



La distribución de los recursos naturales más importantes de Bolivia y los conflictos autonómicos

POR MARK WEISBROT Y LUIS SANDOVAL*

A lo largo de todo el año pasado, ha habido una escalada en la batalla política entre el gobierno del Presidente Evo Morales y la oposición conservadora, con base esencialmente en algunas prefecturas y departamentos. Los grupos de oposición se han manifestado en torno a diversas cuestiones, pero recientemente han comenzado a centrarse en la "autonomía". Algunos detalles de esta autonomía son legalmente complejos y ambiguos y varían entre los departamentos en los cuales sus prefectos están demandando autonomía. Desde mayo de este año, cuatro prefecturas—Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija—las cuales son referidas a menudo como la “Media Luna”¹, han llevado a efecto referendos que fueron dictaminados como ilegales por el poder judicial nacional² y en los cuales la mayoría de quienes votaron lo hicieron a favor de los estatutos autonómicos.

Mientras que existen muchos aspectos políticos e ideológicos en este conflicto, este documento se centra en una de las más importantes fuentes subyacentes de la controversia: la distribución de los recursos naturales más importante de Bolivia; la tierra cultivable y los hidrocarburos.

En este informe, se muestra que la propiedad y distribución de estos recursos clave están al centro del conflicto actual. Además, parece que la reforma a la propiedad y distribución podría ser necesaria para que el gobierno pueda poner en marcha sus promesas políticas para mejorar el nivel de vida de la mayoría pobre del país, quienes son también de forma desproporcionada de origen indígena. De acuerdo con los datos más recientes, Bolivia tiene un índice de pobreza de 60 por ciento. El número de personas en pobreza extrema es de alrededor del 38 por ciento (UDAPE, 2008). La pobreza extrema significa no tener acceso regular a las necesidades básicas para la supervivencia: por ejemplo, cerca del 28 por ciento no tiene acceso al agua potable y cerca del 24 por ciento de la niñez menor de 3 años se encuentran en estado de desnutrición. La pobreza está más concentrada en las áreas rurales, en donde el porcentaje promedio es de 76,5 por ciento (Banco Mundial, 2005).

Center for Economic and Policy Research
1611 Connecticut Ave, NW
Suite 400
Washington, DC 20009
tel: 202-293-5380
fax: 202-588-1356
www.cepr.net

* Mark Weisbrot es codirector y Luis Sandoval es investigador asistente en el Centro de Investigación Económica y Política (*Center for Economic and Policy Research* –CEPR) en Washington, D.C. Los autores agradecen los útiles comentarios de Dan Beeton y Doug Hertzler.

¹ La “Media Luna” se refiere a la forma de estas cuatro provincias juntas que asemeja una media luna en la parte oriental del territorio nacional.

² Corte Nacional Electoral, República de Bolivia (2008), "Resoluciones de la Corte Nacional Electoral." Resolución N° 014/2008, Cochabamba. 28 de julio de 2008.

<http://www.cne.org.bo/centro_doc/prensa_virtual/documentos/ResolucionesCNE070308.pdf>.

Con un 39,5 por ciento de la fuerza de trabajo empleada en la agricultura (UDAPE, 2008), parece claro que la redistribución de la tierra no es sólo uno de las demandas más importantes del electorado que votó por el gobierno actual, sino también, y de manera importante, para atender el problema del desarrollo rural y la pobreza. Adicionalmente, el gobierno nacional fue elegido sobre un programa para buscar el control de los ingresos sobre los hidrocarburos del país y para utilizar dichos ingresos para el alivio de la pobreza y el desarrollo. Este compromiso puede ser difícil, o hasta imposible de cumplir, sin el control suficiente del gobierno central sobre estos recursos e ingresos claves.

Tenencia de la tierra en Bolivia

Los datos sobre tenencia de la tierra (por ejemplo, el número y tamaño de las fincas por departamento) en Bolivia no son recientes. El último censo agropecuario exhaustivo, por ejemplo, fue realizado en 1984³. Sin embargo, a pesar de que ha habido cambios significativos en las últimas dos décadas, no es probable que la distribución se haya tornado más equitativa. Por ejemplo, en 1953 se promulgó un decreto de reforma agraria. En el comienzo, se dio una redistribución de la tierra desde grandes propietarios hacia campesinos indígenas, pero para el final de la década de los años sesenta y durante la década de los setenta, y luego de nuevo en los noventa, grandes cantidades de tierra les fueron entregadas a un grupo más pequeño de individuos en la parte oriental del país, proceso que fue acompañado de corrupción.

De acuerdo al Primer Censo Nacional Agropecuario de 1950, el 4 por ciento de todas las unidades agropecuarias encuestadas controlaban más del 82 por ciento de la superficie de tierra (Morales y demás, 2000)⁴. Tres décadas después, la tierra estaba distribuida aún con mayor desigualdad que antes. Para 1984, de acuerdo al Segundo Censo Nacional Agropecuario, el 3,9 por ciento de todas las unidades agropecuarias encuestadas de más de 11 hectáreas ocupaban el 91 por ciento de la superficie total.

Por tanto, el censo de 1984 ha sido usado en investigaciones sobre tenencia de la tierra en las últimas dos décadas; por ejemplo, por el Banco Mundial (1995), UPADE (2006), Pacheco (1998)⁵. El Cuadro 1 muestra la distribución de la tierra por unidades agropecuarias desde menos de 0,5 hectáreas hasta más de 5.000 hectáreas⁶.

Puede observarse que la propiedad de la tierra en Bolivia está enormemente concentrada. Sólo 686 fincas, o el 0,22 por ciento del total de unidades agropecuarias, posee la mayoría de las tierras. Estas son propiedades de más de 5.000 hectáreas, con un tamaño promedio de más de 16.000 hectáreas y algunas inclusive de cientos de miles de hectáreas. Si incluimos el siguiente peldaño en la escala de propiedad, las propiedades de más de 2.500 has, la combinación de esas 1.300 propiedades más las 686 previas ajustan apenas el 0,63 por ciento del total, pero estas fincas abarcan más del 66 por ciento de toda la tierra agrícola.

Al otro lado del espectro, 86 por ciento de las propiedades abarcan solamente el 2,4 por ciento de la tierra y por supuesto, hay muchas familias rurales sin tierra.

³ El *II Censo Nacional Agropecuario* de 1984 fue el segundo de su tipo en Bolivia y en virtud de que fue hecho durante un periodo de turbulencias políticas y económicas, no pudo cubrir enteramente los departamentos de La Paz y Oruro. El primer censo agropecuario fue llevado a cabo en 1950 (INE, 2005). El gobierno actual ha aprobado el tercer censo nacional agropecuario, a ser realizado en dos etapas entre los años 2008 y 2009 (ver por ejemplo, “Gobierno autoriza realización de tercer censo agropecuario en dos etapas,” 14 de Mayo de 2008, Agencia Boliviana de Información: http://abi.bo/index.php?i=noticias_texto_paleta&j=20080514195501&k).

⁴ Morales, Rolando, Erwin Galoppo, Luis Carlos Jemio, María Carmen Choque, Natacha Morales (2000), “Bolivia: Geografía y Desarrollo Económico”, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, D.C.

⁵ Banco Mundial (1995), “Staff Appraisal Report. Bolivia. National Land Administration Project”, Informe No. 13560-BO, Banco Mundial: Washington, D.C.; Pacheco Balanza, Diego (1998), “Bolivia: Modelos de desarrollo y cambios en la sociedad rural y sector agropecuario”, Fundación Tierra: Bolivia; Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (2006), “Sector Agropecuario Bolivia, 1990-2004”, UDAPE: La Paz.

⁶ Una hectárea = 2,47 acres ó 10.000 metros cuadrados.

CUADRO 1
Bolivia: Distribución de unidades agropecuarias por tamaño

| Tamaño de unidad (hectáreas) | Número de unidades agropecuarias | | | | Área total | | | |
|---------------------------------|----------------------------------|---------------------------|-------------|----------------------|-------------------|---------------------|-------------|----------------------|
| | Número de unidades | No. acumulado de unidades | % del total | Porcentaje acumulado | Hectáreas | Acumulado hectáreas | % del total | Porcentaje acumulado |
| 0 a 0,5 | 58.319 | 58.319 | 18,5 | 18,5 | 290 | 290 | 0,0 | 0,0 |
| 0,5 a 1 | 26.969 | 85.288 | 8,6 | 27,1 | 26.071 | 26.361 | 0,1 | 0,1 |
| 1 a 2 | 50.970 | 136.258 | 16,2 | 43,3 | 65.460 | 91.821 | 0,3 | 0,4 |
| 2 a 5 | 78.179 | 214.437 | 24,9 | 68,2 | 231.553 | 323.374 | 1,0 | 1,4 |
| 5 a 10 | 37.100 | 251.537 | 11,8 | 80,0 | 243.699 | 567.073 | 1,1 | 2,5 |
| 10 a 20 | 20.778 | 272.315 | 6,6 | 86,6 | 272.586 | 839.659 | 1,2 | 3,7 |
| 20 a 50 | 18.622 | 290.937 | 5,9 | 92,5 | 551.363 | 1.391.022 | 2,4 | 6,1 |
| 50 a 100 | 11.503 | 302.440 | 3,7 | 96,1 | 661.656 | 2.052.677 | 2,9 | 9,1 |
| 100 a 500 | 6.300 | 308.740 | 2,0 | 98,1 | 1.266.486 | 3.319.164 | 5,6 | 14,6 |
| 500 a 1,000 | 1.876 | 310.616 | 0,6 | 98,7 | 1.191.552 | 4.510.716 | 5,3 | 19,9 |
| 1,000 a 2,500 | 1.997 | 312.613 | 0,6 | 99,4 | 3.101.277 | 7.611.993 | 13,7 | 33,6 |
| 2,500 a 5,000 | 1.301 | 313.914 | 0,4 | 99,8 | 4.010.350 | 11.622.343 | 17,7 | 51,3 |
| > 5,000 | 686 | 314.600 | 0,2 | 100,0 | 11.047.809 | 22.670.152 | 48,7 | 100,0 |
| Total | 314.600 | | | | 22.670.152 | | | |

Fuente: Banco Mundial (1995), Pacheco (1998) y UDAPE (2006).

Esta concentración de tierra en Bolivia entre un grupo muy pequeño de propietarios parece ser casi la peor en el mundo entero con la excepción de Chile. La parte superior del Cuadro 2 muestra la concentración de propiedad entre los más grandes propietarios en varios países en el hemisferio occidental para los cuales se dispone de datos. En este grupo de datos, la concentración de Bolivia del 66,4 por ciento de los suelos cultivables distribuidos solamente entre el 0,63 por ciento de los propietarios se presenta como la peor en el hemisferio, a excepción de Chile⁷. Para comparación, el resto del cuadro incluye países de África y Asia. Como puede observarse, la distribución de tierra es considerablemente más concentrada en América Latina que en esas regiones.

Con esta concentración extrema de propiedades agropecuarias, así como la alta incidencia de pobreza rural y una población que tiene todavía un alto porcentaje de población rural y empleo en la agricultura, es comprensible que la reforma agraria ha sido una prioridad para los votantes, movimientos sociales y el gobierno nacional que responde ante ellos. Sin embargo, como puede esperarse con tal concentración de la propiedad sobre la tierra, existen intereses poderosos opuestos a la reforma agraria. Mientras no se dispone de datos comparables detallados sobre la distribución de la tierra por prefectura, queda claro que mucha de la concentración de grandes fincas está en Santa Cruz. Santa Cruz es el departamento más grande en términos de masa de tierra, población y PIB, con el 24,5 por ciento de la población y el 28,2 por ciento del PIB del país (ver Cuadro 4, más adelante). Por tanto, este departamento es el líder del grupo de la Media Luna de los gobiernos departamentales que se oponen al gobierno nacional.

⁷ Los datos se reportan de acuerdo al tamaño de las propiedades, de manera que no es posible comparar, por ejemplo, el 0,63 por ciento de los propietarios en Bolivia con el mismo porcentaje en otros países. Las cifras en esta tabla representan lo más cercano que se pudo encontrar con el propósito de comparar los rangos más altos de la distribución. En este cuadro, se puede ver que la concentración de tierra en Paraguay es también muy alta y pareciera ser peor que en Bolivia; sin embargo en Bolivia el 1,86 por ciento de los propietarios con las unidades más grandes detenta el 85,4 por ciento de la tierra, comparado con un 85,7 por ciento de tierra perteneciente al 2,69 por ciento de los propietarios en Paraguay.

CUADRO 2
Concentración de unidades, en países seleccionados

| Región / País | Año del censo | % del total de unidades | % de la superficie total |
|------------------------------|---------------|-------------------------|--------------------------|
| <i>Hemisferio occidental</i> | | | |
| Argentina | 2002 | 0,94 | 35,93 |
| Brasil | 1996 | 1,02 | 45,10 |
| Chile | 2007 | 0,89 | 75,05 |
| Colombia | 2001 | 0,58 | 19,85 |
| Dominica | 1995 | 0,70 | 28,01 |
| Ecuador | 1999/2000 | 0,78 | 29,08 |
| El Salvador | 1987 | 1,11 | 29,26 |
| Guayana Francesa | 1989 | 2,43 | 51,39 |
| Granada | 1995 | 0,81 | 36,85 |
| Guadalupe | 1989 | 0,90 | 25,64 |
| Guatemala | 2003 | 1,86 | 56,59 |
| Honduras | 1992 | 1,52 | 27,23 |
| Jamaica | 1996 | 0,76 | 53,52 |
| Martinica | 1989 | 1,44 | 43,63 |
| Nicaragua | 2000 | 0,80 | 19,80 |
| Panamá | 1990 | 0,84 | 37,33 |
| Paraguay | 1991 | 1,05 | 77,08 |
| Perú | 1994 | 0,80 | 68,07 |
| Puerto Rico | 2002 | 2,76 | 40,81 |
| Santa Lucía | 1996 | 1,17 | 34,15 |
| San Vicente & las Granadinas | 2000 | 0,93 | 25,71 |
| Trinidad & Tobago | 2004 | 3,95 | 55,90 |
| Estados Unidos | 2002 | 3,66 | 52,42 |
| Uruguay | 2000 | 1,96 | 32,03 |
| Venezuela | 1996/1997 | 0,99 | 46,45 |
| Bolivia | 1984 | 0,63 | 66,42 |
| <i>África</i> | | | |
| Argelia | 2001 | 1,91 | 22,72 |
| Burkina Faso | 1993 | 5,40 | 19,50 |
| Congo. Rep. Dem. Del | 1990 | 2,87 | 14,02 |
| Cote d'Ivoire | 2001 | 2,90 | 25,17 |
| Egipto | 1999/2000 | 1,46 | 29,30 |
| Etiopía | 2001/2002 | 1,00 | 6,93 |
| Guinea | 2000/2001 | 1,56 | 11,98 |
| Marruecos | 1996 | 0,74 | 15,40 |
| Namibia | 1996/1997 | 0,97 | 5,58 |
| Reunión | 1989 | 1,28 | 29,21 |
| Senegal | 1998/1999 | 1,39 | 8,60 |
| Túnez | 1994/1995 | 0,89 | 25,08 |
| Uganda | 1991 | 3,52 | 30,21 |

(Continuación del Cuadro 2, siguiente página.)

(Cuadro 2, continuación)

| Región / País | Año del censo | % del total de unidades | % de la superficie total |
|---------------------|---------------|-------------------------|--------------------------|
| <i>Asia</i> | | | |
| Bangladesh | 1996 | 0,84 | 10,80 |
| Chipre | 1994 | 1,89 | 29,18 |
| Corea, República de | 1990 | 2,48 | 11,52 |
| Georgia | 2003/2004 | 1,59 | 40,30 |
| India | 1995/1997 | 1,21 | 14,79 |
| Indonesia | 1993 | 1,37 | 11,84 |
| Irán | 2003 | 0,78 | 19,65 |
| Japón | 1995 | 1,05 | 22,45 |
| Jordania | 1997 | 0,67 | 24,19 |
| Kirguistán | 2002 | 0,73 | 54,44 |
| Líbano | 1998 | 1,61 | 30,41 |
| Myanmar | 2003 | 4,72 | 22,80 |
| Nepal | 2002 | 0,75 | 7,31 |
| Pakistán | 2000 | 1,62 | 21,17 |
| Filipinas | 2002 | 2,08 | 21,32 |
| Qatar | 2000/2001 | 2,22 | 54,60 |
| Tailandia | 1993 | 1,27 | 12,14 |
| Turquía | 2001 | 0,71 | 11,35 |

Fuente: FAO, Censo Mundial de Agricultura; y para Bolivia, Cuadro 1.

En 2005, el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios de Bolivia calculaba que el 37 por ciento de las propiedades agrarias estaban localizadas en la región del altiplano (principalmente en La Paz, Oruro y Potosí) y cubrían el 6 por ciento de la tierra cultivada; el 46 por ciento de las propiedades agrarias en la región de los valles (Cochabamba, Chuquisaca y Tarija), cubriendo el 17 por ciento de la tierra cultivada y el 17 por ciento de las propiedades agrarias en la región de los llanos (Santa Cruz, Beni y Pando), cubriendo el 77 por ciento de la tierra cultivada (IFAD, 2005: p.4). Es claro que la mayoría de los propietarios de los departamentos de la “Media Luna”, especialmente Santa Cruz, explican la mayor parte del grado de concentración de la propiedad de la tierra y tienen el mayor interés en oponerse a cualquier reforma agraria (Tarija, el cuarto departamento de la Media Luna, tiene el 60 por ciento de las reservas de gas natural del país – ver más adelante). Algunos de los más importantes líderes de la oposición en Santa Cruz son grandes terratenientes. Por ejemplo, según se informa, Branco Marinkovic, presidente del Comité Cívico Pro Santa Cruz (la poderosa asociación cívica y empresarial de Santa Cruz), es uno de los terratenientes con más tierras en ese departamento, con unas 12.000 hectáreas (30.000 acres) de tierra⁸. El gobierno ha encontrado que 14 familias de políticos y empresarios de oposición son dueños de alrededor de 313.000 hectáreas de tierra en Santa Cruz y Beni⁹.

Existe otra razón por la que los grandes terratenientes y los intereses agropecuarios tienen razón de temer al gobierno central que quiere ejercitar mayor control sobre las políticas del uso de la tierra. Bolivia actualmente importa y subsidia fuertemente el diesel, que es usado por grandes agricultores en los departamentos de la Media

⁸ “Struggle for land in Bolivia”, 14 de septiembre de 2006, BBC News World:

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/5303280.stm>. Otras fuentes sugieren que la familia de Marinkovic es dueña de unas 27.000 hectáreas de tierra que fueron adquiridas ilegalmente y que se encuentran en disputa actualmente: “BOLIVIA: Guarayo Indians Struggle to Hold Onto Their Land”, 27 de diciembre de 2007, IPS News: <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=40615>; “Reforma Agraria alista la reversión de tierras de Branco Marinkovic”, 17 de septiembre de 2007, Bolpress: <http://bolpress.de/art.php?Cod=2007091733>. Marinkovic también tenía participaciones en la compañía de transporte de gas, Transredes, que fue recientemente nacionalizada.

⁹ “14 familias detentan 312.966 hectáreas de tierra en Santa Cruz y Beni”, 23 de noviembre de 2006, Bolpress: <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2006112314>; “Terratenientes forman un frente de defensa del latifundio”, 17 de noviembre de 2006, Bolpress: <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2006111714>.

Luna, especialmente en Santa Cruz. El costo del subsidio al diesel para el gobierno en 2007 fue de alrededor de 335 millones de dólares y por supuesto, su valor es mucho más alto este año tomando en cuenta el incremento en el costo del diesel. Este es un subsidio muy grande, alrededor del 2,5 por ciento del PIB de Bolivia y 6 por ciento del presupuesto nacional. El valor que beneficia a Santa Cruz es de 135 millones de dólares, es decir, el 40 por ciento del total, aunque no todo está destinado a la agricultura. Pero la agricultura representa alrededor del 15 por ciento del PIB de Santa Cruz y el diesel subsidiado también contribuye significativamente a bajar los costos del transporte para granos producidos en Bolivia – país que no tiene límites marítimos – los cuales son notoriamente altos (Ver Cuadro 3, más adelante).

El principal argumento económico contra la redistribución de la tierra es que las grandes propiedades son más eficientes y productivas que las pequeñas. Sin embargo, con tales subsidios a las propiedades agropecuarias más grandes en Santa Cruz, este argumento económico se debilita. Además, incluso con el nivel actual del subsidio al diesel, los mayores productores de soya no parecen ser competitivos en el mercado mundial y por tanto, exportan hacia mercados protegidos de la Comunidad Andina (ver Cuadro 3). En abril de este año, el ministro de hacienda anunció que una comisión interministerial había sido formada para evaluar la posibilidad de eliminar el subsidio al diesel¹⁰.

CUADRO 3
Comparación de costos en la producción de soya

| | Costos directos de producción | | | Costos de transporte y administración | Total |
|----------------|-------------------------------|------------------|----------|---------------------------------------|----------|
| | US\$/ha | Rendimiento (tm) | US\$/tm. | US\$/tm. | US\$/tm. |
| Argentina | 183,4 | 3,4 | 53,9 | 49,8 | 103,7 |
| Bolivia | 182,0 | 2,1 | 86,7 | 79,0 | 165,7 |
| Brasil | 267,0 | 2,7 | 98,9 | 23,1 | 122,0 |
| Estados Unidos | 221,0 | 2,4 | 92,1 | 18,0 | 110,1 |

Fuente: Kreidler y demás (2004)¹¹.

Así, los grandes terratenientes, especialmente en Santa Cruz, tienen un interés directo en las más extremas expresiones de la autonomía no sólo para prevenir una reforma agraria directamente, sino para asegurar que el gobierno departamental continúe subsidiando su producción, inclusive si se encuentra que esos subsidios son – por razones económicas – un derroche, ineficientes y/o regresivos en términos de la redistribución de ingresos. Podría ser posible mantener estos subsidios a pesar de la decisión del gobierno central, por ejemplo, si el gobierno departamental pudiera obtener el control sobre los ingresos que hoy recolecta el gobierno central.

Los departamentos de la “Media Luna” y otras provincias: Características económicas y demográficas

Antes de concentrarnos en el tema de la distribución de los ingresos por hidrocarburos, vale la pena considerar algunas de las diferencias económicas y demográficas entre los departamentos.

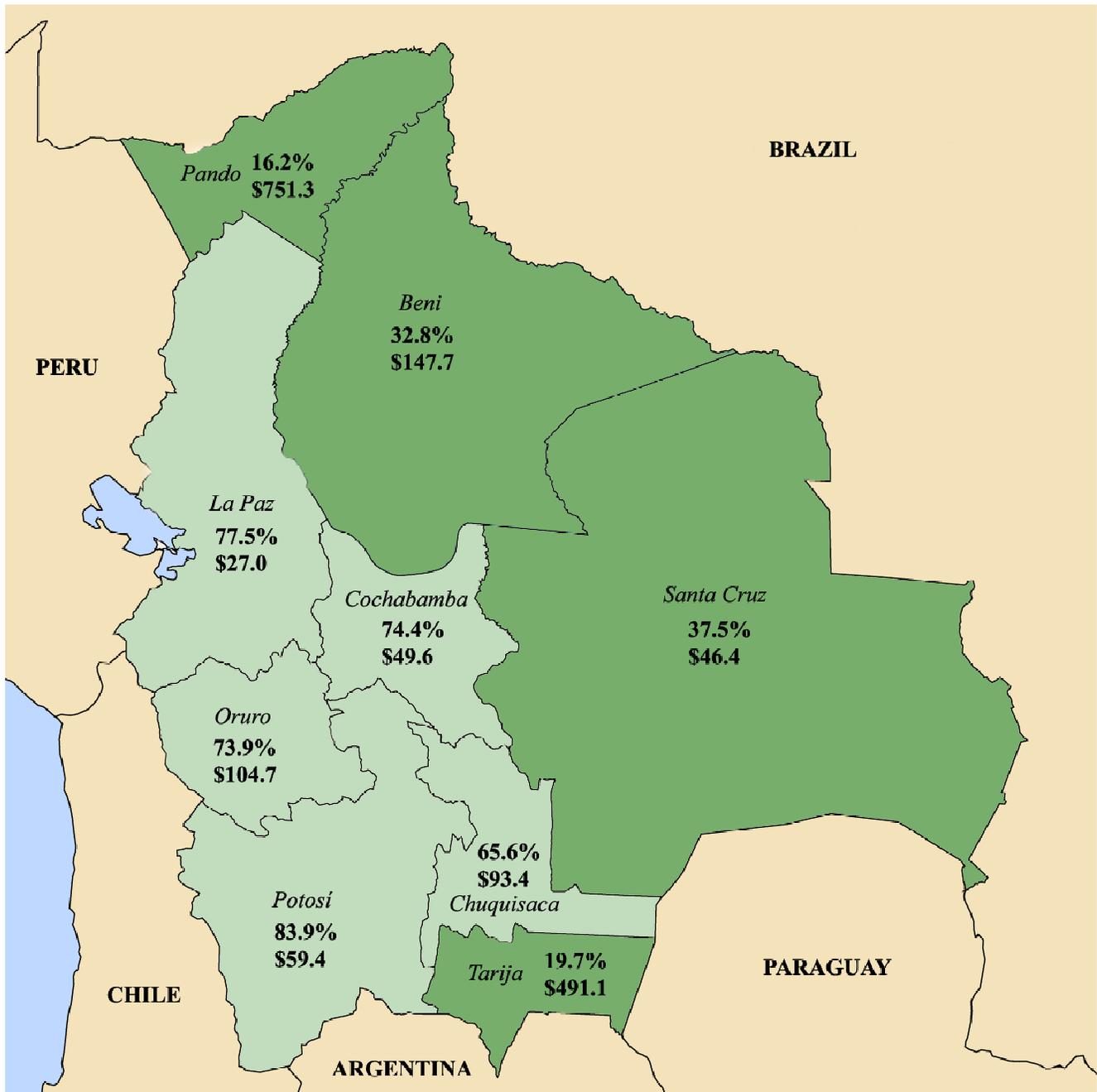
Como podemos observar en el Gráfico 1, los departamentos de la Media Luna, Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, tienen una población indígena mucho menor que el resto del país, con un rango entre 16,2 por ciento en Pando, hasta un 37,5 por ciento en Santa Cruz. Esto comparado con el promedio de 62 por ciento para el resto del país.

¹⁰ “El gobierno estudia eliminar subsidio a más de 700.000 litros de diesel que consume a diario el agro cruceño”, April 16, 2008, La Prensa: http://www.laprensa.com.bo/noticias/16-04-08/16_04_08_ultimas_eco14.php.

¹¹ Kreidler, A., Rodríguez, G., rocha, A., Antelo, E. (2004), “La soya boliviana hacia el mercado libre en las Américas”, USAID/Bolivia. Economic Opportunities Office, en Patricia Molina and Sorka Copa (2005), “¿La agricultura sojera en Bolivia, necesita transgénicos?”, FOMADE, Bolivia.

GRÁFICO 1

Mapa de Bolivia con porcentajes de población indígena por departamento (como porcentaje de la población total) e ingreso por hidrocarburos por persona (en US\$)



Fuente: INE, UDAPE.

Esto es claramente una brecha demográfica amplia en un país donde la mayoría indígena ha sufrido siglos de discriminación. Los indígenas en Bolivia tienen actualmente índices mucho mayores de pobreza, pobreza extrema, analfabetismo y desnutrición. Por ejemplo, el ingreso laboral de los no-indígenas es de alrededor de 2,2 veces mayor al ingreso laboral de los indígenas. Los no-indígenas de Bolivia tienen un promedio de 9,6 años de escolaridad contra 5,9 para los indígenas del país (Banco Mundial, 2005).

El Cuadro 4, muestra, para cada departamento, la población, el porcentaje de población indígena, el ingreso por persona y el índice de pobreza. En la Media Luna, Santa Cruz predomina, con más de 2.5 millones de habitantes, comparado con menos de la mitad de esa cifra en los otros tres departamentos juntos. El departamento cuenta con el 33,7 por ciento del territorio de Bolivia y el 28,2 por ciento del PIB nacional. Como se mencionó anteriormente, Santa Cruz, Beni y Pando (tres de los departamentos de la Media Luna) tienen los grandes terratenientes que poseen la amplia mayoría de las tierras agropecuarias de Bolivia. Pando tiene solamente 72.428 habitantes y una red de transporte terrestre muy pobre.

CUADRO 4
Prefecturas de Bolivia

| | Población total <i>/1</i> | Población indígena <i>/2</i> | PIB por persona <i>/3</i> | Índice de pobreza <i>/4</i> | PIB nominal <i>/5</i> |
|--------------|-------------------------------------|--|-------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|
| TOTAL | 9.827,5 | 62,0 | 1.363,0 | 58,6 | 100,0 |
| Chuquisaca | 621,4 | 65,6 | 957,5 | 70,1 | 4,4 |
| La Paz | 2.715,0 | 77,5 | 1.212,2 | 66,3 | 24,6 |
| Cochabamba | 1.747,9 | 74,4 | 1.217,8 | 54,9 | 15,9 |
| Oruro | 440,7 | 73,9 | 1.511,6 | 67,8 | 5,0 |
| Potosí | 776,6 | 83,9 | 933,9 | 79,7 | 5,4 |
| Tarija | 484,2 | 19,7 | 3.529,0 | 50,8 | 12,8 |
| Santa Cruz | 2.546,9 | 37,5 | 1.484,1 | 38,1 | 28,2 |
| Beni | 422,4 | 32,8 | 877,3 | 76,1 | 2,8 |
| Pando | 72,4 | 16,2 | 1.791,8 | 72,5 | 1,0 |

Fuente: INE, UDAPE.

Notas:

1/ Estimados para 2007 de UDAPE. En miles de personas.

2/ Del INE (Censo 2001). En porcentaje del total de la población en cada departamento.

3/ En 2007, del INE. En dólares estadounidenses.

4/ Datos más recientes disponibles por departamento (INE, Censo 2001). Porcentaje de la población en pobreza del total de la población de cada departamento.

5/ En 2007, del INE. Como porcentaje del PIB total de Bolivia.

CUADRO 5
Producción de gas por departamento

| | Producción de gas (2006) | |
|--------------|-----------------------------------|----------------------|
| | <i>(millones de pies cúbicos)</i> | <i>(% del total)</i> |
| TOTAL | 518.733 | 100,0 |
| Chuquisaca | 30.071 | 5,8 |
| La Paz | - | - |
| Cochabamba | 61.417 | 11,8 |
| Oruro | - | - |
| Potosí | - | - |
| Tarija | 311.429 | 60,0 |
| Santa Cruz | 115.816 | 22,3 |
| Beni | - | - |
| Pando | - | - |

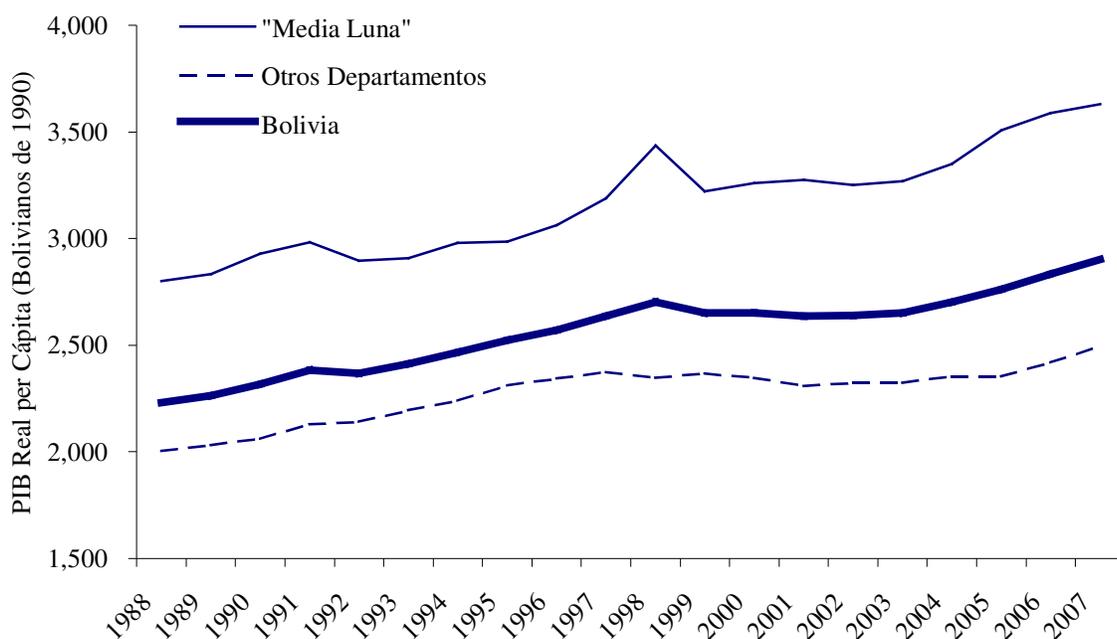
Fuente: INE.

Tarija, el cuarto departamento de la Media Luna tiene solamente el 4,9 por ciento de la población de Bolivia pero el 85 por ciento de las reservas de gas natural. El Cuadro 5 muestra la producción de gas por departamento. Tarija lidera con el 60 por ciento de la producción del país. Santa Cruz es la segunda con el 22,3 por ciento. Así, más del 82 por ciento de la producción de gas está concentrada en estos dos departamentos de la Media Luna.

En el Cuadro 4 puede observarse también que los departamentos de la Media Luna como grupo tienen también un ingreso por persona mayor al de los otros departamentos. Esto también se muestra en el Gráfico 2. En el año 2007, los departamentos de la Media Luna tenían un ingreso por persona de alrededor de 1,4 veces mayor que el de los otros departamentos: US\$ 1.698,58 comparado con US\$ 1.175,28. Definitivamente, Tarija era la más rica, con un ingreso por persona de US\$ 3.529,00; 137,8 por ciento más que el líder de la Media Luna, Santa Cruz. El departamento más pobre de la Media Luna era Beni, con un ingreso por persona de US\$ 877,3.

GRÁFICO 2

Bolivia: PIB real por persona



Fuente: INE

Ingresos por hidrocarburos

El Cuadro 6 muestra la distribución de los ingresos por persona captados por concepto de hidrocarburos que benefician a cada departamento. Como puede observarse, se ha dado un vasto incremento en los ingresos por hidrocarburos entre 2004 y 2007. Éste fue el resultado de la Ley de Hidrocarburos de 2005 y la “re-nacionalización” en 2006, lo que permitió el gran incremento en la recolección fiscal por parte del gobierno, y también por el incremento general en los precios de la energía. El resultado fue un incremento de US\$ 1.300 millones, o aproximadamente el 10 por ciento del PIB entre los años 2004 y 2007. En el Cuadro 6, este incremento se muestra en términos del ingreso por persona, desde US\$ 31,1 a US\$ 160,2 por persona, lo que representa un incremento de más de 5 veces en tres años.

CUADRO 6
Bolivia: Ingresos por hidrocarburos por persona /1

| | Ingresos por persona (US\$ por persona) | |
|--|--|--------------|
| | 2004 | 2007 |
| Chuquisaca | 7,8 | 93,4 |
| La Paz | 0,0 | 27,0 |
| Cochabamba | 18,0 | 49,6 |
| Oruro | 0,0 | 104,7 |
| Potosí | 0,0 | 59,4 |
| Tarija | 148,0 | 491,1 |
| Santa Cruz | 12,5 | 46,4 |
| Beni | 19,6 | 147,7 |
| Pando | 61,3 | 751,3 |
| Total regalías e IDH Bolivia /2 | 31,1 | 160,2 |

Fuentes: Ministerio de Hidrocarburos y Energía; INE.

Notas:

1/ Los datos para el año 2007 son proyecciones del Ministerio de Hidrocarburos y Energía.

2/ Se incluye regalías e ingresos por IDH del Gobierno Central y los Departamentos.

Como puede apreciarse en cuadro, todos los departamentos se beneficiaron con este incremento, a pesar de vastas disparidades. Pando que no produce nada de gas, lidera con US\$ 751 por persona – aunque con solamente 72.400 habitantes, no tiene una participación tan grande de los ingresos. Tarija, que produce el 60 por ciento del gas, es el segundo con US\$ 491 por persona. Esto es más de 18 veces el ingreso por persona de La Paz (US\$ 27), en el cual dos tercios de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza. Beni, otro departamento de la Media Luna es el próximo, con US\$ 148 por persona. Santa Cruz, el líder de la Media Luna, no tiene un ingreso particularmente alto, con US\$ 46 por persona, aunque es el segundo mayor productor de gas natural. La Media Luna, en conjunto, tiene la mayor parte de los ingresos de hidrocarburos: 30 por ciento, comparado con el 19,7 por ciento para los otros 5 departamentos (los cuales, combinados, tienen una población que es 79 por ciento mayor a la de la Media Luna). Esto se muestra en el Cuadro 7, el cual muestra la distribución del total de los ingresos por hidrocarburos por departamento.

Tal vez aún más sorprendente que la distribución de los ingresos por hidrocarburos entre los departamentos es la suma – relativamente pequeña – que recibe el gobierno central. Como puede verse en el Cuadro 7, sólo alrededor del 25 por ciento del total de los ingresos por hidrocarburos es captado por el gobierno central. Otro 25,2 por ciento es captado por la compañía nacional de hidrocarburos (YPFB). Alrededor de la mitad, o el 49,7 por ciento es captado por las prefecturas, municipalidades y universidades.

Los detalles relativos a la actual captación y distribución de los ingresos por hidrocarburos están explicados en el apéndice.

De todos los productores de petróleo y gas en el mundo, donde los hidrocarburos son parte importante del ingreso nacional y/o los ingresos por exportación, probablemente no existe ningún otro país en donde los gobiernos subnacionales obtienen una porción tan grande de los ingresos por hidrocarburos. En la mayoría de los países en vías de desarrollo se asume que estos valiosos recursos pertenecen a la nación en su conjunto, no a regiones particulares en las cuales existen reservas en el subsuelo. Esto es especialmente importante para países en desarrollo, ya que su estrategia de desarrollo – los medios por los cuales pueden eliminar la pobreza extrema y reducir la pobreza general – está basada en utilizar las rentas de su riqueza mineral para diversificar la economía hacia otros sectores que no sea el de los hidrocarburos, así como invirtiendo en infraestructura económica y social.

CUADRO 7**Bolivia: Distribución de los ingresos de hidrocarburos por diferentes niveles del gobierno nacional**

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 /1 |
|--------------------------------------|---------------------------|--------------|----------------|----------------|
| | <i>(millones de US\$)</i> | | | |
| Chuquisaca | 4,6 | 16,9 | 51,0 | 58,1 |
| Prefectura: Regalías e IDH | 4,6 | 14,2 | 32,6 | 38,2 |
| Municipalidades y universidades: IDH | 0,0 | 2,7 | 18,4 | 19,9 |
| La Paz | 0,0 | 20,3 | 61,1 | 73,3 |
| Prefectura: Regalías e IDH | 0,0 | 14,1 | 24,3 | 26,2 |
| Municipalidades y universidades: IDH | 0,0 | 6,2 | 36,8 | 47,1 |
| Cochabamba | 29,4 | 40,5 | 80,5 | 86,7 |
| Prefectura: Regalías e IDH | 29,4 | 36,2 | 54,5 | 56,3 |
| Municipalidades y universidades: IDH | 0,0 | 4,3 | 26,0 | 30,4 |
| Oruro | 0,0 | 18,1 | 42,8 | 46,1 |
| Prefectura: Regalías e IDH | 0,0 | 14,1 | 24,3 | 26,2 |
| Municipalidades y universidades: IDH | 0,0 | 4,0 | 18,5 | 19,9 |
| Potosí | 0,0 | 18,1 | 42,8 | 46,1 |
| Prefectura: Regalías e IDH | 0,0 | 14,1 | 24,3 | 26,2 |
| Municipalidades y universidades: IDH | 0,0 | 4,0 | 18,5 | 19,9 |
| Tarija | 66,0 | 137,9 | 218,5 | 237,3 |
| Prefectura: Regalías e IDH | 66,0 | 132,6 | 194,9 | 210,7 |
| Municipalidades y universidades: IDH | 0,0 | 5,3 | 23,6 | 26,6 |
| Santa Cruz | 28,9 | 44,4 | 96,8 | 117,9 |
| Prefectura: Regalías e IDH | 28,9 | 38,6 | 63,1 | 76,8 |
| Municipalidades y universidades: IDH | 0,0 | 5,8 | 33,7 | 41,1 |
| Beni | 7,8 | 29,0 | 57,4 | 62,4 |
| Prefectura: Regalías e IDH | 7,8 | 25,0 | 38,9 | 42,5 |
| Municipalidades y universidades: IDH | 0,0 | 4,0 | 18,5 | 19,9 |
| Pando | 3,9 | 23,6 | 50,1 | 54,2 |
| Prefectura: Regalías e IDH | 3,9 | 19,6 | 31,6 | 34,3 |
| Municipalidades y universidades: IDH | 0,0 | 4,0 | 18,5 | 19,9 |
| Total Departamentos | 140,6 | 348,8 | 701,0 | 782,1 |
| Prefectura: Regalías e IDH | 140,6 | 308,5 | 488,5 | 537,4 |
| Municipalidades y universidades: IDH | 0,0 | 40,3 | 212,5 | 244,7 |
| Gobierno central | 147,0 | 259,2 | 377,8 | 394,0 |
| YPFB | 0,0 | 0,0 | 220,4 | 395,9 |
| Total Bolivia | 287,6 | 608,0 | 1.299,2 | 1.572,0 |

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía.

Notas:

1/ Datos para 2007 son proyecciones del Ministerio de Hidrocarburos y Energía.

Por supuesto, esto es aún más importante en un momento cuando los precios de la energía se encuentran a niveles tan altos. Los departamentos de la Media Luna están abogando en otra dirección: en un país que ya distribuye sus ingresos por hidrocarburos, más que ningún otro en el mundo, hacia gobiernos departamentales y municipales, ellos quieren que aún una mayor cantidad de recursos se canalice hacia los gobiernos departamentales. Esto le complicaría al gobierno conseguir una estrategia general de desarrollo económico.

Conclusión

En este informe se han evaluado los dos recursos naturales más importantes de Bolivia, tierra e hidrocarburos, en el contexto de un conflicto político entre algunos gobiernos departamentales y el gobierno nacional. Mientras existen muchos factores que juegan un papel en este conflicto – incluyendo el racial y étnico, así como el de centralismo versus federalismo y control local; también el conflicto sobre donde debe estar localizada la sede de los poderes de estado del país – resulta claro que la distribución de la tierra y de los ingresos por los hidrocarburos en Bolivia ocupa un papel importante y posiblemente el central en la disputa. Mientras haya espacio para compromisos y concesiones en relación con muchos aspectos relacionados a la autonomía y a los poderes de los gobiernos departamentales y locales, puede ser difícil, sino hasta imposible, para el gobierno honrar sus compromisos sin alterar significativamente la distribución de la tierra. Asimismo, ceder aún más control sobre los recursos hidrocarburíferos a los gobiernos departamentales, donde ya están distribuidos de una forma muy desigual, haría aún más difícil el gobernar.

Apéndice: Recolección y distribución actual de los ingresos por hidrocarburos

Los ingresos por hidrocarburos en Bolivia pueden ser divididos en dos grupos principales: el primero referido a aquellos ingresos captados en la etapa de producción y que actualmente incluyen las regalías y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). El segundo grupo se refiere a los impuestos directos e indirectos captados durante la distribución, refinación y etapa de mercadeo. Algunos de esos impuestos se aplican a todas las compañías del sector de hidrocarburos (Velásquez-Donaldson, 2007)¹². De estos impuestos recaudados específicamente en el sector de hidrocarburos, el más importante en términos de generación de ingresos es el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos y sus Productos Derivados (IEHD), aplicado a la venta de productos de hidrocarburos, ya sea nacionales o importados, en el mercado interno.

Al presente, la estructura del pago de regalías sobre hidrocarburos está basada en la Ley de Hidrocarburos de 2005 y el Decreto de nacionalización de 2006 (Decreto Supremo No. 28701). La base para regalías y los pagos del IDH (ver explicación más adelante) es la producción neta de hidrocarburos (PNH), la cual consiste del volumen bruto de hidrocarburos producido cada mes, neto de todo petróleo o gas utilizado en las operaciones del campo.

Cuando una empresa privada es la que opera el campo hidrocarburífero, la producción neta de hidrocarburos es transferida a la empresa YPFB (*Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos*), la cual está a cargo de administrar el proceso de transporte y venta de los hidrocarburos. YPFB hace el pago a los gobiernos departamentales por patentes, regalías y el IDH. Luego paga a la compañía operadora por concepto de gastos de recuperación y comparte el resto en base a una fórmula que establece la participación de YPFB. Esta fórmula depende, entre otras cosas, del volumen producido en el terreno, el valor invertido y algunos impuestos pagados por la(s) compañía(s) (Vargas 2007; YPFB 2006).

La distribución de regalías beneficia de forma desproporcionada a aquellos departamentos que producen hidrocarburos, los cuales reciben una regalía del 11 por ciento de la producción total en cada departamento. Adicionalmente, la ley establece una regalía nacional de compensación de 1 por ciento de la producción nacional de hidrocarburos para los departamentos de Beni y Pando, cada uno recibiendo 2/3 y 1/3 de esta regalía, respectivamente. Finalmente, el gobierno central (a través del Tesoro General de la Nación – TGN) recibe una regalía del 6 por ciento de la producción nacional total.

Además de las regalías, YPFB paga un Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) del 32 por ciento por la producción en cada campo. Estos ingresos luego se distribuyen a diferentes niveles entre los departamentos, municipalidades, universidades, el gobierno central y algunos fondos especiales. Estos fondos generados por este impuesto tienen orientaciones específicas de gasto a diferentes niveles, pero en general, éstos deben ser utilizados para educación, salud, seguridad y promoción de empleo.¹³

A nivel más amplio, el total de los ingresos del IDH es distribuido entre los departamentos y el gobierno central: 12,5 por ciento está dirigido hacia los departamentos productores, (cada departamento tiene una participación de acuerdo a su producción de hidrocarburos); 31,25 por ciento está dirigido a los departamentos no-productores (6,25 por ciento cada uno) y el resto (56,25 por ciento) lo capta el TGN. Sin embargo, si los departamentos productores reciben una suma menor que aquellos que no producen, el TGN debe compensar a los departamentos productores de tal manera que éstos reciban la misma cantidad de ingresos que los departamentos no-productores.

A nivel departamental, los ingresos por el IDH se distribuyen entre las prefecturas (gobiernos departamentales), las municipalidades (subdivisiones de los departamentos) y la universidades públicas departamentales. Las municipalidades reciben 34,38 por ciento del total de los ingresos del IDH departamental y cada porción para las municipalidades depende de su participación en la población departamental total. La universidad pública de cada departamento obtiene el 8,62 por ciento de estos ingresos. Si existe más de una universidad pública en el departamento, este porcentaje es distribuido de acuerdo a un convenio entre las universidades, los ministerios de

¹² Christian Velásquez-Donaldson (2007), “Analysis of the Hydrocarbon Sector in Bolivia: How are the Gas and Oil Revenues Distributed?”, Institute for Advanced Development Studies, Development Research Working Paper Series No. 6/2007.

¹³ La distribución de los ingresos del IDH está regulada por el Decreto Supremo No. 28421 (21 de Octubre de 2005).

Hacienda y Educación y el Comité Ejecutivo de Universidades Bolivianas. Finalmente, el resto (56,9 por ciento) es asignado a las prefecturas departamentales.

Después de compensar a los departamentos productores como se explicó anteriormente, el gobierno central debe también cubrir ciertas asignaciones que reducen su participación en el total de ingresos por el IDH. La primera asignación obligatoria (5 por ciento del total de ingresos del IDH) es distribuida entre las universidades y municipalidades de los tres departamentos más poblados: La Paz (46,19 por ciento), Santa Cruz (36,02 por ciento) y Cochabamba (17,79 por ciento). En cada uno de estos departamentos, el 80 por ciento es asignado a las municipalidades (de acuerdo a su participación en la población departamental total) y el 20 por ciento a la(s) universidad(es) pública(s).

El gobierno central debe aportar también un 5 por ciento adicional del total de los ingresos del IDH al Fondo de Desarrollo para Pueblos Indígenas y Comunidades Campesinas. Estos recursos son destinados para financiar proyectos creados por organizaciones indígenas, los cuales son implementados por las prefecturas y gobiernos municipales.

Una asignación similar (5 por ciento del total de los ingresos del IDH) está destinada a otro fondo cuyo propósito es el de promover el uso masivo del gas natural en Bolivia.

Finalmente, el Gobierno Central debe hacer ciertas asignaciones al Ejército y la Policía Nacional. No existen porcentajes asignados a estas instituciones y en su lugar, éstas deben ser hechas a través de programas y proyectos específicos en el presupuesto de cada institución. Por tanto, no está claro cuál es el impacto que tienen estas asignaciones en la participación final del gobierno central sobre los ingresos del IDH.

La relación y distribución detallada sobre los ingresos está esquematizada en el Gráfico 3.

Dada esta distribución y de acuerdo a los datos del Ministerio de Hidrocarburos (detallada anteriormente), todos los ingresos por hidrocarburos generados a través de regalías y del IDH en el 2007 sumaron un total de US\$ 1.572 Millones de los cuales el 25 por ciento fue captado por el gobierno central (a través del TGN). La mayor parte de estos ingresos fue asignada a las diferentes prefecturas, municipalidades y universidades (49,7 por ciento) y otro 25,2 por ciento fue captado por la empresa nacional de hidrocarburos, YPFB.

Bibliografía

- Agencia Boliviana de Información. 14 de mayo de 2008. "Gobierno autoriza realización de tercer censo agropecuario en dos etapas." 28 de julio de 2008. <http://abi.bo/index.php?i=noticias_texto_paleta&j=20080514195501&k>.
- Banco Mundial. 1995. "Staff Appraisal Report. Bolivia. National Land Administration Project." Informe No. 13560-BO, Banco Mundial: Washington, DC.
- Banco Mundial. 2005. "Bolivia. Poverty Assessment: Establishing the Basis for Pro-Poor Growth." Informe No. 28068-BO, Banco Mundial: Washington, DC.
- BBC World News. 14 de septiembre de 2006. "Struggle for land in Bolivia." British Broadcasting Corporation. 28 de julio de 2008. <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/5303280.stm>>.
- Bolpress. 17 de septiembre de 2007. "Reforma Agraria alista la reversión de tierras de Branco Marinkovic." 28 de julio de 2008. <<http://bolpress.de/art.php?Cod=2007091733>>.
- Bolpress. 23 de noviembre de 2006. "14 familias detentan 312.966 hectáreas de tierra en Santa Cruz y Beni." 28 de julio de 2008. <<http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2006112314>>.
- Bolpress. 17 de noviembre de 2006. "Terratenientes forman un frente de defensa del latifundio." 28 de Julio de 2008. <<http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2006111714>>.
- IFAD. 2005. "Republic of Bolivia. Country Programme Evaluation." Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola: Roma, Italia.
- IPS News. 27 de diciembre de 2007. "BOLIVIA: Guarayo Indians Struggle to Hold Onto Their Land." Inter Press Service News Agency. 28 de julio de 2008. <<http://ipsnews.net/news.asp?idnews=40615>>.
- Kreidler, A., Rodríguez, G., Rocha, A., Antelo, E. 2004. "La soya boliviana hacia el mercado libre en las Américas." USAID/Bolivia Economic Opportunities Office: Bolivia, en Patricia Molina y Sorka Copa. 2005. "¿La agricultura sojera en Bolivia, necesita transgénicos?" FOMADE: Bolivia.
- La Prensa*. 16 de abril de 2008. "El gobierno estudia eliminar subsidio a más de 700.000 litros de diesel que consume a diario el agro cruceño." 28 de Julio de 2008. <http://www.laprensa.com.bo/noticias/16-04-08/16_04_08_ultimas_eco14.php>.
- Morales, Rolando, et.al. 2000. "Bolivia: Geografía y Desarrollo Económico." Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, DC.
- Pacheco Balanza, Diego. 1998. "Bolivia: Modelos de desarrollo y cambios en la sociedad rural y sector agropecuario." Fundación Tierra: Bolivia.
- Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. 2006. "Sector Agropecuario Bolivia, 1990-2004." UDAPE: La Paz.
- Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. 2008. "Dossier de estadísticas sociales y económicas de Bolivia." UDAPE: La Paz.
- Vargas, Maria Victoria. 2007. "Bolivia's New Contract Terms: Operating Under the Nationalization Regime", Oil, Gas & Energy Law Intelligence (OGEL), Vol. 4, No. 5, Noviembre 2007.

YPFB. 2006. "República de Bolivia. Modelo Tipo de Contrato de Operación", Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos: Bolivia.