensión a la variable ingresos como factor sustancial de la pobreza, sino también a las carencias o privaciones en ámbitos diversos como salud, nutrición, vivienda, educación, discapacidad física, acceso a servicios básicos.

Cabe aclarar que la protección social tiene sus orígenes en los sistemas contributivos para los trabajadores asalariados dados especialmente en Europa. En ese sentido los sistemas de protección social contributivos corresponden al conjunto de programas orientados a asegurar el presente y futuro de los trabajadores, procurando así mantener un nivel mínimo de calidad de vida durante su etapa activa e inactiva, por ejemplo para momentos de cesantía, jubilación, enfermedad o invalidez, también se incluyen en este componente los seguros de salud, el conjunto de beneficios y resguardos asociados a la maternidad y, en algunos casos, otros beneficios, tales como las asignaciones familiares (Cecchini y Martínez, 2011).

Sin embargo, la concentración de empleos con alto índice de informalidad y temporalidad, denota la existencia de una correlación importante de desigualdades en la población, entonces, para enfrentar estas desigualdades, los sistemas de protección social latinoamericanos desarrollan un conjunto de prestaciones destinadas a la población que no participa del mercado formal de trabajo o lo hace de manera marginal e irregular, de manera tal de asegurar un mínimo de ingresos a dichas familias, a través de transferencias, y protegerlas contra los riesgos de enfermedad y vejez, a través de sistemas de salud y seguridad social no contributiva. Es así que los sistemas de protección social no contributivos, bajo el principio de solidaridad, corresponde a un conjunto de programas de transferencias y subsidios públicos, normalmente financiados mediante impuestos a los ingresos generales, que desempeña un rol fundamental en la cohesión social, a la vez que facilita el acceso a servicios sociales y de promoción social, para la formación de capital humano (Fernández, Remy, Scott y Carriazo, 2013).

En tal sentido, las políticas de protección social juegan un papel importante en la política de desarrollo de cada país, destinado a redistribuir el ingreso a los más pobres y más vulnerables, capacitar a las familias, para hacer mejores inversiones en el futuro, ayudar a las familias a administrar el riesgo social, evitando pérdidas irreversibles, mantener sus activos, nutrir y educar a sus hijos en forma adecuada y en el mejor de los escenarios, proveer un seguro a fin de invertir en activos productivos generando mejores ingresos, y permitir a los gobiernos seleccionar distintas formas de manejo del gasto que apoyen la eficiencia y el crecimiento. Estos aspectos, ayudarán a proteger a la población vulnerable de la pobreza, desnutrición, exclusión y desigualdad.

3.3. Contexto de la Política Social.

Como se manifestó, la función principal de la política social sin duda es la reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, servicios, oportunidades y capacidades. Este concepto incluye todas aquellas actividades

que contribuyen a la salud, educación, asistencia pública, seguridad social y vivienda de la población, y también aquellas que afectan, en general, la redistribución y distribución del ingreso y las dirigidas a construir y conservar el capital social.

Durante las décadas de los ochenta y noventa, la política social en Bolivia fue asistencialista, centrada en proporcionar asistencia social y servicios básicos, es decir la política social era considerada “residual” o secundaria en términos de importancia y las teorías en boga se centraban en la idea de que “el desarrollo económico es prioritario”, en consecuencia, las políticas sociales fueron marginadas y eran completamente insuficiente para lograr un desarrollo social y económico; es decir la política estatal se basaba en que el crecimiento económico debería ser el primer objetivo, puesto que el ahorro es primordial para la inversión y no el gasto, y eventualmente los beneficios del crecimiento “gotearán” en los más pobres, tal como lo establece la teoría del *trickle down* o efecto goteo (Ortiz, 2007).

En ese mismo sentido, Morales (2010) refiere que durante el periodo neoliberal las reformas estructurales producidas a mediados de los años ochenta, eliminaron las instituciones encargadas de elaborar una planificación integral para el desarrollo del país, se dejó a un lado la agenda social y se priorizó la estabilización y el crecimiento económico.

4. Políticas de Transferencias Condicionadas.

Las Transferencias Condicionadas (TC) fueron una innovación importante en políticas públicas a mediados de los noventa y se ha convertido en uno de los instrumentos más importantes dentro de las estrategias de reducción de la pobreza y la desigualdad. Cecchini y Madariaga (2011), identifican como característica de los programas de transferencias condicionadas, “(...) la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza que tienen hijos menores de edad, con la

condicionante de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas” (p.13-14).

Los recursos de las TC pueden ser de dos tipos, en dinero o en especie, destinados a familias con niños en situación de pobreza a cambio del cumplimiento de ciertos requisitos establecidos en los programas, que generalmente versan en las áreas de la educación (matrícula y asistencia mínima a las clases), salud (asistencia regular a los servicios de salud), nutrición, entre otros. Cabe aclarar que los programas de TC, puede abarcar en la entrega de beneficios a otras categorías de personas como: adultos desempleados, adultos mayores, personas con discapacidad, entre otros.

Asimismo, los autores mencionados identifican como otra característica de las TC “(...) la adopción de criterios técnicos para la selección de los destinatarios, generalmente basados en procedimientos en dos o más etapas, con predominio de la focalización por unidades geográficas y los métodos de selección de hogares por comprobación indirecta de los medios de vida (...)” (p.13 - 14). Este aspecto es desarrollado a continuación.

4.1. Población beneficiaria.

Como se manifestó precedentemente los beneficiarios de las TC son las familias que viven en condiciones de pobreza o extrema pobreza, y los criterios de elegibilidad de las diferentes transferencias monetarias, pueden basarse en las familias u hogares en su conjunto o definirse de acuerdo con la pertenencia de los integrantes del hogar a determinadas categorías, preferentemente niños en edad preescolar y escolar, y mujeres en período de lactancia o embarazadas, aunque algunos programas también incluyen a adultos mayores y personas con discapacidad. Al ser las transferencias condicionadas, es importante definir al responsable de llevar a cabo las contraprestaciones que se exigen, mismas que en general varían en diferentes países (Cecchini y Madariaga, 2011).

4.2. Mecanismo de focalización.

A fin de seleccionar a los beneficiarios de los programas de TC y soslayar razonablemente errores de exclusión o inclusión, generalmente se utilizan procedimientos de focalización como la focalización geográfica, el cual supone identificar el espacio territorial que presenta mayores niveles de pobreza a nivel nacional, que generalmente se mide en base a índices de marginalidad, para que posteriormente se seleccione a las familias beneficiadas de las TC a través de diferentes métodos, como la comprobación indirecta y directa de los medios de vida, cuya diferencia radica en la fuente de información o también utilizando en esta etapa final la selección comunitaria, bajo el supuesto de que los agentes locales tienen mayor información respecto a las necesidades y carencias de las familias.

Otra forma de focalización, es la focalización categórica, por el cual se definen poblaciones fácilmente identificables, a las que se otorgan los beneficios por igual. Un buen ejemplo de ello es el programa Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia, en el que pueden participar únicamente los niños que cursan hasta octavo grado en establecimientos educativos públicos, o el Bono Dignidad, en el que los beneficiarios son personas mayores a partir de los 65 años de edad (Cecchini y Madariaga, 2011).

4.3. Transferencias monetarias.

Las Transferencia Monetarias Condicionada (TMC) o Transferencia Condicionada de Ingresos, debe ser entendida en un contexto de un nuevo enfoque de la protección social, es un ejemplo de las técnicas de gestión de lo social llamadas políticas de inserción. La CEPAL (CEPAL, 2000, en Villatoro, 2005) afirma:

Los programas de transferencias condicionadas se enmarcan en el concepto de protección social como inversión en capital humano. Tienen como premisa que la

reproducción intergeneracional de la pobreza se debe a la falta de inversión en el capital humano, y buscan, mediante el condicionamiento de las transferencias, generar incentivos para esa inversión (p.89).

Por su parte, Cecchini y Madariaga (2011) refiere:

Por transferencias monetarias entendemos aquellas que consisten en dinero, independientemente de la modalidad de pago. Si bien la existencia de al menos una transferencia monetaria condicionada constituye un elemento común a los distintos PTC, cada programa imprime un sentido particular a estas transferencias dentro de su lógica de operación, lo que los convierte en programas cualitativamente distintos, según su objetivo principal sea asegurar a las familias pobres un nivel de consumo básico, fortalecer el desarrollo humano de los usuarios o facilitar su acceso a distintas prestaciones sociales gubernamentales (p.45).

Para Fiszbein y Schady (2009) las TMC son:

(...) programas que transfieren dinero, generalmente a familias pobres, con la condición de que éstas efectúen inversiones especificadas de antemano en el capital humano de los hijos. Las condiciones de salud y nutrición requieren generalmente chequeos periódicos, control del crecimiento y vacunas para los niños menores de cinco años de edad; la atención perinatal para las madres y su asistencia a charlas periódicas de información sobre la salud. Las condiciones de educación usualmente incluyen la inscripción escolar, la asistencia al colegio entre el 80 y el 85% de los días escolares y ocasionalmente alguna medida de desempeño. La mayoría de los programas de TMC transfieren el dinero a la madre de la familia o, en algunas circunstancias, al estudiante (p.1).

En base a esta consideración este mismo autor establece como objetivos de TMC, la de ofrecer a las familias pobres una base mínima de consumo y hacer que las transferencias sean condicionadas a fin de buscar estimular la acumulación de capital humano, y romper el círculo vicioso de transmisión de la pobreza entre las generaciones.

Desde el punto de vista económico, UDAPE (2015) refiere que una transferencia monetaria condicionada puede ayudar a aumentar el nivel de inversión en capital humano, hasta su nivel óptimo a través de dos efectos: un efecto ingreso que incrementa la demanda en cierto servicio social como salud, y un efecto sustitución que causa que la transferencia condicionada reduzca el costo de oportunidad del servicio.

Se puede señalar como argumentos a favor de las transferencias monetarias directas a la población, que las mismas pueden convertirse en un instrumento de redistribución, si se logra dirigir a la población más pobre o vulnerable a efectos de que accedan a los servicios públicos, y que pueden ser utilizados para corregir las fallas del mercado que limita a la población pobre realizar inversiones productivas, pero fundamentalmente dichas transferencias monetarias pueden justificarse, además de que la misma actúa como incentivo para que los hogares inviertan en el capital humano (Fiszbein y Schady, 2009).

Asimismo, Medinaceli, Mokrani (2010) conceptualmente establece que las TMC buscan a través de la entrega de montos en efectivo a poblaciones objetivo y condicionado al cumplimiento de requisitos establecidos en los programas, incrementar la inversión en capital humano de largo plazo.

La CEPAL (2003) determina que las TMC se sustentan en la indicio de que la permanencia de la pobreza en el tiempo está relacionado a la escasa inversión en capital humano y, que en este marco, el sistema de condicionamiento a las transferencias se

constituiría en un incentivo efectivo para su concreción en hogares estructuralmente pobres o cercanos a la línea de pobreza.

Por lo tanto, las TMC es un tipo de programas asistenciales focalizados, que plantean como objetivo la reducción de pobreza mediante el otorgamiento de montos determinados de dinero hacia las familias consideradas pobres con niños en edad escolar, con la condición de que realicen inversiones pre especificadas en el capital humano de sus hijos. En tal sentido, las TMC tienen un doble objetivo: la primera, reducir los niveles de pobreza actual de las familias beneficiarias del programa y por ello se les otorga un ingreso monetario; y segundo, reducir la pobreza futura y por ello la exigencia de que los niños reciban determinados cuidados que incrementen su capital humano, como ser educación, salud, alimentación, etc.

4.3.1. Tipos de Transferencias Monetarias Condicionadas.

Respecto a los tipos de TMC, estas se pueden clasificar por la forma de uso del dinero otorgado a las familias, estas pueden ser de libre uso, de uso predeterminado (Ej. Subsidios parcial o total al consumo de bienes y servicios básicos), y transferencias intermedias consistente en apoyar la compra de alimentos y artículos de primera necesidad (Ej. compra con tarjeta o vale en determinados establecimientos comerciales) (Cecchini y Madariaga, 2011).

4.3.2. Formas de cálculo del monto de la transferencia monetaria.

A efectos de determinar el monto de la transferencia monetaria Villatoro (Villatoro, 2007, en Cecchini y Madariaga, 2011) establece que se utilizan generalmente tres aproximaciones: la transferencia plana, por el cual se fija un monto al margen de los integrantes del grupo familiar; la transferencia según la composición familiar, consistente en otorgar más beneficios a hogares que cuentan con un mayor número de

personas vulnerables elegibles como población beneficiaria, es decir niños, mujeres embarazadas y lactantes, adultos mayores, personas con discapacidad, etc.; finalmente la transferencia según características del destinatario, que consiste en otorgar montos de dinero diferenciado según las características de los beneficiarios de las transferencias monetarias, a fin de incentivar el uso de los servicios básicos, como de educación y salud.

4.4. Transferencias no monetarias.

Las transferencias no monetarias son aquellas que se otorgan a la población beneficiaria de la transferencia en especie y no en dinero. Dicha transferencia en especie, consiste en la entrega a las personas beneficiarias de suplementos alimenticios, útiles escolares, bolsones escolares y se dan especialmente en programas que ponen énfasis en los componentes del desarrollo humano. Sin embargo, en este tipo de programas de transferencia en especie, no existe la condicionalidad específica asociada a la entrega, lo cual es característico de las transferencias monetarias, más que procurar que la persona receptora de la especie administre de dicho bien entre los beneficiarios, que generalmente recae esa “obligación” en la madre (Cecchini y Madariaga, 2011).

5. Descentralización Fiscal.

Partiendo de una concepción general, se define la descentralización como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales, que pueden ser regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios. En ese sentido, se entiende que un Estado está descentralizado cuando las administraciones subnacionales ejercen ciertas competencias del nivel central, y para ello es dotado de recursos financieros. Dicho de otro modo, la descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales, compuestas por ingresos y gastos, se desplazan del nivel nacional hacia el nivel subnacional, constituyendo

por lo general un proceso direccionado desde el nivel superior hacia el nivel inferior (Aghón, 1993).

Oates (Oates, 1993, en Aghón, 1993) afirma respecto a lo que viene a denominarse “Teorema de la Descentralización” lo siguiente:

Para un bien público -cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales-será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones (p.9).

El teorema de la descentralización fiscal propuesto por Oates es una propuesta favorable para la descentralización. Intenta dar respuestas a las necesidades de los ciudadanos en el espacio local desde la perspectiva fiscal. Según Oates dichas necesidades deben generar una mejor distribución de bienes y servicios públicos, lo cual producirá un mayor bienestar social y una producción más eficiente. En este sentido, la eficiencia estará representada por la provisión de bienes y servicios que se demanden a un menor costo que su provisión de manera centralizada. De igual manera, la descentralización posibilitará un alto grado de correspondencia administrativa entre gastos e impuestos locales; permitiendo a los ciudadanos participar en la definición de necesidades, de fuentes de financiamiento, y de control de políticas públicas y sociales en un espacio local específico. De esta forma se mejora el acceso a los servicios, los cuáles se proveerán de una manera más eficiente. Además la distribución de los costos será más equitativa respecto a las fuentes de financiamiento y de gasto.

Teóricamente, la descentralización fiscal es un proceso que contribuye al desarrollo de las unidades subnacionales, logrando un mayor bienestar de los ciudadanos y promoviendo una producción eficiente de bienes y servicios, los cuales se pueden producir de manera descentralizada, atendiendo las necesidades y preferencias de los ciudadanos a niveles más locales. Además la descentralización fiscal mejora la eficiencia de los costos de producción de los bienes y servicios que se ofrecen. Este proceso de descentralización permite, por otra parte, la cercanía entre gobernantes y ciudadanos. Asimismo, la correspondencia entre bienes públicos locales e impuestos, ofrece a los ciudadanos una mejor perspectiva de la relación costo-beneficio y de la progresividad del sistema fiscal, permitiendo con ello revelar sus preferencias.

5.1. Tipos de descentralización fiscal.

La transferencia de competencias y/o responsabilidades relativos a ingresos y gastos del nivel central hacia los niveles subnacionales, tiene que ver con la capacidad plena y/o limitada del gobierno local o regional de generar sus recursos (capacidad para recaudar impuestos, imponer contribuciones, o discutir los mecanismos de transferencias), la capacidad para tomar decisiones de gasto, la autoridad para el manejo financiero del gobierno local, además de definir la capacidad de endeudamiento, dejando claro que mayor grado de competencia fiscal mayor descentralización fiscal. Aghón (1993) establece alternativas de transferencia de funciones y/o responsabilidades en materia de gastos e ingresos públicos como:

1. La asociada a promover la descentralización tanto del gasto como del ingreso público, lo que significa que el nivel central permite al nivel subnacional decidir libremente sobre el monto, la calidad del gasto y los ingresos que pretenda recaudar, existiendo un alto grado de descentralización.

2. En el proceso de descentralización del gasto e ingreso público existe un cierto criterio restrictivo por parte del nivel nacional hacia el nivel subnacional. Es decir que a nivel de gasto el nivel central deja a los niveles locales y regionales utilicen los recursos únicamente para fines que están únicamente dentro de sus competencias, y respecto a los ingresos, se le permite al nivel subnacional recaudar ingresos en el marco de sus competencias, existiendo por lo tanto un grado parcial de descentralización.

3. En la descentralización del gasto e ingreso público, existe un mayor criterio restrictivo por parte del nivel nacional a las atribuciones del nivel subnacional. En este tipo de descentralización fiscal lo que predomina es el mayor centralismo del gasto e ingreso público. Por lo que existe un grado de descentralización casi nula.

4. Existen también modalidades donde la competencia fiscal del nivel subnacional es reducida por el nivel central. Es decir que, el nivel superior puede prestar servicios y decidir sobre la calidad y cantidad de los servicios que fueron delegados al nivel inferior, pero únicamente en el ámbito administrativo y técnico de la prestación. Asimismo, existe procesos de descentralización fiscal en la que la transferencia de funciones y/o responsabilidades de gasto e ingreso público entre el nivel central hacia el nivel inferior es nula. Lo que significa que el nivel subnacional depende totalmente de las transferencias que efectúa el nivel superior, sin traspasarle simultáneamente nuevas responsabilidades de gasto, consecuentemente no tiene facultades recaudadoras de fondos públicos (p.9-10).

Como se manifestó, existe una variedad de transferencias fiscales que suceden entre los niveles nacionales y los niveles locales o regionales, por lo que depende de cada país decidir sobre el grado de descentralización fiscal más adecuado para su contexto. Respecto al marco analítico de combinaciones fiscales entre el nivel superior e inferior existen teorías sobre el modelaje económico de los gobiernos subnacionales y descentralización como:

1. Modelo “principal-agente”, donde el nivel central es el principal y tiene una amplia intervención y/o control sobre las decisiones de programas que efectúa el nivel inferior, actuando este último como agente del primero. Es decir que el nivel inferior gestiona únicamente las prioridades del gobierno nacional y estos son responsables ante el nivel superior.
2. Modelo de “escogimiento fiscal”, donde el nivel local o subnacional adquiere del nivel central un aumento significativo de competencias y/o responsabilidades de gasto e ingresos públicos. Lo que significa que el nivel inferior adquiere una buena parte de sus ingresos de sus contribuyentes y un mayor grado de autonomía en la toma de decisiones sobre su jurisdicción, lo cual se fundamenta en un proceso en el cual se delega al electorado a través de consultas, elegir sobre las opciones de impuesto (ingresos) y propuestas de su gasto público (Aghón, 1993, p.10-12).

En ese sentido, el proceso de descentralización es un proceso dinámico, sin duda corresponde a cada gobierno nacional, en el marco de sus estrategias escoger el grado de transferencia fiscal que pretende alcanzar o en su caso defender los esquemas centralistas de gestión pública. Si bien el proceso de descentralización aporta grandes beneficios potenciales en términos de mayor eficiencia y equidad en el gasto público, implica también riesgos que deben ser cuidadosamente analizados, como la desestabilización fiscal asociados al posible sobre endeudamiento subnacional.

Por lo anteriormente indicado, este capítulo desarrolla el marco teórico agrupando conceptos y definiciones en temáticas relacionadas a las políticas públicas, política social y descentralización fiscal. Dicha temática abordada están vinculadas directamente con el tema de investigación, lo que permite orientar nuestra investigación a efectos de confirmar nuestra hipótesis, sistematizar y explicar los asuntos planteados en los objetivos específicos, además de que ofrece una conceptualización adecuada de los términos que utilizaremos en la redacción del texto del presente trabajo.

CAPÍTULO III - MARCO LEGAL

1. Marco legal y regulatorio de las políticas hidrocarburíferas en Bolivia 2000 – 2009.

Las reformas de las políticas hidrocarburíferas producidas durante el primer quinquenio del siglo XXI, sin duda estuvieron caracterizados por el cuestionamiento a las políticas implantadas por la Ley N° 1689 de hidrocarburos; en tal sentido, es importante conocer el sistema legal implantado por el nivel central del Estado, el cual se constituye en un instrumento principal de legitimación y presupuesto de legalidad de las entidades competentes encargadas de llevar adelante las actividades hidrocarburíferas. La identificación del marco legal durante el periodo de estudio, permitirá comparar los avances y retrocesos que atravesaron en las diferentes gestiones gubernamentales, para la redefinición de las políticas públicas en materia de hidrocarburos. Más aún, dará a conocer el marco de restricciones legales a nivel nacional e internacional en las que se desarrollaron las principales definiciones constitucionales, sectoriales, territoriales, sociales y económicas.

1.1. Ley N° 1689 de 30 de abril de 1996 de Hidrocarburos.

La Ley N° 1689, de Hidrocarburos, promulgada durante el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, estructuró las reglas de funcionamiento de las actividades hidrocarburíferas, en el cual se identifican los siguientes elementos centrales, relacionados a las políticas implantadas:

1.1.1. Propiedad de los hidrocarburos.

La Ley es la expresión formal de la propiedad que una persona natural o jurídica tiene sobre algún bien o mercancía, es el instrumento por el cual la sociedad se garantiza

a sí misma el respeto por la pertenencia individual o colectiva, en tal sentido, el derecho propietario sobre los hidrocarburos deviene de la forma en que el Estado y las empresas petroleras asumen funciones para desarrollar la cadena productiva de hidrocarburos. En ese sentido, la Ley N° 1689 de Hidrocarburos, establecía que los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten, son de dominio directo del Estado, además que ninguna concesión o contrato podrá conferir la propiedad de dichos yacimientos (Art. 1).

La mencionada Ley reconoce que el Estado ejerce derechos de propiedad sobre los yacimientos de hidrocarburos; sin embargo, uno de los aspectos controversiales es la promulgación del Decreto Supremo N° 24806 de 4 de agosto de 1997, que enmarcado en la Ley N° 1689 de Hidrocarburos, aprueba cuatro modelos de Contrato de Riesgo Compartido para las actividades de exploración y explotación, mismas que deben ser suscritos, por licitación pública, entre YPFB y las empresas petroleras, específicamente la tercera cláusula de los mencionados contratos, faculta al TITULAR, que vendría a ser las empresa petroleras extranjeras “(...) para realizar actividades de Exploración, Explotación y Comercialización de Hidrocarburos en el Área de Contrato (...) mediante el cual el TITULAR adquiere el derecho de propiedad de la producción que obtenga en Boca de Pozo (...)” (Modelo de Contrato de Riesgo Compartido, aprobado por D.S. N° 24806 de 4 de agosto de 1997). Es decir que se confiere los derechos de propiedad de los hidrocarburos a las empresas petroleras en boca de pozo, desde ese momento el Estado entrega la propiedad de los hidrocarburos y no tiene injerencia alguna en el uso de esos recursos, sólo capta los impuestos establecidos por ley, contradiciendo el artículo 139 de la Constitución Política del Estado abrogada; en tal sentido, “(...) desde el momento en que entrega la propiedad de los hidrocarburos en boca de pozo, no tiene injerencia alguna en el uso de esos recursos, sólo capta los impuestos establecidos por ley (...)” (Villegas, 2004, p. 73 - 74).

Las políticas impuestas tanto en la Ley 1869 y el Decreto Supremo 28406 representan un cambio respecto de la Ley N° 1194 de Hidrocarburos anterior, promulgada por Jaime Paz Zamora, que determinaba que el Estado era propietario de las reservas, de la producción y de la comercialización de hidrocarburos, y como tal era beneficiario directo de la generación, distribución y uso del excedente hidrocarburífero.

1.1.2. Contratos petroleros relativos a las actividades de exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos.

El contrato petrolero es el régimen petrolero que gobierna los recursos hidrocarburíferos y define las particularidades y derechos que son esenciales para cualquier compañía que pretende explorar y extraer dentro de un país, las mismas que estarán respaldadas por disposiciones legales; en ese entendido, dentro de la normativa boliviana, la Ley N° 1689 de Hidrocarburos, introdujo una nueva clasificación para los campos petroleros. “(...) Hidrocarburos nuevos. Los hidrocarburos de reservorios cuya producción se inicie a partir de la vigencia de la presente Ley (...) Hidrocarburos existentes. Los hidrocarburos de reservorios que estén en producción a la fecha de la vigencia de la presente Ley.” (Ley N° 1689, Párrafo II del Art. 8). Bajo esta nueva denominación, los campos San Alberto y San Antonio fueron clasificados, inicialmente como reservas probables y en consecuencia como campos existentes (aquellos que producen más); sin embargo, pocos meses después de promulgada la Ley N° 1689 de Hidrocarburos, el 25 de noviembre de 1996, el Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada promulga la Ley N° 1731, que deroga la primera ley a fin de redefinir los conceptos de hidrocarburos nuevos y existentes.

Es así, que la Ley N° 1731 en su artículo 9 establece los siguientes conceptos “(...) Hidrocarburos existentes. Los hidrocarburos correspondientes a las reservas probadas de los reservorios que estén en producción a la fecha de vigencia de la presente ley y certificadas al 30 de abril de 1996 por empresas especializadas en base a normas

generalmente aceptadas en la industria petrolera (...) Hidrocarburos nuevos. Todos los hidrocarburos no contenidos en la definición de hidrocarburos existentes”. Conforme a esta nueva definición los campos San Alberto y San Antonio, fueron considerados como hidrocarburos nuevos, que sin duda tuvo implicancias en el régimen tributario implantado por la Ley N° 1689 de Hidrocarburos, que afectaron al Estado boliviano, la misma que se abordará más adelante.

A partir de estas disposiciones legales las actividades de exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos deben necesariamente ser desarrolladas mediante Contratos de Riesgo Compartido, suscritos entre Yacimiento Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) a nombre y en representación del Estado y personas individuales o colectivas, nacional o extranjera (Ley N° 1689 de Hidrocarburos, 1996, Parag. II del Art. 1). Es decir, se le otorgaba a la empresa transnacional petrolera el derecho de prospectar, explotar, extraer, transportar y comercializar la producción obtenida, exceptuándose “(...) la libre comercialización de los mismos, los volúmenes requeridos para satisfacer el consumo interno de gas natural y para cumplir con los contratos de exportación pactados por YPFB con anterioridad a la vigencia de la presente Ley” (Ley N° 1689 de Hidrocarburos, 1996, Art. 24).

Las empresas petroleras para realizar las actividades de exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos, necesariamente deberían suscribir un contrato de riesgo compartido con YPFB, en ese marco existieron tres tipos de contratos de riesgo compartido: a) los que se suscribieron con las empresas capitalizadas; b) aquellos suscritos con empresas que operaban en el país antes de la capitalización y que hoy se llaman empresas “convertidas”; y c) los firmados con compañías que ingresaron al país como resultado de nuevas licitaciones, reduciéndose la participación de YPFB que representa al Estado a la comercialización del gas natural para satisfacer el consumo interno y para cumplir con los contratos de exportación pactados con anterioridad a la vigencia de la Ley N° 1689.

Conforme a lo expuesto en este acápite, a partir de la promulgación de la Ley N° 1689 de Hidrocarburos, se impone para el desarrollo de las actividades de exploración y explotación, la suscripción necesaria de contratos de riesgo compartido, las mismas que fueron configurados con el fin de traspasar el derecho de propiedad de los hidrocarburos y el control de las operaciones a las empresas petroleras extranjeras. Villegas (2004) refiere que en este tipo de contratos de riesgo compartido que pertenecen a contratos basados en sistema concesionarios, el concesionario adquiere el derecho de propiedad sobre el área concesionada, por lo que disfruta del control total de la operación y que el estado interviene únicamente para cobrar impuestos, regalías y participaciones. Es decir se anula la participación de YPFB en esta actividad y se fortalece la institucionalidad de entes reguladores, como es el caso de la Superintendencia de Hidrocarburos, con el fin de que fiscalice por parte del Estado los impuestos, regalías y participaciones erogados por los concesionarios, por concepto de realización de las actividades del *upstream* (exploración y explotación).

1.1.3. Actividades hidrocarburíferas relativos al transporte, distribución de gas natural por redes y refinación e industrialización.

La Ley N° 1689 de Hidrocarburos, separaba las actividades hidrocarburíferas en transporte, distribución de gas natural por redes, refinación e industrialización, mismas que podían ser llevadas por cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera mediante concesiones administrativas (para las actividades de transporte y distribución de gas natural por redes) y licencias de operación (para la actividad de refinación e industrialización) otorgadas por la Superintendencia Hidrocarburos. Para tal efecto cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera deberían pagar las tasas respectivas del 1 % del valor bruto obtenido de las tarifas de transporte, de las ventas brutas de las refinerías y del valor de las ventas brutas de los concesionarios para la distribución de gas natural por redes, dicha tasa estaba destinada para cubrir los gastos

de funcionamiento de la Superintendencia de Hidrocarburos y de la Superintendencia General del SIRESE (Ley N° 1689 de Hidrocarburos, 1996, Art. 6).

Es decir dicha Ley reduce a YPFB a una simple oficina burocrática que no tiene posibilidad de intervenir en la producción, pero tampoco en la regulación de las actividades de refinación, transporte y distribución, ya que esta tarea queda en manos de la Superintendencia de Hidrocarburos, claramente se promueve el fortalecimiento de esta institución a fin de que funcione como juez en caso de que las empresas privadas vulneren alguna normativa relativo a su actividad, por lo que YPFB pasa de haber ejercido en representación del Estado el control total de la cadena y la operación directa de varias unidades de negocio a cumplir funciones netamente referidas al control y administración de contratos, tal cual lo establecía el Artículo 73 de la Ley N° 1689 de Hidrocarburos.

1.1.4. Regalías participaciones e impuestos.

En consideración a la Ley N° 1689 de Hidrocarburos, modificado por Ley N° 1731, de 25 de noviembre de 1996, que disponía la división de los campos petroleros como se manifestó anteriormente en hidrocarburos existentes y nuevos, la cual fue reglamentado por el Decreto Supremo 24419 de 27 de noviembre de 1996, significó la modalidad de pago de regalías y participaciones que son porcentajes que pagan las empresas petroleras al Estado, sobre la producción bruta en boca de pozo, menos los costos de transporte, en ese sentido, los hidrocarburos nuevos sumados la participación de YPFB y las regalías correspondientes totalizarían el 18% de la producción fiscalizada, la misma que está distribuida como sigue:

- (...)1. Una participación departamental, denominada regalía, equivalente al once por ciento (11%) de la producción bruta de los hidrocarburos en boca de pozo, pagadera en beneficio del departamento donde se origina la producción.

2. Una regalía nacional compensatoria del uno por ciento (1%) de la producción bruta de los hidrocarburos en boca de pozo, pagadera a los departamentos de Beni y Pando, de conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 981 de 7 de marzo de 1988.

3. Una participación en favor de YPF B del seis por ciento (6%) de la producción bruta de los hidrocarburos en boca de pozo, que será transferida al Tesoro General de la Nación, luego de deducir el monto necesario para cubrir el presupuesto aprobado de YPF B para la administración de los contratos (...) (Ley N° 1689 de Hidrocarburos, 1996, Art. 50).

Respecto a los hidrocarburos existentes, estos pagan 50% de regalías y participaciones por los campos existentes y que son distribuidas de la siguiente forma: 11% departamento productor, 1% departamentos no productores (Beni y Pando), 6% de participación a favor de YPF B, similar al establecido para los hidrocarburos nuevos mencionado precedentemente. A estos porcentajes se añaden el 32 % a favor del Tesoro General de la Nación, lo cuales se dividen de la siguiente forma:

(...) Regalía Nacional Complementaria a la Producción de Hidrocarburos Existentes del trece por ciento (13%) del valor de la producción fiscalizada de hidrocarburos existentes, que se liquidará y abonará mensualmente y en forma directa por los productores al Tesoro General de la Nación (Ley N° 1689 de Hidrocarburos, 1996, Art. 51).

(...) Una participación nacional del diecinueve por ciento (19%) calculada sobre el valor de la producción fiscalizada, que se pagará al Tesoro General de la Nación en dinero (...) (Ley N° 1689 de Hidrocarburos, 1996, Art. 72).

Como se observa, los más altos porcentajes de las regalías y participaciones que define la Ley 1689 de Hidrocarburos, modificado por la Ley N° 1731, favorecen al TGN y se aplican sólo a los hidrocarburos existentes y no así a los hidrocarburos nuevos. La

importancia de dicha clasificación radica sustancialmente en que el Estado boliviano dejará de percibir el 32% de regalías y participaciones. Al respecto Villegas (2004) afirma que “La clasificación de campos estipulada en la Ley N° 1731 permite detectar que sus efectos en la reservas de gas natural: solo el 3,0% corresponde a hidrocarburos existentes mientras que el 97,0% son Nuevos (...)” (p. 85). Esto significa que los campos petroleros existentes certificadas al 30 de abril de 1996 solo eran el 3%, mismos que percibirían el 50% entre regalías y participación; y el 97% de los campos petroleros denominados hidrocarburos nuevos percibirían solo el 18% de regalías y participaciones.

1.1.5. Exportación e importación de hidrocarburos.

La ley analizada de forma muy limitada establece disposiciones relativas a la exportación e importación de hidrocarburos, además de que la misma promueve que cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera pueda realizar dichas actividades. Es así que la Ley N° 1689 de Hidrocarburos (1996) establece la “(...) libre la importación, la exportación y la comercialización interna de los hidrocarburos y sus productos derivados (...)” (Ley N° 1689, 1996, Art. 5). Es decir se libera a las empresas petroleras de realizar libremente la comercialización para la exportación de gas natural, con la única limitante de los volúmenes requeridos para satisfacer el consumo interno de gas natural y para que YPFB cumpla con los contratos de exportación pactados con anterioridad a la vigencia de la Ley N° 1689 de Hidrocarburos.

En ese sentido, si bien se dejaba la posibilidad para que cualquier persona realice la exportación de hidrocarburos, más que asegurar los volúmenes de gas natural comprometidos en los contratos de exportación suscritos por YPFB con anterioridad a la promulgación de dicha ley, se asegura la exportación de los volúmenes adicionales de gas natural producido por los productores privados, que no estaban comprometidos con los volúmenes y mercados pactados por dicha empresa estatal, en ese sentido, se establece lo siguiente:

Para asegurar el tratamiento equitativo de todos los productores para la exportación de gas bajo contratos pactados por YPF, se establecerá que estos productores participarán con el volumen y mercados disponibles en exceso de los niveles actualmente exportados, sobre la base de su capacidad instalada de producción y volúmenes de reservas probadas dedicadas a tal exportación. Una vez firmados los contratos correspondientes, el tratamiento equitativo anteriormente mencionado, se aplicará solamente a la capacidad adicional de los correspondientes volúmenes pactados (Ley N° 1689 de Hidrocarburos, 1996, Art. 85).

1.2. Ley N° 3058 de 17 de mayo de 2005 de Hidrocarburos.

De igual forma para referirnos a la política energética implantada por la Ley N° 3058 de 17 de mayo de 2005 de Hidrocarburos, promulgada por el entonces Presidente del Congreso Nacional, Hormando Vaca Diez conforme lo establecía la Constitución Política del Estado abrogada, luego de que el presidente de ese entonces Carlos Mesa Gisbert devolviera la Ley al Congreso Nacional sin haberla promulgado; es necesario identificar los elementos centrales y más relevantes de ésta Ley, relacionados a las políticas hidrocarburíferas implantadas.

1.2.1. Propiedad de los hidrocarburos.

Desde la promulgación de la Ley N° 1689 de Hidrocarburos, el problema sobre la propiedad del gas natural y el petróleo en Bolivia ha sido debatido y analizado, recurrentemente, desde la problemática generada por la ilegalidad de los contratos de riesgo compartido que el Estado firmó con las empresas petroleras transnacionales, por el cual confiere los derechos de propiedad de los hidrocarburos a las empresas petroleras en boca de pozo, contradiciendo la Constitución Política del Estado, por lo que a raíz de dicha problemática planteada y la respuesta dada por el pueblo boliviano a la pregunta

número 2, relacionada a la recuperación de los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado en el referéndum vinculante de 18 de julio de 2004, se da un nuevo paradigma respecto a la propiedad hidrocarburífera, la misma que estará plasmada en la Ley N° 3058 de Hidrocarburos de la siguiente forma:

Los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten, son de dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado. Ningún contrato puede conferir la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos ni de los hidrocarburos en Boca de Pozo ni hasta el punto de fiscalización (Ley N° 3058 de Hidrocarburos, 2005, Art. 16).

En ese sentido, el Estado recupera la propiedad de los hidrocarburos en boca de pozo ampliándose hasta el lugar donde son medidos los hidrocarburos resultantes de la explotación de un campo, por lo que el titular de un contrato de riesgo compartido suscrito durante la vigencia de la Ley N° 1689 de hidrocarburos, está obligado a entregar al Estado, la totalidad de los hidrocarburos producidos en los términos contractuales que sean establecidos por dicho ente estatal. En ese sentido, el Estado para ejercer el derecho propietario de los hidrocarburos refunda YPFB “(...) recuperando la propiedad estatal de los bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que esta Empresa Estatal pueda participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos (...)” (Ley N° 3058 de Hidrocarburos, 2005, Art. 6). Esta disposición normativa sin duda tiene una relación directa con la respuesta expresada por los bolivianos a la pregunta número 3 del referéndum mencionado, por el que se obligaba a la refundación de YPFB a fin de que ésta participe en toda la cadena productiva de los hidrocarburos, consecuentemente facultándola a ejercer el derecho propietario sobre la totalidad de los hidrocarburos a nombre del Estado.

1.2.2. Contratos petroleros relativos a las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.

Al recuperar la propiedad estatal de los bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas y determinar que YPFB en representación del Estado, participe en toda la cadena productiva de los hidrocarburos, se cambia el régimen contractual implementado durante la vigencia de la Ley N° 1689 de Hidrocarburos. La Ley N° 3058 de Hidrocarburos (2005) establece que, “Cualquier persona individual o colectiva, nacional o extranjera, pública o privada podrá celebrar con (...) YPFB (...) uno o más Contratos de Producción Compartida, Operación o Asociación para ejecutar actividades de exploración y explotación, por un plazo que no excederá los cuarenta (...) años” (Art. 65). Es decir crea los contratos de producción compartida, que es ejecutado por la empresa contratista, quien realizara las actividades de exploración y explotación a nombre de YPFB, participando en la producción dicho contratista en el punto de fiscalización, una vez deducidas regalías, impuestos y participaciones establecidos en la Ley, estando obligados ambos al pago de regalías, participaciones y los impuestos en proporción a su participación en la producción comercializada y los impuestos de Ley; los contrato de operación, por el cual la empresa contratista o titular ejecuta a nombre de YPFB las operaciones de exploración y explotación bajo el sistema de retribución es decir que dicha empresa estatal pagara al titular por sus servicios de operación, además de pagar por su cuenta las regalías, impuestos y participaciones sobre la producción, más los impuestos que le correspondan; finalmente los contratos de asociación, el cual define la asociación entre YPFB y el contratista o titular que efectuó un descubrimiento comercial, y se plasmará en dicho contrato la participación sobre la producción para cada una de las partes. La administración y operación de este contrato estará bajo la responsabilidad de un operador designado por los asociados, el mismo que estará también encargado de distribuir a los asociados su participación neta después del pago de regalías y participaciones, además dicho operador está obligado a pagar las regalías, participaciones e impuestos establecidos por Ley.

A partir de la promulgación de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, se retoma la idea del dominio directo sobre los yacimientos de hidrocarburos y que ninguna concesión o

contrato puede transferir el derecho de propiedad de los hidrocarburos, es ese sentido, se impone un nuevo régimen contractual para el desarrollo de las actividades de exploración y explotación, implementándose los contratos de producción compartida, operación y asociación. Según Villegas (2004) los contratos basados en sistemas contractuales, lo peculiar es que el Estado mantiene el control de los derechos de propiedad sobre los recursos hidrocarburíferos y contienen menores exigencias de fiscalización por parte del Estado. De lo que se infiere que el Estado al suscribir contratos con las empresas petroleras que en general son extranjeras no debe perder el derecho de propiedad sobre los hidrocarburos; además de que “(...) El Titular de un Contrato de Producción Compartida, Operación o Asociación está obligado a entregar al Estado, la totalidad de los Hidrocarburos producidos en los términos contractuales que sean establecidos por éste” (Ley N° 3058 de Hidrocarburos, 2005, Art. 16). Sin embargo, persisten algunas contradicciones en algunos articulados que van en contra del paradigma implantado por la ley indicada, como es el caso del artículo 17 que aún mantiene los contratos respecto a las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos basados en sistemas concesionales.

1.2.3. Actividades hidrocarburíferas relativos a la comercialización, transporte, almacenaje, refinación, distribución de gas natural por redes e industrialización (*downstream*).

El modelo de gestión implantado con la Ley N° 1689 de Hidrocarburos, respecto a las actividades del *downstream*, se basaba principalmente en que cualquier persona podía realizar dichas actividades con la única condición de obtener una concesión o una licencia de operación según a la actividad que corresponda de la Superintendencia de Hidrocarburos, dejando a un plano secundario la participación a YPF; sin embargo, con la promulgación de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, se establece vagamente la obligatoriedad de que dicha empresa estatal participe en toda la cadena productiva de hidrocarburos, esta participación de acentuará posteriormente con la promulgación del

Decreto Supremo N° 28701 de 1 de mayo de 2006 y con la Constitución Política del Estado de 7 de febrero de 2009, lo cual se abordara más adelante. En ese sentido, la Ley N° 3058 de Hidrocarburos (2005) establece que la “(...) comercialización, transporte, almacenaje, refinación e industrialización de (...) hidrocarburos y (...) derivados corresponden al Estado, derecho que será ejercido por sí, mediante entidades autárquicas o a través de concesiones (...) contratos por tiempo limitado, (...) sociedades mixtas o (...) personas privadas, conforme a Ley” (Parag. I, Art. 17). Es decir se deja establecido que YPFB en representación del estado pueda participar por sí misma en cualquier actividad hidrocarburífera mencionada o mediante asociaciones constituidos por éste, pero también deja establecido que puedan realizar las actividades del *downstream* personas naturales o jurídicas, sin la participación de la mencionada empresa estatal lo cual debería ser regulada por Ley.

El artículo 17 de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, establece la participación prioritaria de la estatal petrolera en la actividades de comercialización para la exportación de Gas Natural, petróleo crudo, condensado, gasolina natural y gas licuado de petróleo, productos refinados de petróleo y productos derivados del gas natural, y la importación de hidrocarburos, lo que quiere decir que actué en dichas actividades por si misma o en su caso debe asociarse para su ejecución, lo que quiere decir que para las otras actividades como de refinación, almacenaje, industrialización, transporte y distribución de gas natural por redes, podía ser ejecuta o por YPFB por si misma o asociada sin ser imperativo su participación o en su caso podían ser desarrolladas por personas individuales o colectivas, públicas o privadas únicamente.

En virtud a que las actividades de *downstream* al ser monopolios naturales, son pocos productores y los precios no responden a la libre oferta y demanda, es por eso que estas actividades deben ser reguladas por un Ente Regulador a nombre del Estado, quien otorga concesiones, autorizaciones y licencias para la ejecución de las actividades hidrocarburíferas mencionadas, previo cumplimiento de requisitos legales, técnicos,

económicos y medioambiental. En ese sentido, la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, mantiene la importancia institucional de la Superintendencia de Hidrocarburos ahora Agencia Nacional de Hidrocarburos, a cuyo efecto se le otorga facultades de control, supervisión y fiscalización de las actividades realizadas por los operadores de la cadena productiva de los hidrocarburos, es decir, para que una persona realice las actividades de transporte y distribución de gas natural por redes debe obtener del ente regulador, las respectivas concesiones administrativas y licencias de operación para la actividad de comercialización, almacenaje, refinación e industrialización, tal cual lo establece los artículos 91, 99, 103 y 104 de la Ley N° 3058 mencionada anteriormente.

1.2.4. Regalías participaciones e impuestos.

La Ley de Hidrocarburos N° 3058 de 17 de mayo de 2005, constituye la base legal del actual régimen tributario para las etapas de exploración y explotación de hidrocarburos. Es decir que Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos o el titular que realiza las actividades del *upstream* (exploración y explotación) debe pagar entre regalías y participaciones que totalizan el 18% sobre la producción fiscalizada, pagaderas de manera mensual al beneficiario, la misma que estaría conformado de la siguiente forma:

- (...) 1. Una Regalía Departamental, equivalente al once por ciento (11%) de la Producción Departamental Fiscalizada de Hidrocarburos, en beneficio del Departamento donde se origina la producción.
2. Una Regalía Nacional Compensatoria del uno por ciento (1%) de la Producción Nacional Fiscalizada de los Hidrocarburos, pagadera a los Departamentos de Beni (2/3) y Pando (1/3), de conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 981, de 7 de marzo de 1988.

3. Una participación del seis por ciento (6%) de la Producción Nacional Fiscalizada en favor del Tesoro General de la Nación (...) (Ley N° 3058 de Hidrocarburos, 2005, Parag. I, Art. 52).

Complementariamente al sistema de regalías y participaciones, la Ley N° 3058 de Hidrocarburos (2005) crea el Impuesto Directo a la Hidrocarburos (IDH) cuya “(...) Alícuota (...) es del treinta y dos por ciento (32%) del total de la producción de hidrocarburos medida en el punto de fiscalización, que se aplica de manera directa no progresiva sobre el cien por ciento (100%) de los volúmenes de hidrocarburos medidos en el Punto de Fiscalización, en su primera etapa de comercialización (...)” (Num. 2, Parag. I, Art. 55). Es decir grava la producción fiscalizada de hidrocarburos con una tasa fija del 32%, la sumatoria entre los ingresos provenientes de regalías y participaciones que son el 18% y del 32% del IDH, no pueden ser en ningún caso menor al cincuenta por ciento (50%) del valor de la producción de los hidrocarburos a favor del Estado Boliviano, conforme lo establece el Num. 3, Parag. I del artículo 55 de dicha Ley.

A la vez el Artículo 57 de la Ley N° 3058 de actual determina un sistema de coparticipaciones del IDH a favor de los departamentos productores (4%) y no productores (2%) de hidrocarburos, y el saldo a favor del Tesoro General de la Nación, Pueblos Indígenas y Originarios, Comunidades Campesinas, Municipios, Universidades, Fuerzas Armadas, Policía Nacional, entre otros. Los beneficiarios de estos recursos obligatoriamente deben utilizar para los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo; y los departamentos productores priorizarán la distribución de los recursos percibidos por el IDH en favor de sus provincias productoras de hidrocarburos.

La Ley N° 3058 de Hidrocarburos ratifica las regalías y participaciones establecidos por la Ley N° 1689 de Hidrocarburos, pero fundamentalmente introduce un nuevo gravamen que cambia por completo el esquema tributario en el país con la creación del

IDH, con una alícuota del 32% aplicada al total de la producción de hidrocarburos medida en el punto de fiscalización.

En lo que respecta a la fase de exploración y la posterior explotación, la ley analizada establece también otra obligación para YPFB o titular con el sector fiscal, la misma que está dada por las patentes que se pagan anualmente por las áreas sujetas a contratos petroleros. La Ley N° 3058 de Hidrocarburos (2005) determina “(...) YPFB cancelará al (...) TGN las Patentes anuales establecidas en la presente Ley, por las áreas sujetas a Contratos Petroleros. Las Patentes se pagarán por anualidades adelantadas e inicialmente a la suscripción de cada contrato (...)” (Parag.I, Art. 47). Las condiciones y el procedimiento para el cálculo de patentes se encuentran establecidas en el Reglamento de Pago de Patentes aprobado por Decreto Supremo N° 28457 de 24 de noviembre de 2005, modificado por Decreto Supremo N° 29846 de 10 de diciembre de 2008.

Respecto a la distribución de los recursos generados por las patentes el artículo 51 de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, establece que el 50% de las patentes cobradas por el Tesoro General de la Nación serán transferidos a los municipios donde se encuentren el campo petrolero que genera dicho pago y que dicho monto deberá ser utilizado únicamente a programas y proyectos de inversión pública y/o gestión ambiental y el restante 50% será utilizado por el Ministerio de Desarrollo Sostenible, para programas y proyecto de inversión pública y gestión ambiental en los departamentos productores de hidrocarburos.

1.2.5. Exportación e importación.

El Poder Ejecutivo, dentro del Régimen Económico establecido en la Constitución Política del Estado, será responsable de:

(...) a) Establecer la política para el desarrollo y apertura de mercados para la Exportación del gas.

d) Fomentar la participación del sector privado en la Exportación del Gas y su Industrialización.

El Poder Ejecutivo destinará los ingresos nacionales provenientes de la exportación e industrialización del gas, principalmente, a la atención de la educación, salud, caminos y empleos (Ley N° 3058 de Hidrocarburos, 2005, Artículo 7).

Actualmente, Bolivia exporta fundamentalmente gas natural a Brasil y Argentina, puesto que la mayoría del petróleo producido es consumido por el mercado interno. La Ley N° 3058 de Hidrocarburos (2005) establece que “(...) YPFB será el Agregador y/o Vendedor para toda exportación de Gas Natural que se haga desde el territorio boliviano, asignando los volúmenes requeridos a las empresas productoras (...)” (Art. 86). Es decir que Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, establecerá las fuentes y los destinos de la producción, asignando las cuotas de abastecimiento del gas natural a los titulares de la producción, para los mercados de exportación de acuerdo a contratos “*back to back*”.

El artículo 17 de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, establece la participación prioritaria de la estatal petrolera en la actividades de comercialización para la exportación de gas natural, petróleo crudo, condensado, gasolina natural y gas licuado de petróleo, productos refinados de petróleo y productos derivados del gas natural, y la importación de hidrocarburos, lo que quiere decir que actué en dichas actividades por si misma o en su caso debe asociarse para su ejecución, lo contrario sucede para las otras actividades como de refinación, almacenaje, industrialización, transporte y distribución de gas natural por redes, las mismas que podría ser ejecutadas por YPFB por si misma o asociada, pero sin ser imperativo su participación o en su caso podían ser desarrollada por personas individuales o colectivas, públicas o privadas únicamente, lo cual

contradice el mandato establecido por el pueblo boliviano en el referéndum del 2004, respecto a la participación de YPFB en toda la cadena productiva de los hidrocarburos.

Sin duda la normativa analizada hace necesaria la participación del sector privado en la cadena productiva de hidrocarburos, en específico respecto a la exportación del gas natural y su industrialización. La Ley N° 3058 de Hidrocarburos (2005), establece como una responsabilidad del Poder Ejecutivo (ahora Órgano Ejecutivo) “(...) Fomentar la participación del sector privado en la Exportación del Gas y su Industrialización” (Inc. d, Art. 7).

Otro de los aspectos relacionados a la exportación e industrialización del gas, es el establecido por el artículo 7 de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, el cual toma como previsión de que el Órgano Ejecutivo (antes Poder Ejecutivo) destine prioritariamente el uso de los recursos provenientes de dichas actividades a la educación, salud, caminos y empleos, lo cual tendría coherencia con el mandato establecido por el pueblo boliviano expresado en la respuesta a la pregunta 5 del referéndum del año 2004.

1.3. Decreto Supremo N° 28701 de 01 de mayo de 2006.

Si bien la Ley N° 3058 de Hidrocarburos fue producto del referéndum llevada a cabo el año 2004, esto no significó el cierre del ciclo histórico iniciado con la guerra del gas, prueba de ello es la promulgación del Decreto Supremo N° 28701, lo cual muestra que las expectativas de un sector muy importante de la población, no estaba convencida con los postulados de dicha Ley, por lo que fueron profundizados en su alcance por el citado Decreto Supremo.

1.3.1. Propiedad de los hidrocarburos.

Basado en la respuesta a la pregunta 2 del referéndum vinculante de 18 de julio de 2004 y aplicación de los artículos 136, 137 y 139 de la Constitución Política del Estado (Abrogada), el Decreto Supremo N° 28701, nacionaliza los recursos naturales hidrocarburíferos del país y el Estado recupera la propiedad, la posesión y el control total y absoluto de estos recursos, así lo establece en su artículo primero. Este aspecto sin duda marcará el modelo de gestión hidrocarburífero a ser implementado por el Estado que será eminentemente estatista.

1.3.2. Contratos petroleros relativos a las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.

El párrafo segundo, artículo 5 de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, otorgaba 180 (ciento ochenta) días calendario computables a partir de su vigencia, para que los titulares que hubieran suscrito contratos de riesgo compartido amparados en la Ley N° 1689 de Hidrocarburos (Abrogada), se conviertan y se adecuen a los nuevos contratos establecidos por la normativa hidrocarburífera vigente. Ante el incumplimiento por parte de los titulares al plazo indicado, el Decreto Supremo N° 28701 (2006) determinaba “(...) hasta que en un plazo no mayor a 180 días desde su promulgación, se regularice su actividad, mediante contratos, que cumplan las condiciones y requisitos legales y constitucionales (...)” (Parag. I, Art. 3). Es decir que obligaba a los titulares que estaban operando en el país a suscribir contratos bajo la modalidad contractual establecida por la Ley N° 3058 de Hidrocarburos y enmarcado en la Constitución Política del Estado, dentro el plazo indicado, caso contrario no podrían seguir operando en el país y viceversa para aquellos que acaten la determinado.

Asimismo, el Decreto Supremo N° 28701 (2006) establece que “(...) YPFB no podrá ejecutar contratos de explotación de hidrocarburos que no hayan sido individualmente autorizados y aprobados por el Poder Legislativo...” (Parag. III, Art. 3). Es decir, que para la suscripción de un contrato de explotación de hidrocarburos entre YPFB y una

empresa petrolera previamente debe ser autorizado mediante una Ley emitida por la Asamblea Legislativa y su posterior aprobación, esto con el fin de que los representantes elegidos por la sociedad, conozcan estos temas que son de interés de la sociedad. Este aspecto, sin duda estaba en concordancia con el inciso 5 del Artículo 59 de la Constitución Política del Estado (abrogada), que a mayor redundancia establecía que dichos contratos debían ser autorizados y aprobados por el Poder Legislativo, lo cual también es corroborados por la Sentencia Constitucional N° 0019/2005 de 7 de marzo de 2005.

1.3.3. Actividades hidrocarburíferas relativos a la comercialización, transporte, refinación, almacenaje, distribución, exportación e industrialización.

La normativa analizada traduce un nuevo mandato legal para Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, de actuar en nombre y representación del Estado como único y exclusivo comercializador de los hidrocarburos producidos en el país, definiendo las condiciones, volúmenes y precios tanto para el mercado interno, como para la exportación y la industrialización, además de tomar el control y la dirección de la producción, transporte, refinación, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización de hidrocarburos; es decir, que el Estado a través de dicha empresa estatal recupera su plena participación en toda las actividades de la cadena productiva de los hidrocarburos, lo que significa que es la única facultada para realizar dichas actividades, tal cual lo establece el parágrafo II del artículo 2, parágrafo I del artículo 5 y parágrafo I del artículo 7 del Decreto Supremo N° 29801.

Para efectivizar la participación, control y dirección por parte del Estado en toda la cadena productiva del sector hidrocarburífero, se nacionalizan las acciones necesarias para que YPF controla como mínimo el 50% más 1 en las empresas Chaco S.A., Andina S.A., Transredes S.A., Petrobras Bolivia Refinación S.A. y Compañía Logística de Hidrocarburos de Bolivia S.A. (Decreto Supremo N° 28701, 2006, Parag. II, Art. 7).

1.3.4. Regalías participaciones e impuestos.

La normativa de nacionalización de hidrocarburos analizada establecía para el periodo de transición (que abarca desde la promulgación de dicha normativa hasta el término de los 180 para que las compañías petroleras que operan en el país regularicen su actividad mediante contratos que cumplan las condiciones legales y constitucionales) una diferenciación para los campos petroleros respecto al pago de regalías, participaciones e impuestos, la misma que se basaba en el volumen promedio de gas natural producido durante el año 2005 superiores a los 100 millones de pies cúbicos diarios y menores a las indicadas. Respecto del primer caso el pago de regalías, participaciones e impuestas, era la siguiente:

Durante el período de transición, para los campos cuya producción certificada promedio de gas natural del año 2005 haya sido superior a los 100 millones de pies cúbicos diarios, el valor de la producción se distribuirá de la siguiente forma: 82% para el Estado (18% de regalías y participaciones, 32% de Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH y 32% a través de un participación adicional para YYPFB), y 18% para las compañías (que cubre costos de operación, amortización de inversiones y utilidades) (Decreto Supremo N° 28701, 2006, Parag. I, Art. 4).

Lo que significa que en la etapa de transición mencionada el Estado debía recaudar el 82% del valor de producción de los campos productores de gas natural, cuya producción era superior a los 100 millones de pies cúbicos diarios, y el 18% únicamente para las empresas petroleras. En el segundo caso “(...) los campos cuya producción certificada promedio de gas natural del año 2005 haya sido menor a 100 millones de pies cúbicos diarios, durante el período de transición, se mantendrá la actual distribución del valor de la producción de hidrocarburos” (Decreto Supremo N° 28701, 2006, Parag. II, Art. 4). Es decir que los ingresos provenientes para estos campos cuyo promedio de gas natural

del año 2005 haya sido menor a 100 millones de pies cúbicos diarios, las regalías y participaciones sumarían el 18% y el 32% producto del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, tal cual lo establecía la Ley N° 3058 de Hidrocarburos.

1.4. Constitución Política del Estado de 07 de febrero de 2009.

El proceso de reformas de corte más estatista se habría iniciado el año 2005 con la promulgación de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, la cual fue sometida a dos procesos de ajustes, el primero con el Decreto Supremo N° 28701 de 01 de mayo de 2006 y el segundo con la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, que de alguna forma refrenda los postulados del mencionado Decreto Supremo.

1.4.1. Propiedad de los hidrocarburos.

La norma constitucional en la parte de recursos naturales, inicialmente clasifica a los hidrocarburos como un recurso natural, haciendo énfasis que estos son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo, pero de forma específica incorpora dentro de su contenido un capítulo relativos a los hidrocarburos. Es así que la Constitución Política del Estado (2009) establece:

Los hidrocarburos, cualquiera sea el estado en que se encuentren o la forma en la que se presenten, son de propiedad inalienable e imprescriptible del pueblo boliviano. El Estado, en nombre y representación del pueblo boliviano, ejerce la propiedad de toda la producción de hidrocarburos del país y es el único facultado para su comercialización. La totalidad de los ingresos percibidos por la comercialización de los hidrocarburos será propiedad del Estado (Parag. I, Art. 359).

Es decir que el Estado asume para sí el derecho propietario de los hidrocarburos desde el momento que los mismos se encuentren en el subsuelo y fuera de él, por lo que es el único facultado para realizar la comercialización. Esta prerrogativa asumida por el Estado incluso abarcará a toda la cadena productiva de los hidrocarburos, como se observa en la disposición contenida en el párrafo I del artículo 361 de la Constitución Política del Estado, el cual determina que Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos como brazo operativo del Estado, es la única autorizada para realizar las actividades de la cadena productiva de hidrocarburos y su comercialización, lo que significa conforme al artículo 31 de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, que dicha facultad abarca desde la exploración, explotación, refinación e industrialización, transporte y almacenaje, comercialización y distribución de gas natural por redes.

La normativa constitucional toma provisiones legales radicales respecto a aquellas personas que vulneren las prerrogativas asumidas por el Estado, relativos al derecho propietario de los hidrocarburos; en tal sentido, determina civilmente la nulidad de pleno derecho de los contratos, acuerdos o convenios que de cualquier forma vulneren dichas prerrogativas y penalmente busca la sanción por la comisión del delito de traición a la patria contra quienes lo hayan acordado, firmado, aprobado o ejecutado (Constitución Política del Estado, 2009, Parag. II, Art. 359).

1.4.2. Contratos petroleros relativos a las actividades hidrocarburíferas.

Para ejercer el Estado su derecho propietario sobre los hidrocarburos y la facultad de desarrollar toda la cadena productiva hidrocarburífera, se le autoriza a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos a suscribir contratos “(...) bajo el régimen de prestación de servicios, con empresas públicas, mixtas o privadas, bolivianas o extranjeras, para que dichas empresas, a su nombre y en su representación, realicen determinadas actividades de la cadena productiva (...)” (Constitución Política del Estado, 2009, Parag. I, Art. 362). Lo que significa que la mencionada empresa petrolera, en representación del

estado puede actuar en determinadas actividades de la cadena productiva hidrocarburífera por si misma o a través de otras empresas petroleras, siempre y cuando suscriba un contrato de prestación de servicios a cambio de un pago por sus servicios y que en ningún caso signifique pérdida para Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos o el Estado.

No solo dicha empresa estatal puede actuar por si misma o través de la suscripción de contratos de prestación de servicio con otras empresas, sino se le autoriza a conformar asociaciones o sociedades de economía mixta para la ejecución de las actividades de exploración, explotación, refinación, industrialización, transporte y comercialización de los hidrocarburos, con la previsión de que Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, cuente obligatoriamente con una participación accionaria no menor al cincuenta y uno por ciento del total del capital social, tal cual lo establece el Parag. II del Art. 363 del texto constitucional.

Si bien se le autoriza a YPFB suscribir contrato con otras empresas para realizar determinadas actividades hidrocarburíferas, en específico para las actividades del *upstream* (exploración y explotación), la norma constitucional prevé que las mismas deberán contar con una autorización y aprobación expresa de la Asamblea Legislativa Plurinacional, caso contrarios serán nulos de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial ni extrajudicial alguna.

Respecto a la actividad de industrialización de hidrocarburos, la norma constitucional crea la Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos (EBIH), como una empresa autárquica de derecho público, con autonomía de gestión administrativa, técnica y económica, bajo la tuición del Ministerio del ramo y de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), que será responsable de ejecutar en representación del Estado dicha actividad. Cabe aclarar que paralelamente YPFB

también es la encargada de industrializar los hidrocarburos, toda vez que se convierte en una política de estado buscar el valor agregado de los hidrocarburos.

1.4.3. Regalías participaciones e impuestos.

Con referencia al régimen fiscal el texto constitucional prevé una regalía fija a favor de los departamentos productores de 11% de su producción hidrocarburífera departamental fiscalizada y una participación tanto para los departamentos no productores de hidrocarburos y para el Tesoro General del Estado, la cual será fijada conforme a una ley especial, tal cual lo establece el artículo 368 de dicha normativa. Cabe aclarar que actualmente las regalías y participaciones para los actores indicados, se pagan conforme a los porcentajes determinados en la Ley N° 3058 de Hidrocarburos.

Como se puede colegir, el marco legal y regulatorio relacionado a los hidrocarburos durante el periodo de estudio, se caracterizó por la implantación de modelos de gestión claramente diferenciados para las actividades de la cadena productiva de los hidrocarburos. En ese sentido, la Ley N° 1689 implementó un esquema de gestión liberal por el que la administración, control y operación de dichas actividades se deja en manos de las empresas privadas. Otro de los modelos de gestión es el instaurado a partir de la promulgación de la Ley N° 3058, la misma que se apoya en un modelo de gestión mixta, donde uno de los aspectos más importantes es la modificación de los términos de relacionamiento entre Estado y los inversionistas, y busca resolver el problema de la propiedad de los hidrocarburos producidos a través de la reversión del régimen concesionario que fuera establecido con la Ley N° 1689, para este efecto refunda YPFB a fin de que en nombre y representación del Estado, participe en toda la cadena productiva de los hidrocarburos, sin embargo, deja la posibilidad de realizar las actividades del *downstream* a personas naturales o jurídicas privadas. Finalmente, con el Decreto Supremo N° 28701, se inicia un modelo de gestión estatista que posteriormente será fortalecido por la Constitución Política del Estado vigente. Estas dos últimas

normas, centran su visión en un Estado empresario, donde YPFB es la única facultada para realizar las actividades de toda la cadena hidrocarburífera y la participación de la inversión privada dentro de dicha actividades, debe enmarcarse al régimen de una sociedad de economía mixta o de prestación de servicios. Por otro lado, un aspecto fundamental que regula dichos marcos normativos, es el establecimiento de regímenes fiscales aplicables a la producción de hidrocarburos, que en general están constituidos por regalías departamentales, participaciones a favor de YPFB y el Tesoro General de la Nación e impuestos. Cabe aclarar, que los porcentajes de la renta petrolera asignados a los beneficiarios varían para cada caso, manteniéndose constante en los cuatro regímenes legales indicados, el porcentaje correspondiente a las regalías.

CAPÍTULO IV - MARCO ORGANIZACIONAL

1. Entidades que estuvieron a cargo de implementar la política hidrocarburífera en Bolivia.

El identificar las principales transformaciones organizacionales e institucionales de las entidades públicas encargadas de la implementación de las políticas hidrocarburíferas en nuestro país, nos brindará insumos para dar cuenta de los cambios administrativos en las estructuras organizativas y las atribuciones funcionales intervinientes en los procesos de la gestión pública del sector hidrocarburífero, para este efecto se tomará en cuenta las diversas estructuras organizativas del sector de hidrocarburos durante el periodo de estudio, las que se ven reflejadas en la normativa jurídica impuesta durante los diferentes periodos gubernamentales analizados.

1.1. Ley N° 1493 de Ministerios del Poder Ejecutivo, de 17 de septiembre de 1993.

Durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada es promulgada la Ley N° 1493 de Ministerios del Poder Ejecutivo, de 17 de septiembre de 1993, con el objetivo de establecer atribuciones de los ministros del Estado a fin de que atiendan los negocios pertenecientes a la administración pública, los cuales son responsables juntamente con el presidente de la república, de los actos de administración en el ámbito de la competencia funcional que dicha ley asigna a cada uno de ellos, y son solidariamente responsables de las disposiciones que el presidente emita con acuerdo del consejo de gabinete; en ese sentido, compete al Ministro de Hacienda y Desarrollo Económico formular, instrumentar y fiscalizar las políticas para el desarrollo del sector de hidrocarburos, tal cual lo establece el inciso f) del artículo 18 de dicha Ley.

A fin de viabilizar las atribuciones otorgadas al Ministro de Hacienda y Desarrollo Económico, el reglamento a la Ley N° 1493 de Ministerios del Poder Ejecutivo,

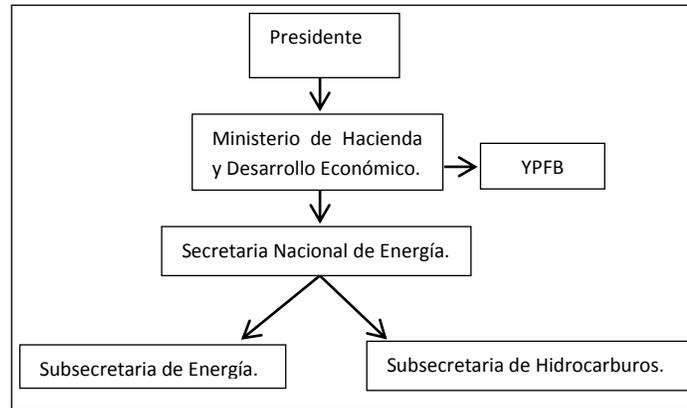
aprobado por Decreto Supremo N° 23660, de 12 de octubre de 1993, crea la Secretaría Nacional de Energía y sus respectivas subsecretarías de Energía y de Hidrocarburos. Respecto a los hidrocarburos, el Secretario Nacional de Energía, tiene como funciones según el artículo 47 del mencionado reglamento lo siguiente:

- a. Proponer y ejecutar la política nacional de hidrocarburos y recursos energéticos, cualquiera sea su naturaleza.
- b. Promover el uso racional de energía en los sectores industrial, comercial, de servicios y de uso doméstico.
- c. Fomentar el desarrollo y diversificación de la industria petroquímica.
- d. Promover la investigación científica y tecnológica aplicable al sector; la comercialización interna y externa; la información sectorial estadística y de precios de mercados de productos e insumos energéticos; el uso racional de los recursos naturales y el medio ambiente; y la actualización de la legislación energética
- e. Promover la apertura de mercados externos para los recursos energéticos, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Decreto Supremo N° 23660, 1993, Art. 47).

Las funciones operativas especializadas de ésta secretaría son ejecutadas por la Subsecretaría de Hidrocarburos, que es responsable de la ejecución y control de los planes, programas y proyectos de hidrocarburos, conforme lo manifiesta el artículo 48 del reglamento indicado.

Gráfico N° 1

Estructura organizativa del Poder Ejecutivo – Ley N° 1493 y Decreto Supremo Reglamentario N° 23660



Fuente: Elaboración propia.

1.2. Ley N° 1788 de Organización del Poder Ejecutivo, 16 de septiembre de 1997.

Durante el gobierno de Hugo Banzer Suarez es promulgada la Ley N° 1788 de Organización del Poder Ejecutivo, con el objeto de establecer las normas básicas de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, determinando su estructura, el número y las atribuciones de los Ministros de Estado, así como las normas de funcionamiento de las entidades públicas nacionales. El Poder Ejecutivo conforme a la organización político administrativa establecido en la Constitución Política del Estado y Leyes vigentes se divide en dos estructuras: La administración nacional, conformada por el Presidente de la República, Ministros de Estado, Instituciones Públicas Nacionales, Empresas Públicas y los Sistemas de Regulación y Supervisión; La administración departamental, conformada por las prefecturas de departamento sus órganos dependientes y las entidades públicas departamentales, descentralizadas y desconcentradas.

Dentro la estructura jerárquica de los ministerios se establece dos niveles: Estructura central, conformada por el Ministro, Viceministro, Director General y la de Servicios Nacionales, ésta última a la vez compuesta por el Director de Servicio Nacional y Director Distrital. En ese sentido, la Ley N° 1788 de Organización del Poder Ejecutivo establece como atribuciones del Ministro de Desarrollo Económico “(...) Formular, normar, ejecutar y controlar las políticas de desarrollo en los sectores de Energía, Hidrocarburos, Minería y Metalurgia, Industria y Comercio Interno, Transportes, Comunicaciones y Aeronáutica Civil” (Art. 11). Se deja establecido expresamente que los viceministros que correspondan a cada Ministerio y sus funciones, serán determinados mediante decreto reglamentario, así como la situación de dependencia de las instituciones y Empresas Públicas y de Economía Mixta.

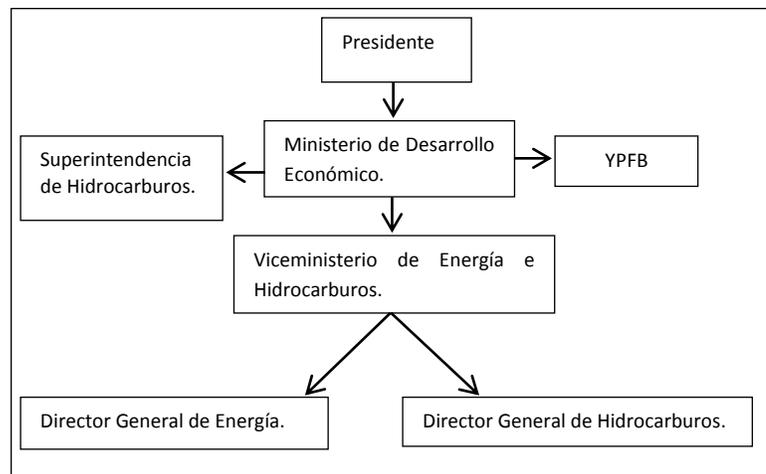
En ese sentido, mediante reglamento a la Ley N° 1788 de Organización del Poder Ejecutivo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 24855, de 22 de septiembre de 1997, se desarrolla las normas relativas a la organización y funcionamiento de la administración nacional, en específico el funcionamiento del Poder Ejecutivo, respecto al reordenamiento y tipificación de las distintas instituciones públicas nacionales sobre las que tiene tuición la administración central. Es así conforme lo determina el parágrafo I del artículo 25 del reglamento indicado, el Ministerio de Desarrollo Económico, respecto a las instituciones coadyuvantes encargadas del sector hidrocarburífero, cuenta con un Viceministro de Energía e Hidrocarburos y un Director General de Hidrocarburos y un Director General de Energía.

Con relación a las empresas del sector público encargado de desarrollar las actividades hidrocarburíferas, los artículos 42, 43, 45 y 55 del mencionado reglamento determina que el Ministerio de Desarrollo Económico tendrá bajo tuición o dependencia a Yacimientos Petrolíferos Bolivianos, lo que quiere decir que su estructura empresarial estará sujeta a las normas de su creación y el desarrollo de sus actividades a la supervisión del ministro del sector y sus operaciones serán reguladas por el Sistema de

Regulación Sectorial - SIRESE respectivo, en específico por la Superintendencia de Hidrocarburos.

Gráfico N° 2

Estructura organizativa del Poder Ejecutivo – Ley N° 1788 y Decreto Supremo Reglamentario N° 24855



Fuente: Elaboración propia.

1.3. Ley N° 2446 de Organización del Poder Ejecutivo, de 19 de marzo de 2003.



Durante el segundo gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada es promulgada la Ley N° 2446 de Organización del Poder Ejecutivo a objeto de establecer el número y atribuciones de los ministros de Estado y otras normas relacionadas con la organización del Poder Ejecutivo, quienes estarán encargados de los negocios de la administración pública. En ese sentido, respecto al sector de hidrocarburos, la mencionada Ley determina que el Ministro de Minería e Hidrocarburos es el encargado de llevar adelante la gestión de dicho sector, cuyas atribuciones según el artículo 4 son las siguientes:

- a. Formular, ejecutar, evaluar y fiscalizar políticas de desarrollo en materia de prospección, exploración y explotación de minerales; concentración, fundición, refinación, comercialización e industrialización de minerales y metales.
- b. Formular, ejecutar, evaluar y fiscalizar políticas de desarrollo en materia de exploración, explotación, comercialización, transporte, refinación, industrialización y distribución de los hidrocarburos y sus derivados (Ley N° 2446, 2003, Art. 4).

Asimismo, la mencionada ley establece que la estructura jerárquica interna de dicho Ministerio y la situación de dependencia y tuición de las instituciones y empresas públicas, y de economía mixta serán reglamentadas por el Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo; en ese sentido, el reglamento a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE), aprobado por Decreto Supremo N° 26973, de 27 de marzo de 2003, establece la estructura jerárquica interna de los Ministerios, el cual estaba compuesto por el Ministro, Viceministro, Director General y Director. Respecto a las instituciones del sector de hidrocarburos el mencionado reglamento en su artículo 34 establecía dentro de la estructura del Ministerio de Minería e Hidrocarburos al Viceministro de Hidrocarburos y el Director General de Hidrocarburos; asimismo, establecía que el Ministro de Minería e Hidrocarburos ejerce tuición sobre Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.

De igual forma según el artículo 35 del mencionado reglamento establecía como funciones del Viceministro de Hidrocarburos lo siguiente:

- a. Proponer políticas en materia de hidrocarburos, promoviendo el desarrollo integral del sector.
- b. Evaluar el cumplimiento y aplicación de la legislación y reglamentos que norman el sector de hidrocarburos.

- c. Promover la producción y el desarrollo tecnológico del sector, propendiendo a su modernización y al aprovechamiento racional de los recursos naturales hidrocarburíferos.
- d. Proponer los reglamentos e instructivos técnicos para el desarrollo de las actividades productivas y de servicios en el sector, con énfasis en aquellas que generen valor agregado.
- e. Formular políticas, reglamentos e instructivos y promover iniciativas para la exportación de hidrocarburos.
- f. Promover el desarrollo del uso y la comercialización interna de los productos hidrocarburíferos. Mantener sistemas actualizados de información estadística de precios, calidad, mercados, productos e insumos.
- g. Elaborar el mapa oficial de áreas hidrocarburíferas bajo el sistema de parcelas, nominando las áreas disponibles de interés petrolero.
- h. Proponer la política de precios para los productos derivados de hidrocarburos. Emitir las especificaciones mínimas de calidad para su comercialización en el mercado interno.
- i. Coordinar con el Viceministro de Electricidad y Energías Alternativas las políticas para el uso de derivados del petróleo para la generación de energía eléctrica.
- j. Controlar y evaluar la liquidación, cobro de regalías y participaciones en el sector de hidrocarburos.
- k. Formular políticas, reglamentos e instructivos y promover iniciativas y financiamiento para proyectos de provisión de gas domiciliario (Decreto Supremo N° 26973, 2003, Art. 35).

Bajo el fundamento de que la readecuación del Poder Ejecutivo constituye un proceso dinámico de constantes ajustes y complementaciones, sobre la base de la experiencia y requerimientos del gobierno nacional, en este contexto, el Decreto Supremo N° 27732 de 15 de septiembre de 2004, realiza modificaciones al Decreto Supremo N° 26973 de

27 de marzo de 2003, a fin de readecuar la estructura de los ministerios, ajustando la estructura de las entidades del sector hidrocarburífero, es decir que el Ministerio de Minería e Hidrocarburos según su artículos 33, estaba compuesto de un Viceministerio de Hidrocarburos y una Dirección General de Hidrocarburos.

Respecto a la funcionalidad de dicho Viceministerio de Hidrocarburos, el Artículo 34 del Decreto Supremo N° 27732, establecía lo siguiente:

- a. Proponer políticas en materia de hidrocarburos, promoviendo el desarrollo integral del sector.
- b. Evaluar el cumplimiento y aplicación de la legislación y reglamentos que norman el sector de hidrocarburos.
- c. Promover la producción y el desarrollo tecnológico del sector, propendiendo a su modernización y al aprovechamiento racional de los recursos naturales hidrocarburíferos.
- d. Proponer los reglamentos e instructivos técnicos para el desarrollo de las actividades productivas y de servicios en el sector, con énfasis en aquellas que generen valor agregado.
- e. Formular políticas, reglamentos e instructivos y promover iniciativas para la exportación de hidrocarburos.
- f. Promover el desarrollo del uso y la comercialización interna de los productos hidrocarburíferos. Mantener sistemas actualizados de información estadística de precios, calidad, mercados, productos e insumos.
- g. Elaborar el mapa oficial de áreas hidrocarburíferas bajo el sistema de parcelas, nominando las áreas disponibles de interés petrolero.
- h. Proponer la política de precios para los productos derivados de hidrocarburos.
- i. Emitir las especificaciones mínimas de calidad para su comercialización en el mercado interno.

- j. Coordinar con el Viceministro de Electricidad, Energías Alternativas y Telecomunicaciones las políticas para el uso de derivados del petróleo para la generación de energía eléctrica.
- k. Controlar y evaluar la liquidación, cobro de regalías y participaciones en el sector de hidrocarburos.
- l. Formular políticas, reglamentos e instructivos y promover iniciativas y financiamiento para proyectos de provisión de gas domiciliario.

Respecto al sector de hidrocarburos, se establece también que el Ministerio de Minería e Hidrocarburos tiene bajo su tuición y dependencia a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos y a la Superintendencia de Hidrocarburos, según lo establecido en el artículo 39 de Decreto Supremo N° 27732 de 15 de septiembre de 2004 mencionado anteriormente.

Posteriormente, durante el gobierno de Carlos Mesa Gisbert, mediante Ley N° 2840 de fecha 31 de agosto de 2004, que modifica a la Ley N° 2446 de Organización del Poder Ejecutivo, se cambia la denominación de "Ministro de Minería e Hidrocarburos", establecida en el artículo 2° de la Ley N° 2446, por la de "Ministro de Hidrocarburos"; asimismo, se modifica las atribuciones específicas del Ministro de Hidrocarburos, establecidas en el artículo 4 de la Ley N° 2446, por las siguientes:

- a. formular, ejecutar, evaluar y fiscalizar políticas de desarrollo en materia de exploración, explotación, comercialización, transporte, refinación, industrialización y distribución de hidrocarburos y sus derivados.

Asimismo, dispone expresamente que el Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo, establecerá la reglamentación a la Ley modificatoria; en este sentido, mediante Decreto Supremo N° 27998 de 03 de febrero de 2005, en específico en su artículo 4 determina la estructura del Ministerio de Hidrocarburos y las funciones del Viceministro de Hidrocarburos de la siguiente forma:

I. El Ministerio de Hidrocarburos tiene la siguiente estructura:

- a) Viceministerio de Hidrocarburos
- b) Dirección General de Hidrocarburos

II. El Viceministro de Hidrocarburos tiene las siguientes funciones:

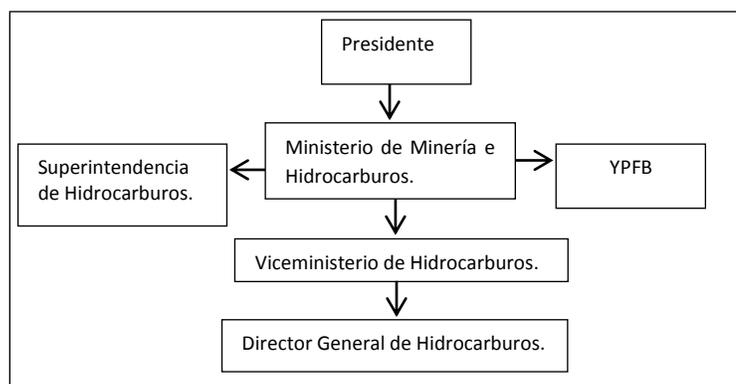
- a) Proponer políticas en materia de hidrocarburos, promoviendo el desarrollo integral del sector.
- b) Evaluar el cumplimiento y aplicación de la legislación y reglamentos que norman el sector de hidrocarburos.
- c) Promover la producción y el desarrollo tecnológico del sector, propendiendo a su modernización y al aprovechamiento racional de los recursos naturales hidrocarburíferos.
- d) Proponer los reglamentos e instructivos técnicos para el desarrollo de las actividades productivas y de servicios en el sector, con énfasis en aquellas que generen valor agregado.
- e) Formular políticas, reglamentos e instructivos y promover iniciativas para la exportación de hidrocarburos.
- f) Promover el desarrollo del uso y la comercialización interna de los productos hidrocarburíferos. Mantener sistemas actualizados de información estadística de precios, calidad, mercados, productos e insumos.
- g) Elaborar el mapa oficial de áreas hidrocarburíferas bajo el sistema de parcelas, nominando las áreas disponibles de interés hidrocarburífero.
- h) Proponer la política de precios para los productos derivados de hidrocarburos.
- i) Emitir las especificaciones mínimas de calidad para su comercialización en el mercado interno.
- j) Coordinar con el Viceministro de Electricidad, Energías Alternativas y Telecomunicaciones las políticas para el uso de derivados del petróleo, para la generación de energía eléctrica.

- k) Controlar y evaluar la liquidación, cobro de regalías y participaciones en el sector de hidrocarburos.
- l) Formular políticas, reglamentos e instructivos y promover iniciativas y financiamiento para proyectos de provisión de gas domiciliario.
- m) Por delegación del Ministro, ejercer tuición sobre Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos y sobre la Superintendencia de Hidrocarburos (Decreto Supremo N° 27998, 2005, Art. 4).

De igual forma, el Decreto Supremo N° 27998, incluye como parte del párrafo II del artículo 39 del Decreto Supremo N° 27732 de 15 de septiembre de 2004, la tuición y dependencia del Ministerio de Hidrocarburos a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos y la Superintendencia de Hidrocarburos, tal cual lo expresa en su artículo 5.

Gráfico N° 3

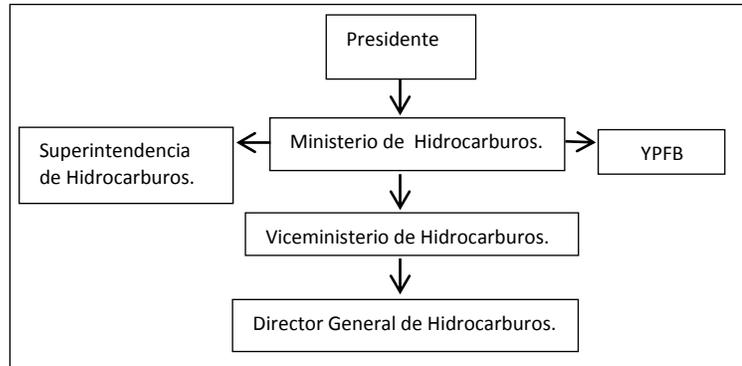
Estructura organizativa del Poder Ejecutivo – Ley N° 2446 y Decreto Supremo Reglamentario N° 26973 y N° 27732



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico N° 4

Estructura organizativa del Poder Ejecutivo – Ley N° 2840 (Modif. a Ley N° 2446) y Decreto Supremo Reglamentario N° 27998



Fuente: Elaboración propia.

1.4. Ley N° 3351 de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE), de 21 de febrero de 2006.

Durante el gobierno de Evo Morales Ayma es promulgada la Ley N° 3351 de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE), que tiene la finalidad de establecer el número y atribuciones de los ministros de Estado y otras normas relacionadas con la organización del Poder Ejecutivo, los cuales son los encargados de atender los servicios y asuntos de la administración pública. En ese entendido, con relación a las instituciones encargadas del sector hidrocarburífero, dicha Ley establece que el Ministro de Hidrocarburos y Energía es el encargado de llevar adelante la gestión de dicho sector, cuyas atribuciones según el artículo 4 son las siguientes:

- a. Formular una política de desarrollo de los hidrocarburos y la energía, en coordinación con el Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- b. Formular, evaluar y controlar el cumplimiento de la Política Nacional de Hidrocarburos y Energía.

- c. Normar, en el marco de su competencia, la adecuada aplicación de las Leyes vigentes y la ejecución de la Política Nacional de Hidrocarburos y Energía.
- d. Dirigir y supervisar todas las actividades del sector.
- e. Supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales y normas en materia de hidrocarburos y energía.
- f. En el marco de la Política Nacional de Hidrocarburos y Energía, definir y establecer la política de precios para el mercado interno, y la política de exportación de hidrocarburos.
- g. Supervisar y fiscalizar la producción, transporte, comercialización, refinación, uso y destino de los hidrocarburos y sus productos derivados, así como la distribución de gas natural por redes (Ley N° 3351, 2006, Art. 4).

Se establece que el Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo reglamentará la Ley mencionada y reordenará la dependencia y tuición de las instituciones y empresas públicas y de economía mixta; en ese entendido, el Reglamento a la Ley N° 3351 de Organización del Poder Ejecutivo, aprobado por Decreto Supremo N° 28631 de 08 de marzo de 2006, determina en su artículo 73, que la estructura del Ministerio de Hidrocarburos y Energía está compuesta por el Viceministerio de Exploración y Producción, dentro del cual está la Dirección General de Exploración y Producción; el Viceministerio de Industrialización y Comercialización, dentro el cual está la Dirección General de Industrialización y Comercialización de los Hidrocarburos; asimismo, establece que el Ministerio de Hidrocarburos y Energía tiene bajo su tuición o dependencia orgánica y administrativa a la empresa pública de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos y la Empresa Tarijeña del Gas (EMTAGAS) y como institución pública autárquica a la Superintendencia de Hidrocarburos.

Respecto a las funciones de los Viceministros del Ministerio de Hidrocarburos y Energía, según el artículo 75 de dicho decreto reglamentario, son las siguientes:

Viceministro de Exploración y Producción.

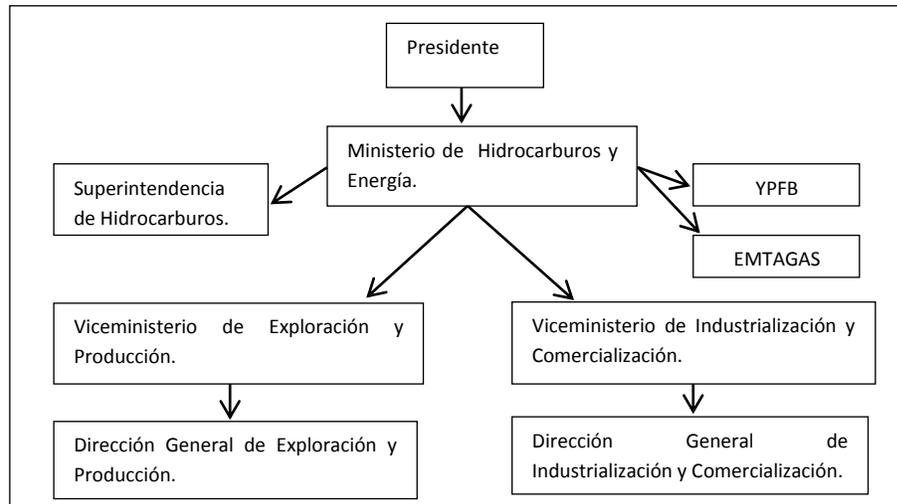
- a. Formular, ejecutar, evaluar y fiscalizar políticas de desarrollo en materia de exploración y explotación, velando por la soberanía nacional.
- b. Proponer la política hidrocarburífera en materia de exploración y explotación.
- c. Proponer políticas que incentiven el desarrollo de las actividades de exploración y explotación.
- d. Proponer modelos de contratos petroleros en cumplimiento de la Ley N° 3058, de 17 de mayo de 2005, de Hidrocarburos.
- e. Proponer los reglamentos e instructivos técnicos para el desarrollo de las actividades de explotación y producción.
- f. Efectuar labores de monitoreo de producción para evaluar y controlar las actividades de fiscalización efectuadas por Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.
- g. Fiscalizar el cumplimiento de las normas técnicas de seguridad, referidas a las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.
- h. Autorizar los volúmenes de quema de gas natural y gas combustible.
- i. Administrar el mapa oficial de áreas de interés hidrocarburífero, señalando aquellas disponibles para su nominación.
- j. Proponer las políticas de precios de exportación de gas natural, precautelando la economía nacional.
- k. Aprobar los esquemas de inyección de gas natural.
- l. Controlar y evaluar la liquidación, cobro de regalías y participación en el sector hidrocarburos.

Viceministro de Industrialización y Comercialización.

- a. Formular, ejecutar, evaluar y fiscalizar políticas de desarrollo en materia de industrialización, comercialización, transporte, refinación y distribución de los hidrocarburos y sus derivados, respetando la soberanía nacional.
- b. Proponer políticas en materia de industrialización y comercialización.
- c. Fijar políticas de precios a los derivados de petróleo, velando por los intereses de la nación.
- d. Proponer reglamentos e instructivos técnicos para el desarrollo de las actividades productivas y de servicios en el sector, con énfasis en aquellos que generen mayor valor agregado.
- e. Incentivar el uso y comercialización de gas natural en el mercado interno, dentro del marco de política energética para masificar el uso del gas natural.
- f. Elaborar estrategias para la conversión de vehículos a gas natural (GNV).
- g. Elaborar estrategias y mecanismos para la expansión de redes de distribución de gas natural, beneficiando a los sectores populares y la industria nacional.
- h. Proponer políticas en el área de industrialización de gas natural, a través de proyectos de Plantas de Conversión de Gas a Líquidos (GTL), petroquímica y otros, para la transformación gradual de la matriz energética nacional.
- i. Proponer políticas de precios para el gas natural en el mercado interno.
- j. Proponer políticas en materia de transporte de hidrocarburos.
- k. Fiscalizar el cumplimiento de las normas técnicas y de seguridad referidas a las actividades del “*downstream*”.
- l. Mantener actualizados los sistemas de información estadística en materia de su competencia.
- m. Coordinar con el Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas el cambio de la matriz energética (Decreto Supremo N° 28631, 2006, Art. 75).

Gráfico N° 5

Estructura organizativa del Poder Ejecutivo – Ley N° 3351 y Decreto Supremo Reglamentario N° 28631



Fuente: Elaboración propia.

1.5. Estructura organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, aprobado por Decreto Supremo N° 29894, de 07 de febrero de 2009.

Durante el gobierno de Evo Morales Ayma a partir de la aprobación y promulgación de la nueva Constitución Política del Estado, se diseña una nueva estructura y funciones del Órgano Ejecutivo las mismas que se plasmará en la estructura organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, aprobado por Decreto Supremo N° 29894, por el que se establece la estructura organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, así como las atribuciones de la presidenta o presidente, vicepresidenta o vicepresidente y de las ministras y ministros, así como se definen los principios y valores que deben conducir a los servidores públicos. Con relación a las tareas de la administración pública relativa a los hidrocarburos, dicha normativa encomienda al nivel central del Estado en específico al Ministerio de Hidrocarburos y Energía, cuya

estructura jerárquica, según el artículo 57 de dicha normativa está conformada de la siguiente forma:

MINISTRA[O] DE HIDROCARBUROS Y ENERGÍA

Viceministerio de Exploración y Explotación de Hidrocarburos.

-Dirección General de Exploración y Explotación de Hidrocarburos.

Viceministerio de Industrialización, Comercialización, Transporte y Almacenaje de Hidrocarburos.

-Dirección General de Industrialización y Refinación.

-Dirección General de Comercialización, Transporte y Almacenaje.

Viceministerio de Desarrollo Energético.

-Dirección General de Planificación e Integración Energética.

-Dirección General de Gestión Socio Ambiental.

Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas

-Dirección General de Electricidad.

-Dirección General de Energías Alternativas.

-Dirección General de Control y Fiscalización (Decreto Supremo N° 29894, 2009, Art. 57).

Las atribuciones de la Ministra(o) de Hidrocarburos y Energía, en el marco de las competencias asignadas al nivel central por la Constitución Política del Estado, según el artículo 58 de la norma analizada son las siguientes:

- a. Proponer y dirigir la Política Energética del País, promover su desarrollo integral, sustentable y equitativo y garantizar la soberanía energética.
- b. Evaluar y controlar el cumplimiento de la Política Energética del País.
- c. Normar en el marco de su competencia, la ejecución de la Política Energética del País.

- d. Planificar el desarrollo integral del sector energético y desarrollar estrategias para el cumplimiento de la Política Energética del País, en coordinación con las distintas entidades del sector y el Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- e. Establecer las políticas de precios para el mercado interno y la política de exportación de excedentes de hidrocarburos y energía eléctrica.
- f. Supervisar, controlar y fiscalizar la exploración, producción, transporte, almacenaje, comercialización, refinación, industrialización, distribución de gas natural por redes, así como el uso y destino de los hidrocarburos y sus productos derivados.
- g. Definir y ejecutar políticas de promoción de áreas de exploración de hidrocarburos.
- h. Elaborar las políticas y estrategias para asegurar el acceso universal y equitativo a los servicios de electricidad y gas domiciliario.
- i. Diseñar, implementar y supervisar la política de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, en atención a la soberanía e independencia energética y a que el desarrollo de la cadena productiva energética es facultad privativa del Estado Plurinacional.
- j. Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y normas en materia energética.
- k. Promover, formular y aplicar las estrategias del desarrollo e integración energética regional y del país.
- l. Negociar tratados internacionales para el sector energético en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- m. Suscribir convenios a nivel país en materia energética.
- n. Proponer la creación de empresas o entidades, autárquicas, descentralizadas o desconcentradas, para el cumplimiento de la Política Energética del País, en el marco de la Constitución Política del Estado.
- o. Supervisar, controlar y fiscalizar a las empresas e instituciones bajo su tuición y dependencia.

- p. Establecer políticas y estrategias, que garanticen el abastecimiento de gas natural, combustibles líquidos y energía eléctrica para el consumo interno.
- q. Proponer proyectos de expansión del sector hidrocarburífero y de energía eléctrica, a través del aprovechamiento de los recursos naturales renovables, y no renovables, respetando el medio ambiente.
- r. Velar por la correcta aplicación del marco regulatorio vigente, en el sector de hidrocarburos y eléctrico en toda la cadena productiva energética.
- s. Formular políticas para implementar el desarrollo y la promoción en la investigación y uso de nuevas formas de producción de energías alternativas, respetando el medio ambiente.
- t. Coordinar con los gobiernos autonómicos departamentales, municipales, regionales y autonomías indígena originaria campesina, para la implementación y desarrollo de las políticas energéticas en el marco de las competencias concurrentes y compartidas.
- u. Efectuar el seguimiento al sistema de información energética.
- v. Formular, controlar, fiscalizar, la política y normativa socio-ambiental del sector de hidrocarburos y energía (Decreto Supremo N° 29894, 2009, Art. 58).

Las atribuciones del Viceministerio de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, en el marco de las competencias asignadas al nivel central por la Constitución Política del Estado, según el artículo 59 de la norma citada son las siguientes:

- a. Formular, ejecutar y evaluar políticas de desarrollo en materia de exploración y explotación, velando por la soberanía nacional.
- b. Proponer políticas y programas de incentivo al desarrollo de las actividades de exploración y explotación.
- c. Proponer normas técnicas y legales, para el desarrollo de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.

- d. Controlar y fiscalizar las instituciones y empresas en las actividades de exploración y explotación
- e. Establecer los criterios de quema de gas natural, gas combustible y de inyección de gas natural.
- f. Definir y administrar el mapa oficial de áreas de interés hidrocarburífero
- g. Proponer y coordinar con el Viceministerio de Desarrollo Energético y otras instancias pertinentes, las políticas de exportación de gas precautelando los intereses del país.
- h. Supervisar y efectuar el seguimiento a la liquidación y cobro de regalías elaborada por YPFB así como la participación en el sector hidrocarburos.
- i. Efectuar y hacer seguimiento a la cuantificación de reservas probadas, probables y posibles de los hidrocarburos.
- j. Establecer los mecanismos y procedimientos para la determinación de costos reales y de oportunidad de las actividades de exploración y explotación (Decreto Supremo N° 29894, 2009, Art. 59).

Las atribuciones del Viceministerio de Industrialización, Comercialización, Transporte y Almacenaje de Hidrocarburos, en el marco de las competencias asignadas al nivel central por la Constitución Política del Estado, según el artículo 60 de la normativa mencionada son las siguientes:

- a. Planificar, formular, proponer y evaluar políticas de desarrollo en materia de industrialización, refinación, comercialización, logística de transporte, almacenaje y distribución de los hidrocarburos y sus derivados, respetando la soberanía del país.
- b. Proponer reglamentos e instructivos técnicos para el desarrollo de las actividades productivas y de servicios en el sector, con énfasis en aquellos que generen mayor valor agregado.

- c. Diseñar programas de incentivo para el uso y comercialización de gas natural en el mercado interno, dentro del marco de la Política Energética del País, para masificar el uso del gas natural.
- d. Elaborar estrategias para la conversión de vehículos a gas natural - GNV.
- e. Elaborar estrategias y mecanismos para la expansión de redes de distribución de gas natural, orientadas a lograr el acceso universal y equitativo del servicio de gas domiciliario, así como al comercio y la industria del país.
- f. Proponer políticas de provisión del servicio básico de gas domiciliario que respondan a los criterios de universalidad, responsabilidad, accesibilidad, continuidad, calidad, eficiencia, eficacia, tarifas equitativas y cobertura necesaria; con participación y control social, para la transformación gradual de la matriz energética del país.
- g. Proponer políticas en el área de industrialización de gas natural, a través de Plantas de Extracción de Licuables, Plantas Petroquímicas y otras para la generación de valor agregado.
- h. Proponer políticas en el área de industrialización de gas natural, para crear las condiciones que favorezcan la competitividad en el mercado interno e internacional.
- i. Proponer políticas de precios para el gas natural y combustibles líquidos en el mercado interno en coordinación con el Viceministerio de Desarrollo Energético y otras instancias pertinentes.
- j. Formular y establecer reglamentos y especificaciones de calidad para los combustibles líquidos y gas natural.
- k. Coadyuvar en las investigaciones, análisis y estudios relacionados con el sector, que aporten al mejoramiento de los procesos de la planificación sectorial y gestión de la política hidrocarburífera.
- l. Establecer los mecanismos y procedimientos para la determinación de costos reales y de oportunidad en las actividades de industrialización, comercialización, transporte y almacenaje (Decreto Supremo N° 29894, 2009, Art. 60).

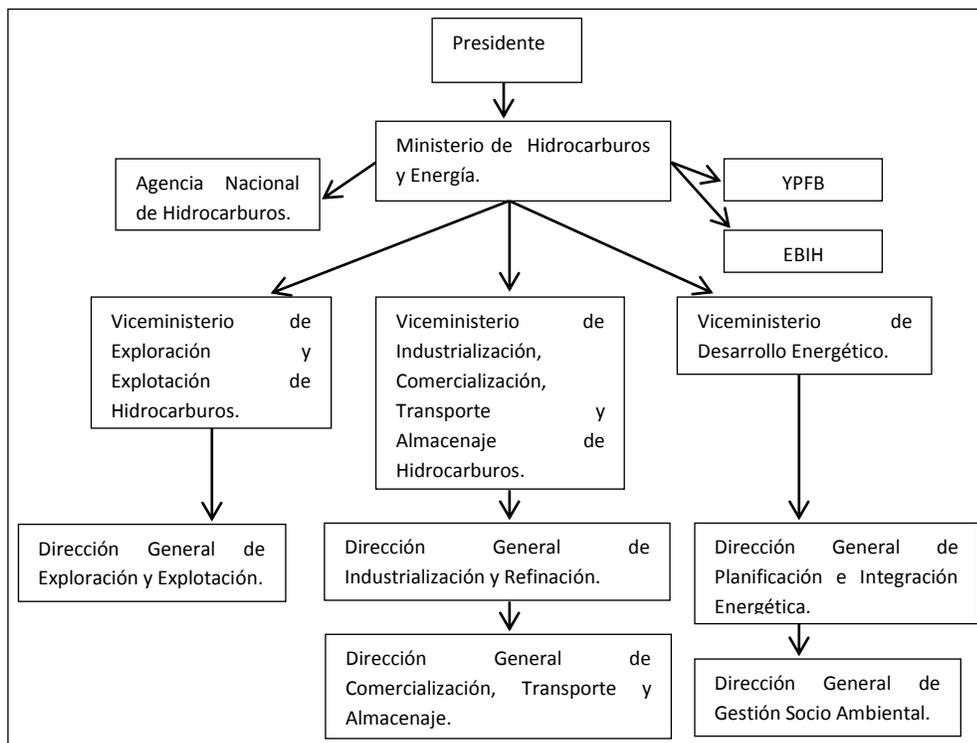
Las atribuciones del Viceministerio de Desarrollo Energético, en el marco de las competencias asignadas al nivel central por la Constitución Política del Estado, según el artículo 61 de la normativa mencionada son las siguientes:

- a. Proponer la planificación integral del sector energético en el mediano y largo plazo.
- b. Coordinar con los Viceministerios e instituciones del sector las actividades relacionadas a la política energética y medio ambiente.
- c. Proponer las bases y metodología para la planificación energética del país, en coordinación con los viceministerios y entidades dependientes y bajo tuición del ministerio.
- d. Formular y evaluar la Política Energética del país velando por el uso eficiente de nuestros recursos energéticos.
- e. Proyectar el Plan de Desarrollo Energético y desarrollar su implementación, seguimiento y control.
- f. Proponer, formular y aplicar las estrategias para la integración energética regional.
- g. Implementar, desarrollar y administrar el sistema de información del sector hidrocarburos y electricidad y mantener actualizada la información estadística en el sector.
- h. Formular y velar por el cumplimiento de la política y normativa ambiental del sector energético.
- i. Coordinar con los Viceministerios respectivos el desarrollo de políticas de eficiencia energética para el uso de las energías renovables y no renovables, sustitutivas y complementarias.
- j. Supervisar el trabajo desarrollado por el Instituto Boliviano de Energía.
- k. Proponer en el marco de Política Energética del País los lineamientos a ser desarrollados en el Instituto Boliviano de Energía - IBE.

1. Administrar y gestionar el desarrollo del balance energético (Decreto Supremo N° 29894, 2009, Art. 61).

El Decreto Supremo N° 29894 mencionado, determina que mediante Decreto Supremo se definirá la tuición y dependencia de todas las entidades estatales y de aquellas en las que el Estado tenga participación; en ese sentido, respecto a las instituciones hidrocarburíferas el artículo 21 del Decreto Supremo N° 304 de 16 de septiembre de 2009, establece que la Ministra o Ministro de Hidrocarburos y Energía ejercerá la tuición sobre la Agencia Nacional de Hidrocarburos, además cabe hacer notar que conforme a la Constitución Política del Estado, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Hidrocarburos están bajo tuición del Ministerio de Hidrocarburos y Energía.

Gráfico N° 6
Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo – Decreto Supremo N° 29894



Fuente: Elaboración propia.

Antes del año 2006, Bolivia afrontaba un escenario diferente al actual, en términos políticos y económicos, donde el manejo y control de la cadena productiva de los hidrocarburos estaba en manos del sector privado, consecuentemente el papel del Estado y sus instituciones del sector hidrocarburífero se encontraban disminuido, prueba clara de ello es la normativa que configuraba la estructura organizativa del Ejecutivo implantadas por la Ley N° 1493 de 17 de septiembre de 1993 y Ley N° 1788 de 16 de septiembre de 1997, de donde se evidencia que la entidad específica encargada de la gestión de políticas en materia hidrocarburos, nacía en una Subsecretaría de Hidrocarburos o un Director General de Hidrocarburos respectivamente, dependientes de un ministerio que es distinta al rubro de hidrocarburos. En algún caso, la configuración de la administración pública encargada del sector de hidrocarburos de acentúa con la Ley N° 2446 de 19 de marzo de 2003, llegando en la estructura jerárquica del aparato ejecutivo hasta un ministerio que estaba encargado del sector de minería como de hidrocarburos. Se puede afirmar que las instituciones encargadas de gestionar políticas públicas en materia de hidrocarburos, hasta este momento se encontraban reducidas en sus atribuciones y el accionar era secundario respecto a otro sector en la mayoría de los casos, consecuentemente el papel del operador del Estado que es Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos y el respectivo Ente Regulador que estaban bajo tuición del ministerio cabeza de sector respectivo, también se encontraba limitada en sus funciones.

Como consecuencia del contexto social, político y económico sintetizada en la “guerra del gas”, es lógico que los hidrocarburos y sus instituciones cobren importancia. Dicha importancia adquirió en cierta medida con la Ley N° 2840 de 31 de agosto de 2004, que determinaba que la entidad encargada de definir la política de hidrocarburos estaba a cargo de un Ministerio de Hidrocarburos y un Viceministerio de Hidrocarburos. Pero es a partir del año 2006, en el cual se implantó una nueva política de hidrocarburos, cuyos fundamentos se plasmarían en el Decreto de Nacionalización de los Hidrocarburos del 1° de mayo de 2006 “Héroes del Chaco” y se consolidaron en la nueva Constitución

Política del Estado, por el cual se marcaron nuevos términos y condiciones establecidos para las actividades de exploración y explotación, de la recuperación del control y administración de las empresas anteriormente privatizadas y capitalizadas, de la dirección de la cadena de hidrocarburos a cargo del Estado y de la reestructuración de la empresa estatal, así como de las otras instituciones del sector, permitiendo al Estado recuperar su rol planificador respecto a los hidrocarburos.

En este nuevo marco de toma de la dirección y control de la propiedad de los recursos naturales por parte del Estado boliviano, existe una consolidación de la institucionalidad sectorial comenzando con la Ley N° 3351 de 21 de febrero de 2006 y terminando con el Decreto Supremo N° 29894 de 07 de febrero de 2009, el cual configura la nueva estructura institucional, lo que genera la posibilidad de que el Órgano Ejecutivo pueda diseñar su estructura y funcionamiento directamente y a fin de garantizar la correcta implementación de los principios, valores y disposiciones de la nueva normativa constitucional. En ese sentido, dicho Decreto Supremo institucionalmente copa el manejo y definición de la gestión de políticas a la cabeza del Ministerio de Hidrocarburos y Energía a dos Viceministerios encargados de toda la cadena productiva de hidrocarburos, como ser el Viceministerio de Exploración y Explotación de Hidrocarburos y al Viceministerio de Industrialización, Comercialización, Transporte y Almacenaje de Hidrocarburos, y el Viceministerio de Desarrollo Energético como encargado de la planificación, coordinación y el desarrollo del balance energético de forma integral. A esto se debe sumar el fortalecimiento institucional que viene desde la normativa constitucional a entidades operadoras bajo tuición del Ministerio de Hidrocarburos y Energía, como es la conocida empresa pública de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, la nueva Empresa Boliviana de Industrialización y la Agencia Nacional de Hidrocarburos como Ente Regulador de las operadoras.

Por lo manifestado, durante el periodo de estudio los cambios administrativos en las estructuras organizativas y las atribuciones funcionales intervinientes en los procesos de

la gestión pública del sector hidrocarburífero, estuvieron ligados al modelo de gestión de las actividades de la cadena productiva de los hidrocarburos, implementados por los diferentes gobiernos. Es decir, la forma de manejo y control de las unidades de negocio de los hidrocarburos en los diferentes periodos gubernamentales, fue fundamental no solo para la transformación de las instituciones del Estado encargados de implementar la política hidrocarburífera, sino también para que las mismas se consoliden. En ese sentido, los cambios trascendentales y la importancia de las instituciones del sector, se dan a partir del año 2006, como consecuencia de que el Estado boliviano toma de la dirección y control de la propiedad de los recursos naturales, dejando el manejo y definición de la gestión de políticas a cargo de una entidad independiente especializada en el rubro, que viene a ser el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, y dentro el cual están sus viceministerios y entidades bajo su tuición encargados de cumplir la política hidrocarburífera. Hasta antes del año 2006, las instituciones encargadas de gestionar políticas públicas, operar y regular en materia de hidrocarburos, además de sus funciones se encontraban reducidas y el accionar de los mismos era secundario respecto a otro sector en la mayoría de los casos.

CAPÍTULO V - CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO ASOCIADO A LAS POLÍTICAS HIDROCARBURÍFERAS

Para comprender el ciclo de la política pública es necesario realizar el análisis del contexto social, económico y político en el que se desenvuelven. En ese sentido, el presente capítulo abordará los procesos que desencadenaron la turbulencia política - social y el marco de la crisis económica del primer quinquenio del siglo XXI y, posteriormente, las salidas institucionales a esa situación de inestabilidad, con lo que se contará con un análisis que contribuya a comprender las variables más importantes asociadas a las definiciones de la política hidrocarburífera. Es importante aclarar que dicho análisis se enmarcará en dos periodos: uno que abarca desde el 2000 a 2005 y el otro desde el año 2006 a 2009.

1. Contexto social, político y económico en Bolivia 2000 – 2005.

Para comprender el contexto social, político y económico del periodo de estudio, es necesario comprender los aspectos trascendentales anteriores que lo configuraron, identificándose los cambios y ajustes estructurales efectuadas mediante reformas económicas, políticas y sociales iniciados en Bolivia a partir del año 1985, cuya finalidad era la implantación de una economía de mercado eficiente y un nuevo régimen político, fundamentado en la democracia liberal representativa. Bolivia había dejado de lado el modelo de capitalismo de Estado para dar paso al modelo neoliberal; en ese sentido, se deja al sector privado la tarea de realizar inversiones productivas, mientras que el Estado únicamente asume un rol de regulador y garantizador de la estabilidad macroeconómica y productor de inversiones públicas en servicios básicos e infraestructura (Wanderley, Mokrani y Guimarães, 2010).

Cuando los partidos políticos tomaron el poder a partir del año 1985, se adscribieron a la política neoliberal en contraposición a un capitalismo de Estado, lo que significó la

implantación de acciones gubernamentales traducidas en la imposición de un programa de ajuste estructural, que establecía medidas macroeconómicas para estabilizar la economía y superar la hiperinflación desencadenada en la primera mitad de la década del ochenta, y establecer una reforma estructural, con la finalidad de crear un entorno económicamente favorable para la inversión privada, reorientar la economía hacia el libre mercado, lo que se denominará reformas de primera generación; posteriormente, durante la década de los 90 se implementaron las reformas de segunda generación, que consideraba entre ellas la privatización de las empresas públicas estratégicas nacionales (dentro del cual se encontraba Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos), durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, quien en 1994 encara un programa agresivo y completo de privatización del Estado y la apuesta por el capital extranjero como motor de la economía y generador de desarrollo (Rivero, 2006).

Dentro de las reformas de segunda generación, en 1996 se produce la reforma del sector hidrocarburífero, implementado a partir de la promulgación de la Ley N° 1689 de Hidrocarburos, por el que se limita el rol de Yacimiento Petrolíferos Bolivianos, es decir dicha empresa pública deja de ejercer en representación del Estado el control total de la cadena productiva de hidrocarburos y la operación directa de varias unidades de negocio, y pasa a cumplir funciones referidas al control y administración de los contratos de riesgo compartido y la fiscalización del *upstream* (exploración y explotación), permitiendo de esta forma la participación privada en las diferentes fases de negocio de la cadena productiva de los hidrocarburos (producto de la separación que había operado), como ser en las unidades de exploración y producción, transporte de hidrocarburos por ductos, refinación y distribución (Wanderley, Mokrani y Guimarães, 2010).

Estas políticas disminuyeron el papel del Estado en la economía y la política, y el debilitamiento de organizaciones importantes como la COB, que representaba un eje poderoso de lucha de los trabajadores bolivianos. Empero, contrariamente a lo

planificado, las reformas realizadas no lograron mitigar los problemas más graves del país, no fueron capaces de disminuir la pobreza, de reducir el alto nivel de inequidad, de fortalecer la economía interna contra los cambios y volatilidad de los mercados externos, ni mucho menos lograr una situación fiscal eficiente. Rivero (2006) identifica como resultados del neoliberalismo, la recesión, desequilibrio en la balanza comercial, estancamiento en las inversiones, deficiencias administrativas, déficit fiscal y como consecuencias estructurales la desocupación y empleo precario, ingresos bajos, más pobreza, con lo que finalmente dicho modelo comienzan a derrumbarse, desencadenando la insurgencia social a tomar el escenario político.

A finales de la década de los noventa, el plano político boliviano estaba caracterizado por una serie de acuerdos entre partidos políticos del oficialismo y de oposición, es decir, el poder político estaba en manos de dichas fuerzas políticas alcanzados a través de alianzas propias. A este escenario político de formación de coaliciones de gobierno entre dos o más partidos políticos, que se habría dado entre 1985 y 2003, Exeni (2016) lo conceptualiza como una “democracia pactada”.

Mientras los pocos involucrados en tomar las decisiones tuviesen su beneficio no habría ningún tipo de inestabilidad política, en ese sentido, la construcción de compromisos entre las fuerzas políticas oficialistas y sus pares opositoras, llevó a que la sociedad empezará a tener sus dudas acerca de la legitimidad del Estado y su interés por el bienestar social general. Entre los partidos que configuraron la “democracia pactada” se encontraban el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) y Acción Democrática Nacionalista (ADN), que de manera alterna iban rotando entre ellos la presidencia del país, aclarando que hubo también otros actores políticos que aunque no llegaron a ocupar la presidencia del Estado boliviano, tuvieron participación en las coaliciones de gobierno (Exeni, 2016). Adicionalmente a las reformas económicas, políticas y sociales iniciados en Bolivia a

partir del año 1985, se habría implementado la mediación política partidaria dentro de la cultura política del país (Crespo, 2000).

La nueva ola de movimientos sociales de principios del siglo XXI emergen como producto del agotamiento del modelo económico neoliberal implantado en 1985, a lo que se suma la crisis del sistema político, que fue perdiendo eficacia y legitimidad debido a una serie de acciones. Zegada (2013) refiere que la crisis de los partidos políticos se habría iniciado a finales de los años 80 y es a principios del año 2000 donde se acrecentó dicha crisis, como consecuencia de problemas de eficiencia y eficacia en la gestión pública, falta de representación y reducida participación de la población, arbitraria administración de los acuerdos políticos, y vaciamiento ideológico, lo que más adelante significará el desmoronamiento y en una coyuntura de desestabilización política que se iniciaría con el derrocamiento de Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre del 2003, dos sucesiones presidenciales en menos de dos años y una convocatoria adelantada a una elección nacional en diciembre de 2005.

En 1998, tuvo lugar otro acontecimiento importante, la misma que estaba relacionado con la oposición al Plan Dignidad del gobierno de Hugo Banzer Suárez, cuyo propósito era la erradicación de plantaciones ilegales de coca excedentaria. Pese a que dicho plan establecía programas de desarrollo alternativo a fin de aliviar el impacto social de dicha erradicación, los productores de coca lo consideraron como una amenaza directa a sus ingresos. En tal sentido, el establecimiento de cantidades máximas de producción y el ataque a las plantaciones ilegales con fuerzas militares para erradicar el cultivo ilegal de coca, logró diseminar una fuerte aversión de los campesinos e indígenas contra el gobierno, que finalmente se traduciría en enfrentamientos entre cocaleros y las fuerzas erradicadoras, bloqueos de las principales vías de comunicación de sus regiones y marchas de protesta en contra del Plan Dignidad (Pinto, 2003). Para el año 2002, eran numerosas las movilizaciones en contra de la erradicación la hoja de coca, la confrontación entre campesinos e indígenas y el Estado llega a su punto máximo, y los

productores de la hoja de coca ya no están dispuestos a negociar la producción de la misma. Finalmente, el Estado revoca las medidas restrictivas del cultivo y comercio del mencionado producto. La participación de Evo Morales, desde la Asamblea Legislativa, en apoyo de los derechos relacionados al cultivo de la hoja de coca sería decisiva para el desarrollo de los acontecimientos que se desencadenaron posteriormente.

La fuerte politización de conflictos económicos y sociales que se desencadenaron en el gobierno de Bánzer, a diferencia de lo sucedido en el pasado, fue aprovechada por los movimientos campesinos, para acentuar las dimensiones étnico-culturales e ideológicas, la democracia comunitaria, el valor cultural y simbólico de la hoja de coca, el rechazo a la economía de mercado y la globalización, que posteriormente serán utilizados como dispositivos de justificación ideológica del principal objetivo en la lucha del movimiento cocalero, el cual es la defensa de la economía de la coca (Mayorga, 2004). En ese sentido, durante la década de los noventa la etnicidad tomó una importancia clave en las nuevas manifestaciones.

En este escenario, donde las reivindicaciones indígenas tomaban un rol protagónico, surgen también nuevos representantes, nuevos actores y nuevos movimientos sociales que tienen como finalidad la promoción del cambio político, social y de políticas públicas. Producto de ello, las elecciones presidenciales y parlamentarias del 30 de junio de 2002, generó una recomposición significativa del sistema de partidos políticos, dando paso a los movimientos campesinos que se transformaron en movimientos políticos, como ser el Movimiento al Socialismo (MAS) y Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), lograron éstos una representación política histórica en las elecciones del año 2002 (Mayorga, 2004). Este suceso no solo fue producto de la insatisfacción por parte de la población con el rendimiento de los partidos y de la política económica, sino que fue también un efecto del resurgimiento de tensiones étnico-culturales que estuvieron latentes desde la transición a la democracia y que asumieron ahora una forma política

con los movimientos sociales de los cocaleros del Chapare y de los campesinos aymaras del norte de la Paz.

Así la sociedad boliviana se fue haciendo consciente de que las reformas adoptadas y el sistema económico vigente establecido por los partidos políticos que conformaban las coaliciones de gobierno, no habían logrado cumplir sus objetivos, consecuentemente en el periodo electoral del años 2002, se hizo patente la disminución del apoyo a dichos partidos, y en contraposición la importancia que cobraron los nuevos partidos políticos MAS y MIP. Desde ese momento la historia boliviana, y la estructura política, social y económica del país, darían un giro sin precedente, que tiene sus inicios con la elección de Evo Morales como presidente de Bolivia en 2005, y en el planteamiento de un nuevo Estado.

1.1. Demandas políticas de los movimientos sociales asociado a la política hidrocarburífera.

Para entender el contexto de las agrupaciones y movilizaciones que surgieron en Bolivia durante la última década, es importante y necesario estudiar el papel que han jugado los movimientos sociales a lo largo de su historia más contemporánea. Desde mediados del siglo XX, las movilizaciones y acciones colectivas han representado posibilidades y formas de cambio para la sociedad boliviana y, dentro del continente, ha sido uno de los países que más actividad ha tenido en este ámbito. Las características del desarrollo político, económico y la distribución social del país han sido claves para que las colectividades hayan iniciado diferentes ciclos de protesta, con el fin de presionar al Estado para que reconociera sus derechos y necesidades.

Una de las características de la última década transcurrida en Bolivia, sin duda, fueron las diferentes luchas de los movimientos sociales, que terminaron transformándose en el elemento catalizador para impulsar y posicionar una concepción

de la acción y del discurso político como instrumentos para alcanzar la inclusión social. Así, Chávez, Mokrani y Uriona (2011) consideran tres elementos importantes que definen el contexto boliviano en dicha década: el primer elemento, el descontento social frente a la incapacidad de los partidos políticos para atender las necesidades de la sociedad; el segundo elemento, es que los movimientos sociales pretenden una política que va más allá de los esquemas partidarios de acción y organización, lo que excluyó las diversas percepciones, concepciones de las diferentes naciones y subjetividades que conviven en Bolivia; y finalmente el quiebre de la conservadora relación entre Estado y sociedad, acompañada de un proceso de articulación de alianzas entre diversos sectores de la sociedad que promueven acciones populares orientadas a redefinir de forma más autónoma los alcances de la participación directa y la autodeterminación social para dar respuesta a sus propios requerimientos.

Prada (2003) refiere que las significaciones histórico-políticas de los movimientos sociales desatados el año 2000, se puede encontrar desde un ángulo histórico, que puede ser evaluada por la relación que tienen estas jornadas con el pasado, la actualización de antiguas luchas, la reivindicación de las víctimas arrojadas al tiempo y sepultadas en el olvido, la densidad que adquiere la memoria en el momento presente; y un ángulo político, que se puede evaluar por la repercusión que tienen dichas movilizaciones en las estructuras de poder, en los dispositivos y agenciamientos políticos del Estado.

Está claro que la historia de Bolivia está marcada claramente desde el año 2000 a 2005, por una serie de movilizaciones sociales, cuya característica central fue poner en duda el orden institucional estatal impuesto hasta ese momento, frente al descontento social que trajo consigo la insurrección y la reivindicación de sus demandas, que se funda en su propia experiencia insurreccional, de resistencia, otras formas de ejercer la representación y la participación política, así como otro horizonte nacional opuesto al establecido. Es así que, durante este periodo se pueden identificar cuatro momentos de insurrección popular que en conjunto desencadenaron varios escenarios políticos de

alternativa de transformación, como es la guerra del agua (2000), febrero negro (febrero de 2003), la guerra del gas (octubre de 2003), y el ciclo movilizatorio de 2004 y 2005 en el que se sucedieron de manera turbulenta los gobiernos de Carlos Mesa y Eduardo Rodríguez Veltzé, y que culminó con la convocatoria a elecciones a fines de 2005, que son ganadas por Evo Morales (García L. A., Chávez L. M. y Costas M. P., 2010; y Neso N., 2013).

La apropiación de los recursos naturales, y el proceso de generación y uso del excedente económico a favor de las empresas transnacionales, fue uno de los aspectos que generó el malestar en la sociedad boliviana. La recuperación de los derechos de propiedad de los recursos hidrocarburíferos a favor del Estado, fue la reivindicación más importante de los movimientos sociales de octubre 2003. Cabe mencionar que los antecedentes de dichas reivindicaciones en última instancia, se debió a causa de los beneficios otorgados por el Estado boliviano a las transnacionales, los cuales se concretizaron a partir de: a) el proceso de capitalización y privatización de las empresas públicas, establecidas durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), lo cual se inicia a partir de la aprobación de un marco normativo orientado a la privatización de la industria petrolera, que significó la virtual transferencia de los derechos de propiedad a favor de las empresas transnacional, con la supuesta argumentación de incentivar la inversión en la diferentes actividades de la cadena hidrocarburífera; b) la promulgación de la Ley N° 1689 de Hidrocarburos en concordancia con el Decreto Supremo N° 24806, que confería los derechos de propiedad de las reservas del gas natural a las empresas petroleras en boca de pozo; adicionalmente dicha Ley facultaba a cualquier persona realizar las actividades hidrocarburíferas, incluidas la exportación de Gas Natural a la Argentina y Brasil, los cuales son abordados ampliamente en el marco legal del presente trabajo, además de otros aspectos. Villegas (2003) refiere al respecto que “Con la promulgación de las leyes de capitalización e hidrocarburos, se pasó drásticamente de una visión de economía estatal hidrocarburífera, que tuvo una vigencia de sesenta años, a una de total privatización” (p.31).

Como consecuencia de que la sociedad en su conjunto y sus organizaciones, y los partidos políticos de oposición fueron comprendiendo el contenido y los efectos de las políticas hidrocarburíferas instauradas, los cuales eran contrarias a sus intereses de los representados y reducía la participación del Estado en las actividades de la cadena productiva de los hidrocarburos, toda vez que habría asumido dicho ente un papel totalmente pasivo en términos de recepcionar regalías y tributos únicamente, el ambiente político y social se tornó tenso. Este ambiente se agravó aún más con la posibilidad de concretar el proyecto de exportación de gas natural a través de Chile a Estados Unidos y México por parte del Consorcio Pacific LNG, conformado por Repsol YPF, British Gas y Pan American y la empresa compradora Sempra, lo que finalmente significó la rebelión producida en octubre de 2003, denominada la “Guerra del gas” y posterior renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada a su mandato presidencial.

Las acciones colectivas emergidas durante la última década a decir de Stefanoni (2003), permitió el desborde electoral de los movimientos sociales y la constitución de un nacionalismo plebeyo, que resignifica la lucha nacional como una lucha por la tierra y el territorio, y pone en un lugar privilegiado la defensa de los recursos naturales, consignas que se encontraron en el Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), su expresión popular y política en el momento.

Dicha rebelión se fue concretizando en propuestas públicas de la llamada “Agenda de Octubre”, o “Agenda de los Movimientos Sociales”, en la que las demandas de “Nacionalización de la producción de hidrocarburos” y la realización de una “Asamblea Constituyente”, marcaban y resumían el carácter del proyecto popular que allí emergía y se configuraba. En específico, la insurrección planteaba la necesidad de una nueva Ley de Hidrocarburos que contemple aspectos centrales tales como la recuperación de los derechos de propiedad a favor del Estado boliviano, la industrialización del gas natural,

la reposición de YPF, el priorizar mercados, los precios y los usos que se deberían dar a los probables recursos financieros provenientes de diferentes proyectos.

2. Contexto social, político y económico en Bolivia 2006 – 2009.

Producto de las acciones colectivas emergidas durante la última década, dentro de las cuales la “guerra del gas” marca un hito, se inicia un nuevo ciclo de reformas. Ante la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada el entonces vicepresidente Carlos Mesa el 17 de octubre de 2003 asume la presidencia, quien al calor de los acontecimientos ocurridos y la presión que existía en ese momento por parte de los movimientos sociales, prioriza la convocatoria a un referéndum, en virtud de que tenía claro que el país necesitaba resolver el problema de soberanía asociado a la recuperación de la propiedad de los hidrocarburos y la participación estatal en la renta petrolera. En ese sentido, en su corto mandato se llevó a cabo un referéndum vinculante que recogía las demandas sociales relativas a la propiedad de los hidrocarburos y su manejo por parte del Estado, para este efecto mediante Decreto Supremo N° 27449 de 13 de abril de 2004, se establece el marco para el referéndum vinculante sobre la política energética del país y se convoca a la ciudadanía para este fin el 18 de julio de 2004.

Las cinco preguntas consultadas en dicho Referéndum fueron: 1) la abrogación de la Ley 1689 de 1996; 2) la recuperación de los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado; 3) la refundación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) facultándola a participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos; 4) la utilización del gas como un recurso estratégico para recuperar una salida útil y soberana al océano pacífico; y 5) la exportación del gas en el marco de una política nacional que: a) cubra el consumo de gas para los bolivianos y las bolivianas; b) fomente la industrialización del gas en el territorio nacional; y c) cobre impuestos y/o regalías a las empresas petroleras, llegando al 50% del valor del gas, y su canalización principalmente a educación, salud, caminos y empleos.

Las preguntas revelaban las intenciones del presidente. Al Congreso no le quedaba más que aceptar y ratificar el llamado a referéndum. Por su naturaleza vinculante, el referéndum tendría consecuencias inmediatas legales, dando al Presidente la capacidad de control que a su vez serviría como forma de verificación de su mandato presidencial. Al margen de las críticas positivas y negativas sobre el proceso de consulta, en definitiva el tema fundamental radicaba en que correspondía al Congreso Nacional “(...) no solo recoger, sino “interpretar” la voluntad nacional y “procesar” esta voluntad en un cuerpo legal” (Wanderley, Mokrani y Guimarães, 2010, p.91).

Consecuencia de ello en un clima de tensión, el 17 de mayo de 2005 el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, la cual paradójicamente no fue promulgada por Carlos Mesa, quien posteriormente renunció el 06 de junio de 2005, debido a que no estaba de acuerdo con la aprobación de la Ley de Hidrocarburos. Ante dicha renuncia asumen la presidencia por prelación el presidente de la Cámara de Senadores, Hormando Vaca Díez, y el presidente de la Cámara de Diputados, Mario Cossio, quienes debido a la tensión social que existía en ese momento también renuncian, dejando la Presidencia en manos de Eduardo Rodríguez Veltze el 09 de junio de 2005, quien fungía como Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Habiendo sido promulgada la nueva Ley de Hidrocarburos por el entonces Presidente del Congreso Nacional Hormando Vaca Díez, dicha Ley establece entre sus aspectos sobresalientes la recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado; la refundación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, recuperando la propiedad estatal de las acciones de los bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas; la participación de dicha empresa pública en la cadena productiva de hidrocarburos; la creación del Impuesto Directo a la Hidrocarburos (IDH) con una tasa fija del 32% de la producción fiscalizada de hidrocarburos, que sumados entre los ingresos provenientes de regalías y participaciones que son el 18% y del 32% del IDH, no podrían ser menor al cincuenta por ciento (50%) del valor de la producción

de los hidrocarburos a favor del Estado Boliviano; y el establecimiento de un sistema de coparticipaciones del IDH a favor de los departamentos productores (4%) y no productores (2%) de hidrocarburos, y el saldo a favor del Tesoro General de la Nación, Pueblos Indígenas y Originarios, Comunidades Campesinas, Municipios, Universidades, Fuerzas Armadas, Policía Nacional, entre otros. Estos aspectos relacionados al contenido de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, están ampliamente expuesto en el régimen legal del presente trabajo.

Sin lugar a dudas el elemento fundamental de las renuncias y posterior sucesión presidencial fue la implantación de la nueva política hidrocarburífera establecida en la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, lo cual también trascendió al gobierno de Eduardo Rodríguez Veltze. Es así, que ante la amenaza de las empresas petroleras de impugnar la nueva Ley de Hidrocarburos, aduciendo que era un exceso pagar el 50% de tributos, Veltze aclara que su única misión era convocar a elecciones generales, consecuentemente archivó la agenda de octubre y la recuperación de los hidrocarburos, lo cual abriría de un modo u otro el camino para la nacionalización (YPFB, 2012).

El 18 de diciembre de 2005, Evo Morales Ayma triunfa en las elecciones presidenciales en Bolivia con el 53,7% de los votos. Así, Bolivia se sumó a la izquierda latinoamericana denominada “radical” debido a la asociación con Hugo Chávez, presidente de Venezuela y a su tendencia antiestadounidense y antiliberal. El proceso político que comenzó con la llegada del primer indígena al gobierno de Bolivia, abre paso a importantes rupturas con la historia boliviana desde su independencia en 1825. Se puede afirmar en este punto que la emergencia del Movimiento Al Socialismo (MAS) se debe a la confluencia de fenómenos surgidos a raíz de la reforma de 1985 y a la reconfiguración del movimiento indígena boliviano, y es caracterizado como una fuerza de izquierdas, indianista y nacionalista (Stefanoni, 2007).

Cuando el MAS-IPSP gana las elecciones nacionales hay un claro intento por parte de Evo Morales de inscribirse en la tradición nacionalista popular, así como de reconocer la diversidad como un elemento propio de la identidad boliviana, por lo que estima inevitable refundar el país mediante una Asamblea Constituyente y así incluir a las mayorías excluidas, dando respuesta de esta manera a las demandas de los movimientos sociales. Sin embargo, lo fundamental de este modelo reside en enfrentarse a su principal compromiso, que es la nacionalización de los hidrocarburos, que es vista por la población como la recuperación de la autoridad estatal frente al capital extranjero.

En ese sentido, la promulgación de la Ley 3058 de Hidrocarburos en 2005, no significó el cierre de un ciclo histórico, si no que producto de los compromisos asumidos durante el gobierno del presidente Evo Morales, se emitió el Decreto Supremo N° 28701 de Nacionalización “Héroes de Chaco” de 01 de mayo de 2006, lo que refleja el hecho de que los resultados políticos de dicha Ley no habían colmado las expectativas de un importante sector de la población, representada por este nuevo gobierno. Producto de ello se suscribieron con todas las empresas que operan campos hidrocarburíferos en el país, contratos de operación que siguen los preceptos teóricos que corresponden a contratos de servicios de riesgo, en los que el inversionista asume el riesgo de la actividad y de la operación del campo a cambio de una retribución monetaria en pago y donde el Estado, además de detentar la propiedad de los hidrocarburos, tiene responsabilidad plena en la gestión comercial de la producción.

De esta forma, los postulados de la Ley de Hidrocarburos de 2005, fueron profundizados en su alcance por el Decreto Supremo N° 28701 y los contratos de operación, que centran su filosofía en una gestión estatal de los recursos hidrocarburíferos y que en el ámbito comercial se traduce en un nuevo mandato legal a YPFB actuar en nombre y representación del Estado, como único y exclusivo comercializador de los hidrocarburos producidos en el país, lo cual es refrendado con la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado de 07 de enero de 2009.

Es importante hacer notar que las demandas sociales originadas en el año 2003, respecto a los hidrocarburos, no fueron replicadas en los primeros años de gobierno de Evo Morales que abarca el periodo de estudio, toda vez que los hechos de resistencia, según Chávez, Mokrani y Uriona (2011), son tres momentos y espacios de polarización vividos en el país: el primero, que tendrían que ver con estrategias de grupos de poder de la derecha boliviana, los cuales se traducirían en el conflicto denominado “Enero negro” en Cochabamba a inicios de 2007, cuyo conflicto nace a raíz de la protesta popular en contra del planteamiento a convocatoria de un nuevo referéndum sobre autonomías realizado por el entonces prefecto Manfred Reyes y candidato del principal bloque opositor en las elecciones de 2009. Dicho referéndum suponía el desconocimiento de un referéndum anterior en el que dicho proyecto había perdido en este departamento; el segundo, todo el proceso de polarización en el periodo de elaboración y aprobación del texto constitucional; y el tercero, el golpe cívico prefectural, traducida en la masacre de campesinos ocurrida en la localidad de El Porvenir, en el departamento de Pando, el 11 de septiembre de 2008 y el denominado golpe cívico prefectural, efectivizado con la toma de instituciones en el departamento de Santa Cruz y los atentados contra gasoductos y refinerías en Tarija por integrantes y simpatizantes del movimiento cívico de la media luna, lo cual se habría dado como una medida de los opositores al gobierno de Evo Morales, frente a los resultados del referéndum revocatorio de mandato popular del 10 de agosto de 2008, que había sido empleado como un recurso del gobierno nacional para buscar una salida a la polarización política por medio de la consulta en las urnas.

Se considera, que la expresión última de una década de lucha desplegada desde diversos escenarios desde el año 2000, es el gobierno del Movimiento Al Socialismo (MAS) de Evo Morales, el cual se apropió de las demandas sociales para tomar el gobierno boliviano, sin entrar en debate que si las misma fueron cumplidas o también en un sentido más amplio, trajo un proceso que mantiene abierto diferentes cauces de

expresión de las luchas, que se proponen transformar y desmontar los diversos núcleos de desigualdad, desde diferentes horizontes políticos.

Por lo mencionado, la historia de Bolivia está marcado desde el año 2000 a 2005, por una serie de movilizaciones sociales como la “guerra del agua”, “febrero negro, oposición de los cacaleros a la erradicación de la coca y la “guerra del gas”, cuya característica central fue poner en duda el orden institucional estatal impuesto hasta ese momento. El descontento social de los diferentes sectores trajo consigo la insurrección y la reivindicación de sus demandas, que en conjunto desencadenaron varios panoramas políticos de alternativa de transformación. La recuperación de los derechos de propiedad de los recursos hidrocarburíferos a favor del Estado, fue la reivindicación más importante de los movimientos sociales de octubre 2003, que traerá consigo la renuncia del ex – presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y el ciclo movilizador de 2004 y 2005 en el que se sucedieron de manera turbulenta los gobiernos de Carlos Mesa y Eduardo Rodríguez Veltzé, y que culminó con la convocatoria a elecciones a fines de 2005, mismas que son ganadas por Evo Morales.

La “guerra del gas” marca un hito por el que se inicia un nuevo ciclo de reformas estructurales que modificaron las reglas de juego respecto a lo hidrocarburos. Luego del agotamiento del esquema de gestión liberal vigente desde el año 1996 a mayo de 2005, se inicia una nueva fase de reformas iniciada con la promulgación de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, que se apoyaba en un modelo de gestión mixta, y posteriormente con la promulgación del Decreto Supremo N° 28701 de Nacionalización de los Hidrocarburos y reforzadas con la promulgación de la Constitución Política del Estado en el año 2009, que se centran en una visión de modelo de gestión estatal.

CAPÍTULO VI - POLÍTICA DE DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS PROVENIENTES DE LA VENTA DEL GAS NATURAL

El presente acápite abordará la distribución de los recursos públicos derivado de la venta del gas en los niveles subnacionales y la política social gubernamental, durante el periodo 2000-2005 y 2006-2009. Posteriormente, se comparará los resultados de las diferentes políticas públicas en materia de hidrocarburos implantadas en dichos periodos, lo cual contribuirá a evaluar el impacto de las políticas de distribución de los recursos provenientes de los hidrocarburos, orientados hacia el fortalecimiento de las entidades territoriales subnacionales y a la atención de los sectores vulnerables de la sociedad.

1. Exportación del gas natural boliviano.

Bolivia a lo largo de su historia se caracterizó por la exportación de materias primas, cuyo ciclo económico y político se sustentó en los excedentes generados por las actividades relacionadas a los recursos naturales, como el minero, agrícola, petrolero, ahora los que provienen de la exportación del gas natural. En ese sentido, en la última década la exportación del gas natural se convirtió en el principal producto de venta al exterior generando importantes divisas para el país, siendo los principales socios comerciales de Bolivia los países de Argentina y Brasil. Esta vinculación al mercado extranjero significa también la sujeción de los volúmenes de producción, exportación y precios de las materias primas al comportamiento del mercado internacional (Villegas, 2004).

En ese entendido, Bolivia habría concretado uno de sus logros más importantes en materia de exportación de gas natural a Argentina, toda vez que el 21 de abril de 1968, se habría suscrito el primer contrato de venta de gas al vecino país, pero la comercialización se inició recién en 1972, a partir del cual Yacimientos Petrolíferos

Fiscales Bolivianos (YPFB) exporta un volumen de 148 Millones de pies cúbicos por día (MMpcd), cuyo precio de exportación del gas, habrían presentado variaciones significativas que registraron su máximo en 1987 cuando se llegó a un precio de 4,46 dólares el Millar de Pies Cúbicos (MPC) (YPFB, 2010). De acuerdo al contrato, durante los primeros siete años se enviaría este caudal para después incrementar a 167 MMpcd por los restantes 13 años. (YPFB, 1996).

Según Villegas (2004), en 1999 producto de las modificaciones al marco jurídico nacional y en condiciones completamente diferentes se habría reiniciado la exportación de gas natural a la Argentina a través del gasoducto Madrejones-Campo Durán, de 43 kilómetros de extensión y una capacidad máxima de 1,2 MMpcd. Por su parte, YPFB (2010) establece que a partir de septiembre de 1999 Pluspetrol inició la exportación de gas natural a la República Argentina vía el gasoducto Bermejo - Aguas Blancas y desde noviembre de 2001, ésta compañía exportó el energético del campo Madrejones a través de un gasoducto exclusivo Madrejones-Campo Durán, posteriormente, los envíos se realizaron del campo Tacobo por ese punto de salida. En junio de 2004, YPFB exportó vía el gasoducto Santa Cruz-Yacuiba el energético producido por Repsol YPF E&P Bolivia S.A., Petrobras Bolivia S.A. y, a partir del 29 de abril de 2005, de Pluspetrol Bolivia Corporation S.A. desde el campo Tacobo.

Cabe aclarar que los contratos de compra venta de gas natural YPFB-Pluspetrol S.A., YPFB-Petrobras Energía S.A. y Repsol YPF S.A. fueron subrogados a favor de ENARSA a partir del 1 de septiembre, 14 de septiembre y 19 de octubre de 2006 respectivamente y en virtud de lo establecido en el convenio marco para la venta de gas natural, firmado entre los gobiernos de Argentina y Bolivia en junio de 2006, el 19 de octubre de 2006 se suscribió el contrato de compra venta de gas natural entre YPFB y ENARSA, el mismo que está en vigencia a partir de enero de 2007 con vigencia de 20 años, que posteriormente estará sujeto a una primera adenda efectuada el 26 de marzo del año 2010 (YPFB, 2010).

Ahora bien, refiriéndonos al otro socio comercial de nuestro país, luego de un largo proceso de negociación, en 1993 Bolivia y Brasil firmaron el primer acuerdo de exportación de gas natural, y en agosto de 1996 YPFB y Petrobras firmaron un contrato definitivo de compra-venta de gas natural por 20 años computables a partir de 1999, año en el cual se inició el suministro de dicho energético, para este efecto, el 4 de septiembre de 1996, se firmó el contrato de construcción del gasoducto a Brasil el cual concluyó en su ejecución en diciembre de 1998, teniendo una extensión de 3.150 kilómetros y una capacidad de transporte de 30 Millones de metros cúbicos días (MMmcd) de gas natural (YPFB, 2010).

Originalmente se fijó la venta de 16 MMmcd pero posteriormente a través de dos adendas al contrato, se modificó ese volumen a 18 MMmcd y 30 MMmcd que nunca se llegó a concretar, toda vez que el 2003 Brasil debía consumir 24,6 MMmcd pero el volumen exportado en esa gestión sólo alcanzó a 11 MMmcd y a partir de 2004 Brasil debía comprar 30 MMmcd pero sólo alcanzó a 26 ó 27 MMmcd, lo cual generó una deuda millonaria de dólares a favor de Bolivia, producto del sistema de contrato de compra venta de gas adoptado por ambos países. Respecto al precio de exportación, el cual está calculada por millón de unidades térmicas británicas (BTU) y se considera una fórmula compleja cuyo componente es un precio base estipulado en el mismo contrato que varía por años entre 0,95 de dólar por millón de BTU para el primer año y 1,06 dólares para el último, y un factor de ponderación en base a una canasta de combustibles (fuel oils), sujeta a variaciones de precios en el mercado internacional del petróleo (YPFB, 2010).

Entonces, la suscripción del contrato de compra-venta de gas natural a Brasil fue la culminación de un largo proceso que abarco varias décadas y que a lo largo de las negociaciones siempre estuvo presente la exigencia de Brasil de ser considerado como un país con preferencia para el consumo del gas boliviano, lo cual se habría plasmado en el contrato firmado en 1996 y efectivizado el 1 de julio de 1999 durante la presidencia

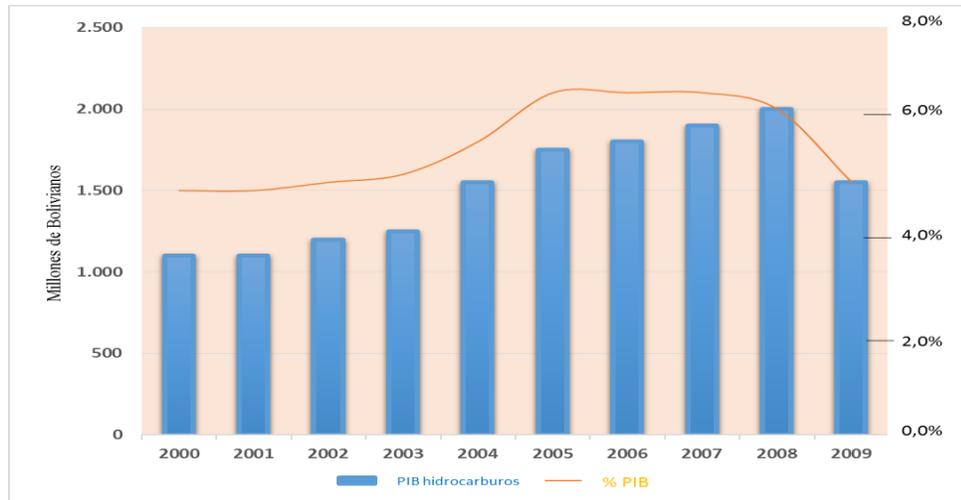
de Hugo Banzer Suarez, fecha en el cual en Río Grande se inicia la venta del gas natural a Brasil en cumplimiento a los contratos de compra venta, con lo cual Bolivia se convertiría en el país líder de la oferta de dicho energético y consolidaba la integración energética en la región (Villegas, 2004).

Adicionalmente, Bolivia exportó gas natural al Brasil mediante dos contratos: el primero British Gas (BG) con BG Comercio Importação (BGCI), vía Mutún, y el segundo Andina S.A. para Cuiabá (Transborder Services – TBS), vía San Matías, sin embargo, a partir del 2 y 3 de mayo de 2007, como resultado de la protocolización de los contratos de operación, YPFB se hace cargo de estas exportaciones, suscribiendo contratos provisionales con ambos compradores. De igual forma, en noviembre de 2008, YPFB suscribió un contrato temporal e interrumpible de compra y venta de gas natural con la Companhia Mato-Grossense de Gas S.A. (MTGás), para el suministro de volúmenes de gas natural en diciembre de 2008, posteriormente el 13 de septiembre de 2011, YPFB y Petrobras firmaron una adenda al contrato de compra venta de gas natural (GSA) (YPFB, 2010).

2. Producción y Producto Interno Bruto (PIB) de los hidrocarburos en Bolivia.

El sector de hidrocarburos a lo largo de la historia ha jugado un rol fundamental en la economía boliviana. Como se observa en el gráfico siguiente, el valor de la producción hidrocarburífera muestra una tendencia creciente durante la década pasada, contribuido con porcentajes de entre 4 y el 6% del PIB.

Gráfico N° 7
Valor de la producción de hidrocarburos PIB 2000-2009
(En bolivianos)

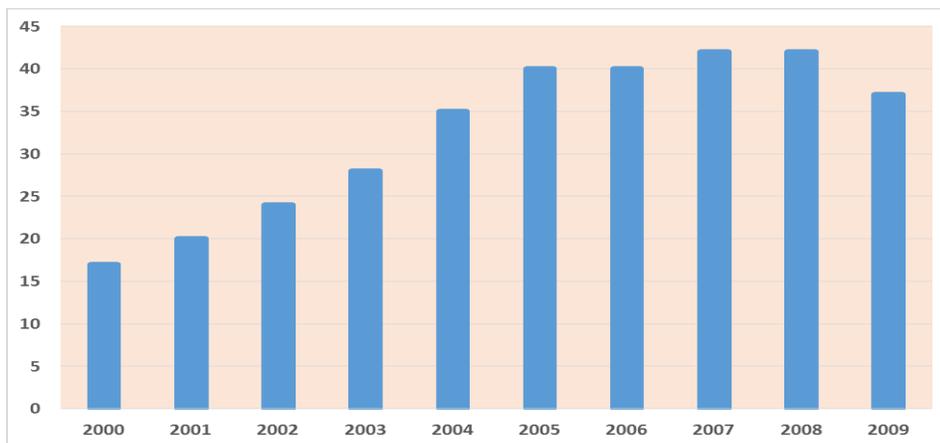


Fuente: Chávez (2013). Ingresos fiscales por explotación de hidrocarburos en Bolivia, Pag. 14.

Destaca el año 2009, cuando esta participación disminuyó en un punto porcentual del PIB (de 6,57% a 5,5%) como resultado de la crisis financiera internacional de 2008-2009. Esto afectó negativamente tanto los precios internacionales de referencia como los volúmenes de exportación de gas natural.

A continuación se observa la evolución de la producción de gas natural para el período 2000-2009.

Gráfico N° 8
Producción de Gas Natural
(Millones de metros cúbicos día - MM m3D)

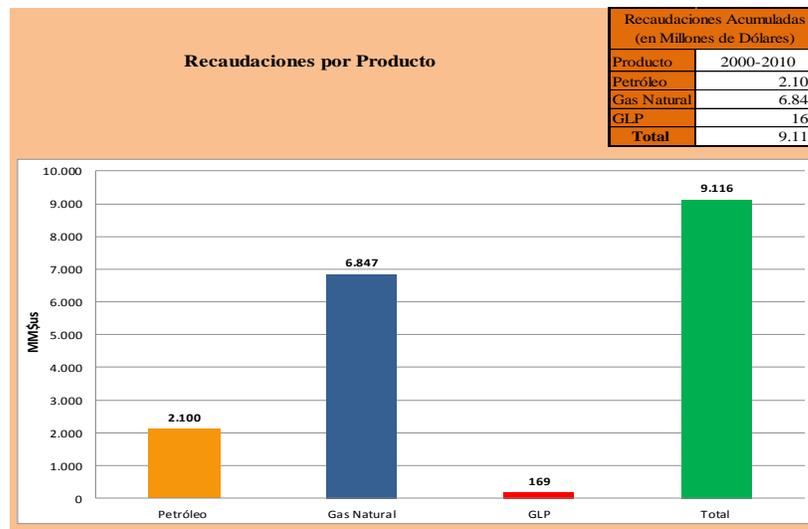


Fuente: Chávez (2013). Ingresos fiscales por explotación de hidrocarburos en Bolivia, Pag. 15.

El gráfico muestra un crecimiento continuo hasta 2005 y un comportamiento cambiante desde entonces hasta el año 2009, reflejando el perfil de la demanda externa y del mercado interno. Llama la atención el bajo nivel de producción en el año 2009, sin embargo la misma se debe a la crisis internacional que afectó negativamente la demanda de gas natural boliviano en Brasil y Argentina. Esta situación repercutió en la economía nacional en términos de una menor recaudación fiscal como se observa en el Grafico N° 4, y por lo tanto en la disminución de la capacidad del Estado para gastar e invertir. Este impacto responde al hecho de que aproximadamente el 80% del gas natural producido en el país se destina a la exportación a Brasil y Argentina, y el 20% restante al mercado doméstico, por lo tanto, la producción de hidrocarburos responde a la demanda externa o interna y que el incremento de la producción de este energético está relacionado a la inversión en las actividades de explotación y exploración de campos.

La importancia del gas natural en la economía boliviana en la última década se debe a que la mayor recaudación de ingresos para el Estado proviene de la venta de dicho hidrocarburo; en ese sentido, en el siguiente gráfico se muestra las recaudaciones acumuladas por producto hidrocarburífero.

Gráfico N° 9
Recaudaciones por producto derivado de los hidrocarburos
(En MM\$us)



Fuente: Información del MHE (Análisis Estadístico de Regalías y Participaciones Hidrocarburíferas MHE 2000-2010).

3. Distribución de los recursos públicos provenientes de los hidrocarburos a los niveles subnacionales 2000-2005.

3.1. Distribución porcentual de las Regalías y Participaciones conforme a la política hidrocarburífera.

En la última década Bolivia ha vivido un proceso continuo de reformas estructurales que han modificado drásticamente las reglas de juego en materia de producción de hidrocarburos, como efecto de las políticas hidrocarburíferas implementados antes y después del año 2005. Este punto de inflexión sin duda está marcada por el agotamientos

de un modelo de gestión liberal implantado en el sector de hidrocarburos hasta antes de dicho periodo, para dar paso posteriormente a un modelo de gestión estatista.

En ese sentido, el esquema de gestión centrado en una agresiva política de inversiones vigentes desde el año 1996 a mayo de 2005 y cuyo marco legal fue la Ley N° 1689 de Hidrocarburos de fecha 30 de abril de 1996, modificado por Ley N° 1731, de 25 de noviembre de 1996, significó la liberalización de ejercer las actividades de la cadena productiva de hidrocarburos, el traspaso de los derechos de propiedad del Estado a las empresas petroleras transnacionales en boca de pozo y la división de los campos petroleros en hidrocarburos existentes y nuevos. La distinción de hidrocarburos existentes y nuevos repercutió en la modalidad de pago de regalías y participaciones que pagan las empresas petroleras al Estado, sobre la producción bruta en boca de pozo.

Es así que los hidrocarburos nuevos sumados la participación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y las regalías correspondientes a los departamentos totalizarían el 18% de la producción fiscalizada, cuya distribución de la misma es la siguiente:

Tabla N° 2
Distribución porcentual de regalías y participaciones: Hidrocarburos nuevos -
Ley N° 1689 de Hidrocarburos

HIDROCARBUROS NUEVOS	PORCENTAJE
Regalía departamental donde se origina la producción (Sobre la producción bruta en boca de pozo)	11
Regalía nacional compensatoria pagadera a Beni y Pando (Sobre la producción bruta en boca de pozo)	1
Participación a favor de YPFB (Sobre la producción bruta en boca de pozo)	6
TOTAL	18

Fuente: Ley N° 1689 de 30 de abril de 1996 de Hidrocarburos.
Elaboración propia.

Respecto a los hidrocarburos existentes estos pagaban el 50% entre regalías y participaciones, cuya distribución de la misma es la siguiente:

Tabla N° 3
Distribución porcentual de regalías y participaciones: Hidrocarburos existentes -
Ley N° 1689 de Hidrocarburos

HIDROCARBUROS EXISTENTES	PORCENTAJES
Regalía departamental donde se origina la producción (Sobre la producción bruta en boca de pozo)	11
Regalía nacional compensatoria pagadera a Beni y Pando (Sobre la producción bruta en boca de pozo)	1
Participación a favor de YPF (Sobre la producción bruta en boca de pozo)	6
Regalía Nacional Complementaria	13
Participación nacional	19
TOTAL	50

Fuente: Ley N° 1689 de 30 de abril de 1996 de Hidrocarburos.
 Elaboración propia.

Como se observa, los más altos porcentajes de las regalías y participaciones que define la Ley 1689 de 30 de abril de 1996, modificado por la Ley N° 1731 de 25 de noviembre de 1996, favorecen al Tesoro General de la Nación y se aplican sólo a los hidrocarburos existentes y no así a los hidrocarburos nuevos. La importancia de dicha clasificación radica sustancialmente en que el Estado boliviano dejará de percibir el 32% de regalías y participaciones. Al respecto Villegas (2004) afirma que “La clasificación de campos estipulada en la Ley N° 1731 permite detectar que sus efectos en la reservas de gas natural: solo el 3,0% corresponde a hidrocarburos existentes mientras que el 97,0% son Nuevos...” (p. 85). Esto significa que los campos petroleros existentes certificadas al 30 de abril de 1996 solo eran el 3%, mismos que percibirían el 50% entre regalías y participación, y el 97% de los campos petroleros denominados hidrocarburos

nuevos percibirían solo el 18% de regalías y participaciones. Este análisis se muestra en la siguiente tabla:

Tabla N° 4

Reservas existentes y nuevas de gas natural por departamento al 1 de enero de 2002

Departamento	Hidrocarburos existentes	% del total	Hidrocarburos nuevos	% del total	Reserva total de gas Natural	% del total
Cochabamba	0.0081	0.5%	1.0144	2.0%	1.0225	2.0%
Chuquisaca	0.4185	26.3%	0.2542	0.5%	0.6727	1.3%
Santa Cruz	1.088	68.3%	3.7699	7.4%	4.8579	9.3%
Tarija	0.0779	4.9%	45.6647	90.1%	45.7425	87.5%
TOTAL (P1+P2)	1.5925	100.0%	50.7031	100.0%	52.2956	100.0%
PORCENTAJE	3.0%		97.0%			

TCF = Trillones de Pies Cúbicos Americanos (1012 Pies Cúbicos).

MMBbl= Millones de Barriles.

Fuente: Carlos Villegas Quiroga (2004).Informe mensual Diciembre 2002. Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

Es decir, la clasificación de los tributos realizados de los campos hidrocarburíferos en nuevos y existentes conforme a la Ley N° 1689, relacionados a la producción del gas natural, está en que el Estado boliviano deja de percibir el 32% de regalías y participaciones respecto a los nuevos. Es decir, conforme al análisis de las reservas de gas natural realizado por Villegas (2004), las reservas existentes sólo representan el 3% del total de reservas, mientras que las reservas nuevas constituyen el restante 97%, más aún que los campos con mayores reservas de gas como San Alberto y San Antonio fueron clasificados como nuevos a pesar de que varios de ellos eran campos conocidos y estudiados por YPFB y que se conocían las reservas probables existentes en esos campos, porque la Ley N° 1731 define a las reservas probables como nuevas.

3.2. Distribución de los recursos públicos provenientes de la producción de los hidrocarburos a los niveles subnacionales.

3.2.1. Distribución de recursos provenientes de las regalías a los departamentos.

Las cifras de la tabla siguiente es producto de la aplicación de la distribución porcentual de las regalías establecidas para los departamentos. La distribución de la renta petrolera durante el período 2000-2005, fue transferida directamente por YPF a los departamentos productores del 11% y a los demás departamentos una compensación del 1%. La transferencia de las regalías se puede considerar como una transferencia automática que es establecida por la ley N° 1689 de Hidrocarburos, es decir sin mayor trámite.

Tabla N° 5
Distribución de regalías a los departamentos 2000-2005
(En millones de Dólares Americanos)

Departamento	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cochabamba	20	20	18	23	29	29
Chuquisaca	5	5	3	4	5	5
Santa Cruz	23	25	23	25	29	31
Tarija	8	15	19	38	66	115
Beni: 2/3	3	4	4	5	8	11
Pando: 1/3	2	2	2	3	4	5
Total Regalías	61	71	69	98	141	196

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía, YPF, Servicio de Impuestos Nacionales, INE (2010), Dossier Estadístico UDAPE (2011). En Chávez, 2013.
Elaboración propia.

La recaudación en el periodo 2000-2005 para los departamentos indicados como se observa, alcanzó por concepto de regalías la suma de 636 millones de dólares americanos. Asimismo, se observa una tendencia creciente en dicho periodo.

Ahora bien, cabe aclarar que la lógica en que se fundamentaba la distribución de rentas al margen de la distribución automática que provenían de las regalías a los departamentos como se manifestó, se basaba en dos criterios, el primero, la compensación a los departamentos no productores y el segundo, la asignación de recursos en función a la masa poblacional de los mismos, existiendo por otra parte, otro mecanismo para fomentar programas de educación, salud, sociales y de infraestructura a nivel departamental. Dichos mecanismos consiste en la transferencia directa de recursos desde el Tesoro General de la Nación (TGN) hacia las prefecturas, municipalidades, universidades y otras instituciones que así lo requieran.

4. Distribución de los recursos públicos provenientes de la producción de los hidrocarburos a los niveles subnacionales 2006-2009.

4.1. Consideraciones generales.

La distribución de la renta generada por las industrias extractivas, especialmente los provenientes de los hidrocarburos, viene a constituirse un tema relevante para los bolivianos, más aún que la misma está relacionado con las demandas efectuadas en la denominada guerra del gas (2003).

Villegas (2008) al referirse a la estrategia boliviana de hidrocarburos, aborda el tema de la recaudación, distribución y utilización de las rentas petroleras, y manifiesta que las mismas deben estar sujetas a los siguientes principios:

- Propiedad estatal de los hidrocarburos.
- Contribuir al desarrollo nacional, permitiendo el acceso del sector productivo a combustibles más económicos (gas).
- Satisfacer las necesidades energéticas de la economía nacional.
- Aprovechar plenamente las oportunidades del mercado internacional.

- Garantizar la soberanía y seguridad energética.
- Consolidar el desarrollo del sector para beneficio del pueblo boliviano.
- Generar excedentes para el desarrollo productivo y la diversificación de la economía.
- Velar por el desarrollo eficiente y efectivo de las actividades de la cadena de hidrocarburos.
- Potenciar la gestión eficiente y sustentable de las empresas estatales del sector (Villegas, 2008, Pag. 24).

El “Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien – Lineamientos Estratégicos” aprobado mediante Decreto Supremo N° 29272 de 12 de Septiembre de 2007, avala esta lógica, en el sentido de que define al sector hidrocarburífero como sector estratégico generador de excedentes (divisas), que permite impulsar al sector generador de ingresos y empleo, con el objetivo de diversificar la economía y estimular el desarrollo social. La prioridad para el actual gobierno boliviano en cuanto a temas energéticos, ha sido la dotación para el mercado interno, destacada claramente en dicho plan, “para vivir bien”.

Durante el periodo 2006-2009 las formas de aplicación, el pago, la distribución, las transferencias y el tipo de gasto que se hacen con las Regalías y el IDH, están basadas en varias leyes, normas y decretos supremos que regulan sobre todo la distribución y el gasto de la ganancia hidrocarburífera, como se detallará a continuación.

4.2. Distribución porcentual de las regalías, participaciones e impuestos conforme a la política hidrocarburífera.

Ahora bien, agotado el modelo de gestión liberal se da paso al proceso de reformas inaugurada con la promulgación de la Ley N° 3058 de 17 de mayo de 2005 de Hidrocarburos, que se apoya en un modelo de gestión mixta, y en el plano tributario se

establece el 18% entre la participación del TGN y las regalías correspondientes a los departamentos sobre la producción fiscalizada y complementariamente al sistema de Regalías y Participaciones se crea el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) cuya alícuota del 32% del total de la producción de hidrocarburos medida en el punto de fiscalización, del cual son beneficiarios los departamentos y municipios. A continuación se muestra la distribución de las mismas:

Tabla N° 6
Distribución porcentual de las regalías, participaciones e impuestos de los
Hidrocarburos -
Ley N° 3058 de Hidrocarburos

HIDROCARBUROS	PORCENTAJE
Regalía departamental donde se origina la producción (sobre la producción departamental fiscalizada de hidrocarburos)	11
Regalía nacional compensatoria pagadera a Beni y Pando (sobre la producción nacional fiscalizada de hidrocarburos)	1
Participación a favor del TGN (sobre la producción nacional fiscalizada de hidrocarburos)	6
IDH	32
TOTAL	50

Fuente: Ley N° 3058 de 17 de mayo de 2005 de Hidrocarburos.
 Elaboración propia.

Un aspecto que caracterizó al régimen implantado con la Ley N° 3058 de Hidrocarburos como se manifestó, fue la creación del IDH correspondiente al 32% y conforme a su artículo 57 se determina un sistema de coparticipaciones, cuyos

beneficiarios de estos recursos obligatoriamente deben utilizar para los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo; y los departamentos productores priorizarán la distribución de los recursos percibidos por el IDH en favor de sus provincias productoras de hidrocarburos. En ese sentido, la coparticipación tributaria de dichos recursos es de la siguiente forma:

Tabla N° 7
Coparticipación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)

COPARTICIPACIÓN	PORCENTAJE
Departamento productor	4
Departamento no productor	2
TGN	Saldo
Pueblos Indígenas Originarios	Saldo
Comunidades Campesinas	Saldo
Municipios	Saldo
Universidades	saldo
Fuerzas Armadas	Saldo
Policía Nacional	Saldo
otros	Saldo
TOTAL	32

Fuente: Art. 57 de la Ley N° 3058 de 17 de mayo de 2005 de Hidrocarburos.
Elaboración propia.

Como se observa la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, ratifica las regalías y participaciones establecidos por la Ley N° 1689 de Hidrocarburos, pero fundamentalmente introduce un nuevo gravamen que cambia por completo el esquema tributario en el país con la creación del IDH, con una alícuota del 32% aplicada al total de la producción de hidrocarburos medida en el punto de fiscalización.

En lo que respecta a la fase de exploración y la posterior explotación, la ley analizada establece también otra obligación para YPFB o titular con el sector fiscal, la misma que está dada por las patentes que se pagan anualmente por las áreas sujetas a contratos

petroleros. La Ley N° 3058 de Hidrocarburos (2005) determina “(...) YPFB cancelará al (...) TGN las Patentes anuales establecidas en la presente Ley, por las áreas sujetas a Contratos Petroleros. Las patentes se pagarán por anualidades adelantadas e inicialmente a la suscripción de cada contrato (...)” (Parag. I, Art. 47). Las condiciones y el procedimiento para el cálculo de patentes se encuentran establecidas en el Reglamento de pago de patentes aprobado por Decreto Supremo N° 28457 de 24 de noviembre de 2005, modificado por Decreto Supremo N° 29846 de 10 de diciembre de 2008.

Respecto a la distribución de los recursos generados por las patentes, el artículo 51 de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, establece que el 50% de las patentes cobradas por el Tesoro General de la Nación, serán transferidos a los municipios donde se encuentren el campo petrolero que genera dicho pago y que dicho monto deberá ser utilizado únicamente a programas y proyectos de inversión pública y/o gestión ambiental, y el restante 50% será utilizado por el Ministerio de Desarrollo Sostenible para programas y proyecto de inversión pública, y gestión ambiental en los departamentos productores de hidrocarburos. Esta distribución es la siguiente:

Tabla N° 8

Distribución de las patentes – Ley N° 3058 de Hidrocarburos

PATENTES COBRADOS POR EL TGN	PORCENTAJE
Municipios donde se encuentren el campo petrolero (monto que deberá ser utilizado únicamente a programas y proyectos de inversión pública y/o gestión ambiental)	50
Ministerio de Desarrollo Sostenible (monto que deberá ser utilizados para programas y proyecto de inversión pública y gestión ambiental en los departamentos productores de hidrocarburos)	50
TOTAL	100

Fuente: Art. 51 de la Ley N° 3058 de 17 de mayo de 2005 de Hidrocarburos.
Elaboración propia.

Este ciclo de reformas iniciado con la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, producto de la guerra del gas, no significó su cierre, sino a partir de la promulgación del Decreto Supremo N° 28701 de 01 de mayo de 2006, y profundizados en su alcance por la Constitución Política del Estado promulgada el año 2009, cuyos cambios respecto a los anteriores se centran en una visión de modelo de gestión estatal, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos queda como la única facultada para realizar todas las actividades de la cadena productiva de los hidrocarburos, donde la inversión privada debe adecuar su accionar a los nuevos preceptos del estado empresario.

Con relación al decreto de nacionalización de los hidrocarburos, el Estado boliviano recupera la propiedad, posesión y el control total de todos los hidrocarburos a través de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, debiendo las compañías petroleras que operaban en el país regularizar la actividad mediante la suscripción de nuevos contratos en un plazo no mayor a 180 días.

El mencionado decreto establece que durante el periodo de transición, una participación adicional del 32% a favor de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), aplicable a los mega campos, sobre la base de la producción certificada promedio de gas natural del año 2005, que haya sido superior a 100 Millones de pies cúbicos día (100 MMpcd) y los campos con producción inferiores al promedio de 100 MMpcd se mantendrá en el periodo transitorio con la actual distribución.

Consecuentemente, el Estado en ese periodo transitorio percibió el 82% (32% del IDH, el 18% entre regalías y participaciones, y el 32% de participación adicional a favor de YPFB) de la renta petrolera provenientes en específico de los campos San Alberto y San Antonio. Entonces la distribución de las regalías, participaciones e impuestos conforme al Decreto Supremo N° 28701 de 01 de mayo de 2006 es la siguiente:

Tabla N° 9

Régimen tributario de los hidrocarburos: Régimen transitorio D.S. 28701

HIDROCARBUROS	PORCENTAJE DE CAMPOS CON PRODUCCIÓN INFERIOR DE 100 MMpcd	PORCENTAJE DE CAMPOS CON PRODUCCIÓN SUPERIOR DE 100 MMpcd
Regalía departamental donde se origina la producción (sobre la producción departamental fiscalizada de hidrocarburos)	11	11
Regalía nacional compensatoria pagadera a Beni y Pando (sobre la producción nacional fiscalizada de hidrocarburos)	1	1
Participación a favor del TGN (sobre la producción nacional fiscalizada de hidrocarburos)	6	6
IDH	32	32
Participación adicional a favor de YPFB		32
TOTAL	50	82

Fuente: Decreto Supremo N° 28701 de 01 de mayo de 2006.
Elaboración propia.

Ahora bien, debe dejarse claro que una cosa son los tributos establecidos por la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, por el que el Estado se queda con el 50% de los ingresos por la producción fiscalizada del total de los hidrocarburos y otro distinto es la participación de YPFB sobre el restante 50%. Es decir, que durante el periodo transitorio dicha participación sobre el restante 50% fue el 32% (misma que abarco durante el plazo de 180 días establecido por el D.S. N° 28701) y otra es la participación actual (a partir del 02 de mayo de 2007, fecha en que entraron en plena vigencia los contratos de operación) que percibe YPFB del restante 50% mencionado, una vez descontados los costos en que incurre las petroleras extranjeras (costos recuperables) y las utilidades de las mismas, participando de esta forma la empresa estatal en porcentajes establecidos de la ganancia que obtiene cada contrato de operación. Dicho de otro modo YPFB actualmente obtiene

ganancias dentro de los contratos de operación producto de la aplicación de las tablas de participación establecidas en el Anexo F de dichos contratos. Velásquez y Hernández (2015) refiere que a partir del año 2007 se adicionó a la renta petrolera la participación de YPFB en las utilidades de los contratos de operación suscritos en octubre de 2006, aclarando que la participación que tiene la empresa petrolera estatal varía de un contrato a otro y está en función de la producción diaria, y en cierta forma, de la rentabilidad que se obtiene en cada contrato.

Una característica de la industria petrolera en Bolivia es la alta concentración de reservas hidrocarburíferas en un área, provincia o región, a ello se suma la relativa corta duración del período de explotación, si se le compara con la duración requerida para un proceso de desarrollo sostenible, lo cual hace complejo el manejo de una política de distribución de los ingresos hidrocarburíferos coherente, con criterios de eficiencia y equidad.

Los porcentajes de distribución de las regalías y participaciones analizados, están basados en las leyes, decretos y normativa sectorial en materia de hidrocarburos promulgadas en los diferentes periodos gubernamentales, de donde se evidencia que prevalece el derecho de las regiones productoras de hidrocarburos a beneficiarse de un mayor porcentaje de la renta petrolera. Es evidente también, que las regalías departamentales para los departamentos productores de hidrocarburos y las regalías compensatorias para los departamentos de Beni y Pando, se mantuvieron constantes durante el periodo de estudio y que a partir de la implementación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) percibieron más recursos, tal cual se mostrará en el punto siguiente, cuando se analice la distribución del IDH.

En ese sentido, uno de los pilares en los que se centró la reforma sectorial inaugurada con la Ley N° 3058 de Hidrocarburos de 17 de mayo de 2005, es la modificación del régimen económico que regía en la industria hidrocarburífera bajo el régimen de la Ley

N° 1689 de Hidrocarburos de 30 de abril de 1996, y que se constituyó en uno de los factores más reprochados por los movimientos sociales y por el propio sistema político por considerarse no acordes a los intereses de los bolivianos, toda vez que en los últimos años, los hidrocarburos en Bolivia, en especial el gas natural, se destacan por ser recursos de carácter estratégico que adquirieron gran importancia en la economía nacional, constituyéndose en el núcleo fundamental de los ingresos fiscales, tanto para el Gobierno nacional como para los gobiernos subnacionales y la política social.

Desde esta perspectiva, la nueva visión de país se apoya en la dirección y control por parte del Estado de los denominados sectores estratégicos, donde la industria hidrocarburífera adquiere un rol protagónico como generadora de la renta que financiará los proyectos de los diferentes niveles de gobierno y los programas sociales, producto de las reformas estructurales del sector hidrocarburos iniciadas en 2005, con la promulgación de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos que se apoya en un modelo de gestión mixta, con una visión de Estado empresario iniciado con el Decreto Supremo N° 28701 y reforzada con la Constitución Política del Estado vigente (Del Granado, Mokrani, Medinacelli y Gumucio, 2010).

4.2.1. Distribución porcentual del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

A fin de poder determinar el monto que perciben los niveles subnacionales respecto a la coparticipación del IDH, existe normativa específica nacional que establece criterios para la distribución de los recursos provenientes del IDH como ser:

1) Ley N° 3058 de 17 de mayo de 2005 de Hidrocarburos: Dicha ley en su artículo 57 dispone que el IDH será coparticipado de la siguiente manera:

- a) Cuatro por ciento (4%) para cada uno de los departamentos productores de hidrocarburos de su correspondiente producción departamental fiscalizada.

- b)** Dos por ciento (2%) para cada Departamento no productor.
- c)** En caso de existir un departamento productor de hidrocarburos con ingreso menor al de algún departamento no productor, el Tesoro General de la Nación (TGN) nivelará su ingreso hasta el monto percibido por el Departamento no productor que recibe el mayor ingreso por concepto de coparticipación en el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).
- d)** El Poder Ejecutivo asignará el saldo del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) a favor del TGN, Pueblos Indígenas y Originarios, Comunidades Campesinas, de los Municipios, Universidades, Fuerzas Armadas, Policía Nacional y otros.

Todos los beneficiarios destinarán los recursos recibidos por el IDH, para los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo.

Los departamentos productores priorizarán la distribución de los recursos percibidos por Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) en favor de sus provincias productoras de hidrocarburos (Ley N° 3058 de Hidrocarburos, 2005, Art. 57).

Es decir que, el 4% para cada uno de los departamentos productores de hidrocarburos de su correspondiente producción departamental fiscalizada que vienen a ser: Tarija, Santa Cruz, Cochabamba y Chuquisaca, el 2% para los departamentos no productores de hidrocarburos, los cuales son: La Paz, Oruro, Potosí, Pando y Beni, y el saldo del IDH será asignado por el Poder Ejecutivo a favor del Tesoro General de la Nación, Pueblos Indígenas y Originarios, Comunidades Campesinas, Municipios, Universidades, Fuerzas Armadas, Policía Nacional y otros.

2) Decreto Supremo N° 28223 de 27 de junio de 2005. Este Decreto Supremo reglamenta la aplicación del IDH creado por la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, y en su

artículo 8 ordena al sistema financiero encargado del cobro de dicho impuesto, efectuar su distribución de la siguiente forma:

- a) 12.5% del valor total recaudado en efectivo, a favor de las Prefecturas de los Departamentos productores de Hidrocarburos, distribuido según su producción departamental fiscalizada.
- b) 31.25% del valor total recaudado en efectivo, que se distribuirá a las Prefecturas de los Departamentos no productores de Hidrocarburos a razón de 6.25% a cada una.
- c) El saldo del valor total recaudado en efectivo, a favor del Tesoro General de la Nación, para dar cumplimiento a lo dispuesto en los incisos c) y d) del Artículo 57 de la Ley N° 3058 y de la presente norma en los numerales 1, 2 y 3 siguientes:

1. Para el cálculo de la nivelación de ingresos entre un Departamento productor de hidrocarburos con un ingreso menor al de un Departamento no productor, establecido en el inciso c) del Artículo 57 de la Ley N° 3058, la recaudación por regalía departamental equivalente al 11% de la producción, y el 31.25% de la distribución del IDH, formarán parte del ingreso total por Departamento productor, que será comparada con el monto percibido del 2% para cada Departamento no productor.

Para este efecto, se estimará una compensación a los departamentos productores de hidrocarburos que será inscrito en los presupuestos anuales y el Tesoro General de la Nación asignará recursos mensuales con cargo a conciliaciones que determinen el monto definitivo.

2. De los recursos efectivos distribuidos al Tesoro General de la Nación por el IDH, se asignará en el Presupuesto General de la Nación fondos a favor de los Pueblos Indígenas y Originarios, Comunidades Campesinas, Municipios, Universidades, Fuerzas Armadas, Policía Nacional y otros, destinados a programas y proyectos específicos con el fin de atender a los

sectores de educación, salud, caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo.

3. Del saldo del IDH que recibe el Tesoro General de la Nación deduciendo lo establecido en los numerales precedentes, se transferirá cinco por ciento (5%) al Fondo de Ayuda Interna para el Desarrollo Nacional, previa asignación presupuestaria, según lo dispuesto en el inciso b) del Artículo 142 de la Ley N° 3058.

El IDH no forma parte de la retención automática diaria del porcentaje aprobado de los Impuestos Internos con destino al Servicio de Impuestos Nacionales y a la Superintendencia Tributaria, establecidos en la Ley N° 2166 de 22 de diciembre de 2000 y la Ley N° 2492 de 2 de agosto de 2003.

La Administración Tributaria remitirá a conocimiento del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Hidrocarburos y de las Prefecturas, hasta el día diez (10) del mes siguiente al mes en que se efectuó la declaración y pago, un informe con los datos correspondientes a la recaudación del IDH del mes anterior (Decreto Supremo N° 28223, 2005, Art. 8).

Un aspecto que debe hacerse notar es que el artículo 57 de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, establece la distribución del IDH a los departamentos productores de hidrocarburos del 4% y para los departamentos no productores del 2%; sin embargo, la norma analizada en este punto, establece que para los departamentos productores de hidrocarburos la distribución del IDH será el 12.5% y para los departamentos no productores el 6.25%, lo que parece contradecir una norma de mayor jerarquía. Esta supuesta contradicción es aclarada en el siguiente punto.

3) Decreto Supremo N° 28421 de 21 de octubre de 2005: Este Decreto Supremo tiene por objeto modificar el artículo 8 del Decreto Supremo N° 28223, referido a la distribución del IDH de la siguiente forma:

ARTICULO 8.- (DISTRIBUCIÓN DEL IMPUESTO DIRECTO A LOS HIDROCARBUROS – IDH Y ASIGNACION DE COMPETENCIAS).

I. Distribución:

El monto recaudado en efectivo por el IDH, se distribuirá según el siguiente detalle:

1. Departamentos

- a) 12.5% del monto total recaudado en efectivo, en favor de los Departamentos Productores de hidrocarburos, distribuidos según su producción departamental fiscalizada.
- b) 31.25% del monto total recaudado en efectivo, a favor de los Departamentos no Productores de hidrocarburos, a razón de 6.25% para cada uno.
- c) La compensación otorgada por el Tesoro General de la Nación – TGN, al Departamento Productor cuyo ingreso por concepto de IDH sea menor al de un Departamento no Productor, con el objeto de nivelar sus ingresos a los del Departamento no Productor.

El 100% de los ingresos percibidos por cada Departamento de acuerdo a lo señalado en los incisos a), b) y c) anteriores, será abonado a una cuenta “IDH – Departamental” en el Banco Central de Bolivia, para su transferencia de manera automática a las cuentas de las Prefecturas Departamentales, Municipios y Universidades Públicas, habilitadas en el sistema financiero, bajo la denominación “Recursos IDH”, de acuerdo a la siguiente distribución:

- 34.48% para el total de los Municipios del Departamento, el cual será distribuido entre los beneficiarios de acuerdo al número de habitantes de su jurisdicción municipal, establecido en el censo vigente, y
- 8.62% para la Universidad Pública del Departamento.

En el caso de los Departamentos que cuenten con dos o más universidades públicas, los porcentajes de distribución se determinaran mediante reglamento consensuado entre el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana – CEBÚ y las Universidades Públicas beneficiarias, respetando el límite financiero asignado a cada Departamento.

- El saldo de los anteriores porcentajes para la Prefectura del Depto.

2. Tesoro General de la Nación

El saldo del monto total recaudado en efectivo por el IDH una vez deducidos los montos del numeral anterior, se destinara en favor del Tesoro General de la Nación – TGN, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso d) del Artículo 57 de la Ley N° 3058, recursos que serán distribuidos de la siguiente manera:

- a)** 5% del total de las recaudaciones del IDH, monto que será deducido del saldo correspondiente al TGN, destinado a un Fondo Compensatorio para los Municipios y Universidades de los Departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba que por tener mayor población, perciben menores ingresos en relación a los Municipios y Universidades de los demás Departamentos.

El mencionado porcentaje será asignado de acuerdo al siguiente criterio:

- i)** La Paz 46.19%
- ii)** Santa Cruz 36.02%
- iii)** Cochabamba 17.79%

Estos montos serán destinados en un porcentaje de 80% para Municipios, el cual será distribuido de acuerdo al número de

habitantes de cada jurisdicción municipal, y 20% para Universidades Públicas.

En el caso de los Departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba que cuenten con dos o más universidades pública, los porcentajes de distribución se determinaran mediante reglamento consensuado entre el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana – CEUB y las Universidades Públicas beneficiarias, respetando el límite financiero asignado a cada Departamento.

- b)** 5% del total de las recaudaciones del IDH, monto que será deducido del saldo correspondiente al TGN, el cual será asignado a un Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Originarios y Comunidades Campesinas.

Los recursos correspondientes al mencionado fondo serán desembolsados de acuerdo a Decreto Supremo que reglamentará su creación y funcionamiento.

En el marco de sus competencias y atribuciones, los Gobiernos Municipales y Prefecturas ejecutarán proyectos de desarrollo indígena, presentados por organizaciones indígenas de su jurisdicción territorial, en el marco de la planificación participativa municipal y departamental, empleando como contraparte recursos del Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Originarios y Comunidades Campesinas.

- c)** Un monto otorgado mediante asignación presupuestaria anual a:
- Las Fuerzas Armadas de la Nación, y
 - La Policía Nacional de Bolivia

Las instituciones mencionadas utilizarán estos recursos mediante la acreditación de programas y proyectos específicos, así como en actividades de fortalecimiento institucional.

- d) 5% para el Fondo de Ayuda Interna al Desarrollo Nacional destinado a la manifestación del uso del Gas Natural en el país, porcentaje que será aplicado sobre el saldo de la distribución y asignación de recursos a todos los beneficiarios indicados anteriormente.

El Fondo mencionado será administrado por el Ministerio de Hidrocarburos, de acuerdo a reglamentación emitida para el efecto.

A objeto de realizar la administración y control de los ingresos por concepto del IDH, el TGN habilitará cuentas corrientes fiscales en el Banco Central de Bolivia y en los bancos administradores delegados en el sistema financiero nacional.

Del monto que debe ser abonado a las cuentas correspondientes de los beneficiarios, habilitados en los bancos administradores delegados en el sistema financiero nacional para el manejo de los recursos del IDH, el Banco Central de Bolivia descontará, previamente, el importe correspondiente a comisiones por la administración de cada cuenta.

El TGN abonará los recursos a los beneficiarios, hasta el quinto día hábil del mes siguiente al de vencimiento del pago del IDH, en sus correspondientes cuentas bancarias (Decreto Supremo N° 28421, 2005, Art. 2).

Respecto a la distribución del IDH entre los departamentos (aplicación del inciso a, b y c del Art. 57 de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos): Los porcentajes establecidos del IDH en el Decreto Supremo N° 28223 de 27 de junio de 2005 para los departamentos, se han mantenido en el Decreto Supremo N° 28421 de 21 de octubre de 2005, lo cual es producto de un ejercicio aritmético de regla de tres, que se toma en cuenta el 32% para fines del ejercicio que representa el 100% y se calcula el 4% respecto al 32% y así se

obtienen el 12.5% para los departamentos productores de hidrocarburos, de la misma forma se calcula para los departamentos no productores (en este caso se calcula el 2% respecto al 32%) y se obtiene el 6.25% multiplicado por 5 departamentos se llega al 31.25%. En este sentido, los Decretos Supremos que reglamenta la distribución del IDH respecto a los departamentos productores y no productores de hidrocarburos, están en concordancia con lo establecido en los incisos a) y b) del artículo 57 de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos. Este aspecto se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla N° 10
Distribución departamental del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)

Departamento productor de Hidrocarburos	Proporción
Tarija	8,17%
Santa Cruz	2,03%
Cochabamba	1,62%
Chuquisaca	0,68%
Total	12,50%
Departamento no productor de hidrocarburos	Proporción
La Paz	6,25%
Oruro	6,25%
Potosí	6,25%
Beni	6,25%
Pando	6,25%
Total	31,25%

Fuente: Inciso a) y b) del Art. 57 de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, D.S. N° 28223 y D.S. N° 28421.

Nota 1: Respecto al porcentaje de participación en el IDH de cada departamento productor, la misma es calculado sobre su producción fiscalizada de la gestión 2009.

Nota 2: Respecto al porcentaje de participación en el IDH de cada departamento no productor, la misma es explicada en el siguiente cuadro.

Asimismo, los decretos mencionados, disponen que ningún departamento productor de hidrocarburos pueda percibir recursos provenientes del IDH inferiores a los departamentos no productores, en caso de presentarse esta situación, el TGN deberá nivelar sus ingresos del departamento productor al de los departamentos no productores. En tal sentido, el inciso c) del artículo 2 del Decreto Supremo N° 28421 de 21 de octubre de 2005, que modifica el artículo 8 del Decreto Supremo N° 28223 de 27 de junio de 2005, autoriza la compensación a través del Fondo de Nivelación con recursos del TGN provenientes del IDH. Este aspecto se muestra en la siguiente tabla:

Tabla N° 11
Distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) entre los departamentos productores

Departamento productor de Hidrocarburos	Proporción	Fondo de Nivelación	Total
Tarija	8,17%	0%	8,38%
Santa Cruz	2,03%	4,22%	6,25%
Cochabamba	1,62%	4,63%	6,25%
Chuquisaca	0,68%	5,57%	6,25%
Total	12,50%	14,42%	27,13%

Fuente: Inciso c) del Art. 2 del D.S. N° 28421.

Nota: Tarija no recibe Fondos de Nivelación en virtud de contar con mayores volúmenes de producción de gas natural.

Respecto a la distribución del IDH para el Tesoro General del Estado (aplicación del inciso d del Art. 57 de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos): Con relación al saldo del monto total recaudado por el IDH, una vez deducidos los montos correspondientes a los departamentos productores y no productores de hidrocarburos el Decreto Supremo N° 28421 de 21 de octubre de 2005, establece la distribución de dicho saldo de la siguiente forma: a) 5% del total de recaudaciones del IDH, para el Fondo de Compensación para los municipios, universidades públicas de los departamentos: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, por contar con mayor densidad poblacional; b) 5% del total de las recaudaciones del IDH, que será asignado a un Fondo de Desarrollo de Pueblos

Indígenas y Originarios y Comunidades Campesinas; c) Un monto otorgado mediante asignación presupuestaria anual a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; y d) 5% del saldo resultante, luego de la distribución y asignación de recursos a todos los beneficiarios indicados, para el Fondo de Ayuda Interna al Desarrollo Nacional destinado a la masificación del uso del gas natural en el país, el cual debe ser administrado por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía.

Existen otros Decretos Supremos (D.S. N° 29175 de 20 de junio de 2007 y D.S. N° 29528 de 23 de abril de 2008) que modifican los decretos mencionados, pero que no establecen aspectos relativos a la distribución del IDH analizados precedentemente, por lo que no es necesario desarrollar las mismas.

4) Ley N° 3322 de Fondo de Compensación de 16 de enero de 2006: Dicha Ley tiene por objeto crear el Fondo de Compensación, destinado a los municipios y universidades públicas de los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, por tener mayor densidad poblacional, con recursos provenientes de los ingresos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), percibidos por el Tesoro General de la Nación. Es decir, eleva a rango de Ley las disposiciones relativos al Fondo Compensatorio previsto en el Decreto Supremo N° 28421 de 21 de octubre de 2005, de la misma forma las restricciones del uso del IDH, tanto en los municipios y universidades públicas.

El texto de la Ley N° 3322 (2006) refiere:

ARTICULO 2° (Creación del Fondo Compensatorio).

Se crea el Fondo Compensatorio destinado a los Municipios y Universidades Públicas de los Departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, que será constituido con recursos del TGN, provenientes de la recaudación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), de acuerdo a los siguientes porcentajes y cronograma.

6% (Seis por ciento), a partir del mes de diciembre de 2005.

8% (Ocho por ciento), a partir del mes de diciembre de 2006.

9,5% (Nueve punto cincuenta por ciento), a partir del mes de diciembre de 2007.

ARTICULO 3° (Transferencia de Recursos).

El Tesoro General de la Nación (TGN), transferirá automáticamente al Fondo Compensatorio, los recursos provenientes de la recaudación del IDH conforme al porcentaje y cronograma establecido en el artículo anterior, los mismos que se empozarán a las “cuentas IDH”, de los Municipios y las Universidades Públicas para su distribución, de acuerdo al siguiente criterio:

i) La Paz 46.19%.

ii) Santa Cruz 36.02%.

iii) Cochabamba 17.79%.

El 80% (ochenta por ciento) de la asignación será destinado a los Municipios de los Departamentos mencionados, debiendo distribuirse de acuerdo al número de habitantes de cada jurisdicción municipal, el restante 20% (veinte por ciento) para las Universidades Públicas.

En el caso de los Departamentos que cuenten con dos o más Universidades Públicas, los porcentajes de distribución se determinarán mediante reglamento consensuado entre el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana – CEUB y las Universidades Públicas beneficiarias, respetando el monto asignado a cada Departamento.

El criterio de porcentaje de distribución departamental establecido en el presente artículo, deberá ajustarse en función de las variaciones en el número de habitantes de cada uno de los departamentos, determinado por los resultados de los censos nacionales correspondientes, facultándose a este efecto al Poder

Ejecutivo a establecer mediante Decreto Supremo los nuevos porcentajes de asignación para cada Departamento.

ARTICULO 4° (Uso de los Recursos).

En cumplimiento a lo determinado en el Referéndum 2004 y la Ley de Hidrocarburos N° 3058 en su Artículo 57, los recursos serán destinados conforme a reglamento:

1. En el caso de los Gobiernos Municipales a educación, caminos, generación de empleo y salud, en este último ámbito deben asumir el 100% del financiamiento del Seguro de Salud para el Adulto Mayor (SSPAM).
2. En el caso de Universidades Públicas a infraestructura y equipamiento académico, programa de investigación científica y tecnológica, mejoramiento de la calidad y rendimiento académico, apoyo a los institutos normales superiores, así como a programas de educación inicial sobre la base de convenios específicos y otros.

Los Fondos de Compensación creados por Ley N° 3322 de 16 de enero de 2006, con los recursos del TGN provenientes del IDH de acuerdo a los porcentajes establecidos, son destinados a los municipios y universidades públicas de los departamentos con mayor densidad poblacional; esta distribución porcentual beneficia a La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. Internamente, los Fondos de Compensación con destino a los municipios y universidades públicas de los departamentos indicados en este acápite, son distribuidos el 80% para los municipios dirigidos a educación, caminos, generación de empleo y salud (respecto al Adulto Mayor deben asumir el 100% del financiamiento del Seguro de Salud para el Adulto Mayor - SSPAM) y el 20% para las universidades públicas de cada uno de ellos, cuyos recursos deben destinarse a infraestructura y equipamiento académico, programa de investigación científica y tecnológica, mejoramiento de la calidad y rendimiento académico, apoyo a los institutos normales superiores, así como a programas de educación inicial sobre la base de convenios específicos.

Entonces la distribución del IDH a los departamentos productores y no productores de hidrocarburos a partir del artículo 57 de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, y la respectiva reglamentación por la normativa analizada precedentemente, se consolidan en los siguientes porcentajes, que incluye los Fondos de Nivelación y de Compensación:

Tabla N° 12
Distribución departamental del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)

Departamento productor de Hidrocarburos	Departamento productor + Fondo de Nivelación	Fondo de Compensación	Total
Tarija	8,38%	0,00%	8,38%
Santa Cruz	6,25%	3,42%	9,67%
Cochabamba	6,25%	1,69%	7,94%
Chuquisaca	6,25%	0,00%	6,25%
Total	27,13%	5,11%	32,24%
Departamento no productor de hidrocarburos	Departamento no productor	Fondo de Compensación	Total
La Paz	6,25%	4,39%	10,64%
Oruro	6,25%	0%	6,25%
Potosí	6,25%	0%	6,25%
Beni	6,25%	0%	6,25%
Pando	6,25%	0%	6,25%
Total	31,25%	4,39%	35,64%
TOTAL PARTICIPACION DE LOS DEPARTAMENTOS			67,88%

Fuente: Ley N° 3058 de Hidrocarburos, Ley N° 3322, D.S. N° 28223 y D.S. N° 28421.

Nota: Respecto al porcentaje de participación del departamento de Tarija, la misma es calculado sobre su producción fiscalizada que alcanzo a percibir en la gestión 2009 que fue el 8.38% del IDH.

4.3. Distribución de los recursos provenientes de la producción de los hidrocarburos a los niveles subnacionales.

En lo que concierne a este punto nos referiremos a los recursos distribuidos específicamente por el nivel central a los niveles subnacionales. En ese entendido, de acuerdo a la Ley de Hidrocarburos N° 3058 de 17 de mayo del año 2005 y bajo presión

de los movimientos sociales, para que se dé cumplimiento a los resultados emanados de la consulta popular realizada mediante referéndum sobre los hidrocarburos, permitió tener un paraguas bajo la cual se marca las formas de distribución de la renta petrolera en nuestro país que básicamente son de dos tipos:

- Las regalías
- Impuesto Directo a los Hidrocarburos (I.D.H.)

Estas se aplican sobre la producción de hidrocarburos fiscalizada que tiene un pago de regalías del 18% y de IDH el 32% y no podrá ser menor al 50% del total de la producción fiscalizada a favor del Estado, concordante con el Decreto Supremo N° 28701 de 01 de mayo de 2006 (Ver Tabla N° 6 y Tabla N° 9).

Cabe aclarar que la distribución de las regalías es consecuencia directa de la tradición legislativa en el cual se estipulan y se reiteran en el porcentaje de distribución entre los departamentos productores y los beneficiarios de la regalía nacional compensatoria. Sin embargo, a partir de la creación del IDH por la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, existe una nueva distribución de los recursos de la misma. Entonces, según la política energética de Evo Morales, la distribución de rentas en Bolivia buscará promover el desarrollo de regiones del país que permanecieron relativamente menos favorecidas que otras en el pasado. Entonces la estructura de la distribución del IDH entre los departamentos productores y no productores de hidrocarburos conforme a la normativa legal, son los establecidos en la Tabla N° 10. De dicho cuadro se puede observar claramente la lógica con la que se maneja la distribución, misma que impulsa el desarrollo equitativo de los nueve departamentos.

4.3.1. Distribución de las regalías a los departamentos.

Las cifras que se observan a continuación son producto de la aplicación de la distribución porcentual de las regalías establecidas para los departamentos.

Tabla N° 13
Distribución de regalías a los departamentos 2006-2009
(En millones de Dólares Americanos)

Departamento	2006	2007	2008	2009
Cochabamba	31	35	46	28
Chuquisaca	8	12	24	15
Santa Cruz	38	41	63	43
Tarija	158	181	270	179
Beni: 2/3	14	16	24	16
Pando: 1/3	7	8	12	8
Total Regalías	256	293	439	289

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía, YPF, Servicio de Impuestos Nacionales, INE (2010), Dossier Estadístico UDAPE (2011). En Chávez, 2013. Elaboración propia.

Como se observa de la Tabla N° 13, durante la aplicación de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, en el periodo 2006-2009 la recaudación para los departamentos indicados, alcanzo por concepto de regalías la suma de 1.277 millones de dólares Americanos. Asimismo, se observa una tendencia creciente en dicho periodo.

4.3.2. Distribución del IDH a los departamentos.

Conforme a las normas descritas relativas a la distribución porcentual de recursos provenientes de la producción de hidrocarburos, los nueve departamentos de Bolivia hasta el 17 de mayo de 2005, fecha en el cual se promulga la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, no percibían recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH o recursos de los hidrocarburos en general como es el caso de La Paz, Oruro y Potosí. Si percibían aquellos departamentos no productores de hidrocarburos como Beni y Pando desde 1988 por concepto de Regalía Nacional Compensatoria.

En el cuadro siguiente, se muestra el ingreso por concepto del IDH que perciben los nueve departamentos que incluye el financiamiento de la Renta Dignidad a partir del año 2008, por efecto de la norma, aportan con el 30% de estos recursos con destino a tal beneficio.

Tabla N° 14
Distribución del IDH a los departamentos
(En bolivianos)

Departamento	2005	2006	2007	2008	2009
Chuquisaca	73.586.757	195.399.706	208.041.969	125.849.607	98.316.461
La Paz	113.151.465	195.529.253	211.754.311	114.224.322	98.316.459
Cochabamba	53.990.607	195.463.658	208.226.697	123.605.263	98.316.459
Oruro	113.151.465	195.529.253	211.754.311	114.224.322	98.316.459
Potosí	113.151.423	195.529.253	211.754.311	114.224.322	98.316.459
Tarija	139.565.868	250.017.997	273.408.305	154.725.013	131.899.320
Santa Cruz	61.676.198	196.515.572	207.641.647	120.398.678	98.316.457
Beni	113.151.465	195.529.253	211.754.311	114.224.322	98.316.459
Pando	113.151.465	195.529.253	211.754.311	114.224.322	98.316.459
Total	894.576.715	1.815.043.197	1.956.090.170	1.095.700.169	918.430.992

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
Elaboración propia.

De la Tabla N° 14 se puede observar que la distribución del IDH a los nueve departamentos es igual o similar, excepto de Tarija, que tiene mayor ingreso por ser departamento productor de hidrocarburos, este departamento tiene dos mega campos San Alberto y San Antonio, como consecuencia produce aproximadamente entre 70% a 75% de la producción nacional de hidrocarburos; por ello mismo no fue necesario asignarle recursos del Fondo de Nivelación y tampoco del Fondo de Compensación, mismas que fueron explicado anteriormente. Asimismo, cabe resaltar un crecimiento de la

transferencia de recursos financieros por concepto del IDH a los municipios de los nueve departamentos, durante el periodo 2005 a 2007 y una disminución en sus ingresos en el año 2008 a 2009.

4.3.3. Distribución del IDH a los municipios.

Los 327 municipios existentes hasta diciembre de 2004, recibieron recursos del IDH desde el 2005, misma que se muestran en la siguiente Tabla, misma que está en montos globales correspondiente a los municipios de cada departamento, que incluye financiamiento a la Renta Dignidad.

Tabla N° 15
Distribución del IDH a los municipios
(En bolivianos)

Departamento	2005	2006	2007	2008	2009
Chuquisaca (28 Gob. Municipales)	17.244.504	118.406.982	126.034.302	254.351.792	270.039.600
La Paz (80 Gob. Municipales)	48.076.920	243.607.621	307.474.478	494.384.318	496.447.995
Cochabamba (45 Gob. Municipales)	27.481.183	166.633.796	195.179.412	344.925.448	357.238.244
Oruro (35 Gob. Municipales)	25.877.489	118.485.047	128.317.224	261.559.101	270.037.703
Potosí (38 Gob. Municipales)	25.880.619	118.484.987	128.317.227	261.559.101	270.037.704
Tarija (11 Gob. Municipales)	33.655.556	151.504.551	165.678.549	351.296.928	362.276.976
Santa Cruz (56 Gob. Municipales)	37.093.910	216.651.461	265.531.403	435.528.375	446.594.723
Beni (19 Gob. Municipales)	25.884.483	118.478.076	128.310.036	261.557.192	270.037.704
Pando (15 Gob. Municipales)	25.884.501	118.485.490	128.317.605	261.559.196	270.037.704
Total	267.079.164	1.370.738.012	1.573.160.237	2.926.721.452	3.012.748.352

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
Elaboración propia.

La Tabla N° 15 muestra los ingresos de los 327 gobiernos municipales por departamento, que también financiaron con el 30% del IDH la Renta Dignidad en las gestiones 2008 y 2009. Aclarar que a partir del año 2010 en el país habrá 337 municipios. Dichos recursos ingresaron por primera vez a las arcas de los municipios a partir del año 2005, como consecuencia de la promulgación de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos. Asimismo, cabe resaltar el notable crecimiento de la transferencia de recursos financieros por concepto del IDH a los municipios de los nueve departamentos.

5. Distribución de los recursos provenientes de los hidrocarburos y el proceso de descentralización en Bolivia.

Bolivia hasta los años noventa, ha estado marcado desde la época colonial por un sistema centralista, derivado de la extracción de materias primas y el imperio español, que hizo que los escasos recursos públicos se quedaran mayoritariamente en las principales ciudades capitales de departamento y grandes centros urbanos, implicando un fuerte sesgo hacia las áreas urbanas y una desatención a áreas rurales, donde se encontraba mayoritariamente la pobreza. Entonces, en los años 90 se inicia el proceso de descentralización administrativa en Bolivia a partir del cual existe un conjunto de normas que organizan las competencias y potestades entre diferentes niveles de gobierno.

A fin de entender el proceso de descentralización formal iniciada en Bolivia, cabe referirse a los antecedentes de modelo organizativo propugnado. Es así, que en una primera etapa con la Ley N° 1551 de Participación Popular de 1994, se diseña una descentralización basada en el municipio, implementándose un modelo organizativo correspondiente con un país unitario, dos niveles de gobierno: el central y el municipal, y luego con la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa de 1995 se avanza hacia la desconcentración administrativa a nivel departamental y a la vez se produce la concentración o agregación de los gobiernos municipales en órganos del ámbito

departamental, es decir se introduce un híbrido, ya que se desconcentra la estructura del gobierno central al otorgarse competencias y recursos al nivel medio, y de alguna manera subordinando a los municipios al ámbito departamental.

La distribución de los recursos provenientes de los hidrocarburos en Bolivia acompaña el proceso de descentralización del Estado, que tuvo grandes avances con la Ley de Participación Popular y con la Ley de Descentralización Administrativa mencionadas, impulsadas y promovidas por Gonzalo Sánchez de Lozada y Víctor Hugo Cárdenas respectivamente. Mediante la aplicación de las indicadas leyes se transfiere cierta autonomía a los departamentos con sus respectivas prefecturas, municipalidades. La evolución de la normativa mencionada tuvo como resultado la distribución de la renta petrolera en el país conforme se expuso anteriormente.

5.1. Ley N° 1551 de Participación Popular de 20 de abril de 1994.

La descentralización en Bolivia, como se dijo se inicia con la promulgación de la Ley N° 1551 de Participación Popular de 20 de abril de 1994. Dicha ley cambio la política centralista del Estado al dividir el territorio inicialmente en 311 municipios (que pasarían a ser 327 en 2009), con esta medida se transfieren los recursos y competencias a los gobiernos municipales locales. Consiguientemente, se municipaliza todo el territorio nacional, se establece el principio de distribución igualitaria por habitante de los recursos de la coparticipación tributaria y se reordenan las atribuciones y competencias de los distintos órganos públicos. En ese sentido, con la Ley de Participación Popular (Ley 1551 de junio de 1994 y su modificatoria Ley 1702), se fortalece el rol de los gobiernos municipales, a la vez que se reconoce y consolida el proceso de Participación Popular.

En lo que se refiere a los recursos de la Participación Popular, reclasifica los ingresos en nacionales, departamentales y municipales:

- a) Ingresos Nacionales: Compuesto por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Régimen Complementario al IVA (RC-IVA), Impuesto a la Renta Presunta de las Empresas (IRPE) que posteriormente se sustituyó por el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE), Impuesto a las Transacciones (IT), Impuesto al Consumo Específico (ICE), Gravamen Arancelario Consolidado (GAC), Impuesto a Salidas Al Exterior (ISAE) y se destina el 20% de los mismos por coparticipación a los Gobiernos Municipales y 5% a las Universidades con un criterio de distribución igualitaria por habitante, pero descontando los valores fiscales y los gastos de administración del Servicio de Impuesto Nacionales (SIN) y de la Aduana Nacional (AN).
- b) Ingresos Departamentales: Son las regalías asignadas por ley y crea el Fondo Compensatorio Departamental con recursos del Tesoro General de la Nacional (TGN) a favor de los departamentos que estén por debajo del promedio nacional de regalías departamentales por habitante. En consecuencia, los recursos departamentales son: las regalías departamentales, los recursos del Fondo Compensatorio Departamental, el 25% de las recaudaciones del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD) que se distribuye bajo el siguiente criterio: 50% se distribuye en forma lineal entre los nueve departamentos y el restante 50% se distribuye tomando en cuenta la densidad poblacional de cada departamento.
- c) Ingresos Municipales: Son ingresos provenientes de Impuestos a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI) que comprende el Impuesto a la Propiedad Rural, a los inmuebles urbanos denominados Impuesto Municipal a la Transferencia de Inmuebles y Vehículos Automotores (IMT), compuesto por impuesto sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves. También se considera como ingresos municipales a las patentes y otros tributos establecidos mediante Ordenanza Municipal.

Los Municipios asumen la responsabilidad sobre la infraestructura física de los servicios de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales, micro-riego y amplía las competencias municipales.

La Ley de Participación Popular, incorpora importantes cambios políticos y económicos, donde las inversiones dejaron de estar concentradas en ciudades capitales y zonas urbanas, y se comenzaron a repartir de manera equitativa según la densidad poblacional. Esta norma constituyó un hito para el proceso descentralizador, ya que estableció las instituciones de base que posibilitó el fortalecimiento del nivel municipal de gobierno, dotándolo de competencias y de recursos.

5.2. Ley 1654 de Descentralización Administrativa de 28 de julio de 1995.

Con la Ley 1551 de Participación Popular se estableció la propiedad de los ingresos generados por regalías para los niveles departamentales y el Fondo Compensatorio Departamental para equiparar las regalías per cápita. Con la Ley 1654 de Descentralización Administrativa de 28 de julio de 1995, se desconcentra el gasto del gobierno nacional a nivel departamental por medio de la transferencia y delegación de atribuciones técnicas administrativas no privativas del Poder Ejecutivo Nacional. Se establece la estructura organizativa del Poder Ejecutivo a nivel departamental, con un régimen de recursos económico y financiero para fortalecer la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios en forma directa y cercana a la población. De esta forma las direcciones departamentales de los servicios desconcentrados pasan a ser organismos descentralizados dependientes del prefecto. Se transfieren responsabilidades a los Prefectos de los departamentos nombrado por el Presidente de la Republica, que actúan como coordinadores de las políticas del sector público y/o como mediadores entre el gobierno nacional y departamental.

La elección directa de los prefectos fue establecida por la Ley N° 3090 de 06 de julio de 2005 que interpreta el párrafo I del artículo 109 de la Constitución Política del Estado abrogada (que decía que en cada departamento el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un prefecto, designado por el presidente de la república), estableciéndose que la designación presidencial de los prefectos de departamento se realizará precedida de un proceso de elección por voto universal y directo por simple mayoría, y que la duración en el cargo es de 5 años coincidentes con las elecciones municipales. Como consecuencia de la elección directa de los prefectos se hizo necesario algunas adecuaciones en las relaciones entre el presidente y los prefectos, en específico respecto a la gestión administrativa prefectural, misma que fue realizada por el Decreto Supremo N° 28666 de 05 de abril de 2006, que determina instancias de coordinación entre el nivel central y el departamental dentro del régimen establecido en la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa de 28 de julio de 1995 y en el marco de la Ley N° 3090 de 06 de Julio de 2005, y define una organización interna de las prefecturas a fin de optimizar la prestación de bienes y servicios en beneficio de la comunidad, por lo que se establecieron:

- Armonización de políticas: los Prefectos, en su competencia, armonizarán las políticas departamentales con las políticas nacionales.
- Subsidiariedad: Las competencias e iniciativas que puedan ser realizadas con eficiencia y eficacia por un determinado nivel, sea este nacional, departamental o municipal, no deben ser asumidas por un nivel superior, salvo que éstas sean expresamente definidas por Ley.
- Concurrencia: El Gobierno Nacional y las Prefecturas de Departamento podrán desarrollar proyectos de competencias concurrentes con los Gobiernos Municipales, y otras entidades, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND), Plan Departamental de Desarrollo (PDD) y de las atribuciones y competencias determinadas por ley para cada instancia.

- Planificación Participativa: El proceso de Planificación Departamental en las Prefecturas deberá realizarse de forma participativa y articulada con las Políticas Nacionales, el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Municipal, en el marco del Sistema de Planificación Nacional - SISPLAN.
- Para la coordinación se crea el Consejo de Coordinación entre la Presidencia de la República y los Prefectos. El mismo tendrá como misión aprobar o rechazar las solicitudes de nuevas competencias que presenten los prefectos para sus departamentos.
- Delegación o transferencia de competencias: se establece un procedimiento por el cual las prefecturas podrán reclamar aquellos servicios que no sean de exclusividad del gobierno central y siempre y cuando estos cumplan las condiciones de viabilidad que la norma requiere.

Respecto a la estructura administrativa mínima que deberán contar las prefecturas de la siguiente forma:

La organización interna de la prefectura tiene los siguientes niveles jerárquicos:

- Prefecto del Departamento
- Secretarías Departamentales
- Direcciones

Se establece que una de las Secretarías Departamentales, debe ser la Secretaría General.

La organización interna de cada prefectura podrá contar con un máximo de diez Secretarías Departamentales; y para propósitos específicos y de acuerdo a las necesidades de cada departamento, las prefecturas podrán crear hasta 2 delegaciones prefecturales con rango de Secretarías Departamentales.

La organización interna de cada prefectura está sujeta a los techos presupuestarios establecidos por ley, contemplando, al menos, las siguientes áreas:

- Administrativa financiera
- Jurídica
- Control y fiscalización
- Planificación
- Género
- Pueblos Indígenas
- Obras Públicas
- Desarrollo Productivo

Cada una de las prefecturas de departamento tiene bajo su dependencia directa los siguientes servicios departamentales:

- Servicio Departamental de Salud
- Servicio Departamental de Educación
- Servicio Departamental de Caminos
- Servicio Departamental de Gestión Social
- Servicio Departamental Agropecuario
- Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario
- Servicio Departamental de Deportes

Los Servicios Departamentales están comprendidos en el nivel de Direcciones. En el marco de la normativa jurídica de creación de los Servicios Departamentales, los Directores Técnicos de estos órganos operativos, dependen administrativamente del Prefecto a través de la Secretaría Departamental que corresponda.

La gestión de los Servicios Departamentales se desarrollará en cumplimiento de las políticas y normativas nacionales emitidas por los ministerios del área.

Respecto al régimen económico y financiero de las prefecturas, los recursos de dominio y uso departamental están constituidos por:

- Las regalías departamentales creadas por Ley.
- Los recursos del Fondo Compensatorio Departamental creado por la Ley 1551. (con un tope del 10% de la recaudación efectiva del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados. En caso de exceder este límite su distribución se ajustará proporcionalmente entre los departamentos beneficiarios).
- El 25% de la recaudación efectiva del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados. (50% en función del número de habitantes de cada departamento y 50% en forma igualitaria para los nueve departamentos.)
- Las asignaciones consignadas anualmente en el Presupuesto General de la Nación para el gasto en servicios personales de salud, educación y asistencia social.
- Las transferencias extraordinarias del Tesoro General de la Nación, en los casos establecidos en el artículo 148 de la Constitución Política del Estado (Calamidades públicas, de conmoción interna o del agotamiento de recursos destinados a mantener los servicios cuya paralización causaría graves daños).
- Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público.
- Los recursos provenientes de la enajenación de los bienes a su cargo.
- Los ingresos provenientes de la prestación de servicios y del usufructo de los bienes a su cargo.
- Los legados, donaciones y otros ingresos similares.
- Ley de Dialogo Nacional.

La Ley 1654 modifica la asignación establecida para el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados, que por la ley de su creación destinaba un 100% al TGN.

El Decreto Supremo N° 28666 de 05 de abril de 2006, establece que las prefecturas podrán gestionar y suscribir donaciones directas, no otorgadas como cooperación oficial al gobierno de Bolivia, en el marco de la normativa legal vigente, siempre que no comprometan la sostenibilidad fiscal de la prefectura, debiendo informar y coordinar los resultados con el Ministerio de Planificación del Desarrollo.

Finalmente, respecto a la delegación o transferencia de competencias se crea el Consejo de Coordinación en el cual el gobierno central coordinará las políticas con los prefectos. El consejo está conformado por el Presidente de la República, el Ministro de la Presidencia y todos los Prefectos. En ausencia del Presidente de la República el Consejo es coordinado por el Ministro de la Presidencia. Entre las atribuciones que se le fijaron para dicho consejo figura la de acordar los aspectos relacionados con la delegación o transferencias de competencias y se establece un procedimiento a seguir, como ser:

- Las prefecturas de departamento podrán solicitar la delegación o transferencia de competencias adicionales, en el marco de la normativa legal vigente.
- Se podrá delegar o transferir competencias a las Prefecturas de Departamento, en aplicación de la normativa vigente, para la atención de determinados asuntos de interés nacional y departamental.
- La delegación o transferencia de competencias podrá realizarse a todas las prefecturas, o a alguna de ellas, de manera homogénea, o tomando en cuenta las diferencias y asimetrías entre ellas.
- No podrán transferirse o delegarse aquellas competencias privativas del Gobierno Nacional establecidas en la Constitución Política del Estado y las leyes vigentes.

La delegación o transferencia de competencias deben sujetarse a criterios como:

- Provisión de servicios cuantitativa y cualitativamente iguales o mejores a los servicios prestados.
- Viabilidad legal.
- Viabilidad financiera
- Viabilidad técnica.
- Viabilidad social.

Una vez cumplidas las formalidades indicadas, el Presidente de la República dará curso a la solicitud de delegación o transferencia de competencias siempre que esté respaldado por un informe de acreditación fundamentado en los criterios establecidos, emitido por el organismo técnico competente de la administración central, de acuerdo a la materia que corresponda, que determine la capacidad de asumir la competencia.

5.3. Competencias adicionales para los niveles subnacionales, producto de los recursos percibidos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

Como se manifestó, conforme al artículo 57 de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos y su normativa reglamentaria, la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos - IDH se realiza entre los departamentos productores, departamentos no productores, compensación a los departamentos productores que perciban menores ingresos por concepto de IDH respecto a los departamentos no productores, Tesoro General de la Nación - TGN, Pueblos Indígenas y Originarios, Comunidades Campesinas, Municipios, Universidades, Fuerzas Armadas, Policía Nacional y otros. Asimismo, establece imperativamente que los beneficiarios de dichos recursos deben destinar a los sectores de educación, salud, caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de empleo. Bajo estos lineamientos, el Decreto Supremo N° 28421 de 21 de octubre de 2005, complementa el procedimiento de distribución del IDH definido en el artículo 8 del Decreto Supremo N° 28223 de 27 de junio de 2005 y el

Decreto Supremo N° 28333 de 12 de septiembre de 2005 y define las competencias adicionales que deben ejercer los beneficiarios de los recursos percibidos del IDH.

En lo que interesa, nos referiremos a la definición de competencias adicionales que deben ejercer las prefecturas ahora gobernaciones y los municipios, como beneficiarios de los recursos del IDH, puesto que por un razonamiento lógico, al recibir mayores recursos merecen mayores responsabilidades; en ese entendido, el Decreto Supremo N° 28421 con el fundamento de que la transferencia de mayores recursos y responsabilidades a nivel departamental y municipal, forma parte del proceso de descentralización y a efectos de continuar profundizando dicho proceso, establece nuevas competencia para dichos niveles gubernamentales, los cuales se describen a continuación.

Prefecturas (ahora Gobernaciones): Las áreas sobre las cuales invertirán los recursos IDH, en el marco de los planes de desarrollo departamental y políticas nacionales sectoriales, son:

Desarrollo económico:

- Construcción y mantenimiento de la red departamental de caminos.
- Financiamiento de contraparte para electrificación rural y riego.
- Asistencia técnica y capacitación al sector productivo, en concurrencia con los gobiernos municipales.
- Facilitación para el acceso del sector productivo al sistema financiero y para el financiamiento de proyectos de transferencia e innovación tecnológica aplicada y programas de sanidad agropecuaria en el sector agropecuario.
- Fortalecimiento de entidades descentralizadas, en el ámbito de jurisdicción.

Desarrollo social:

- Complementación de medidas de aseguramiento público en salud.
- Sistema de información para la investigación y vigilancia epidemiológica.
- Construcción y mantenimiento de infraestructura para los Servicios Departamentales de Salud y Educación.
- Complementación de recursos humanos para servicios y brigadas móviles de salud y gerencias de redes.
- Contraparte en equipamiento, transporte, medicamentos e impresión de materiales para la prevención y control de enfermedades.
- Capacitación de los funcionarios técnicos en educación y salud, según plan de capacitación e institucionalización prefectural.

Seguridad Ciudadana:

- Fortalecimiento de las instancias y servicios de seguridad ciudadana.
- Infraestructura y equipamiento de cárceles públicas.

Municipios: Las competencias de las municipalidades para la utilización de los recursos del IDH son:

Educación:

- Fortalecimiento de la gestión educativa municipal.
- Promoción al acceso y permanencia escolar.
- Provisión de infraestructura, procesos pedagógicos y equipamiento para mejorar la calidad y promover la equidad de la educación escolar.
- Distribución y conservación de los materiales educativos producidos por el Ministerio de Educación.

Salud:

- Fortalecimiento de los Directorios Locales de Salud – DILOS.

- Campañas masivas de vacunación y acciones municipales de prevención y control de enfermedades endémicas.
- Asistencia nutricional complementaria para el menor de dos años, con financiamiento para el complemento nutricional y gastos operativos para su distribución.
- Brigadas Móviles de Salud.
- Conformación de fondos municipales de contraparte para proyectos integrales de promoción de la salud y prevención de enfermedades.
- Programas operativos de vigilancia y control epidemiológico a nivel local.

Fomento al desarrollo económico local y promoción de empleo:

- Asistencia técnica y capacitación al sector productivo a través de programas y proyectos de investigación e innovación tecnológica, investigación de mercados, gestión de calidad, gestión de procesos, fortalecimiento a organizaciones productivas, calidad, marketing, elaboración de planes de negocios para la micro, pequeña y mediana empresa, rueda de negocios, capacitación para la transformación de productos primarios.
- Facilitación al acceso al sistema financiero a través del apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa para la conformación de fondos de garantías, capital semilla, capital riesgo subsidios a los costos de transacción y seguros u otros mecanismos de financiamiento público - privado.
- Provisión de servicios, infraestructura y equipamiento de centros de acopio, centros artesanales, maquicentros, centros de promoción turística, centros fériales, centros de formación y/o capacitación para la producción, centros de investigación y desarrollo, incubadoras de empresas, zonas y parques industriales y/o tecnológicos.

- Organización y desarrollo de instancias responsables de la promoción productiva municipal y/o mancomunitaria, promoción del territorio y desarrollo de espacios e instancias de concertación público - privado.
- Promoción de empleo a través de la participación operativa en programas nacionales de generación de empleo temporal y permanente, el desarrollo de programas de capacitación, seguimiento del mercado laboral y creación de bancos de empleo.

Seguridad Ciudadana:

En el marco de programas municipales de seguridad ciudadana, los gobiernos municipales dotarán a la Policía Nacional de módulos o instalaciones policiales, equipamiento, mantenimiento y provisión de servicios básicos, para la prestación de servicios policiales y de seguridad ciudadana integrales.

Universidades:

Las universidades públicas utilizarán los recursos provenientes del IDH en actividades definidas en los Programas Operativos Anuales - POA y consignados en el presupuesto de la gestión, en los siguientes componentes:

- Infraestructura y equipamiento académico.
- Procesos de evaluación y acreditación bajo la normativa vigente.
- Programas de mejoramiento de la calidad y rendimiento académico.
- Investigación científica, tecnología e innovación en el marco de los planes de desarrollo y producción a nivel nacional, departamental y local.
- Programas de interacción social dirigidos principalmente a poblaciones vulnerables y con altos índices de pobreza.

Por lo tanto las prefecturas ahora gobernaciones y municipalidades, deben priorizar anualmente las asignaciones a realizar en las competencias descritas anteriormente, lo cual está bajo los mecanismos de control del nivel central de Estado aplicables al uso y destino de los recursos provenientes del IDH y de las regalías. Según Guzmán, Crespo, Genuzio y Gadea (2010) refiere que la normativa que reglamenta las nuevas competencias de los gobiernos subnacionales, para el uso de los recursos del excedente de los hidrocarburos, abre la posibilidad de ejecutar proyectos de apoyo a la producción como desarrollo de servicios no financieros, investigación, apertura de mercados, fondos de garantía, capital de riesgo, gestión de calidad, rueda de negocios, etc., e inversión público-privados para fortalecer el desarrollo económico local. Con estos antecedentes se observa un mayor fortalecimiento del proceso de descentralización en los gobiernos subnacionales.

En ese sentido, la promulgación de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos de 17 de mayo de 2005, que crea el IDH y su respectiva distribución entre los beneficiarios de dichos recursos, tiene una consecuencia en el Decreto Supremo N° 28421 de 21 de octubre de 2005, el cual define competencias adicionales que deben ejercer las prefecturas ahora gobernaciones y los municipios, evidenciándose con esta acción del nivel central del Estado la profundización del proceso de descentralización en Bolivia, que posteriormente será fortalecida aún más con la promulgación de la Constitución Política del Estado el año 2009 y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez que propugnan un modelo de Estado descentralizado en el que la autonomía implica la elección directa de sus autoridades, la administración de sus recursos económicos, el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva.

5.4. Constitución Política del Estado de 2009.

Finalmente el proceso descentralizador ha sido profundizado en sus alcances con la promulgación de la Constitución Política del Estado del año 2009. Este proceso, en el caso de Bolivia se ha definido constitucionalmente un modelo de Estado descentralizado en el que la autonomía implica la elección directa de sus autoridades, la administración de sus recursos económicos, el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva (CPE, 2009, Art. 1 y 272). En ese sentido, desde la norma suprema se define lineamientos de la estructura y organización territorial, determinando que Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos; asimismo, se establece como principio que rige la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas: la unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en los términos establecidos en dicha norma constitucional (CPE, 2009, Art. 269 y 270).

Respecto al procedimiento de elaboración de estatutos autonómicos y cartas orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas, dicho texto constitucional señala que la misma será regulado por una La Ley Marco de Autonomías y Descentralización aprobada por dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional, la cual fue promulgada posteriormente el 19 de julio de 2010 mediante Ley N° 031 (la cual se hace referencia en algunos aspectos, debido a que no comprende el periodo de estudio).

Ahora bien, respecto a la distribución de las competencias definidas en la norma constitucional entre los diferentes niveles de gobierno, nos referiremos a las competencias exclusivas de los gobiernos departamentales y municipales, debido a que

la exclusividad hace que dichos gobiernos tengan facultades legislativas, reglamentaria y ejecutiva, sobre una determinada materia y que no están ligadas al nivel central del Estado, como en las competencias concurrentes y compartidas. En ese sentido, el artículo 300 de la Constitución Política del Estado, establece 36 competencias exclusivas para los gobiernos departamentales autónomos, en su jurisdicción; asimismo, el artículo 302 de dicho texto constitucional, determina 43 competencias exclusivas para los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción. Esto significa, que los niveles de gobierno indicados, tienen un catálogo competencial definido en diferentes ámbitos, interferir en ellos creará un conflicto de competencias.

Al margen de las competencias otorgadas a los gobiernos departamentales y municipales, también prevé la norma constitucional que también serán de ejecución de dichas entidades las competencias que el sean transferidas o delegadas. Respecto a los gobiernos departamentales también se establece que los estatutos autonómicos departamentales podrán a su vez definir como concurrentes algunas de sus competencias exclusivas, con otras entidades territoriales del departamento. Asimismo, se establece en el artículo 305 de dicho texto constitucional, que toda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio.

Entonces, la implementación de una política de descentralización, requiere el desarrollo desde el gobierno nacional de una estructura organizativa que ciertamente, facilite y potencie el proceso; en ese sentido, la legislación de descentralización abordada y la información respecto a los recursos que se transfieren por las distintas normas a departamentos y municipalidades, sumados a ellos nuevas competencias, hace evidente el avance del proceso de descentralización en Bolivia. Este avance en la última década está sustentado fundamentalmente en un sistema tributario con una dependencia muy marcada en los recursos naturales y en particular con los hidrocarbúricos.

Es así, la transferencia de recursos a los departamentos y municipios ha provocado en Bolivia una mayor descentralización del Estado y por ende ha fomentado al proceso de autonomías departamentales, regionales, municipales, indígena originaria y campesina, que posteriormente con la promulgación de la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez en el año 2010, se establece las bases de la organización territorial del Estado, tipos de autonomía, procedimiento de acceso a la autonomía y procedimiento de elaboración de estatutos y cartas orgánicas, regímenes competencial y económico financiero, coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, marco general de la participación y el control social en las entidades territoriales autónomas. Además, determina respecto al proceso de descentralización, que la misma tendría como fin la distribución de funciones político administrativas del Estado, para la participación ciudadana en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del desarrollo socioeconómico (Ley N° 031, 2010).

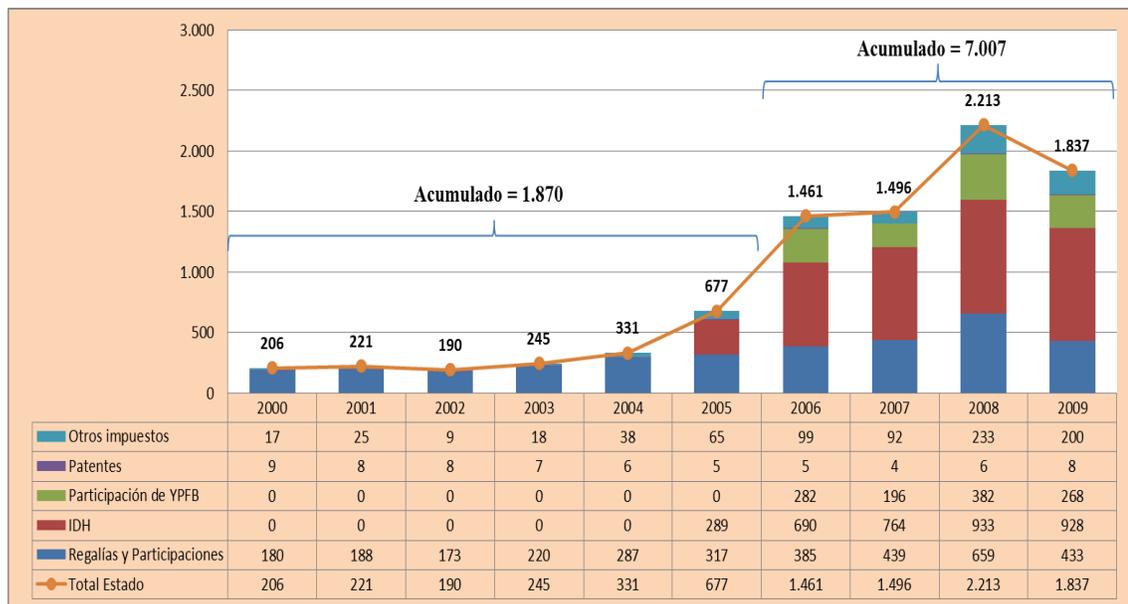
6. Recaudación general de recursos económicos producto de la producción de hidrocarburos 2000 - 2005 y 2006 - 2009.

Los instrumentos utilizados para canalizar las rentas petroleras en Bolivia durante el período 2000-2009, como se manifestó tuvieron sus bases en la Ley N° 1689 de Hidrocarburos, impulsada y promovida por Gonzalo Sánchez de Lozada, promulgada el 30 de abril de 1996, la Ley N° 3058 de Hidrocarburos de 17 de mayo de 2005 y el Decreto Supremo N° 28701 de 01 de mayo de 2006, promulgada durante el gobierno de Evo Morales Ayma, cuyos resultados que produjeron en las recaudaciones son los siguientes:

Gráfico N° 10

Resultado de la recaudación general de recursos económicos por la producción de hidrocarburos 2000 - 2005 y 2006 - 2009

(En MM\$us)



Fuente: Información del MHE, YPFB y el SIN. (Memoria MHE 2010-2011).
Elaboración propia.

Como se observa del Gráfico N° 10 la consecuencia de la aplicación de las políticas hidrocarburíferas implementadas a partir de la promulgación de la Ley N° 1689 de 30 de abril de 1996 de Hidrocarburos, modificado por Ley N° 1731 de 25 de noviembre de 1996, el Estado Boliviano recibió durante el periodo 2000 – 2005 la suma de 1.870 millones de dólares americanos. Cabe aclarar que la cifra más alta respecto a la recaudación como efecto de la aplicación de dicha Ley corresponde al periodo 2004. Como efecto de la aplicación de la nueva política hidrocarburífera que se inicia con la promulgación en mayo de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos y la plena aplicación del Decreto Supremo N° 28701 de Nacionalización de los Hidrocarburos, el Estado boliviano percibió la suma de 7.007 millones de dólares americanos durante el periodo 2006 a 2009, tal cual se evidencia del mismo cuadro analizado.

Cabe destacar el valor de la producción hidrocarburífera muestra una tendencia creciente, pero destaca el año 2009, donde se observa una disminución de ingresos a favor del Estado Boliviano, consecuentemente esta situación repercutió en la economía nacional en términos de una menor recaudación fiscal y por lo tanto en la disminución de la capacidad del Estado para gastar e invertir. Respecto a la disminución de ingresos a favor del Estado, Chávez (2013) lo asocia con el bajo nivel de producción de 2009 del gas natural, como resultado de la crisis financiera internacional de 2008-2009 que afectó negativamente la demanda de gas natural boliviano en Brasil y Argentina; por lo que dicha disminución responde al hecho de que aproximadamente el 80% del gas natural producido en el país se destina a la exportación a Brasil y Argentina, y el 20% restante al mercado interno.

Desde el punto de vista fiscal, la importancia de dicha aseveración radica en que la venta de gas natural a Brasil y a Argentina genera al Tesoro General de la Nación más del 50% de sus ingresos, sino también significa mayores ingresos económicos para los departamentos productores y no productores de hidrocarburos, y sus respectivos municipios, producto de la fuente más importantes de recursos como son las regalías y coparticipación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH, más aún que desde mediados de la primera década del 2000, la economía mundial registra precios elevados de las materias primas, en particular petróleo y gas natural, lo cual ha representado mayores ingresos para el país.

Entonces, comparando los resultado de las políticas en materia hidrocarburífera en los periodos 2000 – 2005 y 2006 – 2009, se puede afirmar que como resultado del cambio de la política de hidrocarburos en la gestión 2005 y la Nacionalización en el año 2006, sin duda el Estado Boliviano obtuvo beneficios económicos significativos y crecientes a partir del año 2005 al 2009, por concepto del Impuesto Directo a los Hidrocarburos - IDH, Participación adicional para YPF (periodo transitorio), regalías y participaciones.

7. Comparación e impacto de las políticas de distribución de los recursos provenientes de los hidrocarburos en los niveles subnacionales.

Los hidrocarburos en Bolivia, en especial el gas natural, se destacan por ser recursos de carácter estratégico que adquirieron gran importancia en la economía nacional y se constituyen en una fuente principal de los ingresos fiscales, para los gobiernos subnacionales. Los niveles de gobierno subnacionales en el que se enfoca la presente investigación, son los gobiernos departamentales y municipales, toda vez que las mismas se constituyen en beneficiarios de los recursos provenientes de la producción de los hidrocarburos.

En Bolivia, el marco en el que se basa la distribución de los recursos provenientes de los hidrocarburos, durante el periodo 2000-2009 es la Ley N° 1689 de Hidrocarburos y la Ley N° 3058 de Hidrocarburos y sus reglamentos consistentes en Decretos Supremos, emanados por el Órgano Ejecutivo descritos precedentemente. En ese sentido, los recursos generados por la explotación de hidrocarburos a los gobiernos subnacionales, en primera instancia se realiza a los departamento productores de hidrocarburos por concepto de regalías, como son Tarija, Santa Cruz, Chuquisaca y Cochabamba y una regalía nacional compensación a los departamentos no productores de hidrocarburos como ser Beni y Pando; sin embargo a partir de la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH mediante Ley N° 3058 de 17 de mayo de 2005, la misma es distribuida a los departamentos mencionados como a los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí, mismas que se constituyen en transferencias directas del nivel central al nivel subnacional.

Relacionando al tema de la distribución de la renta extractiva expuesta precedentemente entre los niveles de gobierno se encuentra el tema del uso o destino de estos recursos; en ese contexto, de la descentralización de los recursos a los gobiernos subnacionales, es importante evaluar el impacto de estos recursos en las áreas regionales

y locales. Se debe tener en cuenta, que la forma de distribución o asignación de la renta entre los distintos niveles de gobierno, son las transferencias intergubernamentales donde las bases impositivas y las participaciones de los diferentes niveles de gobierno son determinados a nivel nacional y los ingresos son asignados a los gobiernos subnacionales.

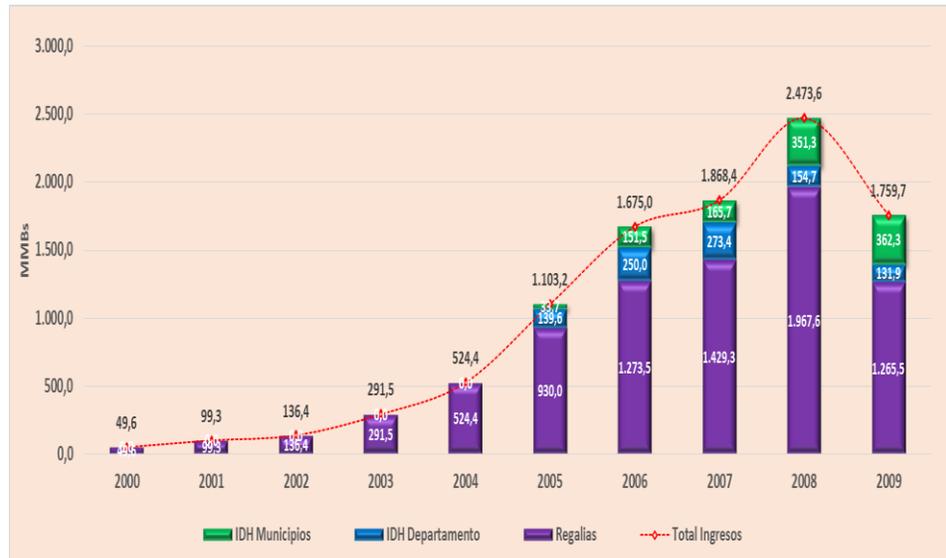
Ahora bien, toda vez que esta investigación se justifica por la necesidad de que la población boliviana conozca la forma cómo se utilizaron los recursos públicos provenientes de la venta de gas a los países vecinos de Argentina y Brasil, por lo que es importante conocer los resultados de las recaudaciones de recursos provenientes de los hidrocarburos, producto de la implementación de las políticas hidrocarburíferas durante el periodo 2000 - 2009.

Para observar el impacto de la política de distribución en los niveles subnacionales de los recursos provenientes de la producción de los hidrocarburos, producto de la implantación de las políticas públicas en materia de hidrocarburos durante el periodo 2000-2009, en base a la información publicada por fuentes oficiales reflejadas en la Tabla N° 5, Tabla N° 13, Tabla N° 14 y Tabla N° 15, se mostrarán gráficamente la relevancia de la contribución del sector de hidrocarburos al sector público en la década pasada, en específico a los departamentos y municipios, básicamente gracias al incremento continuo de la demanda de gas natural en el mercado brasileño, y gradualmente a partir de 2006 también en el mercado argentino. Esto sin excluir el peso del IDH del 32% sobre la producción fiscalizada en boca de pozo implementada con la Ley N° 3058 de Hidrocarburos.

En tal sentido, el Gráfico N° 11 muestra las cifras de la Tabla N° 5, Tabla N° 13, Tabla N° 14 y Tabla N° 15 perteneciente al departamento de Tarija, convertidos en millones de bolivianos.

Gráfico N° 11

Tarija: Regalías, IDH prefectura e IDH municipios



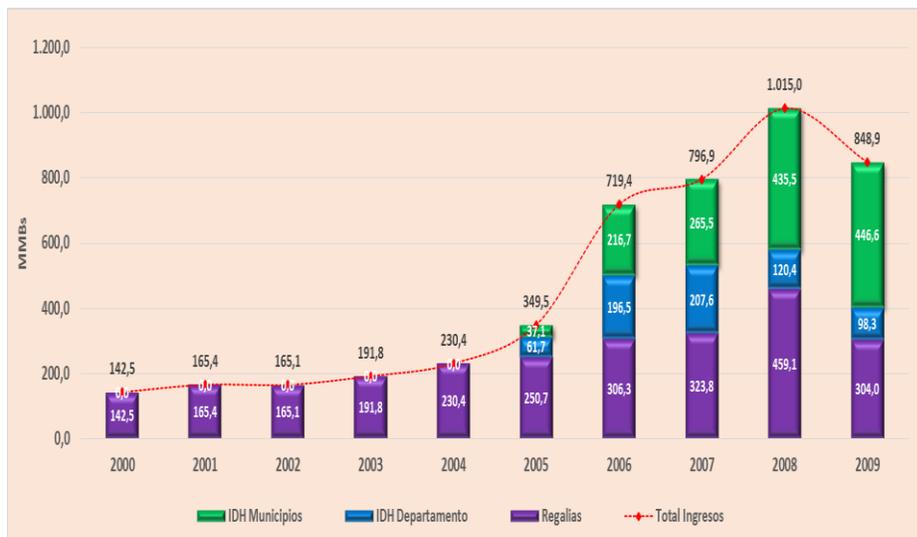
Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, Tarija percibe recursos por concepto de la producción de los hidrocarburos, correspondiente a las regalías por ser departamento productor y los recursos provenientes del Impuesto Directo de los Hidrocarburos – IDH al igual que sus 11 gobiernos municipales. El gráfico muestra una recaudación permanente por parte de dicho departamento de recursos económicos provenientes de las regalías durante el periodo 2000-2009; sin embargo a partir del año 2005 dichos recursos se incrementan producto de los recursos del IDH, tanto para el departamento y sus municipios.

Ahora bien, el incremento porcentual del periodo 2006 - 2009 respecto al periodo 2000 - 2005, considerando el total acumulado de los ingresos percibidos por Tarija entre dichos periodos, fue de un 480,4% en el IDH departamentos, un 2962,7% respecto al IDH municipios y un 192,3% respecto a las regalías. Asimismo, tomando en cuenta el promedio anual de los ingresos percibidos por Tarija entre los periodos mencionados, el incremento porcentual a partir de la nacionalización de los hidrocarburos fue de un 770,6% respecto al IDH departamentos, un 4494,0% del IDH municipios y un 338,4% con relación a las regalías.

El Gráfico N° 12 muestra las cifras de las Tablas N° 5, Tabla N° 13, Tabla N° 14 y Tabla N° 15 perteneciente al departamento de Santa Cruz, convertidos en millones de bolivianos.

Gráfico N° 12
Santa Cruz: Regalías, IDH prefectura e IDH municipios



Fuente: Elaboración propia.

Tal cual se evidencia, Santa Cruz percibe recursos por concepto de la producción de los hidrocarburos, correspondiente a las regalías por ser departamento productor y los recursos provenientes del Impuesto Directo de los Hidrocarburos – IDH al igual que sus 56 gobiernos municipales. El gráfico muestra una recaudación permanente por parte de dicho departamento de recursos económicos provenientes de las regalías durante el periodo 2000-2009; sin embargo a partir del año 2005 dichos recursos se incrementan producto de los recursos del IDH, tanto para el departamento y sus municipios.

Ahora bien, el incremento porcentual del periodo 2006 - 2009 respecto al periodo 2000 - 2005, considerando el total acumulado de los ingresos percibidos por Santa Cruz entre dichos periodos, fue de un 909,9% en el IDH departamentos, un 3578,0% respecto al IDH municipios y un 21,6% respecto a las regalías. Asimismo, tomando en cuenta el promedio anual de los ingresos percibidos por Santa Cruz entre los periodos

mencionados, el incremento porcentual a partir de la nacionalización de los hidrocarburos fue de un 1414,9% respecto al IDH departamentos, un 5417,0% del IDH municipios y un 82,4% con relación a las regalías.

El Gráfico N° 13 muestra las cifras de la Tabla N° 5, Tabla N° 13, Tabla N° 14 y Tabla N° 15, perteneciente al departamento de Chuquisaca, convertidos en millones de bolivianos.

Gráfico N° 13

Chuquisaca: Regalías, IDH prefectura e IDH municipios



Fuente: Elaboración propia.

Se evidencia que Chuquisaca percibe recursos por concepto de la producción de los hidrocarburos, correspondiente a las regalías por ser departamento productor y los recursos provenientes del Impuesto Directo de los Hidrocarburos – IDH al igual que sus 28 gobiernos municipales. El gráfico muestra una recaudación permanente por parte de dicho departamento de recursos económicos provenientes de las regalías durante el periodo 2000-2009; sin embargo a partir del año 2005 dichos recursos se incrementan producto de los recursos del IDH, tanto para el departamento y sus municipios.

Ahora bien, el incremento porcentual del periodo 2006 - 2009 respecto al periodo 2000 - 2005, considerando el total acumulado de los ingresos percibidos por Chuquisaca

entre dichos periodos, fue de un 752,9% en el IDH departamentos, un 4358,4% respecto al IDH municipios y un 124,1% respecto a las regalías. Asimismo, tomando en cuenta el promedio anual de los ingresos percibidos por Chuquisaca entre los periodos mencionados, el incremento porcentual a partir de la nacionalización de los hidrocarburos fue de un 1179,3% respecto al IDH departamentos, un 6587,6% del IDH municipios y un 236,1% con relación a las regalías.

El Gráfico N° 14 muestra las cifras de la Tabla N° 5, Tabla N° 13, Tabla N° 14 y Tabla N° 15, perteneciente al departamento de Cochabamba, convertidos en millones de bolivianos.

Gráfico N° 14
Cochabamba: Regalías, IDH prefectura e IDH municipios



Fuente: Elaboración propia.

Se evidencia que Cochabamba percibe recursos por concepto de la producción de los hidrocarburos, correspondiente a las regalías por ser departamento productor y los recursos provenientes del Impuesto Directo de los Hidrocarburos – IDH al igual que sus 45 gobiernos municipales. El gráfico muestra una recaudación permanente por parte de dicho departamento de recursos económicos provenientes de las regalías durante el periodo 2000-2009; sin embargo a partir del año 2005 dichos recursos se incrementan producto de los recursos del IDH, tanto para el departamento y sus municipios.

Ahora bien, el incremento porcentual del periodo 2006 - 2009 respecto al periodo 2000 - 2005, considerando el total acumulado de los ingresos percibidos por Cochabamba entre dichos periodos, fue de un 1058,7% en el IDH departamentos, un 3771,7% respecto al IDH municipios y un 3,2% respecto a las regalías. Asimismo, tomando en cuenta el promedio anual de los ingresos percibidos por Cochabamba entre los periodos mencionados, el incremento porcentual a partir de la nacionalización de los hidrocarburos fue de un 1638,1% respecto al IDH departamentos, un 5707,5% del IDH municipios y un 54,8% con relación a las regalías.

El Gráfico N° 15 muestra las cifras de la Tabla N° 5, Tabla N° 13, Tabla N° 14 y Tabla N° 15, perteneciente al departamento de Beni, convertidos en millones de bolivianos.

Gráfico N° 15

Beni: Regalías, IDH prefectura e IDH municipios



Fuente: Elaboración propia.

Tal cual se evidencia Beni percibe recursos por concepto de la producción de los hidrocarburos, correspondiente a la regalía nacional compensatoria y los recursos provenientes del Impuesto Directo de los Hidrocarburos – IDH al igual que sus 19 gobiernos municipales. El gráfico muestra una recaudación permanente por parte de dicho departamento de recursos económicos provenientes de la regalía nacional compensatoria durante el periodo 2000-2009; sin embargo a partir del año 2005 dichos

recursos se incrementan producto de los recursos del IDH, tanto para el departamento y sus municipios.

Ahora bien, el incremento porcentual del periodo 2006 - 2009 respecto al periodo 2000 - 2005, considerando el total acumulado de los ingresos percibidos por Beni entre dichos periodos, fue de un 447,8% en el IDH departamentos, un 2907,1% respecto al IDH municipios y un 99,2% respecto a las regalías. Asimismo, tomando en cuenta el promedio anual de los ingresos percibidos por Beni entre los periodos mencionados, el incremento porcentual a partir de la nacionalización de los hidrocarburos fue de un 721,7% respecto al IDH departamentos, un 4410,7% del IDH municipios y un 198,8% con relación a las regalías.

El Gráfico N° 16 muestra las cifras de la Tabla N° 5, Tabla N° 13, Tabla N° 14 y Tabla N° 15, perteneciente al departamento de Pando, convertidos en millones de bolivianos.

Gráfico N° 16
Pando: Regalías, IDH prefectura e IDH municipios



Fuente: Elaboración propia.

Se evidencia que Pando percibe recursos por concepto de la producción de los hidrocarburos, correspondiente a la regalía nacional compensatoria y los recursos provenientes del Impuesto Directo de los Hidrocarburos – IDH al igual que sus 15 gobiernos municipales. El gráfico muestra una recaudación permanente por parte de dicho departamento de recursos económicos provenientes de la regalía nacional compensatoria durante el periodo 2000-2009; sin embargo a partir del año 2005 dichos recursos se incrementan producto de los recursos del IDH, tanto para el departamento y sus municipios.

Ahora bien, el incremento porcentual del periodo 2006 - 2009 respecto al periodo 2000 - 2005, considerando el total acumulado de los ingresos percibidos por Pando entre dichos periodos, fue de un 447,8% en el IDH departamentos, un 2907,2% respecto al IDH municipios y un 95,0% respecto a las regalías. Asimismo, tomando en cuenta el promedio anual de los ingresos percibidos por Pando entre los periodos mencionados, el incremento porcentual a partir de la nacionalización de los hidrocarburos fue de un 721,7% respecto al IDH departamentos, un 4410,8% del IDH municipios y un 192,4% con relación a las regalías.

El Gráfico N° 17 muestra las cifras de la Tabla N° 5, Tabla N° 13, Tabla N° 14 y Tabla N° 15, perteneciente al departamento de La Paz, convertidos en millones de bolivianos.

Gráfico N° 17

La Paz: IDH prefectura e IDH municipios



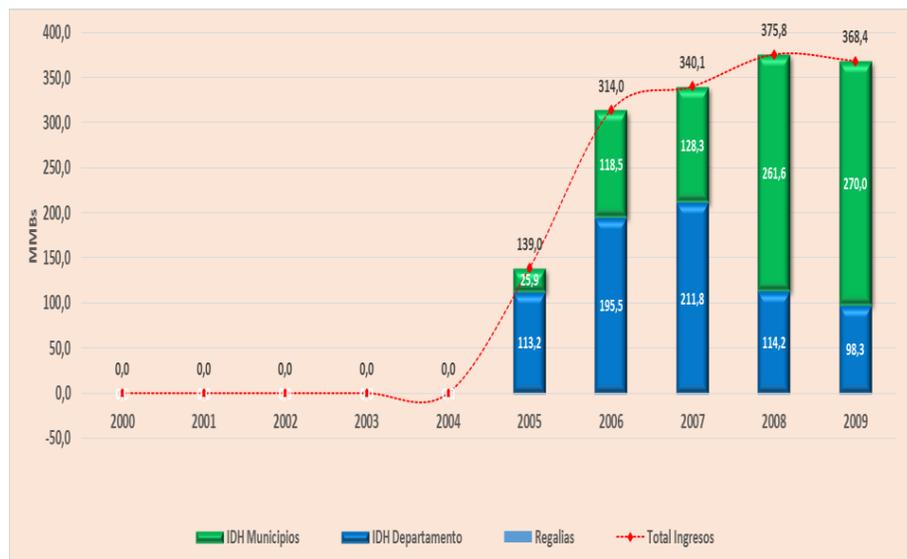
Fuente: Elaboración propia.

La Paz percibe recursos por concepto de la producción de los hidrocarburos, correspondiente a los recursos provenientes del Impuesto Directo de los Hidrocarburos – IDH al igual que sus 80 gobiernos municipales. El gráfico muestra que durante el periodo 2000-2004 dicho departamento no percibió recursos económicos provenientes de la renta petrolera; sin embargo a partir del año 2005 percibe recursos producto de los recursos del IDH, tanto para el departamento y sus municipios.

Ahora bien, el incremento porcentual del periodo 2006 - 2009 respecto al periodo 2000 - 2005, considerando el total acumulado de los ingresos percibidos por La Paz entre dichos periodos, fue de un 447,8% en el IDH departamentos y un 3107,2% respecto al IDH municipios. Asimismo, tomando en cuenta el promedio anual de los ingresos percibidos por La Paz entre los periodos mencionados, el incremento porcentual a partir de la nacionalización de los hidrocarburos fue de un 721,7% respecto al IDH departamentos y un 4710,8% del IDH municipios.

El Gráfico N° 18 muestra las cifras de la Tabla N° 5, Tabla N° 13, Tabla N° 14 y Tabla N° 15, perteneciente al departamento de Oruro, convertidos en millones de bolivianos.

Gráfico N° 18
Oruro: IDH prefectura e IDH municipios



Fuente: Elaboración propia.

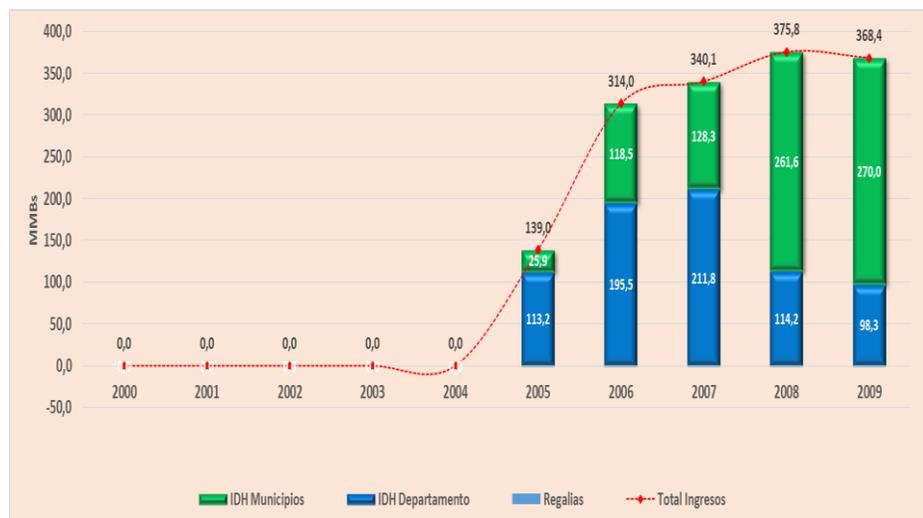
Tal cual se evidencia, Oruro percibe recursos por concepto de la producción de los hidrocarburos, correspondiente a los recursos provenientes del Impuesto Directo de los Hidrocarburos – IDH al igual que sus 35 gobiernos municipales. El gráfico muestra que durante el periodo 2000-2004 dicho departamento no percibió recursos económicos provenientes de la renta petrolera; sin embargo a partir del año 2005 percibe recursos producto de los recursos del IDH, tanto para el departamento y sus municipios.

Ahora bien, el incremento porcentual del periodo 2006 - 2009 respecto al periodo 2000 - 2005, considerando el total acumulado de los ingresos percibidos por Oruro entre dichos periodos, fue de un 447,8% en el IDH departamentos y un 2908,0% respecto al IDH municipios. Asimismo, tomando en cuenta el promedio anual de los ingresos

percibidos por Oruro entre los periodos mencionados, el incremento porcentual a partir de la nacionalización de los hidrocarburos fue de un 721,7% respecto al IDH departamentos y un 4412,0% del IDH municipios.

El Gráfico N° 19 muestra las cifras de la Tabla N° 5, Tabla N° 13, Tabla N° 14 y Tabla N° 15, perteneciente al departamento de Potosí, convertidos en millones de bolivianos.

Gráfico N° 19
Potosí: IDH prefectura e IDH municipios



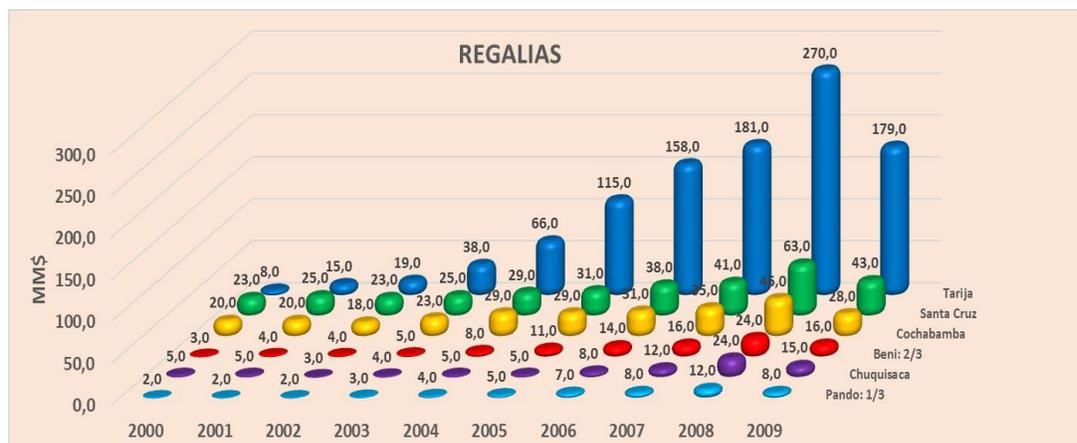
Fuente: Elaboración propia.

Consecuentemente, Potosí percibe recursos por concepto de la producción de los hidrocarburos, correspondiente a los recursos provenientes del Impuesto Directo de los Hidrocarburos – IDH al igual que sus 38 gobiernos municipales. El gráfico muestra que durante el periodo 2000-2004 dicho departamento no percibió recursos económicos provenientes de la renta petrolera; sin embargo a partir del año 2005 percibe recursos producto de los recursos del IDH, tanto para el departamento y sus municipios.

Ahora bien, el incremento porcentual del periodo 2006 - 2009 respecto al periodo 2000 - 2005, considerando el total acumulado de los ingresos percibidos por Potosí entre dichos periodos, fue de un 447,8% en el IDH departamentos y un 2907,7% respecto al IDH municipios. Asimismo, tomando en cuenta el promedio anual de los ingresos percibidos por Potosí entre los periodos mencionados, el incremento porcentual a partir de la nacionalización de los hidrocarburos fue de un 721,7% respecto al IDH departamentos y un 4411,5% del IDH municipios.

A continuación, el Gráfico N° 20 muestra el resumen de los montos percibidos por los departamentos productores de hidrocarburos producto de las regalías, como son Tarija, Santa Cruz, Chuquisaca y Cochabamba; así como los montos percibidos por los departamentos de Beni y Pando producto de la regalía nacional compensatoria, convertidos en millones de dólares americanos.

Gráfico N° 20
Regalías y Regalía Nacional Compensatoria



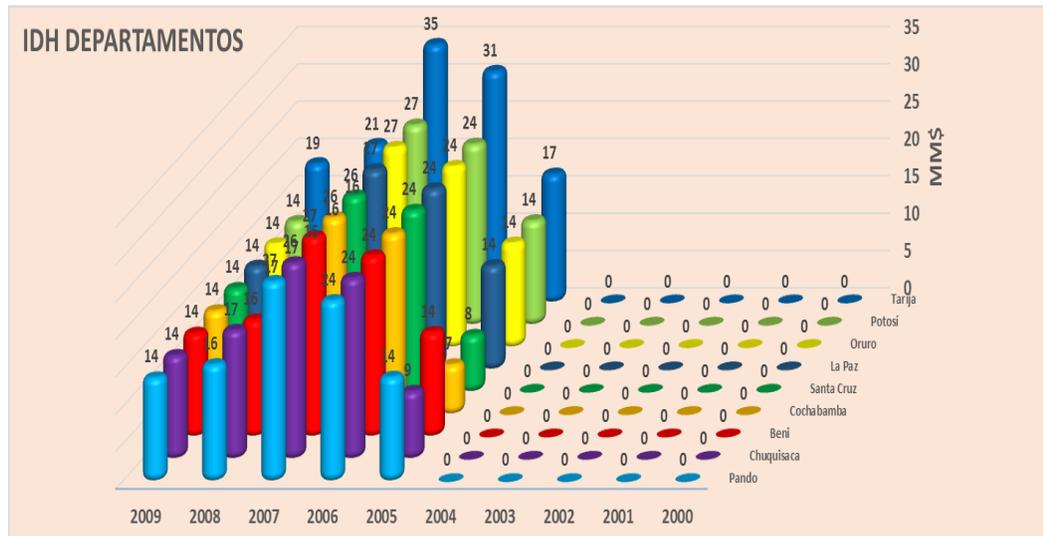
Fuente: Elaboración propia.

El gráfico muestra que producto de la implantación de la política hidrocarburífera en el periodo 2000 – 2009, los departamentos productores de hidrocarburos y aquellos departamentos beneficiarios de la regalía nacional compensatoria, perciben recursos por concepto de la producción hidrocarburífera. Lo que cabe resaltar es que La Paz, Oruro y Potosí no perciben recursos por este concepto, por lo tanto la política implementada por la Ley N° 1689 de Hidrocarburos vigente hasta el año 2005 y la Ley N° 3058 de Hidrocarburos con vigencia actual, excluyen con la percepción directa de dichos recursos a los departamentos mencionados.

Ahora bien, del cuadro precedente sobresale la importancia del departamento de Tarija en la recaudación por concepto de regalías, debido a que concentra la mayor producción de hidrocarburos provenientes de los mega-campos San Antonio, San Alberto, Margarita e Itaú. Sin duda, la política de distribución de los recursos públicos derivados de los hidrocarburos, en específico los provenientes de las regalías fueron más beneficioso para los departamentos productores durante el periodo de aplicación de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos y el Decreto Supremo N° 28701 de Nacionalización de Hidrocarburos en comparación a la política hidrocarburífera implementada a partir de la Ley N° 1689 de Hidrocarburos.

Sin embargo, a partir del año 2005 la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, tal como se explicó, crea el Impuesto Directo a los Hidrocarburos - IDH. En ese sentido, el Gráfico N° 21 muestra el resumen de los montos percibidos por los departamentos beneficiarios del Impuesto Directo a los Hidrocarburos - IDH, convertidos en millones de dólares americanos.

Gráfico N° 21
IDH departamentos

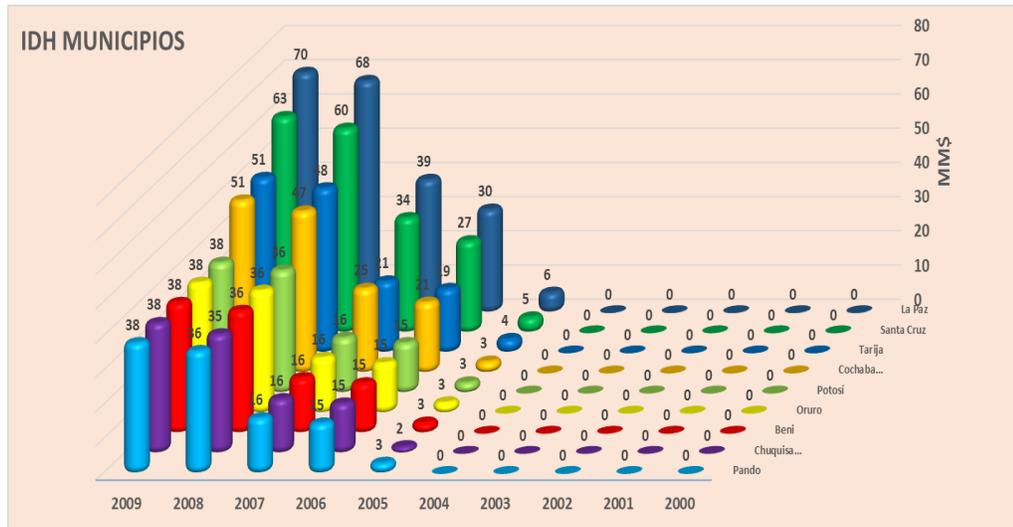


Fuente: Elaboración propia.

Es decir que desde el año 2005 a 2009 producto de la política hidrocarburífera implementada por la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, todos los departamentos sin excepción perciben recursos del IDH. Cabe resaltar que los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Chuquisaca, Cochabamba, Beni y Pando al margen de percibir recursos por concepto de regalías y regalía nacional compensatoria respectivamente, perciben también recursos del IDH.

Asimismo, el Gráfico N° 22 muestra el resumen de los montos percibidos por los Municipios de los departamentos beneficiarios, por concepto del Impuesto Directo a los Hidrocarburos - IDH, convertidos en millones de dólares americanos.

Gráfico N° 22
IDH municipios



Fuente: Elaboración propia.

Producto de la política hidrocarburífera implementada por la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, desde el año 2005 a 2009, todos los municipios de los departamentos sin excepción perciben recursos del IDH, aclarando que los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Chuquisaca, Cochabamba, Beni y Pando al margen de percibir recursos por concepto de regalías y regalía nacional compensatoria respectivamente, recursos del IDH, también sus municipios perciben recursos del IDH.

A partir de la Ley de Hidrocarburos promulgada el 2005, y la nueva distribución de los recursos del IDH, los municipios se han vuelto cada vez más dependientes de los recursos provenientes de este sector. Por su metodología de distribución, los municipios con departamentos con baja población fueron los más beneficiados, hecho que intenta ser equilibrado con el Fondo de Compensación establecido en el Decreto Supremo N° 28421 de 21 de octubre de 2005 que fija un monto extra del IDH para los municipios de los departamentos La Paz, Cochabamba y Santa Cruz por tener mayor población. Según la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia - FAM (2008), refieren que la transferencia del Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH a los municipios cobra

cada vez más importancia, toda vez que hasta junio del año 2008 se transfirieron más de 3.500 millones de bolivianos y hasta fin de este año dicho monto superaría los 5.900 millones y que dichos recursos se convierten en parte vital del presupuesto anual de los municipios de Pando, Beni y Oruro, donde en algún caso, los ingresos del IDH significan hasta el 97% de sus ingresos totales por transferencias del Tesoro General de la Nación - TGN.

Por lo indicado, la forma de distribución de los recursos públicos derivados de la venta de gas en los niveles subnacionales en el período 2000-2005 y 2006-2009, se basó en la implementación de regalías, consistente en el 11% sobre la producción bruta en boca de pozo para los departamentos productores de hidrocarburos de Tarija, Santa Cruz, Cochabamba y Chuquisa y una regalía nacional compensatoria del 1% sobre la producción bruta en boca de pozo pagadera a Beni y Pando. La implementación del IDH a mediados del año 2005, significó la erogación de recursos por éste concepto para los nueve departamentos y sus municipios. La forma de distribución de este impuesto consiste en asignar el 4% adicionales para los departamentos productores de hidrocarburos de su correspondiente producción departamental fiscalizada y el 2% para los departamentos no productores de Beni, Pando, La Paz, Oruro y Potosí, y una vez deducidos los montos correspondientes a los departamentos productores y no productores de hidrocarburos, el saldo del IDH son destinados a los municipios de los nueve departamentos en lo que les corresponde.

Asimismo, producto de la implementación de la política hidrocarburífera en el periodo 2000 – 2009, los departamentos productores de hidrocarburos y aquellos departamentos beneficiarios de la regalía nacional compensatoria, perciben recursos por concepto de la producción hidrocarburífera, identificándose que La Paz, Oruro y Potosí no perciben recursos por este concepto; por lo tanto, la política hidrocarburífera implementada en dicho periodo, excluyen de la percepción directa de dichos recursos a

los departamentos mencionados y fue más beneficioso para los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Cochabamba y Chuquisaca, Beni y Pando.

Finalmente, desde el año 2005 a 2009 producto de la política hidrocarburífera implementada, todos los departamentos sin excepción perciben recursos del IDH. Cabe aclarar que los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Chuquisaca, Cochabamba, Beni y Pando al margen de percibir recursos por concepto de regalías y regalía nacional compensatoria respectivamente, perciben también recursos del IDH. Asimismo, todos los municipios de los departamentos sin excepción perciben recursos del IDH, resaltando que los departamentos indicados en este párrafo al margen de percibir recursos por concepto de regalías y regalía nacional compensatoria respectivamente, recursos del IDH, también sus Municipios perciben recursos del IDH. En consecuencia, las entidades subnacionales percibieron mayores recursos provenientes de los hidrocarburos durante el periodo indicado en comparación al anterior, por lo que se otorga a las prefecturas ahora gobernaciones y municipios nuevas competencias, en el área de desarrollo económico, desarrollo social, seguridad ciudadana, educación, salud, entre otros, fortaleciendo con ello el proceso de descentralización.

8. Distribución de recursos públicos derivados de los hidrocarburos destinados a la política social gubernamental, durante los periodos 2000-2005 y 2006-2009.

8.1. Distribución de los recursos provenientes de los hidrocarburos para la política social gubernamental 2000-2005.

La política social durante los años noventa se caracterizaba como marginal e insuficiente, y estaba centrada en proporcionar asistencia social y servicios básicos; en ese contexto, se puede identificar políticas de protección social entre los años 1991 a 2001 basados en: a) Universalizar el acceso a los servicios básicos (salud, educación y suministro de agua y saneamiento) que formaban parte de las políticas para reducir la pobreza; b) Seguro Nacional de Maternidad y Niñez que entró en vigencia en 1996

mediante el Decreto Supremo 24303, misma que brinda atención médica a madres y niños menores de cinco años, cubriendo diferentes servicios y en 1998 se modifica el seguro bajo el nombre de Seguro Básico de Salud, ampliando la cobertura de servicios; c) Implementación de un sistema de seguridad social de capitalización individual, a través de la reforma de pensiones puesta en marcha en 1996, que sustituyó al tradicional sistema de reparto. Dicho sistema consistía en dirigir los aportes hacia cuentas individuales para ser administradas por instituciones financieras privadas; y d) El bono universal para los adultos mayores creado en 1997 como consecuencia de la reforma de pensiones y capitalización, con el nombre de Bono Solidario (Bonosol), que consiste en una transferencia monetaria otorgada a las personas a partir de los 65 años de edad, equivalente a un pago anual de Bs. 1.300, que se financiaba con la rentabilidad del Fondo Común de Capitalización, constituido por el valor de acciones de las empresas capitalizadas (Monterrey, 2013).

Posteriormente, durante el periodo 2001 – 2005 la agenda social reaparece como consecuencia de la condonación de la deuda externa, es decir, producto de que el Estado deje de pagar por efecto del alivio de la deuda externa, estos constituyeron recursos para la reducción de la pobreza, para cuyo efecto la Ley N° 2235 de Dialogo Nacional 2000 de 31 de julio de 2001, determina lineamientos para la gestión de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, a fin de que el Estado promueva un crecimiento equitativo y la reducción de la pobreza. La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza - EBRP apuntaba a un mayor rol del mercado, una reducción del Estado Central hacia una mayor descentralización en cuanto a la implementación de programas sociales, con una política de compensación hacia los municipios pobres. Bajo los lineamientos de la EBRP se crea mediante Ley de 21 de noviembre de 2002, el Seguro Universal Materno Infantil – SUMI en todo el territorio nacional, con carácter universal, integral y gratuito, para otorgar las prestaciones de salud en los niveles de atención del Sistema Nacional de Salud y del Sistema de Seguridad Social de Corto Plazo, a las mujeres embarazadas, desde el inicio de la gestación, hasta los 6 meses posteriores al parto y para los niños y

niñas, desde su nacimiento hasta los 5 años de edad, cuya fuente de financiamiento estaba compuesto por recursos provenientes del Tesoro General de la Nación, el 10% de los recursos de la Participación Popular (Coparticipación Tributaria Municipal), y hasta un 10% de los recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000, siendo responsable de la reglamentación, regulación, coordinación, supervisión y controlar la aplicación del SUMI, en todos los niveles el Ministerio de Salud y Previsión Social; y el responsable de la implementación de dicho seguro los Gobiernos Municipales, bajo los mecanismos establecidos.

Continuando con la descripción de las políticas sociales durante el periodo indicado, el año 2004 se creó la Red de Protección Social (RPS) mediante Decreto Supremo N° 27331 de 31 de enero de 2004, con el propósito de ejecutar programas y proyectos en beneficio de la población más pobre y contribuir a la coordinación y financiamiento de programas ejecutados por entidades gubernamentales y no gubernamentales. Dicha Red de Protección Social también tenía la función de ejecutar el Plan Nacional de Empleo de Emergencia - PLANE, la ejecución del Programa Nacional de Atención a Niñas y Niños Menores de 6 años - PAN y, el Programa denominado “Programa contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Social - PROPAIS, cuya fuente de financiamiento según el artículo 7 de dicha normativa, constituía los recursos provenientes de organismos internacionales de cooperación, tanto de carácter bilateral como multilateral.

Monterrey (2013) refiere algunas políticas sociales importantes establecidas durante el año 2002 – 2004, que coincide en algunos programas sociales descritos en el periodo estudiado, como por ejemplo: a) Seguro de salud para provisión de servicios de cuidados maternos e infantiles, dentro de los cuales a fines del año 2002 entra en vigencia el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), en sustitución del Seguro Nacional de Maternidad y Niñez, diseñado para brindar atención de varios servicios para los niños hasta los cinco años de edad, de salud reproductiva, planificación familiar y programas de detección del cáncer cérvico-uterino; b) Política de generación de empleo temporal

con el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE), programa implementado entre 2001 y 2006, cuyo objetivo fue reducir el impacto de la disminución de ingresos por la pérdida de empleo en la población más pobre del país, a través de la creación de empleo temporal masivo en áreas urbanas y rurales; y c) Infraestructura social para neutralizar tensiones políticas mediante el Programa contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Social (PROP AIS), cuyo objetivo era financiar pequeños proyectos de infraestructura y equipamiento comunitario, creando empleo en los municipios más pobres del país.

Como se puede advertir, la política social durante el periodo 2000 - 2005 se centraba en proporcionar asistencia social y servicios básicos, cuya fuente de financiamiento derivaba de mecanismos consistentes en la transferencia directa de recursos desde el Tesoro General de la Nación (TGN) dirigida para la política social; sin embargo, sobresale a efectos de nuestro estudio el bono universal denominado “Bonosol”, destinados para los adultos mayores, creada como consecuencia de la Ley de Capitalización del año 1994 y reforma a la Ley de Pensiones de 1996, misma que consiste en una Transferencia Monetaria Condicionada (TMC), vinculada con la utilización de la renta petrolera en Bolivia ligadas a la distribución.

8.1.1. El “Bonosol” como una Transferencia Monetaria Condicionada (TMC).

Fuera de lo que significa las asignaciones presupuestarias por departamentos y municipios, existe otro mecanismo de utilización de rentas, la asignación directa del “Bonosol”, bono que se trataba de una transferencia monetaria en efectivo equivalente inicialmente a un pago anual de Bs. 1.300.- y posteriormente modificado en la suma conforme a lo establecidos en la Tabla N° 16. Dicho pago se financiaba con la rentabilidad del Fondo Común de Capitalización, instaurado por el valor de acciones de las empresas capitalizadas dentro del cual estaba Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. En otras palabras, la fuente de financiamiento de dicho bono provenía de la

venta de las empresas públicas estratégicas bolivianas como Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos a las empresas transnacionales (el 50%), cuyo objetivo era la devolución de las acciones de las empresas públicas capitalizadas a la población, lo cual se constituyó en fuente de ingresos para la gran mayoría de personas de la tercera edad sin ningún acceso al viejo sistema de pensiones y la reducción de la pobreza.

La condicionante para ser beneficiario de la renta vitalicia del “Bonosol” era el cumplimiento de los 65 años de edad por parte de todos los bolivianos y bolivianas. Cabe aclarar que dicha TMC era una anualidad que tenía el propósito de distribuir los beneficios del programa de capitalización a los bolivianos que tuvieran 21 años o más al término del año 1995.

Si bien el desarrollo económico se da cuando existen inversiones en programas o proyectos de mediano y largo plazo, el “Bonosol” demostró ser un mecanismo cortoplacista que ayudó al desarrollo económico en Bolivia, tal cual se explicará más abajo. A continuación se detalla la repartición del “Bonosol” en Bolivia desde su implementación en el año 1997 hasta el año 2005.

Tabla N° 16
Pago del “Bonosol” en el periodo 1997 – 2005

Año	Monto/ Benef. en Bs.	Número de beneficiarios	Monto total pagado en Bs.	Monto/ Benef. en us\$.	Monto total pagado en us\$.	Periodo de pago
Bonosol 1997	1.300	364.261	473.539.300	247	89.972.467	1997
Bolivida 1998	395	318.529	125.818.955	60	19.111.740	2001 y 2002
Bolivida 1999	395	340.403	134.459.185	60	20.424.180	2001 y 2002
Bolivida 2000	420	334.371	140.435.820	58	19.393.518	2002
Bolivida 2001	420	351.166	147.489.720	58	20.367.628	2002
Bolivida 2002	0	0	0	0	0	
Bonosol 2003	1.800	446.571	803.827.800	235	104.944.185	2003
Bonosol 2004	1.800	444.028	799.250.400	227	100.794.356	2004
Bonosol 2005	1.800	449.893	809.807.400	223	100.326.139	2005

Fuente: Jemio M. L. C. (2006) en base a información de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros

Como puede observarse en la Tabla N° 16, el “Bonosol” comenzó a pagarse el año 1997, en un monto de Bs. 1.300 por persona a un total de 364.261 personas. El monto total pagado alcanzó a Bs. 473.5 millones (alrededor de US\$ 90 millones).

El pago del beneficio fue suspendido en los años 1998, 1999 y 2000, y en los años 2001 y 2002 se pagó con el nombre de Bolivida, en forma retroactiva y por un monto inferior al del Bonosol. De acuerdo a la información disponible proveniente de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, de los pagos efectuados durante los años 2001 y 2002, US\$ 19.1 millones corresponden al pago del Bolivida de 1998, US\$ 20.4 millones al de 1999, US\$ 19.4 millones al del 2000 y US\$ 20.4 al del 2001. Teóricamente, no se habría pagado el beneficio el año 2002, aunque todos los pagos efectivos mencionados se realizaron en los años 2001 y 2002. Asimismo, la Tabla N° 16 muestra también el número de personas beneficiadas y los montos del beneficio pagados correspondientes a cada año; sin embargo, la última columna del cuadro muestra el año en que efectivamente se pagaron estos montos.

El año 2003 se restauró el nombre original de “Bonosol” al beneficio, se regularizó el pago del mismo y se incrementó el monto pagado a Bs. 1.800 por beneficiario. Ese año el número de personas que cobraron el Bonosol fue de 449.893, y el monto total pagado fue de US\$ 104.9 millones. Para los años 2004 y 2005 se mantuvo el valor del Bonosol en Bs. 1.800, y los montos totales pagados de Bonosol para esos dos años fueron US\$ 100.8 millones y US\$ 100.3 millones respectivamente.

Según las cifras de pago del “Bonosol”, es innegable que fue una fuente de financiamiento importante para las personas de la tercera edad, no sólo para ellas, sino también para el conjunto de la economía, debido a la estimulación al gasto y el dinamismo del dinero que se encuentra en poder del público en la sociedad. El “Bonosol” tuvo impactos micro y macroeconómicos en la sociedad boliviana, tales como, una mejor distribución del ingreso y lucha contra la pobreza (microeconómicos) y

sobre los niveles y tasas de crecimiento de variables tales como el PIB total, el consumo privado, el balance externo y fiscal, la tasa de inflación, el tipo de cambio real, el nivel de empleo, los salarios reales, etc. (macroeconómicos) (Jemio, 2006).

De igual modo a continuación se muestra el destino de los recursos derivados del “Bonosol” por las personas beneficiarias:

Tabla N° 17
Destino del “Bonosol”

Alimentación	36%
Otros	22%
Salud	20%
Vestimenta	10%
Vivienda	5%
Equipamiento Hogar	3%
Bienes/Servicios	3%
Esparcimiento	1%
Total Usos	100%

Fuente: Jemio M. L. C. (2006) en base a información de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros.

El impacto inicial del “Bonosol” sobre el resto de la economía se transmite en forma primaria a través del incremento en el consumo de los hogares que reciben el pago del beneficio. Los hogares le dan diversos usos a los recursos obtenidos. De acuerdo a una

encuesta realizada por la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros, lo cual se plasma en la Tabla N° 17, el 77% de los encuestados declararon que el “Bonosol” era utilizado en beneficio propio. De acuerdo a la encuesta, alrededor del 70% del “Bonosol” era utilizado en satisfacer necesidades básicas, como es el caso de la alimentación (36%), gastos de salud (20%), vestimenta (10%) y vivienda (5%).

8.2. Distribución de los recursos derivados de los hidrocarburos para la política social gubernamental 2006-2009.

8.2.1. Política de Protección Social en Bolivia.

Bajo los lineamientos de la política social en el país, desde su concepción como “modelo de desarrollo”, en específico del pilar referido a la Bolivia Digna, en un contexto de elevada pobreza, desigualdad y un mercado laboral altamente informal, el Órgano Ejecutivo desarrollo diversas políticas de protección social en el país, buscando consolidar un sistema de protección efectiva para la población más pobre y vulnerable. Para ello, se ha puesto en marcha un nuevo enfoque de la política de protección social que cambia de tener un objetivo mitigador o paliativo de los efectos del modelo económico sobre la población, para convertirse en un mecanismo de erradicación de las causas estructurales de la pobreza y la inequidad, de manera de lograr un patrón equitativo de distribución y/o redistribución de ingresos, riqueza y oportunidades. En ese sentido, mediante Decreto Supremo N° 29246 de 22 de agosto de 2007, se aprueba la Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario – PPS-DIC, enmarcada en la estrategia Bolivia Digna del Plan Nacional de Desarrollo, articulando varios programas a fin de lograr en el corto, mediano y largo plazo cambios estructurales establecidos en los objetivos de la política. En tal sentido, PPS-DIC reformula la creación de la Red de Protección Social (creada por D.S. N° 27331) debido a que dicha red concentraba la ejecución de programas de corto plazo, dirigidos a atenuar caídas coyunturales en los ingresos de las familias de bajos recursos y no así a dar respuesta a las necesidades estructurales de la población en extrema pobreza y mayor vulnerabilidad

a riesgos económicos y otros, además de que estos programas habrían sido ejecutados sin un carácter integral, con insuficientes mecanismos de monitoreo y evaluación, duplicando esfuerzos de gestión.

La mencionada PPS-DIC establece como objetivos erradicar las causas estructurales de la pobreza, extrema pobreza, exclusión, vulnerabilidad y riesgos de personas, familias y comunidades, focalizando la inversión productiva y social en las comunidades y municipios más pobres del área rural, población vulnerable, en zonas periurbanas de ciudades más pobladas. Para este efecto se crea la Red de Programas de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario – RPS-DIC como instrumento de coordinación interinstitucional para ejecutar la PPS-DIC, la cual estaba compuesta por el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONAPES, quien aprueba las políticas económicas y sociales que conforman la RPS-DIC y el Ministerio de Planificación del Desarrollo, es la instancia máxima de coordinación de los programas de la RPS-DIC con las diferentes entidades nacionales, departamentales y municipales, y las instancia ejecutoras representadas por el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), los ministerios de acuerdo a sus competencias y las prefecturas, municipios y otras instancias públicas siempre y cuando tengan financiamiento, capacidad de gestión, plan de ejecución y convenio suscrito con el Ministerio de Planificación del Desarrollo. Respecto al Monitoreo, seguimiento y evaluación de la RPS-DIC, la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas - UDAPE en coordinación con los Ministerios sectoriales son los encargados de la misma.

Con relación a la implementación de la RPS-DIC, la misma es desarrollada según el Decreto Supremo N° 29246 de 22 de agosto de 2007 a través de los siguientes programas y estrategias, lo cual dará inicio a la nueva política de protección social y de desarrollo comunitario:

Tabla N° 18

Programas y estrategias según el Decreto Supremo N° 29246 de 22 de agosto de 2007

Programas de transición de corto plazo.	Estrategia: Generación de oportunidades y activos sociales.	Estrategia: Desarrollo Integral Comunitario.
<p>PROPAÍS: Programa de Lucha contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Solidaria con alcance nacional para la generación de empleo en comunidades con extrema pobreza.</p> <p>EDIMO: Empleo Digno Intensivo de Mano de Obra, para la generación de empleo en las áreas afectadas por desastres naturales.</p>	<p>Programa “Mi Primer Empleo Digno”: dirigido a incrementar la inserción laboral de jóvenes, mujeres y varones de escasos recursos, bachilleres de áreas peri - urbanas, mediante programas de capacitación y pasantía.</p> <p>Programa Bono “Juancito Pinto”: dirigido a niños y niñas de escuelas públicas que cursan entre primero y quinto de primaria; subsidio de incentivo a la permanencia escolar, instituido a través del Decreto Supremo N° 28899 de 26 de octubre de 2006.</p> <p>Programa “Desnutrición 0”: dirigido a mejorar la alimentación y el cuidado integral de los niños y niñas menores de cinco años y mujeres embarazadas en período de lactancia, en el marco de la política de Seguridad y Soberanía Alimentaria del PND.</p>	<p>“Comunidades en Acción”: Promueve la construcción de un modelo comunitario con base en la identidad cultural y territorial y en los valores de solidaridad y reciprocidad propios de la comunidad. Implementado en municipios rurales con extrema pobreza.</p> <p>“Comunidades Recíprocas”: Intervenciones orientadas a mejorar las capacidades económicas, físicas, naturales, humanas y socio - comunitarias, a partir de las potencialidades de los municipios del área urbana; Ejecutado en áreas peri - urbanas con extrema pobreza.</p> <p>“Comunidades Solidarias”: dirigida al reconocimiento, restitución y potenciamiento de capacidades, oportunidades, proyecciones y derechos de los sujetos con mayor vulnerabilidad, discriminación y marginalidad, enfocando las intervenciones en niños, niñas, adolescentes, discapacitados y adultos mayores.</p>
<p>Transferencias Condicionadas: Los mencionados programas consisten en transferencias monetarias o en especie, condicionadas o autocondicionadas, público - públicos o público - privadas, constituyendo uno de los principales mecanismos operativos de la PPS-DIC, siendo la entidades ejecutoras las facultadas de realizar dichas transferencias con la participación y control social y estricto control financiero.</p>		
<p>Fuente de financiamiento: Recursos de contravalor, cooperación internacional y del Tesoro General de la Nación, y recursos de las Prefecturas y los Gobiernos Municipales provenientes de la coparticipación tributaria, IDH, HIPC e ingresos propios, como contraparte de aquellos asignados por la RPS-DIC y por los Ministerios sectoriales.</p>		

Fuente: Decreto Supremo N° 29246 de 22 de agosto de 2007.
Elaboración propia.

Bajo el marco conceptual establecido en la PPS-DIC y en base a sus objetivos, la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas – UDAPE (2015), clasifica a los

programas de protección social en Bolivia en cuatro estrategias, la misma que es reflejada en la Tabla N° 19.

Tabla N° 19
Estrategias de la política de protección social no contributiva y programas relacionados

Estrategias de generación de oportunidades y activos sociales.	Estrategia de protección del ingreso para grupos vulnerables.	Estrategia de transición de corto plazo.	Estrategia de desarrollo integral comunitario.
<p>Bono Juancito Pinto: para niños y niñas hasta 3ro. de secundaria en escuelas públicas.</p> <p>Bono Juana Azurduy: para niños menores de 2 años y mujeres embarazadas.</p> <p>Mi Primer Empleo Digno: para jóvenes vulnerables en área urbana.</p> <p>Programa Multisectorial-Desnutrición Cero: para municipios con elevada inseguridad alimentaria.</p> <p>PAN: programa de atención a niños menores de 6 años en centros infantiles.</p> <p>Vivienda Social y Solidaria: para grupos vulnerables.</p>	<p>Renta Dignidad: para el adulto mayor de 60 años o más.</p> <p>Renta Solidaria: para las personas con discapacidad grave o muy grave.</p> <p>Tarifa Dignidad: subvención a la tarifa de electricidad en hogares de más bajo consumo.</p> <p>SUMI: protección financiera en salud para la mujer embarazada y niños menores de 5 años sin seguridad social.</p> <p>SSPAM: protección financiera en salud para el Adulto Mayor sin seguridad social.</p>	<p>Pro País*: Programa de Lucha Contra la Pobreza e Inversión Solidaria.</p> <p>EDIMO*: Programa de Empleo Digno Intensivo en Mano de Obra.</p>	<p>Comunidades en Acción/Plan Vida: Programas de promoción de la infraestructura y equipamiento social y productivo en el ámbito rural.</p>

Fuente: UDAPE (2015).
(*) Programas concluidos.

En ese marco, a partir del año 2006, el gobierno del nivel central de Estado, implementó diferentes políticas sociales, entre las que se abordarán con énfasis son las políticas de protección social, traducidas en las transferencias monetarias condicionadas, mismas que son utilizadas como instrumento de política social para luchar contra la pobreza.

8.2.1.1. Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) en Bolivia en el marco de las políticas de protección social.

En efecto, a partir del año 2006 el gobierno boliviano da inicio a la implementación de diferentes políticas sociales con el fin de erradicar la pobreza, lo cual se pretende alcanzar por medio de una eficiente redistribución de los excedentes económicos generados por los sectores estratégicos, siendo el principal el sector de hidrocarburos, producto del crecimiento económico de los últimos años. Entre las diferentes políticas sociales implementadas se destacan las TMC, como parte importante de la nueva política de protección social dirigidas a los grupos poblacionales más vulnerables. Dicho de otro modo, uno de los ejes fundamentales de la política de redistribución del ingreso del Gobierno boliviano a partir del año 2006 son las TMC, cuyo objetivo de éstas medidas estratégicas son mejorar los ingresos de la personas, contribuir a la reducción de la tasa de deserción escolar y de mortalidad materna infantil, y otorgar una vejez digna a los adultos mayores.

Bono “Juancito Pinto”.

El Bono Juancito Pinto es el resultado de la transferencia de recursos obtenidos de la nacionalización de hidrocarburos en Bolivia. El objetivo principal de este bono es incentivar la permanencia del estudiantado, instituido por el Decreto Supremo 28899 de 26 de octubre de 2006. Sobre todo de los niños y niñas del área rural y periférica de los departamentos.

Este programa es un subsidio a la permanencia escolar para los niños y niñas en los primeros cinco (5) años de primaria (posteriormente se amplía la cobertura al resto del nivel primario y secundaria), en las unidades educativas públicas de todo el territorio nacional. Dicho bono se constituye en una TMC sujeta a la matriculación, permanencia

y culminación del año escolar de los beneficiarios, cuyo pago tiene el valor de Bs. 200.- anuales.

Este bono también se constituye en una transferencia condicionada en especie, debido a que la norma indicada también prevé que el bono también puede ser pagado en especie, con productos producidos en territorio boliviano. Las entidades a cargo de esta política de transferencia condicionada se constituyen la Unidad Ejecutora dependiente del Ministerio de Planificación del Desarrollo a efectos de gestionar y entregar el bono analizado. Cabe aclarar que dicha Unidad Ejecutora pasó a depender del Ministerio de Educación conforme lo establece el Decreto Supremo N° 29246 de 22 de agosto de 2007.

Ahora bien, respecto al financiamiento del “Bono Juancito Pinto” para la gestión 2006, el artículo 5 del Decreto Supremo N° 28899, autoriza a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos – YPFB, inscribir en su presupuesto y transferir al Ministerio de Hacienda hasta la suma de Bs248.500.000. (doscientos cuarenta y ocho millones quinientos Mil 00/100 bolivianos), de los recursos provenientes de la nacionalización de los hidrocarburos. Asimismo, se autoriza al Ministerio de Hacienda ahora Ministerio de Economía y Finanzas Públicas constituir con dichos recursos un fideicomiso que será administrado por NAFIBO SAM, para el pago del Bono “Juancito Pinto”, de acuerdo a las condiciones a ser establecidas en el contrato a ser suscrito al efecto.

Cabe hacer notar que cada año se promulga un Decreto Supremo para llevar adelante el pago de este bono, en el cual también se definen las fuentes de financiamiento; en ese sentido, el Decreto Supremo N° 29321 de 24 de octubre de 2007, amplía los beneficiarios del Bono “Juancito Pinto” hasta el sexto (6to) de primaria, incluidos los alumnos de educación especial y los niños o niñas de educación juvenil alternativa, y establece como fuente de financiamiento para el pago de dicho bono en la gestión 2007, los recursos transferidos por el Ministerio de Hacienda al Ministerio de Educación y

Culturas, consistente en la suma de Bs293.977.292.- De este monto, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos - YPFB y la Corporación Minera de Bolivia - COMIBOL, deberán depositar en la Cuenta Única del Tesoro - CUT, la suma de Bs157.200.000.- y Bs39.300.000.- respectivamente y el saldo deberá ser cubierto con recursos del Tesoro General de la Nación - TGN. Es decir los organismos financiadores para este periodo son el TGN, YPFB y COMIBOL.

Para la gestión 2008, mediante Decreto Supremo N° 29652 de 23 de julio de 2008, amplía los beneficiarios del Bono “Juancito Pinto” hasta octavo (8vo) de primaria, incluidos los alumnos (as) de educación especial y educación juvenil alternativa, y establece como fuente de financiamiento los recursos transferidos por el Ministerio de Hacienda al Ministerio de Educación y Culturas, consistente en la suma de Bs375.440.208.- Es decir que el TGN deberá realizar la transferencia de dichos recursos al Ministerio de Educación y Cultura, por lo que el organismo financiador es el TGN para el pago de dicho bono en la gestión 2008. En lo que respecta a la gestión 2009, mediante Decreto Supremo N° 309 de 23 de septiembre de 2009, se establece como fuente de financiamiento para la ejecución y entrega del Bono “Juancito Pinto”, los recursos transferidos por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos - YPFB, al Ministerio de Educación por un total de Bs376.000.000.- Es decir que el Tesoro General de la Nación - TGN y YPFB, deberán realizar la transferencia de dichos recursos al Ministerio de Educación, por lo que el organismo financiador es el TGN para el pago de dicho bono en la gestión 2009.

La tabla siguiente muestra el porcentaje de financiamiento del Bono “Juancito Pinto” durante el periodo 2006-2009:

Tabla N° 20
Fuente de financiamiento del Bono “Juancito Pinto” 2006-2009
(En porcentaje)¹

Entidad	2006	2007	2008	2009
TGN	-	33,2	100	100 ²
YPFB	100	53,5	-	-
COMIBOL	-	13,4		

Fuente: Aguilar P. H. (2014).

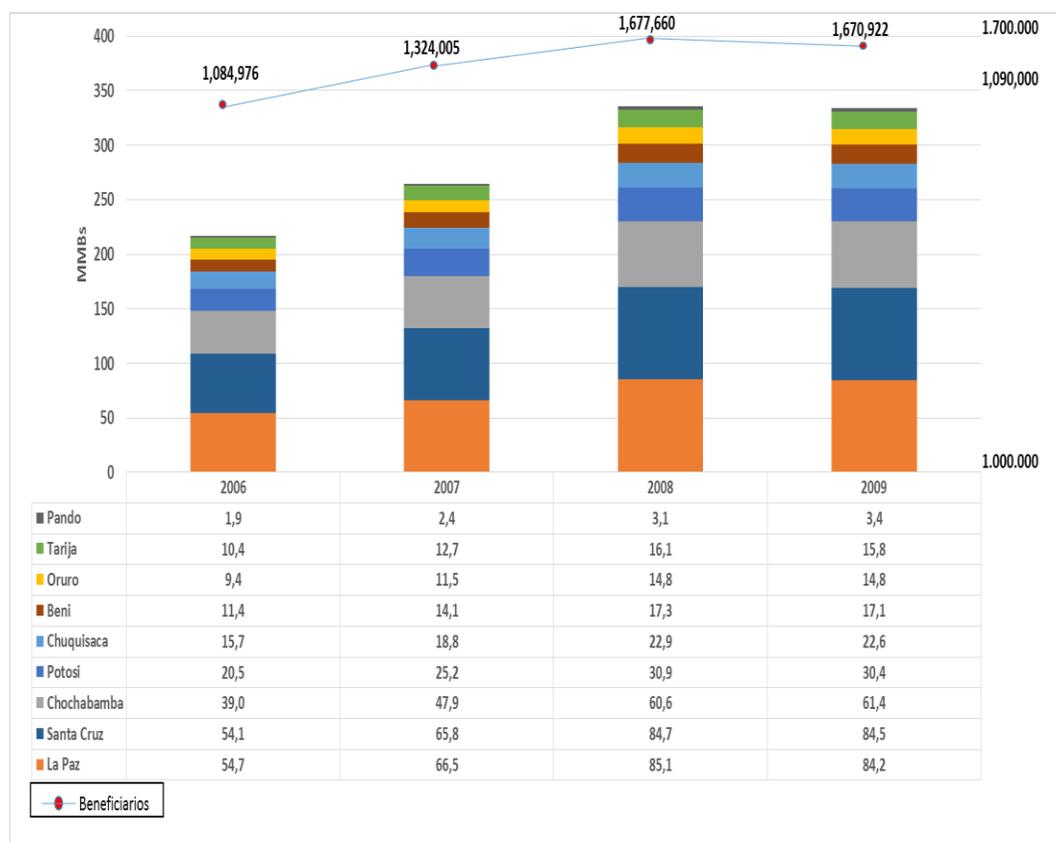
Nota: ¹ El porcentaje es respecto al monto total ejecutado (bono y gastos operativos).

² El año 2009 el TGN financio el Bono Juancito Pinto.

Como se observa la fuente de financiamiento del Bono Juancito Pinto desde el año 2006 a 2009 según Aguilar (2014), son recursos propios del Estado provenientes del TGN correspondiente a la renta petrolera y las utilidades generadas por las empresas nacionalizadas. Cabe hacer notar que en la gestión 2009, YPFB a través del TGN tuvo participación en el financiamiento del bono en cuestión.

Los montos pagados por concepto del bono “Juancito Pinto” y los estudiantes beneficiarios son los expresados en el Gráfico N° 23 y que se observa a continuación.

Gráfico N° 23
Beneficiarios y monto pagado del Bono “Juancito Pinto”
(En número de beneficiarios y en millones de bolivianos)

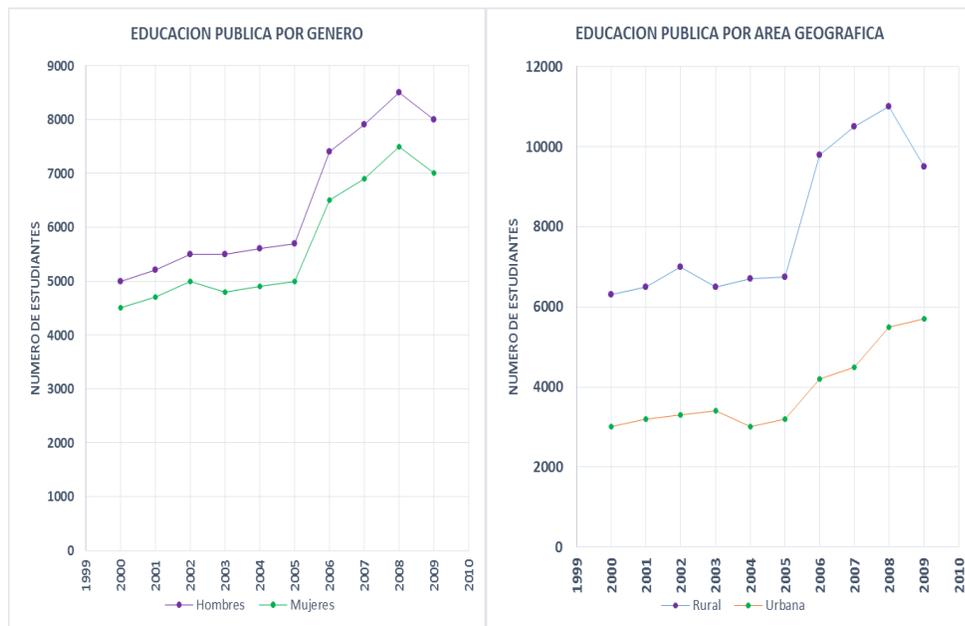


Fuente: Memoria de la Economía Boliviana (MEFP, 2015).
 Elaboración propia.

Un aspecto a resaltar del Gráfico N° 23, es que los recursos económicos del Bono “Juancito Pinto”, se concentraron en mayor cantidad en los beneficiarios del departamento de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, es lógico debido a la gran cantidad de población que concentran estos departamentos.

La creciente inversión en la niñez boliviana tuvo aceptación favorable en cuanto a niveles de población escolarizada inscrita en el ciclo primario. A continuación se muestra aquello en el siguiente Gráfico N° 24.

Gráfico N° 24
Población escolarizada inscrita en el ciclo primario 2000-2009
(Número de estudiantes)

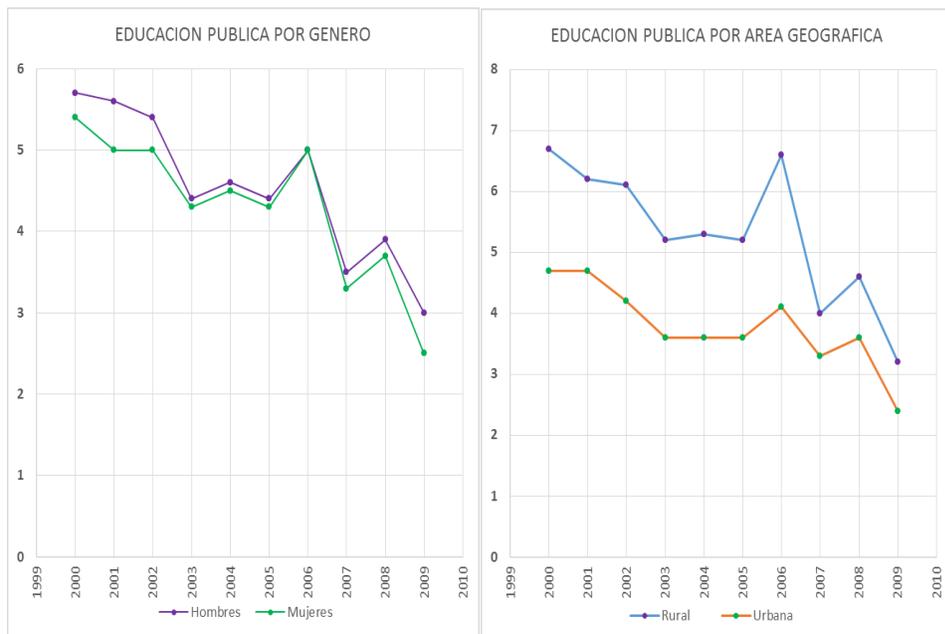


Fuente: Revista de Análisis (BCB, 2014).
 Elaboración propia.

El Gráfico N° 24 muestra que una vez implementada el Bono “Juancito Pinto” en Bolivia, la población estudiantil del ciclo primario se incrementa hasta el año 2008. Los primeros años de implementado dicho bono muestra similar repercusión respecto al género, siendo mayor la incidencia en el área rural.

Asimismo, la tasa de abandono de la educación primaria, se redujo posterior a la implementación del Bono “Juancito Pinto”, por lo que este instrumento de política de protección social se constituye en un mecanismo de incentivo para la permanencia escolar, lo cual es reflejado en el siguiente Grafico N° 25.

Gráfico N° 25
Tasa de abandono del ciclo primario 2000-2009
(En porcentaje)

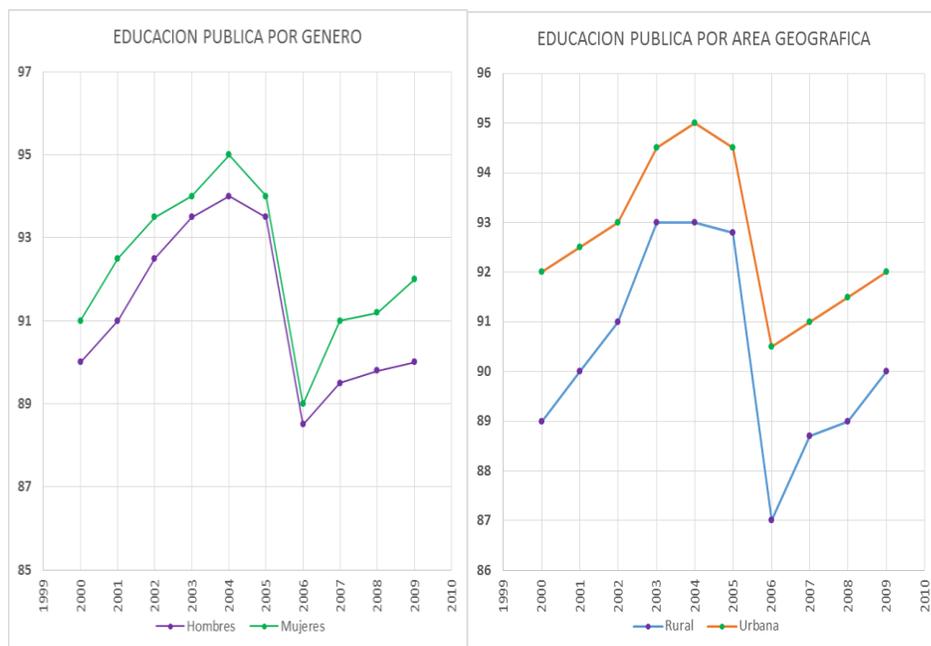


Fuente: Revista de Análisis (BCB, 2014).
 Elaboración propia.

El Gráfico N° 25 muestra una tendencia decreciente de la tasa de abandono en la educación pública del ciclo primario, acentuándose la misma a partir del año 2006, en específico con relación al género femenino y en el área urbana. Este aspecto, muestra la importancia que tuvo la implementación del Bono “Juancito Pinto” como Transferencia Monetaria Condicionada respecto a la población estudiantil en Bolivia.

Asimismo, la tasa de promoción de la educación primaria fiscal en Bolivia, posterior a la implementación del Bono “Juancito Pinto” mejoró, tanto en el género y en el ámbito urbano y rural. Cabe resaltar que el mayor aprovechamiento fue del género femenino en el nivel de graduación; de igual forma, la tasa de promoción fue mayor en el área urbana que el área rural, lo cual se muestra en el siguiente Gráfico N° 26.

Gráfico N° 26
Tasa de promoción del ciclo primario 2000-2009
(En porcentaje)



Fuente: Revista de Análisis (BCB, 2014).
 Elaboración propia.

Toda vez que la política social del Bono “Juancito Pinto” está ligada a fomentar el acceso, permanencia y promoción escolar; en ese sentido, razonablemente dicha política social habría cumplido con el objetivo principal, tal cual se evidencio de los indicadores mostrados precedentemente, resaltando la importancia de las Transferencias Monetarias Condicionadas.

Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad).

Un antecedente de la Renta Dignidad es la implementación de los beneficios no contributivos, que surge desde mediados de 1997, cuando se efectuaron los primeros pagos del denominado Bono Solidario – Bonosol, tal cual se manifestó, que consistía en una anualidad otorgada a las personas adultas mayores de 65 y más años de edad, como mecanismo de distribución de los dividendos generados por el proceso de capitalización de las empresas públicas ocurrido en la década del 90. Un año después, el mecanismo fue suspendido y posteriormente sustituido por una anualidad vitalicia variable, no trasmisible por sucesión hereditaria, denominada Bolivida y que también estaba asociada a las acciones de las empresas capitalizadas, cuyo pago se realizaba también a partir de los 65 años de edad. Finalmente, el año 2003 el Gobierno de turno modificaría el beneficio retornando al mecanismo denominado Bonosol que estuvo vigente hasta la implementación de la Renta Universal de Vejez – Renta Dignidad el año 2008.

El Bonosol y el Bolivida fueron las primeras transferencias no contributivas implementadas en Bolivia; sin embargo, difieren de una pensión universal, porque estaban asociadas a una distribución de dividendos o capital de las acciones transferidas a los beneficiarios de la capitalización, y tenían cobertura limitada ya que alcanzaba solo a un determinado grupo generacional de los ciudadanos bolivianos. La transformación del Bonosol en la Renta Dignidad se origina producto de la incorporación en la agenda económica y la política impuesta relativa a la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), la nacionalización de los hidrocarburos y la nacionalización de las empresas públicas.

La Renta Dignidad es la prestación de carácter no contributivo en favor de todas las bolivianas y bolivianos mayores de 60 años. Si bien la norma establece que el pago podría otorgarse en efectivo o especie, a la fecha se lo viene cancelando solamente en efectivo. El monto entregado es diferenciado según se trate de beneficiarios cubiertos o

no por el régimen contributivo (pensionado y no pensionado) y no existe ninguna otra condición, de ahí el carácter universal de la misma. Cabe aclarar que el beneficio de la Renta Dignidad se pagó a partir del primero de enero de 2008. El pago de dicha renta se lo realiza mensualmente y por mes vencido. Sin embargo, los beneficiarios pueden acumular voluntariamente periodos de pago de forma bimensual, trimestral, cuatrimestral, semestral y hasta anual. La solicitud o acumulación de pago prescribe luego de un (1) año computable a partir del último día del mes en que hubiera correspondido el devengo. Se aclara que el hecho de que un pago prescriba no significa que se pierda el derecho al beneficio, el cual solo se suspende hasta que el interesado inicie el trámite de habilitación.

Ahora bien, una de las finalidades que tiene los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH, es la de financiar la Renta Universal de Vejez y los Gastos Funerales a favor de los beneficiarios, que se constituyen las bolivianas y bolivianos residentes en el país mayores de 60 años. En ese sentido, mediante Ley N° 3791 de la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad) de 28 de noviembre de 2007, se crea el Fondo de Renta Universal de Vejez, con el fin de canalizar los recursos del IDH y otras fuentes de financiamiento con el objetivo de realizar el pago de dicha renta. Este fondo está conformado según el artículo 9 de dicha ley con los siguientes recursos a) el 30% de todos los recursos percibidos del IDH, de las Prefecturas, Municipios, Fondo Indígena y Tesoro General de la Nación; y b) los dividendos de las Empresas Públicas Capitalizadas en la proporción accionaria que corresponde a los bolivianos. Dicha ley es reglamentada para su aplicación mediante Decreto Supremo N° 29400 de 29 de diciembre de 2007, modificado por Decreto Supremo N° 29417 de 16 de enero de 2008 y complementado por Decreto Supremo N° 29424 de 17 de enero de 2008, que no es parte de análisis de la presente investigación al igual que la Ley N° 378 de 16 de mayo de 2013 y Ley N° 562 de 27 de agosto de 2014 que modifica la Ley N° 3791. A continuación se muestra las fuentes de financiamientos de la Renta Dignidad en el periodo 2008 y 2009:

Tabla N° 21
Fuente de financiamiento de la Renta Dignidad 2008-2009
(En millones de bolivianos)

Detalle	2008	2009
IDH	1.533,0	1.653,7
Gobernación	230,3	275,5
Municipios	622,6	756,8
Fondo Indígena	89,7	96,7
TGN	542,8	524,6
Regularizaciones	47,7	0,0
Dividendos Empresas Capitalizadas	0,0	913,8
TGN	0,0	11,4
Otros ingresos	49,6	10,1
TOTAL	1.533,0	2.578,9

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2016).

De la Tabla N° 21 se evidencia que el IDH es la principal fuente de financiamiento del beneficio de la Renta Dignidad, seguido por los dividendos de las empresas capitalizadas. Dicha renta se inscribe en el pilar "Bolivia Digna" del Plan Nacional de Desarrollo (PND), ya que contribuye fundamentalmente a erradicar la pobreza y la exclusión, misma que consiste en un pago único anual que se realiza a todas(os) los bolivianos mayores de 60 años de edad. Dicho pago asciende a la suma de Bs. 2400 en el caso de personas que no reciben ningún tipo de renta y Bs. 1800 para jubilados y rentistas. A diferencia del "Bonosol" no depende de la privatización de empresas públicas y no solo es para aquellos que hayan cumplido la mayoría de edad hasta el año 1995, sino que dicha renta es para todos los bolivianos que cumplan el año de edad indicado.

Respecto a los pagos y beneficiarios de la Renta Dignidad se tiene los siguientes datos conforme Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones de Bolivia:

Tabla N° 22
Pagos anuales de la Renta Dignidad 2008-2009
(En bolivianos)

Año de pago	Gestión del beneficio		Total transacciones	Total Bs.
	2008	2009		
2008	6.997.573		6.797.573	1.362.512.200
2009	1.496.125	7.496.932	8.966.057	1.696.770.550
Totales	8.493.698	7.496.932	15.763.630	3.059.282.750

Fuente: Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones de Bolivia (Informe anual 2010).

A partir de la vigencia del pago de la Renta Dignidad se pagó la suma de Bs. 3.059.282.750.- a los beneficiarios en todo el Estado Plurinacional de Bolivia a través de aproximadamente 15.763.630.- transacciones desde que entró en vigencia este Beneficio. Esta política social implementada a partir del año 2008, se constituye también en una Transferencia Monetaria Condicionada, destinada a la población boliviana mayor a los 60 años de edad.

Tabla N° 23
Beneficiarios que cobraron la Renta Dignidad 2008-2009
(Número de beneficiarios)

Gestión del beneficio	Beneficiarios		Total
	Rentistas	No Rentistas	
2008	123.741	629.081	752.822
2009	121.866	654.179	776.045

Fuente: Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones de Bolivia (Informe anual 2010).

Como se puede observar de la Tabla N° 23, los no rentistas son los más beneficiados de la Renta Dignidad en comparación a los rentistas, toda vez que los primeros son los que no aportan al sistema contributivo, consecuentemente incumben al sector laboral informal. Asimismo, se observa una tendencia creciente de los beneficiarios.

Bono Madre, Niño, Niña “Juana Azurduy”.

La pobreza y desnutrición en Bolivia al igual que en los países andinos, se han convertido en amenaza permanente para el desarrollo económico social en la región. Entonces con el fin de bajar los índices de mortalidad materno-infantil y prevenir la desnutrición en Bolivia, el gobierno actual instauró el bono Juana Azurduy. Este bono es un incentivo para la maternidad segura y el desarrollo integral de la población infantil de cero a dos años de edad, implantada mediante Decreto Supremo N° 0066 de 03 de abril de 2009, que tiene la finalidad disminuir los niveles de mortalidad materna e infantil, y la desnutrición crónica de los niños y niñas menores de 2 años.

Es un tipo de programa de Transferencia Monetaria Condicionada dirigido a la mujer en periodo de gestación y post-parto, y niños menores a dos años. Respecto a la mujer se le otorga un subsidio por un valor de Bs. 200.- bajo la condición de que realice cuatro

controles prenatales cuyo pago de cada uno es de Bs. 50.-, parto institucional más control post-natal por un valor de Bs. 120.-; respecto a los niños y niñas menores de 2 años de edad, se les otorga a los beneficiarios la suma de Bs. 125.- por 12 controles bimestrales integrales de salud, haciendo un total de ambos subsidios de Bs. 1820.- en un periodo de 33 meses. Entonces dicho bono implica el pago del control prenatal, parto y control posnatal, asegurando el bienestar del niño y la madre en todas las etapas del parto, lo cual se muestra en la siguiente Tabla N° 24.

Tabla N° 24
Control y pago del Bono Madre, Niño, Niña “Juana Azurduy”

Corresponsabilidad	Numero	Monto (Bs c/u)	Total máximo (Bs)
Mujer embarazada:			
Control prenatal	4	50	200
Parto Atendido por personal de salud + un control posnatal	1	120	120
Total beneficio mujer embarazada			320
Niños y niñas menores de 2 años:			
Control de crecimiento y desarrollo	12	125	1.500
Total beneficios niños y niñas			1.500
Total régimen completo (33 meses)			1.820

Fuente: UDAPE, 2015 (Evaluación de Impacto “Bono Juana Azurduy”).

La entidad responsable de la administración y el pago ésta política de Transferencia Monetaria Condicionada se constituye el Ministerio de Salud y Deportes actualmente Ministerio de Salud. Los Servicios Departamentales de Salud son los que apoyan con los servicios de salud que se requieran para la implementación del Bono Madre Niño, Niña

“Juana Azurduy” en el territorio departamental correspondiente y los gobiernos municipales participan en la afiliación de los beneficiarios y la implementación de los servicios de salud requeridos en la jurisdicción territorial municipal. Asimismo, la entidad a cargo de efectuar evaluaciones anuales de la aplicación y de impacto del Bono Madre Niño, Niña “Juana Azurduy” y su incidencia en el cumplimiento de las metas y objetivos de las políticas de erradicación de extrema pobreza y del Plan Nacional de Desarrollo, es el Ministerio de Planificación del Desarrollo.

Con relación al financiamiento del subsidio analizado, el artículo 7 del Decreto Supremo N° 0066, establece que dicho bono se financiara con recursos del Tesoro General de la Nación, conforme a su disponibilidad, donaciones y créditos externos e internos, transferencias de entidades e instituciones públicas y privadas, y adicionalmente se determina que el Ministerio de Salud y Deportes podrá suscribir convenios de cofinanciamiento con prefecturas y gobiernos municipales. A continuación se muestra el financiamiento del Bono “Juana Azurduy”:

Tabla N° 25
Fuente de financiamiento del Bono Madre, Niño, Niña “Juana Azurduy” 2009
(En millones de bolivianos)

Detalle	2009
TGN	63,2
MINISTERIO DE SALUD (recursos propios)	4,2
TOTAL	67,4

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Publicas (2016).

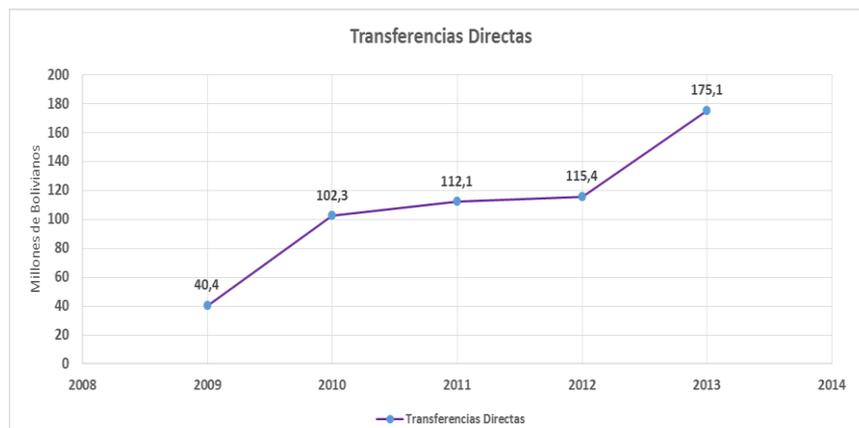
Como se observa, el Bono “Juana Azurduy” durante el periodo 2009, fue financiado casi en su totalidad con recursos provenientes del Tesoro General de la Nación - TGN y un monto mínimo de recursos propios del Ministerio de Salud. Se debe observar que la

fuente de recursos económicos más importante del TGN, es su participación en el sistema de recaudación tributaria respecto de los hidrocarburos.

Ahora bien, el objetivo principal del bono parece haber sido alcanzado en términos de cobertura, toda vez que las mujeres embarazadas, y madres de niñas y niños menores a 2 años, condicionados al cumplimiento de visitas médicas se incrementó a partir de la implementación de dicho bono, constituyéndose ésta Transferencia Monetaria Condicionada como un instrumento efectivo para estimular la demanda del servicio de salud por los mencionado beneficiarios. Este aspecto puede ser observado en el Gráfico N° 27, que se toma desde el 2009 hasta el 2010 a efectos de visualizar la evolución de los cobros.

Gráfico N° 27

Montos ejecutados por el Bono Madre, Niño, Niña “Juana Azurduy” 2009-2010



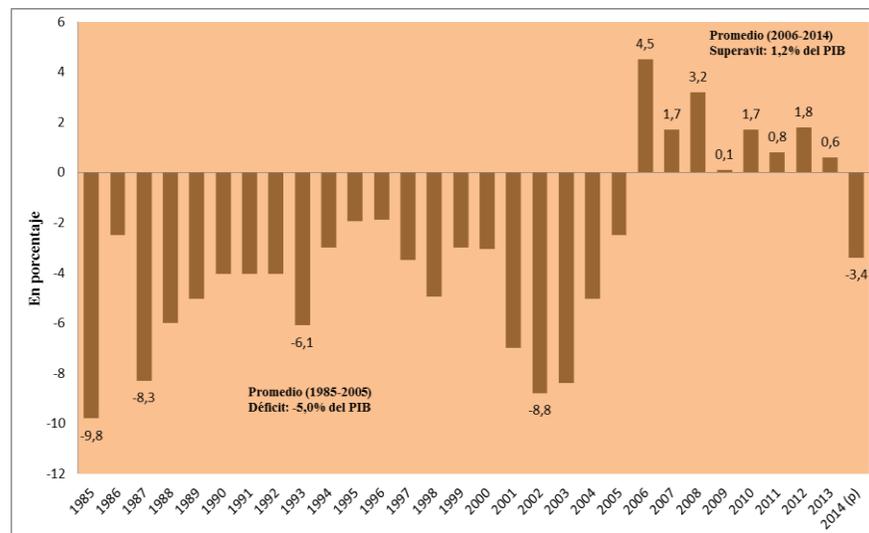
Fuente: UDAPE, 2015 (Evaluación de Impacto “Bono Juana Azurduy”).
Elaboración propia.

Como se observa de la gráfica, durante la gestión 2009 existe una tendencia creciente de las transferencias directas a favor de los beneficiarios del Bono “Juana Azurduy”, cabe hacer notar que la misma también tiene una relación con el número de corresponsabilidades cumplidas al ser la misma condicionada.

Entonces, las políticas sociales redistributivas han sido un componente central de las acciones estatales en el periodo analizado por medio de la distribución del excedente económico, derivado principalmente de la renta petrolera, entre las más destacadas están la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad), Bono “Juancito Pinto” y el Bono Madre, Niño, Niña “Juana Azurduy” (Banco Central de Bolivia, 2015).

A manera de conclusión respecto a la política social, se puede observar durante el periodo 2000 – 2005 e incluso durante las décadas de los ochenta y noventa, las políticas sociales en Bolivia fueron marginadas y la atención se centraba en que el desarrollo económico era prioritario, y que dichas políticas sociales fueron implementados en gran medida con fuentes de financiamiento ajenos a los recursos derivados de los hidrocarburos, toda vez que hasta el año 2005 el balance fiscal mostraba gastos por encima de los ingresos, lo cual se explica en el Gráfico N° 28.

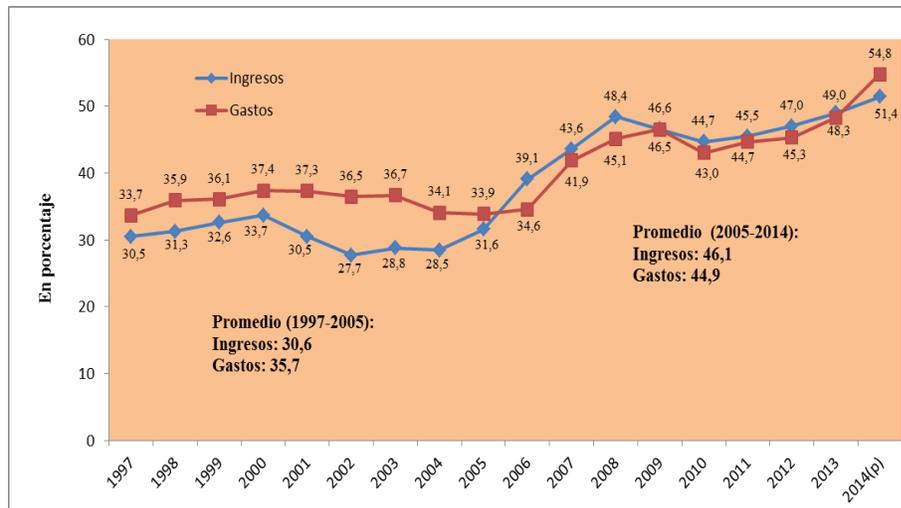
Gráfico N° 28
Resultado Fiscal del Sector Público No Financiero, 1985 – 2014
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas – Boletín Económico 2015.
 Elaboración Propia.
 (p) Preliminar.

Gráfico N° 29

Ingresos y Gastos Totales del Sector Público No Financiero, 1997 – 2014 (En porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas – Boletín Económico 2015.
Elaboración Propia.
(p) Preliminar.

Ahora bien, del Gráfico N° 28 referido al Resultado Fiscal del Sector Público No Financiero, se evidencia un superávit promedio de 1,2% del PIB en el periodo de 2006 a 2014, contrario al déficit de 5,0% del PIB del periodo neoliberal que abarca desde 1985-2005; en ese mismo sentido, del Gráfico N° 29 de Ingresos y Gastos Totales del Sector Público No Financiero, se evidencia que el balance fiscal del Sector Público No Financiero hasta el año 2005 mostraba gastos por encima de los ingresos, sin embargo, a partir del año 2006 este panorama cambia, pues los ingresos excedieron a los gastos, fruto de las políticas económicas que se implementaron en el marco del nuevo modelo económico. Este cambio superavitario sin duda es producto de la implementación de la nueva política hidrocarburífera instaurada en el año 2005 y la Ley N° 3058 de Hidrocarburos y la nacionalización de los hidrocarburos ocurrido el año 2006, que junto a las medidas tributarias aplicadas por las entidades recaudadoras, incrementaron los

ingresos a un promedio de 46,1% del PIB entre 2006-2014, contra un gasto producto del mayor protagonismo del Estado en la economía a través de la inversión pública que se elevó al 44,9% del PIB en el mismo periodo, teniendo en consecuencia un balance fiscal superavitario, lo contrario al periodo 1997-2005 donde existe un balance fiscal deficitario, es decir que los gastos son mayores a los ingresos (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2015).

Como se observa, la situación cambió a partir del año 2006 gracias a la generación de mayores ingresos para el Estado boliviano a través del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y la coyuntura mundial favorable del incremento de los recursos provenientes de las exportaciones de gas natural, lo que permitió una menor dependencia del financiamiento externo. UDAPE (2008) refiere que con la promulgación de la Ley de Hidrocarburos en el año 2005, la nueva distribución de recursos del IDH y el boom de los precios de hidrocarburos entre 2006 y 2008, existe una menor dependencia del financiamiento externo, toda vez que el 91% del gasto público social en Bolivia proviene de recursos internos, de fondos del Tesoro General de la Nación, fondos de coparticipación y de los recursos del IDH. Asimismo, Morales (2010) menciona que a pesar de los potenciales impactos negativos de la crisis financiera internacional del año 2009 con la reducción de las remesas, la caída de la inversión extranjera y la caída de los precios internacionales del petróleo, el país ha logrado mantener tasas positivas de crecimiento.

Entonces a partir de una coyuntura económicamente favorable se ha sumado el carácter redistributivo de la política social en Bolivia, que está dirigida a mejorar las condiciones de vida de la población boliviana y en especial de la niñez. En ese mismo sentido, el Banco Central de Bolivia (2015) refiere que las recaudaciones fiscales originadas principalmente de la renta petrolera, restituyó la presencia estatal en la economía, consecuentemente el principal uso de dicha renta fue la transferencia a los gobiernos subnacionales a través de la inversión pública y las políticas sociales

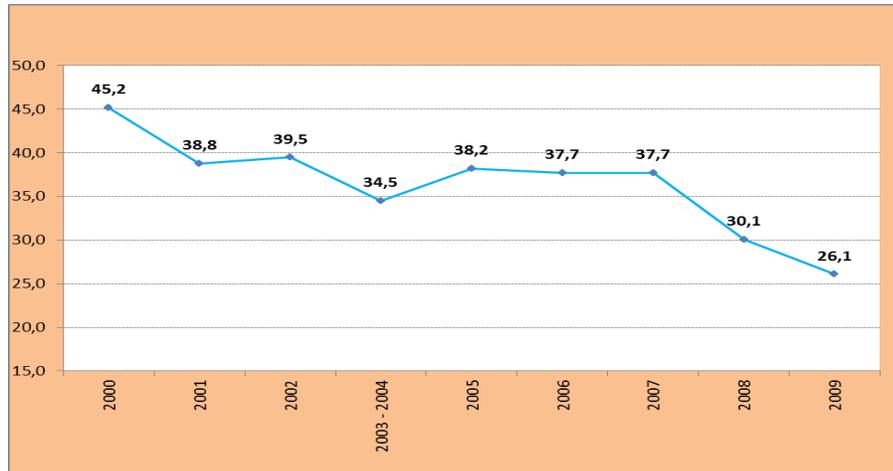
redistributivas. A partir de ello, es el nivel central del Estado que hace suyas las políticas sociales, toma el rol de planificador y el encargado de implementar reformas estructurales en una dirección distinta a las reformas implementadas en los años 80' y finales de los 90'; en ese sentido, a efecto de establecer un nuevo patrón de desarrollo se crea el Ministerio de Planificación y Desarrollo (Ley 3351 de Organización del Poder Ejecutivo del 21 de febrero del 2006), el cual se hace cargo de elaborar el “Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien – Lineamientos Estratégicos” y que será aprobado mediante Decreto Supremo N° 29272 de 12 de Septiembre de 2007.

El Plan Nacional de Desarrollo establece una nueva visión en cuanto a la erradicación de la pobreza, que se enmarca en un modelo social, económico y estatal basado en la diversidad y en lo multicultural, con un enfoque centrado en la población y en la comunidad, es decir, reconoce las diferencias de organización propias, las identidades, asume que los pobres poseen capacidades, experiencias y conocimientos y le da un peso a la acción comunitaria y cultural, lo cual dará lugar a varios programas sociales dirigidos a aumentar la capacidad de respuesta efectiva del sector público para erradicar la pobreza, entre ellos esta las políticas de Transferencia Monetaria Condicionada, basadas en el pilar referido a la Bolivia Digna del Plan Nacional de Desarrollo (2006-2011), que está relacionado a la erradicación de la pobreza y la inequidad, de manera de lograr un patrón equitativo de distribución y/o redistribución de ingresos, riqueza y oportunidades. Este pilar se sustenta en una Estrategia Nacional Sociocomunitaria que contrapone a la estructura socioeconómica y sociocultural imperante en Bolivia que se había caracterizado como inequitativa y excluyente, donde los más afectados son los indígenas, las mujeres, los campesinos, niños y jóvenes, adultos mayores, personas con capacidades diferentes y en general la población vulnerable. Por lo tanto la Política Social en la Bolivia Digna tiene el objetivo de desarrollo a largo plazo y están orientadas a erradicar la pobreza y toda forma de exclusión, marginación y explotación social, política, cultural y económica. En ese entendido, las orientaciones que rigen la gestión

del Estado de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo son las políticas y estrategias sociales integrales y sostenidas, la política social de Estado, políticas sociales como parte de la revalorización de los derechos de las personas y grupos sociales, políticas de acción afirmativa para los sectores excluidos, políticas de construcción del poder social de los excluidos, y políticas de valoración de los saberes y conocimientos locales.

Lo cierto es que Bolivia en esta última década ha logrado un progreso económico, en específico a partir de la implementación de las políticas hidrocarburíferas del 2005 y la subida de los precios internacionales de los hidrocarburos, lo cual se ve reflejado en el gráfico N° 10 referido al resultado de la recaudación general de recursos económicos por la producción de hidrocarburos. Este progreso trajo como consecuencia la estabilidad macroeconómica del país, en virtud a que en el periodo 2006 a 2014 se tiene un superávit promedio de 1,2% del PIB, contrario al déficit de 5% del PIB del periodo anterior y que los gastos hasta el año 2005 estaban por encima de los ingresos, sin embargo a partir del año 2006 dicho panorama cambia, pues los ingresos excedieron a los gastos, así se evidencia del gráfico N° 28 y 29. Asimismo, las políticas sociales han contribuido a un aumento significativo en el ingreso promedio de las personas, en especial en el último quinquenio de la década pasada, y ayudaron a reducir la pobreza y la desigualdad, tal cual se observa en el gráfico siguiente. Entonces, las políticas macroeconómicas han permitido salvaguardar una parte de los ingresos derivados del auge de los precios internacionales de los hidrocarburos, lo que mejora la capacidad de la economía boliviana. El crecimiento económico y la introducción de programas sociales dan crédito a la disminución continua de la pobreza, por lo tanto existe una relación directa entre el crecimiento económico, políticas sociales y disminución de la pobreza.

Gráfico N° 30
Niveles de pobreza extrema 2000-2009
(En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2015) - Memoria de la Economía Boliviana.
 Elaboración propia.

Tal cual se evidencia del Gráfico N° 30, el año 2000 el porcentaje de pobreza extrema alcanzaba a 45,2%; sin embargo, a partir del año 2006 este indicador disminuyó llegando a 26,1% en la gestión 2009, lo cual tiene relación respecto a la mayor implantación de políticas sociales en esta última década, cuya finalidad es la reducción de la pobreza.

Por lo manifestado anteriormente, durante el periodo 2000 – 2005 las políticas sociales en Bolivia fueron marginadas y la atención se centraba en que el desarrollo económico era prioritario, y que las políticas sociales fueron implementados en gran medida con fuentes de financiamiento ajenos a los recursos derivados de los hidrocarburos. Sin embargo, por la relación que tiene con el sector de hidrocarburos, el “Bonosol” se constituye en dicho periodo, en una política transferencia monetaria condicionada financiada con la rentabilidad del fondo común de capitalización,

instaurado por el valor de acciones de las empresas capitalizadas dentro del cual estaba Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.

Asimismo, durante el periodo 2006-2009 las políticas sociales redistributivas han sido un componente central de las acciones estatales, efectuadas por medio de la distribución del excedente económico, derivado principalmente de la renta petrolera. En dicho periodo, las políticas de protección social fueron implementadas a partir de transferencias monetarias condicionadas, entre las más destacadas están la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad), Bono “Juancito Pinto” y el Bono Madre, Niño, Niña “Juana Azurduy”.

La coyuntura económica favorable en Bolivia a partir del año 2006, producto de las políticas hidrocarburíferas implantadas y el precio favorable de los hidrocarburos a nivel mundial, el nivel central del Estado hace suyas las políticas sociales, lo cual dará lugar a varios programas sociales dirigidos a aumentar la capacidad de respuesta efectiva del sector público hacia los sectores vulnerables de la sociedad, entre ellos están las políticas de transferencias monetarias condicionadas. Es decir, el crecimiento económico y la introducción de programas sociales dan crédito a la disminución continua de la pobreza, por lo tanto existe una relación directa entre el crecimiento económico, políticas sociales y disminución de la pobreza.

Finalmente, las políticas sociales han contribuido a un aumento significativo en el ingreso promedio de las personas, en especial en el último quinquenio de la década pasada, y ayudaron a reducir la pobreza y la desigualdad. Dicho de otro modo, la política de redistribución del ingreso del gobierno boliviano a partir del año 2006 mejoró los ingresos de las personas, contribuyó a la reducción de la tasa de deserción escolar y de mortalidad materna infantil, y otorgó una renta de vejez a los adultos mayores, lo cual profundizó la política social en el país.

CONCLUSIONES.

1. Durante el periodo de estudio se identificaron cuatro regímenes legales que definieron las políticas hidrocarburíferas y las políticas de distribución de los ingresos públicos derivados de los hidrocarburos, tal es el caso de la Ley N° 1686 de 30 de abril de 1996 de Hidrocarburos, Ley N° 3058 de 17 de mayo de 2005 de Hidrocarburos, Decreto Supremo N° 28701 de 01 de mayo de 2006 y la Constitución Política del Estado de 07 de febrero de 2009. Dicho marco legal define modelos de gestión para realizar las actividades de la cadena productiva de los hidrocarburos, que pasa desde un esquema de gestión liberal a un modelo de gestión mixta entre YPFB y empresas privadas, para que posteriormente se plantee un modelo de gestión estatista, donde YPFB es el único encargado de realizar las actividades de la cadena productiva de los hidrocarburos. De igual forma, establece regímenes fiscales aplicables a la producción de hidrocarburos, los mismos que están constituidos por regalías departamentales, participaciones a favor YPFB y el Tesoro General de la Nación e impuestos.
2. Durante el periodo de estudio los cambios administrativos en las estructuras organizativas y las atribuciones funcionales intervinientes en los procesos de la gestión pública del sector hidrocarburífero, estuvieron ligados al modelo de gestión de las actividades de la cadena productiva de los hidrocarburos, implementados por los diferentes gobiernos. Es decir, la forma de manejo y control de las unidades de negocio de los hidrocarburos en los diferente periodos gubernamentales, fue fundamental no solo para la transformación de las instituciones del Estado encargados de implementar la política hidrocarburífera, sino también para que las mismas se consoliden.

En ese sentido, los cambios trascendentales y la importancia de las instituciones del sector, se dan a partir del año 2006, como consecuencia de que el Estado

boliviano toma de la dirección y control de la propiedad de los recursos naturales. Hasta antes del año 2006, las instituciones encargadas de gestionar políticas públicas, operar y regular en materia de hidrocarburos, además de sus funciones se encontraban reducidas y el accionar de los mismos era secundario respecto a otro sector en la mayoría de los casos, prueba clara de ello es la normativa que configuraba la estructura organizativa del ejecutivo.

3. La historia de Bolivia está marcado desde el año 2000 a 2005, por una serie de movilizaciones sociales como la “guerra del agua”, “febrero negro, oposición de los cacaleros a la erradicación de la coca y la “guerra del gas”, cuya característica central fue poner en duda el orden institucional estatal impuesto hasta ese momento. El descontento social de los diferentes sectores trajo consigo la insurrección y la reivindicación de sus demandas, que en conjunto desencadenaron varios panoramas políticos de alternativa de transformación. La recuperación de los derechos de propiedad de los recursos hidrocarburíferos a favor del Estado, fue la reivindicación más importante de los movimientos sociales de octubre 2003, que traerá consigo la renuncia del ex – presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y el ciclo movilizatorio de 2004 y 2005 en el que se sucedieron de manera turbulenta los gobiernos de Carlos Mesa y Eduardo Rodríguez Veltzé, y que culminó con la convocatoria a elecciones a fines de 2005, mismas que son ganadas por Evo Morales.

La “guerra del gas” marca un hito por el que se inicia un nuevo ciclo de reformas estructurales que modificaron las reglas de juego respecto a lo hidrocarburos. Luego del agotamiento del esquema de gestión liberal vigente desde el año 1996 a mayo de 2005, se inicia una nueva fase de reformas iniciada con la promulgación de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, que se apoyaba en un modelo de gestión mixta, y posteriormente con la promulgación del Decreto Supremo N° 28701 de Nacionalización de los Hidrocarburos y reforzadas con la

promulgación de la Constitución Política del Estado en el año 2009, que se centraban en una visión de modelo de gestión estatal.

4. La forma de distribución de los recursos públicos derivados de la venta de gas en los niveles subnacionales en el período 2000-2005 y 2006-2009, se basó en la implementación de regalías, consistente en el 11% sobre la producción bruta en boca de pozo para los departamentos productores de hidrocarburos de Tarija, Santa Cruz, Cochabamba y Chuquisa y una regalía nacional compensatoria del 1% sobre la producción bruta en boca de pozo pagadera a Beni y Pando. La implementación del IDH a mediados del año 2005, significó la erogación de recursos por éste concepto para los nueve departamentos y sus municipios. La forma de distribución de este impuesto consiste en asignar el 4% adicionales para los departamentos productores de hidrocarburos de su correspondiente producción departamental fiscalizada y el 2% para los departamentos no productores de Beni, Pando, La Paz, Oruro y Potosí, y una vez deducidos los montos correspondientes a los departamentos productores y no productores de hidrocarburos, el saldo del IDH son destinados a los municipios de los nueve departamentos en lo que les corresponde. En consecuencia, las entidades subnacionales percibieron mayores recursos provenientes de los hidrocarburos durante el segundo periodo indicado en comparación al anterior, por lo que se otorga a las prefecturas ahora gobernaciones y municipios nuevas competencias, en el área de desarrollo económico, desarrollo social, seguridad ciudadana, educación, salud, entre otros, fortaleciendo con ello el proceso de descentralización.
5. Durante el periodo 2000 – 2005 las políticas sociales en Bolivia fueron marginadas y la atención se centraba en que el desarrollo económico era prioritario, y que las políticas sociales fueron implementados en gran medida con fuentes de financiamiento ajenos a los recursos derivados de los hidrocarburos.

Sin embargo, por la relación que tiene con el sector de hidrocarburos, el “Bonosol” se constituye en dicho periodo, en una política transferencia monetaria condicionada financiada con la rentabilidad del fondo común de capitalización, instaurado por el valor de acciones de las empresas capitalizadas dentro del cual estaba Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.

En el periodo 2006-2009 las políticas sociales redistributivas han sido un componente central de las acciones estatales, efectuadas por medio de la distribución del excedente económico, derivado principalmente de la renta petrolera. En dicho periodo, las políticas de protección social fueron implementadas a partir de transferencias monetarias condicionadas, entre las más destacadas están la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad), Bono “Juancito Pinto” y el Bono Madre, Niño, Niña “Juana Azurduy”.

A partir de la coyuntura económica favorable en Bolivia a partir del año 2006, producto de las políticas hidrocarburíferas implantadas y el precio favorable de los hidrocarburos a nivel mundial, las políticas sociales han contribuido a un aumento significativo en el ingreso promedio de las personas, en especial en el último quinquenio de la década pasada, y ayudaron a reducir la pobreza y la desigualdad. Dicho de otro modo, la política de redistribución del ingreso del gobierno boliviano a partir del año 2006 mejoró los ingresos de la personas, contribuyó a la reducción de la tasa de deserción escolar y de mortalidad materna infantil, y otorgó una renta de vejez a los adultos mayores, lo cual profundizó la política social en el país.

En ese marco, se puede afirmar que los recursos económicos derivados de los hidrocarburos se utilizaron para profundizar el proceso de descentralización y la política social gubernamental en Bolivia.

RECOMENDACIONES.

1. Establecer políticas de distribución que permita a los departamentos no productores de hidrocarburos, como La Paz, Oruro y Potosí, percibir una regalía nacional compensatoria al igual que Beni y Pando o en el mejor de los casos, establecer mecanismos que permitan la distribución de los recursos provenientes de las regalías hidrocarburíferas, sea igual para todos los departamentos del país, en virtud de que conforme a la Constitución Política del Estado los recursos naturales es de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano en general.
2. Trabajar en la adecuación de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, de 17 de mayo de 2005 a los lineamientos establecidos en la Constitución Política del Estado de 2009 a efectos de que no existan contradicción y confusiones en la aplicación e interpretación, toda vez que la primera establece un modelo de gestión mixta y la segunda propugna un modelo de gestión estatal respecto a las actividades hidrocarburíferas.
3. La relación estrecha que existe entre los recursos derivados del Impuesto Directo a los Hidrocarburos y la gestión pública descentralizada, ha logrado que los organismos de gestión pública tengan un alto grado de dependencia de dichos recursos, y que la gestión política de los actores locales, gira en torno a su acceso y uso determinado por el nivel central de Estado de dicho impuesto. Por lo que el uso de dichos recursos debería flexibilizarse a efectos de que los gobiernos subnacionales obtengan créditos para inversión dentro su área territorial.
4. Establecer incentivos razonables para la toma de riesgos por parte de las empresas inversoras en la actividad de exploración a fin de que la explotación de los hidrocarburos sea sostenible, toda vez que dicho sector se constituye en una

fuente importante de recursos para los departamentos, sus municipios y financiamiento de políticas sociales en el país.

5. Constituir un ahorro en los períodos de ingresos altos provenientes de los hidrocarburos, para tener una reserva en los momentos de ingresos bajos. También puede ser encarado para ahorrar ingresos extraordinarios, para constituir un capital con cuya renta se financie proyectos de interés nacional.
6. Invertir los excedentes económicos generados por la renta petrolera, en otras áreas productivas de nuestro país a fin de generar fuentes laborales y hacer que el nivel de vida de nuestros habitantes se incremente, toda vez que la misma tiene relación directa con los objetivos que tiene la política social.

BIBLIOGRAFÍA.

Aghón G. (1993). *Descentralización Fiscal: marco conceptual*. Santiago, Chile: CEPAL.

Aguilar V. L. F (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar V. L. F (1992). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar V. L. F (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar V. L. F (1993). *La Implementación de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar P. H. (2014). *Revista de Análisis Volumen 21-2014 – Evaluación de impacto del Bono Juancito Pinto en Bolivia*. Bolivia: Banco Central de Bolivia.

Aillón G.T. (2012). *La redistribución del excedente del sector hidrocarburos dentro de la estrategia de poder del Movimiento al Socialismo*. Cochabamba, Bolivia: KIPUS.

Ander-Egg, E. (1998). *Técnicas de investigación social*. (21ª ed.). México: El Ateneo.

Arce M. A., Blanco W. G. y Hurtado P. M. (2008). *Políticas Públicas como Objeto Social*. Guatemala: FLACSO.

Arenas M. (2008). *Introducción a la industria de los hidrocarburos*. Bolivia: Cámara Boliviana de Hidrocarburos.

Banco Central de Bolivia (2014). *Revista de Análisis - Volumen 21-2014*. La Paz, Bolivia.

Banco Central de Bolivia (2015). *Historia Monetaria de Bolivia: Del Régimen Monetario Liberal Al Nuevo Modelo Económico: 1875-2013-Tomo II*. La Paz, Bolivia.

Bañón R. y Carrillo E. (1997). *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.

Barragán R., Salman T., Aillón V., Córdova J., Langer E. y Sanjinés J., Rojas R. (2007). *Guía para la formulación y ejecución de proyecto de investigación*. (4ta ed.). La Paz, Bolivia: Embajada del Reino de los Países Bajos, Fundación PIEB.

Barreiro F., Berro M., Romano C. y Menéndez W. (2013). *Políticas Públicas – Guía Didáctica*. Uruguay: TamburiniREC.com.

Bazúa F. y Valenti G. (1995). *Políticas Publicas y Desarrollo*. México: El Colegio Mexiquense y Universidad Autónoma del Estado de México.

Cardozo B. M. I. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Cabrero M. E. (2003). *Políticas Públicas Municipales: Una Agenda en Construcción*. México: Miguel Ángel Porrúa.

CEPAL (2003). *Panorama Social de América Latina 2001-2002*. Santiago, Chile: CEPAL.

CEPAL (2016). *Desarrollo social inclusivo – Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: CEPAL.

Cecchini S. y Madariaga A. (2011). *Programa de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: CEPAL.

Cecchini S. y Martínez R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL.

Cecchini S., Filgueira F. y Robles C. (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada*. Santiago, Chile: CEPAL.

Ceja M. C. (2004). *La política social mexicana de cara a la pobreza*. Geo Critica Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. VIII, num. 176, 1 de noviembre de 2004. Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-176.htm>

Cortés R. G. y García S. S. G. (2003). *Investigación Documental*. México: Dirección General de Educación Superior – Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía.

Chávez L. P., Mokrani Ch. D. y Uriona C. P. (2011). *Una década de movimientos sociales en Bolivia*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

Chávez A. G. (2013). *Ingresos fiscales por explotación de hidrocarburos en Bolivia*. Banco Interamericano de Desarrollo – BID.

Crespo F. C. (2000). *Continuidad y Ruptura: la “Guerra del Agua” y los nuevos movimientos sociales en Bolivia*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

Del Granado C. H., Mokrani Ch. L., Medinacelli M. M. y Gumucio C. J. (2010). *Generación, distribución y uso del excedente de hidrocarburos en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Embajada del Reino de los Países Bajos, Fundación PIEB.

Exeni R. J. L. (2016). *Democracia (im)Pactada*. La Paz, Bolivia: Plural Editores.

Energy Sector Management Assistance Program – ESMAP (2002). *Estudio Comparativo sobre la Distribución de la Renta Petrolera - Estudio de Casos: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Washington, Estados Unidos: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.

Energy Sector Management Assistance Program – ESMAP (2005). *Estudio Comparativo sobre la Distribución de la Renta Petrolera de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Washington, Estados Unidos: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.

Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia - FAM (2008). *Recursos IDH: tema pendiente*. Bolivia: Servicio de Información y Análisis de la Gestión Municipal - SIAM.

Fernández A. y Rozas M. (1988). *Políticas Sociales y Trabajo Social*. Buenos Aires, Argentina: HVMANITAS.

Fernández M. I., Remy M. I., Scott J. y Carriazo F. (2013). *Políticas de protección social y superación de la pobreza para la inclusión social: una lectura crítica desde el enfoque de cohesión territorial*. Santiago, Chile: RIMISP – Centro Latinoamericano

para el Desarrollo Rural. Recuperado de http://rimisp.org/wp-content/files_mf/1428951204Doc23PoliticadeproteccionsocialCTD.pdf

Fiszbein A. y Schady N. (2009). *Transferencias monetarias condicionadas – Reducción de la pobreza actual y futura*. Washington: Banco Mundial.

Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo – FOBOMADE (2004). *Relaciones energéticas Bolivia – Brasil*. La Paz, Bolivia: Autor.

García L. A., Chávez L. M. y Costas M. P. (2010). *Sociología de los Movimientos Sociales en Bolivia*. (4ta ed.). La Paz, Bolivia: Plural editores.

Guerrero R. (2006). *Cuadernos de Protección Social - El Concepto de la Protección Social*. Bogotá, Colombia: Ministerio de la Protección Social. Recuperado de <https://www.minproteccionsocial.gov.co>.

Guzmán. S. J. C., Crespo F. M., Genuzio P. T. y Gadea V. C. S. (2010). *Uso productivo del excedente hidrocarburífero: propuesta de creación del Fondo Soberano de las Regiones*. La Paz, Bolivia: Embajada del Reino de los Países Bajos, Fundación PIEB.

Hernandez S. R., Fernández C. C. y Baptista L. P. (2006). *Metodología de la Investigación*. (4ta ed.). México: Autores.

Jemio M. L.C. (2006). *Efectos Micro- y Macroeconómicos del Bonosol*. La Paz: Fundación Milenio.

Mayorga R. A. (2004). *La crisis del sistema de partidos políticos en Bolivia: causas y consecuencias*. Caracas, Venezuela: CENDES.

Medinaceli M. y Mokrani L. (2010). *Impacto de los Bonos Financiados por la Renta Petrolera – Umbrales N° 20*. La Paz: CIDES-UMSA y PLURAL Ed.

Morales N. (2010). *La Política Social en Bolivia - Un Análisis de los Programas Sociales (2006-2008)*. Banco Interamericano de Desarrollo – BID.

Morales N., Pando E. y Johannsen J. (2010). *Comprendiendo el Programa Desnutrición Cero en Bolivia: Un Análisis de Redes y Actores*. Banco Interamericano de Desarrollo – BID.

Mostajo M. M. (2005). *Seminario taller de grado*. La Paz, Bolivia: Autor.

Ministerio de Hidrocarburos y Energía (2011). *Análisis Estadístico de Regalías y Participaciones Hidrocarburíferas 2000 – 2010*. La Paz, Bolivia.

Ministerio de Hidrocarburos de Bolivia (2012). *Memoria Institucional*. La Paz, Bolivia.

Ministerio de Hidrocarburos y Energía (2012). *Memoria 2010 – 2011*. La Paz, Bolivia.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2015). *Boletín Económico*. Bolivia.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2015). *Memoria de la Economía Boliviana*. La Paz, Bolivia.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2016). *10 años de economía boliviana*. La Paz, Bolivia.

Monterrey A. J. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: CEPAL.

Neso N. (2013). *De la guerra del agua hasta la guerra del gas – Los movimientos sociales de Bolivia y la elección de Evo Morales*. En revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana (pp. 207-232). Recuperado de <http://www.iberomex.mx/iberoforum/15/pdf/ESPANOL/8.%20DOSSIER%20IBEROFORUM%20NO15.pdf>

Ortiz I. (2007). *Política Social*. Nueva York, EE.UU.: ONU.

Parsons W. (2007). *Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.

Pinto O. M. T. (2003). *Entre la represión y la concertación: Los coccaleros en el Chapare y en el Putumayo*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

Prada A. R. (2003). *Perfiles del movimiento social contemporáneo. El conflicto social y político en Bolivia*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

Rivero M. C. (2006). *El poder de las luchas sociales. 2003: Quiebre del discurso neoliberal*. La Paz, Bolivia: CEDLA.

Rosso M. H. (2013). *Introducción a las políticas públicas*. La Paz, Bolivia: MILUZ.

Royuela C. (2009). *Cien años de hidrocarburos en Bolivia*. Bolivia.

Satriano C. (2006). *Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales*. Revista Mad. N° 15. Septiembre 2006. Departamento de Antropología de la Universidad de Chile. Recuperado de <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/15/satriano.pdf>

Stefanoni P. (2003). *MAS-IPSP: la emergencia del nacionalismo plebeyo*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

Stefanoni P., Svampa M. (2007). *Bolivia: memoria, insurgencia y movimientos sociales*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.

Toranzo R. C. F. (1989). *Las perspectivas del gas*. La Paz, Bolivia: Editorial Offset Boliviana EDOBOL.

Torrez J. (2013). *Historia Plurinacional de Bolivia*. Bolivia.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas – UDAPE (2008). *Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia: Quinto informe de progreso*. La Paz, Bolivia: UDAPE.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas – UDAPE (2015). *Evaluación de Impacto “Bono Juana Azurduy”*. La Paz, Bolivia: UDAPE.

Velásquez R. y Hernández C. (2015). *Situación de la Renta Petrolera Estatal*. La Paz, Bolivia: Fundación Jubileo.

Villatoro P. (2005). *Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL.

Villegas Q. C. (2003). *Rebelión popular y los derechos de propiedad de los hidrocarburos*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

Villegas Q. C. (2004). *Privatización de la industria petrolera en Bolivia, trayectoria y efectos tributarios*. (2da Ed.). La Paz, Bolivia: Revista del Posgrado en Ciencias del Desarrollo CIDES-UMSA.

Villegas Q. C. (2008). *Estrategia boliviana de Hidrocarburos*. La Paz, Bolivia: Ministerio de Hidrocarburos y Energía.

Wanderley F., Mokrani L. y Guimarães A. (2010). Las Políticas Hidrocarburíferas en Bolivia: La difícil articulación entre las Dimensiones técnico-económica y político-simbólica. En Revista del Posgrado en Ciencias del Desarrollo CIDES – UMSA, *Políticas Públicas*. (pp. 71-100). La Paz, Bolivia: CIDES-UMSA.

Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. (1996). *Libro de Oro*. La Paz, Bolivia: YPFB Corporación.

Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. (2012). *75 años de aporte al desarrollo nacional*. La Paz, Bolivia: YPFB Corporación.

Zegada. M. T. (2013). *De regreso a octubre: La “guerra del gas” 10 años después*. Bolivia: Página Siete y El Cuervo.

NORMAS.

Constitución Política del Estado.

Estado Plurinacional de Bolivia

Constitución Política del Estado, 07 de febrero de 2009.

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2009.

Leyes.

República de Bolivia

Ley N° 1493 de Ministerios del Poder Ejecutivo, de 17 de septiembre de 1993.

Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 1993.

República de Bolivia

Ley N° 1551 de Participación Popular, de 20 de abril de 1994.

Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 1994.

República de Bolivia

Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa, de 28 de julio de 1995.

Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 1995.

República de Bolivia

Ley N° 1689 de 30 de abril de 1996, de Hidrocarburos.

Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 1996.

República de Bolivia

Ley N° 1731 de 25 de noviembre de 1996.

Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 1996.

República de Bolivia

Ley N° 1788 de Organización del Poder Ejecutivo, de 16 de septiembre de 1997.

Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 1997.

República de Bolivia

Ley N° 2235 el 31 de julio de 2001.

Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2001.

República de Bolivia

Ley de 21 de noviembre de 2002, el Seguro Universal Materno Infantil – SUMI.

Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2002.

República de Bolivia

Ley N° 2446 de Organización del Poder Ejecutivo, de 19 de marzo de 2003.

Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2003.

República de Bolivia

Ley N° 2840 de 31 de agosto de 2004.

Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2004.

República de Bolivia

Ley N° 3058 de 17 de mayo de 2005, de Hidrocarburos.

Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2005.

República de Bolivia

Ley N° 3090 de 06 de julio de 2005.

Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2005.

República de Bolivia

Ley N° 3322 de Fondo de Compensación de 16 de enero de 2006.
Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2006.

República de Bolivia

Ley N° 3351 de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE), de 21 de febrero de 2006.
Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2006.

República de Bolivia

Ley N° 3791 de la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad) de 28 de noviembre de 2007.
Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2007.

Estado Plurinacional de Bolivia

Ley N° 031 de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez de 19 de julio de 2010.
Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2010.

Decretos Supremos.

República de Bolivia

Decreto Supremo N° 21060 de 29 de agosto de 1985.
Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 1985.

República de Bolivia

Decreto Supremo N° 23660, de 12 de octubre de 1993.
Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 1993.

República de Bolivia

Decreto Supremo N° 24419 de 27 de noviembre de 1996.
Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 1996.

República de Bolivia

Decreto Supremo N° 24303 de 24 de mayo de 1996.

Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 1996.

República de Bolivia

Decreto Supremo N° 24806 de 4 de agosto de 1997.

Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 1997.

República de Bolivia

Decreto Supremo N° 24855, de 22 de septiembre de 1997.

Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 1997.

República de Bolivia

Decreto Supremo N° 26973, de 27 de marzo de 2003.

Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2003.

República de Bolivia

Decreto Supremo N° 27331 de 31 de enero de 2004.

Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2004.

República de Bolivia

Decreto Supremo N° 27732 de 15 de septiembre de 2004.

Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2004.

República de Bolivia

Decreto Supremo N° 27449 de 13 de abril de 2004.

Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2004.

República de Bolivia

Decreto Supremo N° 27998 de 03 de febrero de 2005.
Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2005.

República de Bolivia
Decreto Supremo N° 28223 de 27 de junio de 2005.
Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2005.

República de Bolivia
Decreto Supremo N° 28421 de 21 de octubre de 2005.
Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2005.

República de Bolivia
Decreto Supremo N° 28457 de 24 de noviembre de 2005, modificado por Decreto
Supremo N° 29846 de 10 de diciembre de 2008 (Reglamento de Pago de Patentes).
Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2005.

República de Bolivia
Decreto Supremo N° 28631 de 08 de marzo de 2006.
Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2006.

República de Bolivia
Decreto Supremo N° 28653 de 21 de marzo de 2006.
Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2006.

República de Bolivia
Decreto Supremo N° 28666 de 05 de abril de 2006.
Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2006.

República de Bolivia

Decreto Supremo N° 28675 de 13 de abril de 2006.
Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2006.

República de Bolivia

Decreto Supremo N° 28701 de 01 de mayo de 2006.
Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2006.

República de Bolivia

Decreto Supremo N° 28794 de 12 de julio de 2006.
Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2006.

República de Bolivia

Decreto Supremo N° 28899 de 26 de octubre de 2006.
Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2006.

República de Bolivia

Decreto Supremo N° 29246 de 22 de agosto de 2007.
Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2007.

República de Bolivia

Decreto Supremo N° 29272 de 12 de Septiembre de 2007.
Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2007.

República de Bolivia

Decreto Supremo N° 29579 de 21 de mayo de 2008.
Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2008.

Estado Plurinacional de Bolivia

Decreto Supremo N° 29894, de 07 de febrero de 2009.

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2009.

Estado Plurinacional de Bolivia

Decreto Supremo N° 0004 de 11 de febrero de 2009.

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2009.

Estado Plurinacional de Bolivia

Decreto Supremo N° 0066 de 03 de abril de 2009.

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2009.

Estado Plurinacional de Bolivia

Decreto Supremos N° 263 de 26 de agosto de 2009.

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2009.

Estado Plurinacional de Bolivia

Decreto Supremo N° 304 de 16 de septiembre de 2009.

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2009.

Estado Plurinacional de Bolivia

Decreto Supremo N° 669 de 13 de octubre de 2010.

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2009.

Estado Plurinacional de Bolivia

Decreto Supremo N° 1318 de 08 de agosto de 2012.

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2009.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS.

Agencia Nacional de Hidrocarburos: www.anh.gob.bo

Banco Central de Bolivia: www.bcb.gob.bo

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia: www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo

Legislación online: Bolivia.infoleyes.com

Ministerio de Hidrocarburos y Energía: www.hidrocarburos.gob.bo

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: www.economiayfinanzas.gob.bo

Ministerio de Planificación del Desarrollo: www.planificación.gob.bo

Portal Jurídico Lexivox: www.lexivox.org

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas – UDAPE: www.udape.gob.bo

Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos: www.ypfb.gob.bo

ANEXOS.

INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE TARIJA 2000-2009

INGRESOS DEPARTAMENTO DE TARIJA										
INGRESOS (Bs)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regalias	49.560.000,0	99.262.500,0	136.388.333,3	291.460.000,0	524.425.000,0	929.966.666,7	1.273.480.000,0	1.429.296.666,7	1.967.625.000,0	1.265.530.000,0
IDH Departamento						139.565.868,0	250.017.997,0	273.408.305,0	154.725.013,0	131.899.320,0
IDH Municipios						33.655.556,0	151.504.551,0	165.678.549,0	351.296.928,0	362.276.976,0
Total Ingresos	49.560.000,0	99.262.500,0	136.388.333,3	291.460.000,0	524.425.000,0	1.103.188.090,7	1.675.002.548,0	1.868.383.520,7	2.473.646.941,0	1.759.706.296,0
INGRESOS (MMBs)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regalias	49,6	99,3	136,4	291,5	524,4	930,0	1.273,5	1.429,3	1.967,6	1.265,5
IDH Departamento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	139,6	250,0	273,4	154,7	131,9
IDH Municipios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	33,7	151,5	165,7	351,3	362,3
Total Ingresos	49,6	99,3	136,4	291,5	524,4	1.103,2	1.675,0	1.868,4	2.473,6	1.759,7

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía, YPF, Servicio de Impuestos Nacionales, INE (2010), Dossier Estadístico UDAPE (2011). En Chávez, 2013. Convertido en millones de bolivianos.
Elaboración propia.

INCREMENTO ANUAL DE LOS INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE TARIJA 2000-2009

VARIACIÓN PORCENTUAL ANUAL	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regalias	0,0%	100,3%	37,4%	113,7%	79,9%	77,3%	36,9%	12,2%	37,7%	-35,7%
IDH Departamento	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	79,1%	9,4%	-43,4%	-14,8%
IDH Municipios	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	350,2%	9,4%	112,0%	3,1%
Total Ingresos	0,0%	100,3%	37,4%	113,7%	79,9%	110,4%	51,8%	11,5%	32,4%	-28,9%

Fuente: Elaboración propia.

TOTAL ACUMULADO Y PROMEDIO ANUAL 2000-2005 Y 2006-2009 DE LOS INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE TARIJA

TOTAL ACUMULADO			PROMEDIO ANUAL		
MMBs			MMBs		
TOTAL ACUMULADO 2000 - 2005 ANTES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	139,6	TOTAL ACUMULADO 2000 - 2005 ANTES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	23,3
	IDH Municipios	33,7		IDH Municipios	5,6
	Regalias	2.031,1		Regalias	338,5
MMBs			MMBs		
TOTAL ACUMULADO 2006 - 2009 DESPUES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	810,1	TOTAL ACUMULADO 2006 - 2009 DESPUES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	202,5
	IDH Municipios	1.030,8		IDH Municipios	257,7
	Regalias	5.935,9		Regalias	1.484,0
Variación Porcentual			Variación Porcentual		
INCREMENTO PORCENTUAL A PARTIR DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	480,4%	INCREMENTO PORCENTUAL A PARTIR DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	770,6%
	IDH Municipios	2962,7%		IDH Municipios	4494,0%
	Regalias	192,3%		Regalias	338,4%

Fuente: Elaboración propia.

INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ 2000-2009

INGRESOS DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
INGRESOS (Bs)										
Regalias	142.485.000,0	165.437.500,0	165.101.666,7	191.750.000,0	230.429.166,7	250.686.666,7	306.280.000,0	323.763.333,3	459.112.500,0	304.010.000,0
IDH Departamento						61.676.198,0	196.515.572,0	207.641.647,0	120.398.678,0	98.316.457,0
IDH Municipios						37.093.910,0	216.651.461,0	265.531.403,0	435.528.375,0	446.594.723,0
Total Ingresos	142.485.000,0	165.437.500,0	165.101.666,7	191.750.000,0	230.429.166,7	349.456.774,7	719.447.033,0	796.936.383,3	1.015.039.553,0	848.921.180,0
INGRESOS (MMBs)										
Regalias	142,5	165,4	165,1	191,8	230,4	250,7	306,3	323,8	459,1	304,0
IDH Departamento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	61,7	196,5	207,6	120,4	98,3
IDH Municipios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	37,1	216,7	265,5	435,5	446,6
Total Ingresos	142,5	165,4	165,1	191,8	230,4	349,5	719,4	796,9	1.015,0	848,9

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía, YPFB, Servicio de Impuestos Nacionales, INE (2010), Dossier Estadístico UDAPE (2011). En Chávez, 2013. Convertido en millones de bolivianos.
Elaboración propia.

INCREMENTO ANUAL DE LOS INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ 2000-2009

VARIACIÓN PORCENTUAL ANUAL	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regalias	0,0%	16,1%	-0,2%	16,1%	20,2%	8,8%	22,2%	5,7%	41,8%	-33,8%
IDH Departamento	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	218,6%	5,7%	-42,0%	-18,3%
IDH Municipios	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	484,1%	22,6%	64,0%	2,5%
Total Ingresos	0,0%	16,1%	-0,2%	16,1%	20,2%	51,7%	105,9%	10,8%	27,4%	-16,4%

Fuente: Elaboración propia.

TOTAL ACUMULADO Y PROMEDIO ANUAL 2000-2005 Y 2006-2009 DE LOS INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ

TOTAL ACUMULADO			PROMEDIO ANUAL		
MMBs			MMBs		
TOTAL ACUMULADO 2000 - 2005 ANTES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	61,7	TOTAL ACUMULADO 2000 - 2005 ANTES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	10,3
	IDH Municipios	37,1		IDH Municipios	6,2
	Regalias	1.145,9		Regalias	191,0
TOTAL ACUMULADO 2006 - 2009 DESPUES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	622,9	TOTAL ACUMULADO 2006 - 2009 DESPUES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	155,7
	IDH Municipios	1.364,3		IDH Municipios	341,1
	Regalias	1.393,2		Regalias	348,3
Variación Porcentual			Variación Porcentual		
INCREMENTO PORCENTUAL A PARTIR DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	909,9%	INCREMENTO PORCENTUAL A PARTIR DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	1414,9%
	IDH Municipios	3578,0%		IDH Municipios	5417,0%
	Regalias	21,6%		Regalias	82,4%

Fuente: Elaboración propia.

INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE CHUQUISACA 2000-2009

INGRESOS DEPARTAMENTO DE CHUQUISACA										
INGRESOS (Bs)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regalias	30.975.000,0	33.087.500,0	21.535.000,0	30.680.000,0	39.729.166,7	40.433.333,3	64.480.000,0	94.760.000,0	174.900.000,0	106.050.000,0
IDH Departamento						73.586.757,0	195.399.706,0	208.041.969,0	125.849.607,0	98.316.461,0
IDH Municipios						17.244.504,0	118.406.982,0	126.034.302,0	254.351.792,0	270.039.600,0
Total Ingresos	30.975.000,0	33.087.500,0	21.535.000,0	30.680.000,0	39.729.166,7	131.264.594,3	378.286.688,0	428.836.271,0	555.101.399,0	474.406.061,0
INGRESOS (MMBs)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regalias	31,0	33,1	21,5	30,7	39,7	40,4	64,5	94,8	174,9	106,1
IDH Departamento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	73,6	195,4	208,0	125,8	98,3
IDH Municipios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	17,2	118,4	126,0	254,4	270,0
Total Ingresos	31,0	33,1	21,5	30,7	39,7	131,3	378,3	428,8	555,1	474,4

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía, YPFB, Servicio de Impuestos Nacionales, INE (2010), Dossier Estadístico UDAPE (2011). En Chávez, 2013. Convertido en millones de bolivianos.
Elaboración propia.

INCREMENTO ANUAL DE LOS INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE CHUQUISACA 2000-2009

VARIACIÓN PORCENTUAL ANUAL	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regalias	0,0%	6,8%	-34,9%	42,5%	29,5%	1,8%	59,5%	47,0%	84,6%	-39,4%
IDH Departamento	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	165,5%	6,5%	-39,5%	-21,9%
IDH Municipios	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	586,6%	6,4%	101,8%	6,2%
Total Ingresos	0,0%	6,8%	-34,9%	42,5%	29,5%	230,4%	188,2%	13,4%	29,4%	-14,5%

Fuente: Elaboración propia.

TOTAL ACUMULADO Y PROMEDIO ANUAL 2000-2005 Y 2006-2009 DE LOS INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE CHUQUISACA

TOTAL ACUMULADO				PROMEDIO ANUAL			
MMBs				MMBs			
TOTAL ACUMULADO 2000 - 2005 ANTES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	73,6		TOTAL ACUMULADO 2000 - 2005 ANTES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	12,3	
	IDH Municipios	17,2			IDH Municipios	2,9	
	Regalias	196,4			Regalias	32,7	
MMBs				MMBs			
TOTAL ACUMULADO 2006 - 2009 DESPUES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	627,6		TOTAL ACUMULADO 2006 - 2009 DESPUES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	156,9	
	IDH Municipios	768,8			IDH Municipios	192,2	
	Regalias	440,2			Regalias	110,0	
Variación Porcentual				Variación Porcentual			
INCREMENTO PORCENTUAL A PARTIR DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	752,9%		INCREMENTO PORCENTUAL A PARTIR DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	1179,3%	
	IDH Municipios	4358,4%			IDH Municipios	6587,6%	
	Regalias	124,1%			Regalias	236,1%	

Fuente: Elaboración propia.

INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE COCHABAMBA 2000-2009

INGRESOS DEPARTAMENTO DE COCHABAMBA										
INGRESOS (Bs)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regalias	123.900.000,0	132.350.000,0	129.210.000,0	176.410.000,0	230.429.166,7	234.513.333,3	249.860.000,0	276.383.333,3	335.225.000,0	197.960.000,0
IDH Departamento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	53.990.607,0	195.463.658,0	208.226.697,0	123.605.263,0	98.316.459,0
IDH Municipios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	27.481.183,0	166.633.796,0	195.179.412,0	344.925.448,0	357.238.244,0
Total Ingresos	123.900.000,0	132.350.000,0	129.210.000,0	176.410.000,0	230.429.166,7	315.985.123,3	611.957.454,0	679.789.442,3	803.755.711,0	653.514.703,0

INGRESOS (MMBs)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regalias	123,9	132,4	129,2	176,4	230,4	234,5	249,9	276,4	335,2	198,0
IDH Departamento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	54,0	195,5	208,2	123,6	98,3
IDH Municipios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	27,5	166,6	195,2	344,9	357,2
Total Ingresos	123,9	132,4	129,2	176,4	230,4	316,0	612,0	679,8	803,8	653,5

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía, YPF, Servicio de Impuestos Nacionales, INE (2010), Dossier Estadístico UDAPE (2011). En Chávez, 2013. Convertido en millones de bolivianos.
Elaboración propia.

INCREMENTO ANUAL DE LOS INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE COCHABAMBA 2000-2009

VARIACIÓN PORCENTUAL ANUAL	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regalias	0,0%	6,8%	-2,4%	36,5%	30,6%	1,8%	6,5%	10,6%	21,3%	-40,9%
IDH Departamento	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	262,0%	6,5%	-40,6%	-20,5%
IDH Municipios	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	506,4%	17,1%	76,7%	3,6%
Total Ingresos	0,0%	6,8%	-2,4%	36,5%	30,6%	37,1%	93,7%	11,1%	18,2%	-18,7%

Fuente: Elaboración propia.

TOTAL ACUMULADO Y PROMEDIO ANUAL 2000-2005 Y 2006-2009 DE LOS INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE COCHABAMBA

TOTAL ACUMULADO			PROMEDIO ANUAL		
MMBs			MMBs		
TOTAL ACUMULADO 2000 - 2005 ANTES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	54,0	TOTAL ACUMULADO 2000 - 2005 ANTES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	9,0
	IDH Municipios	27,5		IDH Municipios	4,6
	Regalias	1.026,8		Regalias	171,1
MMBs			MMBs		
TOTAL ACUMULADO 2006 - 2009 DESPUES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	625,6	TOTAL ACUMULADO 2006 - 2009 DESPUES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	156,4
	IDH Municipios	1.064,0		IDH Municipios	266,0
	Regalias	1.059,4		Regalias	264,9
Variación Porcentual			Variación Porcentual		
INCREMENTO PORCENTUAL A PARTIR DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	1058,7%	INCREMENTO PORCENTUAL A PARTIR DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	1638,1%
	IDH Municipios	3771,7%		IDH Municipios	5707,5%
	Regalias	3,2%		Regalias	54,8%

Fuente: Elaboración propia.

INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE BENI 2000-2009

INGRESOS DEPARTAMENTO DE BENI										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
INGRESOS (Bs)										
Regalias	18.585.000,0	26.470.000,0	28.713.333,3	38.350.000,0	63.566.666,7	88.953.333,3	112.840.000,0	126.346.666,7	174.900.000,0	113.120.000,0
IDH Departamento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	113.151.465,0	195.529.253,0	211.754.311,0	114.224.322,0	98.316.459,0
IDH Municipios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	25.884.483,0	118.478.076,0	128.310.036,0	261.557.192,0	270.037.704,0
Total Ingresos	18.585.000,0	26.470.000,0	28.713.333,3	38.350.000,0	63.566.666,7	227.989.281,3	426.847.329,0	466.411.013,7	550.681.514,0	481.474.163,0
INGRESOS (MMBs)										
Regalias	18,6	26,5	28,7	38,4	63,6	89,0	112,8	126,3	174,9	113,1
IDH Departamento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	113,2	195,5	211,8	114,2	98,3
IDH Municipios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	25,9	118,5	128,3	261,6	270,0
Total Ingresos	18,6	26,5	28,7	38,4	63,6	228,0	426,8	466,4	550,7	481,5

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía, YPFB, Servicio de Impuestos Nacionales, INE (2010), Dossier Estadístico UDAPE (2011). En Chávez, 2013. Convertido en millones de bolivianos.
Elaboración propia.

INCREMENTO ANUAL DE LOS INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE BENI 2000-2009

VARIACIÓN PORCENTUAL ANUAL	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regalias	0,0%	42,4%	8,5%	33,6%	65,8%	39,9%	26,9%	12,0%	38,4%	-35,3%
IDH Departamento	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	72,8%	8,3%	-46,1%	-13,9%
IDH Municipios	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	357,7%	8,3%	103,8%	3,2%
Total Ingresos	0,0%	42,4%	8,5%	33,6%	65,8%	258,7%	87,2%	9,3%	18,1%	-12,6%

Fuente: Elaboración propia.

TOTAL ACUMULADO Y PROMEDIO ANUAL 2000-2005 Y 2006-2009 DE LOS INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE BENI

TOTAL ACUMULADO				PROMEDIO ANUAL			
MMBs				MMBs			
TOTAL ACUMULADO 2000 - 2005 ANTES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	113,2		TOTAL ACUMULADO 2000 - 2005 ANTES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	18,9	
	IDH Municipios	25,9			IDH Municipios	4,3	
	Regalias	264,6			Regalias	44,1	
MMBs				MMBs			
TOTAL ACUMULADO 2006 - 2009 DESPUES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	619,8		TOTAL ACUMULADO 2006 - 2009 DESPUES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	155,0	
	IDH Municipios	778,4			IDH Municipios	194,6	
	Regalias	527,2			Regalias	131,8	
Variación Porcentual				Variación Porcentual			
INCREMENTO PORCENTUAL A PARTIR DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	447,8%		INCREMENTO PORCENTUAL A PARTIR DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	721,7%	
	IDH Municipios	2907,1%			IDH Municipios	4410,7%	
	Regalias	99,2%			Regalias	198,8%	

Fuente: Elaboración propia.

INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE PANDO 2000-2009

INGRESOS DEPARTAMENTO DE PANDO										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
INGRESOS (Bs)										
Regalias	12.390.000,0	13.235.000,0	14.356.666,7	23.010.000,0	31.783.333,3	40.433.333,3	56.420.000,0	63.173.333,3	87.450.000,0	56.560.000,0
IDH Departamento						113.151.465,0	195.529.253,0	211.754.311,0	114.224.322,0	98.316.459,0
IDH Municipios						25.884.501,0	118.485.490,0	128.317.605,0	261.559.196,0	270.037.704,0
Total Ingresos	12.390.000,0	13.235.000,0	14.356.666,7	23.010.000,0	31.783.333,3	179.469.299,3	370.434.743,0	403.245.249,3	463.233.518,0	424.914.163,0
INGRESOS (MMBs)										
Regalias	12,4	13,2	14,4	23,0	31,8	40,4	56,4	63,2	87,5	56,6
IDH Departamento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	113,2	195,5	211,8	114,2	98,3
IDH Municipios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	25,9	118,5	128,3	261,6	270,0
Total Ingresos	12,4	13,2	14,4	23,0	31,8	179,5	370,4	403,2	463,2	424,9

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía, YPFB, Servicio de Impuestos Nacionales, INE (2010), Dossier Estadístico UDAPE (2011). En Chávez, 2013. Convertido en millones de bolivianos.
Elaboración propia.

INCREMENTO ANUAL DE LOS INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE PANDO 2000-2009

VARIACIÓN PORCENTUAL ANUAL	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regalias	0,0%	6,8%	8,5%	60,3%	38,1%	27,2%	39,5%	12,0%	38,4%	-35,3%
IDH Departamento	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	72,8%	8,3%	-46,1%	-13,9%
IDH Municipios	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	357,7%	8,3%	103,8%	3,2%
Total Ingresos	0,0%	6,8%	8,5%	60,3%	38,1%	464,7%	106,4%	8,9%	14,9%	-8,3%

Fuente: Elaboración propia.

TOTAL ACUMULADO Y PROMEDIO ANUAL 2000-2005 Y 2006-2009 DE LOS INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE PANDO

TOTAL ACUMULADO			PROMEDIO ANUAL		
MMBs			MMBs		
TOTAL ACUMULADO 2000 - 2005 ANTES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	113,2	TOTAL ACUMULADO 2000 - 2005 ANTES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	18,9
	IDH Municipios	25,9		IDH Municipios	4,3
	Regalias	135,2		Regalias	22,5
MMBs			MMBs		
TOTAL ACUMULADO 2006 - 2009 DESPUES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	619,8	TOTAL ACUMULADO 2006 - 2009 DESPUES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	155,0
	IDH Municipios	778,4		IDH Municipios	194,6
	Regalias	263,6		Regalias	65,9
Variación Porcentual			Variación Porcentual		
INCREMENTO PORCENTUAL A PARTIR DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	447,8%	INCREMENTO PORCENTUAL A PARTIR DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	721,7%
	IDH Municipios	2907,2%		IDH Municipios	4410,8%
	Regalias	95,0%		Regalias	192,4%

Fuente: Elaboración propia.

INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE LA PAZ 2000-2009

INGRESOS DEPARTAMENTO LA PAZ										
INGRESOS (Bs)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regalias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IDH Departamento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	113.151.465,0	195.529.253,0	211.754.311,0	114.224.322,0	98.316.459,0
IDH Municipios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	48.076.920,0	243.607.621,0	307.474.478,0	494.384.318,0	496.447.995,0
Total Ingresos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	161.228.385,0	439.136.874,0	519.228.789,0	608.608.640,0	594.764.454,0

INGRESOS (MMBs)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regalias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IDH Departamento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	113,2	195,5	211,8	114,2	98,3
IDH Municipios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	48,1	243,6	307,5	494,4	496,4
Total Ingresos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	161,2	439,1	519,2	608,6	594,8

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía, YPF, Servicio de Impuestos Nacionales, INE (2010), Dossier Estadístico UDAPE (2011). En Chávez, 2013. Convertido en millones de bolivianos.
Elaboración propia.

INCREMENTO ANUAL DE LOS INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE LA PAZ 2000-2009

VARIACIÓN PORCENTUAL ANUAL	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regalias	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
IDH Departamento	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	72,8%	8,3%	-46,1%	-13,9%
IDH Municipios	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	406,7%	26,2%	60,8%	0,4%
Total Ingresos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	172,4%	18,2%	17,2%	-2,3%

Fuente: Elaboración propia.

TOTAL ACUMULADO Y PROMEDIO ANUAL 2000-2005 Y 2006-2009 DE LOS INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE LA PAZ

TOTAL ACUMULADO			PROMEDIO ANUAL		
MMBs			MMBs		
TOTAL ACUMULADO 2000 - 2005 ANTES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	113,2	TOTAL ACUMULADO 2000 - 2005 ANTES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	18,9
	IDH Municipios	48,1		IDH Municipios	8,0
MMBs			MMBs		
TOTAL ACUMULADO 2006 - 2009 DESPUES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	619,8	TOTAL ACUMULADO 2006 - 2009 DESPUES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	155,0
	IDH Municipios	1.541,9		IDH Municipios	385,5
Variación Porcentual			Variación Porcentual		
INCREMENTO PORCENTUAL A PARTIR DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	447,8%	INCREMENTO PORCENTUAL A PARTIR DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	721,7%
	IDH Municipios	3107,2%		IDH Municipios	4710,8%

Fuente: Elaboración propia.

INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE ORURO 2000-2009

INGRESOS DEPARTAMENTO DE ORURO										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
INGRESOS (Bs)										
Regalias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IDH Departamento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	113.151.465,0	195.529.253,0	211.754.311,0	114.224.322,0	98.316.459,0
IDH Municipios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	25.877.489,0	118.485.047,0	128.317.224,0	261.559.101,0	270.037.703,0
Total Ingresos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	139.028.954,0	314.014.300,0	340.071.535,0	375.783.423,0	368.354.162,0
INGRESOS (MMBs)										
Regalias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IDH Departamento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	113,2	195,5	211,8	114,2	98,3
IDH Municipios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	25,9	118,5	128,3	261,6	270,0
Total Ingresos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	139,0	314,0	340,1	375,8	368,4

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía, YPFB, Servicio de Impuestos Nacionales, INE (2010), Dossier Estadístico UDAPE (2011). En Chávez, 2013. Convertido en millones de bolivianos.
Elaboración propia.

INCREMENTO ANUAL DE LOS INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE ORURO 2000-2009

VARIACIÓN PORCENTUAL ANUAL	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regalias	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
IDH Departamento	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	72,8%	8,3%	-46,1%	-13,9%
IDH Municipios	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	357,9%	8,3%	103,8%	3,2%
Total Ingresos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	125,9%	8,3%	10,5%	-2,0%

Fuente: Elaboración propia.

TOTAL ACUMULADO Y PROMEDIO ANUAL 2000-2005 Y 2006-2009 DE LOS INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE ORURO

TOTAL ACUMULADO				PROMEDIO ANUAL			
MMBs				MMBs			
TOTAL ACUMULADO 2000 - 2005	IDH Departamento	113,2		TOTAL ACUMULADO 2000 - 2005	IDH Departamento	18,9	
ANTES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Municipios	25,9		ANTES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Municipios	4,3	
MMBs				MMBs			
TOTAL ACUMULADO 2006 - 2009	IDH Departamento	619,8		TOTAL ACUMULADO 2006 - 2009	IDH Departamento	155,0	
DESPUES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Municipios	778,4		DESPUES DE LA	IDH Municipios	194,6	
Variación Porcentual				Variación Porcentual			
INCREMENTO PORCENTUAL A PARTIR DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	447,8%		INCREMENTO PORCENTUAL A PARTIR DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	721,7%	
	IDH Municipios	2908,0%			IDH Municipios	4412,0%	

Fuente: Elaboración propia.

INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE POTOSI 2000-2009

INGRESOS DEPARTAMENTO DE POTOSI										
INGRESOS (Bs)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regalias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IDH Departamento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	113.151.423,0	195.529.253,0	211.754.311,0	114.224.322,0	98.316.459,0
IDH Municipios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	25.880.619,0	118.484.987,0	128.317.227,0	261.559.101,0	270.037.704,0
Total Ingresos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	139.032.042,0	314.014.240,0	340.071.538,0	375.783.423,0	368.354.163,0
INGRESOS (MMBs)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regalias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IDH Departamento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	113,2	195,5	211,8	114,2	98,3
IDH Municipios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	25,9	118,5	128,3	261,6	270,0
Total Ingresos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	139,0	314,0	340,1	375,8	368,4

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía, YPF, Servicio de Impuestos Nacionales, INE (2010), Dossier Estadístico UDAPE (2011). En Chávez, 2013. Convertido en millones de bolivianos.
Elaboración propia.

INCREMENTO ANUAL DE LOS INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE POTOSI 2000-2009

VARIACION PORCENTUAL ANUAL	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regalias	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
IDH Departamento	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	72,8%	8,3%	-46,1%	-13,9%
IDH Municipios	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	357,8%	8,3%	103,8%	3,2%
Total Ingresos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	125,9%	8,3%	10,5%	-2,0%

Fuente: Elaboración propia.

TOTAL ACUMULADO Y PROMEDIO ANUAL 2000-2005 Y 2006-2009 DE LOS INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE POTOSI

TOTAL ACUMULADO			PROMEDIO ANUAL		
MMBs			MMBs		
TOTAL ACUMULADO 2000 - 2005 ANTES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	113,2	TOTAL ACUMULADO 2000 - 2005 ANTES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	18,9
	IDH Municipios	25,9		IDH Municipios	4,3
MMBs			MMBs		
TOTAL ACUMULADO 2006 - 2009 DESPUES DE LA NACIONALIZACIÓN	IDH Departamento	619,8	TOTAL ACUMULADO 2006 - 2009 DESPUES DE LA	IDH Departamento	155,0
	IDH Municipios	778,4		IDH Municipios	194,6
Variación Porcentual			Variación Porcentual		
INCREMENTO PORCENTUAL A PARTIR DE LA NACIONALIZACION	IDH Departamento	447,8%	INCREMENTO PORCENTUAL A PARTIR DE LA NACIONALIZACION	IDH Departamento	721,7%
	IDH Municipios	2907,7%		IDH Municipios	4411,5%

Fuente: Elaboración propia.