

ANÁLISIS investigaciones



JUNIO 2013

PERSPECTIVAS POLÍTICAS Y ECONÓMICAS DE LOS RESULTADOS DEL CENSO 2012

Los impactos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012

Carlos Romero Bonifaz

Perspectivas políticas y económicas de los resultados del
Censo Nacional de Población y Vivienda 2012

José Luis Parada Rivero

Debate sobre el auto reconocimiento: análisis del Censo 2012

Mario Galindo Soza

Cambios demográficos y reajustes horizontales de escaños

Carlos Rocabado Mejía



ANALISIS

investigaciones



JUNIO 2013

**PERSPECTIVAS POLÍTICAS Y ECONÓMICAS
DE LOS RESULTADOS DEL CENSO 2012**



Revista Análisis e Investigaciones

Director Fundación Hanns Seidel

Philipp Fleischhauer

Director Carrera Ciencia Política y Gestión Pública - UMSA

Diego Murillo Bernardis

Director Carrera Derecho - UMSA

Javier Tapia Gutierrez

Consejo Editorial

Franklin Pareja Aliaga

Julio Alvarado Aguilar

Justino Avendaño Renedo

Diseño de tapa:

3K kamaleon Impresión Gráfica

Diagramación:

Jorge Dennis Goytia Valdivia

Impresión:

SOIPA Ltda.

Depósito Legal:

4 - 1 - 1423 - 13

La Paz - Bolivia, 2013

Esta publicación se distribuyó sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Hanns Seidel con la UMSA.

Los artículos que se publican a continuación, son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el pensamiento de las carreras de Derecho y Ciencia Política y Gestión Pública de la UMSA y de la Fundación Hanns Seidel.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de las fuentes, siempre y cuando su utilización sea sin fines de lucro.

Contenido

Presentación.....	5
Introducción.....	7
Los impactos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012.....	9
<i>Carlos Romero Bonifaz</i>	
Perspectivas políticas y económicas de los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012.....	39
<i>José Luis Parada Rivero</i>	
Debate sobre el auto reconocimiento: análisis del Censo 2012.....	73
<i>Mario Galindo Soza</i>	
Cambios demográficos y reajustes horizontales de escaños.....	111
<i>Carlos Rocabado Mejía</i>	

Presentación

La Universidad Mayor de San Andrés, a través de las Carreras de Derecho y Ciencia Política y Gestión Pública, y la Fundación Hanns Seidel Bolivia, tienen la grata satisfacción de ofrecer al amable lector el primer número de la Revista *Análisis e Investigaciones*. Esta revista tiene el propósito de contribuir, de manera amplia, al debate y discusión sobre temáticas de diversa naturaleza, que serán abordadas desde una perspectiva propositiva y pluralista.

Los contenidos de la revista, cuya frecuencia de publicación a partir de la presente edición será trimestral, procuran recoger distintas visiones y posiciones respecto de un mismo tema. Por eso, nuestra preocupación permanente es que los artículos redactados posibiliten la participación ecuánime de los actores de la vida política, económica, académica y científica de la sociedad, con el objetivo de entregar al lector una producción que refleje los distintos enfoques acerca de aspectos importantes que marcan la agenda nacional.

El primer número de *Análisis e Investigaciones*, denominado “Perspectivas políticas y económicas de los resultados del Censo 2012”, ofrece una visión inicial sobre los posibles efectos e impactos que podrían darse a partir de la nueva radiografía socioeconómica y demográfica de Bolivia. En este sentido, es necesario poner de manifiesto, que las Carreras de Derecho y Ciencia Política y Gestión Pública de la UMSA y la Fundación Hanns Seidel, invitaron a autoridades del Gobierno Nacional y personalidades académicas del medio, con el objetivo de desarrollar artículos acerca de la temática referida. No obstante, fieles a nuestra posición amplia y respetuosa de la pluralidad,

en este número y en todos los sucesivos, por regla, siempre invitaremos a redactar los artículos a personas que están directamente relacionadas con el tratamiento de los temas de interés nacional, sean estos funcionarios del gobierno, políticos de la oposición, académicos e investigadores.

Los artículos redactados en el presente número han sido elaborados por personas de reconocida trayectoria académica y profesional, que brindan una visión acerca del proceso y el impacto del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado el 21 de noviembre del 2012. Éste es un hecho de trascendental importancia para el país, considerando que, después de más de una década, los bolivianos tendrán la posibilidad de conocer con precisión su estado de situación actual, como punto de partida para llevar adelante procesos de planificación integral estatal en el Estado Plurinacional, tal y como señala la nueva Constitución Política del Estado. Así mismo, las connotaciones políticas y sociales del Censo 2012 son abordadas ineludiblemente, dado el carácter multifactorial que conllevan implícitamente los resultados, los cuales serán en breve, un asunto de análisis y discusión.

Invitamos a los lectores de esta entrega de *Análisis e Investigaciones* a conocer y comentar esta publicación en la que participan cuatro intelectuales bolivianos, que nos ofrecen un panorama desde distintas perspectivas, con el objetivo de enriquecer el debate acerca de la complejidad de los procesos de la construcción de la nueva institucionalidad boliviana.

Diego Murillo Bernardis
DIRECTOR CARRERA DE
CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN
PÚBLICA - UMSA

Javier Tapia Gutiérrez
DIRECTOR CARRERA DE
DERECHO - UMSA

Philipp Fleischhauer
DIRECTOR FUNDACIÓN
HANNES SEIDEL BOLIVIA

Introducción

El penúltimo Censo de nuestro país fue realizado el año 2001. En ese entonces, Bolivia, tenía oficialmente 8.274.325 habitantes y, con estos resultados, cinco departamentos recibieron más recursos (Cochabamba, Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) y cuatro perdieron (La Paz, Oruro, Potosí y Chuquisaca), como efecto de la recomposición demográfica de la década pasada. El departamento más poblado era La Paz, con 2.350.466 habitantes, y la ciudad más poblada era Santa Cruz de la Sierra, con más de un millón de habitantes.

Ha pasado más de una década y ahora Bolivia cuenta con 10.389.913 habitantes. La Paz ya no es el departamento más poblado del país: ahora, este sitial le corresponde a Santa Cruz, con 2.776.244 habitantes, y Cochabamba se ubica como el segundo departamento con más crecimiento poblacional, con 482.690 habitantes. Sin embargo, el dato llamativo es Pando, que tuvo un incremento poblacional notable (108 %) seguido de Santa Cruz (37 %), Cochabamba (33 %), Tarija (30 %), Oruro (25 %), Beni y La Paz (ambos con 17 %). Los departamentos que menos crecieron son Chuquisaca y Potosí (ambos con 13 %).

Indudablemente, en los últimos años, Bolivia ha crecido y ha cambiado. Los cambios hacen que, como país, estemos próximos a un gran debate, que no se circunscribirá únicamente a la redistribución de los ingresos, sino también, es posible prever una disputa por los escaños del sistema de representación nacional, expresada en los curules que conforman la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Encontrándonos en un año preelectoral, es indudable que el debate acerca de las perspectivas de los resultados del Censo 2012 abrirá la mesa de la discusión desde perspectivas e intereses de índole regionales y políticos.

La presente entrega de *Análisis e Investigaciones* nos muestra una visión amplia y diversa de tales situaciones; por eso, la contribución de nuestros escritores Carlos Romero, actual Ministro de Gobierno; Mario Galindo, académico y experto en descentralización; José Luís Parada, Secretario de Hacienda de la Gobernación de Santa Cruz; y Carlos Rocabado, economista e investigador social, permitirán al lector explorar de manera plural distintas visiones a través de un sólido tratamiento de la temática del primer número de esta nueva revista.

Si bien los datos oficiales finales del Censo 2012 se conocerán en breve, es necesario, desde la academia, ir analizando los posibles escenarios que podrían suscitarse a partir de la publicación de los mismos, dado que la reconfiguración del espectro socio demográfico nacional podría conllevar una compleja carga de elementos que, posiblemente, sean vectores de discusión intensa.

A partir de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado, Bolivia es un país con cinco niveles, vale decir, cuenta con un nivel nacional, departamental, regional, municipal e indígena originario campesino. Esta nueva estructura territorial está directamente relacionada a la nueva visión de la planificación nacional, que podría ser puesta en marcha con mayor certidumbre, a partir del conocimiento de los datos oficiales de población, vivienda, pobreza, género y otros de nuestro país.

No cabe duda de que el tema sumirá en un profundo y necesario debate a muchos bolivianos, desde la posición, función y ocupación que tengan. Éste es el principal propósito de la presente entrega de la revista *Análisis e Investigaciones*.

Los impactos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012

Carlos Romero Bonifazo¹

Me permito caracterizar el Censo Nacional de Población y Vivienda como una de las más importantes movilizaciones nacionales que se producen en esta década. Esto, debido al cumplimiento de sus diferentes etapas de preparación, implementación y sistematización de resultados, que implica el despliegue de casi 200 mil personas, entre brigadistas, técnicos y distintos operadores. Además, por la gran trascendencia e interés que despierta en el conjunto de la población y por la magnitud de sus alcances para la definición de políticas públicas, la distribución de recursos económicos y la representación política de las regiones.

Su importancia se desprende de su valoración como “instrumento fundamental para conocer la realidad demográfica y socioeconómica de un país”.² Esta verificación de la realidad social comprende diversos aspectos, que constituyen el objeto de estudio de este instrumento, tales como la cantidad, composición, crecimiento y dinámica demográfica de la población.

1 Ministro de Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. Abogado, investigador en temas constitucionales, problemática agraria e indígena de tierras bajas. Primer Asambleísta Constituyente del Departamento de Santa Cruz por el Movimiento al Socialismo (MAS) y Presidente de la Comisión de Recursos Naturales Renovables-Tierra-Territorio y Medio Ambiente de la Asamblea Constituyente. Fue Ministro de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente (2008), Ministro de Autonomías (2009), Ministro de la Presidencia (2011).

2 Ministerio de Planificación, mimeo.

Por otra parte, el Censo Nacional de Población y Vivienda permite obtener resultados relativos al estado de situación de las viviendas, los hogares y las personas. A su vez, estas variables se constituyen en insumos indispensables para la formulación de políticas públicas en materia socioeconómica con proyección nacional, departamental y local. Representan, también, indicadores objetivos que permiten evaluar los resultados alcanzados a través de la implementación de programas sociales relativos a educación, salud, fuentes de generación de empleos y construcción de viviendas.

1. Las principales variables en un censo nacional de población y vivienda.

El Censo de 1976 tuvo gran impacto por la medición de la cantidad poblacional y la distribución demográfica en el territorio nacional. Permitió establecer no solamente el número de personas que integraban la comunidad nacional en ese momento, sino también la tasa de crecimiento poblacional, las relaciones demográficas campo-ciudad, la densidad demográfica en el territorio, la distribución de la población por regiones y grupos etarios. Adicionalmente, permitió establecer el estado de situación de las condiciones generales de vida y trabajo de la población boliviana.

El Censo de 1991 tuvo como rasgo particular el establecimiento de la identidad etno-cultural de la población boliviana. Se incorporó la pregunta relativa a la identidad étnica, en el marco de las convenciones internacionales que parten del respeto a la auto-identificación, como uno de los componentes fundamentales de las características de un pueblo o nación. El resultado general reflejó el carácter mayoritario de la población indígena, como rasgo particular de nuestro país. El 61% de la población censada se auto identificó como indígena, elección que comprendió tanto a Aymaras y Quechuas, que predominan en la región andina y sub-andina del país, como a los 33 pueblos indígenas que habitan en el oriente, Chaco y Amazonía de nuestro territorio.

Dos elementos resaltan en esta auto-identificación: por una parte, aymaras y quechuas representan la mayoría poblacional nacional; por otra parte, los Guaranés, Chiquitanos, Moxeño-Trinitarios, Moxeño-Ignacianos,

Movimas, Cayubabas, Moré, Ese-ejja, Araonas, Guarayos, Ayoreos, Lecos, Sirionos, Chimanes, Yuracares, Yuquis, Chacobos, Pacahuaras, Yaminahuas, Machineris, Tacanas, Wenhaiak, Tapieté, Joaquinianos, Baures, Mosevenes, Reyesanos, Maropa, Canichana y otros, representan la mayoría de pueblos o culturas que hacen parte de la diversidad cultural del país.

Ha sido tan importante esta verificación de la mayoría poblacional indígena y de la diversidad cultural de nuestro país, que ha posibilitado la adopción de importantes políticas públicas que sistemáticamente han adoptado como desafío la organización de la vida colectiva a partir del pleno respeto de la diversidad cultural. Destacan, entre estas medidas, la declaración del carácter pluricultural y multiétnico de nuestro país, en la reforma constitucional de 1994; la educación intercultural bilingüe; el reconocimiento de tierras comunitarias de origen a favor de pueblos indígenas; la otorgación de personalidades jurídicas a las comunidades y la participación popular a través de sus organizaciones; además, el reconocimiento de la justicia indígena.

2. Nuevas variables del Censo 2012.

El Censo de 2012 incorporó las siguientes nuevas variables: a) forma de recolección y eliminación de residuos sólidos; b) emigración de personas al exterior desde el año 2001 hasta la fecha; c) mortalidad general y mortalidad materna en la gestión 2011; d) identificación de personas con discapacidad; e) identificación de personas que cuentan con cedula de identidad; y f) verificación de lugares a los que acuden las personas para atender su salud.

a) Forma de recolección y eliminación de residuos sólidos

Esta supone la incorporación de una dimensión ambiental en el relevamiento de la información. Esta variable presta atención a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado, como respuesta ante la creciente presencia de materiales inorgánicos, incremento que proviene de la mayor dinamicidad de la economía, la industria, los movimientos poblacionales, la “comida chatarra”, entre otros.

A su vez, representa una competencia a cargo de las entidades territoriales autónomas municipales, que tienen el desafío de la preservación de la urbanidad. Por otra parte, el reciclaje de desechos sólidos es una actividad industrial que va adquiriendo connotaciones cada vez más significativas, por lo que se constituye en otro desafío para la gestión pública de las entidades locales.

b) Emigración de personas al exterior desde el año 2001 hasta la fecha

La variable relativa a emigración de personas al exterior desde el año 2011 hasta la fecha de realización del censo, que incluía la consulta del nombre de la persona, su sexo, el año de salida del país, la edad a la que se fue y el país donde vive actualmente, tiene mucha significación. Se trata, en realidad, de un nuevo indicador de información que no había formado parte de los censos anteriores.

Bolivia es uno de los países que más altos niveles de emigración ha experimentado. Se hace una estimación de que aproximadamente tres millones de personas de nacionalidad boliviana que habrían emigrado a otros países, durante los últimos años. Los principales países receptores de migrantes bolivianos son: Argentina, Brasil, Estados Unidos y España.

El circuito de emigración habría seguido la siguiente ruta: la migración campo – ciudad, especialmente hacia la ciudad de El Alto en el departamento de La Paz; posteriormente, la determinación del departamento de Santa Cruz como destino de residencia; finalmente, la emigración hacia países como Argentina, España y otros.

Los principales motivos que han impulsado a la población boliviana a emigrar hacia otros países están relacionados con la búsqueda de fuentes de empleo y el acceso a sociedades que habrían alcanzado una mejor calidad de vida y que podrían ofrecer mayores posibilidades de acceso a recursos económicos e incrementar la expectativa de generar ahorro familiar para envío de remesas a parientes en Bolivia.

De hecho, la transferencia de remesas se constituyó, en los últimos años, en una importante fuente de ingreso de divisas para la economía nacional,

puesto que logró alcanzar cifras que superaban los 600 millones de dólares anuales, es decir; un monto similar al que registraba la actividad turística y la exportación de soya producida por la agroindustria cruceña.

Sin embargo, la crisis que afecta a los países del centro capitalista, especialmente Estados Unidos y los países de la Unión Europea, ha determinado que en los últimos años sus gobiernos adopten políticas restrictivas en materia social. Estas políticas se traducen en altos niveles de desempleo y la adopción de políticas dirigidas a restringir el acceso de nuevos migrantes e impulsar el retorno de aquellos que se encuentran residiendo en estos países.

Por otra parte, la Constitución Política del Estado ha reconocido derechos de ciudadanía a favor de los migrantes bolivianos que se encuentran residiendo en otros países. De ahí la necesidad de establecer con claridad la cantidad y ubicación de los mismos, con el fin de adoptar las medidas convenientes para canalizar su participación en la formación de la voluntad popular para la construcción de representación política.

Al mismo tiempo, el contexto de crisis estructural del sistema capitalista obliga al Estado boliviano a diluir medidas conducentes a generar condiciones favorables para el retorno de la población boliviana que ha migrado a otros países, lo que requiere, ineludiblemente, la necesidad de contar con una caracterización y estado de situación de estos compatriotas.

c) Mortalidad general y mortalidad materna

Esta variable, aplicada en la gestión 2011, representa también un nuevo factor de obtención de información, especialmente dirigido a la formulación de políticas públicas en materia social. Los datos de los últimos años de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) registran un incremento significativo de las expectativas de vida de la población boliviana; sin embargo, este aspecto deberá ser objetivamente contrastado a partir de los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012.

Con relación a la mortalidad materna, los informes oficiales han señalado también que se ha experimentado una disminución significativa, sobre

todo a partir de la implementación de un conjunto de políticas públicas dirigidas a fortalecer el sistema de seguridad social, en beneficio de las mujeres embarazadas. Uno de los ejemplos más significativos de los últimos años es el Bono Juana Azurduy de Padilla que, en promedio, beneficia aproximadamente a cerca de 400 mil mujeres cada año.

d) Identificación de personas con discapacidad

La variable relativa a la identificación de personas con discapacidad y de personas que registran algún grado de dificultad permanente para ver, oír, hablar, caminar o recordar, es igualmente significativa. Ésta responde a un enfoque cualitativamente social del censo.

Recordemos que la Constitución Política del Estado no solamente ha reconocido derechos individuales y colectivos de carácter universal a favor de la población boliviana y de los residentes en nuestro territorio, sino que también ha formulado derechos especiales a favor de determinadas colectividades. Precisamente las personas con discapacidad representan un conjunto poblacional beneficiario de estos derechos especiales, lo que supone, para el Estado, la obligatoriedad de prestarles servicios acordes a sus necesidades.

Entre las últimas medidas adoptadas a favor de las personas con discapacidad destaca la otorgación de una renta anual y de un fondo solidario para la implementación de proyectos sociales a favor de esta población. La sostenibilidad y profundización de estas políticas se va a profundizar con la caracterización y elaboración del estado de situación que arrojarán los resultados del censo.

e) Identificación de personas que cuentan con cédula de identidad

Esta variable constituye otra innovación que ha contemplado el Censo Nacional de Población y Vivienda 2012. La posibilidad de contar con un documento de identificación no solamente se constituye en un instrumento esencial para el ejercicio de determinados derechos civiles y políticos de la población, sino que adicionalmente puede coadyuvar a fortalecer la

adopción de políticas preventivas de algunos delitos, particularmente la trata y tráfico de personas, por lo que permitirá mejorar los niveles de registro y control estatal.

f) Verificación de los lugares a los que acuden las personas para atender su salud

Esta variable también es muy importante en esta fotografía de las condiciones de vida y trabajo de la población boliviana. Recordemos que la Ley del Diálogo Nacional del año 2002 había incorporado el factor pobreza como indicador cualitativo para la asignación de recursos económicos a los municipios.

El contexto de esta medida fueron los objetivos del desarrollo del milenio que habían emergido de consensos a nivel de la comunidad internacional, en perspectiva de reducir los niveles de pobreza y mejorar la calidad de vida de la población de los países subdesarrollados. Se adoptó como indicador de medición las necesidades básicas insatisfechas (NBI), para evaluar objetivamente el cumplimiento de estos objetivos.

Sin embargo, algunas opiniones críticas cuestionaban la objetividad que puede representar la medición a través de las necesidades básicas insatisfechas, especialmente en el ámbito de la salud y la educación, puesto que se adoptaba como dato informativo la existencia de establecimientos de educación y salud en un determinado distrito territorial, sin prestar importancia a la corroboración de que la población acceda efectivamente a estas entidades. De ahí, la importancia de esta variable, en el relevamiento de información del reciente censo.

3. Evolución de la población boliviana y su distribución por departamentos en los censos de 1976 al 2012

Cuando Bolivia nació a la vida independiente tenía una población de aproximadamente de 1.5 millones de habitantes.³ El censo de 1900 daba

3 Fellman, en Romero, p. 58.

cuenta de una población de 1,6 millones de habitantes, concentrados principalmente en los departamentos de La Paz, Cochabamba, Potosí y Chuquisaca. El censo de 1950 contabilizaba 2,7 millones de personas, mayormente concentradas en La Paz, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca.

En definitiva, un problema estructural del país ha sido su baja cantidad poblacional y la consecuente dispersión de las personas en el territorio nacional, lo que ha profundizado la fragmentación social y la corporativización de la acción colectiva. A esto, se ha sumado la yuxtaposición de los sistemas económicos y la diversidad cultural, que han confluído en la configuración de una formación social abigarrada, de acuerdo a la categorización de Zavaleta.

Cuadro 1. Bolivia: población total y distribución porcentual por departamento.

	CENSO 1976		CENSO 1992		CENSO 2001		CENSO 2012 (*)	
	Población	Distribución Porcentual	Población	Distribución Porcentual	Población	Distribución Porcentual	Población	Distribución Porcentual
Bolivia	4.613.419	100,0	6.420.792	100,0	8.274.325	100,0	10.389.913	100,0
Chuquisaca	358.488	7,8	453,76	7,1	531,52	6,4	600,73	5,8
La Paz	1.465.370	31,8	1.900,79	29,6	2.350,47	28,4	2.741,55	26,4
Cochabamba	720.831	15,6	1.110,21	17,3	1.455,71	17,6	1.938,40	18,7
Oruro	310.409	6,7	340,11	5,3	391,87	4,7	490,61	4,7
Potosí	657.533	14,3	645,89	10,1	709,01	8,6	798,66	7,7
Tarija	187.204	4,1	291,41	4,5	391,23	4,7	508,76	4,9
Santa Cruz	710.724	15,4	1.364,39	21,2	2.029,47	24,5	2.776,24	26,7
Beni	168.367	3,6	276,17	4,3	362,52	4,4	425,78	4,1
Pando	34.493	0,7	38,07	0,6	52,53	0,6	109,17	1,1

Fuente y elaboración: Instituto Nacional de Estadística (INE).

Entre los Censos de 1976 y 2012, la población se ha incrementado de 4,6 a 10,3 millones de habitantes. Algunas características de la población en Bolivia se han mantenido prácticamente inalterables: la alta concentración poblacional en el eje central del país, que ha oscilado entre dos tercios y

más del 71% del total; la polarización entre dos regiones: La Paz, que se ha mantenido en cerca de un tercio del total, y Pando, que ha incrementado su población de 0,6% a 1,1%, entre el censo de 2001 y el reciente; la región andina concentra a casi con dos tercios de la población, frente a tierras bajas, que aglutina algo más de un tercio; y, finalmente, el crecimiento demográfico vertiginoso de Santa Cruz que representaba el 15,4% en 1976 y alcanza el 26,7% el año 2012.

3.1. Censo de 1976.

Fue organizado por el gobierno presidido por el Gral. Hugo Banzer Suárez, en un contexto de gran dinámica económica los altos precios de los minerales y del petróleo, que impulsaron importantes emprendimientos en los departamentos de La Paz y Santa Cruz.

Cuadro 2. Distribución de la población según el Censo de 1976.

Departamento	CENSO 1976	DISTRIBUCION PORCENTUAL
Chuquisaca	358,49	7,8
La Paz	1465,370	31,8
Cochabamba	720,831	15,6
Oruro	310,409	6,7
Potosí	657,533	14,3
Tarija	187,204	4,1
Santa Cruz	710,724	15,4
Beni	168,367	3,6
Pando	34,493	0,7
BOLIVIA	4,613,488	100

Fuente y elaboración: Ministerio de Planificación del Desarrollo.

De acuerdo a los resultados del Censo de 1976, la población total del país superaba los 4.6 millones de personas, siendo el departamento de La Paz el que concentraba la mayor cantidad demográfica, con 1.4 millones de personas, equivalentes al 31.8% del total. Sin duda, la mayor dinámica económica y laboral del país se concentraba en el departamento de La Paz, gracias a la

actividad generada por los servicios, la administración pública, la actividad minera, la producción de coca, la producción agrícola y la actividad turística. Este porcentaje significaba que tres de cada diez personas que habitaban en el territorio nacional residían en el departamento de La Paz.

El segundo lugar se encontraba ocupado por el departamento de Cochabamba, con más de 720 mil personas, equivalentes al 15.6% del total. Ésta era una región estratégica, no sólo por su clima y su ubicación geopolítica, sino también por su importante dinámica agrícola, que la constituyeron en una región muy atractiva para la migración poblacional interna.

En tercer lugar, empezaba a destacar el departamento de Santa Cruz, que había recibido un importante impulso estatal a través de la transferencia de recursos mediante el Comité de Obras Públicas, en los primeros años de la década de 1970. Este apoyo estatal complementaba las inversiones canalizadas durante el proceso de la Revolución Nacional de 1952, que impulsó el establecimiento de complejos agroindustriales como San Aurelio y Guabirá, con inversiones que en promedio alcanzaban la cifra de 25 millones de dólares.

A su vez, tuvo también un gran impacto la construcción de la carretera Cochabamba-Santa Cruz, así como los caminos interprovinciales y las redes ferroviarias, lo que permitió dinamizar aún más la economía cruceña. Destacan también los asentamientos humanos dirigidos, promovidos por el Instituto Nacional de Colonización durante la década de 1960. Entre estos asentamientos destacan “Cuatro Ojitos” y “Surutu”.

Potosí ocupaba un expectante cuarto lugar, teniendo como factor impelente fundamental a la actividad minera que, durante la década de 1970, experimentó un crecimiento considerativo gracias, sobre todo, a la demanda de estaño en el mercado internacional y a las cotizaciones exitosas del periodo.

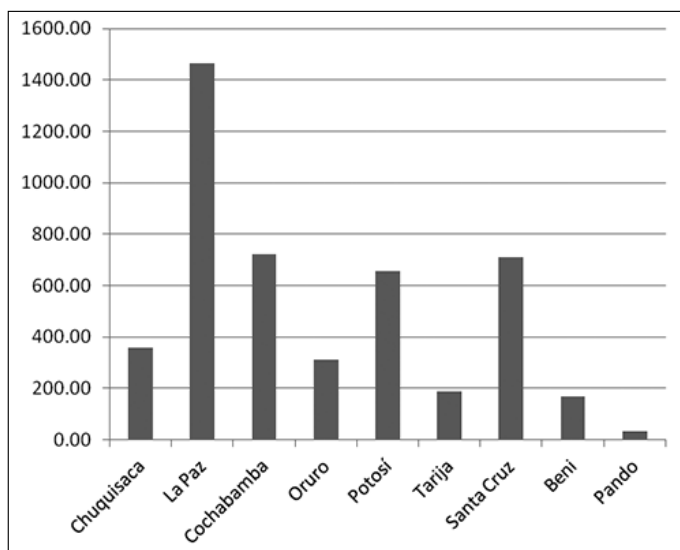
Luego, aparecieron otros departamentos que pueden ser agrupados en un escalón inferior: Cochabamba y Oruro, con 358 mil y más de 310 mil habitantes, respectivamente. Chuquisaca ha mantenido una actividad

agrícola importante, además de haber dado continuidad a su tradición histórica de centro académico, a través de la Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier, lo que le ha permitido dar acogida a importantes contingentes estudiantiles que se trasladan a su sede desde el interior del país.

Por su parte, Oruro mantenía su condición de importante centro minero, congregando no sólo población local sino también algunos contingentes extranjeros que se instalaban en ese distrito, atraídos por los emprendimientos de la explotación de las minas.

Menos peso relativo tenían los demás departamentos: Tarija, que contaba con algo más 186 mil habitantes, equivalentes al 4.1% del total; Beni, con algo más de 168 mil habitantes, es decir, el 3.6%; y Pando, con más de 34 mil habitantes, que representaban el 0.7% del total de la población boliviana.

Gráfico 1. Censo de 1976.



Fuente y elaboración: Instituto Nacional de Estadística (INE).

En el gráfico 1 se observa un departamento que destaca nítidamente por encima de los demás: La Paz, que albergaba más de un tercio de la

población boliviana. Este hecho representa una realidad polarizada frente al departamento de Pando, que no alcanzaba siquiera el 1% del total. En un escalón intermedio, aparecen los departamentos de Cochabamba, Santa Cruz y Potosí, con márgenes de diferencia muy estrechos entre sí. Luego, se puede identificar un tercer grupo de departamentos, integrados por Chuquisaca y Oruro, que tiene menor peso relativo poblacional, pese a su tradición histórica de capital de la república y centro minero, respectivamente. Aparecen, en cuarto lugar, los departamentos de Tarija y Beni, con promedios de 3.6 y 4 %, respectivamente, que suman menos del 8 % del total.

3.2. Censo de 1992.

En 1992 se organizó un nuevo censo de población y vivienda, durante la gestión gubernamental del presidente Jaime Paz Zamora. Se trataba del cuarto censo que registraba la historia republicana de nuestro país. El contexto socio-económico fue la rígida aplicación del modelo neoliberal y la relocalización minera del año 1985.

Cuadro 3. Distribución de la población según el Censo de 1992.

Departamento	CENSO 1992	DISTRIBUCION PORCENTUAL
Chuquisaca	453,76	7,1
La Paz	1.900,79	29,6
Cochabamba	1.110,21	17,3
Oruro	340,11	5,3
Potosí	645,89	10,1
Tarija	291,41	4,5
Santa Cruz	1.364,39	21,2
Beni	276,17	4,3
Pando	38,07	0,6
BOLIVIA	6.420,79	100

Fuente y elaboración: Instituto Nacional de Estadística (INE).

El censo de 1992 muestra una población total de más de 6.6 millones de habitantes, lo que significa que entre 1976 y 1992, 16 años, la población boliviana se había incrementado en cerca de 2 millones de personas. La Paz mantenía una supremacía significativa, con más de 1.9 millones de habitantes, equivalentes al 29.6 %. Si bien, con relación al censo de 1976, bajó en un punto porcentual, como impacto general esta disminución no era muy significativa.

Destaca, por otra parte, el ascenso relevante de número de habitantes en el departamento de Santa Cruz, que superaba los 1.3 millones de habitantes, representando el 21.2 % del total e incrementándose más de seis puntos porcentuales con relación al censo de 1976. Estaba claro que el incremento porcentual de Santa Cruz estaba íntimamente ligado a la migración interna en el país.

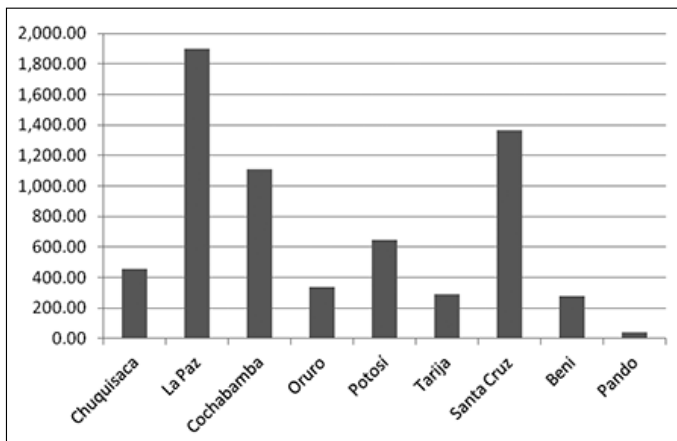
Cochabamba bajaba al tercer lugar, con más de 1.1 millones de habitantes, equivalentes al 17.3 % del total, dos puntos porcentuales más con respecto del censo de 1976. Esto significaba que esa región mantenía su condición atractiva para fomentar la migración interna, aunque no en la misma escala que el departamento de Santa Cruz.

Potosí, con más de 465 mil habitantes, equivalentes al 10.1 % del total, experimenta un descenso importante de cuatro puntos porcentuales con relación al censo de 1976, lo que significa que esa región se había constituido en expulsora de población. Sin duda, esto se explica por los elevados niveles de pobreza que caracterizaban al departamento, en virtud a la aplicación de un modelo de desarrollo extractivo que succionaba minerales y externalizaba riqueza. Adicionalmente, la relocalización minera de 1985 tuvo un impacto directo para fomentar la migración poblacional desde el departamento de Potosí hacia otras regiones, como Santa Cruz y el trópico de Cochabamba.

Luego, aparecen los departamentos de Chuquisaca, Oruro, Tarija y Beni, con 453 mil (7.1 %), 340 mil (5.3 %), 291 mil (4.5 %) y 276 mil habitantes (4.3 %), respectivamente. Estas regiones no experimentan mutaciones poblacionales significativas y, en algunos casos, se mantienen prácticamente estáticas.

Pando continuaba en el otro extremo polarizado con sus 38 mil habitantes, que apenas representaban el 0.6 % del total de la población boliviana.

Gráfico 2. Censo de 1992.



Fuente y elaboración: Instituto Nacional de Estadística (INE).

A partir de este gráfico, se observa que seguía destacando nítidamente el departamento de La Paz, representando un tercio del total de la población nacional. Es significativo el crecimiento del departamento de Santa Cruz, que supera el 21 % del total, y Cochabamba, con 17 %. El eje central del país concentraba más de dos terceras partes del total de la población boliviana. Un tercer grupo de regiones estaba integrado por Chuquisaca, Oruro, Tarija y Beni, con promedios que oscilaban entre el 4 y 7 % del total. Se encontraba, en condición marginal, el departamento de Pando, con el 0.6 % de población, porcentaje inclusive menor al del censo de 1976 (0.7 %).

3.3. Censo del 2001.

El año 2001 fue organizado el quinto censo de población y vivienda, durante la presidencia del Gral. Hugo Banzer Suárez, que cumplía su segundo periodo gubernamental. La variable novedosa de ese evento fue la introducción de la pregunta relativa a la identidad etno-cultural de la población boliviana, en el contexto del Convenio 169 de la OIT ratificado por Bolivia mediante

Ley 1257 del año 1991 que, en lo fundamental, establece el respeto a la diversidad cultural y el reconocimiento de derechos colectivos a favor de los pueblos indígenas.

Cuadro 4. Distribución de la población según el Censo de 2001.

Departamento	CENSO 2001	DISTRIBUCION PORCENTUAL
Chuquisaca	531,52	6,4
La Paz	2.350,47	28,4
Cochabamba	1.455,71	17,6
Oruro	391,87	4,7
Potosí	709,01	8,6
Tarija	391,23	4,7
Santa Cruz	2.029,47	24,5
Beni	362,52	4,4
Pando	52,53	0,6
BOLIVIA	8274,325	100

Fuente y elaboración: Ministerio de Planificación.

Los datos del Censo 2001 presentaban también al departamento de La Paz como el que concentraba la mayor cantidad de población del país, con más de 2.3 millones de habitantes, equivalentes al 28.4 % del total. Si bien se registraba una disminución porcentual de 1.2 %, respecto del censo de 1992, su impacto era aún poco significativo, aunque a comparación del censo de 1976 la diferencia ya era más notoria: 3.2 %. De todas maneras, La Paz era el departamento con una población significativa mayor al resto de las regiones.

Santa Cruz aparecía en segundo lugar, con algo más de 2 millones de habitantes, equivalente al 24.5 % del total. Con relación al censo de 1992, había incrementado su porcentaje poblacional en 7.3 %, constituyéndose en la región que más alto índice poblacional albergaba y que superaba el promedio de crecimiento inter-censal nacional.

Cochabamba mantenía un ritmo de crecimiento poblacional que la situaba en tercer lugar, con el 17.6 %, un 0.3 % más que en el censo de 1992.

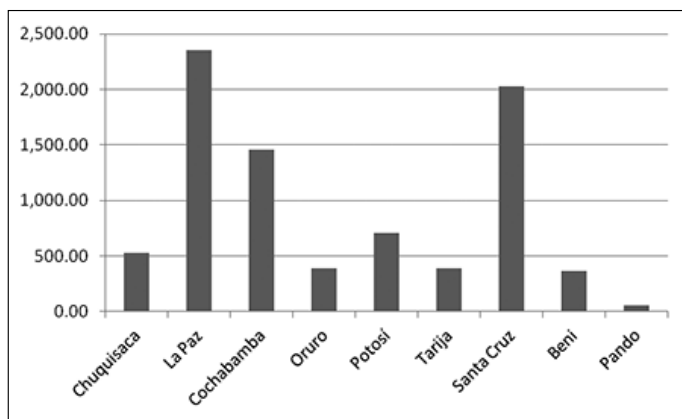
Sin embargo, a diferencia del departamento de La Paz, que experimentaba un relativo decrecimiento poblacional, y pese a mantener un promedio constante de crecimiento, la cantidad de habitantes de este departamento se alejaba de la Santa Cruz, porque estaba lejos del porcentaje de crecimiento demográfico que experimentaba la región oriental.

Lo que nos llama la atención es que en el eje central del país no solamente se mantenía la mayor concentración de la población, sino que inclusive esta relación asimétrica con las demás regiones de nuestro territorio se ampliaba. En 1992, el eje aglutinaba dos tercios del total de la población, a diferencia de lo que ocurría según datos del censo de 2001, que registraba una concentración del 70.5 % de la población en los departamentos de La Paz, Santa Cruz, Cochabamba. Esto supone que en estas regiones se materializaba casi la totalidad del movimiento migratorio interno.

Potosí experimentaba un descenso poblacional significativo con 709 mil habitantes, equivalentes al 8.6 %, es decir 1.5 % menos con relación al censo de 1992. Luego aparecía Chuquisaca con 531 mil habitantes, equivalente al 6.4 % del total, disminuyendo en 0.7 % su porcentaje con relación al censo del 1992. Está claro que la migración interna proveniente de Potosí y Chuquisaca había tenido como principal región receptora al departamento de Santa Cruz que, sistemáticamente, venía ofreciendo mejores oportunidades de trabajo y progreso.

El descenso poblacional alcanzaba también al departamento de Oruro, que registraba 391 mil habitantes, equivalentes al 4.7 % del total, es decir, 0.6 % menos que en el censo de 1992. Tarija y Beni se aglutinaban algo más 391 mil habitantes, representando el 4.7 % del total nacional. El departamento de Pando se mantenía como la región menos poblada, con 52 dos mil habitantes, equivalentes al mismo porcentaje del 0.6 %, con respecto del censo de 1992. Hay que hacer notar que el territorio pandino, desde el punto de vista de su extensión superficial, cuenta con más territorio que otros departamento como Tarija, Chuquisaca y Oruro; sin embargo, cobija una población mucho menor que estas regiones.

Gráfico 3. Censo de 2001.



Fuente y elaboración: Instituto Nacional de Estadística (INE).

En el gráfico se observa que La Paz mantenía un supremacía importante en cuanto al número de habitantes. Se destacaba también el significativo ascenso cruceño y la diferencia poblacional que mantenía Cochabamba con relación a las demás regiones. En un nivel intermedio, aparecían Chuquisaca y Potosí, con porcentajes más o menos equivalentes. Luego, están los departamentos de Oruro, Tarija y Beni, con porcentajes prácticamente similares. Finalmente, figura el departamento de Pando, como la región más rezagada desde el punto de vista demográfico, conservando inalterable su porcentaje de 0.6 % con relación a los censos anteriores.

3.4. Censo de 2012.

El Censo de 2012 es el primero que se realiza en la época del Estado Plurinacional, en un contexto de profundas transformaciones en el país, caracterizadas por la inclusión de indígenas y mujeres |en la estructura de representación política del Estado, la descentralización política a través de las autonomías y el nuevo rol directriz del Estado en la economía, que apuntala la diversificación económica e industrialización del país.

Así mismo, en este censo se incorporan variables que permitan obtener datos acerca de tópicos ambientales y de grupos poblacionales especiales,

tales como personas con discapacidad o mujeres-madres. El relevamiento de estos datos tiene el objetivo de adoptar políticas públicas adecuadas en materia social.

Cuadro 5. Distribución de la población según el Censo de 2012.

Departamento	CENSO 2012	DISTRIBUCION PORCENTUAL
Chuquisaca	600,73	5,8
La Paz	2.741,55	26,4
Cochabamba	1.938,40	18,7
Oruro	490,61	4,7
Potosí	798,66	7,7
Tarija	508,76	4,9
Santa Cruz	2.776,24	26,7
Beni	425,78	4,1
Pando	109,17	1,1
BOLIVIA	10389,913	100

Fuente y elaboración: Ministerio de Planificación.

El Censo de 2012 refleja la modificación de la estructura demográfica en Bolivia, puesto que, según los datos preliminares, el departamento de Santa Cruz se constituye en la región de mayor cantidad poblacional del país, con 2,7 millones de personas, equivalentes al 26,7% del total nacional. Luego, aparece el departamento de La Paz, también con algo más de 2,7 millones de habitantes, equivalentes al 26,4% del total. Entre ambos departamentos, la diferencia poblacional es poco significativa, apenas de 35 mil personas.

Con relación al Censo de 2001 el departamento de La Paz decrece en dos puntos porcentuales, en tanto que Santa Cruz experimenta un crecimiento poblacional equivalente al 2,1%. Hay que destacar que Santa Cruz ha sostenido el mayor promedio de crecimiento poblacional nacional, gracias a su importante dinámica económica vinculada al gran comercio, los servicios, el turismo, la producción agropecuaria y la explotación de hidrocarburos.

En el caso de La Paz, su condición de sede del poder político y de centro de la administración pública, además de la concentración de los principales

servicios nacionales y sus distintas actividades económicas ligadas a la construcción, la producción agrícola, la crianza de camélidos, el turismo y otras, le permiten mantenerse como uno de los principales referentes poblacionales.

De todos modos, es llamativo el hecho de que, entre 1976 y 2012, su porcentaje de peso poblacional a nivel nacional ha descendido en casi cinco puntos porcentuales. Indudablemente, las políticas privatizadoras de la década de 1990 habrían impactado en una disminución del flujo migratorio hacia el departamento de La Paz. Las expectativas de recuperación económica de este departamento giran en torno a la producción de quinua en el altiplano, la agroindustria en San Buenaventura y la explotación de petróleo en el norte del departamento, pues es objetivamente notoria la disminución de la participación del departamento en el PIB nacional en los últimos años.

En el caso de Santa Cruz, la dinámica poblacional está asociada también con un conjunto de factores económicos y políticos. Sus élites conservadoras no han podido trascender de una visión localista que les permita una mejor interpretación del actual proceso de cambio que protagoniza el pueblo boliviano, quedando ancladas en la defensa corporativa de sus propios intereses, sin proyectar un liderazgo nacional.

Sin embargo, actores empoderados económicamente y sectores excluidos históricamente adquirieron notoriedad y protagonismo, teniendo el desafío de cubrir el vacío de liderazgo en la región. Por otra parte, los megaproyectos estratégicos, tales como la planta separadora de líquidos de Río Grande, el Mutún, Rositas y Puerto Busch, pueden conferir a este departamento perspectivas mucho más alentadoras, desde el punto de vista económico.

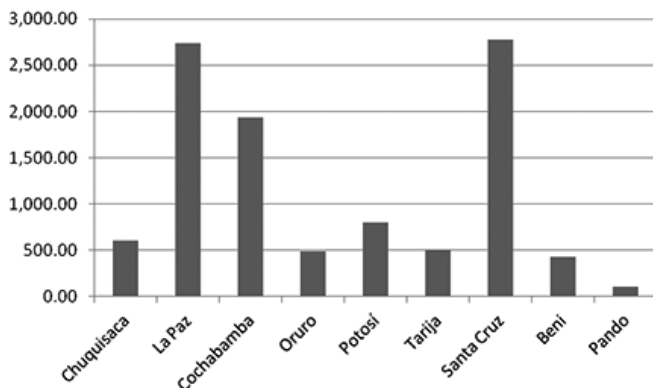
Cochabamba, con 1,8 millones de habitantes, que representan el 18,7 % del total, mantiene el tercer lugar del peso poblacional del país y ha incrementado su cobertura de población migrante con relación a los censos anteriores. Los mega proyectos de producción de Urea, los complejos de Misicuni y Corani, además de otros emprendimientos productivos en el ámbito agrícola, pueden garantizar sostenibilidad a su crecimiento demográfico.

Luego, aparece Potosí con 798 mil habitantes, representando el 7,7% del total nacional. Desciende en 1.1% con relación al censo del 2001; sin embargo, amortigua el nivel de expulsión poblacional que le había caracterizado en censos anteriores. En los últimos años se ha convertido en una de las regiones de mayores ingresos económicos a nivel nacional debido al auge de la minería. Su mayor desafío es el de la reinversión de estas utilidades en nuevos emprendimientos económicos. El megaproyecto de explotación e industrialización del litio, del cloruro de sodio y del potasio en el Salar de Uyuni, el complejo poli metalúrgico de Karachipampa, la ampliación de la producción agrícola y de la crianza de camélidos, los cultivos de quinua y la actividad turística que puede ampliarse con una buena organización del Rally Dakar, constituyen potencialidades que generan expectativa para el desarrollo regional.

En una escala inferior y con menor peso poblacional aparecen los departamentos de Chuquisaca, con algo más de 600 mil habitantes (5,8%); Tarija, con 508 mil habitantes (4,9%); Oruro, con 490 mil personas (4,7%); y Beni, con 425 mil habitantes (4,1%). Las potencialidades de estas regiones para la producción gasífera y la planta separadora de líquidos, además de la industria de petroquímica, en Tarija; la explotación hidrocarburífera, la industria del cemento y la producción agrícola, en Chuquisaca; la producción minera, la producción potencial de cemento, el turismo y los cultivos de quinua y cría de camélidos, en Oruro; y la producción agropecuaria, la potencial explotación de recursos biológicos y la industria de energía hídrica, en Beni, ofrecen perspectivas interesantes para estas regiones.

En el caso del departamento de Pando, se debe destacar que ha experimentado el mayor porcentaje de crecimiento poblacional del país, alcanzando 119 mil habitantes, que representan el 1,1% del total. Sin duda que la dinámica comercial generada por la zona franca y los asentamientos humanos en el área rural, apoyados por el Servicio Nacional de Reforma Agraria, además de las inversiones estatales dirigidas a fortalecer la cadena extractiva de la castaña, han coadyuvado en este proceso. Sus perspectivas están asociadas a la industrialización del sector forestal secundario, la explotación de recursos biológicos, la actividad agropecuaria y la producción de energía hídrica.

Gráfico 4. Censo del 2012.



Fuente y elaboración: Instituto Nacional de Estadística (INE).

En el gráfico se observa que dos departamentos destacan nítidamente sobre los demás. Se trata de Santa Cruz y La Paz, departamentos que tienen una cantidad poblacional muy similar y que, entre ambos, concentran el 53,1% del total. Aparece luego Cochabamba, con 18,7%, como una región de importante cobertura migratoria. En el eje central del país se mantiene la mayor concentración poblacional, que alcanza al 71,8%. Esto significa que el flujo migratorio interno se dinamiza en el eje central del país.

Con una leve superioridad, desde el punto de vista de la cantidad poblacional, aparecen luego Potosí y Chuquisaca, frente a Oruro, Tarija y Beni, que ocupan una escala inferior, teniendo porcentajes poblacionales muy similares entre sí. Pando, pese a su importante crecimiento poblacional con relación a los censos anteriores, aún se mantiene en condición marginal, en cuanto a su peso demográfico a nivel nacional.

Es posible hacer una comparación entre determinadas regiones del país: las regiones andina y sub-andina ocupan algo más de un tercio de la superficie territorial del país, manteniendo casi dos terceras partes de la población nacional, a diferencia de las tierras bajas que, pese a tener una cobertura geográfica de casi dos terceras partes del territorio nacional, apenas cobijan a una tercera parte de la población total del país. En definitiva, la estructura

demográfica confirma una escasa y dispersa población, además de una relación polarizada y asimétrica entre regiones, desde el punto de vista de su densidad poblacional.

4. Transferencias de recursos a entidades sub – nacionales

La Ley 1551 de Participación Popular del año 1994 definió la transferencia de recursos por co-participación tributaria, a partir de los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda. Esto significa que el factor poblacional se constituye en el indicador a través del cual se asignan los recursos de la renta interna tanto a favor de municipios como de universidades. Recordemos que, del 100% de las recaudaciones, se asigna el 20% a los municipios, el 5% a las universidades y el 75% a la administración central.

Esta medida alcanzó un importante impacto, en términos de transferencias directas, con relación a los municipios del país, puesto que la participación popular representó una descentralización administrativa que transfería nuevas competencias a los municipios, especialmente en materia de infraestructura educativa y salud, además de ampliar su jurisdicción al ámbito territorial de la sección de provincia.

Desde entonces, los municipios no sólo adquirieron mayor peso relativo, en cuanto al ejercicio del poder político en el país, sino que además se constituyeron en relevantes centros de empoderamiento territorial. El número de municipios creció significativamente hasta alcanzar la cifra actual de 333. Sin embargo, su mayor deficiencia radica en que no lograron aún dar el salto hacia la fase de desarrollo del municipio productivo, debido a la restricción de su accionar a las zonas urbanas, a través de la prestación de servicios básicos y algunas obras de desarrollo urbano.

La Ley 2235 del Diálogo Nacional del año 2000 definió que la transferencia de recursos debe operar adicionalmente a través de criterios de pobreza, tomando como indicadores el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Se trata de la incorporación de una variable cualitativa muy significativa, dado que además del factor demográfico se contempla el criterio de pobreza. Esto tiene que ver con las profundas asimetrías en el

desarrollo territorial compartimentalizado que ha generado la existencia de regiones de primera y de segunda categoría.

Además, el contexto de deliberación y formulación de la ley de Diálogo fue el de la condonación de la deuda externa pública, medida adoptada como decisión de los países del centro capitalista que condicionaron su beneficio a la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio, impulsados por la Organización de Naciones Unidas (ONU), y que tienen en la reducción de la pobreza su principal finalidad. Los recursos que se asignaban para la amortización de los servicios de la deuda externa fueron destinados a incrementar los ingresos de los municipios, que presentaban indicadores socio-económicos en niveles de pobreza.

En los últimos años se han agudizado los conflictos de límites entre municipios, debido a la disputa de población y consiguiente reasignación de recursos de coparticipación tributaria. En el ámbito regional, también han crecido las expectativas de acceso a recursos económicos, más aún, considerando el proceso autonómico que vive el país. De hecho, en el debate de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización se planteó la posibilidad de un pacto fiscal y se definió que se esperarían los resultados del censo de 2012 para analizar los criterios de transferencia de recursos.

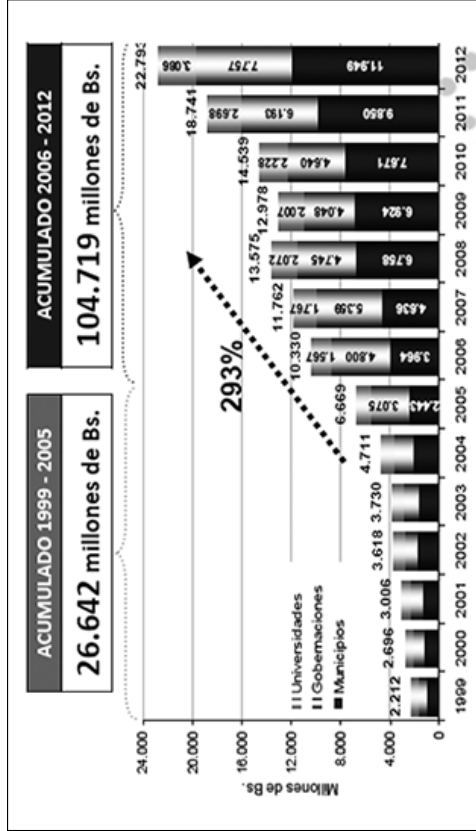
Sin embargo, se debe hacer notar que, a partir de la Participación Popular, la Ley del Diálogo, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y las regalías departamentales, a las que se sumó el incremento notorio de ingresos a partir de la nacionalización de los hidrocarburos y la recuperación del control de los sectores estratégicos de la economía nacional, la descentralización fiscal se aplicó en Bolivia de manera anticipada a la descentralización política.

Cuadro 6. Transferencias de recursos a entidades sub-nacionales.

AÑO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Universidades	726	852	910	1.031	1.152	1.567	1.767	2.072	2.007	2.228	2.698	3.086
Municipios	1.327	1.780	1.682	2.110	2.443	3.964	4.636	6.758	6.924	7.671	9.850	11.949
Gobernaciones	953	986	1.138	1.570	3.075	4.800	5.359	4.745	4.048	4.640	6.193	7.757
TOTAL	3.006	3.618	3.730	4.711	6.670	10.331	11.762	13.575	12.979	14.539	18.741	22.793

Fuente y elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Gráfico 5. Transferencias de recursos a entidades sub-nacionales.



Fuente y elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

De los datos anteriores, se desprende el notorio incremento de recursos a nivel sub nacional, tanto para gobernaciones como para municipios en calidad de entidades territoriales autónomas, así como universidades, en calidad de entidades funcionales autónomas. En promedio, en los últimos siete años, el incremento de transferencias directas a entidades sub nacionales alcanzó el 293%, con relación al último septenio neoliberal.

Se puede hacer la siguiente comparación: en 2001, el Estado realizó la transferencia de 3 mil millones de bolivianos a prefectura, municipios y universidades; el año 2012, la cifra se incrementó a más de 22 mil millones de bolivianos. El incremento significativo de recursos se produce el año 2005, con más de 6 mil millones de bolivianos, que prácticamente duplicaban las transferencias del año 2001. Es obvio que la incorporación del IDH en la nueva ley de hidrocarburos de ese año explica este crecimiento de recursos. Sin embargo, son aún más notorios los incrementos a partir del año 2006, cuando se registró una transferencia total de más de 10 mil millones de bolivianos, lo que impulsó una constante ascendente en los siguientes años que superó los 20 mil millones, en la gestión 2012.

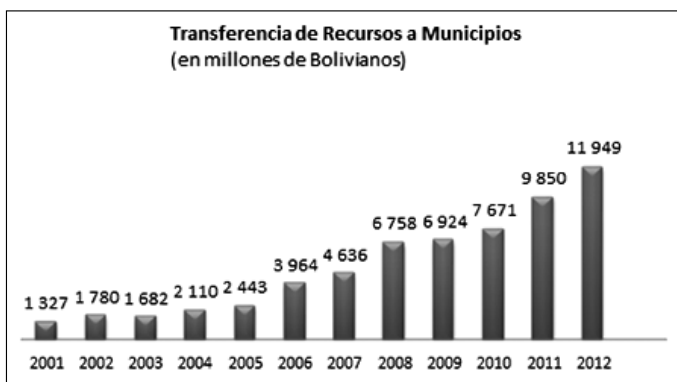
Este curso ascendente obedece a la recuperación del excedente económico generado por los hidrocarburos. En este sentido, la nacionalización ha jugado un rol fundamental con relación al periodo anterior, caracterizado por la extranjerización del excedente, la aplicación ortodoxa de un modelo de desarrollo exógeno y la suscripción de contratos de riesgo compartido, en condiciones concesionales a favor de empresas transnacionales.

Los dos fundamentos que sostienen el incremento significativo de los recursos asignados a las entidades sub nacionales, son la nacionalización de los hidrocarburos y la sustancial mejora en las recaudaciones tributarias. En el primer caso, de 300 millones de dólares percibidos como renta petrolera, en promedio, en el último septenio neoliberal, el año 2012 se superó la cifra de los 5 mil millones de dólares. En lo referido a las recaudaciones tributarias, de un acumulado de 9,458 millones de bolivianos, entre los años 1999 a 2005, la cifra se incrementó a un acumulado de 32,511 millones de bolivianos, entre los años 2006 y 2012. En cuanto a las transferencias directas totales, el acumulado de los años 1999 a 2005 alcanza a 26,642

millones de bolivianos, en tanto que entre los años 2006 y 2012 se logró un acumulado de 104,719 millones de bolivianos.

Sin embargo, como quiera que el censo establezca, sobre todo, la co-participación tributaria, es posible analizar las transferencias directas a municipios en los últimos 11 años.

Gráfico 6. Transferencias de recursos a municipios.



Fuente y elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

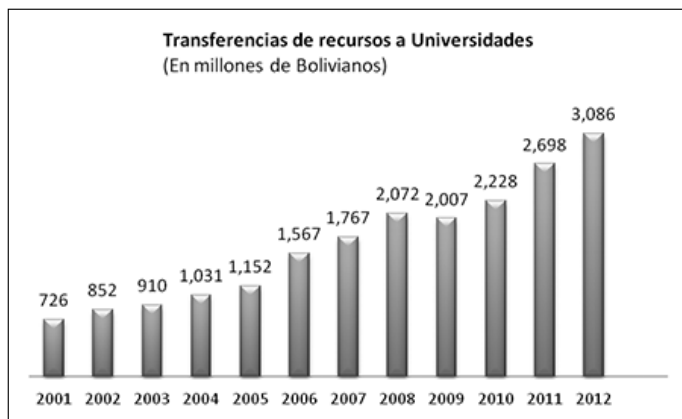
En el gráfico se observa que, en el año 2001, las transferencias representaron algo más de 1,300 millones de bolivianos, frente a los 3,900 millones del año 2006, los más de 9,800 millones del año 2011 y los más de 10,700 millones de bolivianos de la gestión 2012. Este curso ascendente se explica no sólo por una mayor eficiencia en las recaudaciones, sino también por la incorporación de nuevos sectores sociales a la masa tributaria del país.

Algunos líderes de opinión proponen una redistribución de la co-participación tributaria que afectaría el 75% de los recursos asignados al TGN, sin considerar que estos recursos retornan al nivel sub-nacional en forma de pagos por los servicios de salud, educación, seguridad ciudadana y defensa del Estado. De hecho, la relación entre las transferencias directas e indirectas es de 44 a 56%, es decir, las transferencias directas representan el 44% del total de las transferencias desde el nivel nacional y el restante 56% representa a las transferencias indirectas.

En todo caso, los resultados del censo permitirán ajustar la distribución de recursos, tanto por concepto de co-participación tributaria como del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), dado que en ambos casos se considera como factor distributivo la variable poblacional.

Con relación a las universidades, se debe tener en cuenta también la asignación del 5% de la co-participación tributaria:

Gráfico 7. Transferencias de recursos a universidades.



Fuente y elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El incremento de recursos ha sido también significativo: el año 2001 era 726 millones de bolivianos; el 2006 se incrementa a 1,567 millones; el 2008 supera los 2 mil millones; y supera la cifra de 3 mil millones, en la gestión 2012. Dos aspectos merecen destacarse en el caso de las universidades: por una parte, el hecho de haberse beneficiado con el crecimiento de las recaudaciones; y, por otra parte, mantener una constante porcentual de cinco puntos de las recaudaciones de la renta interna.

5. Censo nacional y representación política.

Uno de los impactos más significativos del Censo 2012 se refiere a la conformación de la representación política. Si bien las democracias modernas utilizan varios factores, no sólo cuantitativos sino también cualitativos, para la conformación de la representación política, el factor poblacional tiene un mayor peso relativo con relación a las demás variables.

En Bolivia, la Constitución Política del Estado ha definido un sistema de gobierno que conjuga tres institutos democráticos: representación, participación directa, deliberación y participación comunitaria. Esto significa que convergen las instituciones de la democracia liberal con las de la democracia comunitaria.

Además, se han incorporado dos elementos cualitativos muy importantes: por una parte, la asignación de circunscripciones especiales para pueblos indígenas de tierras bajas; y, por otra, la equidad y paridad de género. Con esta medida, se señalan la diversidad cultural y la participación de la mujer, como categorías cualitativas que definen la construcción de representación política.

6. Representación poblacional en la Asamblea Legislativa Plurinacional

Nuestro sistema legislativo adopta la representación territorial y poblacional para la conformación de las brigadas parlamentarias. La representación territorial se cristaliza en el Senado Nacional, que tiene un total de 27 integrantes (tres senadores por cada departamento). La representación poblacional, por su parte, se divide en tres categorías: Diputados Uninominales, Diputados de Circunscripciones Especiales y Diputados Plurinominales.

Cuadro 7. Número de diputados por departamento.

Departamento	Plurinominales	Uninominales
Chuquisaca	5	6
La Paz	14	15
Cochabamba	9	10
Oruro	4	5
Potosí	6	8
Tarija	4	5
Santa Cruz	12	13
Beni	4	5
Pando	2	3
Total	60	70

Fuente y elaboración: Corte Nacional Electoral - Resultados Elecciones Generales y de Prefectos 2005.

Los datos del cuadro nos muestran que el número de diputados por departamento es más o menos correspondiente al porcentaje poblacional de cada región, aunque tampoco se debe tomar esta relación como estrictamente mecánica. Para la asignación de escaños departamentales, se considera un cupo mínimo uniforme para cada departamento y luego se agregan representantes, tomando en cuenta la cantidad de población. Con los resultados del último censo será necesaria una recomposición en la representación regional, tomando en cuenta los criterios técnicos que puedan establecerse en el Órgano Electoral.

Bibliografía

- Ministerio de Planificación. Mimeo, 07.05.2013.
- Tribunal Electoral Plurinacional (2006): “Resultados de las elecciones nacionales del año 2005”. S/r.
- Romero, Carlos (2008):“La tierra como factor de poder económico, político y cultural”. IWGIA, ISBOL, La Paz.

Perspectivas políticas y económicas de los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012

José Luis Parada Rivero¹

1. Marco general.

Los resultados del Censo 2012 deben cumplir con el objetivo de sentar las bases estadísticas que permitan establecer políticas de estado que beneficien a toda la población boliviana.

En este sentido, es muy importante analizar diferentes aspectos de la situación económica imperante en el país, entre la ejecución del censo del 2001 y el que se ejecutó en noviembre del 2012.

La discusión de temas superficiales, como la relacionada a los aspectos contradictorios de pueblos, naciones indígenas y mestizos, que llenó páginas de periódicos y programas de televisión, desvió la atención sobre la información básica referente a la situación económica y las preguntas que se hubieran podido incorporar en la Boleta Censal, con el objetivo de orientar con mayor precisión la situación económica y financiera del país.

¹ Estudios en la carrera de Economía de la Universidad Autónoma de Honduras. Trabajo en el Instituto Nacional Agrario como Economista Agrícola y Planificador. En Bolivia, prestó servicios profesionales en la ex-Cordecruz, ex-Prefectura de Santa Cruz, Vicepresidencia de la República y, desde mayo de 2006, tiene el cargo de Secretario de Economía y Hacienda en el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz.

Dos de los aspectos sobre los que no se prestó atención son la economía informal y la calidad de empleo. Estos aspectos se vieron opacados por otros de interés limitado pero de mucho mayor impacto mediático, postergando el área que ahora se debe retomar en el análisis de los resultados del Censo 2012. Inexplicablemente, la presentación de los resultados de éste se ha postergado, cuando lo que debería hacerse es generar certidumbre a partir de la información sobre las características de la población boliviana y, en este marco, establecer políticas públicas que involucren a los diferentes niveles de gobierno. Estas políticas públicas deben estar destinadas a solucionar los problemas detectados en el censo y desarrollar una correspondencia financiera en tema de distribución de recursos, en base a un plan y un presupuesto equilibrados y transparentes, con los que se pueda trabajar al menos durante cinco gestiones quinquenales, con evaluaciones de cumplimiento de objetivos y metas periódicas.

Bajo este marco post censal y una vez identificados los principales obstáculos para el desarrollo económico, humano, social, cultural y político de la población, es fundamental un trabajo coordinado, para planificar la ejecución de programas y proyectos de inversión de alto impacto apreciable, que incida en la mejora de los niveles de vida de la población.

Este análisis global de las finanzas públicas del país permitiría contar con la información acerca de elementos básicos de comportamiento, tanto de ingresos como de egresos, en el periodo intercensal 2001 – 2012. Además, permitiría analizar el principal instrumento de administración, el Presupuesto General de la Nación, y poder interpolar a éste los resultados del Censo, estableciendo, una comparación de las principales variables y datos incluidos en las boletas, hasta establecer una línea base con respaldo técnico y científico. Asimismo, esta línea base y una institucionalidad sólida en la actualización de la información, son factores que pueden estructurar un Sistema Estadístico confiable, que oriente y apoye los emprendimientos privados y públicos en todo el país.

Con este fin, este artículo analiza las cifras programadas de ingresos y egresos del Presupuesto General de la Nación, utilizando el formato y estructura del Proyecto de Ley, presentado oficialmente a la Asamblea Plurinacional.

Como una muestra del comportamiento financiero, se presenta la ejecución presupuestaria de la gestión 2012, programada, reprogramada y ejecutada, en base a los meses de noviembre y diciembre, mostrando dos sectores desde el punto de vista institucional, ministerios y Empresas Nacionales Públicas Estratégicas. Se presenta, permanentemente y en detalle, la ejecución de las 360 Entidades Territoriales Autónomas, a través del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA), nuevo sistema oficial de administración del Estado Boliviano. Asimismo, se crean empresas que se supone deberían haber incrementado los niveles de inversión pública; sin embargo, los porcentajes son los mismos en los últimos 20 años, si los relacionamos con el Producto Interno Bruto (PIB).

Bajo este marco económico, financiero y presupuestario, se incorporan cuadros sobre distribución de recursos de co-participación -en este caso impuestos- y cuadros en los que se observa la participación directa de más de 360 Entidades Públicas Centrales y Entidades Territoriales Autónomas, entre universidades, municipios y gobernaciones. Se incluyen cuadros de elaboración propia para determinar la evolución del ingreso per cápita por co-participación y por departamento, en el periodo 2001 – 2011.

Estar en el marco de la nueva Constitución Política del Estado, que obliga a cumplir con una infinidad de derechos consignados en la misma, sin ningún costeo competencial previo, ni proyección de ingresos por parte de las instituciones responsables de cumplirlos; y, además, tener en cuenta la distribución de responsabilidades incluidas en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización; son factores que obligan a realizar un alto en el camino y evaluar lo avanzado o las causas del retraso en los procesos que están afectando el crecimiento económico y social del Estado Plurinacional.

El diagnóstico de los diferentes niveles de información referida al Presupuesto General de la Nación, recaudaciones tributarias, distribución de recursos nacionales, departamentales y per cápita, abre la perspectiva real para elaborar una ruta crítica a través de la que, basados en los datos del Censo 2012, en todo el país se viabilice la ejecución de un Pacto fiscal, con la participación del más alto nivel de Gobierno, los gobiernos departamentales, municipales e indígenas. Dicho pacto debe emprenderse

con un riguroso trabajo técnico y financiero, despojado de todo interés político, que establezca las reglas claras de la generación, administración y distribución, en forma equitativa e incluyente, de los ingresos y excedentes de las diferentes actividades económicas desarrolladas en Bolivia.

El Pacto Fiscal se justifica porque existen cambios fundamentales en el país, por la nueva Constitución Política del Estado y, especialmente, en los ingresos y gastos ejecutados, tanto en el sector público como en el privado. Estos cambios afectan directa o indirectamente todas las estructuras sociales y, por ende, la economía nacional.

2. Comportamiento económico intercensal 2001 – 2012.

Una de las herramientas básicas para evaluar el comportamiento y evolución de una economía es el análisis de los resultados de un Censo de Población y Vivienda. Esta herramienta es mucho más efectiva cuando la información abarca dos periodos censales, que determinan un contexto o situación económica, lo que permite la comparación y evolución de las principales variables macroeconómicas dadas como consecuencia de la aplicación de políticas públicas y privadas en el país. Asimismo, esta herramienta pueda complementarse con los datos oficiales del Presupuesto General de la Nación.

Para este fin, se resume en el cuadro N° 1 el comportamiento de las principales variables macroeconómicas, durante el periodo 2001 - 2012, los años de la ejecución de los dos más recientes Censos de Población y Vivienda en Bolivia.

Una de estas variables es la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) que, entre el Censo 2001 y el Censo 2012, casi se duplica: pasó de 2.51% a 5.12%, el 2011, y el 2012 alcanza el 5.4%. Esto refleja dos etapas diferentes en las condiciones de precios de las materias primas en el mercado internacional, especialmente de los minerales y el barril de petróleo, referencia y base de cálculo para fijar el precio de exportación del gas a Brasil y Argentina, que ahora representa el principal ingreso económico de Bolivia.

El crecimiento de la economía adquiere gran importancia especialmente a partir del año 2005, cuando, por influencia de los beneficios del comercio exterior, llegaba a una tasa de 4.17%. La tasa tiene una curva menos pronunciada pero siempre ascendente y sostenida hasta el año 2012.

El PIB cuantificado refleja este aumento: el 2001, el monto ascendía a 55,790 millones de bolivianos y en la gestión 2008 alcanzaba la suma de 120,694 millones de bolivianos, lo que significa que duplicó su valor en 7 años.

Para la gestión 2011, el PIB sigue con la tendencia al alza y sube a 166,101 millones de bolivianos, tres veces más en 10 años. Por esto, los resultados del Censo 2012 deberían contestar la gran pregunta: si triplicamos el PIB, ¿en cuanto se benefició el pueblo? O, para ser más específico, ¿a las familias bolivianas les llega realmente esta sustancial bonanza económica y en qué proporción?

Por primera vez se establece una política cambiaria diferente a la tradicional, en algunos casos de minidevaluaciones. Sin embargo, se observa una apreciación del boliviano a partir del 2005, cuando alcanzaba su máximo valor con relación al dólar americano: 8.06 bolivianos. Dicho cambio se reducía a 7.07 bolivianos en 2008 y 2009, para posteriormente rebajar, en 2011, a 6.86 bolivianos, apreciación equivalente a casi 15%. Esta política anti inflacionaria habría incentivado los niveles de importación e incrementado los costos de producción interna y de nuestras exportaciones.

Como se puede observar, por los precios bajos en las materias primas y el barril de petróleo, las finanzas públicas del país presentaban diferentes niveles de déficit fiscal. Por ejemplo, en 2001, rondaba el 6.8%; en 2002, se incrementaba a 8.8%; a partir de 2004, cuando se iniciaba una recuperación de la economía mundial, el déficit baja a 5.5%; el 2005 ya se torna manejable, con un 2.2%. A partir del 2006, con los precios internacionales altos, se observaba un superávit de 4.5%, y con menores valores hasta el 2011, cuando alcanzaba a 0.8%.

Como ejemplo, presentamos un gráfico que permite analizar el comportamiento del Producto Interno Bruto, en millones de dólares, de

uno de los departamentos con mayor actividad económica, Santa Cruz. Se observa la misma tendencia de ascenso, a partir del año 2006.

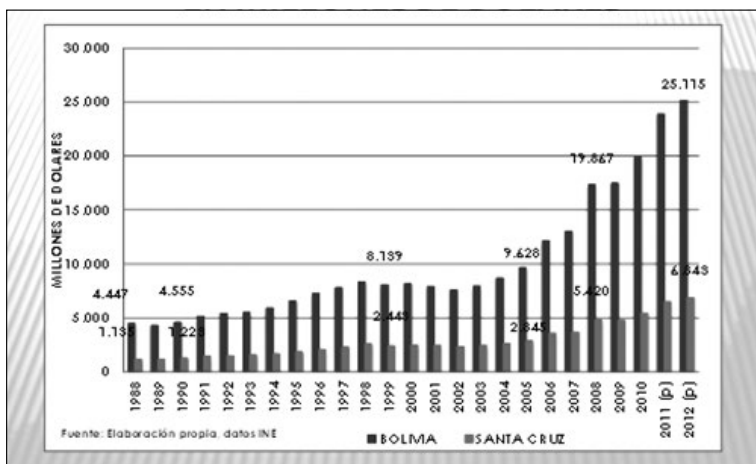
Cuadro 1. Variables macroeconómicas 2001 – 2011.

Descripción	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución
Tasa de crecimiento del PIB en %	2.51	1.68	2.49	2.71	4.17	4.42	4.56	6.15	3.36	4.12	5.12
Tipo de cambio (Promedio)	6.38	6.82	7.49	7.82	8.04	7.96	7.80	7.19	6.97	7.06	6.96
Tipo de cambio Venta (Fin de periodo)	6.40	6.84	7.51	7.84	8.06	8.03	7.67	7.07	7.07	6.96	6.86
Tasa de inflación (Fin de periodo)	0.93	2.42	3.88	4.53	4.82	4.84	11.17	11.28	0.26	7.18	6.90
PIB Nominal (En Millones de Bs.)	53 790	56 682	61 904	69 626	77 024	91 748	103 009	120 694	121 727	137 876	166 131
Resultado Fiscal (% PIB)	-6.80%	-8.80%	-8.00%	-5.50%	-2.20%	4.50%	1.70%	3.20%	0.10%	1.70%	0.80%

Elaboración propia.

Ilustración 1. PIB de Bolivia y Santa Cruz.

(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia, con datos del INE.

3. Principales variables: ingresos y egresos programados en el periodo 2001 – 2011.

En el periodo analizado suceden eventos trascendentales para la vida económica, social y política del país, como el proceso de la Asamblea Constituyente, que, en el año 2009, permitió el nacimiento de una nueva

Constitución Política del Estado (CPE) y un Estado Plurinacional con Autonomías.

Es necesario conocer el ámbito de la economía y una de las principales variables de análisis obligatorio es la de ingresos. Ésta presenta un comportamiento ascendente, en primera instancia: las recaudaciones tributarias de 2001 sólo alcanzaban la suma de 9,387 millones de bolivianos, nivel que mantuvieron hasta el año 2004; sin embargo, en 2005, ya se observaba un incremento hasta 11,456 millones de bolivianos, como consecuencia de la vigencia a partir de mayo 2005, de la Ley de Hidrocarburos 3058

En la gestión 2006 se produjo un salto cualitativo y directamente cuantitativo, ya que se aplica, con alta eficiencia recaudadora, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), equivalente al 32% sobre la producción de hidrocarburos. Paralelamente, a nivel internacional, se establecían precios ascendentes de las materias primas. Esta combinación de políticas internas y externas positivas, muy pocas veces vista, generó un ingreso acelerado y sostenido que se reflejaba en lo que ocurría el año 2007, cuando se alcanzaba un nivel de recaudaciones impositivas de 17,340 millones de bolivianos. Este incremento neto alcanzaba la suma de 5,884 millones de bolivianos, equivalente al 50% del monto recaudado en 2005.

En las gestiones 2007 – 2010 continuaba el ascenso de los impuestos, logrando alcanzar un promedio anual de 23,000 millones de bolivianos., En los años 2011 y 2012, los niveles de recaudación se incrementaban nuevamente, alcanzando la suma de 27,250 y 37,216 millones de bolivianos, respectivamente.

En el periodo 2006 – 2011, el gobierno actual programó el gasto de 555,163.0 millones de bolivianos, equivalentes a 79,309 millones de dólares americanos,. Esta cifra más la deuda interna contratada de aproximadamente 3,045 millones dólares americanos, suma 82,000 millones de dólares, monto equivalente al gasto de 20 años de otros gobiernos, cuadruplicando los ingresos programados y abarcando el 65% del periodo intercensal 2001 – 2012.

En el cuadro N° 2 se puede observar la evolución de los ingresos en los periodos 2001- 2005 y 2008 – 2011. El total de recursos en el PGN de 2001 rondaba los 27,598 millones de bolivianos, hasta alcanzar, en 2005, la suma de 40.543 millones de bolivianos. En el PGN reformulado de 2008 se alcanzó la suma de 107.511 millones de bolivianos, lo que significaba un incremento porcentual en 3 años de 165.2%. Asimismo, en 2011, el Presupuesto programado registra 119,471 millones de bolivianos, monto que asciende a 145,943 millones de bolivianos, para la gestión 2012.

Si comparamos los presupuestos programados y ejecutados en los años 2001 y 2012, la diferencia es de 6 veces, ya que se pasó de 27,598 a 145,943 millones de bolivianos.

El primer impacto positivo de esta bonanza económica a nivel mundial se observa en los ingresos corrientes del gobierno nacional: pasaron de 17,592 millones de bolivianos, en el 2001, a 28,795 millones de bolivianos, en el año 2006, y se incrementaron sustancialmente en 2008, cuando llegaron a 70,291 millones de bolivianos, casi cuatro veces más con respecto el monto de la gestión 2001. Similar comportamiento se observa en el periodo 2009 – 2012, año en el que se alcanzó el monto de 89,430 millones de bolivianos, que representan el 61.2% de los ingresos inscritos en el Presupuesto General de la Nación 2012.

Los ingresos de operación (tributos, impuestos, venta de bienes y servicios) se incrementaron de 2,681 millones de bolivianos, en el 2001, a 40,337 millones de bolivianos en el 2008. Los ingresos tributarios se incrementaron en 2,4 veces, pasando de 9,287 millones de bolivianos, en el 2001, a 22,676 millones bolivianos, en el 2008.

Los ingresos de capital (donaciones de capital, transferencias de capital) no tienen la misma fuerza en crecimiento y, al contrario, muestran un incremento menor. En 2001, alcanzaban a 1,746 millones de bolivianos; sin embargo, su participación se convierte en un componente menor con relación a la totalidad de recursos de ingreso disponibles, cuando llega al monto de 1,209 millones de bolivianos. Posteriormente, esta cifra vuelve a incrementarse a 2,401 millones de bolivianos.

Cuadro 2. Ingresos del Presupuesto General de la Nación 2001 – 2012.
PRESUPUESTO CONSOLIDADO - INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO
 (Expresado en Millones de Bolivianos)

	PGN - 2001	PGN - 2002	PGN - 2003	PGN - 2004	PGN - 2005	PGN - 2006	PGN - 2007	PGN - 2008	PGN - 2009	PGE - 2010	PGE - 2011	PGE-2012
PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION	27 598	29 382	30 926	33 677	43 671	54 676	58 918	107 511	103 138	111 449	119 471	145 943
INGRESOS REFORMULADO												
INGRESOS PROGRAMADO	17 592	15 777	16 725	19 028	22 971	28 790	40 559	70 291	69 783	65 773	76 434	89 430
Ingresos de operación	2 681	1 108	951	1 604	1 697	4 964	8 572	40 338	37 854	34 403	40 534	42 491
Venta de bb y ss de las Adm. Publicas	472	511	526	552	713	881	990	1 573	1 513	1 560	1 773	2 229
Ingresos tributarios	9 387	8 709	8 611	9 314	11 676	17 340	22 676	22 093	24 725	22 570	27 250	37 216
Regalias	1 324	1 583	1 678	1 762	2 446	2 175	3 713	680	625	1 025	845	866
Contribuciones a la seguridad social	526	550	755	854	787	909	1 552	1 063	1 277	1 841	1 435	1 806
Donaciones corrientes	1 495	869	1 069	2 225	1 919	430	243	374	537	534	387	437
Transferencias corrientes	100	104	603	365	90	104	224	680	203	219	190	79
Del sector privado	100	104	603	365	90	93	91	162	190	128	133	79
Del sector publico	-	-	-	-	0	0	10	133	13	91	57	-
Otros ingresos corrientes	1 607	2 343	2 533	2 353	3 642	1 987	2 590	3 491	3 050	3 620	4 021	4 305
INGRESOS DE CAPITAL	1 746	2 301	1 790	1 301	1 210	1 787	1 910	2 729	1 694	2 139	2 401	2 494
Donaciones de capital	716	1 639	1 554	1 163	1 141	1 757	1 886	2 704	1 677	2 048	2 327	2 416
Transferencias de capital	3	11	6	2	12	5	2	2	-	26	11	9
Del sector privado	3	11	6	2	0	5	5	2	-	9	11	9
Del sector publico	-	-	-	-	12	-	-	-	-	17	-	-
Otros recursos de capital	1 028	651	230	136	57	25	20	23	17	64	63	69
FUENTES FINANCIERAS	8 260	11 304	12 411	13 348	16 363	15 583	16 449	34 491	31 661	43 537	40 636	54 019
Financiamiento externo	2 444	3 193	5 569	4 263	3 633	4 551	2 951	3 781	4 342	7 606	6 645	9 948
Otros fuentes internas	5 816	8 111	6 842	9 086	12 729	11 032	13 498	30 710	27 319	35 931	33 991	44 071
ADICIONALES REFORMULADO					3 128	8 516	-	-	-	5 485		

Fuente y elaboración: Presupuesto General de la Nación.

De esta manera, se puede determinar o detectar los principales problemas y/o beneficios que resultan de la aplicación y ejecución de los ingresos registrados en el Presupuesto General de la Nación, mediante la emisión de Leyes Financiales anuales. Como referencia se tiene el PGN programado, ya que el ejecutado tiene diferentes periodos, formatos e informes, que no siempre se compatibilizan con la presentación oficial que se realiza a la Asamblea Plurinacional, lo que impide tener una transparencia o análisis comparativos e integrales sobre el manejo de las cuentas nacionales.

En el 2001, año del Censo de Población y Vivienda, el Presupuesto de Ingresos Programado ascendía a 27,598 millones de bolivianos y, a partir del 2005, se observa un aumento sustancial, con 43,671 millones de bolivianos, en un periodo de siete años. Con un crecimiento de 58%, hasta 2007, se muestra un incremento lento pero sostenido y, al 2008, se presenta un salto demasiado importante: un crecimiento de 82.4%.

Con este marco presupuestario, los datos de Censo 2012 y de gasto público podemos establecer el efecto y beneficios en la población boliviana, y con ~~en~~ las principales variables, comparar el comportamiento económico e incorporar la importancia cada vez mayor de la intervención del Estado en la economía nacional, fruto de esta bonanza.

Es necesario prevenir que en algunos sectores, sobre todo extractivos, se debe considerar como coyuntural el crecimiento de nuestra economía, por los precios de materias primas a nivel internacional. Además, en el caso boliviano, se debe determinar el impacto apreciable del sector informal, poco estudiado y explicado, en las diferentes actividades económicas y financieras, especialmente en la formación de bienes de capital en el país. Esto debe hacerse para buscar su formalización y evitar que los ciclos económicos negativos puedan afectar el equilibrio macroeconómico en el país.

En este periodo intercensal, específicamente en mayo de 2005, se tiene otro hecho económico trascendental para las finanzas públicas y los diferentes departamentos, que es la promulgación de la Ley de Hidrocarburos 3058, que establece el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), con una alícuota de 32% sobre el precio de la producción fiscalizada. Esta determinación

cambia sustancialmente la composición de las cuentas nacionales y partidas recaudadoras. La medida permitió transferir recursos frescos destinados a programas y proyectos de inversión pública, a todas las Entidades Territoriales Autónomas, entre universidades, municipios y gobernaciones, en los nueve departamentos del país, y mejorar el flujo de fondos del Tesoro General del Estado.

Esta ley introduce un factor fundamental en las recaudaciones nacionales y, como no ocurrió en muchos años, se establece una nueva fuente de ingreso muy rentable para el Estado Boliviano. El IDH es un impuesto con una característica básica de apoyo al desarrollo económico y social y que, por mandato de referéndum del gas y leyes nacionales, en su mayor parte se destina a los nueve departamentos y la totalidad de estos recursos se debe a-destinar a proyectos de inversión pública en salud, educación, caminos y generación de empleos, áreas que no fueron atendidas con prioridad anteriormente, por la falta de nuevas fuentes de ingreso.

Esta medida de cambio estructural en el Presupuesto General del Estado, desde el punto de vista de una eficiente y cuantiosa generación de fondos frescos de financiamiento y desde el punto de vista del objeto del gasto, fue revolucionario, ya que permitía elevar sustancialmente el programa de inversión pública de las diferentes instituciones del gobierno central, gobiernos departamentales, municipales y de pueblos indígenas, reduciendo rápidamente el desequilibrio entre el altísimo porcentaje destinado al Gasto Corriente (sueldos y salarios, gastos funcionamiento, viáticos, gastos de viaje, servicios básicos, etc.) y la ejecución de proyectos productivos y sociales.

Cuadro 3. Presupuesto consolidado – Egresos del sector público.
PRESUPUESTO CONSOLIDADO -EGRESOS DEL SECTOR PUBLICO
 (Expresado en Millones de Bolivianos)

	PGN - 2001	PGN - 2002	PGN - 2003	PGN - 2004	PGN - 2005	PGN - 2006	PGN - 2007	PGN - 2008	PGN - 2009	PGE - 2010	PGE - 2011	PGE-2012
PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION												
EGRESOS REFORMULADO												
EGRESOS PROGRAMADO	27.598	29.382	30.926	33.677	43.671	54.676	58.918	107.511	103.138	111.449	119.471	145.943
GASTOS CORRIENTES	16.148	16.395	17.366	19.992	22.119	26.923	33.092	67.542	67.826	63.952	69.453	83.610
Sueldos y jornales	5.327	5.941	6.658	7.026	7.979	8.075	10.443	12.330	13.920	15.080	17.474	20.766
Aportes a la seguridad social	269	360	182	195	117	163	705	159	186	596	346	908
Beneficios sociales	17	5	7	6	8	9	10	10	23	-	76	85
Bienes y servicios	4.357	3.362	3.454	4.620	4.540	8.542	11.926	31.415	38.414	30.937	35.222	38.892
Intereses a la deuda pública	1.297	1.538	1.817	2.160	2.382	2.437	2.601	4.326	4.003	3.345	2.817	3.190
Intereses deuda interna	705	964	1.036	1.262	1.375	1.310	1.489	3.179	3.018	2.560	2.162	2.370
Intereses deuda externa	592	575	781	898	1.007	1.128	1.112	1.147	985	785	654	820
Prestaciones a la seguridad social	2.327	2.725	2.603	2.895	3.378	3.347	3.511	3.932	4.613	4.910	150	5.986
Transferencias corrientes	2.411	2.350	2.543	2.989	4.197	4.068	3.769	1.839	3.170	3.215	8.762	3.707
Al sector privado	1.636	1.587	1.745	2.090	3.061	2.787	3.678	1.587	3.052	2.656	8.531	3.443
Al sector público	708	690	734	851	1.039	1.217	26	25	36	53	63	87
Al sector externo	67	72	64	48	98	64	65	226	82	217	168	177
Otros gastos corrientes	142	112	102	102	117	282	126	13.552	8.496	5.839	4.607	10.076
GASTOS DE CAPITAL	5.493	5.440	5.245	4.624	6.556	7.229	12.215	11.022	14.180	18.735	25.002	27.474
Formación bruta de capital fijo	4.906	4.672	4.864	4.201	5.078	6.140	7.707	8.963	11.345	13.785	19.098	24.473
Transferencias de capital	548	728	311	377	1.379	987	4.408	1.826	752	426	394	348
Al sector privado	315	728	311	377	1.377	987	4.408	1.826	752	409	394	348
Al sector público	232	-	-	-	3	-	-	-	-	17	-	-
Otros gastos de capital	39	40	70	46	99	102	100	233	2.083	4.524	5.510	2.653
USOS DE FONDOS	5.957	7.547	8.315	9.061	11.869	12.007	13.611	28.947	21.132	28.762	25.016	34.859
Amortización deuda pública externa	1.066	1.320	2.011	2.019	2.183	2.620	2.149	1.949	2.161	2.739	2.361	2.486
Otros aplicaciones financieras	4.891	6.227	6.304	7.042	9.685	9.388	11.463	26.998	18.971	26.023	22.655	32.373
EGRESOS ADICIONALES					3.128	8.516	-	-	-	-	-	-

Fuente y elaboración: Presupuesto General de la Nación.

La Ley 3058 de Hidrocarburos se promulga en un momento decisivo para el país, ya que se inicia una subida sostenida del precio del barril de petróleo, base de cálculo de las exportaciones de gas a Brasil y Argentina. La negociación con Brasil data de 1998, lo que muestra que cuando se aplica una política de estado, sólida, coherente y de largo plazo, los beneficios son tangibles para el país y los bolivianos en general. Sin embargo, cabe preguntarse: Después del 2019, año en que finaliza el contrato de venta de gas a Brasil, ¿qué medidas o previsiones se están tomando desde la actual gestión para generar sostenibilidad al proceso productivo del sector de hidrocarburos?, ¿qué se está haciendo para cubrir la creciente demanda interna?, ¿cuáles son las gestiones tendientes a garantizar nuevos mercados para nuestro gas?

Contrariamente a la demanda y necesidades de la población por la ejecución de programas y proyectos de inversión pública, único mecanismo de lucha contra la pobreza, se destina hasta un 15% del Producto Interno Bruto. El incremento en gastos de capital es proporcionalmente menor a los gastos corrientes, que crecen con mayor rapidez en valores nominales, como consecuencia del crecimiento de aparato estatal público y la creación de empresas sin estudios de sostenibilidad previa, que presiona al Tesoro General de la Nación a generar recursos adicionales o, en su defecto, tomar varias medidas de recortar de recursos a la Gobernaciones y Municipios

Como ejemplo, en cinco años se confiscaron del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) a las Gobernaciones más de 9,000 millones de bolivianos (1,300 millones de dólares americanos), lo que viabilizó la sostenibilidad del pago del ex Bonosol, ahora Renta Dignidad. Esto restó recursos para proyectos en los departamentos y se convirtió en el primer experimento económico de pagar una política nacional, responsabilidad del gobierno central, con fondos de nueve gobernaciones, o sea con dinero fresco de las regiones. Asimismo, fue una manera directa de debilitar el proceso autonómico, que ya era una demanda nacional y era la continuación del proceso autonómico ya iniciado en municipios y universidades.

Los altos precios de materias primas, sumados a un reforzado e inusual proceso migratorio desde Bolivia a otros países, como Argentina, Brasil,

EEUU y, especialmente, España, reflota una nueva fuente de ingreso. Las remesas del exterior se han incrementado: pasaron de 150 millones de dólares americanos, en 2001, a 1,000 millones de dólares americanos, promedio a partir del 2007.

Con un simple cálculo, esto implica que la totalidad de las remesas divididas en promedio mensual de 500 dólares americanos por familia, constituye una transferencia anual recibida de 6,000 dólares americanos.

De las remesas financieras se benefician 200,000 familias de cinco miembros, lo que totaliza más de un millón de habitantes del país que se apoyan en el trabajo de familiares en el exterior y no en las políticas del gobierno, y que no dependen de una fuente de trabajo interna. Esto muestra una sensación de beneficio colectivo que baja las presiones y demandas que se presentaban en gestiones pasadas.

Continuando con la presentación de cifras oficiales que servirán de análisis una vez emitidos los resultados del Censo 2012 se tiene:

El Régimen Económico y Financiero en la actual Constitución y Ley Marco de Autonomías y Descentralización, mantiene las mismas características restrictivas a las Entidades Territoriales Autónomas y no así para el Gobierno Central, medida que lo único que ha ocasionado este hecho es que las universidades, municipios y gobernaciones reduzcan radicalmente su participación en el Presupuesto General de Nación, al punto que el Gobierno Central ha consolidado en su favor los recursos financieros a un nivel que maneja el 88% de la disponibilidad presupuestaria (128,026 millones de bolivianos) y deja sólo el 12% (17,919 millones de bolivianos) para que sean administrados por más de 360 Entidades Territoriales Autónomas.

Cuando revisamos y cuantificamos esta distribución en el Presupuesto General de la Nación 2012, podemos observar que; las Gobernaciones tienen asignados 7,780 millones de bolivianos, equivalentes a un 5%; el sistema universitario tiene una asignación de 3,958 millones de bolivianos, equivalentes al 3%; y, por último, los municipios tienen asignados en total de 6,181 millones de bolivianos, equivalentes a un 4% del PGN 2012. Si a

los municipios y gobernaciones les restamos el pago del ex Bonosol, ahora Renta Dignidad, el porcentaje de participación es menor.

Ésta es una de las razones que obliga al Estado Boliviano a plantear la alternativa de trabajar en forma responsable en la formulación y elaboración de un Pacto Fiscal que busque eliminar las desigualdades e inequidades que se puedan presentar en la población boliviana.

4. Ejecución presupuestaria en ministerios y empresas públicas.

Una gran parte de la ejecución del Presupuesto General del Estado descansa en los 20 ministerios y las 22 Empresas Públicas Estratégicas, como parte del Gobierno Central. En base a los datos del SIGMA, se presenta ahora la ejecución de estas instituciones para, más adelante, evaluar el impacto de las mismas en beneficio de las familias y población en general.

Como se puede observar en el cuadro 4, los techos presupuestarios entregados por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a los 20 ministerios tienen errores y fallas de aproximadamente 44%. Sin embargo, no se conoce que se elaboren informes técnicos y jurídicos para que se aprueben posteriormente en el Gabinete y en la Asamblea Plurinacional. Asimismo, no se sabe si se informa al Legislativo de estos incrementos a través del año.

Por el contrario, esta aprobación de incrementos presupuestarios en los municipios y gobernaciones, debe ser ratificada por sus órganos Legislativo y su incumplimiento tiene sanciones, desde administrativas hasta penales.

Cuadro 4. Ejecución presupuestaria por ministerios (2012).

MINISTERIOS	PRESUPUESTO APROBADO	PRESUPUESTO VIGENTE	EJECUTADO	% EJE INI	% EJE VIG
Ministerio de Relaciones Exteriores	281.493.874.00	344.559.289.64	203.571.768.07	72.32%	59.08%
Ministerio de Gobierno	2.090.586.482.00	2.534.198.883.03	1.892.070.888.88	90.50%	74.66%
Ministerio de Educación	195.497.998.00	871.625.812.00	643.256.043.33	329.03%	73.80%
Ministerio de Defensa	2.304.625.528.00	2.838.682.778.97	2.141.861.810.69	92.94%	75.45%
Ministerio de la Presidencia	110.673.597.00	1.427.064.960.71	201.938.863.40	182.46%	14.15%
Ministerio de Justicia	16.996.463.00	23.640.109.67	14.626.100.16	86.05%	61.87%
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	234.092.757.00	249.115.888.98	129.346.900.94	55.25%	51.92%
Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural	107.542.228.00	201.290.548.00	126.233.539.65	117.38%	62.71%
Ministerio de Salud y Deportes	613.502.834.00	861.070.756.16	428.985.614.81	69.92%	49.82%
Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras	472.767.856.00	664.257.947.49	409.387.844.65	86.59%	61.63%
Min de Transparencia Inst. y Lucha Contra la Corrupción	31.321.644.00	33.208.941.89	19.167.467.54	61.20%	57.72%
Ministerio de Autonomías	50.857.450.00	69.385.793.57	41.399.775.52	81.40%	59.67%
Ministerio de Culturas	35.747.288.00	76.680.693.85	41.598.914.20	116.37%	54.25%
Ministerio de Planificación del Desarrollo	234.871.623.00	245.698.495.48	47.675.505.68	20.30%	19.40%
Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	61.213.806.00	69.681.925.00	34.808.830.51	56.86%	49.95%
Ministerio de Minería y Metalurgia	109.135.815.00	254.811.865.00	207.626.378.31	190.25%	81.48%
Ministerio de Hidrocarburos y Energía	259.422.552.00	301.005.243.72	150.635.101.67	58.07%	50.04%
Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda	1.321.935.341.00	1.245.535.759.81	554.139.965.13	41.92%	44.49%
Ministerio de Medio Ambiente y Agua	466.399.821.00	634.763.686.95	407.008.197.22	87.27%	64.12%
Ministerio de Comunicación	46.317.390.00	126.689.822.00	73.959.614.50	159.68%	58.38%
TOTALES	9,045,002,347	13,072,948,902	7,749,299,125	85.19%	59.43%
Presupuesto Adicional A Ministerios 2012	4,027,944,555			44.53%	
Saldo Sin Ejecutar	5,303,649,777			40.57%	

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Elaboración propia, en base a SIGMA.

Como sucede todos los años, por diferentes razones las instituciones públicas muestran una baja ejecución hasta el tercer trimestre de cada año, hecho que se puede verificar en los cuadros de ejecución presupuestaria de los ministerios, ya que en el último trimestre y, específicamente, entre noviembre y diciembre 2012, en un lapso de 30 días, los ministerios invirtieron o gastaron 2,166.0 millones de bolivianos, equivalentes a un 24% del presupuesto programado para 2012.

En el cuadro 4, se puede observar la ejecución provisional al 31 de diciembre de 2012, que alcanza la suma de 9,936.0 millones de bolivianos, equivalentes a un 109.8% del Presupuesto programado y un 72.3% del Presupuesto vigente. Asimismo, se observa que se tiene una deuda flotante de 588 millones de bolivianos.

Cuadro 5. Ejecución presupuestaria por ministerios (2012).

MINISTERIOS	PRESUPUESTO APROBADO	PRESUPUESTO VIGENTE	EJECUTADO	% EJE INI	% EJE VIG
Ministerio de Relaciones Exteriores	261,493.874.00	346,353.811.64	238,882.764.33	84.86%	68.97%
Ministerio de Gobierno	2,090,586.482.00	2,555,802.740.03	2,302,536.168.40	110.14%	90.09%
Ministerio de Educación	195,497.998.00	1,260,335.426.83	777,308.519.03	397.60%	61.67%
Ministerio de Defensa	2,304.625.528.00	2,995.629.712.90	2,654.498.304.10	115.18%	88.61%
Ministerio de la Presidencia	110,673.597.00	1,439,546.082.65	268,277.280.79	242.40%	18.64%
Ministerio de Justicia	16,996.463.00	23,702.320.87	20,090.423.59	118.20%	84.76%
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	234,092.757.00	236,149.623.37	174,437.877.42	74.52%	73.87%
Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural	107,542.228.00	203,345.865.00	161,033.656.79	140.44%	74.27%
Ministerio de Salud y Deportes	613,502.834.00	897,351.133.16	651,129.881.06	106.13%	72.56%
Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras	472,767.856.00	683,073.891.68	529,995.251.05	112.10%	77.59%
Min de Transparencia Inst. y Lucha Contra la Corrupción	31,321.644.00	33,208.941.89	22,762.062.02	72.67%	68.54%
Ministerio de Autonomías	50,857.450.00	69,436.751.57	54,669.673.92	107.50%	78.73%
Ministerio de Culturas	35,747.288.00	76,825.407.85	57,388.563.60	160.54%	74.70%
Ministerio de Planificación del Desarrollo	234,671.623.00	246,816.868.48	58,101.903.60	24.74%	23.54%
Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	61,213.806.00	69,681.925.00	46,069.822.57	75.26%	66.11%
Ministerio de Minería y Metalurgia	109,135.815.00	254,811.845.00	223,758.794.78	205.03%	87.81%
Ministerio de Hidrocarburos y Energía	259,422.552.00	301,005.243.72	173,031.351.58	66.70%	57.48%
Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda	1,321,935.341.00	1,245,743.932.07	932,868.723.79	70.57%	74.88%
Ministerio de Medio Ambiente y Agua	466,399.821.00	649,058.445.76	473,990.320.49	101.63%	73.03%
Ministerio de Comunicación	46,317.390.00	150,850.398.00	125,247.850.49	270.41%	83.03%
TOTALES	9,045,002,347	13,738,730,387	9,934,079,193	109.85%	72.32%
Presupuesto Adicional A Ministerios 2012	4,693,728,040			51.89%	
Saldo Sin Ejecutar		3,802,651,194			27.68%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Elaboración propia, en base a SIGMA.

Para la gestión 2012, los 20 Ministerios tenían programado el monto de 9,045 millones de bolivianos, monto que a través del año se incrementó a 13,738.7 millones de bolivianos, lo que representa una subida de 35%.

A pesar de esta supuesta “alta ejecución”, la seguridad ciudadana no es atendida como corresponde, ya que la situación es crítica en toda Bolivia y mucho más considerando que este derecho es transversal a todas las actividades económicas y sociales, además de ser fundamental para garantizar el desarrollo humano y la institucionalidad democrática de una nación.

Claramente, se destaca la prioridad del centralismo en la ejecución de los ministerios, ya que el Ministerio de Gobierno ejecutó 2,302.5 millones de bolivianos (110.1%) y el de Defensa 2,654.4 millones de bolivianos (115.2%), totalizando 4,956.9 millones de bolivianos, equivalentes a casi 50% de la ejecución de los 20 ministerios que actualmente funcionan en el país.

El otro 50% es ejecutado por el resto de los 18 ministerios del Presupuesto Programado de 2012, equivalentes a 4,979.1 millones de bolivianos. Entre

estos ministerios se encuentran el de Salud y Deportes, con 651.1 millones de bolivianos; el de Educación, con 777.3 millones de bolivianos; y el de Desarrollo Productivo y Economía Plural, con 151 millones de bolivianos, entre otros.

No se incluyen los ítems de salud y educación. Sin embargo, de acuerdo a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, la asignación de fondos del Tesoro General de la Nación para Salud asciende a 7,491 millones de bolivianos.

Como ejemplo, se puede establecer que para el 2013 se tiene programado en salud y deportes el monto de 10,054 millones de bolivianos y el departamento de Santa Cruz tiene asignado, para ítems de salud, la suma de 402,3 millones de bolivianos, equivalentes al 4% del monto presupuestado. Esto, a pesar de que, de acuerdo a los datos preliminares del Censo de Población y Vivienda 2012, este el departamento es el que tiene la mayor población del país.

Siguiendo con el ejercicio, en otro sector estratégico, como es el de educación, se tenía programada para 2012 la suma de 13,099 millones de bolivianos y en Santa Cruz no se tenía más de 1,800 millones de bolivianos, equivalentes a 13,7%. En 2013 esta cifra se incrementa a 14,944 millones de bolivianos.

Se planteó una mayor equidad en la distribución de los recursos humanos y económicos, mediante el Pacto Fiscal, y la aplicación de criterios uniformes para el país, como el promedio de atención profesor – número de alumnos, como también el de médicos – población departamental. Similar situación se debe aplicar a seguridad ciudadana, con la relación al promedio policías – población.

El Censo Nacional de Población y Vivienda 2012 tenía el objetivo de poder determinar la situación de los habitantes del país y la aplicación de sus resultados, para el diseño y reformulación de presupuestos y políticas públicas, debería ser cuanto antes. .

5. Ejecución presupuestaria de Empresas Públicas Estratégicas, al 31 de diciembre de 2012.

El manejo discrecional y la desinstitucionalización de la Hacienda Pública en la Formulación del Presupuesto General del Estado, además de la asignación y posterior ejecución de los recursos, se observa cuando revisamos las cifras programadas y ejecutadas en la Administración Central y las Empresas Públicas Estratégicas.

Como se puede observar, los techos presupuestarios de las Empresas Públicas Estratégicas se incrementan 43,9%, pasando de 65,070 a 93,622.8 millones de bolivianos. Esta medida debería ser aprobada por la Asamblea Plurinacional, si se tuviera la misma normativa que se aplica a las gobernaciones, municipios y universidades.

En el nivel central, a pesar de no contar con trámites burocráticos con techos estables y mecanismos de inscripción y ejecución por encima de las normas Sistema de Administración de Bienes y Servicios, en algunos casos con Decretos de excepción, se muestra una baja ejecución, que puede originarse en las siguientes razones principales:

- Una deficiente programación del presupuesto con proyecciones de ingresos inflados, fuentes financieras sin respaldo real y una total falta de Fiscalización por parte de los organismos responsables.
- La falta de priorización del excesivo gasto público, ya descontrolado en el nivel central con la creación de ministerios y empresas, además de la falta de proyectos productivos o de industrialización a diseño final que viabilicen su ejecución y posterior funcionamiento.
- La deficiencia crónica en el aparato estatal para ejecutar los recursos presupuestados, especialmente de programas y proyectos de inversión pública.

Desde 2009, el Tesoro General del Estado posiblemente no cuenta con los recursos suficientes para cubrir las actividades registradas en los presupuestos institucionales. Las Empresas Públicas Estratégicas administran aproximadamente el 60% de los recursos registrados en el Presupuesto

General del Estado. Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) tiene una gran responsabilidad por los recursos disponibles en este grupo de instituciones.

La empresa YPFB programó 55,615.9 millones de bolivianos, que se incrementaron a 81,689.1 millones de bolivianos. Alcanzó una ejecución de 58,143.2 millones de bolivianos (8,306.1 millones de dólares americanos), equivalentes al 104.54%. Llama la atención que entre noviembre y diciembre de 2012, YPFB ejecutó 18,398.6 millones de bolivianos (2,628.3 millones de dólares americanos), es decir, 18 veces el Presupuesto de la Gobernación de Santa Cruz.

La falta de transparencia en las licitaciones y los casos de corrupción descubiertos casualmente, generan dudas sobre la eficiencia en la ejecución de proyectos de inversión e impulsan el cuestionamiento sobre el impacto en la provisión de carburantes y las posibilidades de cubrir la demanda interna.

La crisis energética que ocasionó racionamiento, después de mucho tiempo, en los diferentes departamentos del país, se ve reflejada en la falta de inversión en el sector. La Empresa Nacional de Electrificación (ENDE) refleja esta situación, ya que tan sólo ejecuto 393.7 millones de bolivianos, equivalentes a un 25.3% del monto programado originalmente. Después de seis años, continua la improvisación en un sector estratégico para el desarrollo Económico Nacional.

Similar situación presenta la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), con un monto programado de 2,426.7 millones de bolivianos, de los que fueron ejecutados sólo 605.1, equivalentes al 24.9 %. Esta falta de inversión en los proyectos agrava la situación del sector minero tradicional público y muestra baja producción y productividad, generando que el aporte al erario nacional sea mínimo, al igual que el sector cooperativo minero.

La nueva postergación del proyecto del Mutún y la salida forzada del país de la empresa hindú Jindall, perjudicará la captación de nuevas inversiones y, lógicamente, la generación de nuevos ingresos para el departamento y

el país, considerando los altos precios de materias primas vigentes en el mercado internacional.

La empresa de mayor ejecución es Televisión Boliviana, con un 102.7 % (38.7 millones de bolivianos). Esta empresa no es productiva, sino de servicios de publicidad en favor del Gobierno Central y donde tienen un acceso mínimo las Entidades Territoriales Autónomas. . Además, tiene una asignación adicional de 26 % más de recursos, con relación al presupuesto programado.

Cuadro 6. Ejecución presupuestaria por empresas (2012).

MINISTERIO	PRESUPUESTO APROBADO	PRESUPUESTO VIGENTE	EJECUTADO	% EJE INI	% EJE VIG
Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos	55.615.992.432	81.689.166.475	39.744.641.178.56	71.46%	48.65%
Empresa Nacional de Electricidad	1.552.542.515	1.772.256.241	779.491.068.34	50.21%	43.98%
Corporación Minera de Bolivia	2.426.765.653	3.315.353.407	942.513.573.73	38.84%	28.43%
Empresa Metalúrgica VINTO - Nacionalizada	2.028.171.686	2.115.276.388	1.554.468.600.80	76.64%	73.49%
Empresa Nacional de Ferrocarriles - Residual	14.999.996	14.999.996	4.385.205.23	29.23%	29.23%
Empresa de Correos de Bolivia	54.157.527	54.157.527	42.458.659.06	78.40%	78.40%
Transportes Aéreos Bolivianos	207.369.880	220.571.993	144.760.104.84	69.81%	65.63%
Bolivia TV	37.709.026	63.049.885	47.443.050.57	125.81%	75.25%
Corporación de las Fuerzas Armadas p/ el Des Nacional	46.981.195	60.967.737	27.888.945.51	59.36%	45.74%
Empresa Naviera Boliviana	23.372.400	24.626.846	359.298.92	1.54%	1.46%
Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos	948.932.004	1.100.434.771	848.372.397.65	89.40%	77.09%
Empresa Siderúrgica del Mutún	32.134.207	65.802.931	4.434.521.96	13.80%	6.74%
Lácteos de Bolivia	17.160.108	74.413.682	46.506.123.73	271.01%	62.50%
Cartones de Bolivia	11.832.417	20.347.999	10.337.878.17	87.37%	50.81%
Boliviana de Aviación	550.237.790	857.519.617	575.288.462.75	104.55%	67.09%
Depósitos Aduaneros Bolivianos	104.239.187	123.129.457	52.187.184.89	50.06%	42.38%
Empresa Boliviana de Almendras y Derivados	60.822.963	67.072.963	56.687.080.16	93.20%	84.52%
Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos	5.973.578	5.973.578	2.458.350.84	41.15%	41.15%
Agencia Boliviana Espacial	563.349.326	563.349.326	428.337.964.02	76.03%	76.03%
Empresa Azucarera San Buena Aventura	539.450.837	548.003.842	317.044.556.67	58.77%	57.85%
Empresa Pública Nacional Textil	-	53.615.000	31.541.279.90	0.00%	58.83%
Empresa de Construcciones del Ejército	-	27.318.193	2.679.200.53	0.00%	9.81%
Empresa Miscuni	227.861.926	387.325.069	95.667.596.50	41.98%	24.70%
TOTALES	45,070,056,653	93,224,732,922	45,759,952,283	70.32%	49.09%
Presupuesto Adicional A Empresas 2012	28,154,676,269			43.27%	
Saldo Sin Ejecutar	47,464,780,639			50.91%	

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Elaboración propia, en base a SIGMA.

Las Empresas Publicas Estratégicas administran casi el 60% de los recursos estatales y tienen una flexibilización en el sistema de contrataciones, mecanismo que facilita las licitaciones y, por ende, la adjudicación, firma de contratos y desembolsos, permitiendo una rápida ejecución de fondos, trámite que no es aplicable muchas veces a las Entidades Territoriales Autónomas.

Sin embargo, como sucede todos los años, las Empresas Públicas Estratégicas, por diferentes razones, muestran una baja ejecución hasta el último trimestre y suben en forma acelerada especialmente en el mes de diciembre de cada año. Esto se puede verificar en los cuadros de ejecución presupuestaria comparada de estas empresas.

En el último trimestre y, específicamente entre noviembre y diciembre de 2012, se invierten o gastan 19,734.0 millones de bolivianos, equivalentes a un 30 % del presupuesto total programado de toda la gestión 2012.

Cuadro 7. Ejecución presupuestaria por empresas (2012).

MINISTERIOS	PRESUPUESTO APROBADO	PRESUPUESTO VIGENTE	EJECUTADO	% EJE INI	% EJE VIC
Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos	55.615.992.432	81.689.166.475	58.143.206.631.07	104.54%	71.18%
Empresa Nacional de Electricidad	1.552.542.515	1.772.256.241	903.949.112.42	58.22%	51.01%
Corporación Minera de Bolivia	2.426.765.653	3.315.353.407	1.329.816.097.78	54.80%	40.11%
Empresa Metalúrgica VINTO - Nacionalizada	2.028.171.686	2.115.276.388	1.710.366.949.64	84.33%	80.86%
Empresa Nacional de Ferrocarriles - Residual	14.999.996	14.999.996	5.331.329.18	35.54%	35.54%
Empresa de Correos de Bolivia	54.157.527	54.157.527	45.846.223.72	84.65%	84.65%
Transportes Aéreos Bolivianos	207.369.880	220.571.993	147.718.111.29	71.23%	66.97%
Bolivia TV	37.709.026	79.664.157	64.314.804.67	170.56%	80.73%
Corporación de las Fuerzas Armadas p/ el Des Nacional	46.981.195	86.936.566	29.905.757.84	63.65%	34.40%
Empresa Naviera Boliviana	23.372.400	24.626.846	377.122.62	1.61%	1.53%
Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos	948.932.004	1.135.977.775	988.606.088.08	104.18%	87.03%
Empresa Siderúrgica del Mutón	32.134.207	66.444.908	32.592.941.15	101.43%	49.05%
Lácteos de Bolivia	17.160.108	98.313.682	68.705.669.48	400.38%	69.88%
Cartones de Bolivia	11.832.417	20.347.999	13.007.713.96	109.93%	63.93%
Boliviana de Aviación	550.237.790	857.519.617	671.988.510.32	122.13%	78.36%
Depósitos Aduaneros Bolivianos	104.239.187	123.129.457	64.654.917.13	62.03%	52.51%
Empresa Boliviana de Almendras y Derivados	60.822.963	67.072.963	60.882.152.61	100.10%	90.77%
Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos	5.973.578	13.540.644	3.374.481.55	56.49%	24.92%
Agencia Boliviana Espacial	563.349.326	563.349.326	428.914.307.50	76.14%	76.14%
Empresa Azucarera San Buena Aventura	539.450.837	548.003.842	338.662.334.00	62.78%	61.80%
Empresa Pública Nacional Textil	-	66.322.363	49.678.698.36	0.00%	74.90%
Empresa de Construcciones del Ejército	-	302.469.429	280.611.215.41	0.00%	92.77%
Empresa Misicuni	227.861.926	387.325.069	111.235.130.97	48.82%	28.72%
TOTALES	65,070,056,653	93,622,826,669	65,493,746,301	100,65%	69,95%
Presupuesto Adicional A Empresas 2012	28,552,770,014			43,88%	
Saldo Sin Ejecutar	28,129,080,368			30,05%	

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Elaboración propia en base a SIGMA.

La Empresa Metalúrgica Vinto – Nacionalizada tiene inscrito inicialmente 2,028.1 millones y tiene una ejecución presupuestaria de 84.3 %, que, de acuerdo a informes de funcionarios de la empresa, tiene serios problemas de liquidez, porque el Tesoro General del Estado no entrega los certificados de devolución por exportaciones.

La Empresa de Apoyo a la Producción (EMAPA) tiene una ejecución de 988.6 millones de bolivianos del monto programado, equivalentes al 104.1 %.

Como se observa, la Empresa Naviera sólo tiene una ejecución de 1.6% y ya no se registra la ejecución presupuestaria de Papelbol.

En la gestión 2012, la inversión pública programada inicialmente fue de 3,807 millones de dólares americanos. Hasta la fecha no se tienen los datos oficiales sobre la ejecución.

6. La recaudación tributaria intercensal 2001 – 2012.

La recaudación tributaria es una de las variables más importantes para el cálculo de los ingresos del Tesoro General de la Nación (75%), municipios (20%) y universidades (5%), y servirá de base para la nueva distribución de recursos, de acuerdo a los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012. Esta distribución puede distorsionarse si se induce a una migración forzada entre campo y ciudad, lo que refleja una situación de población no acorde con el número de habitantes que regularmente habita en un espacio territorial, ya sea departamental municipal o de autonomía indígena.

Posiblemente, con la inclusión de datos intercensales periódicamente y un cálculo basado en las Necesidades Básicas Insatisfechas, se puede cambiar el año del Censo Nacional de Población y Vivienda, haciendo que este cambio coincida con el día de la distribución y se convierta en un proceso normal de generación permanente de estadísticas confiables, que apoye la planificación de las diferentes instituciones públicas y privadas del país.

Es necesario estudiar esta variable porque se observa una distorsión en la distribución de los recursos entre 2001 y 2011. Se dio un incremento de casi 600 %, con un gran repunte a partir de 2005, gracias al inicio del cobro del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que representaba el 25.8 % del total recaudado en 2006 y el 21.7% del año 2011.

Si se revisa lo ocurrido el 2006, se observa que por tratarse del primer año de aplicación total del impuesto, éste representa, sobre todo, para las Entidades Territoriales Autónomas, una de las principales fuentes de ingreso para financiar programas y proyectos de inversión pública.

El Censo nos debería mostrar la evolución de la situación de la población y si este incremento sustancial de ingresos está llegando a la población boliviana, a través de mejores servicios de salud, educación, vivienda, empleo, etc.

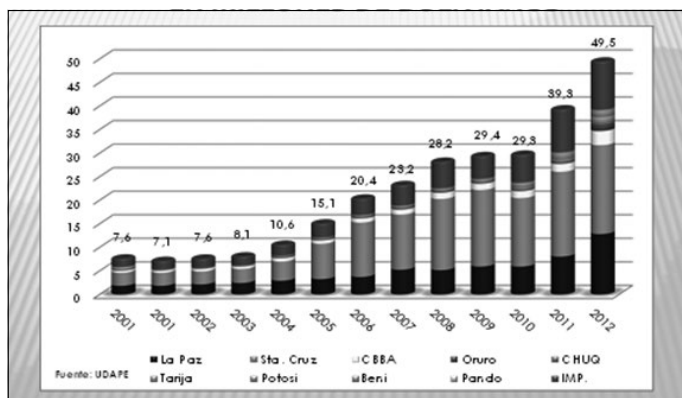
El comportamiento en las recaudaciones es relativo al incremento de los recursos de co-participación, como consecuencia de la subida de exportaciones y ampliación del mercado interno, que pasó de 4,190 millones de bolivianos, en el año 2001, y casi llega a 4 veces más en la gestión 2006, con una cifra 14,877 millones de bolivianos. Como contrapartida, se incrementan las importaciones, lo que eleva las recaudaciones por impuestos aduaneros.

Cuadro 8. Recaudaciones tributarias 2001 – 2011.

Impuestos	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Recaudaciones mercado interno	4 190	4 485	5 149	7 086	10 181	14 877	16 524	20 028	22 768	21 787	27 632
Recaudaciones en Efectivo	3 471	3 729	4 388	6 170	8 846	13 483	15 237	18 797	18 390	20 140	25 489
IVA (Mercado Interno)	1 275	1 422	1 736	1 840	1 937	2 466	3 001	3 751	3 554	4 100	5 134
IT	879	955	1 104	1 361	1 455	1 597	1 905	2 253	2 003	2 174	2 772
IUE	797	861	967	1 306	1 872	2 546	2 922	4 308	4 445	5 089	6 071
ICE (Mercado Interno)	224	238	199	280	209	449	598	717	739	933	1 204
RC-IVA	132	147	148	170	187	187	195	232	255	237	260
TGB	3	4	5	6	7	9	11	14	18	20	22
ISAE (IVE)	14	16	20	27	32	40	33	31	38	47	52
ITF	-	-	-	314	633	446	324	340	339	347	379
IDH	-	-	-	-	2 328	5 497	5 954	6 644	6 465	6 744	8 996
IJ/IPJ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13
Conceptos varios	11	27	27	36	117	167	227	449	494	420	554
Programa transitorio	104	27	147	792	32	27	29	25	6	1	-
Régimenes especiales en efectivo	9	7	13	12	10	18	15	20	24	26	30
Régimen tributario simplificado	6	6	7	8	4	7	8	11	11	12	13
Régimen tributario integrado	0.1	0.1	0.1	0.3	-	-	-	-	-	-	-
Régimen agropecuario unificado	3	1	6	4	5	11	7	9	12	14	17
Otros ingresos en Efectivo	23	25	22	27	29	33	23	14	10	2	2
Recaudaciones en Valores	719	756	761	916	1 335	1 394	1 287	1 231	4 377	1 647	2 143
Importaciones	2 232	2 413	2 419	3 012	3 815	4 418	5 439	7 089	6 003	7 505	11 323
Gravamen Arancelario	573	603	567	672	803	921	1 114	1 408	1 170	1 545	2 218
IEHD	1 301	1 312	1 087	1 147	1 878	1 988	2 344	2 521	1 791	1 586	2 432
Totales	7 121	8 230	8 652	11 243	15 874	21 283	24 308	29 639	30 562	30 879	41 388

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Elaboración propia en base a SIGMA.

Ilustración 2. Recaudaciones tributarias 2001 – 2012.
(En millones de bolivianos)



Fuente: UDAPE.

7. La recaudación tributaria intercensal 2001 – 2011, por departamento.

La recaudación tributaria juega un papel fundamental en el desarrollo de los países y Bolivia no es la excepción. Es por esta razón que es bueno analizar el marco global de los principales impuestos y su distribución en los años en que se ejecutaron Censos de Población y Vivienda, ya que los resultados, a la fecha, suponen una situación económica que afecta directamente el resultado y posterior desarrollo de la información que orientará las políticas a seguir en la solución de problemas detectados.

Como se puede observar, los cuadros comparativos entre 2001 y 2011, desde el punto de vista financiero y de recaudación de impuestos, tienen un gran salto en lo cuantitativo. Se mantiene casi la misma estructura en la composición de los tributos, salvo el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que marca la diferencia y, lógicamente, nos presentará resultados de impacto apreciable muy diferentes en los estratos poblacionales y territorios.

La co-participación tributaria distribuida por departamentos presenta a La Paz como el mayor receptor de recursos, considerando la recaudación en

efectivo, variable utilizada para el cálculo de la distribución, con 11,029.3 millones de bolivianos. Continúan Santa Cruz, con 9,541.1 millones de bolivianos, y Cochabamba cierra las cifras del eje central, con 2,912.7 millones de bolivianos.

Un segundo grupo de nivel de recaudación está en los departamentos de Potosí (1,754.1 millones de bolivianos), Oruro (1,138.3 millones de bolivianos) y Tarija (952.4 millones de bolivianos).

El tercer grupo de departamentos con menores niveles de recaudación lo conforman Chuquisaca (412.4 millones de bolivianos), Beni (143.5 millones de bolivianos) y Pando (27.5 millones de bolivianos).

La gran diferencia entre el año 2001 y 2011 es el inicio de la aplicación de un nuevo impuesto, el IDH, que incrementa permanente a partir del 2005, gracias a su alícuota en un sector estratégico con precios internacionales por encima de los otros impuestos vigentes. Este impuesto es también reflejo de los precios altos en materias primas, ya que las empresas generaron un aumento en el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE).

Para la gestión 2011, las recaudaciones suben casi cinco veces con relación al 2001, año del penúltimo censo. En este caso, los departamentos con mayor participación son La Paz y Santa Cruz.

8. Ingreso per cápita departamental por co-participación tributaria en el periodo 2001 – 2011.

Ahora se presenta el resumen del comportamiento de los ingresos per cápita de los nueve departamentos del país y su evolución en el periodo intercensal, entre 2001 y 2011. Los incrementos de precios de las materias primas, especialmente el petróleo, afecta directamente los niveles de ingreso por exportación de gas y, por ende, algunos departamentos, después de mayo del 2005, inician una subida sustancial del ingreso per cápita por concepto de coparticipación tributaria.

El promedio per cápita nacional en el año 2001 oscilaba por los 177 de bolivianos. Sube casi 4 veces el 2006 y, posteriormente, se dispara hasta alcanzar su máximo en la gestión 2011, con 2,126 bolivianos o sea 12 veces más que el año del anterior censo.

Es bueno aclarar que Pando es el departamento más beneficiado con el incremento de los ingresos, ya que alcanza un ingreso per cápita de 8,096 bolivianos, superior al anterior en 6,998 bolivianos (tres veces el promedio nacional). En segundo lugar se ubica el departamento de Tarija, con 1,998 bolivianos; y, en tercer lugar, el departamento del Beni, con 1,757 bolivianos, seguido de Oruro, con 1,666 bolivianos.

Le siguen, en orden descendente, Chuquisaca y Potosí (1,415 y 1,248 millones de bolivianos, respectivamente). En los últimos lugares se ubican el departamento de Cochabamba, con 1,014 bolivianos; el departamento de La Paz, con 973 bolivianos; y, por último, el ingreso per cápita más bajo lo tiene el departamento de Santa Cruz, con 962 bolivianos. En resumen, el que más recibe es Pando y el que menos recibe Santa Cruz, con una diferencia de 7,134 bolivianos.

Cuadro 9. Transferencias a los gobiernos municipales por habitante por coparticipación tributaria, HIPC e IDH, 2001 - 2011 - Datos Censo 2001
(En bolivianos)

Departamento	Censo 2001	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Chuquisaca	531.522	185	245	219	273	310	549	619	951	1.003	1.100	1.415
La Paz	2.349.885	163	213	201	252	281	415	499	672	681	763	973
Cochabamba	1.455.711	155	204	197	248	276	423	500	696	709	792	1.014
Oruro	392.769	185	247	220	274	344	629	709	1.138	1.183	1.289	1.666
Potosí	708.695	194	257	226	280	319	499	568	846	885	978	1.248
Tarija	391.226	161	222	208	261	354	705	797	1.364	1.406	1.545	1.998
Santa Cruz	2.029.471	133	182	186	235	266	406	488	667	668	749	962
Beni	362.521	170	253	227	282	355	660	741	1.199	1.251	1.359	1.757
Pando	52.525	249	471	362	434	896	2.700	2.928	5.537	5.835	6.156	8.096
Total general	8.274.325	177	255	227	282	378	776	872	1.452	1.514	1.637	2.126

Fuente y elaboración: Dirección General de Contabilidad Fiscal.

9. Inversión pública ejecutada por departamentos y su relación con el PIB, en el periodo 2001 – 2011.

El desarrollo de un país descansa en los programas y proyectos de inversión, tanto públicos como privados, que se ejecutan en los diferentes departamentos y ciudades de ámbito nacional.

Complementando el análisis de los aspectos globales de la economía nacional, es necesario revisar el comportamiento de la inversión pública que en los últimos años presenta un crecimiento en valores corrientes sostenido, pero cuando se relaciona con el Producto Interno Bruto, se observa un rango entre 6.24 %, en el año 2003, y 12.48 %, en el año 2008. Estos porcentajes son insuficientes para alcanzar un mayor crecimiento económico y permitir una disminución de los niveles de pobreza.

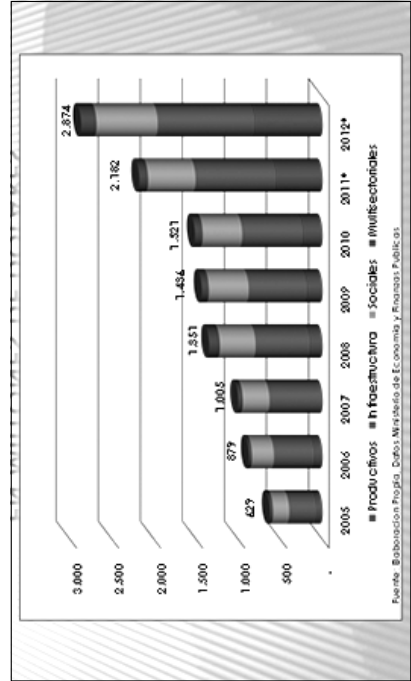
Los departamentos con mayor participación en la inversión pública ejecutada son La Paz, Tarija y Santa Cruz, con 17.1 %, 16.1 % y 16.5 %, respectivamente, con montos superiores a los 340 millones de dólares.

Cuadro 10. Ejecución e inversión pública por departamento (2001 – 2011).
(En millones de dólares)

DEPARTAMENTO	2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%
PANDO	17,3	2,7%	16,2	2,8%	12,3	2,5%	11,4	1,9%	12,8	2,0%	37,9	4,3%	50,6	5,0%	23,4	1,70%	23,8	1,7%	33,2	2,2%	53,2	2,5%
POTOSÍ	45,4	7,1%	46,9	8,0%	40,7	8,1%	64,1	10,7%	52,7	9,4%	70,0	8,4%	135,0	12,7%	167,3	12,40%	260,4	12,6%	315,9	10,4%	212,9	9,9%
LA PAZ	115,1	18,0%	106,18,0%	91,7	18,3%	106,3	17,7%	15,8	15,8%	123,7	14,1%	146,8	14,6%	252,8	18,7%	315,7	21,9%	336,4	22,1%	368,5	17,1%	
ORURO	41,9	6,6%	31,4	5,4%	31,2	6,2%	29	4,8%	26,1	4,1%	56,9	6,5%	88,5	8,8%	107,0	7,90%	109,0	7,6%	81,1	5,3%	151,7	7,0%
BENI	37,8	5,9%	34	5,8%	21,4	4,3%	26,5	4,4%	23,7	3,8%	49,3	5,6%	56,2	5,6%	88,3	6,50%	73,0	5,1%	63,7	4,2%	114,5	5,3%
SANTA CRUZ	108,6	17,0%	108,5	18,6%	102,5	20,5%	115,7	19,2%	140,7	22,4%	165,9	18,9%	205,1	20,4%	252,4	18,70%	278,9	19,4%	320,0	21,0%	354,3	16,5%
TARIJA	54,1	8,5%	61,9	10,6%	60,7	12,1%	78,1	13,0%	101,9	16,2%	174,6	19,9%	147,7	14,7%	145,8	10,80%	155,0	10,8%	163,0	10,8%	346,8	16,1%
CHUQUISACA	46,7	7,3%	46,3	7,9%	27	5,4%	52,8	8,8%	62,6	10,0%	65,7	7,5%	58,6	5,8%	82,0	6,10%	119,7	8,3%	109,3	7,2%	156,3	7,3%
COCHABAMBA	109	17,1%	82,5	14,1%	75,1	15,0%	88,8	14,8%	73,8	11,7%	105,7	12,0%	106,7	10,6%	175,0	13,00%	142,8	9,9%	198,0	13,0%	273,3	12,7%
NACIONAL	62,9	9,8%	51,1	8,7%	37,1	7,4%	28,9	4,8%	29,0	4,6%	26,8	3,0%	17,9	1,8%	57,3	4,20%	23,8	2,7%	33,2	3,7%	155,2	7,2%
TOTAL	638,8	100%	584,7	100%	499,8	100%	601,6	100%	679,2	100%	879,5	100%	1,005,4	100%	1,351,2	100%	1,439,4	100%	1,520,8	100%	2,155,0	100%
PIB	8,162		8,132		8,008		8,660		5,043		13,106,86		14,716		17,242		17,389		19,697		20,830	
ING PUB./PIB	7,83%		7,19%		6,24%		6,95%		12,48%		6,71%		6,83%		7,84%		8,28%		7,72%		10,34%	

Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 3. Ejecución e inversión pública (2005 – 2012).
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia, con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

10. Conclusiones.

- a) De acuerdo a los datos oficiales incluidos en el Presupuesto General de la Nación, los ingresos programados y, en algunos casos, ejecutados, en el periodo intercensal entre 2001 y 2012, tienen comportamientos marcadamente diferentes al del periodo 2001 - 2005, en esta primera fase del análisis, con niveles reducidos, como consecuencia de la depresión de precios de las materias primas a nivel internacional y, a partir de la gestión 2006, como resultado de la vigencia de la Ley de Hidrocarburos 3058 de mayo de 2005, además de presentarse un crecimiento acelerado de los precios de las materias primas en los mercados internacionales.
- b) La distribución de recursos no es equitativa ni solidaria, cuando se revisa en detalle el Presupuesto General del Estado. Esta distribución presenta altos grados de concentración de recursos en ministerios y Empresas Publicas llamadas Estratégicas, en desmedro de las 360 Entidades Territoriales Autónomas y Régimen Económico y Financiero. Esto es contrario a un Estado Plurinacional con Autonomías.
- c) Los niveles de inversión pública no han crecido proporcionalmente a los ingresos generados por un periodo de precios altos de materias primas, Se deben realizar esfuerzos en los diferentes niveles de gobierno para revertir esta situación y evitar desequilibrios en las finanzas públicas, en un futuro próximo.
- d) Con este marco económico financiero y presupuestario, los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012, permitirán identificar los principales problemas de las familias. Se debería realizar una planificación que priorice se el desarrollo humano equilibrado a nivel nacional, además de establecer los mecanismos y parámetros de distribución de recursos tanto humanos como económicos, en los sectores estratégicos de salud, educación y vivienda.
Estos indicadores en salud deben considerar la relación población - médico y/o enfermeras; y, en educación, la relación población en edad escolar - profesor, como también, en educación superior, número de universitarios – profesor.

En la gestión 2013, el presupuesto para educación asciende a 14,944 millones de bolivianos, mientras que el de salud asciende a 10,054 millones de bolivianos; totalizando, entre ambas áreas, 24,998 millones de bolivianos.

- e) Otro sector en crisis y sobre el que es de capital importancia que diferentes niveles de Gobierno pongan su atención en forma conjunta, es el de la seguridad ciudadana. Es prioritaria la despolitización y la racionalización de este aspecto en la distribución de los recursos humanos y económicos, y como base se debe plantear, en primera instancia, trabajar el criterio de relación entre población y número de policías.

Los recursos del Ministerio de gobierno son de 2,844 millones de bolivianos para el 2013. Estos recursos, más los asignados por municipios y gobernaciones, permitirán ejecutar planes y proyectos conjuntos, para atacar uno de los problemas más álgidos de esta sociedad.

- f) Por último, el Pacto Fiscal es el instrumento que garantiza los derechos y los servicios de todos los ciudadanos de Bolivia. Es el instrumento de la corresponsabilidad, del gobierno compartido y de la solidaridad interdepartamental. Es la expresión básica de la Autonomía que garantiza que los derechos de los ciudadanos no dependan de la discrecionalidad del Gobierno Central.
- g) El Pacto Fiscal se asienta en cuatro instrumentos: la corresponsabilidad (fiscal) impositiva, la co-participación en los recursos naturales y la subsidiariedad entre los diferentes niveles de Gobierno y la gestión compartida racional en la ejecución del Presupuesto General del Estado.
- h) El Pacto Fiscal debe también incluir instrumentos de solidaridad interdepartamental que garanticen que ningún departamento deje de percibir lo que sus ciudadanos necesitan. No se trata de que pierda ningún departamento, se trata de que el Gobierno Central otorgue las competencias con recursos y que se pueda mejorar la gestión en todos los departamentos del país, especialmente en aquellos espacios de

mayor necesidad para los ciudadanos, como la educación, la sanidad, la seguridad y la vivienda, entre otros.

- i) Es necesario e imperioso que los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012 se reflejen también en la representación política de la Nación. El desajuste representativo que se ha padecido en los últimos años debe ser corregido para que el total de la población tenga un fiel reflejo en la representación en la Asamblea Plurinacional.

Esta medida no impide que compartamos la necesidad de un criterio que propicie que territorios escasamente poblados disfruten de una representación digna, que ya está consolidada en la Cámara de Senadores, pero que jerarquice también las diferencias entre unos departamentos y otros.

11. Recomendaciones: propuesta de Pacto Fiscal.

Como se puede observar en el Presupuesto General del Estado de 2012, no existe una equidad en la distribución de recursos, ya que se establece una asignación del 88 % de los ingresos para el Gobierno Central y del 12 % para más de 360 Entidades Territoriales Autónomas, entre municipios, universidades y gobernaciones. Uno de los objetivos del Pacto Fiscal es la mejor distribución de los recursos disponibles y mucho más cuando se tiene una etapa de precios altos de materias primas, que genera recursos que necesitan destinarse a inversiones productivas y de retorno sostenible en el mediano y largo plazo, lo que permitiría una lucha frontal contra la pobreza.

La co-participación tributaria es la principal fuente de ingresos del Tesoro General de la Nación y las Entidades Territoriales Autónomas. Se distribuye de la siguiente manera: el 75 % de la recaudación en efectivo está destinada al Tesoro, el 20% a los municipios y el 5 % a las universidades.

La propuesta se basa en el Estado Plurinacional con Autonomía y para consolidarla es necesario que el Pacto Fiscal incluya los siguientes factores. Dichos factores tiene el objetivo de minimizar las inequidades y priorizar la

inversión pública entre los diferentes niveles de gobierno y, especialmente, entre Gobierno Central y Entidades Territoriales Autónomas.

- a) Se toma como base la transferencia de Impuestos Nacionales por co-participación tributaria y se propone una nueva distribución, de acuerdo a los siguientes porcentajes por entidades:

Distribución	Actual	Propuesta	Monto
Tesoro General de la Nación	75 %	50 %	Bs. 14,756.6 millones
Municipios	20 %	26 %	Bs. 7,673.4 millones
Universidades	5 %	7 %	Bs. 2,650.7 millones
Gobernaciones	0 %	17 %	Bs. 5,017.2 millones

Si consideramos el monto de co-participación en 2012, de 29, 513.3 millones de bolivianos, y lo relacionamos con el Presupuesto General del Estado en la gestión 2013, que registra 172,020.9 millones de bolivianos, con fines de reducir los desequilibrios y mejorar la equidad en la distribución de recursos, la propuesta permite reasignar a 360 Entidades Territoriales Autónomas 7,378.3 millones de bolivianos, que tan sólo representan el 4.3 % de los ingresos totales inscritos en el Presupuesto Nacional 2013. La modificación de esta cifra, si se toman en cuenta los informes positivos sobre la estabilidad económica del país, no afectaría el normal funcionamiento del sector público.

Debate sobre el auto reconocimiento: análisis del Censo 2012

Mario Galindo Soza¹

1. Antecedentes.

El Censo Nacional de Población y Vivienda se llevó a cabo el 21 de noviembre del 2012. Este hecho constituyó un hito, aunque se realizó un año después de lo que técnicamente las Naciones Unidas (N.N.U.U.) y, más específicamente, el Fondo de Naciones Unidas para Actividades de Población (U.N.F.P.A.), establece como recomendable: realizar un censo cada 10 años. El último censo efectuado en el país antes de éste fue en el año 2001. La importancia del censo trasciende a temas de la administración política, económica y social; por este motivo, es de imperiosa necesidad buscar los mecanismos que enriquezcan este instrumento.

El Manual de Censos de Naciones Unidas define: “[u]n censo de población es el conjunto de las operaciones consistentes en recoger, recopilar, evaluar,

1 Doctor en Ciencias Económicas y Administrativas (Univalle/U. Carlos III de Madrid/U. Nacional de La Plata, Argentina). Se desempeña como consultor e investigador asociado del CEBEM, Banco Mundial, UNICEF, PNUD y varias agencias de cooperación bilateral. Algunas de sus obras de publicación reciente son: *El Progreso invisible. El seguro universal materno infantil* (La Paz: Fundación Milenio, 2010), *Municipio Indígena* (La Paz: CEBEM, 2008), *Autonomías indígenas* (IRI, 2007), *Visión aymara de las autonomías*. (La Paz: PIEB, 2006), *Las autonomías departamentales en la Bolivia constituyente* (La Paz: CEBEM, 2005) y *Descentralización fiscal financiera en Bolivia* (Santiago de Chile: CEPAL/GTZ, 1995).

analizar y publicar o divulgar de alguna otra forma datos demográficos, económicos y sociales relativos a todos los habitantes de un país, o de una parte bien delimitada de un país, en un momento determinado”.²

Según las recomendaciones de Naciones Unidas, los censos deben levantarse a intervalos regulares, a fin de disponer de información comparable en una secuencia fija. Sin embargo, algunos países encuentran necesario levantar censos con más frecuencia, por la rapidez con que se producen cambios importantes en su población o en las condiciones en materia de habitación. Es el caso, por ejemplo, de Gran Bretaña. “Los datos censales de cualquier país tienen una mayor utilidad nacional, regional y mundial cuando pueden ser comparados con los resultados de los censos de otros países levantados aproximadamente en la misma época. Aunque, queda claro que al fijar la fecha de un censo, deberá otorgarse más importancia a los factores nacionales que a la conveniencia de simultaneidad internacional”.³

El censo de población y habitación es quizás la operación estadística más extensa, complicada y costosa que realiza un país, pues consiste en una serie compleja de actuaciones interrelacionadas. Por lo tanto, para que las diversas operaciones se desarrollen en la secuencia adecuada, todo el censo y las distintas etapas que lo componen deberán planificarse anticipadamente con sumo cuidado.

Según las Naciones Unidas, a pesar de que no todos los censos pueden ajustarse a un modelo uniforme, hay ciertos elementos básicos comunes que deben tenerse en cuenta en cada uno de ellos. En general, las operaciones censales pueden dividirse en seis fases consecutivas: a) labor preparatoria; b) empadronamiento; c) elaboración de los datos; d) creación de las bases de datos necesarias y difusión de los resultados; e) evaluación de los resultados; y f) análisis de los resultados. En la fase preparatoria, es importante recalcar la necesidad de planes para un programa de control y mejoramiento de la calidad.

2 *Manual de Censos.*

3 Naciones Unidas, *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación.*

Los censos de población y vivienda desempeñan un papel fundamental en la administración pública. Los resultados del censo se utilizan como referencia decisiva para garantizar adecuadamente el rol subsidiario del estado (incluidos los servicios gubernamentales) y la representación en el conjunto de la nación: la distribución y asignación de fondos públicos entre las distintas regiones y distritos con destino a la educación y a los servicios de salud, la delimitación de los distritos electorales nacionales y locales y cuantificación del impacto del desarrollo industrial, por citar sólo algunos elementos.

La característica básica del censo es generar estadísticas sobre zonas pequeñas y pequeños grupos de población con errores de muestreo nulos o mínimos. Si bien las estadísticas sobre las zonas pequeñas son útiles por sí mismas, son también importantes porque pueden utilizarse para obtener estadísticas sobre cualquier unidad geográfica arbitrariamente delimitada. Por ejemplo, al planificar la ubicación de una escuela, quizá sea necesario contar con datos sobre la distribución de los niños en edad escolar por zona escolar, que quizá no coincida necesariamente con las áreas administrativas.

2. Falsos y asertivos debates previos al Censo Nacional de Población y Vivienda 2012.

Uno de los temas que atrajo mayor atención de la población antes de la etapa censal, fue el de la auto-identificación. El censo de 2001 había consultado sobre la auto-identificación y arrojó el dato de que el 62% de la población se auto-identificaba con un pueblo indígena, dato que se clasificó en la boleta con las opciones de quechua, aymara, guaraní u otro. Los autores de esta innovación fueron dos antropólogos: Xavier Albó y Ramiro Molina Barrios. El Instituto Nacional de Estadística (INE) justifica este hecho señalando que la pregunta se introdujo para identificar a los beneficiarios de derechos y políticas públicas. Sin embargo, en los hechos, se hizo un uso político del resultado, que se observa con impacto hasta hoy en los resultados electorales, más allá de lo que se pueda atribuir a quienes levantaron las banderas indigenistas e indianistas en los discursos políticos.

Es probable que el censo sea un pasaje, de nueva cuenta, a otra experiencia de etnización del debate político (la etnopolítica). Ése fue el fenómeno que vivimos en los primeros años del ascenso del Movimiento al Socialismo (MAS), en un complejo escenario de crisis política e intensa desagregación social. Allí irrumpió una suerte de diáspora identitaria, superpuesta a la polarización política e ideológica que dividió al país en las “dos Bolivias”.⁴

Muchos arguyen que tanto en el 2001 como en el 2012, se falsearon los resultados de los censos, dado que las boletas censales habían excluido la opción “mestizo”, con lo cual se creó la realidad sesgada de un país mayoritariamente indígena. Autores como Henry Oporto creen que este resultado, en el censo de 2001, devino una peligrosa crisis de identidad colectiva, que llevó a muchos a preguntarse qué somos los bolivianos: ¿una comunidad nacional o sólo un conjunto abigarrado de pueblos, culturas y nacionalidades? ¿Podíamos reivindicar una personalidad común, un “nosotros”, más allá de las diversidades socio-culturales, o es que éstas eran tan marcadas que rivalizaban en importancia con una identidad nacional colectiva? En definitiva, ¿qué es lo que nos une y justifica el hecho de ser una nación, o incluso, un solo país?

Aquella corriente de debilitamiento de la conciencia nacional y dilución de un espíritu de cohesión social, culminaría en la nueva Constitución. En ella, el Estado republicano ha sido sustituido por un “Estado Plurinacional”, definido en términos étnicos, que consagra nada menos que 36 naciones indígenas y originarias, dotadas de privilegios especiales, entre ellos el derecho a “tierra y territorio” y a “su libre autodeterminación”, estableciéndose un sistema de derechos diferenciados, propio de un régimen de segregación social. Todo ello a título de “descolonización”.

No obstante, es el propio régimen el que se ha encargado de bajar la espuma indigenista. Enfrentado a decisiones complicadas, como en el caso del conflicto del TIPNIS (Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Secure) y otros conflictos relacionados con la explotación de los recursos naturales y el medio ambiente, el presidente Evo Morales se ha visto en

4 Oporto, *El cielo por asalto*.

aprietos para controlar los demonios desatados; finalmente, no ha tenido empacho en confrontar y reprimir las protestas indígenas. Se vio, entonces, que el comunitarismo y los derechos especiales reconocidos a los pueblos indígenas eran, más que todo, retóricos, simbólicos e instrumentales en una fase de acumulación de poder político. Más allá de la esfera gubernamental, también la acción social ha tendido a tomar un sesgo rentista antes que ideológico y político.

Es posible atribuir que, para el gobierno, el Censo de Población y Vivienda de 2012 habría sido la ocasión para recuperar las credenciales indígenas perdidas. Para ese fin, se habría diseñado una boleta ajustada a sus intereses políticos, se habría usado el aparato estatal para manejar discrecionalmente el operativo censal y se habría utilizado recursos cuantiosos para una vasta campaña publicitaria. Está en manos del Poder Ejecutivo el procesamiento de los datos censales, así como la presentación de los resultados.

Por tanto, lo que se buscaría con el censo es mostrar una sociedad mayoritariamente adscrita a pertenencias indígenas. El empoderamiento indígena (y el discurso del Estado plurinacional) sigue siendo la coartada para que el régimen pueda justificarse y prevalecer como un poder fuerte y necesario (el “único”), capaz de contener el potencial de desintegración de un país fragmentado en sus identidades étnicas. Pero no es difícil darse cuenta que ésta estrategia política conlleva riesgos, como el de devolvernos a un escenario de tensiones étnicas, eventualmente explosivas.

Por contrapartida, probablemente no tengamos, a través del censo, la fotografía de la Bolivia real, con sus diversidades y diferencias internas, pero también con sus denominadores comunes y elementos unificadores de la nacionalidad boliviana. En éstos reposaría la posibilidad de revitalizar las tendencias de cohesión social y cultural del país.

La exclusión de la categoría “mestizo” como opción de pertenencia o identidad cultural, al igual que la pregunta relativa a la religión, apuntan a evitar que la sociedad boliviana se muestre en su condición mestiza y católica, dos elementos fundamentales de la identidad nacional de los bolivianos. Para el régimen, es crucial que ello no ocurra, ya que lo dejaría

sin piso en la instrumentación de la cuestión indígena como justificación de su proyecto de poder.

Hay sectores de la oposición que atribuyen al gobierno un manejo sectario del censo. Otros autores analizan más técnica que políticamente este debate. Para Gustavo Pinto, la categoría mestizo debe entenderse de la siguiente manera:

i) Para nosotros no es igual la categoría «Mestizo»(a) que el «mestizaje». En efecto, en la literatura boliviana de los andes, «mestizaje» es una construcción ideológica con un fin político: la construcción de la «nación» boliviana, tal como la entendieron los nacionalistas altopereanos desde los años 20 del siglo pasado y, sobre todo, después de la guerra del Chaco; en otros términos, el «mestizaje» es un discurso político, si se quiere, negador del indígena y del blanco, en unos casos; o la síntesis de ambas razas, en otros, a fin de darle solución al histórico conflicto social o étnico entre el indio y el español o el blanco (de origen europeo) presente en Bolivia, y ocupación de algunos intelectuales preocupados por el progreso o la modernización del Estado boliviano.

ii) El cambio, la categoría «Mestizo» (a) es un *tópico lógico o abstracto que busca representar una «realidad étnica»*, en esta caso en Bolivia, (o sea, busca incluir al mestizo (a) de carne y espíritu en cuanto resultado de un proceso biológico o biocultural en las diversas regiones-culturales que, desde la época colonial, tiene hoy Bolivia; proceso de varios siglos, incluso precolombino, pero sobre todo que se dio a partir de las primeras décadas del siglo XVI); «realidad étnica» con características singulares según la región boliviana de la que se trate. Por ende, esta categoría en el Censo 2012 tendría que tener un sentido racional-lógico, antes que ideológico; al igual como se deberían usar las otras categorías en la pregunta 39 de dicha encuesta.

iii) Ciertamente la idea del «mestizaje» en el contenido del discurso nacionalista boliviano de la primera mitad del siglo XX y del nacionalismo revolucionario post 52, pretendía ver al «mestizo» (el mestizo ideal) como la «síntesis» del «nuevo hombre boliviano». Pero este discurso ya pasó al jardín de los recuerdos.

iv) Por lo mismo, tampoco es aceptable el discurso indigenista e indianista que sostiene la «indianización» del q'ara, como lo hace el «katarismo radical» en la línea de Felipe Quispe (el Mallku).

v) Menos aún es aceptable la afirmación de algunos sociólogos del entorno de Álvaro García Linera de que una vez los indios tomaran el poder político estatal se les quitaría «el alma» (la identidad blanca u occidental europea) a los q'ara. A esta postura podemos llamar «intolerancia cultural negativa» que raya en lo patológico.⁵

Podemos observar algunos datos al respecto, en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Composición racial de Bolivia (años 1835 y 1941).

Razas	1835 población	%	1941 población	%
Blanca	402.692	17.70	520.800	15.00
Mestiza	849.776	26.80	1.041.600	30.00
India	1.613.941	50.90	1.899.184	54.70
Negra	6.342	0.20
Otras	298.056	9.40	10.416	0.30
Total	3.170.807	100	3.472.000	100 (10)

Fuente: Víctor Flores, *Bolivia: Sociedad fracturada*.

En este cuadro, queda claro que la categoría mestizo representa el 27% de la población, en el año 1835, en el primer censo, y que se incrementa a 30%,

5 "Las categorías identitarias en la boleta censal: alcances y efectos la categoría «Mestizo»".

en el censo de 1941. Estos dos censos preguntaron específicamente por esta categoría.

Se señalan otros datos complementarios en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Población mestiza en el año 1835.

Departamento	Blanca	Mestiza	India
Chuquisaca	15,5	39,6	39,3
La Paz	8,1	8,9	75,6
Cochabamba	18,5	51,5	23,0
Potosí	6,7	27,4	57,4
Oruro	9,0	16,6	68,1
Santa Cruz	28,4	21,1	45,1
Tarija	8,0	38,3	50,3
Beni	15,9	12,1	62,3
Terr. Nac. Colonia (Pando)	0,6	26,8	62,3
Promedio	12,7	26,8	50,9 (11)

Fuente: Victor Flores, *Bolivia: Sociedad fracturada*.

Pinto comenta estos datos:

¿Qué nos están diciendo las cifras o datos de los dos cuadros anteriores respecto de la «población mestiza» en Bolivia?

Que el mestizo/a no es insignificante, menos invisible. Y esta población («mestiza») no ha disminuido en los últimos 50 o 70 años, tal como se nota en la autopercepción étnica de los últimos años.

Ciertamente, el Censo de 2001 arrojó el resultado de que el 62% de la población boliviana se auto percibía, étnicamente, como *indígena*. Pero estamos seguros que por el contexto ideológico del momento (la idea del multiculturalismo o de lo pluricultural que reconoció e incluyó lo indígena) y por una decisión política, manipulada por algunos antropólogos, de no incluir la categoría «mestizo», ese dato fue algo «sospechoso»,

hasta el punto de generar ciertas dudas sobre la cuestión «racial» o étnica en Bolivia.

Por suerte, tenemos otros datos no oficiales. En efecto, en una encuesta realizada el 2004 por una institución no gubernamental, no pública, en Bolivia, excepto Pando, la gente, étnicamente hablando, se auto identificaba de esta manera como muestran los números en los cuadros de las dos láminas siguientes.⁶

Cuadro 3. Distribución de la auto-percepción étnico-racial en Bolivia (diciembre de 2004).

Raza de la que se considera	% a nivel de toda Bolivia
Mestizo (a)	57,65
Blanco (a)	19,44
Indígena	8,49
Originario (a)	7,13
NS/NR	3,71
Cholo (a)	3,00
Negro (a)	0,58
Total	100,00

Fuente: Encuesta de *Auditoría de la Democracia. Informe Bolivia 2004* de USAID y el programa de *Opinión Pública de América Latina (LAPOP)*, en J. C. Urenda, *Separando la paja del trigo. Bases para construir las autonomías departamentales en Bolivia*. Elaboración propia.

La misma encuesta de *Auditoría de la Democracia* se realizó en años siguientes y el porcentaje de la categoría de Mestizo (a) subió el 2006, 2007 y 2008 a 60, 62 y 66%, respectivamente.

Cabe señalar, por ejemplo, que incorporando la categoría mestizo, el año 2000 Ecuador tuvo un resultado censal de 65% de población mestiza. El porcentaje restante corresponde a población que se incorporó en las categorías de población blanca y de pueblos indígenas, como los kichua, kitus, shuarz y otros.

6 *Ibíd.*

Finalmente, en el texto citado de Pinto, el autor llega a las siguientes conclusiones y propuesta finales:

(i) Negar la «realidad étnica» del mestizaje bioracial (o bioétnico) es negarle el derecho a una enorme porción de la población boliviana a tener la facultad o libertad de autoperibirse e identificarse como un grupo humano distinto al español o al indígena-originario; que no es ni mejor ni peor que ninguno de los otros grupos étnicos. Pero es no solo eso. Es negarles a los «Mestizos» (a) a ser reconocidos como tales y, por lo mismo, negarles el acceso directo a las oportunidades sociales, económicas y culturales en igualdad de condiciones a las que tienen ahora los indígenas o los criollos (blancos). Es también, tergiversar perversamente la composición étnica de la realidad demográfica de Bolivia. Hacer esto, suena a una especie de «venganza racial o étnica» contra los blancos o mestizos, aplicando un instrumentos técnico, como es el censo 2012, para querer poner al «mundo de Bolivia al revés». La idea de que los indígenas «son mayoría» en este Estado, es una vieja idea de una democracia del siglo XIX que degeneró en el «despotismo de la mayoría» en el siglo XX en América Latina y otras latitudes. Hoy la democracia de las minorías étnicas, culturales, religiosas, regionales...también cuenta en la política contemporánea.

(ii) En vez de tener esa intención «maquiavélica» de no respetar el derecho de los mestizos y blancos de autoperibirse como un etnia (J. Tejeiro le llama la «Etnia Karai Castellana») dentro de Bolivia –intención que manifiesta una «actitud o mentalidad colonial» aún– tenemos que asumir un compromiso moral o ético pluralista acorde a los tiempos posmodernos o contemporáneos, haciendo un censo donde los grupos humanos, étnicos y culturales nos sintamos representados, respondiendo a una encuesta (Censo 2012) que nos de la oportunidad sincera y honesta, tolerante, de decir qué somos

y como nos autodefinimos, étnicamente y culturalmente hablando.

(iii) Por eso, hubiera sido pertinente que la pregunta 39 de la encuesta del Censo 2012, se divida en dos:

P1. Se identifica o autopercebe, étnicamente hablando, como:

1. Negro (a):
2. Blanco (a):
3. Indígena :
4. Mestizo (a):
5. Otro: (especifique):

Si se identifica como indígena, a cuál de estas naciones o pueblo indígena originario Ud. pertenece:

1. Ayoreo:
2. Tacana:
3. Aimara:
4. Guaraní:
5. Yuracaré:
6. Quechua:
7. Mojeño:⁷
8. Machineri:
9. Etc.

⁷ Una observación a la pregunta 39 del Censo 2012 oficial respecto al Pueblo mojeño: éste aparece subdivido en «Mojeño Javeriano», «Mojeño Ignaciano», «Mojeño Loretano» y «Mojeño Trinitario». A mi juicio, ésta es una subdivisión innecesaria, pues el Pueblo Mojeño de hoy es fruto de la cultura reduccional jesuítica, al igual que el Pueblo o nación Chiquitano; por tanto, resultado de un mestizaje biológico y cultural de la época misional. Si se deja esa subdivisión tal como está ahora, sospecho que hay el interés de mostrar a un Pueblo como dividido, para derrotarlo o manipularlo más fácilmente, políticamente e ideológicamente hablando.

(Nota: son 56 naciones o pueblos indígenas originarios que aparecen mencionadas en la pregunta 39).⁸

El analista Xavier Albó, respecto del Censo 2012, señala:

Resalto las innovaciones oportunas sobre emigración internacional del hogar (pregunta n° 20); sobre gente con dificultades físicas permanentes (n° 22); la adición de “afroboliviano” en el n° 29 y otros ajustes ahí y en los 30 y 31 (sobre lengua); y la ampliación de la edad en auto pertenencia (n° 30) y ocupación (n° 39-44).

Ya desde mi primera intervención⁹ expliqué que no es útil explicitar “mestizo” por no ser una “nación” distinta sino un término comodín y con mil sentidos, al que puede auto-asignarse gente demasiado diversa (desde Carlos Mesa o cambas con raíces árabes y croatas hasta los nietos urbanos de cuatro quechuas monoligües), que ya comparten el ser miembros de la “nación boliviana” sin serlo a la vez de alguna nación subestatal. “Mestizo” tiene además hoy cargas emotivas y políticas que no ayudan a ninguna planificación. No confundamos lo que cabe en un censo universal y lo que es propio de encuestas específicas o quizás de un referéndum.

Enuncio tres puntos que, en términos puramente técnicos, podrían exigir todavía ajustes en la boleta:

(1) En el capítulo B se mezclan, sin previo aviso, datos de la *vivienda* (n° 1 a 8 y tal vez 10 a 12) y datos de cada hogar, que pueden ser varios en la misma *vivienda* (n° 9, 12 a 18 y tal vez 19, que debería reformularse).

(2) Las preguntas 29 a 31 son abiertas pero con el útil apoyo de una lista de “naciones y pueblos” a partir de los resultados

8 Pinto, *op. cit.*

9 Ver: La Razón, 09.07.07 y 08.03.12.

del Censo 2001; siempre cabrá que elijan otros nombres. Pero ello necesitará una revisión (más un buen entrenamiento de los empadronadores), sobre todo porque los nombres de las lenguas (nº 30 y 31) no siempre equivalen al nombre del pueblo. Por ejemplo, chiquitano/bésiro, o los mojeños que hablan las variantes trinitaria o ignaciana, mutuamente poco inteligibles.

(3) Si se ajusta la boleta, pido que se acepte una propuesta muy fácil y sensata del grupo “la ruta al censo”: Añadir a la actual pregunta 44 la siguiente: “¿En qué municipio está su lugar o establecimiento de trabajo?” Nos daría una pista al hecho cada vez más común pero aún no atendido de la doble residencia.¹⁰

Albó también señala:

Una novedad constitucional (arts. 269 y 289-296) fue el reconocimiento de los Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC) como una de las instancias oficiales del ordenamiento territorial, y a la vez una de las vías, junto con los municipios y las regiones, por las que estas naciones y pueblos pueden acceder a su forma específica de autonomía (AIOC, ver CPE. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) de 2010 ha desarrollado mucho más los mecanismos para hacerlo operativo (arts. 28, 42-48 y otros muchos incisos específicos en el resto de la ley). El propio Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras publicó a fines de 2010 un detallado y lujoso atlas en dos volúmenes con 59 TIOC ya titulados (siquiera parcialmente) en tierras bajas y otros 188 en la región andina. Más aún, al principio, este atlas lanza ya un mapa general con 39 “naciones o pueblos”, incluidas 12 de la región andina de habla quechua y aymara, inspiradas en gran medida en las propuestas de CONAMAQ (vol. I, pg. 15).

10 La Razón, 01.04.12.

Pese a ello, en la parte inicial la boleta, con la ubicación geográfica, no se hace aún referencia a esa instancia territorial TIOC. Al principio se la intentó incluir, pero al final se mantuvo sólo a los municipios con sus distritos (en vez de los cantones, que ya no existen) y diversas unidades inferiores: en las ciudades y “centros poblados”, sus barrios, zonas y unidades vecinales; y, en el área rural dispersa, comunidades y localidades.¹¹

Por tanto, los debates sobre el tema mestizo y sobre el tema de lenguas, parecen ser los que predominaron en este censo y no fueron en absoluto resueltos. Aparecen otros temas, como los de vivienda y sus características, que ya se comentaron antes, y los de migración internacional e interna, que también se señalaron oportunamente, como debates más técnicos pero necesarios. Estos temas tampoco fueron resueltos en el Censo 2012 y deberán ser encarados eventualmente, en el futuro, en una Encuesta Demografía y de Salud (ENDSA).

3. Impactos económicos de los resultados preliminares del Censo 2012.

Los impactos económicos que pueden derivarse de los resultados del Censo 2012 se pueden clasificar en tres: los impactos fiscales, los impactos en distribución del ingreso y los impactos de política económica.

Los impactos fiscales tienen que ver con la capacidad que existe en el Estado de captar recursos y realizar un eficiente gasto público. La captación de recursos sigue siendo un problema, por la baja presión tributaria, que no supera el 25%; la evasión tributaria, que sigue oscilando en alrededor del 40%; y la elusión tributaria, que también bordea el 40%. Si se analiza el Presupuesto consolidado de gastos 2009-2012 del gobierno, se observa que existe una alta concentración del gasto público en educación y salud, fruto de que la población en edad escolar (7 a 18 años) sigue creciendo más

¹¹ *Ibid.*

rápidamente que cualquier otro grupo etario. De la misma manera, representa una problemática el gasto en defensa y en seguridad que se produce, porque la capacidad de la economía de generar empleo es insuficiente, lo que deriva en el incremento de la delincuencia.


El cuadro que se presenta a continuación es el cuadro oficial del Presupuesto consolidado de gastos 2009-2012, elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Ratifica lo señalado anteriormente.

Cuadro 4. Presupuesto consolidado de gastos 2009 – 2012.

(En millones de bolivianos)

Descripción	2009	2010	2011	2012	Composición (2012)	Tasa de Crecimiento (2011-2012)
TOTAL EGRESOS	103.138	105.964	119.471	145.943	100%	22%
GASTOS CORRIENTES	64.039	59.971	69.453	83.610	57%	20%
Sueldos y salarios	13.920	15.019	17.474	20.766	14%	19%
Aportes a la Seguridad Social	186	589	346	908	1%	162%
Beneficios Sociales	23	31	76	85	0%	12%
Bienes y Servicios	33.414	28.256	35.222	38.891,64	27%	10%
Intereses a la Deuda Pública	4.003	3.337	2.817	3.190	2%	13%
Intereses Deuda Interna	3.018	2.555	2.162	2.370	2%	10%
Intereses Deuda Externa	985	782	654	820	1%	25%
Prestaciones de la Seguridad Social	4.613	4.910	5.630	5.986	4%	6%
Transferencias Corrientes	3.170	2.925	3.282	3.707	2%	13%
Al sector privado	3.052	2.656	3.051	3.443	2%	13%
Al sector Público	36	53	63	87	0%	38%
Al sector externo	82	217	168	177	0%	6%
Otros Gastos Corrientes	4.710	4.904	4.607	10.076	7%	119%
GASTOS DE CAPITAL	17.967	17.936	25.002	27.474	19%	10%
Formación Bruta de Capital Fijo	11.346	13.486	19.098	24.473	17%	28%
Transferencias de Capital	752	372	394	348	0%	-12%
Al sector privado	752	355	394	348	0%	-12%
Al sector público	0	17	0	0	0%	0%
Otros Gastos de Capital	5.870	4.078	5.510	2.653	2%	-52%
USOS DE FONDOS	21.131	28.057	25.016	34.859	24%	39%
Amortización deuda pública externa	2.161	2.730	2.361	2.486	2%	5%
Otras aplicaciones financieras	18.971	25.327	22.655	32.373	22%	43%

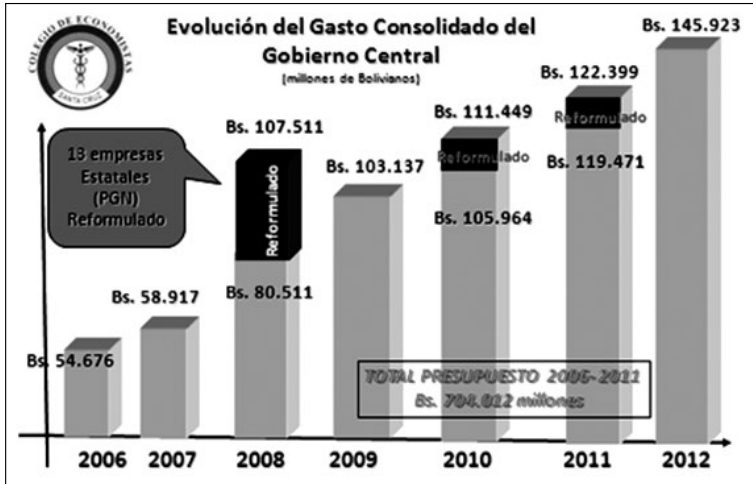
Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal, SIGMA



Fuente y elaboración: Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal, SIGMA.

El gasto consolidado del Gobierno Central ha crecido desde el 2006 y este hecho se debe también a los gastos realizados a favor de grupos poblacionales específicos, como las mujeres embarazadas (a través del Bono Juana Azurduy), la población en edad escolar (a través del Bono Juancito Pinto) y la población de la tercera edad (a través de la Renta Dignidad). Por tanto, el gasto consolidado prácticamente se ha triplicado en el periodo mencionado.

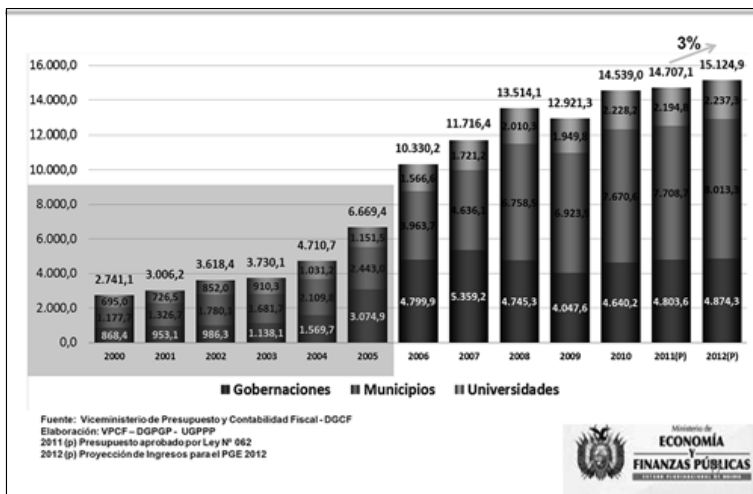
Gráfico 1. Evolución del gasto consolidado del Gobierno Central.



Fuente: UPF, Ministerio de Hacienda. Elaboración: Colegio de Economistas.

El Colegio de Economistas de Bolivia elaboró este gráfico, que refleja el análisis ya realizado. Sin embargo, si además se analiza las transferencias a las Entidades Territoriales Autónomas (ETAs), se observa que las mismas también han crecido de manera sustancial. Esto, debido a que el gasto que realizan las ETAs está destinado fundamentalmente a salud y educación, donde los grupos poblacionales más beneficiados son casi los mismos: población en edad escolar y universitaria, en el ámbito de educación, y mujeres, población en edad pre escolar y población de la tercera edad, fundamentalmente en el área de salud.

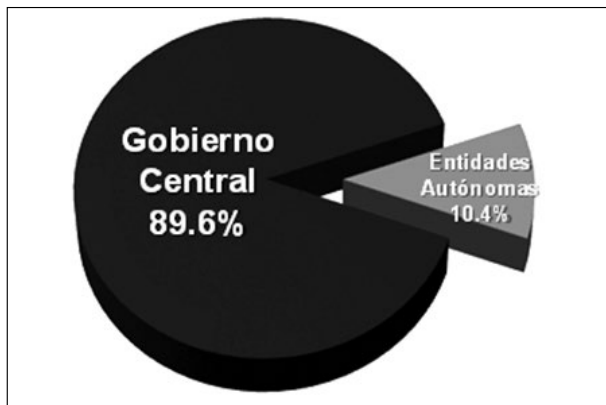
Gráfico 2. Transferencias a las Entidades Territoriales y Universidades 2010 – 2012.
(En millones de bolivianos)



Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal, DGCF. Elaboración: VPCF, DGPGP, UGPPP.

Este gráfico, con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, refleja lo señalado anteriormente. Sin embargo, las transferencias son condicionadas por el gobierno central. Es decir, son recursos que el gobierno central transfiere a las ETAs, pero sobre los cuales las ETAs no tienen más responsabilidad que su ejecución, de acuerdo a cómo ya viene dispuestos. Esto, porque en el gasto total del gobierno, las ETAs representan un poco más del 10% del gasto total del gobierno, debido a que el grado de descentralización fiscal financiera es aún débil en el país. El indicador de independencia fiscal de los gobiernos subnacionales ronda el 8%, cuando el promedio latinoamericano es de 25%. Esto demuestra que el gasto público es altamente centralizado en Bolivia, pese al proceso de descentralización iniciado al calor de la nueva CPE y de sendos referéndums, que establece la creación de autonomías departamentales, municipales e indígena originario campesinas, además de una autonomía regional. El siguiente gráfico refleja lo expuesto:

Gráfico 3. Distribución del Presupuesto Público 2012.

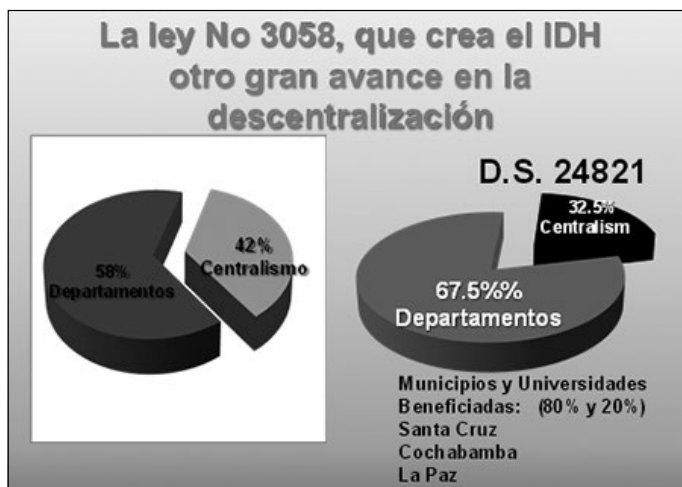


Fuente: Datos del Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal. Elaboración propia.

Por tanto, los impactos en distribución del ingreso se pueden medir en relación a cómo se distribuye el gasto público entre los departamentos, donde se observa que el gobierno central se lleva la mayor parte, cuando departamentos muy poblados, como Santa Cruz y Cochabamba, no tienen suficientes recursos. Por tanto, los resultados del censo servirían para establecer que hay una concentración del gasto público en La Paz, por ser sede del órgano ejecutivo del Estado Plurinacional.

Un intento de redistribución del ingreso constituye el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Sin embargo, este impuesto también tiene contenidos muy centralistas, al momento de ejecutarse su distribución. Esta vez, el centralismo se produce en los departamentos productores de hidrocarburos: Tarija, Santa Cruz, Cochabamba y, en menor medida, Chuquisaca.

Gráfico 4. Distribución del IDH.



Fuente y elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

La distribución del 67.5% a favor de los departamentos se concentra en aquellos que son productores de hidrocarburos.

Por otra parte, la Ley de Participación Popular establecía la distribución de recursos de siete impuestos nacionales, en un 20% de su recaudación, con una fórmula basada en la población. En municipios predominantemente urbanos, esto representa un poco menos del 50% del total de sus recursos, ya que estos municipios tienen recursos propios, como el impuesto a la propiedad de bienes inmuebles (IPBI) y el impuesto a los vehículos (IPV). Sin embargo, en municipios predominantemente rurales, estos ingresos propios no se cobran por la pobreza o por omisión, y los recursos por coparticipación tributaria per cápita representan en el 90% de los recursos del Gobierno Municipal. Por ello, el impacto del Censo 2012 será muy grande, ya que la población urbana sigue creciendo y la rural decreciendo: de una relación de población urbana de 54% y rural de 46%, en el censo de 1992, se pasó a una relación de población urbana de 64% y rural de 36%, en el censo del 2001. El Censo 2012 ha arrojado un resultado que es prácticamente el siguiente: 70% de población urbana y 30% de población rural. Este resultado empobrecería la captación de recursos de estos municipios predominantemente rurales.

Como ya se ha señalado, el IDH tampoco ha resuelto este problema. Por ello, se deben ver mecanismos de redistribución territorial del ingreso.

La redistribución del ingreso, en términos de grupos sociales poblacionales, se da a través del tercer componente de impacto de los resultados del censo, en términos económicos: el de las políticas públicas. En este caso, los bonos Juancito Pinto y Juana Azurduy, la renta Dignidad, los programas de Mi primer empleo y otros, han tenido impactos muy modestos. Un reciente análisis de políticas públicas establece que los impactos en el índice de Gini, en cuanto a la diferencial de ingresos entre grupos poblacionales, siguen siendo altos en Bolivia.¹²

Otros indicadores muestran que la reducción de la pobreza ha resultado en que Bolivia deje de ser calificado como un país de pobreza extrema; sin embargo, sigue siendo considerado un país pobre. Bolivia no tiene una población mayor al 10% que viva con un dólar al día, pero aún el 40% de su población no tiene un ingreso superior a \$us 100.

Por tanto, queda por trabajar mucho en este aspecto. La concentración del ingreso se debe a que existen muchas políticas que no se orientan a reducir la economía informal, sino más bien a fomentarla y, por ende, no se genera empleo ni estabilidad laboral, y garantías de derechos laborales y sociales. Es el caso del cultivo de coca que, si bien genera empleo, está asociada a una actividad ilegal: el narcotráfico. Por otra parte, el contrabando está ligado a grupos familiares reducidos, que se enriquecen pero que en la actividad del comercio generan un empleo devaluado en lo social y lo económico.

Las políticas de reducción de la pobreza-englobadas bajo la denominación de Estrategia de lucha contra la pobreza-, que generaron recursos como los del HIPC (High Indebtmnt Poverty Countries), HIPC II y Beyond HIPC, fueron altamente insuficientes en esta perspectiva.

Los datos económicos sociales del Censo nos permitirían conocer la situación real del país y, en base a esto, se debería asignar el presupuesto, buscando

12. Morales, *La política económica boliviana 1982-2012*.

establecer las prioridades, cuyo fin último debe ser reducir las necesidades básicas insatisfechas de la población.

En esta perspectiva, el censo de población y vivienda podría ser la base para el pacto Fiscal a tratarse entre gobierno, municipios y gobernaciones. La base del pacto fiscal estaría en el cálculo del costo de las competencias que se han transferido a niveles subnacionales. Obviamente, este cálculo requeriría datos censales, pero también información fidedigna de costo de servicios e inversiones económico-sociales de las competencias que se encuentran en las cuatro categorías competenciales: privativas, exclusivas, compartidas y concurrentes.

El pacto fiscal requeriría que el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas transparente información y sea más fiel a la otorgación de fuentes tributarias y bases fiscales sólidas para los entes autonómicos, sin socavar esas bases. Esto ha ocurrido con el impuesto a los juegos de azar, clásicamente local, que el TGN ha retenido en un 70%, con la complacencia de autoridades departamentales y, sobre todo, municipales, acostumbradas, por un lado, a una lógica rentista que espera que programas verticales como el denominado “Evo cumple” resuelvan sus problemas; y, por otro, a prestarse a dádivas sujetas a actitudes acríicas de las políticas públicas. Estos mecanismos pueden hacer pensar que no se desea fortalecer el proceso autonómico.

La distribución de recursos afectará a los destinos y objetivos económicos de las autonomías, en especial a los municipios que son expulsores de población. Debe considerarse que el censo dará resultados que se tendrían que tomar en cuenta, en relación a la población con al menos seis meses de residencia en estos municipios. De lo contrario, se distorsionaría las asignaciones presupuestarias que sean per cápita, e incluso las que se hagan con criterio de pobreza, por ejemplo.

Redistribución de recursos

El ministro de Economía y Finanzas, Luis Arce Catacora, aseveró que no habrá redistribución de recursos mientras no exista el informe final del Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre el Censo Nacional de

Población y Vivienda 2012, en respuesta a los cálculos y pedidos de las autoridades regionales sobre la reasignación de los recursos en base a los nuevos datos de población.¹³

El ministro llamó a la calma a los gobiernos municipales y regionales, porque se aguardará el informe final del Censo y, en función a éste, se aplicará la normativa legal. “Vamos con calma, la ley es muy sabia, establece que se debe empezar la discusión, en base al resultado del censo. Este tema de los recursos lamentablemente se politiza, es un tema serio que demanda mucha responsabilidad. En un nuevo pacto fiscal no se puede agrandar [los recursos], ahí nomás queda. La redistribución va ser entre los que tienen más [población] y tienen menos. Y eso será un tema político si no se toma con madurez”, dijo.¹⁴

El ministro advirtió el riesgo de las diferentes interpretaciones de la ley, debido a que algunos dirigentes regionales quieren utilizarla para “empezar una batalla regional”¹⁵.

Agregó que la distribución de los recursos no se hace exclusivamente a nivel de departamentos, sino a nivel de municipios, y la información procesada del Censo todavía no llegó a esta etapa. Además, dijo que hay que tomar en cuenta los conflictos por límites entre municipios, lo que dificultará la distribución inmediata de los recursos.

Arce lamentó que las gobernaciones y municipios estén preocupadas en pedir más dinero, cuando no han tenido la capacidad de ejecutar ni lo que tienen actualmente. “Primero, yo invito a que las gobernaciones inviertan su plata porque tienen plata, no pidan más plata que no están pudiendo invertir”, sostuvo.

13 *El Deber*, 25.01.13.

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*

La Ministra de Planificación, Viviana Caro, ha dejado claro que se aplicarán diversos criterios, y no sólo el demográfico. Su colega Luis Arce señaló que el tema se verá después de junio.¹⁶

4. Impactos sociales de los resultados preliminares del Censo 2012.

Los datos del Censo 2012, en materia de impactos sociales, se deben medir en relación al acceso a servicios, como los de salud, educación, vivienda, saneamiento básico, los más relevantes.

Las cifras, en materia de temas sociales, que arroja el gobierno nacional son impresionantes. Veamos algunas:

Gráfico 5. Desarrollo humano nacional 1976 – 2007.



Fuente: PNUD Bolivia. Elaboración propia.

Se dice que la esperanza de vida ha aumentado en Bolivia. Se dijo que la tasa de alfabetización era, en algún momento del 100%, y antes del censo se habló del 91%. La pobreza extrema se habría reducido de 45 a 33% y la pobreza moderada de 66 a 59%.¹⁷ Los datos que se tienen del censo a la fecha

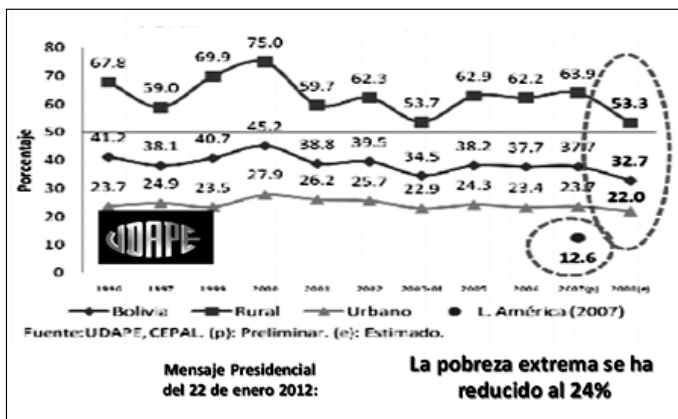
¹⁶ Agencia de Noticias Fides, 31.01.13.

¹⁷ Información dada por el presidente Evo Morales, en su discurso de fin de gestión, el 2012.

no permiten confirmar estos datos. Pero está claro que lo más probable es que estos datos se hayan sobre estimado, porque las tendencias no muestran un comportamiento muy lógico, ni estadística ni matemáticamente.

En otro discurso público, el presidente Evo Morales habló de la reducción de la pobreza extrema al 24%, lo que muestra que no se tiene una certeza sobre las cifras que se manejan a nivel oficial.

Gráfico 6. Porcentaje de pobreza extrema.



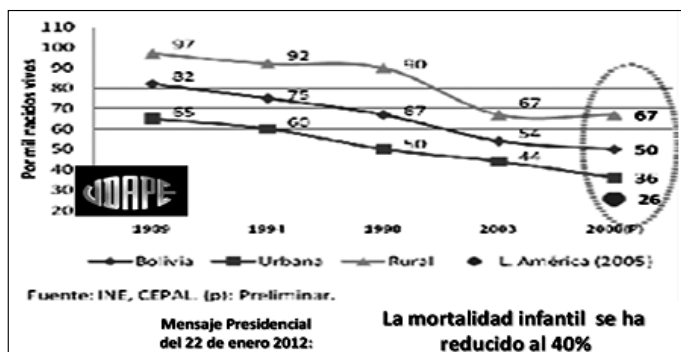
Fuente: UDAPE, CEPAL. Elaboración propia.

El Censo es una herramienta destinada a reorientar recursos para programas públicos. Sería un grave error si el Gobierno opta por centralizar las decisiones de políticas públicas omitiendo el aporte de las entidades territoriales autónomas.

Se ha señalado, también en discursos presidenciales, que la tasa de mortalidad infantil se ha reducido en un 40%. Éste es otro dato que, con los resultados preliminares, no se puede ratificar aún.¹⁸

18 Información dada por el presidente Evo Morales en su discurso de fin de gestión, el año 2012.

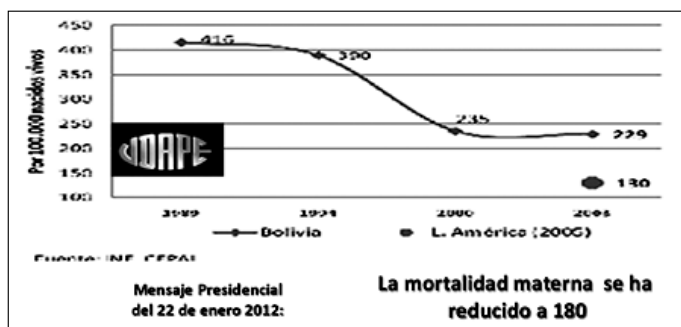
Gráfico 7. Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)



Fuente: INE, CEPAL. Elaboración propia.

El mayor debate surge con la tasa de mortalidad materna. El censo de 2001 tenía un dato que se vio ratificado con la ENDSA 2003 y que se vio incrementado con la ENDSA 2008. Este último dato no se confirmó. Hubiera sido como reconocer que las políticas públicas gubernamentales del SUMI y el Bono Juana Azurduy no estaban dando los resultados deseados de reducción de la mortalidad materna. Este dato se ajustó y se mostró una reducción de mortalidad materna: 180 muertes por cada 100 mil nacidos vivos. La reducción de 229 a 180 muertes por cada 100.000 nacidos vivos se hizo sin mayor explicación, para fines de discurso presidencial. Los datos del censo deberían confirmar o corregir esta información también.

Gráfico 8. Tasa de mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos)



Fuente: INE, CEPAL. Elaboración propia.

Como se puede ver, en términos sociales, los datos del Censo 2012 aún no nos permiten hacer mayores análisis. Los datos de viviendas construidas tampoco se reflejan de manera fidedigna y menos aún los de saneamiento básico que, según fuentes oficiales, se habría incrementado notablemente. Los datos oficiales hablan de que hubo un incremento de un millón de viviendas construidas en los últimos años, y que la cobertura de saneamiento básico en el área urbana es de más del 90% y en el área rural de más del 60%. Esto debería confirmarse o no con datos del censo.

5. Impactos políticos de los resultados preliminares del Censo 2012.

Los impactos políticos de los datos del Censo 2012 se reflejan en el número de diputados que se deben otorgar a diferentes territorios. Por ejemplo, Santa Cruz debe incrementar su número de diputados y Potosí reducir los mismos.

Una vez realizado el censo, los cambios políticos a nivel local, regional y nacional no se dejarán esperar. Los principales cambios se deberían notar en un afinamiento en la información de programas, proyectos y políticas de desarrollo, además de permitir que se cuente con información para otros aspectos, como las delimitaciones territoriales, las asignaciones de recursos y los indicadores económicos y sociales de desempeño y de crecimiento.

Un cambio sensible debería reflejarse en la mayor objetividad para encarar aspectos en boga: interculturalidad e intraculturalidad, datos de comunidades, parques nacionales y áreas protegidas, para fines de conservación y preservación del medio ambiente.

Un reciente estudio¹⁹ muestra que los cambios en la democracia boliviana han estado acompañados de cambios en la matriz poblacional. Por ejemplo, es claro que Santa Cruz crece en población debido a la migración desde occidente. Esta población migrante asume comportamientos y lógicas de conducta política similares a los de la población local, en una generación

19 Raúl Peñaranda, Rafael Mercado, Boris Miranda y Clara Berríos (2013): *30 años de democracia en Bolivia*. Página Siete Editores: La Paz.

posterior, hecho que sido objeto de análisis en varios estudios. El 40% de la población cruceña es nacida en ese departamento, un 40% no ha nacido allí y un 20% es cruceño de primera generación.

El caso del departamento de La Paz es inverso. La migración que recibe, principalmente en la ciudad de El Alto, es de origen rural. Se trata de población originaria de las propias provincias paceñas -que están experimentando un despoblamiento-, provincias potosinas y orureñas. Por ello, se debe considerar que se producen prácticas rurales en el ámbito urbano. Los comportamientos electorales responden a esa lógica rural y corporativa y, por ende, se encasillan en fórmulas repetitivas y conservadoras.

Lo que sucede con otros departamentos, como Tarija y Pando, es que se sienten avasallados por migrantes occidentales, especialmente rurales también. Por tratarse de poblaciones originarias pequeñas, los grupos migrantes se constituyen en muy relevantes, numéricamente.

Son más estables las poblaciones del Beni, Chuquisaca y Cochabamba. En cambio, en Potosí y Oruro el cambio es al revés, en términos político-demográficos: se tiene migración de salida y movimientos de población flotante, que va de zonas cocaleras a zonas mineras, de acuerdo a la subida y bajada del precio de los minerales. Dichos grupos migrantes presentan comportamientos claramente capitalistas, en lo económico, y pro socialistas, en lo político. Este vaivén conlleva comportamientos electorales corporativos, en el lugar de destino (Chapare), y comportamientos electorales más independientes, en el lugar de origen (Llallagua, Potosí y Oruro, por ejemplo, en los que la oposición, en el ámbito municipal, tiene más fuerza).

Por ello, los datos del censo revelarían que estas tendencias no se habrían cosificado y más bien impulsarían la tendencia en la heterogeneidad del comportamiento electoral del país.

Si la redistribución de escaños se aplicara de forma equitativa, el departamento de Pando, de mayor crecimiento (108 %), según los datos preliminares del Censo 2012, tendría sólo dos diputados; mientras que Santa Cruz, la región

con mayor población (2.776.244 de habitantes), llegaría a los 35 escaños en la Cámara de Diputados.

Gráfico 9. Distribución de escaños.

Distribución de Escaños						
Ubicación		Departamento	Censo 2011	Diputados (actual)	Censo 2012	Diputados (probable)
1		Santa Cruz	2.029.471 hab.	25	2.776.244 hab.	35
2		La Paz	2.349.885 hab.	29	2.741.554 hab.	34
3		Cochabamba	1.455.711 hab.	19	1.938.401 hab.	24
4		Potosí	708.695 hab.	14	798.664 hab.	10
5		Chuquisaca	531.522 hab.	11	600.728 hab.	8
6		Tarija	391.226 hab.	9	508.757 hab.	6
7		Oruro	392.769 hab.	9	490.612 hab.	6
8		Beni	362.521 hab.	9	425.780 hab.	5
9		Pando	52.525 hab.	5	109.173 hab.	2

Fuente: Elaboración propia.

El criterio para estos datos, de acuerdo con el ex vocal de la entonces Corte Nacional Electoral (CNE), Jorge Lazarte, es la división que debe realizarse entre el total de población en el país, 10.389.913 habitantes, con el número de legisladores existentes, 130. En la suma cero, La Paz perdería un curul y Cochabamba agregaría cinco espacios a su bancada. Es decir, los tres departamentos del eje aumentarían su presencia en la Asamblea Legislativa, en detrimento del resto.

“Los que se hace como operación es dividir el total de la población del país entre 130 diputados, eso da un factor o una cifra distribuidora, ese número ahora es más de 79 mil. Luego hay que tomar la población de cada departamento y dividirla en la cifra repartidora”, explica Jorge Lazarte.²⁰

Realizando la operación aritmética, se deduce que el número de diputados que deben tener los departamentos del eje troncal –La Paz, Cochabamba y Santa Cruz– llega a 34, 25 y 35, respectivamente. En el otro lado de la

²⁰ *La Razón*, 26.01.13.

tabla se hallan los departamentos que deberían tener menor representación –Pando, Beni, Oruro y Tarija– que sólo llegarían a dos, cinco, seis y seis legisladores, respectivamente.

Los criterios vertidos por Lazarte indican que la “suma cero” es la metodología que debería aplicar el Tribunal Supremo Electoral (TSE), rememorando que, en 2005, existió un grave conflicto que terminó con huelgas de hambre y determinaciones asumidas mediante Decreto Supremo. “Está claro que, de acuerdo a los datos del último censo, la distribución de escaños por población ya no debería corresponder [...] Durante la década de los 2000, esta operación fue muy conflictiva, porque habiendo un número fijo es inevitable que uno pierdan”, sostiene Lazarte.²¹

Asimismo, los departamentos que quedarían en un rango intermedio serían Chuquisaca (8) y Potosí (10), regiones que igualmente perderían la representación, ante lo que Lazarte recomendó que, en la nueva norma electoral, se definan rangos mínimos para evitar que evitar el conflicto.²²

Según los resultados oficiales preliminares del Censo 2012, Tarija perdería tres diputados, esto porque el crecimiento de este Departamento no habría acompañado a los demás, especialmente a los del eje central.

Los más perjudicados serían los departamentos que están en la periferia. Menos población significa menos recursos, menos representación, menos poder.

Actualmente, Santa Cruz tiene 25 escaños e incrementaría a 35; La Paz muestra 29 y llegaría a 34; Cochabamba tiene 19 y sumaría 25; Chuquisaca tiene 11 y disminuiría a 8; Oruro alcanza 9 y rebajaría a 6; Potosí tiene 14 y reduciría a 10; Tarija presenta 9 y sólo lograría seis; Pando logro 5 y sumaría sólo 2; y Beni muestra 9 pero reduciría a 5.

²¹ *Ibíd.*

²² *Ibíd.*

5.1. Expectativas de más escaños

Una noticia de prensa establece que otros departamentos también tienen expectativas de más escaños:

El diputado oficialista, Galo Bonifaz, espera que se logre un aumento de por lo menos dos escaños para el departamento de Pando, ante el incremento de la población amazónica.

Igualmente, el diputado indígena Bienvenido Zacu, espera que se pueda aumentar un escaño al departamento de Beni, puesto que en la actualidad sólo contarían con siete representantes en la Asamblea Legislativa. “Esperamos otro escaño más, porque son 18 pueblos y lenguas diferentes que viven en el Beni, está plasmado en la Ley de Autonomías que puede determinar este censo el aumento de escaños, ojalá que sea así, solamente tenemos siete”.²³

El analista Carlos Cordero indicó que una nueva redistribución de escaños en la Asamblea Legislativa sería un problema político “mayúsculo”, que podría desembocar en una “guerra civil” porque ningún departamento está dispuesto a perder ni un solo escaño. “Cualquier departamento que corra el riesgo de perder un diputado puede generar un problema político mayúsculo, ni los paceños, ni los orureños, potosinos, tarijeños, están dispuestos a perder un diputado en favor de otro departamento; por lo tanto, si se quisiera hacer una posible redistribución de escaños, eso es invitar prácticamente a una guerra civil”, manifestó.²⁴Cordero explicó que la Asamblea Constituyente habría cometido el error de inicio, al incluir solamente a 130 diputados en la nueva Constitución Política del Estado (CPE). Con esta determinación habría creado este futuro problema político. “Potosí, para las elecciones del 1997 tenía 19 diputados, en esta legislatura sólo tienen 14, y habrá perdido

²³ *El Diario*, 20.11.2012.

²⁴ *Ibid.*

cinco en unos diez años. Potosí no estará dispuesto a ceder ni un diputado más”, ejemplificó el analista.²⁵

La distribución de escaños responde a un criterio de población departamental elaborado en 1980, durante el breve periodo de gobierno de Lidia Gueiler.

5.2. Santa Cruz: el gran ganador

Santa Cruz sería el departamento más beneficiado con la anticipada redistribución, pues a la fecha se constituye en la región con una de las mayores poblaciones del país.

No quedan dudas de que Santa Cruz, al haberse convertido en el departamento más poblado de Bolivia, será el que más curules de diputados aumente, pero lo que no se puede definir automáticamente es cuántos escaños tendría.

Con base en los resultados preliminares del Censo 2012, el ex director del INE, Luis Pereira, informó a la prensa que Santa Cruz aumentaría 10 nuevos parlamentarios si sólo se tomara en cuenta el criterio poblacional.²⁶

Sin embargo, la propia Constitución establece un criterio de equidad que, en 2005 cuando se hizo la última redistribución, implicó la dotación de cinco parlamentarios base para todos los departamentos. Con ese criterio, Santa Cruz podría obtener sólo cuatro.

Sin embargo, apuntó Pereira, la ley, además, incluye el criterio de desarrollo económico, lo que podría reducir a Santa Cruz aún más el número de curules.

En contrapartida, Potosí sería el que pierda más curules (3), mientras que Chuquisaca, Oruro y Beni perderían un escaño. Además de Santa Cruz, otro departamento que aumentaría curules de diputados sería Cochabamba (2).

Todos estos cambios, sin embargo, deben pasar por un trabajo de concertación política, explica el ex vocal electoral, Jorge Lazarte, quien

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ *El Deber*, 25.01.13.

adelantó que “es un problema difícil en cualquier parte del mundo, porque nadie quiere ceder ni obedecer la ley”. Recordó que tras el censo de 2001 hubo tal disputa regional que los nuevos escaños terminaron aplicándose vía decreto supremo en 2005.²⁷

5.3. Los indígenas también se pronuncian

Ante una posible redistribución de los escaños parlamentarios, después de conocerse los resultados del Censo de Población y Vivienda 2012, los indígenas anunciaron que retomarán su demanda de la creación de 34 circunscripciones especiales, con las que estarían representados en la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) todos los pueblos de tierras bajas del país,, señaló Ramiro Galindo, representante de la Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC).²⁸

Galindo explicó que, para este pedido, se tendría que modificar la Constitución Política del Estado (CPE), que hace referencia a una distribución equitativa de legisladores en la Asamblea Plurinacional.²⁹

Desde el Tribunal Supremo Electoral (TSE), se hizo conocer que se trabajará en un proyecto de Ley para la redistribución de escaños que sería elevado a la ALP para su tratamiento, una vez que, a mediados de 2013, se conozcan los resultados oficiales de la encuesta.

“Está complicado porque es reformular la Constitución y eso significa una nueva lucha porque para adecuarnos a lo que dice la Constitución tendríamos ahora que adecuarnos a lo que dicen las estadísticas del INE (...) A nivel nacional vamos a insistir por los 34 pueblos nuevamente”, declaró Galindo a Erbol.³⁰

El cacique de Educación de la Organización Indígena Chiquitana (OICH), Herlán Dorado, dijo que ese pueblo demandará dos escaños especiales,

27 *La Razón*, 26.01.13.

28 *ERBOL*, 31.01.13.

29 *Ibid.*

30 *Ibid.*

porque después de los guaraníes es el más numeroso, con más de 100 mil habitantes, repartidos en cinco de 15 provincias del departamento de Santa Cruz.

“Como pueblo Chiquitano no tenemos representación directa en el Parlamento del Estado Plurinacional y estamos por lo menos pensando tener dos representaciones como pueblo Chiquitano”, indicó el dirigente a la Agencia de Noticias Indígenas de Erbol.³¹

Dorado adelantó que la demanda será tratada con la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB).

El analista político Jorge Lazarte señaló, en entrevista con Erbol, que las representaciones para las circunscripciones indígenas serán un problema en la redistribución de escaños parlamentarios.

Recordó que, inicialmente, se crearon siete circunscripciones indígenas, en base a un acuerdo político transitorio en 2009, entre el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) y la CIDOB, motivo por el que ahora la demanda se rearticularía.

5.4. La Corte Suprema Electoral elude posicionarse en el tema

La vocal electoral, Dina Chuquimia, dijo a los medios de comunicación que, una vez que el Órgano Electoral reciba los datos oficiales del censo, encarará “un trabajo técnico jurídico” para elaborar un proyecto de ley en el que se establecerá si corresponde una redistribución de escaños. Los datos finales saldrían en junio. Chuquimia dijo que éstos serían entregados en agosto y, a partir de entonces, en tres meses se podría concluir el proyecto de ley.³²

Luego, quedaría en manos de la Asamblea Legislativa la aprobación y la decisión de si esta redistribución se aplica o no en las elecciones de 2014. Sin embargo, no faltan las voces que piden, incluso, el incremento del

³¹ ERBOL, 02.02.13.

³² *El Deber*, 25.01.13,

número de diputados para satisfacer las demandas. Sin embargo, Lazarte recordó, en una declaración a la prensa, que 130 es un número cerrado en la Constitución Política del Estado. Por su parte, Pereira dijo que “no es un problema de pegas”, sino de calidad de la representatividad.³³

La presidenta del Tribunal Supremo Electoral (TSE), Vilma Velasco, descartó un incremento de los escaños legislativos, una vez que se tengan los resultados finales del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012.³⁴

La autoridad indicó que, de acuerdo a la Constitución Política del Estado, el número de representantes legislativos en la Cámara de Diputados es de 130, por lo cual, al tenerse los resultados finales del Censo 2012, lo único que amerita, si corresponde, es una redistribución de estos escaños. “El dato que dicta la Constitución de 130 representantes, sobre esos 130 representantes hablan que el 50 por ciento tienen que ser diputados uninominales y el 50 por ciento plurinominales (...). La Constitución señala 130 representantes sobre esa base tenemos que trabajar”, sostuvo Velasco.³⁵

En ese debate también ingresan los diputados de las circunscripciones especiales indígenas, precisó la titular del TSE, por lo que, una vez que lleguen los resultados finales, se verá la “fórmula matemática” para la redistribución de escaños.

Además, Velasco dejó establecido que no se puede realizar ningún pronunciamiento sobre los escaños con los resultados parciales del censo que dio a conocer el Gobierno, por lo que se esperará hasta junio próximo, cuando el Ministerio de Planificación y el Instituto Nacional de Estadística presenten los resultados finales.³⁶

33 *Ibíd.*

34 *Agencia de Noticias Fides*, 27.01.13.

35 *Ibíd.*

36 *Ibíd.*

6. Conclusiones.

El presente estudio propone lograr cierta comparanza regional y mundial de los datos censales, dado que es una consideración fundamental que debe tenerse en cuenta al seleccionar los temas y preparar las preguntas del cuestionario censal. Por regla general, los objetivos nacionales y los internacionales son compatibles, pues las recomendaciones internacionales están basadas en un estudio amplio de los antecedentes y prácticas censales de los países.

Los resultados del Censo 2012 pueden servir como un instrumento que permita detectar a las familias con mayores necesidades, ordenarlas de mayor a menor necesidad y, entonces, canalizar los subsidios y programas sociales de los Estados a estas familias, focalizando la acción social en aquellas que presentan un menor nivel de recursos en el momento de la medición.

Debe quedar claro que, para medir los impactos de los datos censales en materia de redistribución de recursos económicos y de políticas sociales, se debe considerar los resultados preliminares, que pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Sobre la distribución de recursos, el ministro Luis Arce dijo que ésta se hará por municipios. Los datos no se conocen aún.
- Luego de la presentación de los resultados finales, en junio, los ministerios de Planificación y de Autonomías deben aplicar el factor de distribución de recursos.
- Con ese dato, se procedería a la distribución de recursos a cada municipio del país.

En cuanto a los impactos políticos que se expresan en el reclamo de redistribución de escaños de los departamentos que han incrementado su población de manera más acelerada y más pronunciada relativamente que otros, lo que cabe es recordar que esta polémica esta matizada por las declaraciones de las autoridades de la Corte Suprema Electoral. La polémica está postergada hasta conocer resultados definitivos y oficiales del Censo 2012.

La Ley del Régimen Electoral indica que la distribución será modificada por Ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional, después de un nuevo Censo Nacional de Población y Vivienda.

Este debate ha quedado estancado hasta la presentación de resultados definitivos y oficiales del Censo 2012, estimada para junio de 2013.

En medio de esta polémica, líderes cívicos del departamento de Santa Cruz han expresado su desconfianza acerca de los datos preliminares del censo, pues esperaban que éstos reflejaran un crecimiento poblacional mayor, lo que repercutiría en más recursos y más curules.³⁷

Ante la ola de críticas, la ministra de Planificación, Viviana Caro, dijo estar dispuesta a una auditoría del censo. “A eso se llama una auditoría técnica, lo han planteado, no tenemos ningún problema; pero, es importante que eso se haga una vez que el proceso haya concluido. Como hemos dicho, la información ha sido muy transparente”, señaló.³⁸

Autoridades y cívicos de Santa Cruz dijeron que no confían en los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012, por lo que insistieron en la realización de un empadronamiento regional para verificar los resultados correspondientes a ese departamento.³⁹

En Tarija, legisladores y dirigentes de organizaciones sociales cuestionaron los resultados de población del Censo 2012, por las irregularidades que apuntan que hubo en su realización, sobre todo en las zonas rurales, y exigieron un nuevo empadronamiento regional. Aseguran que el crecimiento poblacional en ese departamento, en 11 años, no es como se establece en el Censo 2012, de sólo un 30 %.⁴⁰

La conclusión final es que los datos preliminares del Censo 2012 no son plenamente aceptados. Hay una pugna política por más escaños, que pone

37 *El Deber*, 31.01.13.

38 *Agencia de Noticias Fides*, 31.01.13.

39 *El Deber*, 31.01.13.

40 *Ibid.*

en tela de juicio la forma en que se realizó el censo. Por eso, era necesario contar con una evaluación de la preparación y ejecución del censo. Por los criterios de extensión de esta publicación, no se abordó esta problemática en este artículo.

Los impactos sociales y económicos están delimitados por este aspecto técnico también. Por la polémica que se ha generado con la presentación de datos preliminares del Censo 2012, pareciera ser que los resultados oficiales tendrán que ser sometidos a revisión o auditoría técnica. Sin embargo, la presentación de los resultados finales será el principio de una batalla económica y política, además de social y étnica, para determinar la representatividad en una democracia muy venida a menos, socavada desde el propio Estado, indultada apáticamente por la ciudadanía y desbalanceada por muchos factores externos e internos, a los que se suman ahora las problemáticas del Censo 2012.

Bibliografía

- Flores, Víctor (2002): *Bolivia: Sociedad fracturada*. Azul Editores, La Paz.
- Morales, Juan Antonio (2013): *La política económica boliviana 1982-2012*. Plural, La Paz.
- Naciones Unidas (1966): *Manual de Censos*. N.N.U.U., New York.
- Naciones Unidas (2010): *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación*. Rev. 2. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Estadística. Serie M No. 67.
- Oporto, Henry (2009): *El cielo por asalto*. Plural, La Paz.
- Peñaranda, Raúl; Rafael Mercado, Boris Miranda y Clara Berríos (2013): *30 años de democracia en Bolivia*. Página Siete Editores, La Paz.
- Pinto Mosqueira, Gustavo (2012): "Las categorías identitarias en la boleta censal: alcances y efectos la categoría «Mestizo»". Mimeo. La Paz.
- Urenda, Juan Carlos (2006): *Separando la paja del trigo. Bases para construir las autonomías departamentales en Bolivia*. Fundación Nova (3ra. Edición), Santa Cruz de la Sierra.

Artículos de prensa

- *La Razón*, 09.07.07, 01.04.12, 08.03.12, 26.01.13.
- *El Deber*, 25.01.13.
- *Agencia de Noticias Fides*, 27.01.13, 31.01.13.
- *El Diario*, 20.11.2012.
- *ERBOL*, 31.01.13, 02.02.13.

Cambios demográficos y reajustes horizontales de escaños

Carlos Rocabado Mejía¹

Los resultados preliminares del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012, presentados a nivel de departamentos, pueden ser leídos desde dos perspectivas. Por un lado, está el crecimiento absoluto del número de habitantes, que es general en los nueve departamentos y, por ende, en el total nacional; por otro, está el crecimiento relativo, es decir, cómo se han comportado demográficamente los departamentos, vistos los unos contra los otros.

El Cuadro 1 muestra ambas evoluciones. En términos absolutos, los departamentos con mayor variación son, por orden de importancia, Pando (+107.8%), Santa Cruz (+36.8%) y Cochabamba (+33.2%); los departamentos con menor crecimiento son Potosí, Chuquisaca y La Paz. Sin embargo, en términos relativos, el crecimiento de Santa Cruz es mayor al de Cochabamba, y el de éste al de Pando (+2,2%, +1.1% y +0.4% respectivamente). Un reordenamiento similar ocurre con los departamentos con menor crecimiento. En términos relativos, es La Paz, y no Potosí, quién más peso pierde (-2.2% contra -0.9% respectivamente), seguidos de Chuquisaca (-0.6%).

¹ Economista, licenciado por la Universidad Católica de Lovaina. Máster en finanzas por la Universidad de Reading y PhD(c) por la Universidad Complutense de Madrid. Consultor especialista en descentralización y tributación.

Cuadro 1. Crecimiento absoluto y relativo departamental, Censo 2012.

Departamento	Pobl. 2001	Pobl. 2012	Var %	% 2001	% 2012	Var
Santa Cruz	2,029,471	2,776,244	36.8%	24.5%	26.7%	2.2%
La Paz	2,350,466	2,741,554	16.6%	28.4%	26.4%	-2.0%
Cochabamba	1,455,711	1,938,401	33.2%	17.6%	18.7%	1.1%
Potosí	709,013	798,664	12.6%	8.6%	7.7%	-0.9%
Chuquisaca	531,522	600,728	13.0%	6.4%	5.8%	-0.6%
Tarija	391,870	508,757	29.8%	4.7%	4.9%	0.2%
Oruro	391,226	490,612	25.4%	4.7%	4.7%	0.0%
Beni	362,521	425,780	17.4%	4.4%	4.1%	-0.3%
Pando	52,525	109,173	107.8%	0.6%	1.0%	0.4%
Total	8,274,325	10,389,913	25.6%	100.0%	100.0%	0%

Fuente: INE (2013). Elaboración propia.

Estos cambios demográficos implican nuevos equilibrios a nivel departamental, en todo aquello que signifique un reparto de recursos limitados. Dentro de este tipo de recursos es posible mencionar dos trascendentales. El primero es el reparto de escaños, donde el recurso limitado es el número máximo de asambleístas elegidos por circunscripción departamental dentro de la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP); claro está, hay que pensar y analizar también la posibilidad de ampliar el número de asambleístas y expandir así los “recursos” a ser repartidos. El segundo está compuesto por los recursos fiscales, cuya limitación es también discutible, puesto que siempre es posible aumentar la cantidad de recursos a ser repartidos a nivel departamental, aunque esto significa que otro nivel de gobierno, ya sea el central o el local, deba recibir menos del total de la “torta”, realizándose en este caso un segundo ajuste, ya de tipo vertical. En este ensayo se discuten varias formas de reajustar horizontalmente el primero de estos recursos, el de escaños, tanto a nivel nacional como a nivel departamental.

1. Reajustes a nivel nacional: bancadas departamentales.

La Constitución Política del Estado (CPE) de 2009 mantuvo el número de diputados en 130 (art. 146) ya definido en la Constitución precedente. En cambio, sí hizo una modificación en el número de senadores: el número

de éstos pasó de 27 a 36 (art. 148), aunque se confirmó su distribución equitativa por departamento. La modificación en el reparto de escaños por departamentos en la cámara de diputados es, por lo tanto más flexible: se necesita una ley nacional y no una reforma constitucional. Probablemente, dicha reforma es también inevitable, si se desea cumplir con las disposiciones del art. 146 de la CPE de 2009, que establece que “la distribución del total de escaños entre los departamentos se determinará por el Órgano Electoral en base al número de habitantes de cada uno de ellos, de acuerdo al último Censo Nacional, de acuerdo a la Ley”.

En la actualidad, los 166 escaños de la ALP se reparten de la siguiente manera:

- 36 senadores, a cuatro senadores por departamento. Es decir, cuatro senadores para los ahora 109,000 pandinos como también cuatro senadores para los más de dos millones de cruceños o paceños.
- 130 diputados por bancadas departamentales, de las cuales la bancada más numerosa es la de La Paz y la más pequeña aquella de Pando, de acuerdo al detalle del Cuadro 2.

Cuadro 2. Población 2001 y reparto actual de escaños.

Departamento	Escaños 1999 (Ley 1984)	Escaños 2005 (D.S. 28429)	Población Censo 2001	Hab. 2001/ Escaños 2005
La Paz	31	29	2,350,466	81,051
Santa Cruz	22	25	2,029,471	81,179
Cochabamba	18	19	1,455,711	76,616
Potosí	15	14	709,013	50,644
Chuquisaca	11	11	531,522	48,320
Oruro	10	9	391,870	43,541
Tarija	9	9	391,226	43,470
Beni	9	9	362,521	40,280
Pando	5	5	52,525	10,505
Total	130	130	8,274,325	
Desv. Est. sin Pando				18,115

Fuente: INE, CNE. Elaboración propia.

El reparto actual de escaños en la cámara de diputados fue establecido mediante Decreto Supremo 28429 de 2005, y no por ley como lo establecía la anterior CPE en su artículo 60.VI, durante la presidencia de Rodríguez Veltzé. El gobierno de transición, ante el bloqueo de varias bancadas del Parlamento, recurrió al Pacto de Costa Rica (Convención Americana sobre Derechos Humanos) para reajustar los escaños de acuerdo a los resultados del Censo 2001 y así salvar un impasse que Bolivia no necesitaba en aquellos momentos de complicada inestabilidad política.

El Tribunal Constitucional rechazó los recursos de nulidad presentados contra dicho decreto y declaró inconstitucional el antiguo artículo 88 de la anterior Ley Electoral N° 1984 de 1999, que definía el reparto de escaños anterior al Censo 2001. Es decir, si bien se resolvió un conflicto innecesario en el escenario pre-constituyente, se sentó un precedente, debidamente justificado, para la utilización de una norma inferior a la ley para el reparto de escaños, que sería conveniente olvidar.

La modificación en el reparto de escaños de 2005, prevista para viabilizar las elecciones generales de diciembre del mismo año, benefició al departamento de Santa Cruz dándole tres escaños adicionales, con los cuales pasaba de 22 a 25. Sin embargo, no respetó –y aún no lo hace– el principio de progresividad que está implícito en el reparto de escaños boliviano. Este principio puede resumirse en la frase “a más población, más costo por escaño”. En efecto, a pesar de que Santa Cruz era el segundo departamento más poblado según el Censo 2011, el escaño por habitante era “más caro” (81,179 habitantes por escaño, ver Cuadro 2) que el de La Paz (81,051 habitantes por escaño), departamento que era el más poblado hasta ese momento.

Si Santa Cruz hubiese tenido 26 y no 25 escaños, el ratio habitantes por escaño cruceño habría sido de 78,056 ($=2,029,471/26$), justo entre La Paz y Cochabamba, con lo cual se hubiese aplicado con justeza el principio de progresividad; hubiese correspondido a Potosí perder un segundo escaño para compensar correctamente a Santa Cruz. El reparto de 2005 fue en todo caso una solución salomónica para que sólo La Paz pierda dos escaños y Potosí y Oruro pierdan uno cado uno. Esta solución, donde también Cochabamba fue otro departamento con la ganancia de un escaño adicional, de 18 a 19,

debería en todo caso corregirse en el nuevo reparto de escaños, para las elecciones de 2014.

Con los resultados del Censo 2012 vuelve el justificado debate sobre el reajuste de escaños. En foros posteriores a la publicación de los resultados parciales del censo,² se analizó la posibilidad de repartir los escaños de manera proporcional. Es decir, dividir los 130 curules de diputados de acuerdo al peso demográfico de cada departamento. El Cuadro 3 muestra cómo sería el nuevo reparto de escaños de acuerdo a este criterio. La Paz, Cochabamba y, sobre todo, Santa Cruz ganarían varios curules a expensas del resto de los seis departamentos “pequeños”. Santa Cruz ganaría hasta 10 nuevos escaños de acuerdo a su actual peso poblacional. Entre Santa Cruz y La Paz, ambas bancadas tendrían 69 escaños, lo cual sería una mayoría suficiente para bloquear cualquier votación que no convenga a sus intereses de departamentos más poblados.

El Cuadro 3 muestra también la desviación estándar (DE) tanto de la variación en las bancadas departamentales como del ratio habitante por escaño, utilizando los datos del Censo 2012. La DE es un buen indicador de un segundo principio aplicable al reparto de escaños, aquel de igualdad. A menor DE, mayor igualdad (una DE igual a cero significa la igualdad absoluta).

La DE de la variación de las bancadas departamentales, con el reajuste proporcional propuesto, es de cinco escaños, lo cual refleja una variación promedio alta en el tamaño de dichas bancadas. En cuanto a la DE del ratio habitantes por escaño, si no se toma en cuenta a Pando por los motivos que se explican en el siguiente ejemplo de reparto, la DE de dicho ratio sería de 3,194. Si se toma en cuenta a Pando, puesto que este hipotético reajuste proporcional de escaños trata a todos los departamentos por igual, la DE en el ratio mencionado sería de 9,274. En cualquier caso, estas hipotéticas DE del ratio habitantes por escaño serían mucho menores a la actual, de 18,115 (ver Cuadro 2); es decir, habría menos dispersión en el “costo” del escaño

2 Ver, por ejemplo, *Correo del Sur*, 26-01-13.

entre el departamento más poblado y el menos poblado, que la que existe actualmente.

Cuadro 3. Reajuste proporcional de escaños (escenario 1).

Departamento	Población 2012	Escaños	Variación c/2005	Hab./Escaño
Santa Cruz	2,776,244	35	10	79,321
La Paz	2,741,554	34	5	80,634
Cochabamba	1,938,401	24	5	80,767
Potosí	798,664	10	-4	79,866
Chuquisaca	600,728	8	-3	75,091
Tarija	508,757	6	-3	84,793
Oruro	490,612	6	-3	81,769
Beni	425,780	5	-4	85,156
Pando	109,173	2	-3	54,587
Total	10,389,913	130		
Desv. Est. sin Pando			5	3,194
Desv. Est. con Pando			5	9,274

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, este reajuste proporcional no toma en cuenta la “excepción” pandina. En el pasado, ha sido de común aceptación que el cupo mínimo del departamento de Pando sea de cinco diputados, sin importar el tamaño de su población, por la que debería haberle correspondido tal vez un solo diputado. Las alternativas a un “mejor” reparto deberían, entonces, tomar en cuenta esta regla mínima, además de definir cómo se quiere abordar los mencionados principios de progresividad e igualdad, que dicho sea de paso no están escritos en ninguna tabla de piedra ni en la ley. La CPE de 2009 sólo menciona que “por equidad la ley asignará un número de escaños mínimo a los departamentos con menor población y menor grado de desarrollo económico” (art. 146). Hasta ahora no ha habido un departamento que tenga que hacer uso de esta cláusula y en todo caso, no existen motivos demográficos para aumentar dicho mínimo a seis o más escaños; por el principio de igualdad, más bien sí habría motivos para reducirlo a cuatro, o por lo menos para mantenerlo en los cinco actuales.

El Cuadro 4 muestra un segundo ejemplo de reajuste de escaños que contiene dos características. Primero, respeta la bancada mínima de cinco escaños del departamento de Pando; segundo, reduce la DE de la variación de escaños con respecto al reparto de 2005, a la vez que reduce la DE del ratio habitantes por escaño actual. Es decir, presenta unas características menos volátiles con respecto al supuesto reparto proporcional presentado anteriormente.

En todo caso, este nuevo escenario implica una nueva variación significativa de escaños, aunque globalmente menos traumática: en el ejemplo proporcional, la DE de la variación de las bancadas baja de cinco a 2.8. La aplicación del principio de progresividad, vigente en la actualidad, puede apreciarse en la columna que muestra el ratio habitantes por escaño. En el departamento más poblado, Santa Cruz, un escaño equivaldría a 92,541 habitantes. De manera descendiente, un escaño en Beni equivaldría a 60,826 habitantes. Esta propuesta, además de garantizar la progresividad, sería más “equitativa”, puesto que según el segundo principio, el de igualdad, la DE del ratio habitante por escaño, sin contar a Pando, disminuiría del actual 18,115 a 13,830.

Cuadro 4. Reajuste de escaños con mínimo pandino y equilibrio progresividad/igualdad (escenario 2).

Departamento	Población 2012	Escaños	Variación c/2005	Hab./Escaño
Santa Cruz	2,776,244	30	5	92,541
La Paz	2,741,554	30	1	91,385
Cochabamba	1,938,401	22	3	88,109
Potosí	798,664	11	-3	72,606
Chuquisaca	600,728	9	-2	66,748
Tarija	508,757	8	-1	63,595
Oruro	490,612	8	-1	61,327
Beni	425,780	7	-2	60,826
Pando	109,173	5	0	21,835
Total	10,389,913	130		
Desv. Est. sin Pando			2.8	13,830

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, esta propuesta repite una de las desventajas del escenario proporcional anterior, al causar muchos cambios en las bancadas departamentales, algunos sustanciales, visto el actual tamaño limitado de ciertas bancadas. Potosí perdería hasta tres escaños, mientras que Chuquisaca y Beni perderían dos; Oruro y Tarija perderían un escaño cada uno.

Ante este escenario, el Cuadro 5 muestra una tercera propuesta alternativa. Esta propuesta minimalista reduce los traumas de las grandes variaciones en las bancadas departamentales, al mismo tiempo que sigue respetando la asignación de escaños mínima para Pando. Además, aplica el principio de progresividad, aunque empeora la aplicación del principio de igualdad.

Es decir, el escaño cruceño sigue siendo el más caro, pasando a casi cien mil habitantes por escaño, mientras que el beniano y, lógicamente, el pandino siguen siendo los menos caros, 53,223 y 21,835 habitantes por escaño respectivamente. La variación en el tamaño promedio de las bancadas departamentales, medida una vez más por la DE, pasaría de un hipotético cinco en el ejemplo proporcional, o del 2.8 del ejemplo anterior, a un también hipotético 1.7. En otras palabras, el departamento que menos ha crecido poblacionalmente entre censo y censo, Potosí con un 12,69%, perdería dos escaños, y los tres siguientes departamentos con menos crecimiento, Chuquisaca, Beni y La Paz, perderían cada uno un escaño. Los ganadores serían, al igual que en 2005, Santa Cruz, con tres escaños adicionales, y Cochabamba, con dos. Sin embargo, esta tercera propuesta empeora el principio de la igualdad entre departamentos: la DE del ratio habitante por escaño, sin contar a Pando, subiría de los 18,115 actuales a 20,313.

**Cuadro 5. Reajuste de escaños con mínimo pandino
y reducción de igualdad (escenario 3).**

Departamento	Población 2012	Escaños	Variación c/2005	Hab./Escaño
Santa Cruz	2,776,244	28	3	99,152
La Paz	2,741,554	28	-1	97,913
Cochabamba	1,938,401	21	2	92,305
Potosí	798,664	12	-2	66,555
Chuquisaca	600,728	10	-1	60,073
Tarija	508,757	9	0	56,529
Oruro	490,612	9	0	54,512
Beni	425,780	8	-1	53,223
Pando	109,173	5	0	21,835
Total	10,389,913	130		
Desv. Est. sin Pando			1.7	20,313

Fuente: Elaboración propia.

Éstas son tres propuestas de varias posibilidades y combinaciones. Lo cierto es que el legislador debería tener en cuenta tres variables: la aplicación del principio de progresividad, la interpretación del principio de igualdad y el cálculo de la pérdida máxima de escaños que están dispuestos a asumir aquellos departamentos con menor crecimiento poblacional. Esta última variable es probablemente, desde el punto de vista político, la más importante, comparada con las dos primeras, puesto que al fin y al cabo las alternativas técnicas sólo serán posibles tomando en cuenta la viabilidad política de las mismas.

El Cuadro 6 resume las características de los tres escenarios y permite hacer una comparación directa. Además, muestra que, políticamente, en caso de empantanamiento en las negociaciones de reajuste del tamaño de bancadas, sólo el escenario 3 tendría una posibilidad matemática de prosperar. En efecto, el escenario 1 causaría la pérdida de escaños a seis de las nueve bancadas. Puesto que las bancadas departamentales tienen el mismo peso en el Senado, estas seis bancadas tendrían el peso suficiente para bloquear una reforma de este tipo, contraria a sus intereses y a su futuro peso político en la cámara de diputados. Lo mismo sucede con el escenario 2, donde

cinco bancadas pierden escaños pero tienen suficiente poder de veto en el Senado. El escenario 3, por el contrario, podría contar con el apoyo de cinco bancadas, sumando a aquellas que ganan (Santa Cruz y Cochabamba), con aquellas que no pierden (Tarija, Oruro y Pando) escaños. La suma de las cinco bancadas sería suficiente para que una reforma que proponga la aplicación del escenario 3 pueda pasar en el Senado. Claro está, para que esto suceda sería necesario que Santa Cruz y Cochabamba acepten ganar sólo tres y dos diputados adicionales respectivamente, y no diez y cinco, como lo plantea el escenario 1.

Cuadro 6. Comparación entre escenarios con cálculo de posibilidades en Senado.

Variable	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Reparto	Proporcional, no progresivo	Progresivo	Progresivo
Igualdad	Alta	Media	Baja
Variación en tamaño de bancadas departamentales	Alta	Media	Baja
Nº de bancadas ganadoras	3	3	2
Nº de bancadas sin cambios	0	1	3
Nº de bancadas perdedoras	6	5	4
Nº de senadores con bancada ganadora o sin cambios	12/36	16/36	20/36
Veto posible de senadores de bancadas perdedoras	Sí (24/36)	Sí (20/36)	No (16/36)

Fuente: Elaboración propia.

Estos escenarios tienen un punto en común, que es el de suponer que el número de escaños totales en la cámara de diputados es un “recurso limitado”, es decir, inamovible. Sin embargo, una reforma constitucional permitiría modificar el número de escaños. Es de suponer que dicha modificación sería hecha a la alza, para evitar que ningún departamento pierda un solo escaño con respecto al reparto actual. En esa línea, Carlos Cordero sugiere que “teniendo 10 o 15 diputados más se puede producir una redistribución sin afectar a los departamentos”.³

3 Agencia de Noticias Fides, 25-11-12.

Por lo tanto, la propuesta de modificación del tamaño de la cámara de diputados tendría que evitar la pérdida de escaños en las bancadas que reducen su peso en el escenario 3 presentado anteriormente (se utiliza esa base puesto que es el escenario con menor número de departamentos con pérdida de escaños), y aumentar el peso de las bancadas con mayor crecimiento poblacional en un número suficiente de curules que mantenga el principio de proporcionalidad.

El Cuadro 7 muestra que en realidad son necesarios sólo ocho escaños adicionales para cumplir dichos preceptos. Se puede apreciar que los departamentos que son “perdedores” en los tres escenarios anteriores, Potosí, Chuquisaca y Beni, mantienen sus bancadas, al igual que La Paz y Pando. Los departamentos con mayor crecimiento poblacional, Santa Cruz y Cochabamba, aumentan sus bancadas (no es posible asignar más de cuatro escaños adicionales a Santa Cruz sin tener que agregar, al mismo tiempo, escaños a La Paz). Para mantener la progresividad en el ratio habitantes por escaño, inclusive Tarija y Oruro, los departamentos con mayor crecimiento poblacional absoluto luego de Pando, Santa Cruz y Cochabamba, incrementarían sus bancadas con un escaño adicional. La desventaja es, claro, el empeoramiento del criterio de igualdad, reflejado en el crecimiento de la DE del ratio habitante por escaño a 22,176. Es decir, excluyendo la excepción pandina, un escaño en Santa Cruz o La Paz, equivalente a más de 94,000 habitantes, sería dos veces más costoso que un escaño en Beni, equivalente a 47,000 habitantes.

Cuadro 7. Reajuste de escaños con aumento de curules y sin pérdida.

Departamento	Población 2012	Escaños	Variación c/2005	Hab./Escaño
Santa Cruz	2,776,244	29	4	95,733
La Paz	2,741,554	29	0	94,536
Cochabamba	1,938,401	21	2	92,305
Potosí	798,664	14	0	57,047
Chuquisaca	600,728	11	0	54,612
Tarija	508,757	10	1	50,876
Oruro	490,612	10	1	49,061
Beni	425,780	9	0	47,309
Pando	109,173	5	0	21,835
Total	10,389,913	138		
Desv. Est. sin Pando			1.36	22,176

Fuente: Elaboración propia.

La modificación en el tamaño de la cámara de diputados tiene otras implicancias. Como menciona Jimena Costa, “el problema no es cuántos son sino cuan representativos y cuál la calidad de su labor, sería mejor que sean 90 eficientes e íntegros, en lugar de 130 cuando en realidad una docena toman decisiones (...)”.⁴ En la línea propuesta por este ensayo, se trataría de una solución donde no se ha logrado limitar el tamaño de los recursos disponibles a ser redistribuidos entre los departamentos, y donde la solución es, sin entrar a criterios de eficiencia y necesidad, el agrandamiento de la “torta”.

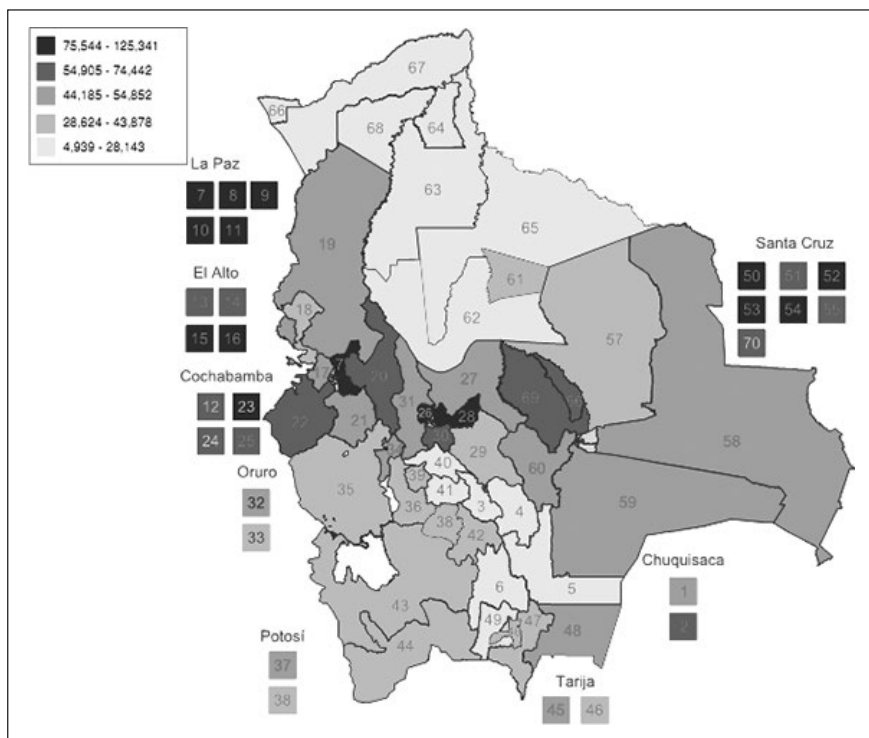
2. Reajustes a nivel intra-departamental: circunscripciones electorales.

Los escenarios precedentes elaborados a nivel nacional son sólo una parte del rediseño electoral. Los problemas de redistribución horizontal presentes a nivel departamental se repiten a nivel intra-departamental, donde la siguiente unidad de análisis es la circunscripción electoral uninominal. La

4 Costa, “Mentiras piadosas”.

Ilustración 1 muestra las consecuencias del reparto desigual de los escaños nacionales entre departamentos, vistas a nivel intra-departamental. Se puede observar que en las zonas urbanas de los municipios de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz, los cuatro municipios más poblados del país, un escaño es equivalente a más de 75,000 habitantes. En cambio, en la totalidad de Beni y Pando, los departamentos con menor número de escaños, ninguna de las circunscripciones electorales uninominales, excluyendo la circunscripción del municipio de Trinidad, supera los 28,000 habitantes. Es decir, un diputado de las metrópolis del país tiene un electorado entre tres o cuatro veces superior a un diputado de Beni o Pando.

Ilustración 1. Circunscripciones uninominales



Fuente: CNE (2006).

Este problema de distribución horizontal intra-departamental muestra un problema de representatividad urbana que afecta a casi todo el país. Como observa Jimena Costa, “para mejorar la calidad de la representación se requiere no sólo una redistribución de escaños entre departamentos, sino el rediseño de circunscripciones uninominales al interior de los departamentos para evitar la sobre representación rural que es a la vez sub-representación urbana”.⁵

El Cuadro 8 muestra dicha división con más detalle, utilizando el ejemplo del departamento de La Paz. Para las elecciones generales de diciembre de 2009 se inscribieron 1,474,151 ciudadanos habitantes del departamento, repartidos en quince circunscripciones uninominales. Las circunscripciones numeradas desde el 7 hasta el 16, excluyendo la número 12 que se trasladó al departamento de Cochabamba como consecuencia de los ajustes de escaños del año 2005, representan a las circunscripciones urbanas de los municipios de La Paz y El Alto.⁶ Un escaño en estos municipios equivale a un rango de entre 79,000 (circunscripción 14) y 179,000 votantes (circunscripción 15, más del doble que la anterior), con un promedio de 118,111. Un escaño rural equivale a un rango de entre 47,000 y 84,000 votantes, con un promedio de 68,525.

Puesto que el escaño uninominal que perdió el departamento La Paz en 2005 (el segundo escaño que perdió fue uno plurinominal) le fue quitado a la capital departamental⁷ y no al área rural, la diferencia entre el peso del voto de las áreas urbana y rural aumentó. El promedio de votantes por circunscripción en la zona urbana era de 106,300, tomando en cuenta la circunscripción 12, de todas maneras superior al del área rural, que resultó aún más favorecida con la reducción del escaño uninominal.

5 *Ibíd.*

6 La circunscripción 7 también representa a los municipios de Mecapaca y Palca.

7 *El Deber*, 7-11-05.

**Cuadro 8. Ciudadanos inscritos por circunscripción,
departamento de La Paz, elecciones generales 2009.**

Circunscripción	La Paz / El Alto	Circunscripción	Otros municipios
7	100,679	17	66,386
8	129,224	18	47,837
9	103,851	19	71,396
10	115,801	20	84,352
11	117,458	21	64,800
13	84,503	22	76,378
14	79,025		
15	179,466		
16	152,995		
Promedio votantes	118,111		68,525
Promedio con C-12	106,300		

Fuente: CNE (2009). Elaboración propia.

Si como consecuencia de los resultados del Censo 2012, el departamento de La Paz tuviese que ceder un escaño a otro departamento en el reajuste de escaños a nivel nacional, como ocurre en el escenario 3, probablemente sería la circunscripción 18 que tendría que desaparecer –puesto que al tener actualmente 29 escaños de los cuales 15 son uninominales, corresponde que el siguiente escaño perdido sea uno uninominal⁸–, repartiéndose sus electores entre las circunscripciones vecinas. Seguramente los habitantes del municipio de Achacachi y de otros municipios próximos, pertenecientes a esta circunscripción 18, tendrían una opinión distinta.

En todo caso, es necesario abrir también el debate sobre la idoneidad de las circunscripciones electorales uninominales variables como unidad de división electoral intra-departamental. La Ley del Régimen Electoral

8 El art. 146 de la CPE establece que "si la distribución de escaños para cualquier departamento resultare impar, se dará preferencia a la asignación de escaños uninominales". Reducir la bancada plurinominal para no perjudicar a las representaciones uninominales necesitaría de una reforma constitucional. El mismo art. 146 de la CPE establece que "en cada Departamento, se eligen la mitad de los Diputados en circunscripciones uninominales. La otra mitad se elige en circunscripciones plurinominales departamentales".

menciona expresamente que este tema es parte del debate que se derivará de la realización del Censo 2012, puesto que en su art. 104 establece que “el Tribunal Supremo Electoral podrá modificar y/o actualizar los mapas de las circunscripciones uninominales y especiales, conforme a lo previsto en la Constitución Política del Estado y en la presente Ley, cuando se actualicen los datos demográficos como resultado de nuevos censos o se modifique por Ley del Estado Plurinacional el número de circunscripciones uninominales o especiales”.

Una opción es la regionalización de los escaños uninominales. Continuando con el ejemplo del departamento de La Paz, el Plan de Desarrollo Departamental 2012-2016⁹ propuso siete regiones como base para la planificación espacial del departamento. Estas regiones son: Altiplano Norte, Altiplano Sur, Amazonía, Valles del Norte, Valles del Sur, Yungas y Metropolitana. Eso sí, los resultados de este cambio en la asignación de escaños serían, para el ejemplo paceño, imperceptibles comparándolos con el equilibrio actual, en caso de que se acepte que cada región tenga derecho a un escaño como mínimo. Según este principio, las regiones no metropolitanas tendrían un escaño cada una, con un total de seis, idéntico al número de escaños actual de la zona rural. La región metropolitana tendría el resto de escaños.

3. Reajustes a nivel nacional: naciones y pueblos indígena originario campesinos minoritarios.

Otro debate a nivel intra-departamental es la constitución de las circunscripciones especiales correspondientes a las naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC) minoritarios.¹⁰ En las discusiones previas a la definición del régimen electoral transitorio del año 2009, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) reclamó hasta 18 escaños para las NPIOC de oriente. Por su lado, el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) reclamaba 16 escaños para las

9 Gobierno Autónomo Departamental de La Paz, *Plan de Desarrollo Departamental 2012-2016*.

10 Todos los NPIOC, excluyendo a aymaras y quechuas.

NPIOC de occidente. La primera propuesta del Movimiento al Socialismo en la negociación de la ley propuso 14 escaños a nivel nacional. El resultado final fue de siete escaños para las NPIOC minoritarios, uno en cada departamento, excluyendo a Chuquisaca y Potosí, que se restan a los escaños plurinominales de cada departamento. En palabras de Xabier Albó, “el resultado final de sólo 7 (5%) es ya una discriminación negativa (menos que si Pando que tiene el 0,6% de la población boliviana tuviera sólo 1 diputado). La cuota se ha deteriorado sobre todo en Beni y Santa Cruz al darles sólo un diputado indígena minoritario, lo que equivale al 11% de los diputados del Beni, donde esos indígenas suman un 25%; y es apenas el 4% de los de Santa Cruz, donde suman un 19% (...). Chuquisaca, ahora sin ningún escaño indígena minoritario, invisibiliza también a sus 14.000 guaraníes”.¹¹

La Ley del Régimen Electoral de 2010, a pesar de haber sido aprobada con una mayoría oficialista mucho más importante que la que se tenía en el Congreso de 2009, mantuvo los siete escaños para las NPIOC minoritarios. Como mencionan Leonardo Tamburini e Iván Bascopé, “prácticamente desaparecida la oposición político-partidaria, y con una mayoría que supera los 2/3 en ambas cámaras legislativas, la voluntad y responsabilidad de cumplir con los mandatos constitucionales eran los únicos elementos en el escenario para ajustar la nueva norma electoral a los derechos indígenas violados por la anterior ley [transitoria]”.¹² Sin embargo, el debate no fue asumido y quedó como resultado la disposición transitoria octava de la Ley N° 026, que menciona que “luego del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2011, la Asamblea Legislativa Plurinacional reasignará, mediante Ley, los escaños correspondientes a las circunscripciones uninominales, plurinominales y especiales indígena originario campesinas”. Es decir, se debe ya prever una nueva discusión sobre estos escaños para cuando se tengan los resultados oficiales del Censo, que finalmente fue realizado en 2012 y no en 2011.

En este apartado, es probable que esta cuota del 5% del total de escaños (=7/130) sea de nuevo contestada, una vez que se cuente con los resultados

11 *Bolivia Press* - CEDIB, 07-06-09.

12 Tamburini y Bascopé, "Los derechos políticos indígenas en el Régimen Electoral boliviano", p. 18.

del Censo. El debate es especialmente sensible en los departamentos de Santa Cruz y Beni, como mencionó Albó en 2009, donde, según los resultados de autoidentificación del Censo 2001, la población NPIOC minoritaria es de 17% y 26% respectivamente. En caso de confirmarse porcentajes similares en el Censo 2012, éstos equivaldrían a más de un escaño departamental en ambas jurisdicciones.

4. Reajustes a nivel intra-departamental: provincias o regiones.

Los reajustes horizontales a nivel nacional bien pueden replicarse a nivel departamental, donde también existe un sistema de asignación de escaños territorial. El debate es aun más complejo, puesto que las circunscripciones a nivel departamental no son móviles, como lo son las circunscripciones uninominales nacionales, sino fijas. En efecto, la provincia, división administrativa territorial que fue puesta en tela de juicio en el proceso constituyente, se impuso como circunscripción territorial en ocho de los nueve departamentos (Pando definió al municipio como circunscripción territorial; Tarija tiene un sistema mixto provincia-municipio) para las elecciones departamentales de abril de 2010. Esta circunscripción territorial está en proceso de ser confirmada en la mayoría de los departamentos, a través de sus respectivos Estatutos Autonómicos o de sus leyes de desarrollo del régimen electoral.¹³ Retomando el ejemplo de La Paz, el régimen electoral transitorio de 2009 estableció una Asamblea Legislativa Departamental (ALD) con 45 escaños. Estos 45 curules se reparten en 20 escaños territoriales por provincia, 20 escaños por población y cinco escaños para las NPIOC minoritarios. La ALD paceña es de esta manera la más grande del país, debido al número de provincias que tiene el departamento.

El Cuadro 9 muestra las diferencias en población para las 20 provincias y para los curules indígenas.¹⁴ Excluyendo el caso de la provincia Murillo, se puede

13 De acuerdo a la competencia compartida "régimen electoral departamental y municipal". CPE, art. 299.I.1.

14 Debido a la manera de presentación de los resultados del Censo 2001, la cifra de los escaños NPIOC minoritarios está infravalorada en este cuadro, puesto que sólo toma en cuenta la población mayor a 15 años que se autoidentifica como indígena minoritario. Para los escaños por provincia se muestra

apreciar que el costo del escaño uninominal en las provincias Ingavi o Aroma es por lo menos ocho veces más alto que el costo del mismo escaño en las provincias Saavedra o Pando. Las diferencias son tan grandes que la DE del ratio habitantes por escaño es de 322,896, unas 18 veces superior a la DE del ratio habitantes por escaño de la Asamblea Legislativa Plurinacional actual.

La evidente infra-representación urbana, visible por el tamaño de la provincia Murillo, se acrecienta aún más tomando en cuenta los escaños plurinominales, donde las listas de candidatos a asambleístas no hacen necesario ningún criterio de procedencia para los mismos. Es decir, es teóricamente posible que los 20 asambleístas plurinominales provengan del área rural, por lo que la representación de los municipios de la provincia Murillo en esta Asamblea podría llegar a ser del 2,2% (un asambleísta de 45) cuando su peso demográfico es de alrededor del 63%, a ser confirmado por los datos definitivos del Censo 2012. Aún asignando los veinte escaños por población a la provincia Murillo, ésta representaría el 46% del total de escaños, porcentaje inferior a su peso demográfico.

Cuadro 9. Tamaño de circunscripciones territoriales y NPIOC, Asamblea Legislativa Departamental de La Paz.

Provincia	Población
Pedro Domingo Murillo	1,484,328
Ingavi	95,906
Aroma	86,480
Omasuyos	85,702
Los Andes	69,636
Larecaja	68,026
Sud Yungas	63,544
Inquisivi	59,495
Eliodoro Camacho	57,745
Caranavi	51,153
Pacajes	49,183

la población total. En todo caso, es probable que aun tomando en cuenta la población total, el escaño NPIOC represente a menos población que la provincia Pando.

Provincia	Población
Loayza	43,731
Muñecas	25,163
Nor Yungas	23,681
Manco Kapac	22,892
Franz Tamayo	18,386
Gualberto Villarroel	15,975
Abel Iturralde	11,828
Bautista Saavedra	11,475
José Manuel Pando	6,137
NPIOC Minoritarios	3,588*
Desviación estándar sin NPIOC	322,896

Fuente: Censo 2001. Elaboración Propia.

* 17,941 (Población autoidentificada mayor de 15 años) / 5 escaños NPIOC

Como en el caso nacional, un criterio de reparto distinto puede ser utilizado para mejorar la aplicación del principio de igualdad mencionado anteriormente. Por ejemplo, es posible simular una circunscripción de carácter regional, como se ha sugerido a nivel de circunscripciones uninominales nacionales.

El Cuadro 10 muestra el reparto poblacional estimado a nivel de regiones, utilizando la división regional propuesta por el Plan de Desarrollo Departamental de La Paz.¹⁵ Se puede apreciar que las regiones con menor población son aquellas de Valles Norte y Yungas, con alrededor de 87,000 habitantes cada una. Las regiones con menor número de provincias son Valles Sur y Yungas, con dos provincias cada una. Este dato es importante a la hora de simular una Asamblea con circunscripciones regionales, puesto que si se otorga un mínimo de dos asambleístas por región, las regiones de Valles Sur y Yungas podrían mantener sus escaños actuales, dos cada una, calculados sobre la base provincial del régimen electoral transitorio.

15 El reparto de población para aquellas provincias que están en dos o más regiones no toma en cuenta la población de aquellos nuevos municipios creados después de presentados los resultados del Censo 2001. Sólo en el caso de los municipios de la provincia Ingavi de la región Altiplano Sur se agregó datos poblacionales posteriores al Censo 2001 para no dejar esta celda vacía.

Cuadro 10. Población por región con resultados 2001, departamento de La Paz.

Región	Población estimada	Provincia	Población
Altiplano Norte	235,478	Ingavi*	29,764
		Camacho*	43,795
		Los Andes*	53,325
		Manco Kapac	22,892
		Omasuyos	85,702
Altiplano Sur	181,081	Ingavi*^	23,306
		G. Villarroel	15,975
		Pacajes	49,183
		José Manuel Pando	6,137
		Aroma	86,480
Valles Norte	86,043	Franz Tamayo*	5,115
		B. Saavedra	11,475
		Muñecas	25,163
		Larecaja*	30,340
		Camacho*	13,950
Valles Sur	103,226	Loayza	43,731
		Inquisivi	59,495
Yungas	87,225	Nor Yungas	23,681
		Sud Yungas	63,544
Amazonía	113,938	Abel Iturralde	11,828
		Caranavi	51,153
		Franz Tamayo*	13,271
		Larecaja*	37,686
Metropolitana	1,566,781	Murillo	1,484,328
		Ingavi*	66,142
		Los Andes*	16,311

Fuente: GADLPZ (2012), Censo 2001. Elaboración propia.

*Provincias pertenecientes a dos o más regiones.

^La población de los municipios de San Andrés de Machaca y Jesús de Machaca se calcula en base a proyecciones del INE.

Suponiendo que el número de asambleístas departamentales pazeños se mantiene en 45 (aunque no hay un criterio de eficiencia que lo justifique), que los escaños de las NPIOC se mantienen en cinco y que se asigna dos escaños como mínimo por región, es posible simular un reparto de curules en base a las regiones propuestas por el Gobierno Autónomo Departamental de La Paz. El

Cuadro 11 muestra un reparto de escaños hipotético, que respeta el principio de progresividad entre las regiones del departamento. La región metropolitana del departamento, donde están los municipios de El Alto y de La Paz, podría tener 20 escaños. Las regiones de Altiplano Norte y Altiplano Sur tendrían cuatro escaños cada una. El resto de las regiones tendría tres escaños cada una. Cabe hacer notar que la DE del ratio habitantes por escaño en este reparto, de 18,187, sería muy similar al de la Asamblea Legislativa Plurinacional actual, de 18,115. Esto significa que a nivel del departamento pazeño sería posible replicar las diferencias de “costo” entre escaños que están presentes a nivel nacional.

Cuadro 11. Asignación de escaños por región, Asamblea Legislativa Departamental de La Paz.

Región	Población 2001	Escaños	Hab./ Escaño
Metropolitana	1,566,781	20	78,339
Altiplano Norte	235,478	4	58,870
Altiplano Sur*	181,081	4	45,270
Amazonía	113,938	3	37,979
Valles Sur	103,226	3	34,409
Yungas	87,225	3	29,075
Valles Norte	86,043	3	28,681
Total	2,373,772	40	
Desviación estándar			18,187

Fuente: Censo 2001. Elaboración propia.

*Contiene población estimada de 2 municipios creados después del Censo 2001.

Esta simulación a través de un reparto regional de escaños no estaría reñida con lo establecido en la norma para las elecciones departamentales. De acuerdo a la competencia constitucional compartida de “régimen electoral

departamental y municipal” (CPE, art. 299.I.1), corresponde primero a la ley nacional y luego a la norma departamental la definición de la metodología de elección de autoridades subnacionales. En esta línea, el art. 278.II de la CPE establece que “la Ley determinará los criterios generales para la elección de asambleístas departamentales (...). Los Estatutos Autonómicos definirán su aplicación de acuerdo a la realidad y condiciones específicas de su jurisdicción”. Además, la Ley del Régimen Electoral establece que “en cada departamento se establecerán las circunscripciones por población y por territorio que correspondan para la elección de asambleístas departamentales de acuerdo a Ley” (Ley N° 026, art. 50.II.b). La Ley del Régimen va más allá, definiendo el método de asignación de escaños uninominales y plurinominales de la siguiente manera (art. 66):

I. En cada Departamento se asignarán escaños territoriales o uninominales y las y los Asambleístas Departamentales territoriales o uninominales correspondientes se elegirán por el sistema de mayoría simple.”

“III. En cada Departamento se asignarán escaños plurinominales, entre las organizaciones políticas que alcancen al menos el tres por ciento (3%) de los votos válidos emitidos a nivel departamental, a través del sistema proporcional [...].

Ya a nivel subnacional, y en el caso del departamento de La Paz, el art. 28 del proyecto de Estatuto Autonómico aprobado en grande en julio de 2011, al mencionar la composición de la ALD, mantiene la cantidad total de curules propuesta por la Ley del Régimen Electoral Transitorio, de 45, y establece sólo criterios generales para su composición:

II. La Asamblea Departamental estará integrada por 45 Asambleístas, conforme a Ley de Desarrollo del Régimen Electoral Departamental, respetando la equidad de género y alternancia, por:

- a) Asambleístas por territorio o uninominales.
- b) Asambleístas por pueblos y naciones indígena originario campesinos minoritarios.
- c) Asambleístas poblacionales o plurinominales.

De acuerdo a esta redacción, sería por lo tanto una ley de desarrollo, según la tipología de la competencia electoral compartida entre el nivel central del Estado y los niveles subnacionales, la que desarrollaría con más detalle la composición de la ALD. Esta ley de desarrollo, denominada en el caso paceño “Ley de Desarrollo del Régimen Electoral Departamental”, es además una de las normas presentes en la disposición transitoria segunda del proyecto de Estatuto Autonómico, que establece el plazo de un año, a partir de la publicación de los resultados oficiales, de aprobación por referéndum del Estatuto para la sanción de dicha ley.

El Cuadro 12 muestra una propuesta de composición de la ALD de La Paz, utilizando a las regiones como circunscripción electoral y manteniendo los cinco escaños de las NPIOC minoritarios. Para cumplir con el método de elección de mayoría simple definido por norma, se establece un representante uninominal para cada región, haciendo que el resto de representantes regionales sea elegido de acuerdo a los criterios válidos para las circunscripciones plurinominales, según lo establecido por la Ley del Régimen Electoral. Esta propuesta mantiene los pesos regionales definidos de acuerdo a los tamaños poblacionales mostrados en el cuadro precedente. Vistos los plazos previstos para la aprobación del Estatuto Autonómico departamental y para la publicación de los resultados oficiales del Censo, el debate sobre la asignación de escaños a nivel de la ALD contaría tanto con la norma como con las cifras, para una definición con respaldo del régimen electoral departamental. Es decir, sobre la base de este ejemplo, sería posible recalcular los pesos regionales, de acuerdo a los resultados departamentales del Censo 2012.

Cuadro 12. Composición de la Asamblea Legislativa Departamental con regiones y cumplimiento del Estatuto Autonómico.

Región/Bancada	Escaños Plurinominales	Escaños Uninominales	Escaños indígenas	Total
Metropolitana	19	1		20
Altiplano Norte	3	1		4
Altiplano Sur	3	1		4
Amazonía	2	1		3
Valles Sur	2	1		3
Yungas	2	1		3
Valles Norte	2	1		3
NPIOC Minoritarios			5	5
Total	33	7	5	45

Fuente: Elaboración propia.

Un factor a tomar en cuenta, visto el precedente del régimen electoral transitorio, es la dudosa posibilidad de que las NPIOC minoritarias puedan aceptar una reducción de su bancada a menos de cinco escaños. En todo caso, es probable que intenten aumentar su bancada a por lo menos seis curules, visto que el régimen electoral transitorio asignó cinco escaños departamentales a estas minorías, cuando en la misma Ley N° 4021 se mencionan seis minorías: afroboliviano, mosetén, leco, kallawayá, tacana y araona. Puesto que es aconsejable cerrar en 45 el número de asambleístas para evitar agrandar aun más la ALD de La Paz, la más grande del país, un escaño adicional para la bancada NPIOC minoritaria se asignaría probablemente en detrimento de los escaños de los municipios urbanos del departamento. De todas maneras, en términos poblacionales, las NPIOC minoritarias representan actualmente, según los datos del Censo 2001, menos del 2% de la población departamental, por lo que existe ya una sobre-representación de estas minorías con la distribución de escaños actual, que les da el 11% (=5/45) del total de curules.

Otros temas, como la compensación de escaños plurinominales por uninominales –que se da a nivel nacional¹⁶ pero que se ignoró a nivel departamental, al momento de definir el régimen electoral transitorio–, también deben ser debatidos una vez abierta la discusión sobre el régimen electoral departamental, en base a los resultados del Censo 2012. No se desarrollan estos importantes detalles en este ensayo puesto que no tienen relación con los reajustes por cambios demográficos; su inclusión en un debate más amplio sobre la representatividad y proporcionalidad de las representaciones políticas es, sin embargo, ineludible.

5. Comentarios finales.

Los cambios absolutos y relativos de población generan nuevos balances entre pares. En términos de escaños electorales, estos cambios demográficos implican reajustes en los pesos correspondientes a las distintas circunscripciones. A nivel nacional, los cambios previsibles corresponden a nivel de bancadas departamentales y de escaños correspondientes a las naciones y pueblos indígena originario campesinos minoritarios. A nivel departamental, y puesto que hasta mediados de 2013 no se cuenta con Estatutos Autonómicos o leyes de desarrollo electoral departamentales, corresponde primero definir la circunscripción territorial para luego determinar el reparto de escaños; el ajuste de los escaños indígenas también debe ser negociado a este nivel. A nivel regional los cambios deben ser calculados a nivel de circunscripción municipal;¹⁷ el reajuste por cambios demográficos está ausente a nivel de municipios, siendo éstos circunscripciones únicas.¹⁸

16 Dice el art. 146 de la CPE que "el número de Diputados debe reflejar la votación proporcional obtenida por cada partido, agrupación ciudadana o pueblo indígena". El art. 59.c de la Ley del Régimen Electoral dice al respecto que "del total de escaños que corresponda a una organización política, se restarán los obtenidos en circunscripciones uninominales, los escaños restantes serán adjudicados a la lista de candidatas y candidatos plurinominales, hasta alcanzar el número proporcional que le corresponda".

17 Ley del Régimen Electoral, art. 50.III.

18 Ley del Régimen Electoral, art. 50.IV. Autores como Finot (2010) plantean, en todo caso, que inclusive a nivel municipal los concejales puedan representar a un territorio, como por ejemplo los distritos.

Siendo los escaños de la cámara de diputados un recurso “limitado” en principio (también los de senadores, pero el reparto de estos escaños es igualitario y constitucionalizado), cada cambio relativo en el peso demográfico significa un cambio en el peso de las bancadas territoriales, donde unas ganan y otras pierden. De acuerdo a los primeros datos del Censo 2012, los departamentos con menor crecimiento poblacional, incluyendo La Paz, perderían escaños; aquellos con mayor crecimiento, entre los cuales se encuentran de nuevo, al igual que en 2001, Santa Cruz y Cochabamba, ganarían mayor peso. Sin embargo, dependiendo de cómo se apliquen los principios de progresividad y de igualdad, contrapuestos entre sí, los cambios pueden ser o traumáticos o casi imperceptibles. Corresponde al partido en ejercicio de gobierno definir una propuesta que sea viable políticamente; dicha viabilidad puede ser calculada en términos de posibles vetos en la cámara de senadores, como muestra la comparación de escenarios vista anteriormente.

Vale, además, mencionar que si se quiere “enamorar” a Santa Cruz, un primer paso debería ser un reajuste de escaños proporcional a las expectativas de este departamento. La alternativa es por supuesto aumentar el número de escaños, lo cual significa la necesidad de una reforma constitucional que podría atraer otro tipo de demandas, sobrepasando el ámbito electoral ya de por sí sensible. Si bien Bolivia no es el país donde más se ha sentido la crisis económica mundial, es necesario tomar en cuenta, ante esta alternativa, que en términos de ahorro fiscal lo que se discute en otras latitudes es más bien la reducción de escaños; en ciertos casos, como en el de la Comunidad Autónoma de Madrid, las reducciones propuestas llegan al 50% de su Asamblea.¹⁹

A nivel departamental, la elección, en el régimen electoral transitorio, de la provincia como circunscripción territorial ha causado grandes distorsiones de representación que pueden ser corregidas en las futuras normas autonómicas. Después de más de tres años de construcción institucional en base a este reparto, será difícil promover un cambio que signifique menores

19 ABC, 11-04-13.

distorsiones, sin perjudicar sobre todo a las zonas rurales. A favor de los departamentos, está el hecho de que el número máximo de asambleístas aún está en discusión. Hasta principios de 2013, sólo el departamento de Pando ha enviado al Tribunal Constitucional Plurinacional su proyecto de Estatuto Autonómico, el cual fija en 21 el número de asambleístas departamentales; este tope puede modificarse en caso de creación de nuevos municipios o de crecimiento poblacional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.²⁰

En todo caso, la publicación de los resultados del Censo 2012 constituye más que una oportunidad inigualable, una cita obligada para debatir las consecuencias de los cambios demográficos en términos de representantes legislativos. Ante las posturas inflexibles, corresponde, una vez más, buscar el compromiso y un enfoque común para el sistema de asignación y el reajuste horizontal de escaños.

20 Estatuto Autonómico del Departamento de Pando, art. 37.

Bibliografía

- Corte Nacional Electoral (2009): *Acta de cómputo nacional. Elecciones generales y referendos 2009*. CNE, La Paz.
- Costa, Jimena (2013): “Mentiras piadosas”. <http://www.slideshare.net/AlejandraPrado/mentiras-piadosas-1-2013>.
- Finot, Iván (2010): “Financiamiento para el ejercicio de competencias municipales – Aspectos generales y el caso de Bolivia”. Mimeo. FAM, La Paz.
- Gobierno Autónomo Departamental del La Paz (2012): *Plan de Desarrollo Departamental 2012-2016*. GADLPZ-SNV-PNUD, La Paz.
- Instituto Nacional de Estadística (2013): “Censo Nacional de Población y Vivienda 2012”. *Boletín informativo*, N° 3.
- Rocabado, Carlos (2013): “Población, escaños y principios”. *Nueva Crónica*, N° 118, 5.
- Tamburini, Leonardo y Bascopé, Iván (2010): “Los derechos políticos indígenas en el Régimen Electoral boliviano”. *Artículo Primero*, Año 13, N° 20, 11-19.

Normas

- Constitución Política del Estado de 2009.
- Constitución Política del Estado, texto de Ley N° 2650 de 2004.
- Decreto Supremo N° 28429 de 2005.
- Estatuto Autonómico del Departamento de La Paz, aprobado en grande, de 2011.
- Estatuto Autonómico del Departamento de Pando, enviado al Tribunal Constitucional Plurinacional, de 2012.
- Ley N° 026 del Régimen Electoral de 2010.
- Ley N° 1984 Código Electoral de 1999.
- Ley N° 4021 Régimen Electoral Transitorio de 2009.

Artículos de prensa

- “Bolivia tiene un nuevo mapa electoral”. *El Deber*, 07-11-05.
- “Carlos Cordero considera necesario reformar la CPE para redistribución de escaños”. *Agencia de Noticias Fides*, 25-11-12.
- “Censo 2012: Chuquisaca reasignaría tres escaños”. *Correo del Sur*, 26-01-13.
- “La Asamblea de Madrid comienza la tramitación para reducir a la mitad el número de diputados”. *ABC*, 11-04-13.
- “Ley de Régimen Electoral Transitorio: nueva negociación en el Congreso”. *Bolivia Press - CEDIB*, 07-06-09.



ANALISIS 
investigaciones