

Temas de debate

BOLETÍN DEL PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA EN BOLIVIA

Investigaciones generaron propuestas para destinar los excedentes de la venta de gas y los principales minerales del país al desarrollo del aparato productivo y la lucha contra la pobreza. ¿Es viable?

Un uso productivo para el excedente hidrocarburífero y minero

En los últimos años el desempeño económico boliviano destacó como uno de los más sólidos de la región, con cifras históricas y un comportamiento fiscal ejemplar. Paradójicamente, el país no ha podido dejar de ser un productor de materias primas con bajos niveles de productividad y altos índices de pobreza. Este contraste, en el que las elevadas rentas generadas por la minería y los hidrocarburos —que representan más de la mitad del producto boliviano— se contraponen a la disminución de la actividad productiva, colocan sobre la mesa del debate la necesidad de articular políticas estructurales que permitan la generación, reproducción y uso del excedente económico para el desarrollo del país.

Un elemento central en el debate es la forma en que se debe garantizar que la riqueza generada por la explotación de los recursos naturales no renovables, no sólo se distribuya con equidad y se utilice productivamente, sino que beneficie a las futuras generaciones.

Investigaciones recientemente publicadas abordaron este tema neurálgico para el desarrollo del país, identificando la situación en la que se encuentra la generación de la renta minera e hidrocarburífera, y sobre esta base articularon propuestas para que estos recursos se reproduzcan y sean sostenibles en el tiempo.

En momentos en que Bolivia discute aún qué rumbo tomar en el campo económico para dejar de ser un país explotador y exportador de sus recursos naturales, estos estudios proponen destinar los excedentes de la venta de gas y los principales minerales del país al desarrollo de un aparato productivo fuerte, diverso y competitivo, así como a la lucha contra la pobreza.

GENERACIÓN DEL EXCEDENTE

Pero antes es preciso identificar si las actuales condiciones de explotación de los recursos naturales (principalmente minería e hidrocarburos) permitirán mantener el nivel de ingresos registrado en los últimos años, al tratarse de actividades económicas que tienen ciclos de producción limitados.

Juan Carlos Guzmán (coordinador), María del Carmen Crespo, Tatiana Genuzio y César Santa Gadea,



Foto: ABI

en *Uso productivo del excedente hidrocarburífero* (PIEB, 2010), determinaron escenarios estimados de producción de gas y petróleo para el período 2010-2026, como base de un fondo soberano que administre los recursos y los encamine hacia la inversión productiva.

Sin embargo, ante la debilidad de actividades de exploración el ciclo de producción de gas en el país podría llegar a su tope en la siguiente década. En una estimación a partir de reservas probadas del recurso se aprecia que el ciclo de producción de gas alcanzará un máximo alrededor del año 2016, para declinar aceleradamente hacia el final del decenio de 2020. El 2021 sería crucial.

La proyección anterior, con un margen de 90% de probabilidad, fue elaborada sobre la base de los planes de desarrollo de los operadores presentados al Ministerio de Hidrocarburos y Energía. Y sólo nuevos descubrimientos podrían cambiar este panorama.

Amén de la salud actual de las exportaciones, esta información es aún más relevante. Y es que si bien con la política inaugurada en 2006, sumada a los altos precios del petróleo, hubo una recaudación tributaria sin precedentes, paralelamente los indicadores sectoriales dan cuenta de una desaceleración de la inversión en

exploración y explotación, que para el 2007 se sitúa en el orden de 149 millones de dólares, frente a un promedio anual de 600 millones de dólares registrados en los años 1998 y 1999.

Este dato, contenido en la investigación *Generación, distribución y uso del excedente de hidrocarburos en Bolivia* (PIEB, 2010) de Hugo del Granado (coordinador), Leila Mokrani, Mauricio Medinacelli y Jorge Gumucio; lleva a la pregunta de cómo hacer un uso productivo del excedente en el ámbito de los hidrocarburos, si hay una producción decreciente, de reservas estáticas (desde 1999) y de extrema volatilidad de precios en el mercado internacional.

La garantía de continuar percibiendo el excedente podría llegar a través de condiciones económicas, legales e institucionales concretas. Un “pacto fiscal”, quizá, como propone el equipo de del Granado, para buscar la eliminación de inequidades y de incoherencias

que promueven conflictos distributivos de la renta.

A propósito de la renta, en 2008 se generó un ingreso bruto a precios internacionales de \$us 4.302 millones, de los que fueron deducidos \$us 688 millones (16%) para el subsidio al consumidor, \$us 22 millones (0,5%) para inversiones depreciadas y \$us 524 millones (12%) para costos operativos, dejando un saldo de \$us 3.071 millones. De éstos, \$us 929 millones corresponden al IDH, \$us 659 millones a regalías y participaciones, y \$us 1.145 millones a la utilidad neta. De esta última se deducen \$us 761 millones (18%) que corresponden a la utilidad del titular. Del saldo, el *government take*, \$us 385 millones (9%) corresponden a la participación de YPFB. A los \$us 1.929 millones que quedan se aplican los impuestos establecidos en la Ley 843, que equivalen a \$us 338 millones (8%), dejando un excedente que equivale a \$us 1.588 millones, correspondientes a los recursos de IDH y regalías.

La proyección determina, en la estimación más baja y considerando sólo las reservas probadas, que este excedente registraría un ritmo de crecimiento ascendente los primeros años: la cifra más elevada se daría en 2015 con \$us 3.585 millones; el escenario

con el precio más bajo estima para el mismo año un ingreso de \$us 2.058 millones.

En la estimación que considera las reservas probadas más las probables, el excedente por hidrocarburos alcanzaría el nivel más alto en 2018 con \$us 4.882 millones; en el escenario con el precio más bajo la cifra llegaría a \$us 2.709 millones.

En ambos casos, después de un período ascendente de ingresos altos, habría una tendencia decreciente de manera acelerada. En la primera proyección, 11 años después de alcanzar el nivel más elevado, la renta cae a \$us 501 millones (con el precio más alto) y a \$us 353 millones en el escenario con el precio más bajo. Este monto sería mucho menor al registrado en 2005 cuando se introdujeron cambios en la Ley 843 que mejoró sustancialmente el ingreso por hidrocarburos para el Estado boliviano y que coincidió con el boom de los precios del petróleo a nivel internacional. En la segunda proyección, la caída es más acelerada; en ocho años el excedente baja del nivel más alto a \$us 968 millones con precios altos y a \$us 686 millones en el escenario con el precio más bajo, monto que es similar al registrado en 2005.

Con esta lógica, la proyección que toma en cuenta la explotación de las reservas probadas y el precio más alto generaría en el período de análisis un excedente igual a \$us 22.883 millones, después de aplicar todas las deducciones establecidas por ley. La proyección que toma en cuenta las reservas probadas más las probables generaría un excedente igual a \$us 30.944 millones. Es notorio que en ambos casos, el subsidio al consumidor equivale a un monto casi similar al excedente (\$us 21.161 millones en el primer caso y \$us 23.985 millones en el segundo).

El mecanismo de distribución de los ingresos establecido en la normativa vigente no considera el nuevo rol de la estatal petrolera que, a diferencia de la empresa residual del proceso de capitalización, es protagonista en toda la cadena de hidrocarburos. Las nuevas tareas contrastan con la falta de financiamiento para la inversión en las tareas de exploración y producción. El Plan de Inversiones estructurado por YPFB para el período 2009-2015 con el propósito de revertir esta situación, tiene –a la fecha– un rezago importante, panorama al que se suman los resultados de la auditoría encargada a una consultora estadounidense sobre las reservas probadas, probables y posibles de gas natural y petróleo en todo el país, y que evidencian que éstas serían menores en un tercio a las que se consideraron para elaborar el mencionado plan de inversión.

La investigación de Hugo del Granado introduce un elemento sustancial en el análisis del proceso de generación del excedente hidrocarburífero: la inversión es fundamental para evitar la paralización de las actividades de exploración y producción. El marco normativo que rige en el país desde 2005 impide que YPFB pueda realizar otra forma de asociación empresarial que no sea contratos de servicio. Si se analiza el tema desde el punto de vista jurídico y técnico, y desde la perspectiva de las empresas especializadas en Exploración y Producción, el escenario es que no hay incentivos para la inversión. Esta falencia –que para los analistas es un reflejo de la falta de planificación para el desarrollo del sector energético boliviano– se traduce en que la capacidad de producción está en el límite de abastecimiento a la demanda interna y los cupos de exportación de gas a Brasil.

La aplicación de un conjunto de medidas estructurales –que exigen una alta dosis de voluntad política– podría enfocar a la industria hidrocarburífera más allá de sólo una visión rentista. Así, se requiere un régimen fiscal más competitivo; una solución gradual pero definitiva al subsidio vigente para la comercialización de

los hidrocarburos en el mercado interno, a través de un incentivo (una menor carga tributaria por IDH) para la producción de petróleo en campo menor a 3.000 barriles por día (Bpd); consolidar y ampliar mercados de exportación para aumentar los ingresos y lograr el autoabastecimiento en carburantes; y reactivar la inversión en exploración de megacampos para reponer las reservas de hidrocarburos.

El tema es fundamental si se pretende cumplir con objetivos básicos como el abastecimiento de hidrocarburos en el mercado interno y los compromisos de exportación a Brasil y Argentina, además de metas estratégicas en el futuro, como la industrialización de los hidrocarburos –incluido el abastecimiento del proyecto siderúrgico Mutián– y la generación de excedentes que permitan financiar proyectos de desarrollo productivo como los que se plantean en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD).

En el caso de la minería, el diagnóstico realizado por el equipo de Rolando Jordán (coordinador), Eliodoro Sandí y Paola Arano muestra también un panorama complejo, ya que el sistema tributario boliviano ha sido incapaz de captar las altas rentas generadas por la minería mediana en la primera década del siglo XXI. En *Generación, distribución del excedente y renta en la minería mediana y determinantes del crecimiento minero 2000-2009* (PIEB, 2010) hay datos relevantes, como que en los primeros seis años de la presente década Chile captó el 51% de la renta total de corto plazo, Perú se apropió de un 26%, mientras que el Estado boliviano apenas de un 22%.

EL USO DEL IDH Y LAS REGALÍAS

Tomando en cuenta la normativa vigente, la proyección de la distribución del IDH y las regalías para el período 2010-2026 es interesante. En el gráfico que aquí se presenta es posible ver que más de la mitad de la distribución del IDH responde a decisiones que surgen del Gobierno central. Las cifras muestran también que la Renta Dignidad concentra más de la cuarta parte del IDH.

A lo largo del período de análisis, Tarija se mantiene como el principal beneficiario, persistiendo una desigual distribución per cápita del IDH en los demás departamentos. La volatilidad de los precios en el mercado provocará una gradual disminución en los recursos de inversión departamental.

En minería, del análisis de cinco empresas que en conjunto y en el período 2000-2009 equivalen al 43% de la producción nacional, la renta es elevada: Bs. 2.058 millones (71% del producto de estas empresas)

en el período de análisis, con una tendencia ascendente entre 2003 y 2008 y una alta dependencia del valor de los precios en el mercado internacional.

Pero, contrariamente a lo que se esperaba, ni el Estado ni las regiones fueron los grandes beneficiarios de estos ingresos: el 55% fue para los operadores privados; el Estado recibió el 28% por la aplicación de impuestos directos y el 17% restante fue para la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), producto del canon de arrendamiento. Ergo: la regalía minera, principal generador de la renta, es regresiva (no toma en cuenta las utilidades de las empresas y les obliga a pagar tributos, incluso en períodos de pérdida o cuando los precios y utilidades son bajos); es decir, no ha sido eficaz al momento de compartir las rentas con el Estado.

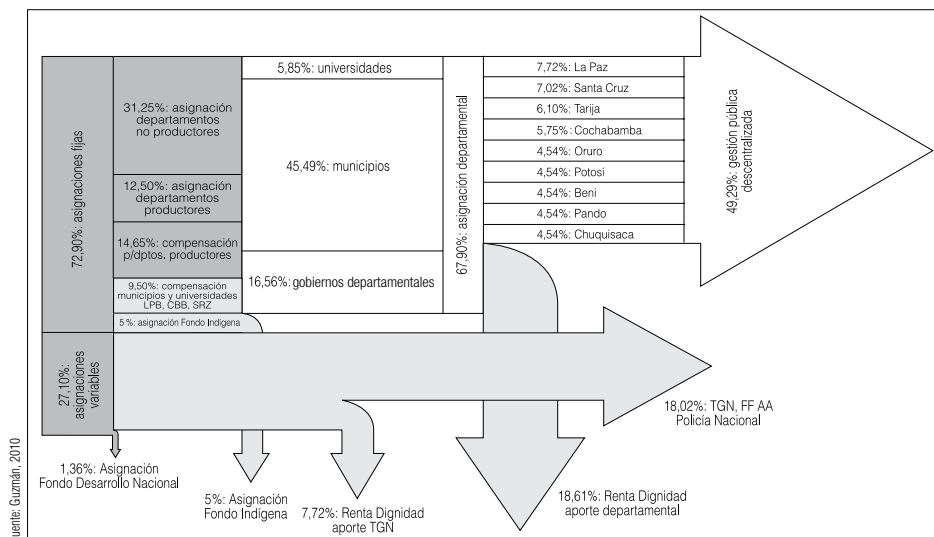
Por otro lado, la vigencia del Impuesto a la Remisión de Utilidades al Exterior se convierte en un desincentivo a la reinversión de utilidades ya que si el empresario minero decide reinvertir debe pagar un impuesto equivalente al 25% (Impuesto a las Utilidades), mientras que si decide enviar sus utilidades netas al exterior sólo paga un 12,5%.

EL DESTINO DEL EXCEDENTE

En los últimos años ha vuelto con intensidad el debate en torno al hecho de que Bolivia es un país rico en materias primas no renovables: ¿cuál debe ser el destino de la renta generada por la explotación de estos recursos? Las políticas aplicadas por los últimos gobiernos no han logrado impactar en menores índices de pobreza, mayores niveles de desarrollo y la diversificación económica.

El gobierno actual, que confirió al Estado un rol protagonista en la producción, decidió aplicar una política de transferencia directa del excedente caracterizada por el pago de bonos a la población como una forma de erradicar la pobreza y la exclusión social. En la evaluación del Gobierno estas medidas han logrado reducir la deserción escolar –el caso del Bono Juancito Pinto–, generar un ingreso para uno de los sectores más desprotegidos de la sociedad –la Renta Dignidad para los mayores de 60 años de edad– y atenuar la mortalidad materna –el caso del Bono Juana Azurduy–.

Pero hay otras opciones. Si el mercado de hidrocarburos a Argentina se consolidara, el Estado boliviano estaría en posibilidades de crear un Fondo de Estabilización para combatir la pobreza en las áreas rurales. La propuesta de la investigación de del Granado es hacerlo a través del fomento de la producción y la capacitación entre los habitantes del área rural comprendidos entre los 25 y 50 años de edad.



Por otro lado, los ingresos fiscales asignados a las prefecturas (ahora gobernaciones) por concepto de IDH, IEHD y regalías petroleras han generado un contexto fiscal extraordinario y propicio “para llevar adelante políticas prefecturales orientadas a generar cambios en el aparato productivo de cada región”, según un estudio del BID que evalúa el impacto de la renta hidrocarburífera en las finanzas de los gobiernos departamentales. Las cifras evaluadas anteriormente ratifican que, como nunca antes, las regiones disponen de una inusual cantidad de recursos para la inversión pero que, al mismo tiempo, desnudan una alta dependencia de los ingresos generados por la explotación de materias primas.

Datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas señalan que entre 2006 y 2009 se transfirió a los departamentos, municipios y universidades Bs. 46.749 millones como resultado de la nacionalización; monto tres veces más alto que el del trienio pasado.

El estudio de Juan Carlos Guzmán muestra que los gobiernos departamentales fueron los responsables de más del 85% de la ejecución presupuestaria de los recursos del IDH. Aunque en 2007 (cuando se aplicó la Ley de la Renta Dignidad) se evidencia un cambio radical en la orientación política de la administración del excedente, más del 80% de los proyectos de inversión estuvieron dirigidos a la infraestructura carretera. En el otro extremo el apoyo a la producción apenas representó algo más del 8%. Esta situación muestra que el apoyo a la actividad productiva no forma parte de las prioridades de inversión de los gobiernos subnacionales.

Las cifras recopiladas por Hugo del Granado confirman que la actividad productiva (agricultura, ganadería, caza y pesca) experimentó entre 2005 y 2008 un decrecimiento constante en su participación en el Producto Interno Bruto que se hizo más evidente en los departamentos más pobres del país: Potosí, Oruro y Chuquisaca. A esto se suma el hecho de que en este período la población urbana creció de 64,2% a 66,6%, en detrimento de la población rural que conserva a la población en edad menos productiva y altos niveles de pobreza y pobreza extrema.

UNA PROPUESTA DE DESARROLLO

“Los fondos soberanos de inversión, fundamentalmente las entidades estatales de inversiones que tienen horizontes a largo plazo, son algunos de los inversionistas mejor preparados para operar en los mercados financieros después de la crisis mundial”. Este concepto con el que Mohamed El-Erian, Director Ejecutivo y Co-Director de Inversión de la empresa mundial de gestión de inversiones *Pacific Investment Management Co.* PIMCO, define a estas entidades, muestra la solidez y la confianza que han logrado en el mercado financiero mundial como administradores del ahorro y las inversiones de los Estados.

La exitosa experiencia de muchos de estos fondos, que en la región tienen un largo camino recorrido (un estudio del CEDLA sobre la renta hidrocarburífera cita al Fondo del Café en Colombia creado en 1940, por ejemplo) los hace ver como alternativa de financiamiento productivo (con perspectivas generacionales) para el país, pues tienen el principal propósito de lograr rentabilidad para los recursos que gestionan.

El Gobierno, en la LMAD plantea la creación del Fondo de Desarrollo Productivo Solidario para promover el desarrollo productivo financiando proyectos estratégicos y, así, contribuir a la distribución equitativa de los beneficios de la explotación de recursos naturales. La propuesta se desarrolla en un régimen autónomo y con nuevas competencias para las regiones.

Para contribuir en el análisis nacional referido a la forma de ahorrar para que las futuras generaciones también se beneficien de los períodos de bonanza generados por la explotación de los recursos naturales, entonces, están las propuestas de creación de fondos planteadas desde la investigación. Un Fondo Soberano de las Regiones (FSR) con una sólida base institucional que permita la ejecución de programas de inversión de largo plazo en programas y proyectos productivos, por ejemplo. En el caso de la minería, un Fondo de estabilización de ingresos prefecturales y municipales compuesto por un aporte del 10% de la regalía minera. O un Fondo de Estabilización de Riesgos de \$us 500 millones que financie la tecnificación y el incremento de la productividad en el sector rural a partir de un modelo construido específicamente para el caso, con recursos canalizados a través del Banco de Desarrollo Productivo, con la incorporación de agentes privados en la asistencia técnica a los productores, los beneficiarios finales.

La necesidad de generar un mecanismo de este tipo cobra fuerza si el objetivo es lograr equidad entre generaciones. Los investigadores consideran que disminuir una porción del gasto en este momento, permitiría gastos futuros en un período de 100 años. Los resultados alcanzados en rentabilidad y capacidad de financiamiento a proyectos locales, en los países en los que los FSR fueron constituidos respaldan el potencial de los fondos en el desarrollo de un país.

El FSR actuaría como un mecanismo eficaz para mitigar el impacto de la volatilidad de los precios de los hidrocarburos y los minerales (uno de los peligros en las economías que dependen de elementos exógenos), y regular la demanda agregada y el exceso de liquidez en el mercado. Así se convertiría en un estabilizador de la economía que evite shocks externos. De igual manera, crearía las condiciones para mejorar la eficacia de la inversión pública que se enfocaría en el sector productivo nacional.

En el caso boliviano, este planteamiento debe ajustarse al escenario actual del país en el que el Estado tiene un rol central en la administración económica y, también, en el que se desarrolla un proceso de autonomías en el que se estructura la reasignación de competencias y obligaciones para todos los niveles del gobierno.

En este sentido, la propuesta de los investigadores incluye como aportantes al Fondo a las alcaldías, gobernaciones, regiones y autonomías indígena-originario-campesinas, a las universidades públicas, YPFB y el Fondo Indígena, las Fuerzas Armadas y otros beneficiarios del IDH, y el Banco Central de Bolivia como fiscalizador.

EN BUSCA DE CONSENSOS

Estas miradas sugieren que previamente se estructure un pacto fiscal que genere un consenso entre todos los actores económicos, sociales y políticos, y se armonicen las visiones del gasto público. Este mecanismo democrático ayudaría a llegar a acuerdos sobre el gasto y la inversión pública, la política tributaria, la descentralización económica, la institucionalidad de los sujetos económicos del Estado, la estabilidad macroeconómica, las políticas de incentivos y subsidios, la distribución de la renta, entre otros temas económicos; pero esencialmente, buscar la eliminación de inequidades y de incoherencias que promueven conflictos distributivos del presupuesto público y la renta.

En el debate que antecedió a la aprobación de la Ley Marco de Autonomías el tema fue abordado entre el Gobierno y las regiones, buscando que el Pacto Fiscal resuelva la reasignación de recursos y competencias entre los beneficiarios de los ingresos por

hidrocarburos. Mientras un sector insistía en que cualquier transferencia de competencias concurrentes y compartidas “debe realizarse con la asignación de recursos, y que las competencias exclusivas dependen de los presupuestos de cada región”, la otra consideraba que las regiones “cuentan con los recursos suficientes para hacerse cargo de las nuevas competencias exclusivas, y que en las concurrentes sólo habrá transferencia de tareas administrativas”.

Aunque el debate se concentró en la distribución de recursos, el tema trasciende el ámbito financiero, dejando ver que requiere una discusión que aborde el alcance social de este cambio y la voluntad política que permita asumir decisiones con resultados de largo plazo. En 2005, cuando los actores de ese momento se enfrentaron en un áspero debate por la forma en que se distribuirían los nuevos recursos generados por el IDH, el tema financiero inclinó la balanza. Esta situación derivó en una inequitativa distribución que, a la fecha, se traduce en profundas brechas en la asignación per cápita de recursos y, por tanto, en las capacidades de desarrollo de las regiones.

Así, el éxito del Pacto Fiscal es que sea precedido de un pacto social. Tomando en cuenta la experiencia exitosa de otras naciones, el Pacto Fiscal debe contar con una organización institucional sólida y que tenga credibilidad técnica y política; debe incluir a partidos políticos y al Órgano Legislativo en el proceso de negociación, buscar un enfoque de largo plazo y que no se limite a la búsqueda de reformas de corto plazo sino a una reforma duradera del Estado; que tenga una estrategia de consultas clara y que garantice que se han tomado en cuenta diversos intereses como forma de legitimizar el proceso; que establezca relaciones positivas entre los participantes; que divulgue la información para que se genere un proceso de aprendizaje colectivo; busque negociaciones flexibles, compense las asimetrías de negociación y; asigne el tiempo suficiente para lograr la construcción de capacidades y la negociación con el fin de alcanzar los resultados esperados.

La decisión de postergar las negociaciones orientadas a alcanzar un pacto fiscal hasta seis meses después de que se realice el Censo de Población y Vivienda en 2011 abre la posibilidad de generar las condiciones que encaminen este mecanismo de búsqueda de consensos, hacia un escenario en el que se construyan acuerdos de largo plazo y se encuentren equilibrios entre los intereses de todos los actores económicos, sociales y políticos. La necesidad de pensar en el legado a las futuras generaciones de bolivianos, exige una reflexión más profunda y comprometida sobre este tema.

BIBLIOGRAFÍA

- Del Granado, Hugo; Mokrani, Leila; Medinaceli, Mauricio; Gumucio, Jorge
2010 *Generación, distribución y uso del excedente de hidrocarburos en Bolivia*. PIEB
- El-Erian, Mohamed
2010 Los fondos soberanos de inversión en el nuevo entorno. *Revista Finanzas & Desarrollo*. FMI
- Espada, Juan Luis
2009 *La Renta de Hidrocarburos en las Finanzas Prefecturales (1997-2007)*. CEDLA
- Fundación Milenio
2010a *Reservas de gas natural en Bolivia*. Informe Nacional de Coyuntura N° 71.
2010b *Tu riqueza sin par Potosí*. Informe Nacional de Coyuntura N° 73.
- Guzmán, Juan Carlos; Crespo, María del Carmen; Genuzio, Tatiana; Santa Gadea, César
2010 *Uso productivo del excedente hidrocarburífero. Propuesta de creación del Fondo Soberano de las Regiones*. PIEB
- Jordán, Rolando; Humérez, Julio; Sandi, Eliodoro; Arano, Paola
2010 *Excedente y renta en la minería mediana. Determinantes del crecimiento minero 2000-2009*. PIEB
- Navajas, Fernando; Artana, Daniel; Bour, Juan Luis; Catena, Marcelo
2008 *Tópicos macrofiscales y perspectivas de sostenibilidad fiscal en Bolivia*. BID

Jimena Coronado:

“Para un futuro diferente hay que abordar primero el tema productivo y no cómo repartimos el excedente”

Un componente central y probablemente el más debatido de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) es el Régimen Económico Financiero. Jimena Coronado, asesora financiera del Ministerio de Autonomía, fue la encargada de concentrar las ideas que se plasmaron en la norma. La especialista evalúa el aporte de investigaciones en el tema y explica el rol que debe jugar el pacto fiscal en la construcción del futuro de Bolivia; la importancia de generar un proceso que aborde temas estructurales que vayan más allá de la mera distribución de recursos; y la apuesta del Gobierno al invertir en el sector productivo como la forma más rentable de distribuir el excedente.

Temas de Debate (TD): *¿En qué estado se encontró el debate referido a la generación de excedente y su distribución cuando se encaró la Ley Marco de Autonomías?*

Jimena Coronado (JC): Al estructurar la Ley Marco de Autonomías, a tiempo de reflexionar sobre cuáles deberían ser los objetivos y principios del Régimen Económico y Financiero y competencial, lo primero que nos preguntamos fue: ¿cuáles son las prioridades en el ámbito social?, pero sobre todo, ¿cuál es la visión de las regiones sobre su desarrollo económico?; y ¿cuáles son las herramientas que el Estado le podría brindar para que esas aspiraciones se hagan realidad? Esa reflexión no se dio todavía en el país. No hay claridad sobre la forma en que se van a ejercer las autonomías en el ámbito económico. Esa reflexión social se va a dar cuando las regiones formulen sus estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y sus estatutos indígena-originario-campesinos.

TD: *En este proceso, ¿considera usted que habrá resultados diversos?*

JC: El debate de las políticas no estaba concentrado en los resultados más grandes, sino en la distribución de los recursos fiscales. Los bolivianos hemos discutido acerca de la forma de distribuir los impuestos el año 1994 a nivel municipal, las regalías y la producción de hidrocarburos; también se ha debatido con las prefecturas en el año 1995 y el remate fue el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). El modelo de captura de los excedentes no fue el centro de atención. Tampoco se hicieron proyecciones acerca de la sostenibilidad de este modelo, sino quién se queda con este excedente, que es el más fácil de recuperar porque está en las arcas del Estado.

Ahora la discusión todavía está en dos campos. El competencial es uno. A través de la identificación de 20 materias se pidió a los actores que aclaren y definan quién se hará responsable de qué. Es, en realidad, una discusión seria de cómo vamos a plantear nuestro modelo en cada sector.

En los sectores más específicos, como el agroindustrial y el desarrollo económico productivo, por ejemplo, no hay un debate profundo porque tiene que

venir de abajo hacia arriba. La gente que está en los centros de producción debe plantear qué quiere del Estado, qué le va a dar al Estado para conseguir lo que quiere. La LMAD aclara la división de recursos fiscales, que era la preocupación inmediata y prácticamente la única de los actores económicos en la parte financiera, pero deja los objetivos más grandes en ese estado.

La norma deja tres mecanismos para plantear soluciones a tres problemas fundamentales: la falta de un acuerdo social sobre los objetivos y el rol del Estado es uno de ellos. ¿Cuál es nuestra prioridad en el sector hidrocarburos? ¿Es sostenible la política actual? ¿Va a continuar la minería con ese régimen impositivo que le hace o no justicia a los recursos naturales? ¿Qué pasará con el sector agroindustrial?

Esas preguntas son las fundamentales para plantear un pacto fiscal porque esos serían los objetivos que debería plantearse el Estado. Si nos buscamos un futuro diferente para el sector minero, por ejemplo, deberíamos empezar abordando el tema productivo minero y no cómo nos repartimos el excedente que ahora tenemos con este modelo; lo mismo debe ocurrir en el sector hidrocarburos y también en el sector industrial.

Y resolver esto pasa por el hecho de que el Estado y las autonomías se sienten y aclaren las responsabilidades y las visiones que son diferentes. No podemos pedir que un habitante de un pueblo de Oruro tenga la misma visión de un empresario de Santa Cruz.

TD: *¿Cómo debe entenderse un pacto fiscal? Investigadores plantean un pacto social previo, con objetivos más amplios...*

JC: El pacto fiscal debería ser un planteamiento serio del futuro del país en términos sociales y económicos y del costo competencial, que es otra herramienta nueva y que la han entendido sólo los sectores que tenían claro cómo formular su política sectorial nacional con autonomías. El costo competencial nos plantea un análisis del presupuesto muy distinto: cuánto gastamos y en qué. Sin una herramienta que nos ayude a relacionar el gasto público con los resultados de las políticas públicas, difícilmente vamos a poder garantizar con cualquier pacto, sea este social, político o fiscal, que vamos a cumplir los objetivos planteados.

TD: *¿Cómo lograr esto?*

JC: Lo primero es un presupuesto por resultados traducido en el tipo de gasto que hacemos en cada sector. Identificar los sectores en los que el Estado está participando, cuántos recursos, en qué está gastando y valorar si es eficiente, equitativo y suficiente para la manera en que pensamos que ese sector se debería proyectar. Si los recursos fiscales no están correctamente dispuestos, tomar las medidas en consenso con la sociedad para generarlos en la calidad y cantidad necesarias, a fin de proyectarnos hacia el futuro.

El costo competencial es darle la vuelta al presupuesto para ver en qué gastamos y cómo, y cuáles son

los resultados de ese gasto. Esa es la herramienta en la que el Estado y todas las autonomías deben empezar a trabajar, a rendir cuentas al ciudadano y hablar sobre estas políticas. Si seguimos hablando sobre qué participación tener sobre el IDH nunca vamos a saber a dónde vamos y ése, me parece, que es uno de los resultados más importantes de las investigaciones.

TD: *Cuando se alcancen estas definiciones ¿se podrá hablar de un fondo soberano que permita una mejor distribución del excedente? ¿Es compatible esta propuesta con el fondo propuesto en la Ley Marco de Autonomías?*

JC: La idea del Fondo de Desarrollo Productivo Social parte del reconocimiento de que uno de los principales problemas en la distribución de los recursos es la inequidad. No podemos dejar que la discusión de los hidrocarburos, por ejemplo, se reduzca a la distribución del IDH, sino que debe debatirse la política de largo plazo de la generación del excedente en cada sector. Eso parte de la definición del rol de las autonomías y ver en qué medida vamos a construir una política que sea sostenible y realista. Vamos a generar la información necesaria para saber con cuántos recursos contamos y durante qué tiempo. No consideramos, desde ningún punto de vista, que tengamos excedentes suficientes como para dejarlos dormir en la bóveda de un banco y que esos rendimientos sean los que financien las inversiones que necesita el país.

La manera más rentable de distribuir el excedente es haciendo inversiones para mantener y desarrollar lo productivo. Planteamos un fondo para lograr lo siguiente: generar un debate de la política hidrocarburiífera con información y con participación de las autonomías y del Estado.

Otro objetivo es que en base a los resultados de ese debate, que no será de un año o dos, debemos plantear un objetivo urgente: generar acuerdos para inversiones de impacto en las regiones. Un modelo económico productivo de largo plazo no se va a dar si lo planifica un gobierno municipal donde hay mil personas, necesariamente debe ser una proyección concurrente, compartida entre la sociedad y la población del municipio y del departamento.

Para tener una política sostenible y de largo plazo del aprovechamiento del excedente y de una distribución en términos intergeneracionales, se crea el mecanismo, el segundo, de estabilización del Fondo que reserva, como en todas partes del mundo, un margen del excedente en los años de bonanza para compensar gastos prioritarios en períodos de vacas flacas.

Un último componente está marcando la necesidad de equilibrar y reducir la inequidad extrema en la asignación de recursos entre los departamentos que son productores de hidrocarburos y minería y los que no lo son.

Para la verificación de la asignación de recursos a las gobernaciones departamentales debería verificarse el total de recursos que en este momento provienen de los recursos naturales.