

La renta de hidrocarburos en las finanzas prefecturales

TENDENCIAS DE LOS INGRESOS Y GASTOS (1997 - 2007)





LA RENTA DE HIDROCARBUROS EN LAS
FINANZAS PREFECTURALES

TENDENCIAS DE LOS INGRESOS Y GASTOS
(1997 - 2007)

Juan Luis Espada

Espada, Juan Luis
Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario - CEDLA

La Renta de Hidrocarburos en las Finanzas Prefecturales
(1997-2007). Estadísticas Fiscales / por Juan Luis Espada.

(Serie Transparencia Fiscal)

La Paz: CEDLA, Julio de 2009, 110 p.

I. t.
II. s.

DESCRIPTORES:

<PRESUPUESTO><PRESUPUESTO PREFECTURAL> <INGRESOS>
<GASTOS><INGRESOS FISCALES><PREFECTURAS><GASTO
PÚBLICO> <IMPUESTO DIRECTO A LOS HIDROCARBUROS><IDH>
<IMPUESTO ESPECIAL A LOS HIDROCARBUROS> <IEHD>
<REGALÍAS> <HIDROCARBUROS><POLÍTICA
FISCAL><ESTADÍSTICAS FISCALES>
<LEY DE HIDROCARBUROS 3058><RENTA DE HIDROCARBUROS>
<REFORMA FISCAL>

DESCRIPTOR GEOGRÁFICO:

<BOLIVIA><BENI><CHUQUISACA><COCHABAMBA>
<LA PAZ><ORURO><PANDO><POTOSÍ><SANTA CRUZ><TARIJA>

2009, CEDLA

Depósito Legal: 4-1-1653-09
ISBN: 978-99905-980-3-2
Cuidado de edición: Unidad de Comunicación, CEDLA
Fotografía de tapa: CEDLA
Diseño: Sonoviso Comunicaciones

CEDLA
Av. Jaimes Freyre No. 2940, Sopocachi
Telfs. 2412429 – 2413175 – 2413223
Fax: (591) (2) 2414625
E-mail: cedla@cedla.org
URL: www.cedla.org
La Paz – Bolivia

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.

Índice

| | |
|---|-----------|
| Presentación | 5 |
| I. Introducción | 9 |
| II. Grandes desafíos en un contexto de crisis internacional..... | 11 |
| 1. Incertidumbre en la economía internacional | 11 |
| 2. Situación económica y social: los grandes desafíos para el nivel regional | 13 |
| Producto Interno Bruto regional..... | 14 |
| Situación social..... | 16 |
| La situación fiscal departamental..... | 18 |
| III. La renta de los hidrocarburos..... | 21 |
| 1. Importancia y peso de la renta de hidrocarburos..... | 26 |
| 2. La distribución de los ingresos fiscales por hidrocarburos | 29 |
| Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados | 29 |
| Regalías Petroleras | 31 |
| Impuesto Directo a los Hidrocarburos | 33 |
| 3. Balance General | 37 |
| IV. Impacto de los recursos fiscales de la actividad hidrocarburífera en el presupuesto de las prefecturas | 39 |
| 1. Importancia de la renta de los hidrocarburos en el presupuesto de ingresos de las prefecturas..... | 39 |
| 2. Dependencia | 44 |
| 3. Saldos en cuentas fiscales: ¿una oportunidad para promover fondos de desarrollo regional? | 47 |
| V. Orientación de los recursos fiscales de la actividad de hidrocarburos en las prefecturas departamentales..... | 51 |
| 1. La renta de hidrocarburos: una oportunidad que se diluye..... | 56 |
| Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados | 56 |
| Impuesto Directo a los Hidrocarburos | 59 |
| Regalías Petroleras | 63 |
| 2. Balance General | 67 |

| | |
|---|-----------|
| VI. El camino incierto de las cifras contables | 69 |
| 1. El presupuesto de ingresos | 69 |
| 2. El camino de las transferencias | 72 |
| Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados..... | 73 |
| Impuesto Directo a los Hidrocarburos..... | 74 |
| Regalías Petroleras..... | 76 |
| VII. Conclusiones | 77 |
| Bibliografía..... | 81 |
| Anexos | 83 |

P Presentación

Han pasado ya 15 años de la vigencia de un marco jurídico que reguló los procesos de descentralización del Estado en Bolivia, una reforma institucional vendida con dos aditamentos: modernización y tecnocracia.

En este tiempo se profundizó también la demanda de grupos cívicos sobretodo de la región de Santa Cruz exigiendo la descentralización departamental, esta demanda fue respondida inicialmente en 1994, con la promulgación de la Ley de Participación Popular, que impulsó una descentralización administrativa a través de la municipalización del país, y posteriormente, en 1995, con una tímida Ley de Descentralización Administrativa.

Sólo para recordar, el proceso de municipalización basó su financiamiento en una participación del 20% de los impuestos nacionales transferidos por el gobierno central, con una división per cápita de esos recursos. En cuanto a los recursos para las prefecturas, además de su participación diferenciada en las regalías por la explotación de recursos naturales, se les asignó una participación en el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) y en el fondo de compensación creado por la Ley de Participación Popular, que mantuvo lo ya estipulado antes de la vigencia de la Ley de Descentralización.

Sin embargo, ambas leyes dejaron mucho en el tintero y cuentas importantes por cobrar; algunas derivadas de las promesas con las que se inauguraron, como la de promover el desarrollo local y regional —el que aún se hace esperar en las regiones más pobres— pues en lugar de reducir las diferencias más bien las pronunciaron.

En este sentido, el balance inicial muestra que la desigualdad económica continúa en aumento, los proyectos de desarrollo productivo o son precarios o están ausentes y las condiciones sociales, aún con el incremento del gasto social, permanecen en niveles de pobreza. La reforma institucional tampoco pudo derrotar la falta de transparencia y los recursos fiscales que se redistribuyeron ahora son enarbolados como patrimonio de los sectores más conservadores y ricos de las regiones.

Sobre esta carga de deudas pendientes, estas reformas se confrontaron, a partir de principios del nuevo siglo, a una crisis estatal y del sistema político, en parte porque las organizaciones sociales conquistaron

en las calles lo que la limitada institucionalidad democrática liberal frenó reiteradamente en las más de dos décadas marcadas por reformas neoliberales.

Este mismo contexto de crisis institucional ha originado una profundización de la anomia como señal clara de la debilidad estatal, con dos factores claramente identificables que contribuyen a este agravamiento del desorden: por un lado, la agenda política del gobierno para la recomposición –y ocupación– del aparato estatal a través de dirigencias sociales leales al MAS y a la figura presidencial; por otra parte, la discrecionalidad en la gestión de grupos de poder regionales con escasa visión para encarar reformas con alcance nacional.

Si bien en Bolivia las pugnas regionales y las banderas de la descentralización nos acompañan casi desde la fundación de la República, en los noventa el discurso descentralizador se erigió, conjuntamente a las privatizaciones, como el camino hacia una nueva época, caracterizada por Estados con burocracia reducida, eficientes y con déficit controlados.

Este edulcorado discurso descentralizador también atildó sus dotes de seducción arguyendo que con estos procesos se mejoraba la participación ciudadana y se fortalecía la democracia, a través de una mayor cercanía de la gente con sus representantes, lo que en teoría permitiría una mejor respuesta a las demandas por parte de los gobiernos locales y un mayor control social por parte de los ciudadanos.

Casi cinco años después, se vuelve a poner en la palestra el debate sobre la descentralización y se incorpora en el léxico político la demanda por las autonomías. Paralelamente, y quizás como factor que aceleró la demanda por autonomías, las continuas movilizaciones sociales consiguen imponer una agenda que buscaba la eliminación de las políticas neoliberales.

Se recordará que estas reformas habían transferido empresas estatales como Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) a empresas transnacionales y el usufructo privado de las reservas de gas y petróleo a través de la Ley de Hidrocarburos 1689 y contratos joint venture. En la movilización social de 2003, acompañando el proceso ya señalado de crisis estatal, la demanda más importante se centraba en la recuperación de los hidrocarburos.

La respuesta del sistema político y de los grupos de poder –ante el temor de una insurrección popular que colapsara al Estado burgués– fue la convocatoria a un Referéndum Aprobatorio de la Ley de Hidrocarburos, que permitió al Gobierno de Carlos Mesa promover un proyecto de ley, el cual, con reformas en el Congreso Nacional y con la participación activa del MAS, fue promulgado como Ley de Hidrocarburos 3058.

En esta norma se creó el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que impone el 32% a la producción de hidrocarburos y determina un solo monto de regalía (18%). El contexto en el que se aplica la Ley 3058, se destaca por los precios internacionales favorables y el inicio de exportación de gas a la Argentina,

lo cual permitió generar un fuerte crecimiento de los ingresos fiscales. Este hecho profundiza la latente lucha de los gobiernos subnacionales por esos recursos. La Ley también determinó la participación de las prefecturas, promoviendo nuevamente mayores recursos para los departamentos productores frente a los que no lo son. Posteriormente, otra Ley, la 3322, y posteriores decretos supremos determinaron, por presión de los municipios y universidades, una participación efectiva de los mismos en la distribución del IDH.

La manera como se determinó la distribución de los recursos fiscales ha permitido que gobiernos departamentales productores tengan recursos varias veces superiores a otros departamentos. Creando en éstos –y en la mayoría de los municipios del país– una baja ejecución de recursos y una orientación cortoplacista del gasto.

Los tres últimos años los ingresos fiscales han tenido comportamientos extraordinarios, debido a, primordialmente, los altos precios internacionales del petróleo. Esto ha permitido al gobierno central financiar una variedad de bonos y a las prefecturas crear otros programas, en un ambiente de permanente campaña electoral.

La Ley 3791, que crea la Renta Dignidad, cambió en parte la participación departamental, municipal y de las universidades, aunque, en general, la distribución de los recursos sigue premiando a las regiones productoras y a las que concentran mayor población en torno a su dinámica socioeconómica; ya desde la perspectiva de los gastos, éstos permanecen tercamente en lo fundamental orientados a la infraestructura vial.

Es en este contexto que el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), en el marco del Proyecto Transparencia en la gestión fiscal y administrativa de la renta proveniente de hidrocarburos apoyado por Oxfam Internacional, presenta el libro: La renta de los hidrocarburos en las finanzas prefecturales– Tendencias de los ingresos y gastos (1997-2007).

El documento pretende compartir algunas reflexiones sobre lo que representa la renta de los hidrocarburos para las finanzas prefecturales, en el afán de promover la participación de las organizaciones sociales en el control de los recursos y en la decisión sobre el destino de los mismos.

*Javier Gómez Aguilar
Director Ejecutivo
CEDLA*

I Introducción

Hasta el primer semestre de 2008, diversos informes de organismos internacionales han realizado el extraordinario desempeño macroeconómico de los países de América Latina (CEPAL, 2007; Naciones Unidas, 2007; FMI, 2008). Según la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), en el 2007 las tasas de crecimiento registradas en la región fueron elevadas en términos históricos, dinámica que, además, fue acompañada por un superávit en cuenta corriente, disminución de pasivos externos, aumento en las reservas internacionales, etc. Elementos que para algunos analistas económicos, posibilitarían reducir la vulnerabilidad de los países de América Latina ante posibles perturbaciones externas.

Entre estos indicadores, sin duda, se distingue el mejoramiento del balance fiscal en diversos países de la región, escenario que se explica por un aumento de los ingresos públicos mayor al incremento de los gastos públicos. Considerando cifras globales para América Latina y El Caribe, se nota que las cuentas públicas a nivel del Sector Público No Financiero (SPNF) han registrado en los últimos tres años un superávit fiscal, en el 2006 este indicador fue de 1,4%, y en el 2007 de 0,5%.

Para el caso boliviano, la situación no fue diferente, después de registrar un déficit de casi 9% en el 2002, este fue disminuyendo paulatinamente hasta evidenciar desde el 2006 un superávit en las cuentas públicas del SPNF. Así como aconteció en el nivel regional, el aumento de los ingresos públicos en Bolivia se atribuyó al comportamiento ascendente de los precios internacionales de los *commodities*, principalmente el de los hidrocarburos y minerales, al crecimiento de la actividad económica, y fundamentalmente, a la reforma en la Ley de Hidrocarburos¹.

El excedente económico captado de la actividad de explotación de hidrocarburos es, sin duda, una de las principales razones para el mejoramiento de las cuentas públicas, el registro de ingresos públicos mayores a los gastos públicos estableció condiciones fiscales extraordinarias² para fortalecer, cambiar o promover nuevas condiciones estructurales para el aparato productivo del país, situación

1 En mayo de 2005 se reformó la Ley de Hidrocarburos, mediante la promulgación de la Ley 3058.

2 Cifras históricas del balance fiscal del sector público en Bolivia, muestra que la brecha negativa entre ingresos y gastos públicos ha sido un indicador recurrente, registrando en 1984 el déficit fiscal más alto (21,2%), en tanto que en la década de los noventa este indicador en promedio fue de casi 4%.

que en el largo plazo afectaría positivamente las condiciones de vida de los grupos sociales más vulnerables de nuestro país.

Frente a este desafío, la gestión pública de las prefecturas juega un papel fundamental, más aún, cuando en los últimos años se ha dado un proceso democrático en la elección de prefectos y se ha fortalecido financieramente la gestión pública de este nivel descentralizado.

A razón de todo lo anterior, el presente informe tiene el propósito de valorar ¿cómo las prefecturas han aprovechado el incremento de ingresos públicos provenientes de la explotación de hidrocarburos?, y si lo hecho, ¿permite identificar un cambio de actitud en la gestión pública al momento de definir la orientación del gasto público?

Para ello se realizará el siguiente seguimiento:

- Identificar la importancia de los ingresos fiscales generados por la explotación de hidrocarburos en el presupuesto de las prefecturas del país.
- Evidenciar, que además de disponer del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), las prefecturas han contado con otros ingresos también generados por la actividad de hidrocarburos, que parecieran haberse dejado de lado, al momento de debatir la importancia de la renta de hidrocarburos en la gestión pública regional.
- Identificar la orientación en el manejo de los recursos de la renta de hidrocarburos, a partir de la sistematización del presupuesto de gastos de las diferentes prefecturas. Asimismo, valorar si la mayor disponibilidad de recursos debido a la aprobación de la Ley 3058 ha condicionado un cambio en la estructura de gastos de estas instancias públicas prefecturales.

La importancia de la actividad de hidrocarburos o la minería en la estructura económica del país es un hecho inobjetable desde hace muchos años, empero, ello no se ha traducido en un beneficio real para el aparato estatal. Desde el 2005, con las reformas a la ley de hidrocarburos y por la importancia de los recursos no renovables para la economía mundial, se pone de manifiesto, pese a la actual crisis, que se cuenta con una fuente estratégica de recursos que debe ser aprovechada para promover el desarrollo de la economía.

II Grandes desafíos en un contexto de crisis internacional

1. Incertidumbre en la economía internacional

La crisis financiera internacional, originada en Estados Unidos, tiene un impacto mayor a lo esperado, así lo hacen notar los informes o ajustes de las proyecciones de crecimiento elaboradas por organismos como la CEPAL y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Este último, ajustó sus proyecciones de crecimiento para la región y el mundo, como puede notarse en el cuadro 1, las proyecciones elaboradas en el mes de enero de la presente gestión muestran tasas de crecimiento menores a las previstas en las proyecciones de noviembre de 2008 difundidas en el informe Perspectivas de la Economía Mundial al Día.

El crecimiento mundial estaría contrayéndose a niveles muy reducidos, de poco más de 5% en 2007 a 3,4% en el 2008 y a 0,5% en el 2009 (FMI 2009). Respecto a las estimaciones de crecimiento previstas en noviembre de 2008, se estimó que las economías avanzadas registrarían en el 2009 una reducción de la producción del 0,3%, el ajuste realizado en enero de 2009, muestra una caída mucho mayor en la actividad económica, se prevé que la actividad económica de este grupo de países se contraerá en un 2,0%, situación de suma preocupación debido a que estas economías representan alrededor del 52% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial.

Por otro lado, economías como la China e India que han registrado un dinamismo extraordinario en su actividad económica en años anteriores, y que fuera un factor importante para el crecimiento de las economías de América Latina, también muestran una reducción en la tasa de crecimiento de su producción. En el caso de China, en el 2007 el aumento del PIB fue de 13%, para el 2009 se prevé una tasa de crecimiento del PIB de 9%.

Las cifras expuestas anteriormente hacen vislumbrar una disminución en la demanda de importación de las principales economías del mundo de insumos o bienes finales de otras economías, situación que se expresa en el volumen del comercio mundial previsto para el 2009 por el FMI, que estima una tasa de variación negativa del 2,8%, o en el dato de las importaciones de economías avanzadas que registraría una caída del 3,1% para el 2009.

Frente a lo anterior, las medidas que se están impulsando están orientadas a: reactivar la demanda agregada y restaurar la confianza en el sistema financiero mundial. Para este último punto se puede mencionar la aprobación en Estados Unidos (EE.UU.) de un paquete de rescate por valor de \$US 700.000 millones (se adquirió acciones en nueve bancos de primera línea y varios bancos regionales importantes), asimismo, los gobiernos europeos han anunciado planes para inyectar capital y adquirir activos bancarios por valor de unos \$US 460.000 millones, así como garantías de deuda bancaria por casi \$US 2 billones (BM, 2008).

En el caso de la demanda agregada, se propone un papel activo de la política fiscal, a partir del recorte de impuestos específicos y la expansión del gasto fiscal³.

Cuadro 1

Proyecciones de crecimiento del PIB (Expresado en porcentaje)

| | Proyecciones | | | | Variación respecto de la última proyección del FMI | |
|--|--------------|------------|------------|------------|--|-------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2009 | 2010 |
| Producto mundial | 5,2 | 3,4 | 0,5 | 3,0 | -1,7 | -0,8 |
| Economías avanzadas | 2,7 | 1,0 | -2,0) | 1,1 | -1,7 | -0,5 |
| Estados Unidos | 2,0 | 1,1 | -1,6 | 1,6 | -0,9 | 0,1 |
| Zona del EURO | 2,6 | 1,0 | -2,0 | 0,2 | -1,5 | -0,7 |
| Japón | 2,4 | -0,3 | -2,6 | 0,6 | -2,4 | -0,5 |
| Reino Unido | 3,0 | 0,7 | -2,8 | 0,2 | -1,5 | -0,9 |
| Otras economías Avanzadas | 4,6 | 1,9 | -2,4 | 2,2 | -3,9 | -1,0 |
| Economías emergentes y países en desarrollo | 8,3 | 6,3 | 3,3 | 5,0 | -1,8 | -1,2 |
| China | 13,0 | 9,0 | 6,7 | 8,0 | -1,8 | -1,5 |
| India | 9,3 | 7,3 | 5,1 | 6,5 | -1,2 | -0,3 |

Fuente: Elaboración CEDLA con base en información del Fondo Monetario Internacional.

Para el caso de América Latina y El Caribe, a fines de 2008 la CEPAL estimó que ese año la tasa de crecimiento de la actividad económica de la región estaría por el 4,6%, y adelantó, que en el 2009 el crecimiento de la producción sería del 1,9% (CEPAL 2008). Para abril de 2009, esta misma institución indicó que la actividad económica en la región de América Latina y El Caribe caería en una tasa del 0,3%, empero, parece ser que aún no se tocó fondo, pues para junio se ha realizado un nuevo ajuste y se espera que el PIB de la región caerá en 1,7%.

³ En este último punto, cobra importancia el tipo de gasto que fue ejecutado por los diferentes gobiernos que se beneficiaron del contexto externo favorable.

Pese a la incertidumbre y la volatilidad de los mercados financieros, la CEPAL considera “que el impacto en la región sería menor que el de crisis anteriores, debido a la menor vulnerabilidad externa lograda en los últimos años” (CEPAL, 2008).

Lo evidente es que desde la gestión 2007 la tasa de crecimiento del PIB de América Latina ha disminuido a un ritmo acelerado (Anexo 1), hecho que marcaría un quiebre en la fase expansiva de la región, ¿cuánto más puede durar esta tendencia?, y ¿en qué medida se reproduce más en unos países que en otros? Interrogantes que aún siguen siendo valoradas y debatidas en la agenda internacional y nacional y de cuya respuesta dependerá la profundidad o alcance de los canales de transmisión de la crisis, que según la CEPAL se daría a partir de: i) la desaceleración de las exportaciones; ii) caída de los precios de los bienes primarios; iii) reducción de remesas; iv) disminución de la Inversión Extranjera Directa (IED); v) encarecimiento del costo del crédito externo y; vi) la disminución de la disponibilidad de financiamiento internacional.

A la fecha, lo cierto es que existe un alto grado de incertidumbre sobre el escenario económico y social, y ello, se observa a partir de: i) constantes modificaciones y/o ajustes de los pronósticos económicos elaborados por el Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI), o la CEPAL sobre el comportamiento de la actividad económica mundial; ii) el aumento del desempleo en algunos países⁴; iii) la variación en los precios de los *commodities* aún es incierta, por tanto las previsiones en su comportamiento deben ser asumidas con mucha cautela, fundamentalmente en el caso del precio del petróleo, insumo fundamental para el aparato industrial.

En este escenario cambiante, es importante que los países latinoamericanos recurran a medidas de política fiscal basadas en una lectura propia y estructural de sus economías. Para ello, es necesario recapitular: i) lo que se ha logrado cimentar en los años de “bonanza” y; ii) qué otros instrumentos fiscales se han creado para prever tiempos de disminución en la capacidad de financiamiento público.

2. Situación económica y social: los grandes desafíos para el nivel regional

Datos de la CEPAL muestran que las tasas de crecimiento del PIB de Bolivia han aumentado paulatinamente desde un 2,5% en la gestión 2002 hasta un 4,8% en el 2006, y a partir de 2007 el comportamiento en la actividad económica ha sido oscilante. En 2007 la tasa de crecimiento del PIB fue ligeramente menor a la de la gestión precedente (4,6%), y en el 2008, esta misma tasa

⁴ (01/01/2009): La crisis ha golpeado severamente a las empresas de todo el mundo, al grado de que en tan solo un día cuatro compañías con operaciones internacionales anunciaron la eliminación de 36.500 plazas laborales. El recorte más drástico es el del fabricante estadounidense de equipos para la construcción, Caterpillar, con 20.000 empleos, le siguen los grupos holandeses ING y Philips, con 7.000 y 6.000 recortes, respectivamente; mientras que la siderúrgica anglo-holandesa suprimirá 3.500 empleos www.cnnexpansion.com

alcanzó el nivel de 5,8%, un 1% más de lo que se registró en la gestión 2006⁵. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), para el 2008 la economía boliviana habría crecido en un 6,15%.

No obstante, pese a que se han registrado tasas de crecimiento por encima del 5%, una mirada a la estructura real de la economía, y a la situación social del país, muestra que el crecimiento que se ha logrado en los últimos años no es más que un buen resultado macroeconómico, pues si se valora el carácter cualitativo del mismo, se notará que no ha representado un cambio radical en las condiciones de vida de la mayoría de la población y, que en realidad, persiste la concentración del ingreso y la riqueza, que las “nuevas fuentes de empleo” aún no son acompañadas con mejoras en las condiciones laborales, y que el crecimiento nacional está basado en dinámicas regionales muy diferentes y concentradoras en algunos casos.

Hacia delante, estas condiciones pueden acentuarse, las previsiones de crecimiento de la economía nacional no son nada alentadoras, y ello puede notarse en los ajustes efectuados por la CEPAL en las proyecciones de la actividad económica esperadas para Bolivia en la presente gestión. Inicialmente se estimó para Bolivia una tasa de crecimiento del PIB de alrededor de 4,5%, ahora se prevé que el país registraría una tasa de crecimiento del PIB de 3% (CEPAL, 2008).

Por el lado del Gobierno nacional, en noviembre de la gestión pasada y a mediados de 2009 el poder ejecutivo ajustó sus previsiones de crecimiento en el Presupuesto General de la Nación 2009, incorporando el efecto de la crisis financiera internacional. A la fecha se estableció que en el 2009 el aumento de la actividad económica sería del 4%, previsión que aún reflejaría una actitud optimista sobre el alcance y profundidad de los efectos de la actual crisis en la economía.

Producto Interno Bruto regional

Geográficamente el crecimiento del PIB nacional ha dependido de determinadas regiones. En la década de los noventa, ésta subordinación estuvo principalmente en el denominado eje troncal, conformado por los departamentos de Santa Cruz, Cochabamba y La Paz⁶, el crecimiento de estas regiones tuvo un significativo peso en el crecimiento nacional, que fue muy evidente en los primeros años de la década de los noventa (Anexo 2a), no obstante, a partir de los primeros años del siglo XXI, la incidencia de este grupo en el crecimiento nacional se ha visto atenuada por el dinamismo del resto de los departamentos, lo que se explica principalmente por la explotación de hidrocarburos y la minería⁷ de tres de estos departamentos.

5 Los datos de la CEPAL no pueden ser comparados con las cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Bolivia, debido a que la CEPAL construye el PIB real con base a los precios del año 2000, en tanto que, Bolivia utiliza los precios de 1990.

6 Con base a datos del INE, la participación promedio de este grupo en el PIB nacional fue del 72% entre 1988-2006.

7 Departamento de Tarija (Hidrocarburos) y Oruro y Potosí (Minería).

En los últimos años, la importancia de la explotación de recursos naturales, principalmente la actividad de hidrocarburos, ha conducido a utilizar dos nuevas categorías para agrupar a los nueve departamentos de Bolivia, es así que se ha diferenciando a los departamentos productores y no productores de hidrocarburos. Si se observa el crecimiento del PIB en los últimos cuatro años, se notará que éste fue impulsado por el grupo de departamentos productores de hidrocarburos (Anexo 2b).

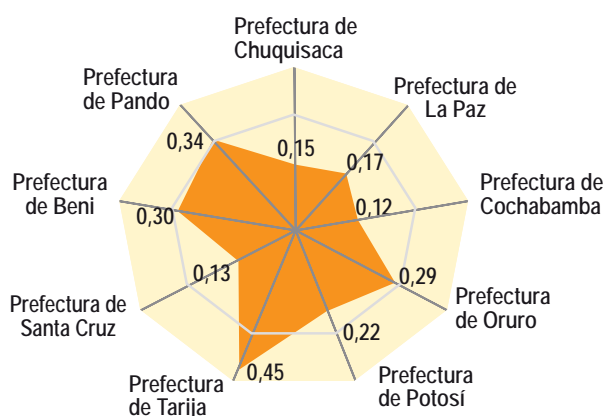
El peso de la explotación de recursos naturales en la estructura económica de las regiones, de alguna forma ha determinado un grado de “especialización” o “diferenciación”. Datos oficiales del INE, dan cuenta que la producción de hidrocarburos en el 2007 para el departamento de Tarija representa el 42% del PIB a precios de mercado de esta región, y más del 53%, si se considera la producción de hidrocarburos respecto al PIB a precios básicos, ello no debe extrañar debido a que este departamento produce alrededor del 64% de la producción nacional de hidrocarburos.

Lo anterior puede expresarse utilizando un coeficiente denominado de especialización, que “muestra el grado de similitud de la estructura económica regional con la estructura económica del patrón de comparación⁸ (...) dicho de otra manera el coeficiente muestra el parecido de la estructura de la región a la del país en la medida que se acerca a cero, mientras más se alejan los valores de cero es más distante el parecido. Este coeficiente se mueve en el rango de 0 a 1⁹”.

En el caso de Tarija (Gráfico 1), el 2007 este coeficiente de especialización fue el más alto respecto a otras regiones del país, lo que significaría que la estructura económica de la región es muy diferente a la que se observa en la estructura económica a nivel nacional, y ello responde a la importancia extraordinaria que tiene actualmente el sector de hidrocarburos en su estructura productiva.

Gráfico 1

Coeficiente de especialización 2007



Fuente: Elaboración CEDLA con base a información del Instituto Nacional de Estadística (INE)

Nota: En la medida que el indicador tiende a 1 hay mayor especialización o diferenciación de la región o viceversa.

⁸ Por ejemplo el país.

⁹ Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 34 de noviembre de 2004.

Los departamentos que le siguen a Tarija son Beni, Pando, Oruro y Potosí, en los dos primeros, el nivel de coeficiente se explica por el peso que tienen la agricultura, silvicultura, caza y pesca dentro de su economía, y en el caso de Oruro y Potosí se debe a la preponderancia que tiene el sector minero en su estructura económica regional.

Si bien todos estos departamentos plantean una diferencia con un patrón que es el de la estructura económica nacional, son en realidad un ejemplo o expresión del actual patrón de acumulación primario exportador pues su diferenciación, en la mayoría de estos casos, está basada en la explotación de recursos no renovables. Otra cosa sería si esta divergencia se basara en sectores o actividades que generen un alto valor agregado.

Por otro lado, a las condiciones anteriores, es preciso considerar la situación de los factores productivos. Según el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “el crecimiento de la economía boliviana es el resultado de la acumulación de factores –sobre todo de trabajo no calificado– que a un incremento de la productividad de los mismos” (PNUD, 2006). En el mismo informe, dan cuenta que durante 1981 y 2002 el trabajo y el capital han aportado al crecimiento anual en un 90% y 50% respectivamente, y que la Productividad Total de los Factores (PTF)¹⁰ ha restado al crecimiento anual un 40%.

En resumen, la concentración del crecimiento nacional en determinadas regiones y sectores, la poca diversificación productiva que se evidencia en la oferta exportable y la baja productividad de los factores de producción son algunos aspectos económicos que deben ser asumidos por la gestión pública, fundamentalmente por instancias públicas regionales, quienes hoy en día están fortalecidas financieramente.

Situación social

La CEPAL en su último informe sobre la situación social en América Latina, ratificó que los indicadores de pobreza, desigualdad y desempleo habrían registrado una mejora hasta el 2008, no obstante, no deja de alertar el impacto que tendría la actual crisis en el desempeño de estos indicadores sociales (CEPAL, 2008). Según estos datos, entre el 2006-2008 la pobreza disminuyó de 36,3% a 33,2% respectivamente, comportamiento que fue acompañado también con una reducción en la tasa de desempleo.

No obstante, ésta situación está lejos de aquellas promesas que acompañaron la puesta en marcha del actual modelo de desarrollo. Por un lado, si bien en términos cuantitativos hay una “reducción”¹¹,

¹⁰ Para un análisis comparativo de este indicador en los países de la región ver: Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2003-2004, CEPAL.

¹¹ Considerando la calidad de la información de ingresos y gastos familiares existente en los países de la región, y la metodología que se habría utilizado, se considera que existe un debate pendiente de la forma en la que se calculan estos indicadores, y la representatividad de la información utilizada, pero este debate o análisis es un tema en sí mismo que para esta descripción no es posible desarrollarlo, pero se alerta por las críticas y dudas que algunos pueden tener sobre estos indicadores.

estos datos no traslucen cualitativamente las características en la que se da la reducción de la pobreza, pero además, deja de lado la discusión del enfoque que se utiliza en la medición de la pobreza y, por tanto, sobre la importancia de determinados factores económicos para su medición.

Pero además, se debe hacer notar que estos resultados sociales se sostienen en una estructura económica que no ha variado sustancialmente en poco más de 20 años de vigencia del actual modelo de desarrollo, por lo que estos indicadores sociales podrían considerarse frágiles e incluso coyunturales.

Este hecho, se evidencia en el proceso inflacionario que actualmente se vive en los países de la región. Según la CEPAL, “se calcula que un incremento del 15% en el precio de los alimentos elevará la incidencia de la indigencia en casi tres puntos, de 12,7 a 15,9 por ciento. Ello implica que esa alteración de los precios provocaría que 15,7 millones más de latinoamericanos caigan en la indigencia. En el caso de la pobreza, los aumentos son parecidos ya que la misma cantidad de personas pasaría a ser pobre”¹². Estos resultados, darían un giro a la disminución de la pobreza y a la desigualdad en la región.

Para Bolivia, el panorama social no deja de ser poco alentador, la pobreza, el desempleo, la concentración de los ingresos y de la riqueza, y el acceso a servicios básicos aún son temas prioritarios para la agenda pública, pero de dimensiones muy grandes para las posibilidades de atención del sector público.

En el 2008, de acuerdo con una encuesta realizada por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), la tasa de desempleo en las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba, Santa Cruz y Potosí llegó al 10,2%, lo que en términos absolutos significa que el número de personas que buscan un empleo y no lo encuentran alcanza a 182.000. Nivel de desempleo que se asemeja al observado en los momentos de crisis y caída de la expansión del producto, como fueron los primeros años de la década de los 2000¹³.

Pero además, si se considera las particularidades de la estructura poblacional de cada región, se notará que los desafíos económico-sociales para la política pública alcanzan dimensiones aún más grandes. Una mirada a la pirámide poblacional de los departamentos (Anexo 3), muestra que la población en las diferentes regiones es principalmente joven, ello representa mayor presión al Estado por fuentes de trabajo y servicios básicos (educación, salud, vivienda, etc.).

Estos pocos elementos, ya suponen una demanda de gran dimensión para el Estado y sus diferentes instancias públicas.

12 Comunicado de prensa CEPAL.

13 Alerta Laboral 57, enero de 2009, p. 3.

Nota de prensa, 4 de diciembre, 2008 www.cedla.org/content/404

La situación fiscal departamental

La descentralización en Bolivia tuvo como punto de partida la promulgación de la Ley 1551 efectuada en 1994, es a partir de esta ley que se estableció que los gobiernos municipales, mediante una gestión participativa, serían las instancias públicas llamadas a llevar adelante el proceso de descentralización, esta determinación significó la ampliación de competencias municipales y la asignación de “recursos financieros”.

No obstante, en el proceso de descentralización iniciado a mediados de la década de los noventa, quedó pendiente la definición del papel que cumpliría el nivel intermedio, es así, que un año después se promulgó la Ley 1654 dirigida a regular el “Régimen de Descentralización Administrativa del Poder Ejecutivo a nivel departamental, que conforme al sistema unitario de la República, consiste en la transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico-administrativo no privativas del Poder Ejecutivo a nivel nacional”¹⁴.

A razón de lo anterior, las prefecturas departamentales se constituyeron en el brazo operador y ejecutor de las políticas nacionales definidas por el poder ejecutivo en las nueve regiones del país, y en el nexo entre los gobiernos municipales y el Estado nacional. Uno de los principales caminos de relacionamiento entre el nivel nacional y subnacional es la ejecución del programa de inversión pública nacional. En el 2004 las prefecturas lograron ejecutar un 20% del programa de inversión pública¹⁵, mientras que en el 2007, esta participación llegó a 35,6%.

Financieramente, antes del 2005, las prefecturas han registrado episodios positivos y negativos en su balance fiscal, según cifras de la Unidad de Programación Fiscal (UPF), entre 1996 y 2002, la posición fiscal de estas prefecturas fue deficitaria en cinco gestiones¹⁶, tendencia que se revierte paulatinamente desde el 2003 lo que se refleja en superávits fiscales, inicialmente explicado por el crecimiento de las regalías petroleras y, desde el 2005, por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), según datos de la UPF, en el 2005 las prefecturas registraron un superávit fiscal de Bs 1.077 millones, en el 2007 también se registra un superávit, pero de menor cuantía Bs 566 millones.

Una mirada rápida a la situación fiscal de cada una de las prefecturas muestra que: hay casos en los que el balance fiscal es negativo, incluso después del 2003 año en el que las regalías empiezan a aumentar, como por ejemplo la Prefectura de Chuquisaca, o prefecturas que en su balance fiscal combinan déficits y superávits fiscales evidenciando la volatilidad de ingresos y gastos; y no faltan tampoco, situaciones en que la brecha fiscal fue administrada a partir de una contracción del gasto público prefectural, principalmente del gasto de capital, como es el caso de la Prefectura de Oruro.

14 Artículo N°1, Ley 1654.

15 Según datos del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), en el 2004 el Servicio Nacional de Caminos ejecutó el 31,3% de la inversión pública nacional, los municipios el 29,1% y las prefecturas el 20,4%.

16 En: 1997, 1998, 2000, 2001 y 2002.

Los límites financieros de las prefecturas durante la década de los noventa y principios del siglo XXI, han sido superados en los últimos años por los beneficios generados por la explotación de hidrocarburos, lo que ha producido no sólo la superación de la brecha fiscal, sino la apertura a posibilidades para cumplir con las competencias que actualmente la norma establece y para encarar transformaciones estructurales del aparato productivo. Sin embargo, no se debe olvidar el riesgo o fragilidad que este tipo de ingresos fiscales supone.

La permanencia y agudización de los problemas sociales, la diferenciación económica de las regiones, las dificultades en el manejo de los factores de producción y la inestabilidad financiera del sector público son aspectos pendientes de un modelo de desarrollo que tiene más de 20 años de vida. La mano invisible del mercado cumplió su cometido con los fundamentos del libre mercado, pero no puso ningún interés, aunque nunca fue su preocupación, en dar respuesta a las desigualdades sociales y económicas que viven muchos países de América Latina.

III La renta de los hidrocarburos

El carácter primario exportador de las economías de América Latina ha determinado en los últimos años un aumento de la actividad económica en gran parte de los países de esta región, evidenciando tasas de crecimiento del PIB por encima del 5%, debido a una coyuntura favorable y/o excepcional por el aumento de precios y de la demanda externa. Asimismo, se ha visto la forma en que los balances fiscales se han beneficiado del aumento de precios de los hidrocarburos y de los minerales. Pero también, la naturaleza del patrón ha conducido a que las empresas transnacionales sean los principales beneficiarios de esta situación¹⁷.

Para Bolivia, este desempeño económico dio lugar a que la agenda pública estuviera fundamentalmente atiborrada de discusiones políticas. Hasta casi mediados de la gestión 2008, la lectura económica de corto plazo de los agentes públicos y algunas instituciones privadas estuvo influenciada por un escenario económico que más que ofrecer riesgos parecía ofrecer oportunidades, es el caso de la Organización para la Alimentación y Agricultura de Naciones Unidas (FAO, por sus siglas en inglés), que consideraba que el aumento de precios representaba una oportunidad para el sector exportador, pero también, para los pequeños agricultores (FAO 2008).

Empero, desde mediados de 2008, el agravamiento de la crisis financiera internacional, la caída en los precios internacionales de los *commodities* y la contracción de la demanda externa¹⁸ darían cuenta de un empeoramiento de las perspectivas económicas para la región.

En términos fiscales, este escenario configuraría nuevas reglas para las cuentas públicas regionales, debido a que varios países de la región de América Latina cuentan con importantes ingresos fiscales por la explotación de recursos no renovables, según la CEPAL “países como la República Bolivariana de Venezuela, el Ecuador, México y Bolivia, alrededor del 30% o más del total de los ingresos

17 Por ejemplo: la petrolera Exxon Mobil Corp. Sostuvo que sus ganancias crecieron un 14% en el segundo trimestre de 2008, gracias al alza de los precios del crudo, con lo que nuevamente rompió su récord de presentar la mayor utilidad de la historia de una empresa estadounidense; en Sudamérica, la petrolera PETROBRAS, es sin duda, otra de las beneficiadas, La petrolera brasileña creció en 30,1% en 2007, alcanzando ventas de \$US 96.300 millones. Con ese impulso, la semiestatal consiguió la segunda posición entre las empresas más grandes de América Latina: superó a PDVSA (Ver: Cnnexpansión y Americaeconomía).

18 El FMI, en octubre de 2008, estimó que para los países de la región “el crecimiento de la demanda de los socios comerciales de la región disminuirá sustancialmente. En EEUU, Europa y Japón, que juntos absorben alrededor del 70% de las exportaciones de la región” (FMI: Perspectivas Económicas: las Américas Octubre 2008).

fiscales se originan en la producción de petróleo en el caso de los tres primeros y en la explotación de gas en el último” (CEPAL, 2008).

Por tanto, la caída en los precios de los productos primarios se traducirá en un deterioro de los balances fiscales debido a la reducción de los ingresos fiscales, lo que consecuentemente podría representar una contracción del gasto público, que seguramente se expresaría en una disminución de la inversión pública.

En el caso de Bolivia, como se describirá más adelante, los ingresos fiscales originados por el sector de hidrocarburos fue fundamental para superar el déficit fiscal nacional y para mejorar la situación financiera de diferentes instancias del sector público. No obstante, con los acontecimientos actuales, se ha colocado en evidencia su alta fragilidad y volatilidad, a ello se suman otras variables que colocan límites a este tipo de ingresos fiscales.

Por un lado, está el nivel de producción de hidrocarburos, según datos del Ministerio de Hidrocarburos, la producción de gas natural y petróleo aumentó en 186 y 49 por ciento respectivamente, entre 1997 al 2007, si bien hay un aumento importante entre estos años, esta situación no permite mostrar que durante este periodo la tasa anual de crecimiento de la producción fue oscilante. Y en los últimos años, esta tasa mostró una tendencia descendente hasta el 2006, en el 2007 se registra una recuperación pero aún está por debajo de la tasa de crecimiento promedio anual registrada entre 1997 y 2007¹⁹.

Las reducidas tasas de crecimiento de la producción se explican por diferentes razones, según el diagnóstico elaborado en la Estrategia Boliviana de Hidrocarburos del actual gobierno (MHE 2008), que llama la atención de tres elementos: la disminución de las inversiones destinadas a la explotación y desarrollo de campos, la capacidad de las plantas para el procesamiento de los hidrocarburos y las características de la acumulación en este sector²⁰. Aspectos que muestran que el control de la producción continúa en manos de las petroleras, “Con la suscripción de los nuevos contratos el negocio de los hidrocarburos sigue supeditado a las inversiones que realicen las petroleras en el sector, además que a través de ellos se deslindó a éstas de la obligatoriedad de invertir en exploración y explotación. Por esta razón, se calcula que en aproximadamente 20 años se agoten las reservas probadas de 19,3 TCF” (CEDLA, 2008).

19 La tasa de crecimiento promedio anual del petróleo y el gas para el periodo 1997-2007 fue de 4,6 y 11,6 por ciento respectivamente. Mientras que entre el 2006 y 2007 estas tasas fueron de 1,11 y 3,73 por ciento respectivamente.

20 Según el diagnóstico elaborado por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, los recursos generados no fueron destinados a la reinversión en la explotación.

Gráfico 2a

Producción bruta de gas natural

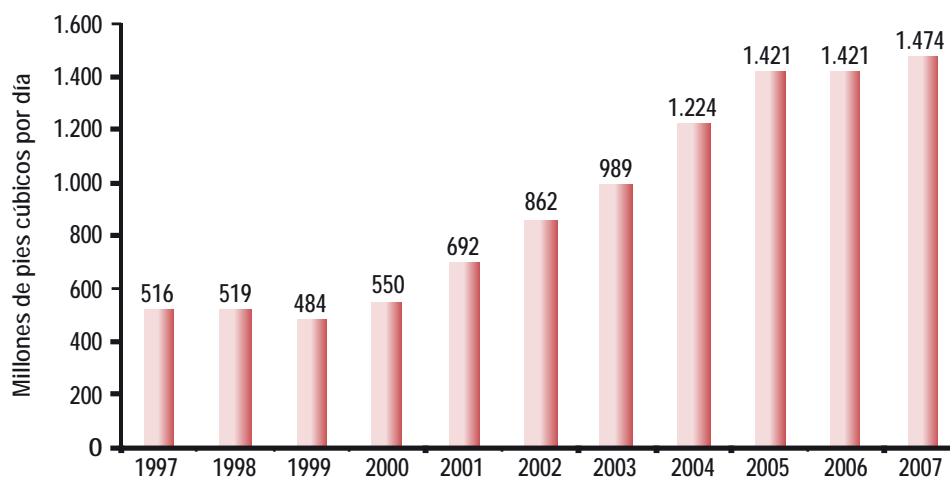
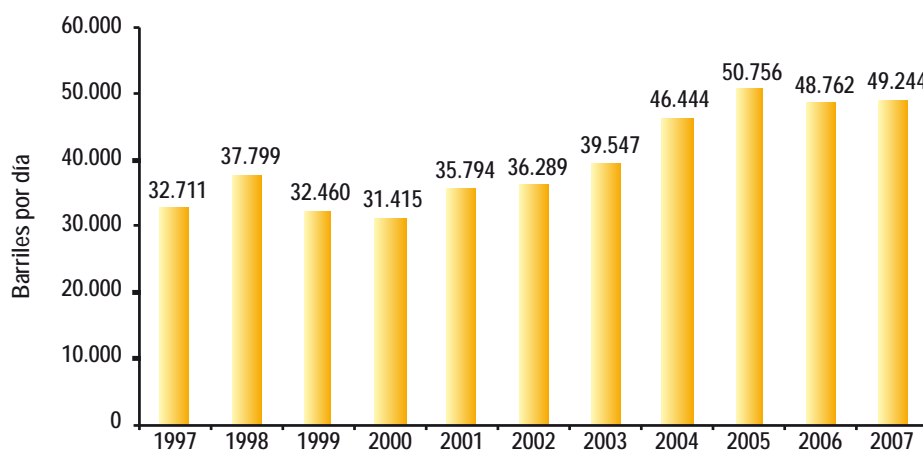


Gráfico 2b

Producción bruta de petróleo condensado y gasolina natural (BPD)



Fuente: Boletín de YPF 2007

Por estos y otros factores, el nivel de producción de los hidrocarburos se habría estancado, como se observa en el gráfico 2a y 2b, los niveles de producción de gas evidencian un aumento marginal y el petróleo en los últimos años da cuenta de una ligera reducción. Situación que estaría llevando al incumplimiento de los compromisos contractuales por la falta de producción, debido a que los volúmenes de demanda total resultantes de los compromisos actuales de exportación de gas natural establecidos en contratos comerciales y la obligación de abastecimiento al mercado interno exceden la capacidad actual de producción (MHE, 2008).

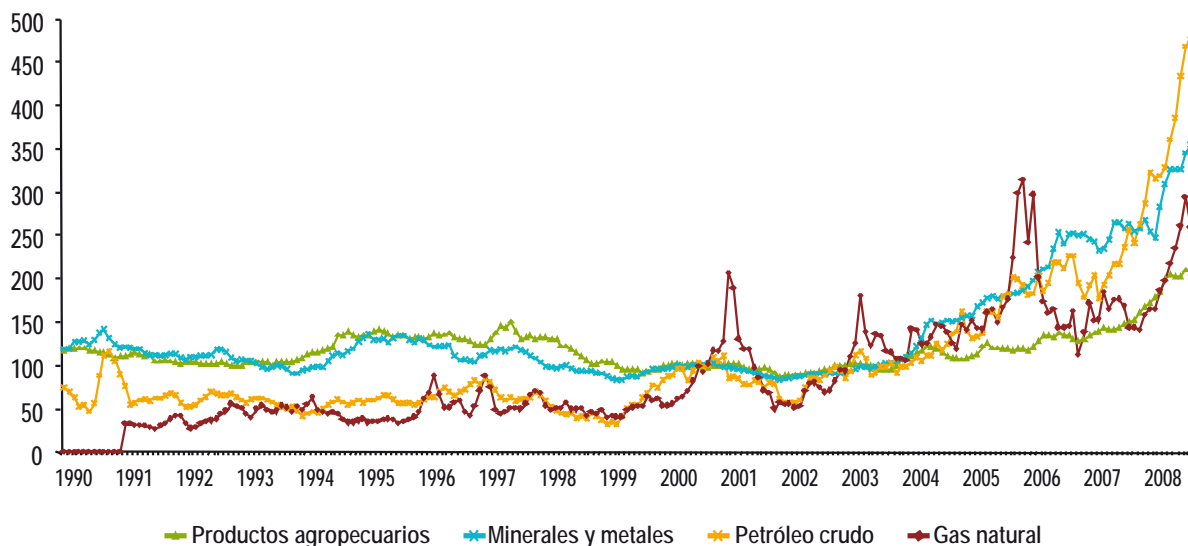
Por lo anterior, y con base a lo que se conoce actualmente, en el corto plazo los niveles de producción no aumentarían sustancialmente, por tanto, un aumento extraordinario de los ingresos fiscales no se explicaría por un aumento en la producción de gas y/o petróleo, en su lugar, persisten riesgos internos y externos que podrían afectar a la producción hacia la baja²¹.

Frente a la situación descrita anteriormente, cobra mucha importancia el comportamiento de los precios internacionales de los hidrocarburos.

Considerando el comportamiento del índice de precios de los principales productos básicos de exportación (Gráfico 3), es evidente notar que la conducta de estos precios es volátil, tendencia que es influenciada por factores climáticos, la capacidad de producción, los niveles de inversión, aspectos políticos, el desarrollo tecnológico, fuentes alternativas de energía, y otros.

Gráfico 3

Índice de precios de los principales productos básicos (2000=100)



Fuente: Elaboración CEDLA con base en información de la CEPAL.

Según estos datos, el índice de precios del gas natural muestra tres momentos en los cuales este indicador refleja una alta volatilidad.

En el caso del precio del petróleo, su comportamiento no solamente está explicado por factores internos, sino también está relacionado o determinado por el dinamismo económico internacional.

21 Si bien se conoce que Bolivia tiene actualmente campos que no están produciendo, se está hablando de alrededor de 26 campos, que suman entre todos 355.892 mmpc, reservas probadas al 1º de enero de 2005. Aún este nivel de reservas son marginales frente a las reservas probadas de los principales campos (Sábalo, San Alberto y Margarita). Sólo Margarita tiene como reservas 5,795.095 mmpc remanentes estimadas a diciembre de 2007 (MHE, 2008).

Es así que también pueden notarse varias oscilaciones, por ejemplo, entre julio y noviembre de 2008, el petróleo después de alcanzar el precio récord de \$US 147,27 por barril (11 de julio de 2008), cae una semana después a \$US 128,88 el barril²², similar comportamiento se registró con los minerales y otras materias primas²³. No obstante, a cinco días de que culmine el mes de agosto, el precio del petróleo registraba una recuperación²⁴, el 12 de noviembre nuevamente cae, “llegó a negociar por debajo de los \$US 58 el barril por primera vez en 20 meses”²⁵.

Esta situación no se modificó en los primeros meses de la gestión 2009, la caída en el precio fue aún más profunda, a mediados de enero de 2009 el precio estuvo alrededor de los \$US 30 el barril, frente a esta situación la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) definió reducir los suministros de petróleo, la medida ha logrado incrementar el precio del petróleo, sin embargo, la actual crisis general aún juega un rol importante en la determinación del precio de este producto. Hasta febrero, se pueden notar, nuevamente, oscilaciones en el precio, lo más claro que puede esperarse sobre este producto, es que la recesión económica estaría llevando a que la demanda mundial de petróleo caiga.

Cuadro 2

Persistencia de los shocks de precios, 1957-1998

| <1 año | 1-4 años | 5-8 años | 9-18 años | >19 años |
|---------|----------------|----------------|-----------|-------------|
| Bananas | Aluminio | Carne | Café | Oro |
| Azúcar | Goma | Aceite de Coco | Algodón | Gas natural |
| Té | Poroto de Soja | Cobre | Arroz | Petróleo |

Fuente: Cashin, Liang and McDermott (1999).

Nota: para la determinación de esta información, los investigadores han considerado una serie histórica del comportamiento de precios de estos productos de más de 40 años

Frente a lo anterior, la CEPAL menciona que el diseño de la política fiscal debe tener presente cuan persistentes son los saltos de precios en los productos no renovables, según Cashin, Liang y McDermott, en el caso del oro, petróleo y el gas natural los shocks de precios registran una persistencia mayor que otros productos, alrededor de 19 años (Cuadro 2), esta sería una alerta para que los formuladores de políticas cuenten con esquemas de estabilización frente a posibles shocks de precios de los hidrocarburos, esto a fin de prever los ingresos fiscales que recibirán o disminuirán por concepto de impuestos, regalías y participaciones.

22 24 de julio de 2008, nota América Economía (<http://beta.americaeconomia.com>).

23 11 de agosto de 2008, nota América Economía (<http://beta.americaeconomia.com>) “en los mercados internacionales los precios de la soja cayeron un 24% en los últimos dos meses, los precios del cobre perdieron un 14%, mientras que el crudo ha retrocedido un 18% (...) la cotización del cobre, por ejemplo, bajó a un mínimo de seis meses el lunes, mientras que los precios del zinc, el níquel y otros metales industriales también cayeron por las preocupaciones sobre la debilidad de la demanda de los grandes consumidores como China y Estados Unidos”.

24 26 de agosto de 2008, nota América Economía (<http://beta.americaeconomia.com>).

25 12 de noviembre de 2008, nota América Economía (<http://beta.americaeconomia.com>).

Este escenario de incertidumbre, plantea desafíos y la necesidad de incorporar nuevos parámetros a la política fiscal de Bolivia, debido principalmente a que la estructura económica del país está acompañada de una fuerte presencia del sector minero y de hidrocarburos, y que por éste último, a partir de la reforma del sector de hidrocarburos, el Estado ha recibido importantes cantidades de dinero.

1. Importancia y peso de la renta de hidrocarburos

Bolivia históricamente ha registrado en su balance fiscal permanentes déficits, los primeros años de la década de los ochenta fueron los momentos más difíciles para la estabilidad fiscal, en los que se manifiesta una tendencia creciente en la brecha entre ingresos y gastos hasta el punto de alcanzar el nivel más alto de esta diferencia, alrededor de 21,2% en 1984 (Anexo 4). En la década de los noventa la administración del déficit evitó que este indicador llegue a los dos dígitos, los momentos más altos del déficit fiscal fueron en las gestiones 1993 y 1998 con 6,1% y 4,7% de déficit respectivamente, esta última determinada fundamentalmente por la reforma de pensiones, según datos de la Unidad de Programación Fiscal, el costo fiscal de esta reforma pasó de 2,3% del PIB en 1997 a 3,6% del PIB en 1998 (UPF, 2006).

A inicios del siglo XXI, la diferencia entre ingresos y gastos (déficit fiscal) aumentó paulatinamente, en la gestión 2002 este indicador alcanzó el 8,8%, dato ligeramente mayor al déficit fiscal registrado en 1985. Según la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), el balance fiscal observado en el 2002 se debió a los mayores gastos en remuneraciones por recategorización y “bono cumplimiento” en el sector de educación, mayores transferencias a las universidades y partidos políticos, y mayores erogaciones en otros egresos corrientes (UDAPE, 2003), a ello debe mencionarse la presión constante que ejerce el gasto en pensiones, costo que fue el resultado de la reforma en el sistema de seguridad social²⁶.

A partir de 2003 la brecha entre ingresos y gastos disminuyó gradualmente (Anexo 4), explicado por políticas de contracción del gasto público y otras medidas orientadas a aumentar los ingresos públicos, en este último caso, se puede mencionar la creación del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), el Programa Transitorio, Voluntario y Excepcional (PTVE) impulsado por Impuestos Internos, y modificaciones en el Código Tributario.

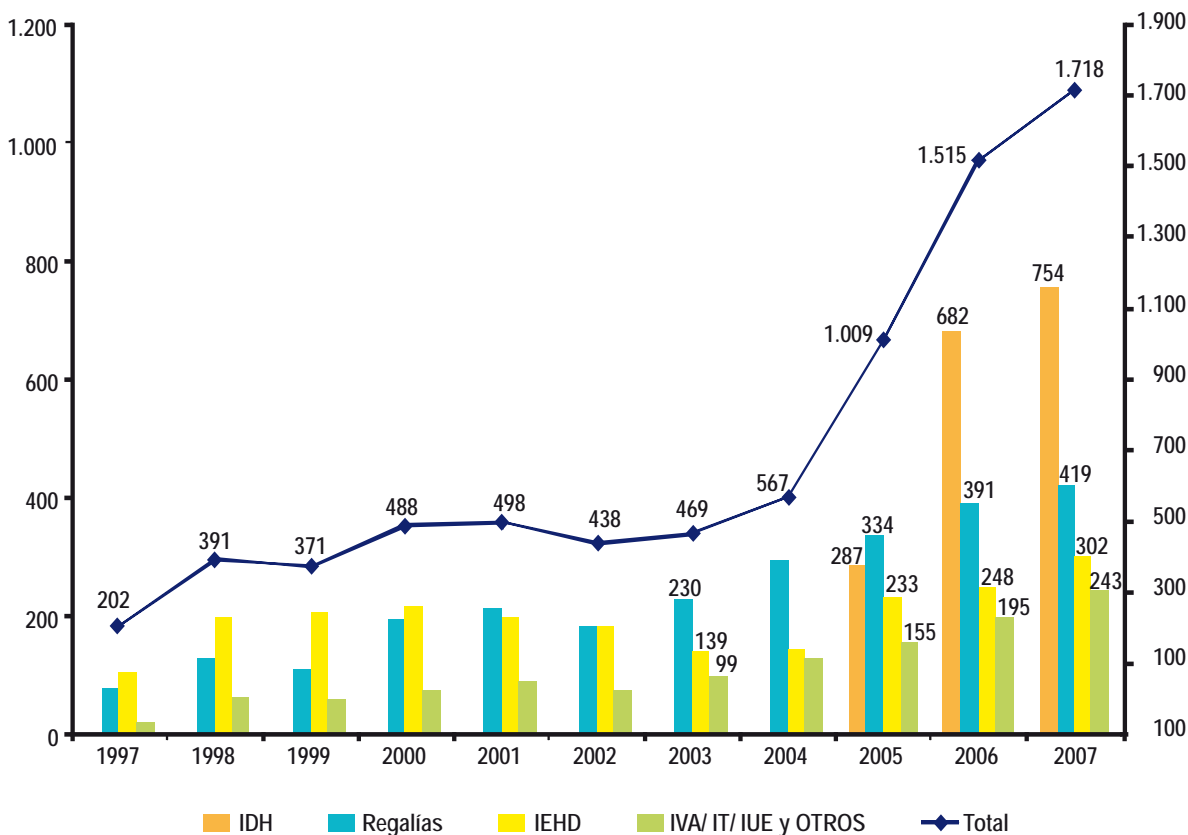
Pero es en el 2005 donde se da un quiebre histórico en el comportamiento del balance fiscal, en mayo de 2005 se reformó la Ley 1689 dando paso a la nueva Ley de Hidrocarburos 3058, entre las modificaciones que determinaba esta nueva ley, desde el punto de vista fiscal, se incorporó al sistema tributario un nuevo impuesto denominado Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), este impuesto con una alícuota del 32% del total de la producción de hidrocarburos medida en el punto de fiscalización proporcionó al Estado extraordinarios ingresos genuinos que posibilitaron que el balance fiscal alcanzara un superávit fiscal.

²⁶ En la gestión 2002 el costo o gasto de pensiones representó el 51% del déficit fiscal de ese mismo año.

Asimismo, el favorable contexto externo, contribuyó a que también aumentara las regalías de hidrocarburos por mayores precios y volúmenes de exportación (BCB, 2006), de igual forma ha aumentado la participación de la recaudación por impuestos, como el Impuesto Específico a los Hidrocarburos, el Impuesto al Valor Agregado y otros.

Gráfico 4

La renta proveniente del sector de hidrocarburos (En millones de \$US)



Fuente: Elaboración CEDLA con base a información del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) y la Unidad de Programación Fiscal (UPF).

Nota: No incluye patentes ni la participación de YPF.

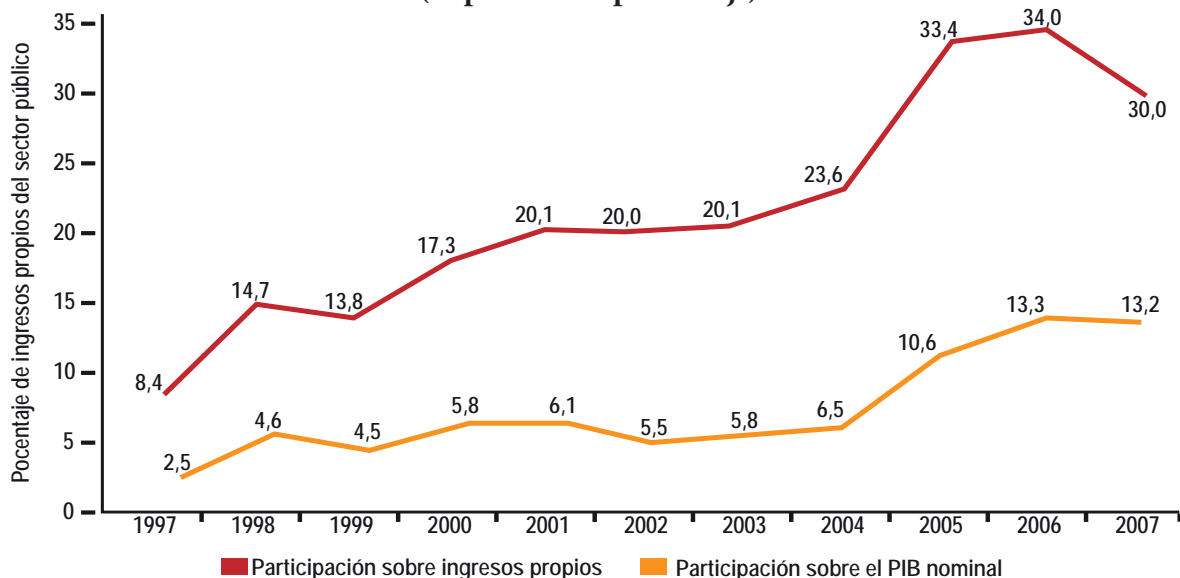
Como puede notarse en el gráfico N°4, en el 2003 la recaudación de estos rubros ascendió a la suma de \$US 469 millones, con las modificaciones establecidas en la Ley 3058 más el favorable contexto externo, en el 2007 la captación de dineros de este sector ascendió a \$US 1.718 millones, cifra que básicamente está explicada por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y las Regalías Petroleras.

Estos mayores ingresos captados por la explotación de hidrocarburos fueron los principales determinantes para que la brecha de ingresos y gastos fuera positiva en el 2006 y 2007, según cifras oficiales en estos años el superávit fiscal fue de 4,5% y 1,7% respectivamente.

Efectuando la relación de la Renta de Hidrocarburos respecto al Producto Interno Bruto (nominal) y respecto los Ingresos Propios del Sector Público²⁷, se nota que hasta 2006 ambos indicadores ascienden gradualmente, y es en el 2006 donde estos indicadores alcanzan su nivel más alto. La renta de hidrocarburos respecto a los ingresos propios del gobierno llegan a un 34%, y en relación al PIB el indicador se sitúa en un 13,3% (Gráfico 5).

Gráfico 5

**Importancia de la renta de hidrocarburos en la economía
(Expresado en porcentaje)**



Fuente: Elaboración CEDLA con base a información del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), Unidad de Programación Fiscal (UPF), Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

En el 2007 la tendencia positiva en estos indicadores se revierte, hecho que se explica por el crecimiento del PIB y los ingresos propios, que mostraron un aumento del 12 y 26 por ciento respectivamente, en tanto que los ingresos de hidrocarburos tuvieron una tasa de crecimiento del 11%.

Este último comportamiento, debe ser motivo de preocupación o alerta, pues muestra que los niveles de recaudación en la actual situación del sector de hidrocarburos, estarían llegando a un máximo. Las posibilidades de que los niveles de recaudación de la renta de hidrocarburos aumente tiene un

²⁷ Para esta variable se consideró información de la UPF, los datos corresponden a los ingresos registrados sobre la línea.

limitante estructural que es el de aumentar los niveles de producción, y un límite coyuntural, que son la perspectivas en el comportamiento de los precios de hidrocarburos.

Asímismo, las cifras anteriores darían cuenta de lo siguiente: i) en el corto y largo plazo la renta de hidrocarburos será el pilar fundamental para la gestión pública; ii) a la fecha no se ha registrado la salida de ninguna petrolera del país, esto muestra que pese a la incorporación del IDH en la estructura de costos de las petroleras, aún los niveles de ganancia serían atractivos, por tanto, se puede concluir que el negocio de los hidrocarburos sigue siendo un negocio lucrativo para las transnacionales petroleras.

Por tanto, la importancia de la renta de hidrocarburos para la gestión pública exige de la sociedad civil un mayor control, fiscalización y monitoreo en la gestión de esta renta, pero además, la participación activa de las organizaciones sociales en la definición de cómo deben usarse estos recursos para el bien o desarrollo de cada región del país.

2. La distribución de los ingresos fiscales por hidrocarburos

La situación fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF) en los dos últimos años ha llevado al poder ejecutivo y a organizaciones internacionales a realzar el superávit fiscal alcanzado por nuestro país. Esto ha significado para muchos analistas el fortalecimiento financiero del aparato estatal, y por tanto, el supuesto de que éste tendría la capacidad financiera para atender las necesidades básicas de la población y llevar adelante procesos de transformación productiva y otras medidas en beneficio de la población boliviana.

Sin embargo, la redistribución de estos recursos, en algunos casos en correspondencia a la lógica descentralizadora de recursos vigente en el país o por una definición de política nacional de subvención a las entidades subnacionales, coloca en duda esta supuesta capacidad fiscal en la administración central.

A fin de ilustrar esta situación se considera el esquema de distribución de las tres principales fuentes de ingreso por hidrocarburos: el IEHD, las Regalías y el IDH.

Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD)

El IEHD es un impuesto que fue creado el 22 de diciembre de 1994, mediante la promulgación de la Ley 1606, grava la comercialización en el mercado interno de hidrocarburos y sus derivados²⁸ de origen nacional y la importación de estos productos, la alícuota máxima por litro o unidad de

²⁸ Estos productos son: gasolina premium, gasolina especial, diésel oil, jet fuel internacional, aceites automotriz e industrial, grasas y lubricantes.

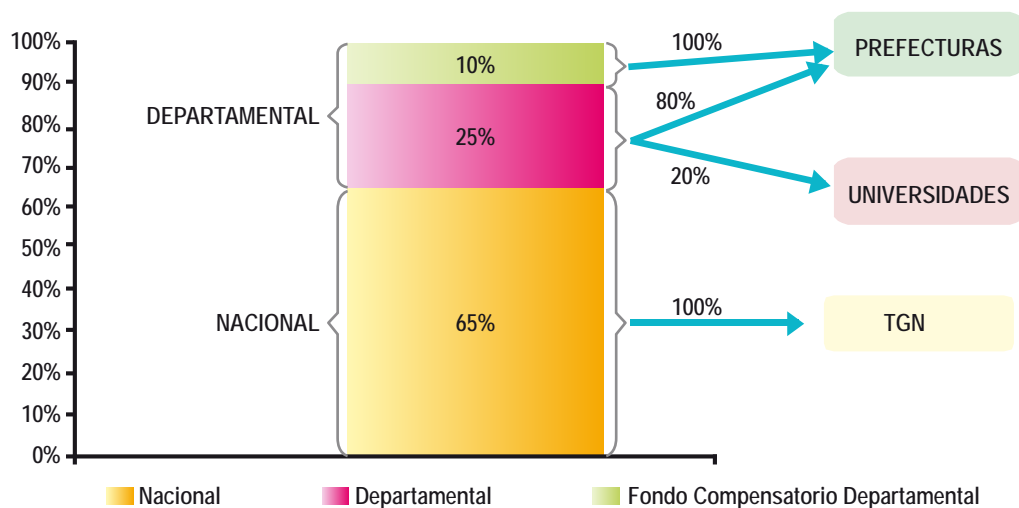
medida equivalente será actualizada anualmente por el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), de acuerdo a la variación de la Unidad de Fomento a la Vivienda (UFV)²⁹, y se liquida y paga de forma mensual hasta el 10 del mes siguiente³⁰.

Durante 1997 y el 2000 los ingresos captados por el IEHD constituían la principal fuente de ingresos fiscales que proporcionaba la actividad de hidrocarburos, a partir de 2001 este lugar fue compartido con las recaudaciones por regalías petroleras, y desde el 2005 el IEHD pasó a ser la tercera fuente de ingresos. La particularidad de este impuesto fue la forma de administrarlo, pues a diferencia de otros impuestos el objetivo del IEHD fue en un principio el de contener el efecto del aumento de precios internacionales dentro del mercado interno, en ese marco, la recaudación estuvo influenciada por la política de precios que fijaba el gobierno de turno para los productos que eran gravados por este impuesto y por otros ajustes a la alícuota del IEHD (UDAPE, 2005).

A fines de 2004, debido a la demora en la aprobación de la nueva ley de hidrocarburos, mediante DS 27959 se elevó las alícuotas del IEHD para la gasolina especial, gasolina premium, gasolina de aviación, kerosene, jet fuel nacional e internacional, diésel oil nacional, fuel oil, y se incorporó el agro fuel a la lista de productos gravados por el IEHD, estas medidas originaron que la recaudación por este impuesto aumentara paulatinamente, en la gestión 2007 se llegó a recaudar alrededor de \$US 302 millones.

Gráfico 6

Distribución Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD)



Fuente: Elaboración CEDLA con base a la Ley 1654, Ley 1981, y DS 25746. Informe Final Bolivia: Régimen de Transferencias Intergubernamentales para las Autonomías Regionales.

29 Ver DS 27190.

30 Ver DS 24055.

En el marco de la normativa vigente, la distribución del IEHD se dirige fundamentalmente al TGN (65%), en tanto que el restante 35%, conformado por el Fondo de Compensación (10%)³¹ y la transferencia directa a las prefecturas (25%) se canaliza al nivel departamental.

Del 25% que se transfiere a las prefecturas, el 20% de estos recursos son asignados a las universidades por subsidios y subvenciones. Este último porcentaje resulta poco familiar pues como establece la Ley 1654 los recursos del IEHD serán coparticipados en un 25% a las prefecturas departamentales; no obstante, mediante el DS 25746, el TGN solamente transfiere a las prefecturas de manera directa el 20% de las recaudaciones por el IEHD, y el remanente 5%, es retenido por el TGN para efectuar transferencias por subsidios y subvenciones a las universidades, por lo anterior, el TGN es el que debiera transferir a las universidades ese 20% .

Considerando las cifras de recaudación del IEHD de la gestión 2007, se estaría hablando de que el TGN recibió alrededor de \$US 196,3 millones, en tanto que para el nivel departamental se asignó \$US 105,7 millones. Si bien los porcentajes de distribución del IEHD y valores absolutos dan cuenta de una mayor asignación de recursos al nivel nacional, debemos recordar que el IEHD es la tercera fuente de ingresos que genera la actividad de hidrocarburos.

Pero además, se debe recordar que el gobierno central asume el costo fiscal del subsidio al GLP y al diesel importado, monto que en el 2008 estuvo alrededor de los \$US 380 millones y para el 2009 se prevé que sea de \$US 200 millones, por tanto, se nota que estos montos compensan los recursos que recibe el TGN por concepto de IEHD. Este aspecto cobra mucha más importancia dentro del actual debate del proceso de descentralización, pues así como se plantea el respeto a la transferencias de estos recursos a los futuros gobiernos descentralizados, es también necesario plantear una distribución o asignación de costos como el subsidio a los hidrocarburos.

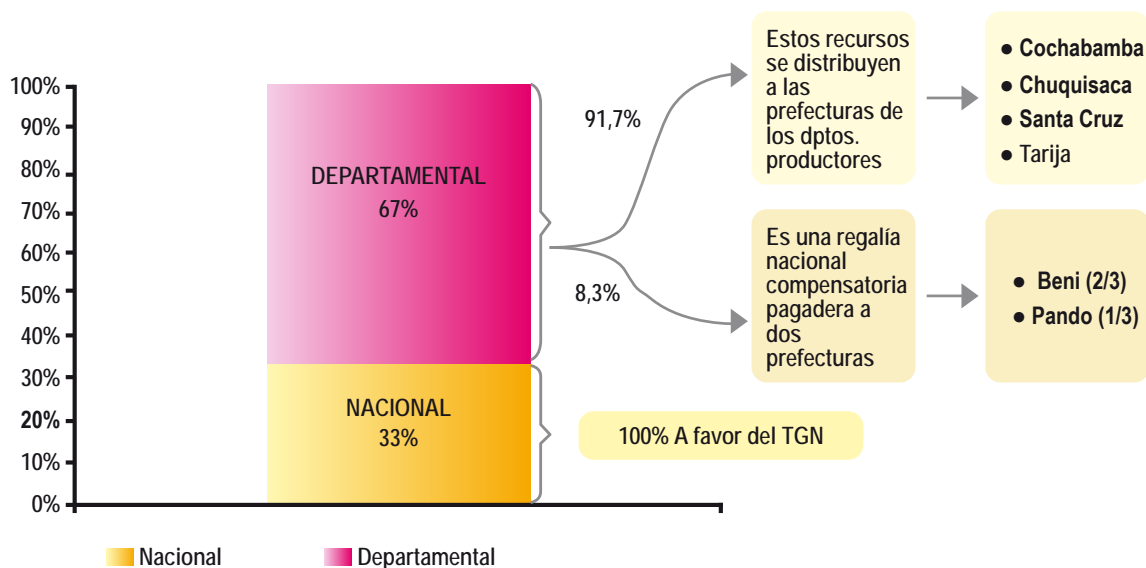
Regalías Petroleras

A diferencia del IEHD, las regalías petroleras se originan en la primera fase de la actividad de hidrocarburos, en el *upstream* –comprende las etapas de exploración y explotación– por lo que su cálculo es directamente sobre el valor de la producción fiscalizada. Según los datos sistematizados, los ingresos fiscales por concepto de regalías muestran un comportamiento ascendente desde la gestión 2003, aumento que se explicó inicialmente por la subida de los precios internacionales y por el mayor volumen de exportación de gas, pero en los últimos años el primero de estos dos últimos factores es el que estaría determinando el aumento sustancial en las regalías petroleras.

31 El Fondo de Compensación, no beneficia a todas las prefecturas.

Gráfico 7

Distribución de regalías



Fuente: Elaboración CEDLA con base a información de la Ley 3058.

Según el Artículo 52 de la Ley 3058, el titular está sujeto al pago de las siguientes regalías y participaciones sobre la producción: i) una regalía departamental, equivalente al once por ciento (11%) de la producción departamental fiscalizada de hidrocarburos, en beneficio del departamento donde se origina la producción; ii) una regalía nacional compensatoria del uno por ciento (1%) de la producción nacional fiscalizada de los hidrocarburos, pagadera a los departamentos de Beni (2/3) y Pando (1/3), de conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 981, de 7 de marzo de 1988 y finalmente,; iii) una participación del seis por ciento (6%) de la producción nacional fiscalizada en favor del Tesoro General de la Nación (TGN).

Con base a la información anterior, se observa lo siguiente: i) el Estado recibe por concepto de regalías el 18% del valor de producción fiscalizada; ii) el nivel nacional recibiría el 33% de estas regalías, dineros que son asignados al TGN; y ii) El restante 67%, es asignado al nivel departamental, pero únicamente se distribuye a seis de las prefecturas departamentales, excluyendo a las prefecturas de La Paz, Oruro y Potosí.

Esta localización o priorización de la distribución de regalías en instituciones públicas que tienen la fortuna de que en su territorio se produzcan hidrocarburos, ha generado evidentes desigualdades en la capacidad de financiamiento entre las prefecturas, esta situación ha llevado a que en los últimos

años varios analistas hayan calificado a la distribución de la regalías como uno de los factores de desequilibrio fiscal a nivel regional (Zapata, 2005).

A fin de ejemplificar la distribución de las regalías con valores absolutos, se considera la recaudación de la gestión 2007 por este concepto, según la UPF³² se habría logrado recaudar alrededor de Bs 3.312 millones (\$US 419 millones), lo que significa que el TGN se queda con Bs 1.093 millones (\$US 138 millones) y las prefecturas con Bs 2.219 millones (\$US 281 millones), pero no se debe olvidar que este último dato se distribuye solamente en seis prefecturas, de las que cuatro concentran casi el 92% de las regalías, es decir, se está frente a un alto grado de desigualdad en la distribución de recursos, y se niega este beneficio a departamentos que lamentablemente no explotan este tipo de recursos no renovables.

Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)

Con la Ley 3058, se crea el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) que tiene el propósito de gravar la producción fiscalizada de petróleo, gas natural y Gas Licuado de Petróleo (GLP) de plantas, medidos en el punto de fiscalización³³. La alícuota del IDH es el treinta y dos por ciento (32%), la misma que se aplicará directamente sobre la base imponible en bolivianos del sujeto pasivo, a objeto de cumplir con el Artículo 9 del Código Tributario.

La creación de este impuesto ha significado nuevos ingresos genuinos para las cuentas fiscales del Gobierno, ello ha facilitado que en los últimos años se registre un superávit fiscal.

Según datos de la UPF, en el 2005 se captó por este concepto la suma de Bs 2.321 millones, luego en la gestión 2006 y 2007 la recaudación promedio de ambos años fue de Bs 5.726³⁴ millones, convirtiéndose en la principal fuente de ingresos captada por la actividad de hidrocarburos.

Como era de suponer, luego de la promulgación de la Ley 3058, uno de los aspectos que captó la atención de los actores públicos fue la reglamentación sobre la distribución de estos cuantiosos recursos, a diferencia de lo que sucedió con las regalías, mediante el DS 28223 la distribución pretendió equilibrar la asignación de recursos entre aquellos departamentos que producen hidrocarburos³⁵ frente aquellos que no los producen³⁶, es así que en la distribución del IDH se incorporó a los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí.

Según el Artículo N°8 del DS 28223 del 27 de junio de 2005, la distribución del IDH se realizaría de la siguiente forma:

32 Unidad dependiente del Ministerio de Hacienda.

33 Decreto Supremo 28223.

34 En 2006 por IDH se recaudó 5.954 millones de bolivianos y en 2007, 5.454 millones de bolivianos.

35 Los departamentos de Chuquisaca, Santa Cruz, Tarija y Cochabamba.

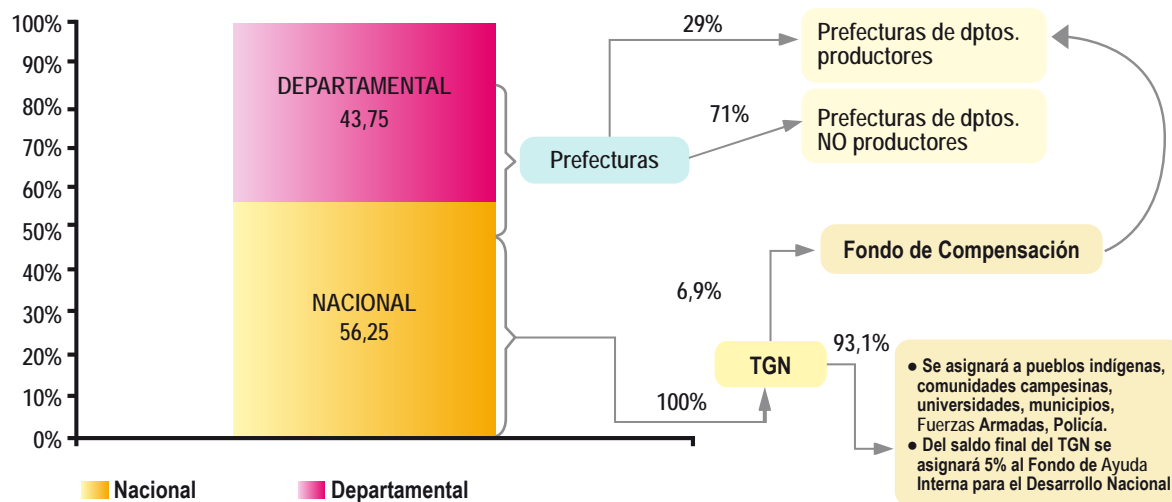
36 Los departamentos de Oruro, Potosí, La Paz, Beni y Pando.

- 12,5% del valor total recaudado en efectivo, a favor de las prefecturas de los departamentos productores de hidrocarburos, distribuido según su producción departamental fiscalizada.
- 31,25% del valor total recaudado en efectivo, que se distribuirá a las prefecturas de los departamentos no productores de hidrocarburos a razón de 6,25% a cada una.
- El saldo del valor total recaudado en efectivo, a favor del Tesoro General de la Nación, para dar cumplimiento a lo dispuesto en los incisos c) y d) del Artículo 57 de la Ley N° 3058 y de la presente norma en los numerales 1, 2 y 3 siguientes.

Es decir, casi el 44% del IDH se dirigía al nivel departamental, del cual el 29% se destinaba a prefecturas de departamentos productores y el 71% a las prefecturas de departamentos no productores.

GRÁFICO 8

Distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) según Ley 3058 y DS 28223



Fuente: Elaboración CEDLA con base a la Ley 3058 y DS 28223

Nota: Para el ejercicio de distribución se ha considerado el valor de producción de hidrocarburos 2006, que fue difundido en el Boletín Control Ciudadano de marzo de 2006, N° 3, año 3, segunda época.

El restante 56% del IDH se dirigía al nivel nacional, asignando la totalidad de estos recursos al TGN, de este monto el 6,9%³⁷ se asignaba a las prefecturas por el mecanismo de nivelación de ingresos. Con lo que el TGN recibiría menos del 50%.

Este mecanismo de nivelación funciona en caso de existir un departamento productor de hidrocarburos con ingresos de IDH menores al de algún departamento no productor, el TGN con los ingresos del IDH nivelará, en caso de existir, estas diferencias³⁸. En la reglamentación de la

³⁷ Esta proporción se ha estimado con base al valor bruto de producción previsto en la gestión 2006, este escenario permitió identificar al departamento de Cochabamba y Chuquisaca como los departamentos que se beneficiarán del mecanismo de compensación.

³⁸ Ley 3058, Artículo 57.

mencionada compensación, se determinó que para el cálculo de la nivelación de ingresos entre un departamento productor de hidrocarburos con un ingreso menor al de un departamento no productor “la recaudación por regalía departamental equivalente al 11% de la producción, y el 31,25% de la distribución IDH, formarán parte del ingreso total por departamento productor, que será comparada con el monto percibido del 2% para cada departamento no productor” (DS 28223).

En cuanto al 93,1% de los recursos de IDH que maneja el TGN, éstos se destinaban a otras instancias públicas, a pueblos indígenas, comunidades campesinas y a un Fondo de Ayuda Interna para el Desarrollo Nacional.

En este primer momento de distribución de los recursos del IDH puede notarse un esfuerzo para mejorar o equilibrar los ingresos que recibían las prefecturas por concepto de la renta de hidrocarburos. Por un lado, se cuenta con un mecanismo o fondo de nivelación, pero seguramente lo más interesante fue la incorporación de las prefecturas que no producen hidrocarburos. No obstante, en esta situación aún se evidenciaba que el departamento de Tarija era el principal beneficiario de estos recursos.

Por otro lado, es de notar que esta primera distribución del IDH se realizaba en casi proporciones similares para el nivel departamental y nacional.

Casi cuatro meses después, se promulgó el Decreto Supremo 28421 que modificó el Artículo 8 del Decreto Supremo N° 28223, referido a la distribución del IDH y asignación de competencias. Dentro de las modificaciones que estableció este DS, resaltan tres aspectos:

- i) Se modificó la base de cálculo del fondo de compensación, se quitaron las regalías del ingreso total del departamento productor, lo que significó que solamente se compare el IDH distribuido a los departamentos productores con el IDH proporcionado a cada departamento no productor. Esta modificación significó que la compensación al departamento de Chuquisaca y Cochabamba aumentara, y que se incorpore al Fondo de Compensación al departamento de Santa Cruz.
- ii) El detalle de la distribución del IDH es mucho más específica que la que menciona el DS 28223, llegando a detallar montos que serían distribuidos a municipios, universidades, prefecturas y otros fondos (Anexo 5).
- iii) Se incluye a los gobiernos municipales en la distribución de recursos al nivel departamental, antes los municipios recibían recursos del TGN.
- iv) Por otro lado, se nota que en la redacción de la norma 28421 se trata de distribución departamental y no prefectural.

No obstante, la distribución siguió presentando otras modificaciones a raíz de la promulgación de otras normas como la Ley 3322, el DS 29322 y la Ley 3791, la incorporación de estas modificaciones ha representado cambios en la distribución de los recursos proporcionados al TGN que al final

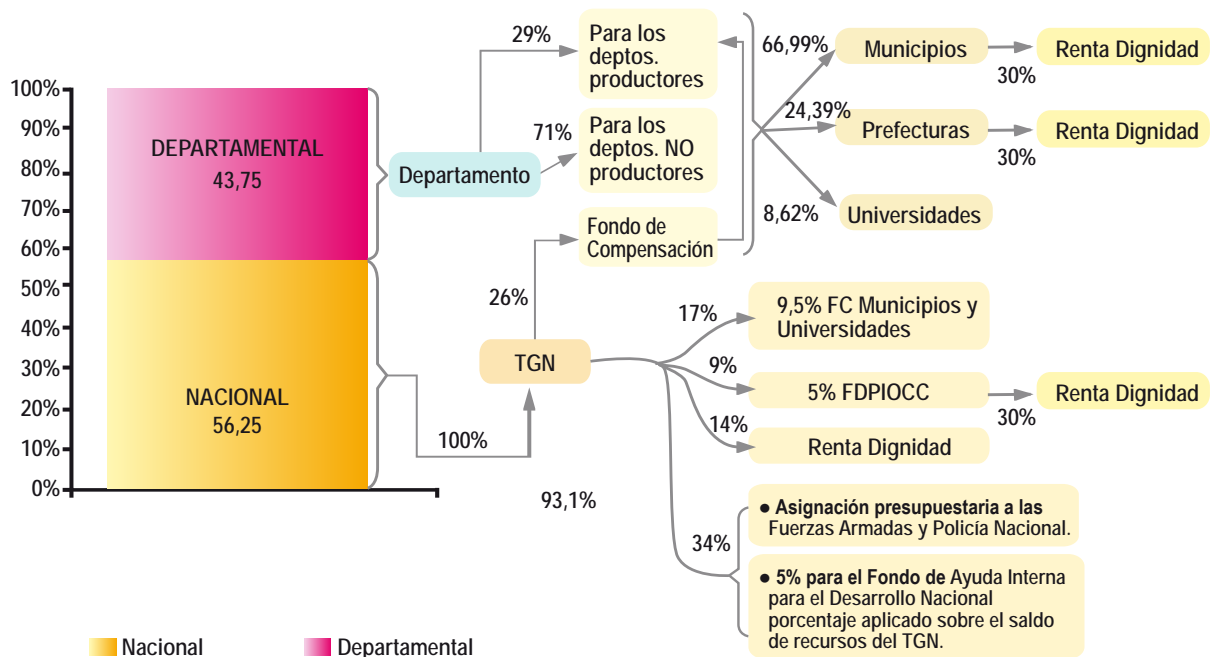
significaron una menor cantidad de recursos de libre disponibilidad para la administración central, y cambios en la distribución a prefecturas y gobiernos municipales. A fin de ilustrar esta situación se sugiere observar el Anexo 5, que presenta los cambios en la distribución del IDH por cada una de las normas mencionadas anteriormente.

A la fecha, la normativa vigente da como resultado final la estructura de distribución presentada en el gráfico 9, los recursos del IDH se han distribuido a diferentes niveles del sector público, y además, considerando la norma que orienta la utilización de estos dineros, todo lo anterior lleva a suponer que el impacto de estos recursos sería bastante disperso.

Por otro lado, si bien el nivel nacional concentra alrededor del 56% de los recursos del IDH, estos recursos no son de libre disponibilidad, parte de estos recursos se remiten nuevamente a los departamentos y, otra parte, a sostener fondos de compensación, fondos sectoriales y la renta dignidad, el saldo que asciende al 34%, se asigna en parte a la Policía y Fuerzas Armadas, por todo ello, se puede inferir que los recursos de libre disponibilidad son mínimos, ello ratificaría que el TGN no se fortalece con este nuevo impuesto como supone mucha gente.

Gráfico 9

Estructura de distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos según el DS 28421, Ley 3322, DS 29322, Ley 3791 y DS 29400



Fuente: Elaboración CEDLA.

Nota: Para la determinación de los porcentajes del gráfico se ha considerado la información del PGN 2009.

3. Balance General

Considerando la distribución de las tres principales fuentes de ingresos provenientes de la renta de hidrocarburos, se puede concluir en los siguientes elementos:

- **Concentración en el nivel subnacional:** De los esquemas de distribución del IEHD, las regalías petroleras y el IDH, estos dos últimos han proporcionado ingresos adicionales fundamentalmente a las prefecturas. En el caso del IEHD, en términos relativos se ha priorizado la asignación de recursos al TGN (65%), sin embargo, se debe tomar en cuenta que el IEHD representa el 18% de la renta de hidrocarburos, por lo que los recursos que recibe el TGN por este concepto son menores a la suma de recursos que reciben las prefecturas por concepto de regalías o del IDH.
- **Impactos dispersos:** la canalización y asignación de los recursos de los hidrocarburos a los distintos niveles regionales del sector público, origina que el impacto de estos dineros sea disperso debido a que las “restricciones en su utilización” son bastante genéricas. Si bien es cierto, que los recursos que recibe el TGN de igual forma son ejecutados en las regiones, la diferencia radica en que el manejo nacional tiene en teoría un enfoque integral para las distintas regiones, hecho que se desvanece en el nivel regional debido a que las políticas regionales sólo miran su contexto espacial y no llegan a ser complementarias a las medidas priorizadas por otras regiones, esto determina que los efectos se dispersen.
- **Esquemas de distribución inequitativos:** la distribución de los principales rubros de ingresos originados en la renta de hidrocarburos, maneja conceptos en su asignación o distribución que diferencian aquellos departamentos que producen hidrocarburos de aquellos que no los producen, si bien con el IDH se ha intentado equilibrar la distribución de los ingresos de hidrocarburos, principalmente los generados en el *upstream*, vemos aún que en dos departamentos se llegan a concentrar estos recursos.

El debate sobre la forma de distribución de estos recursos, requiere que inicialmente se rompa con las categorizaciones de departamentos productores y no productores, por otro lado, las fórmulas de distribución deben trascender los mecanismos convencionales de asignación que actualmente están vigentes. La distribución lineal (per cápita), sin duda, que está lejos de la búsqueda de un marco de distribución equitativa, asimismo, el mecanismo de distribución utilizado en la asignación de recursos de la iniciativa de alivio de deuda para países pobres altamente endeudados (HIPC por sus siglas en inglés), es también insuficiente, aunque no debemos desdeñar que fue un primer paso o ejemplo de un mecanismo que intenta priorizar la asignación de recursos en segmentos de población vulnerables.

La pobreza y atraso productivo de gran parte de las regiones, requiere un cambio radical en la asignación de recursos lo que significa un debate amplio e integral de toda la estructura de transferencias fiscales, lo que seguramente debiera llevar a un pacto fiscal. Evidentemente, ello debe estar acompañado de otras políticas de Estado, que juntas apunten a transformar las condiciones productivas de las regiones y las condiciones de vida de la población de estas regiones.

- **Desconcentración con mayor fiscalización:** Hecho que no debiera importar mucho si se supone que estas instancias públicas responderán a la obligación de transformar las condiciones productivas de su región y de asegurar mejores condiciones de vida de la población. No obstante, la elección de prefectos en los nueve departamentos y la campaña del estatuto autonómico de Santa Cruz han significado que la gestión pública departamental tome un rumbo eminentemente político, al punto de que cinco de nueve prefecturas se conviertan en el principal grupo opositor del actual Gobierno.

Este rasgo político en las definiciones de la gestión pública departamental, probablemente sea una determinante en la orientación del gasto público, pues existe la posibilidad de que sea dirigido a sostener y/o reproducir el poder político del prefecto de turno, en este contexto, la sociedad civil en cada región tiene un rol importante en la fiscalización y en la correcta orientación del gasto prefectural.

IV Impacto de los recursos fiscales

de la actividad hidrocarburífera en el presupuesto de las prefecturas

1. Importancia de la renta de los hidrocarburos en el presupuesto de ingresos de las prefecturas

Para valorar la importancia de la renta de hidrocarburos dentro del presupuesto de ingresos de las prefecturas, se ha considerado no solamente el IDH, sino también, las regalías petroleras y el IEHD. La suma de estos tres rubros permitirá apreciar el peso que tiene la renta de hidrocarburos en la estructura de financiamiento de las prefecturas.

Antes de seguir avanzando, es importante hacer notar, que la identificación de estas cifras requirió la combinación de dos clasificadores presupuestarios (por organismo financiador y por rubros presupuestarios), pues al tratar de identificar estas cifras solamente mediante el clasificador de rubros presupuestarios, se evidencia que no es posible identificar los datos para el caso del IDH y el IEHD, por lo anterior, se recurre paralelamente al clasificador por organismo financiador. Se menciona lo anterior, debido a que es evidente que para las tareas de monitoreo y seguimiento de estos recursos por las organizaciones sociales u otras instituciones, la información no se presenta de forma fácil y clara.

La información de los rubros que componen la renta de hidrocarburos (IDH, IEHD y Regalías) es la suma de lo que anualmente se asigna a las prefecturas según lo que establece la norma, y los saldos de gestiones anteriores³⁹

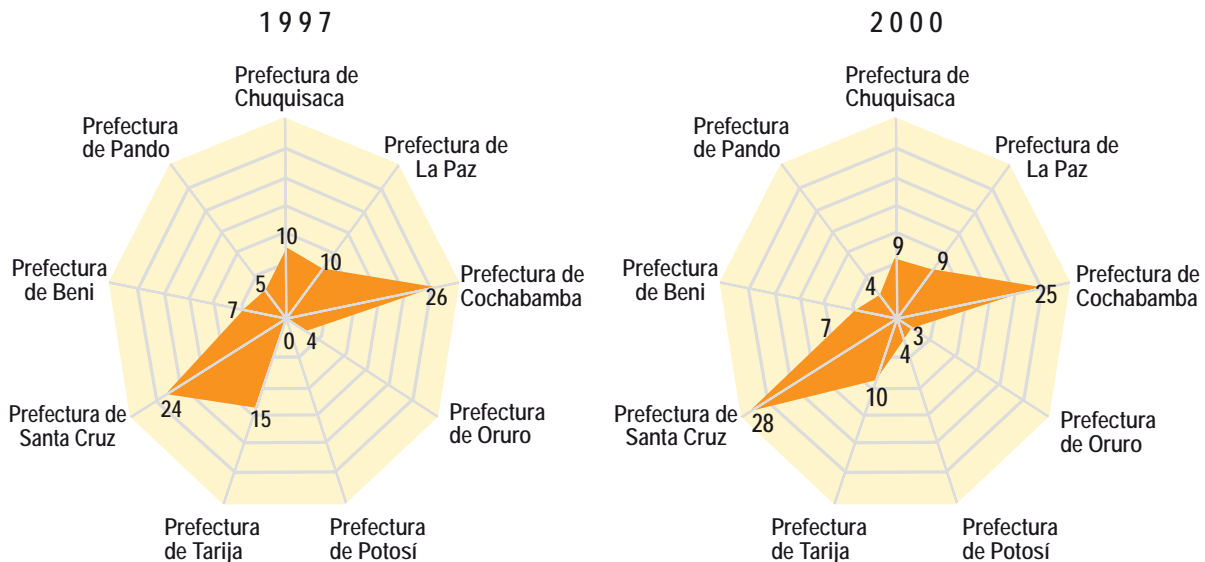
Si para cada gestión 1997, 2000 y 2007 sumamos la renta de hidrocarburos, y posteriormente identificamos en qué prefectura se centralizan estos recursos, notaremos que en estos años, se ha registrado una recomposición en la concentración de este tipo de ingresos (Gráfico 10a).

En 1997 y 2000 las prefecturas de Santa Cruz y Cochabamba fueron las que más centralizaron estos recursos, ello se debe a que la producción de petróleo y gas natural solía asentarse en estos dos departamentos. Por ejemplo, en el 2000, la Prefectura de Santa Cruz centralizaba el 28% del total de la renta de hidrocarburos para esa gestión, en tanto que la Prefectura de Cochabamba, retenía el 25%.

³⁹ Anexo 10: consideraciones metodológicas, inciso d.

Gráfico 10a

Distribución porcentual de la renta de hidrocarburos entre las prefecturas* (IEHD, Regalías e IDH) (Expresado en porcentaje)



Fuente: Elaboración CEDLA, con base a información de la Dirección General de Contaduría.

Nota: La información sistematizada para estos gráficos, fue a nivel de devengado informado por estas prefecturas a la Dirección General de Contaduría.

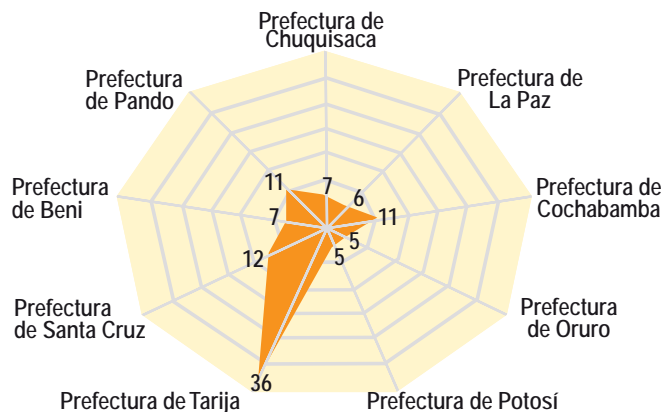
* Para cada gestión se ha identificado la renta de hidrocarburos por prefectura (IEHD + Regalías + IDH), posteriormente se sumaron estos valores para identificar el monto total de renta de hidrocarburos en cada gestión, finalmente se logró la estructura porcentual según prefectura para cada año, de esta forma se pudo obtener los datos que componen los gráficos 10a y 10b.

No obstante, paulatinamente la producción de hidrocarburos en el departamento de Tarija fue aumentando, por ejemplo, en 1998 en este departamento se producía en promedio mensual casi 87 millones de pies cúbicos día de gas natural, en el 2001 esta cifra pasó a 171, en el 2003 a 398 y en el 2007 a 937 millones de pies cúbicos día de gas natural. Entre los principales factores del aumento en la producción de hidrocarburos es el funcionamiento del campo San Alberto desde el 2001 y del campo Sábalo desde el 2003.

Lo anterior, más el comportamiento de los precios, ha llevado a la Prefectura de Tarija a ser el departamento que concentra mayoritariamente la renta de hidrocarburos, como puede notarse en el gráfico 10b, esta prefectura concentra el 36% de la renta de hidrocarburos.

Gráfico 10b

Distribución de la renta de hidrocarburos entre las prefecturas 2007
(IEHD, Regalías e IDH)
(Expresado en porcentaje)



Fuente: Elaboración CEDLA, con base a información de la Dirección General de Contaduría.

Nota: La información sistematizada para estos gráficos, fue a nivel de devengado informado por estas prefecturas a la Dirección General de Contaduría.

En el caso de los departamentos no productores de hidrocarburos, si bien su participación relativa es reducida, esta situación no trasluce la importancia nominal de estos ingresos fiscales. Por ejemplo, en el caso de Oruro y Potosí, entre 1997 y 2004, en promedio anual estas prefecturas recibían Bs 21 millones, dinero que se originaba únicamente en el IEHD, desde el 2005, con la Ley 3058, han incorporado en sus presupuestos de ingresos los recursos recibidos por el IDH, ello ha significado que entre el 2005 y 2007, en promedio anual estas prefecturas registren por la renta de hidrocarburos (IEHD e IDH) alrededor de Bs 219 millones.

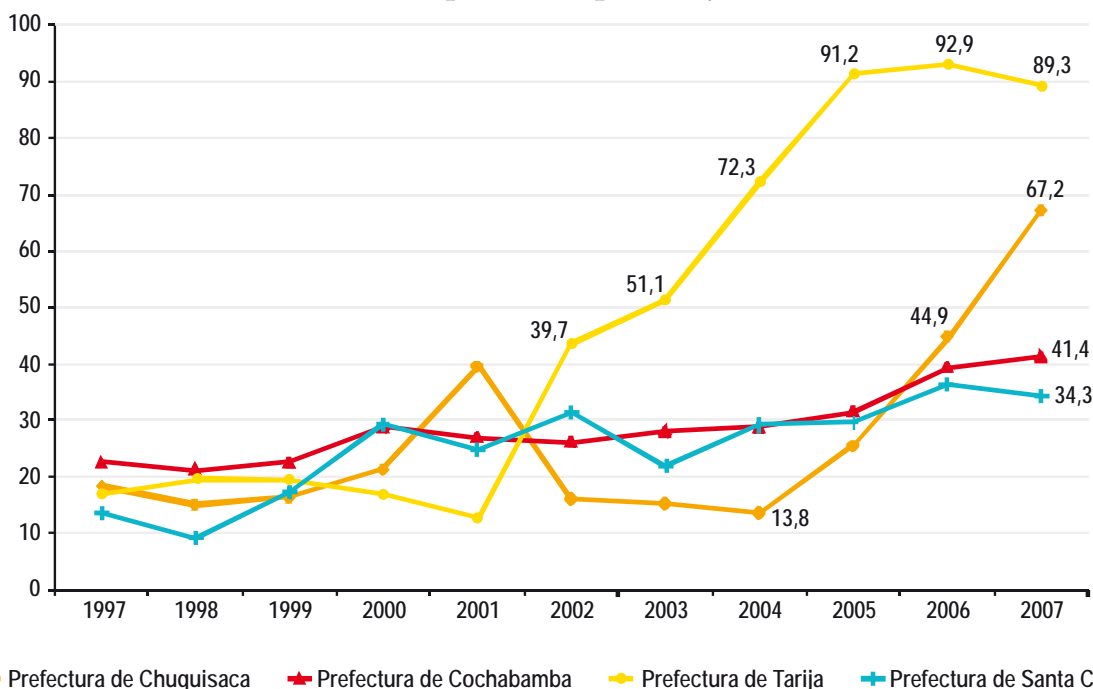
Ahora bien, se mide el impacto de los ingresos fiscales generados en el sector de hidrocarburos en el presupuesto de ingresos de las prefecturas, se notarán diversas situaciones, incluso al interior de los departamentos que producen hidrocarburos y en prefecturas de departamentos que no producen hidrocarburos. Asimismo, en todas las prefecturas la incidencia o peso de la renta de hidrocarburos ha sido ascendente en los últimos años.

En el gráfico 11, la Prefectura de Tarija registra la mayor tasa de participación de la renta de hidrocarburos en su presupuesto de ingresos. En el 2001 esta tasa fue del 12,9%, alcanzando su nivel máximo en el 2006 de 92,9%, esta situación muestra la alta dependencia financiera de esta prefectura con los recursos fiscales que genera la actividad de hidrocarburos. Al mismo tiempo, refleja una estructura de ingresos muy poco diversificada, e incluso frágil, por ejemplo en el 2002 los ingresos distintos a los de hidrocarburos muestran una caída del 74%, ello da lugar a que la participación de los ingresos fiscales de hidrocarburos para ese año ascienda en un 39,7%.

Antes de la reforma a la Ley de Hidrocarburos, el ingreso por regalías ha sido la principal fuente de financiamiento de esta prefectura, no se debe olvidar que en el departamento de Tarija se encuentran los tres principales campos de producción de hidrocarburos, Sábalo, Margarita y San Alberto, estos mega campos aportan con más del 60% de la producción nacional de gas natural (MHE, 2008).

Gráfico 11

Peso de los ingresos fiscales por hidrocarburos en el presupuesto de ingreso de las prefecturas de departamentos productores (Expresado en porcentaje)



Fuente: Elaboración CEDLA, con base a información de la Dirección General de Contaduría.

Nota: Los ingresos fiscales por hidrocarburos es la suma de IDH, regalías petroleras e IEHD.

En el extremo opuesto de esta situación está la Prefectura de Santa Cruz –segundo productor de hidrocarburos, y la segunda prefectura que concentra la renta de hidrocarburos–, que exhibe un peso reducido de la renta de hidrocarburos en su presupuesto prefectural, en el 2007 el coeficiente de participación llegó a 34,3%. Hecho que tiene que ver con la disponibilidad de otro tipo de ingresos prefecturales, que corresponden principalmente a la transferencia por subsidios o subvenciones que efectúa el TGN a la Prefectura de Santa Cruz.

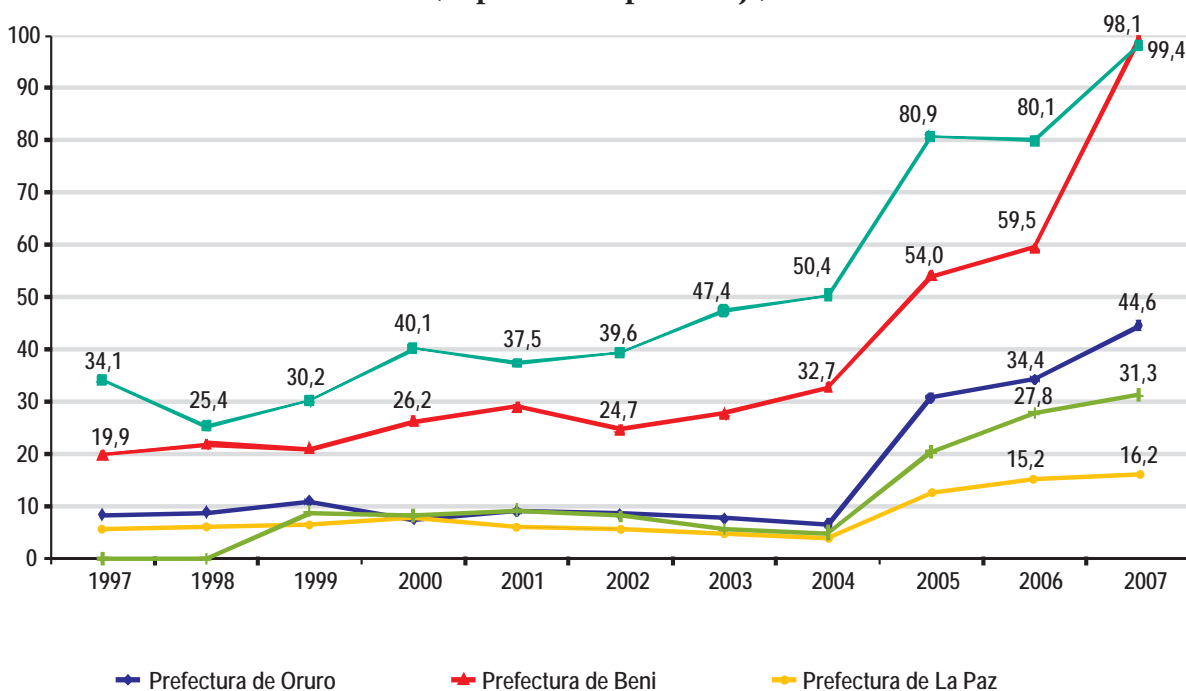
En el caso de la Prefectura de Chuquisaca, a partir de 2005 la tasa aumentó de forma más acelerada, alcanzando –en la gestión 2006– una tasa del 45% y en el 2007 de 67%, situándose por encima de las prefecturas de Cochabamba y Santa Cruz. Esta situación se da pese a que es un departamento

que tiene una reducida participación en la producción de hidrocarburos (alrededor del 5%), pero además, se debe mencionar que el presupuesto total de ingresos de esta prefectura es menor al resto de las prefecturas⁴⁰.

En el caso de prefecturas de departamentos no productores (Gráfico 12), sin duda, llama la atención el caso de la Prefectura de Pando y la del Beni, que en el 2007 podría afirmarse que casi el 100% de sus ingresos prefecturales provino de la renta de hidrocarburos, entre todas las prefecturas estas serían las tasas de participación más elevadas.

Gráfico 12

Peso de los ingresos fiscales por hidrocarburos en el presupuesto de ingreso de las prefecturas de departamentos no productores (Expresado en porcentaje)



Fuente: Elaboración CEDLA, con base a información de la Dirección General de Contaduría.

Nota: Los ingresos fiscales por hidrocarburos es la suma de IDH, regalías petroleras e IEHD.

En el caso de Oruro y Potosí, que son los principales departamentos productores de minerales, se nota que entre 1997 y 2004 su tasa de participación promedio anual fue alrededor del 7%,

⁴⁰ Las Prefecturas de Chuquisaca, Beni, Pando y Oruro, registran ingresos prefecturales por debajo del resto de las prefecturas, por ejemplo, en el 2007 tenían un presupuesto de ingresos de Bs 570 millones, mientras que las otras cinco prefecturas registran en promedio Bs 1.595 millones.

explicado por los recursos de IEHD recibidos, única fuente de ingresos originados en la actividad de hidrocarburos. Esta situación cambió a partir de la Ley 3058, que determinó la creación del IDH, la distribución de este impuesto beneficiaría también a las prefecturas de todos los departamentos, es así que desde el 2005 la tasa de participación aumenta sustancialmente, en el 2005 la Prefectura de Oruro y la de Potosí registran una tasa del 30,9 y 20,6 por ciento respectivamente, nivel que aumentaría hasta alcanzar en el 2007 las tasas de 44,6 y 31,3 por ciento comparativamente, convirtiéndose en una de las principales fuentes de financiamiento prefectural.

En el extremo está la Prefectura de La Paz, con una tasa de participación en la gestión 2007 de alrededor del 16%, nivel por debajo del resto de las prefecturas.

2. Dependencia

Las cifras expuestas anteriormente presentan una primera mirada de la importancia de la renta de hidrocarburos dentro del presupuesto de ingresos de las prefecturas. A continuación se ilustrará lo anterior de otra forma, intentando valorar la estructura de ingresos de estas prefecturas en términos de su capacidad adquisitiva, ejercicio que se realizará a partir de la determinación del grado de dependencia económica del presupuesto de ingresos de las prefecturas con la renta de hidrocarburos.

Para tal fin, se han considerado tres grupos de prefecturas, aquellas que cuentan con un presupuesto de ingresos que oscila entre Bs 300 millones y Bs 1.000 millones, un segundo grupo que tiene un presupuesto entre 1.100 millones a 1.500 millones, y finalmente, un tercer grupo con un presupuesto de ingresos que fluctúa entre 1.500 millones a 2.000 millones.

Asimismo, se ha sistematizado de todas las prefecturas aquellos ingresos distintos a la renta de hidrocarburos, con esta información, y los datos de renta de hidrocarburos, se obtuvo un coeficiente que establece la relación entre ambas fuentes de financiamiento⁴¹.

El primer grupo (Cuadro 3), conformado por las prefecturas de Chuquisaca, Oruro, Potosí, Beni y Pando muestran dos tendencias. Por un lado, el caso de la Prefectura de Beni, Pando y Chuquisaca, a fines de la década de los noventa por cada Bs 1 que recibían estas prefecturas por concepto de renta de hidrocarburos, estas disponían de Bs 3,7, Bs 2,3 y Bs 5,1 respectivamente de ingresos fiscales diferentes a los de hidrocarburos. Situación que evidenciaba una baja dependencia financiera de estas prefecturas respecto a la actividad de hidrocarburos.

⁴¹ El Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular ha establecido un indicador denominado Coeficiente de Independencia Fiscal, que mide la proporción de ingresos propios que los municipios recaudan por cada unidad monetaria que reciben por concepto de coparticipación, la lógica de este indicador será utilizado para establecer una relación entre la renta de hidrocarburos y los recursos fiscales de las prefecturas distintos a la renta de hidrocarburos.

Cuadro 3

**Coefficiente de Dependencia
(Expresado en porcentaje)**

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1^{er} Grupo: 300-1000 | | | | | | | | | | | |
| Prefectura de Chuquisaca | 4,4 | 5,6 | 5,1 | 3,7 | 1,5 | 5,1 | 5,5 | 6,3 | 2,9 | 1,2 | 0,5 |
| Prefectura de Oruro | 10,9 | 10,3 | 8,1 | 12,5 | 9,9 | 10,7 | 11,8 | 14,2 | 2,2 | 1,9 | 1,2 |
| Prefectura de Potosí | 0,0 | 0,0 | 10,3 | 11,2 | 9,8 | 11,4 | 17,4 | 19,4 | 3,9 | 2,6 | 2,2 |
| Prefectura de Beni | 4,0 | 3,5 | 3,7 | 2,8 | 2,4 | 3,0 | 2,6 | 2,1 | 0,9 | 0,7 | 0,0 |
| Prefectura de Pando | 1,9 | 2,9 | 2,3 | 1,5 | 1,7 | 1,5 | 1,1 | 1,0 | 0,2 | 0,2 | 0,0 |
| 2^{do} Grupo: 1000-1500 | | | | | | | | | | | |
| Prefectura de Cochabamba | 3,4 | 3,7 | 3,4 | 2,5 | 2,7 | 2,8 | 2,5 | 2,5 | 2,2 | 1,5 | 1,4 |
| 3^{er} Grupo: 1500-2000 | | | | | | | | | | | |
| Prefectura de La Paz | 17,2 | 14,8 | 14,1 | 11,6 | 15,5 | 16,0 | 21,0 | 25,1 | 6,9 | 5,6 | 5,2 |
| Prefectura de Tarija | 4,9 | 4,1 | 4,2 | 4,8 | 6,8 | 1,3 | 1,0 | 0,4 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Prefectura de Santa Cruz | 6,4 | 9,8 | 4,8 | 2,4 | 3,0 | 2,2 | 3,6 | 2,4 | 2,4 | 1,8 | 1,9 |

Fuente: Elaboración CEDLA con base a información de la Dirección General de Contaduría.

No obstante, en los últimos años esta tendencia se revirtió, mostrando un alto grado de dependencia fiscal de estas prefecturas con la renta de hidrocarburos, en el 2007 las prefecturas de Beni y Pando no obtienen ni 10 centavos por cada Bs 1 que reciben por renta de hidrocarburos. En tanto que la prefectura de Chuquisaca recibe Bs 50 centavos por cada Bs 1 que obtiene por renta de hidrocarburos.

Por otro lado, se tienen las prefecturas de Potosí y Oruro, caracterizadas por la explotación de minerales, si se observa el cuadro 3, en promedio anual entre 1999 y 2004 por cada Bs 1 que recibían por concepto de renta de hidrocarburos obtenían Bs 11,2 y Bs 13,3 de ingresos fiscales diferentes a la renta de hidrocarburos, ello se explica porque estas prefecturas durante este periodo únicamente recibían IEHD. Pero con la reforma a la ley de hidrocarburos en el 2005, se nota que estos coeficientes se reducen abruptamente debido a que estas prefecturas están recibiendo ingresos por el IDH.

Lo preocupante de este grupo de prefecturas es que la relación de dependencia a los ingresos fiscales de hidrocarburos se da además, en una situación de un bajo presupuesto de recursos fiscales, las que en promedio en el 2007 han registrado ingresos fiscales de alrededor de \$US 65 millones, estos elementos dibujan un escenario financiero frágil.

En el caso del grupo 3, la Prefectura de Tarija se aproxima a la situación de las prefecturas de Beni y Pando, por cada Bs 1 que recibe por la renta de hidrocarburos, esta prefectura obtiene 10 centavos de ingresos fiscales distintos a los de la renta de hidrocarburos. La diferencia con las otras prefecturas, es que la cantidad de dinero que recibe por la explotación de hidrocarburos la sitúa con el presupuesto de ingresos más alto que el resto.

Luego se tiene el caso de Santa Cruz, que exhibe un coeficiente cercano al de Oruro y Potosí, situación que se explica por la disponibilidad de otras fuentes de ingresos, hecho que atenúa la dependencia con los ingresos de hidrocarburos, como pudo notarse en el gráfico 11, el peso de estos ingresos sobre el total de ingresos es de alrededor del 34%.

En el caso de la Prefectura de La Paz, pese a que la renta de hidrocarburos que recibe es casi similar a la renta de hidrocarburos que obtienen las prefecturas de Chuquisaca y Beni, el coeficiente de dependencia fiscal no es elevado, en el 2007 por cada Bs 1 que recibe por concepto de renta de hidrocarburos, obtiene Bs 5 de otros ingresos diferentes a los ingresos fiscales por hidrocarburos.

La importancia de la renta de hidrocarburos en todas las prefecturas explica las movilizaciones prefecturales para evitar reducciones en ésta fuente de ingresos, debido a que significaría un impacto importante en sus presupuestos de ingresos, fundamentalmente en prefecturas como la de Pando, Beni y Chuquisaca. Esto no quiere decir que se minimizaría el impacto en las otras, más aún cuando se consideran las necesidades económicas y sociales que tienen las distintas regiones del país, pero hay casos, como la Prefectura de La Paz o de Santa Cruz que tiene un margen financiero de maniobra que les permitiría hacer frente a las bajas extraordinarias en los ingresos por hidrocarburos.

Lo notorio es que todas estas prefecturas, en el marco de sus posibles autonomías, tiene el desafío de diversificar sus ingresos a fin de mejorar los coeficientes anteriormente observados, lo que no debe interpretarse como justificación para reproducir nueva deuda (interna y externa), y mucho menos, la incorporación de esquemas regresivos de captación de ingresos fiscales. Asimismo, se debe considerar el uso productivo de estos recursos fiscales como una alternativa de mediano y largo plazo para captar nuevos ingresos fiscales.

3. Saldos en cuentas fiscales: ¿una oportunidad para promover fondos de desarrollo regional?

En los últimos años en América Latina nuevamente han cobrado relevancia los denominados Fondos Soberanos de Inversión, por la importancia que estos tienen para el desarrollo de los países de la región, pero también, por el impacto o efecto en el escenario financiero internacional. Según el FMI, “se calcula que su valor pasará de los \$US 2 a \$US 3 billones actuales a alrededor de \$US 6 a \$US 10 billones en un plazo de cinco años. Hoy por hoy, los fondos más caudalosos son los establecidos por los Emiratos Árabes Unidos, Noruega, Arabia Saudita, China, Kuwait, Rusia y Singapur, entre otros” (FMI, 2008).

En América del Sur, los Fondos de Estabilización y de Ahorro son muy antiguos en la región, por ejemplo, se puede mencionar el Fondo del Café en Colombia que fue creado en 1940, o el caso del Fondo de Compensación del Cobre en Chile que estuvo en operación desde 1987. Para hoy, estos fondos nuevamente han cobrado vigencia como mecanismos anticíclicos o como una fuente alternativa de financiamiento para el desarrollo de los países.

Bolivia es un candidato anunciado para el uso de tal mecanismo, en el Plan Nacional de Desarrollo del actual Gobierno, se mencionó la creación de un fondo de estabilización y desarrollo con el objetivo “que el Estado Nacional pueda captar aquellos recursos originados por los volúmenes adicionales y coyunturas favorables de precios, que restrinja las distorsiones de la excepcional renta petrolera sobre el nivel del gasto público y el manejo discrecional de los recursos, especialmente en el gasto corriente y de consumo, cambiando su orientación en la consolidación del ahorro nacional, la inversión productiva y el accionar consistente del mercado de valores” (Gobierno de Bolivia 2007).

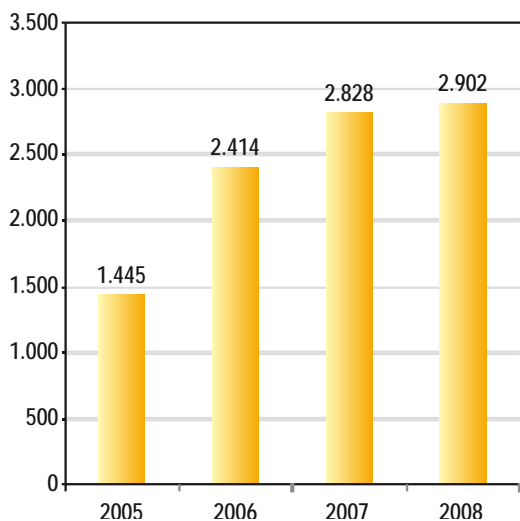
Sin embargo, la Ley 3058 y los decretos supremos correspondientes, han determinado un régimen de distribución de los recursos fiscales generados por la actividad de hidrocarburos que ha debilitado el propósito de conformar un fondo nacional de desarrollo. No obstante, por el tipo de desconcentración de los recursos fiscales, es posible referirse a la conformación de fondos de desarrollo regional.

Evidentemente la conformación de estos fondos requiere de un análisis mucho más pormenorizado, no obstante, la pertinencia de estos mecanismos se basa en la elevada dependencia financiera del presupuesto de ingresos de las prefecturas respecto a los ingresos fiscales generados por la actividad de hidrocarburos, estos últimos caracterizados por su fragilidad. Por otro lado, si se considera los saldos en cuentas fiscales de las prefecturas, se notará que entre el 2005 al 2007 las prefecturas han aumentado sustancialmente la cantidad de dinero sin ejecutar en sus cuentas fiscales, en el 2005 la suma fue de Bs 1.445 millones, en tanto que para el 2007 la suma fue de Bs 2.828 millones. A poco más del primer semestre del 2008, se notará que existe un ligero aumento,

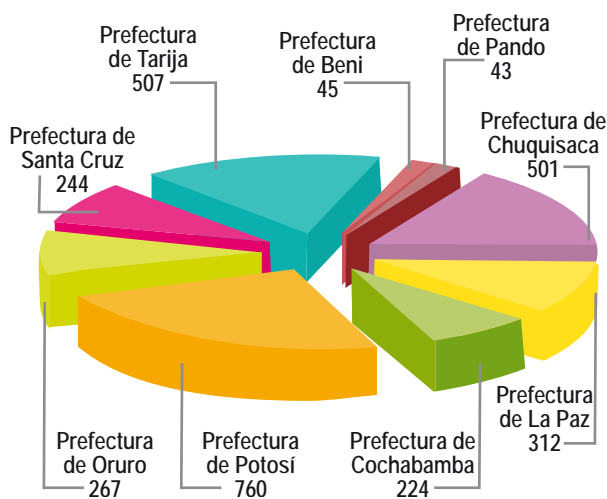
alcanzando la suma de Bs 2.902 millones. Estos datos hacen notar la ineficiencia en la gestión del gasto público, pero además, la disponibilidad de dineros que podrían conformar un fondo de desarrollo regional.

Gráfico 13

Saldo global en cuentas fiscales de las prefecturas (En millones de Bs)



Saldo en cuentas fiscales de las prefecturas 2008 (En millones de Bs)



Fuente: Elaboración CEDLA con base a información del Ministerio de Hacienda.

Nota: (1) Los datos de la gestión 2005 son a septiembre del mismo año.

(2) Los datos de la gestión 2008 son a agosto de 2008.

Coincidentemente, los saldos que registran las prefecturas se aproximan, en términos relativos, a los saldos a fin de año de los fondos de estabilización de otros países registrados entre 1996 y 2004. Por ejemplo, en el caso de Ecuador, el registro en su fondo de estabilización fue de 0,3% y 0,4% de su PIB en el 2003 y 2004 respectivamente (Cuadro 5), en tanto que la suma total de los saldos fiscales de las prefecturas respecto al PIB son de 2,75% y 2,36% para el 2007 y 2008 respectivamente (Cuadro 4).

Si bien la comparación omite las características económicas entre Bolivia y los otros países, o los valores absolutos de estos fondos, la intención de hacer esta comparación, es que pareciera, en términos relativos, de que existiesen recursos que podrían ser orientados a un fondo de desarrollo, el mismo que debiera priorizar la inversión productiva.

Cuadro 4

**Saldos en cuentas fiscales de prefecturas
(Expresado en porcentaje del PIB)**

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Prefectura de Chuquisaca | 0,04 | 0,28 | 0,44 | 0,41 |
| Prefectura de La Paz | 0,15 | 0,34 | 0,39 | 0,25 |
| Prefectura de Cochabamba | 0,38 | 0,26 | 0,26 | 0,18 |
| Prefectura de Potosí | 0,15 | 0,53 | 0,65 | 0,62 |
| Prefectura de Oruro | 0,13 | 0,38 | 0,33 | 0,22 |
| Prefectura de Santa Cruz | 0,21 | 0,24 | 0,16 | 0,20 |
| Prefectura de Tarija | 0,60 | 0,40 | 0,42 | 0,41 |
| Prefectura de Beni | 0,11 | 0,12 | 0,04 | 0,04 |
| Prefectura de Pando | 0,10 | 0,08 | 0,04 | 0,04 |
| | 1,88 | 2,63 | 2,75 | 2,36 |

Fuente: Elaboración CEDLA con base a información de la Dirección General de Contaduría.

Cuadro 5

**Saldos a fin de año de los fondos de estabilización, 1996-2004
(Expresado en porcentaje del PIB)**

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Chile | 2,3 | 2,3 | 2,0 | 1,5 | 1,0 | 0,9 | 0,4 | 0,1 | 0,2 |
| Colombia | - | - | - | 0,6 | 1,4 | 1,5 | 1,6 | 1,4 | 1,3 |
| Ecuador | - | - | - | - | - | - | - | 0,3 | 0,4 |
| México | - | - | - | - | 0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| Venezuela | - | - | - | 0,2 | 3,9 | 5,2 | 3,6 | 0,8 | 0,7 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Debatir la posibilidad de incorporar estos fondos de desarrollo regional, significa también incorporar en las definiciones de política pública, un enfoque intergeneracional. La mirada a largo plazo de las condiciones económicas y sociales de futuras generaciones debe ser un aspecto ineludible al momento de definir la gestión pública, la posibilidad de creación de estos fondos no solamente debe verse como un fondo de ahorro, sino también, como recursos que al ser ejecutados eficientemente en el presente generarán economías que en un futuro puedan beneficiar a la población.



Orientación de los recursos fiscales de la actividad de hidrocarburos en las prefecturas departamentales

Para muchos, el análisis de los presupuestos públicos no siempre es una tarea muy agradable, debido a lo enredado que pueden ser estos documentos por los procedimientos convencionales en su preparación y registro. Generalmente estas dificultades distraen al analista conduciéndolo al final a presentar análisis muy descriptivos de los datos contables, o muy puntuales sobre determinadas partidas o rubros, no obstante, estos productos no dejan de proporcionar a la sociedad civil algunos insumos para sus acciones.

Sin embargo, no se debe olvidar que una mirada integral de estas cifras (ingresos y gastos) permite identificar el proyecto de desarrollo que se busca sostener y ampliar a partir de la gestión pública. Por tanto, la valoración de estos datos permiten la aproximación al carácter o rol que cumple el Estado en la actual etapa de la acumulación capitalista, papel que ha sido funcional frente a las necesidades del actual modelo de acumulación, según Alexander Tarassiouk las percepciones sobre el papel del Estado ha cambiado en entidades como el Banco Mundial, “antes se afirmaba que la regulación estatal y la del mercado eran antípodas; ahora se asevera que el Estado y el mercado se complementan uno a otro (...) antes se decía que el crecimiento económico y la solución de los problemas sociales se daban en las economías de mercado libre y abierto, ahora se sostiene que el crecimiento económico y la solución de los problemas sociales se dan en los llamados estados eficaces(...)” (Tarassiouk, 2007).

Como se recordará, el denominado Consenso de Washington, estableció que el rol del Estado se redujera principalmente a: garantizar la estabilidad macroeconómica del país, asegurar y generar un entorno propicio para la inversión privada, y el de sostener e impulsar inversiones en salud, educación y otros, éste último significó los procesos de privatización y capitalización de las empresas públicas o el de promover la reforma al sistema de seguridad social.

Es así que la estructura del gasto público ha reflejado estas orientaciones, asimismo han sido muy evidentes los costos que las reformas estructurales han generado para el erario público.

Una mirada a la estructura del programa de inversión pública, permite notar que el gasto social y el de infraestructura⁴² han sido los principales sectores que han recibido atención del Estado. Durante 1990 y 2007, la inversión en infraestructura tenía una importancia mayor respecto al gasto social, situación que se revirtió entre 1996 y 2002 donde las inversiones en gasto social aumentaron hasta representar en promedio el 46% del programa de inversión pública ejecutada, pero después de 2002, nuevamente el gasto en infraestructura pasó a ser el primer sector que concentraba la inversión pública, en promedio entre el 2003 y 2007 la inversión en infraestructura fue el 51% del programa de inversión pública.

Ahora bien, esta lógica se reproduce en las estructuras de gasto de otras instancias descentralizadas del sector público evidenciando la territorialización de una lógica de desarrollo que determina que el Estado genere condiciones para la inversión y se haga responsable de servicios sociales básicos para la población. Luego de más de 23 años de vigencia del actual modelo de desarrollo en Bolivia, los resultados sociales y económicos muestran que este tipo de gasto no fue suficiente para transformar las condiciones de vida de la población, ya que la orientación de la política económica no ha significado cambios radicales en la estructura económica y social que rige en el país.

Pese a estas evidencias, el presupuesto de gastos de las nueve prefecturas sitúa nuevamente al gasto social como la primera prioridad de la gestión prefectural, evidenciando además una tendencia ascendente en la asignación de gasto a este sector (Gráfico 14). El segundo sector es el de asuntos económicos, que expresa las “acciones inherentes a la producción de bienes y servicios para el desarrollo económico, incluye fomento, regulación y control de la producción del sector privado y de los organismos estatales (...)” (Hacienda, 2008).

Ahora bien, lo anterior parece tener sentido si estas cifras generales son contrastadas con el número de tareas específicas y compartidas que tienen las prefecturas. Como se observa en el cuadro 6, habría una concentración de responsabilidades específicas en dos grandes ámbitos o sectores: Desarrollo Productivo (agropecuario, turismo, caminos, electrificación, industria y manufactura), y Desarrollo Social⁴³ (educación, salud, deportes, seguridad ciudadana, vivienda, saneamiento básico, gestión social y discapacidad).

No obstante, como se notará más adelante, hay sin duda una mayor asignación presupuestaria a actividades relacionadas al desarrollo social, que a actividades vinculadas al desarrollo productivo. Si bien es incuestionable que la situación social de la población debe ser una de las prioridades de la gestión pública, esta situación tendría que ser equilibrada con las necesidades productivas de las regiones, más aún, cuando se sostiene que este último sector es el camino para transformar la estructura económica del país, y por tanto, para superar las precarias condiciones de vida de la población.

42 El sector de infraestructura está compuesto por: transporte, energía, comunicaciones y recursos hídricos, sin embargo, el principal componente de este sector es el de transporte que se refiere a caminos.

43 No se consideran las actividades relacionadas a la gestión y desarrollo institucional por ser tareas vinculadas a la administración de la gestión pública prefectural, por ejemplo: planificación, presupuestación, gestión de recursos humanos, y otros temas administrativos.

Cuadro 6

Número de tareas compartidas y específicas de las prefecturas

| DESCRIPCIÓN | Tareas compartidas | Tareas específicas | Subtotal |
|-------------------------------------|--------------------|--------------------|------------|
| GESTIÓN Y DESARROLLO INSTITUCIONAL | 34 | 66 | 100 |
| DESARROLLO PRODUCTIVO | 35 | 44 | 79 |
| Agropecuario | 8 | 13 | 21 |
| Turismo | 15 | 17 | 32 |
| Caminos | 8 | 7 | 15 |
| Electrificación | 0 | 2 | 2 |
| Industria y Manufactura | 4 | 5 | 9 |
| DESARROLLO SOCIAL | 33 | 71 | 104 |
| Educación | 5 | 20 | 25 |
| Salud | 8 | 37 | 45 |
| Deportes | 1 | 1 | 2 |
| Seguridad ciudadana | 4 | 1 | 5 |
| Vivienda y Saneamiento Básico | 5 | 3 | 8 |
| Gestión social | 8 | 4 | 12 |
| Discapacidad | 2 | 5 | 7 |
| RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE | 24 | 23 | 47 |
| TEMAS TRANSVERSALES | 10 | 5 | 15 |
| TOTAL | 136 | 209 | 345 |

Fuente: Elaboración propia con base al documento Responsabilidades de la Gestión Prefectural: carpeta de información normativa 1995-2005, Ministerio sin Cartera Responsable de Participación Popular, 2005.

Ordenando el presupuesto de gasto de las prefecturas según código funcional, notaremos que el gasto de las prefecturas se dirige principalmente al gasto social, entre 1997 y 2007 en promedio anual este sector captaba casi el 64% del gasto prefectural. Al interior de éste, el sector educativo es el que concentra gran parte de este dinero, para similar periodo, este sector concentra alrededor del 74% del gasto social, situación que se explica a partir de los elevados recursos que se asignan para servicios personales, es decir, para el pago de salarios, que representan dineros transferidos por el TGN. El restante 26% del gasto social se distribuye entre el sector salud, vivienda y servicios comunitarios, protección social y actividades recreativas, cultura y religión.

En el caso de asuntos económicos, el comportamiento manifestado en los primeros años después de la reforma de la Ley de Hidrocarburos da una primera impresión de que algunas orientaciones estarían modificándose, no obstante, una mirada más detenida a esta función, da cuenta que son dos las funciones que concentran estos recursos: i) transporte, destinado principalmente a gastos en carreteras, y; ii) agricultura, silvicultura, pesca y caza.

En promedio anual, entre 1997 y 2007 la función de transporte y la función de agricultura, silvicultura, pesca y caza concentraban el 56% y 17% del gasto de asuntos económicos respectivamente. El restante 27% se distribuye entre otras seis funciones, dos de ellas que se esperarían tengan una mayor atención de la gestión prefectural, que son las referidas a minería, manufactura y construcción que concentra el 0,54% del gasto de asuntos económicos, y a la función denominada otras industrias que recibe el 2,69% del gasto de asuntos económicos (Anexo 6).

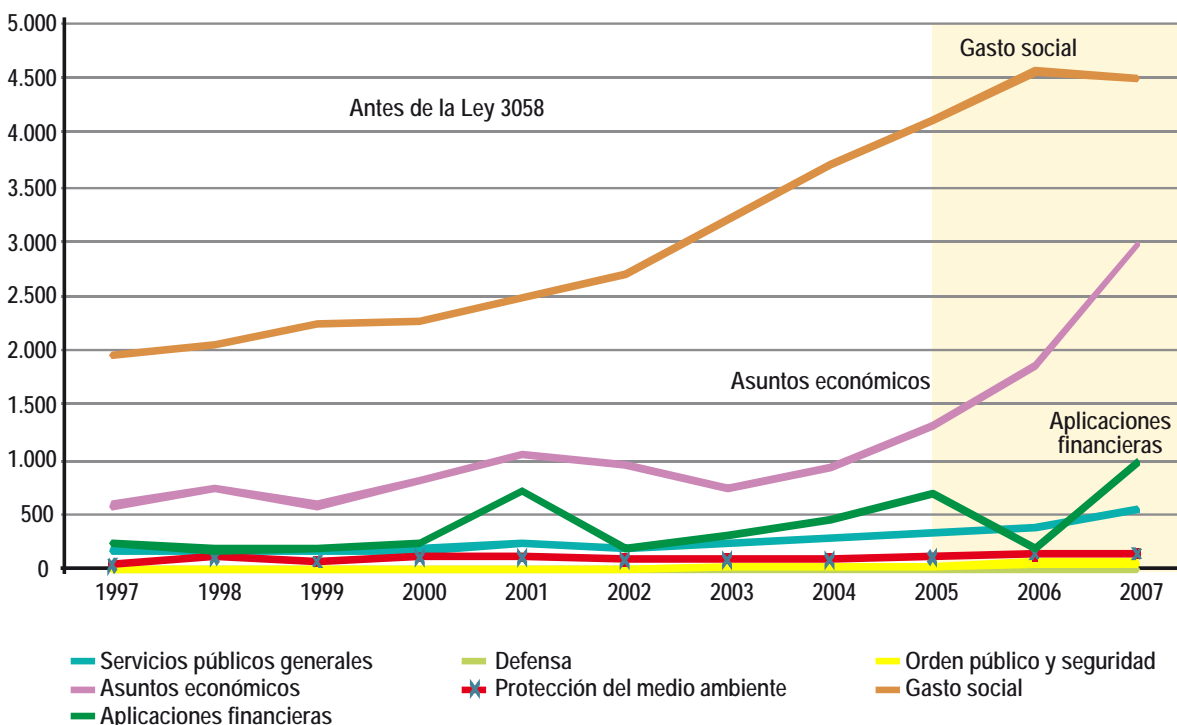
En el caso de la actividad agraria, los recursos que son asignados a esta actividad aún no son suficientes para promover algunos cambios estructurales dentro del sector productivo de cada departamento, lógicamente este propósito trasciende las posibilidades de las instancias prefecturales, pero pese a ello, aún con los recursos que reciben no se puede notar que estas instancias hagan un esfuerzo mayor en asignar mayores recursos fiscales.

Por ejemplo, para el caso del desarrollo agropecuario, se establece que las prefecturas apoyan la investigación y transferencia tecnológica, elaboran y ejecutan programas y proyectos de riego y coordinan acciones para el desarrollo agropecuario, estas dimensiones suponen grandes responsabilidades, que no son compatibles con el monto de dinero que las prefecturas destinan a este sector. Según el gasto funcional, la función de agricultura, silvicultura, pesca y caza en promedio habría asignado la cifra de Bs 185 millones anuales, monto ligeramente mayor a los dineros asignados a protección social, y reducidos frente a los grandes desafíos del sector productivo de cada región.

En el 2006 y 2007 se advierten montos de recursos ejecutados en la función de agricultura, silvicultura, pesca y caza mayores al promedio mencionado en el anterior párrafo, de Bs 237 y Bs 364 millones respectivamente, no obstante, estos montos aún no son suficientes, pues se está hablando que en el 2007 cada prefectura habría ejecutado la suma de Bs 40 millones.

Gráfico 14

Comportamiento del gasto prefectoral según categoría funcional (Expresado en millones de Bs)



Fuente: Elaboración CEDLA con base a información de Dirección General de Contaduría.

Nota: Como se observa en la gráfica, el gasto prefectoral en Defensa, Orden Público y Seguridad y Protección del Medio Ambiente no es visible, ello se explica por los bajos montos de dinero ejecutados en estos grupos funcionales, o porque en algunas gestiones el dato es cero.

Por otro lado, la baja asignación de recursos fiscales en sectores diferentes al social y caminos, mostraría que hay un desbalance entre responsabilidades y asignación de recursos. Por ejemplo, el tema medio ambiental, en este campo establece que las prefecturas definen políticas departamentales de medio ambiente, elaboran y ejecutan programas y proyectos de conservación ambiental en coordinación con organismos sectoriales y los gobiernos municipales y son los responsables de hacer cumplir los reglamentos ambientales. Según el gasto funcional, entre 1997 al 2007 en promedio se asignó la suma de Bs 84 millones anuales al tema medio ambiental, un poco más de Bs 9 millones⁴⁴ por prefectura para la ordenación de desechos, ordenación de aguas residuales, reducción de contaminación, protección de la diversidad biológica y paisaje e investigación y desarrollo relacionados con la protección del medio ambiente.

⁴⁴ Al tipo de cambio de 2008, los Bs 9 millones equivalen a \$US 1,2 millones.

Si bien es evidente que la información mostrada anteriormente son cifras generales y que requiere un análisis más exhaustivo a partir de determinados proyectos, competencias y visiones de desarrollo de cada región. Se considera que los datos de ejecución aún no salen de un marco o lógica de gasto que es históricamente definido por un patrón de desarrollo determinado, donde se apuesta en el sector privado, principalmente el transnacional, para transformar condiciones productivas del país, y donde se delega al Estado el asegurar el acceso a servicios básicos a la población y el de generar condiciones para la iniciativa privada.

Pese a que las prefecturas cuentan desde el 2005 con importantes cantidades de ingresos fiscales por la renta de hidrocarburos, se puede evidenciar que no hay cambios sustanciales en la estructura de gastos de estas instancias intermedias del sector público.

1. La renta de hidrocarburos: una oportunidad que se diluye

Los ingresos fiscales que fueron asignados a las prefecturas por concepto de IDH, IEHD y regalías petroleras han generado un contexto fiscal extraordinario para estas prefecturas, y propicio para llevar adelante políticas prefecturales orientadas a generar cambios en el aparato productivo de cada región. En este acápite se pasará a describir el uso que se ha dado a los recursos recibidos por el IDH, IEHD y Regalías Petroleras en las prefecturas, para ello, se ha combinado información de las nueve prefecturas, por lo que evidentemente esta operación oculta características particulares en cada una de ellas, no obstante, el lector puede recurrir al dossier adjunto a este documento, a fin de identificar las características de gasto para cada una de las prefecturas.

Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD)

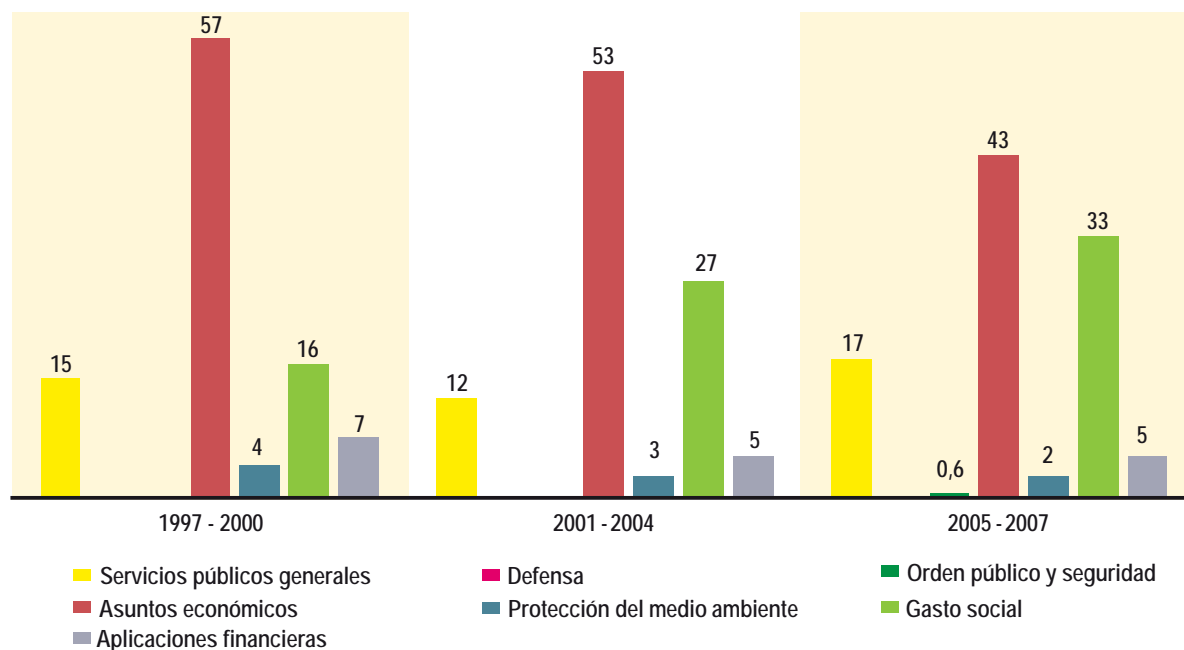
La Ley de Descentralización Administrativa en su Artículo 21 determina que el IEHD y otros rubros serán asignados a la formulación y ejecución de programas y proyectos de inversión pública en el marco del plan departamental de desarrollo. Asimismo, el Decreto Supremo N° 26091, en su Artículo 1º, determina que parte del IEHD (85%) que reciben las prefecturas puede financiar: proyectos de inversión pública, programas de mantenimiento de carreteras y caminos, programas de asistencia social, intereses y/o amortizaciones de deuda pública interna y externa y otros pasivos financieros, gastos de capital que contribuyan a la formación del patrimonio institucional, programas no recurrentes de ámbito departamental y transferencias de capital a entidades públicas para gastos en proyectos de inversión pública.

En tanto que el restante 15%, podrá ser asignado a financiar los gastos administrativos de sus dependencias.

Como podrá notarse, los ingresos fiscales por concepto del IEHD tienen distintas opciones de asignación, tanto para gasto de capital como para gasto corriente. Esto puede notarse en el gráfico 15 y en mayor detalle en el anexo 7.

Gráfico 15

Presupuesto de gasto de las prefecturas financiado con recursos del IEHD (Expresado en porcentaje)



Fuente: Elaboración CEDLA con base a información de la Dirección General de Contaduría.

Nota: La información presentada en la gráfica solamente considera el gasto público de las 9 prefecturas que es financiada con recursos fiscales del IEHD.

- Como se observa en la gráfica 15, el gasto prefectural en: Defensa y Orden Público y Seguridad que es financiado con recursos del IEHD no son visibles, ello se explica por los bajos montos de dinero ejecutados en estos grupos funcionales, o porque en algunas gestiones el dato es cero.

Como era de esperarse las dos funciones que concentran gran parte de estos recursos son las de asuntos económicos y gasto social (Gráfico 15), empero, a diferencia de la estructura de gastos total de las prefecturas, los recursos fiscales por IEHD tienen una mayor asignación en *asuntos económicos* que en *gasto social*, no obstante, puede notarse que el uso del IEHD en gasto social paulatinamente está incrementándose.

Entre 1997 y 2000, en promedio el gasto social representaba el 16,4% del total del gasto prefectural, en tanto que entre 2005 y 2007 esta participación alcanzó el 32,5%, lo que significó que la participación de asuntos económicos financiados con recursos del IEHD disminuyera gradualmente.

Si se observa con mayor detalle la composición del gasto en asuntos económicos, se advierte que más del 65% del gasto en asuntos económicos se asigna a transporte por carretera, es decir, a la construcción y mejoramiento de caminos, y en segundo lugar está la agricultura, que entre 2005 y 2007 alcanzó en promedio una participación de 10,71%.

Como puede notarse en el cuadro 7, en el caso de la agricultura, se dispuso en promedio de alrededor de Bs 12 millones anuales durante 2005 y 2007 para cumplir con la elaboración y ejecución de programas y proyectos de riego, desarrollo agropecuario y la regularización y titulación de tierras. Aún más preocupante es la asignación de dinero para temas como la manufactura, la investigación y desarrollo o el turismo.

Cuadro 7

**Presupuesto de gasto de la función asuntos económicos de las
prefecturas financiado con recursos del IEHD
(Expresado en bolivianos)**

| DESCRIPCIÓN | 1997-2000 | 2001-2004 | 2005-2007 |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|
| Asuntos Económicos y Comerciales en General | 4.417.144 | 1.572.934 | 2.072.532 |
| Asuntos Laborales Generales | 324.598 | 0 | 0 |
| Agricultura | 7.412.846 | 10.903.048 | 12.618.487 |
| Silvicultura | 947.888 | 1.418.540 | 224.373 |
| Pesca y Caza | 122.927 | 212.117 | 154.229 |
| Petróleo y Gas Natural | 0 | 0 | 39.748 |
| Electricidad | 6.274.802 | 5.565.591 | 4.918.788 |
| Energía No Eléctrica | 369.093 | 215.284 | 195.898 |
| Extracción de Recursos Minerales excepto los Combustibles | 34.102 | 0 | 0 |
| Manufacturas | 165.516 | 2.835.924 | 185.088 |
| Transporte por Carretera | 95.446.340 | 101.803.371 | 77.958.454 |
| Transporte por Agua | 120.990 | 83.000 | 668.915 |
| Transporte Aéreo | 1.125.956 | 1.727.635 | 434.024 |
| Transporte por Oleoductos y Gasoductos y otros Sistemas | 96.890 | 0 | 0 |
| Comercio de Distribución, Almacenamiento y Depósito | 209.921 | 478.356 | 7.056 |
| Turismo | 723.049 | 1.138.838 | 862.773 |
| Proyectos de Desarrollo Polivalentes | 1.036.835 | 1.267.850 | 502.436 |
| Investigación y Desarrollo: Agricultura, Silvicultura, Pesca | 2.595.717 | 1.296.895 | 596.662 |
| Otros Asuntos Económicos | 15.201.950 | 7.814.515 | 16.383.648 |
| TOTAL | 136.626.564 | 138.333.897 | 117.823.110 |

Fuente: Elaboración CEDLA con base a información de la Dirección General de Contaduría.

Por otro lado, si se observa la categoría funcional de Servicios Públicos Generales (Gráfico 15), su participación es llamativa, como se notará entre 2005 y 2007 su participación en promedio fue del 17%, en términos absolutos se está hablando de alrededor de casi Bs 48 millones, monto que estaría orientado principalmente a sostener el aparato burocrático o institucional de las prefecturas.

Finalmente, es importante mencionar que en dos casos la información referente a algunos años no fue entregada a la Dirección General de Contaduría, por ejemplo, en el caso de la Prefectura de Potosí, la información correspondiente con la gestión 2003 se refiere a once meses del mismo año, en tanto que la Prefectura de Tarija, prácticamente para el 2006 no dio información alguna, es bueno recordar, que la información sistematizada se obtuvo entre fines de 2007 y en los primeros meses del 2008 y, en ese momento, la información proveniente de Tarija no contaba con datos de la gestión 2006, y el 2005 los datos correspondían sólo a nueve meses de ejecución del mismo año.

Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)

El Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), y las regalías petroleras se constituyen en los principales rubros generadores de ingresos fiscales para las prefecturas. A diferencia de las regalías petroleras, los recursos fiscales por IDH se distribuyen a las nueve prefecturas, de las cuales la mayor beneficiada es la Prefectura de Tarija.

Según datos sistematizados de la Contaduría General de la República, haciendo uso del organismo financiador 119, se ha identificado que a nivel de devengado las prefecturas habrían recibido el 2006 y 2007 la suma de \$US 254 millones y \$US 292 millones de dólares respectivamente, monto de dinero que representa el 20% y 23% por ciento del presupuesto de ingresos de las nueve prefecturas.

Por la importancia del IDH dentro de la estructura de financiamiento de las prefecturas, y debido a que estos recursos fiscales se originan en la explotación de un recurso no renovable, es que su utilización cobra relevancia, pues con el tiempo estos recursos se irán agotando, en ese sentido, el buen manejo de estos ingresos fiscales para el desarrollo de las regiones debe ser una prioridad o preocupación de las organizaciones sociales.

Según la normativa vigente, los dineros del IDH pueden ser orientados a tres áreas: desarrollo económico, desarrollo social y seguridad ciudadana. Como podrá notarse en el cuadro 11, al interior de cada área se han determinado actividades para orientar la utilización de estos recursos.

El riesgo de esta situación, es que nuevamente el tema productivo pase a un segundo plano, y sea el tema social el que capte mayor interés para la asignación de los ingresos por IDH, debido a que es un gasto relativamente más sencillo de gestionarlo que aquel gasto orientado al sector productivo,

pero además, este tipo de gasto es muy visible para la población, hecho que tendría la finalidad de fortalecer y mejorar la imagen política de los prefectos, más aún cuando en el 2009 están previstos procesos electorales.

Cuadro 8

Listado de competencias de prefecturas que pueden ser financiadas con recursos del IDH

| SECTOR | DETALLE |
|----------------------|---|
| Desarrollo Económico | Construcción y mantenimiento de la red departamental de caminos Financiamiento de contraparte para electrificación rural y riego Asistencia técnica y capacitación al sector productivo, en concurrencia con los Gobiernos municipales Facilitación para el acceso del sector productivo al sistema financiero y para el financiamiento de los proyectos de transferencia e innovación tecnológica aplicada y programas de sanidad agropecuaria en el sector agropecuario Fortalecimiento de entidades descentralizadas, en el ámbito de jurisdicción |
| Desarrollo Social | Complementación de medidas de aseguramiento público en salud Sistema de información para la investigación y vigilancia epidemiológica Construcción y mantenimiento de infraestructura; dotación, mantenimiento y reposición de mobiliario, equipo de computación y equipamiento; y mantenimiento y reposición de equipo de transporte Complementación de recursos humanos para servicios y brigadas móviles de salud y gerencias de redes Contraparte en equipamiento, transporte, medicamentos e impresión de materiales para la prevención y control de enfermedades Capacitación de los funcionarios técnicos en educación y salud, según plan de capacitación e institucionalización prefectural |
| Seguridad Ciudadana | Fortalecimiento de las instancias y servicios de seguridad ciudadana Infraestructura y equipamiento de cárceles públicas |

Fuente: Elaboración CEDLA con base al DS 28421.

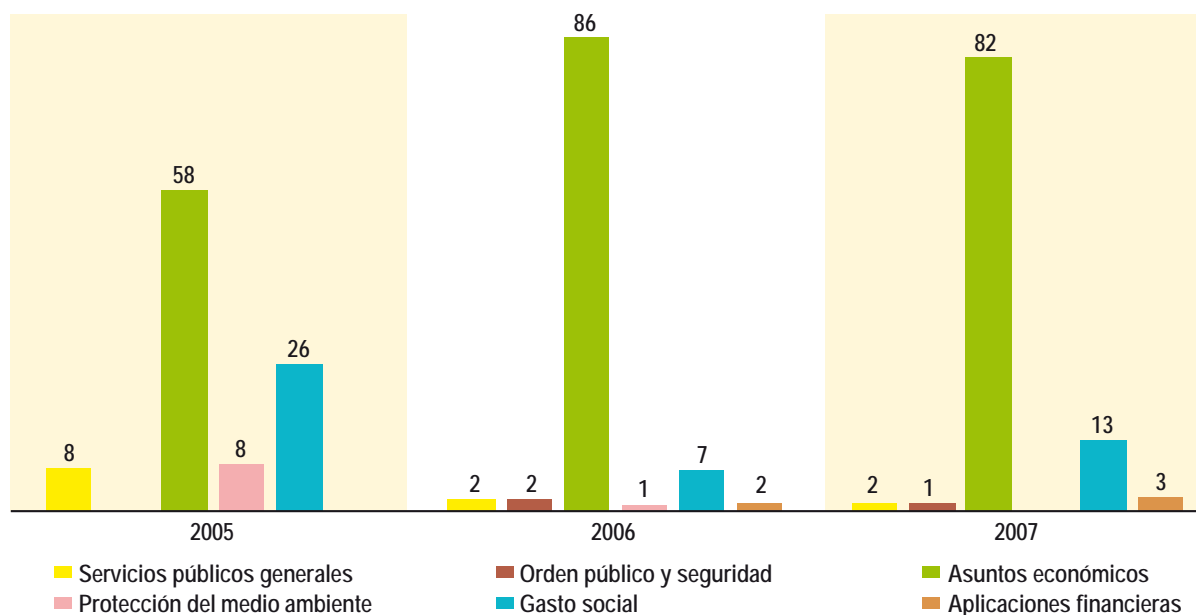
En el nivel municipal la situación es mucho más preocupante, según el DS 28421, las competencias municipales que pueden ser financiadas con recursos del IDH son diversas: educación, salud, seguridad ciudadana y fomento al desarrollo económico local y promoción de empleo, y al interior de estos sectores a diversas actividades (Anexo 8). Con el DS 29565, se agregan otros puntos o actividades al interior de cada uno de los sectores mencionados anteriormente, pero también, se incorporan dos nuevos sectores, que son el de infraestructura y el de asignación de recursos de IDH a las mancomunidades.

La amplitud de las actividades que pueden ser financiadas con recursos del IDH diluye la focalización estratégica en el manejo de estos ingresos. Es decir, tanto en el nivel prefectural como municipal,

los recursos del IDH tienen diversas posibilidades de uso, para ejemplificar esta situación, a fines de 2005 mediante la Ley 3302, se determinó que para el ejercicio fiscal 2006 las prefecturas departamentales podrían financiar el gasto de festivales, premios y otras actividades culturales⁴⁵, asimismo se estableció la posibilidad de cubrir costos de prediario y gastos de financiamiento del régimen penitenciario, costo de becas universitarias, etc.

Gráfico 16

Presupuesto de gasto de las prefecturas financiado con recursos del IDH (Expresado en porcentaje)



Fuente: Elaboración CEDLA con base a información de la Dirección General de Contaduría.

Nota: La información presentada en la gráfica solamente considera el gasto público de las 9 prefecturas que es financiada con recursos fiscales del IDH.

- Como se observa en la gráfica 16, el gasto prefectural en: Orden Público y Seguridad, Protección del Medio Ambiente y Aplicaciones Financieras que es financiado con recursos del IDH no son visibles en algunos años, ello se explica por los bajos montos de dinero ejecutados en estos grupos funcionales, o porque en algunas gestiones el dato es cero.

Una primera mirada a la estructura de gasto de las prefecturas según el clasificador funcional, permite observar que gran parte de los recursos del IDH se estarían asignando a la función de Asuntos Económicos, la segunda función que concentra estos recursos sería la del Gasto Social que a diferencia del IEHD la participación es reducida, empero, seguramente se incrementara en los siguientes años, fundamentalmente debido a la Renta Dignidad que fue aprobada en noviembre de 2007, y a una serie de normativas dirigidas a atender los costos sociales y económicos originados por desastres

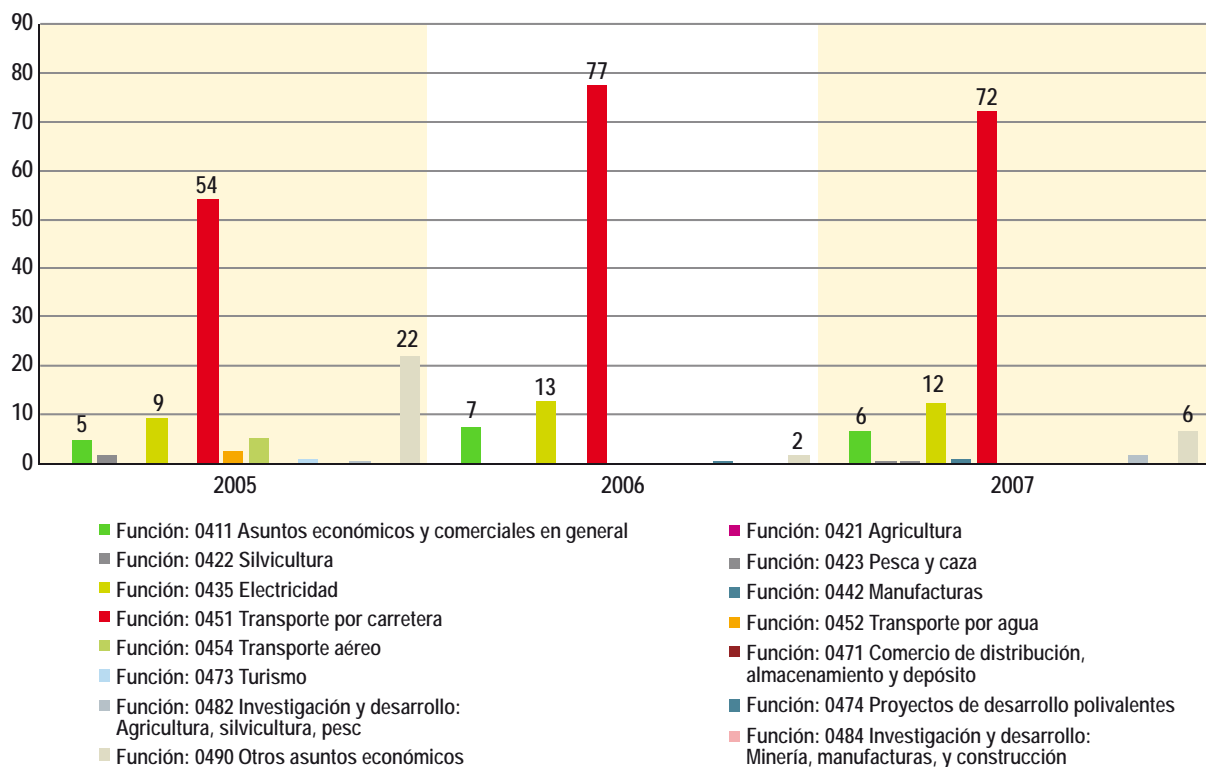
⁴⁵ El Festival de la Cultura en Sucre y Potosí (Prefectura de Sucre y Potosí); Festival de Música Renacentista y Barroca Americana “Misiones de Chiquitos y Moxos” (Prefectura de Santa Cruz); Casa Dorada, Museo Paleontológico y Observatorio Astronómico (Prefectura de Tarija); Premio Nacional de Cultura, Premio Gunar Mendoza, y Premio de Novela (Prefectura de La Paz); Premio Peter Travesi (Prefectura de Cochabamba), etc.

naturales⁴⁶, y finalmente, con una participación muy reducida el IDH cubriría gastos en protección al medio ambiente, gastos en orden público y seguridad y otros gastos en servicios públicos generales.

Por la composición del gasto mostrada en el gráfico 16, la primera impresión es la posible orientación integral de estos recursos hacia el fomento al desarrollo económico de las regiones. No obstante, una mirada detenida a la función de Asuntos Económicos revela que entre el 2005 y 2007 más de la mitad del gasto de esta función se asigna a Transporte por Carretera que es una función referida a la construcción y el mantenimiento de sistemas e instalaciones de transporte por carretera (caminos, puentes, túneles, parques de estacionamiento, etc.) y otras actividades de regulación (Gráfico 17).

Gráfico 17

Presupuesto de gasto de la función asuntos económicos de las prefecturas financiado con recursos del IDH (Expresado en porcentaje)



Fuente: Elaboración CEDLA con base a información de la Dirección General de Contaduría.

Nota: La información presentada en la gráfica solamente considera el gasto público de las 9 prefecturas que es financiada con recursos fiscales del IDH.

- Como se observa en la gráfica 17, el gasto prefectural en: Orden Público y Seguridad financiado con recursos de regalías no es visible debido a los bajos montos de dinero ejecutado en este grupo funcional, o porque en algunas gestiones el dato es cero.

46 DS 29425, DS 29438 y DS 29627.

Para el caso de la agricultura, los años en los que se recibió el IDH de forma completa, es decir, a 12 meses, se nota el gasto orientado a este sector representó en promedio un 6,8% del gasto de asuntos económicos, en términos absolutos significó alrededor de Bs 83,8 millones, monto reducido frente a las competencias de las prefecturas en este sector y frente a las necesidades del sector. Asimismo, si se considera la función de: investigación y desarrollo: agricultura, silvicultura, etc., la situación es preocupante, pues solamente se asignó para el 2006 y 2007 en promedio anual un monto de Bs 8,8 millones.

Si se observa el caso de la función de manufactura, en el 2006 y 2007 se ejecutó Bs 0,5 y Bs 12,8 millones respectivamente, si observamos los dineros asignados a Investigación y desarrollo: minería, manufactura y construcción, se nota que solamente en el 2006 con dineros del IDH se habría ejecutado la cifra de Bs 178.253, monto de recursos que corresponde únicamente a la Prefectura de Cochabamba, el resto de las prefecturas no asignó dineros a esta función. (Anexo 9).

Por los datos anteriores, nuevamente se observa una orientación de recursos a la inversión en caminos, lo que es importante para el desarrollo económico de las regiones. No obstante, históricamente las regiones han invertido en la construcción y mantenimiento de caminos, y no se tiene a la fecha indicadores que muestren cambios estructurales en la producción regional, ello lleva a deducir, que solamente el gasto en caminos no es suficiente para cambiar las condiciones de producción del pequeño y mediano campesino, hace falta inversión en tecnología, en mecanismos de financiamiento, en acceso a insumos agrícolas y otros; por otro lado, las organizaciones sociales deben asegurar que la infraestructura vial llegue a diferentes lugares de cada región, y no solamente se concentre en vías troncales.

Seguramente la atención del sector productivo exige mayores asignaciones financieras, por lo que será necesario replantear un reordenamiento de competencias en el manejo de ciertos recursos, como es el caso del IDH, no se debe olvidar que estos ingresos son agotables y que el manejo debe ser eficaz y eficiente para alcanzar una transformación en las condiciones de vida de la población.

Evidentemente lo anterior deberá seguir valorándose a la luz de la realidad económica y social de cada una de las regiones, y con información mucho más específica, ello sin duda será el desafío nuestro, pero también deberá ser asumido por las organizaciones regionales.

Regalías Petroleras

Como se mostró en el gráfico 4, las regalías petroleras son la segunda fuente de ingresos fiscales más importante que se origina en la explotación de hidrocarburos, alrededor de \$US 419 millones se recaudaron en el 2007, y se prevé que en el balance del 2008 de los ingresos fiscales por este concepto giren alrededor de los \$US 450 millones.

Según la Ley 3058, la distribución de estos recursos beneficia principalmente a prefecturas de los departamentos productores de hidrocarburos, Cochabamba, Chuquisaca, Santa Cruz y Tarija; y existe un porcentaje que se otorga a las prefecturas de Beni y Pando, como se notará, los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí están excluidos de este beneficio.

Para las prefecturas que reciben regalías petroleras, estos recursos tienen un importante peso en su estructura de ingresos, por esa razón, es de suma importancia manejar adecuadamente estos ingresos. Sin embargo, para el control y seguimiento del manejo presupuestario de estos recursos, existe desde el inicio una dificultad técnico convencional en los clasificadores presupuestarios, que impide identificar el gasto de las prefecturas que está siendo financiado con los recursos de regalías petroleras⁴⁷.

Esta situación demanda un cambio o ajuste en los clasificadores presupuestarios, que posteriormente permita a instituciones, organizaciones sociales e instancias de control social actualmente vigentes, poder identificar claramente el gasto que es financiado con dinero de regalías petroleras, no solamente con el propósito de conocer si se ejecuta, sino también con el objetivo de promover debates con actores sociales sobre si el uso de este dinero responde a las necesidades de desarrollo de las regiones y determinar ¿cuál es el proyecto de desarrollo que las organizaciones buscan promover y apoyar?

A fin de tener una imagen aproximada de cómo se utiliza el dinero de las regalías petroleras, se ha visto conveniente utilizar el clasificador por organismos financiador 220, se dice aproximado, debido a que este clasificador además de considerar el dinero de las regalías petroleras, incorpora otro tipo de regalías⁴⁸. Asimismo, la información que se verá en adelante corresponde únicamente a las prefecturas de departamentos productores de hidrocarburos, es decir, los cuadros y gráficos son la sistematización de información del uso de regalías en las prefecturas de Tarija, Cochabamba, Chuquisaca y Santa Cruz.

47 La identificación de la fuente de financiamiento de la estructura de gasto, puede realizarse a partir de uso de dos clasificadores: por organismo financiador y por fuente de financiamiento. En la idea de identificar el gasto que es financiado con regalías petroleras, se revisó ambos clasificadores y se pudo notar que en el caso del clasificador *Fuente de Financiamiento* no existe un código que permita efectuar el ejercicio mencionado, la revisión del clasificador por *Organismo Financiador* muestra el código 220 denominado Regalías, no obstante, este no permite discriminar las regalías petroleras del resto de regalías (forestal y minera).

48 Según el informe Bolivia: Régimen de Transferencias Intergubernamentales para las Autonomías Regionales, las regalías de hidrocarburos representan el 93% del total de regalías que reciben las prefecturas.

Cuadro 9

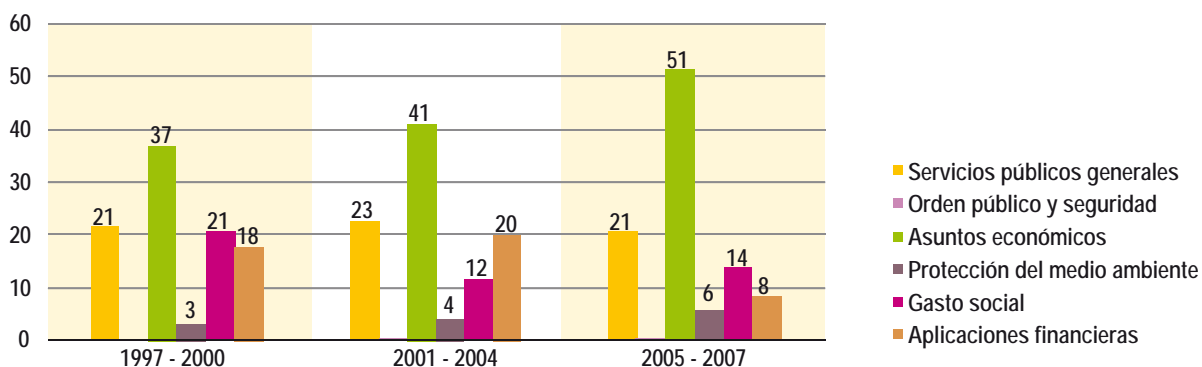
Estructura del gasto de la función asuntos económicos financiado con regalías (Expresado en porcentaje)

| FUNCIONES | 1997-2000 | 2001-2004 | 2005-2007 |
|---|---------------|---------------|---------------|
| Función: 0411 Asuntos económicos y comerciales en general | 8,3 | 2,3 | 1,2 |
| Función: 0412 Asuntos laborales generales | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| Función: 0421 Agricultura | 22,2 | 21,7 | 17,7 |
| Función: 0422 Silvicultura | 2,1 | 0,6 | 0,4 |
| Función: 0423 Pesca y caza | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| Función: 0432 Petróleo y gas natural | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| Función: 0435 Electricidad | 0,5 | 5,2 | 7,3 |
| Función: 0436 Energía no eléctrica | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| Función: 0441 Extracción de recursos minerales excepto los combustible minerales | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Función: 0442 Manufacturas | 0,7 | 1,8 | 0,6 |
| Función: 0451 Transporte por carretera | 39,9 | 47,1 | 42,7 |
| Función: 0452 Transporte por agua | 0,0 | 0,2 | 0,1 |
| Función: 0454 Transporte aéreo | 0,9 | 3,0 | 0,1 |
| Función: 0471 Comercio de distribución, almacenamiento y depósito | 0,2 | 0,4 | 0,4 |
| Función: 0472 Hoteles y restaurantes | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Función: 0473 Turismo | 0,3 | 0,5 | 0,5 |
| Función: 0474 Proyectos de desarrollo polivalentes | 5,2 | 1,6 | 0,3 |
| Función: 0482 Investigación y desarrollo: Agricultura, silvicultura, pesca y caza | 5,0 | 5,3 | 2,1 |
| Función: 0484 Investigación y desarrollo: Minería, manufacturas, y construcción | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Función: 0490 Asuntos económicos n.e.p. | 14,5 | 9,9 | 26,6 |
| | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fuente: Elaboración CEDLA con base a información de la Dirección General de Contaduría

Gráfico 18a

Presupuesto de gasto de las prefecturas financiado con regalías (Expresado en porcentaje)

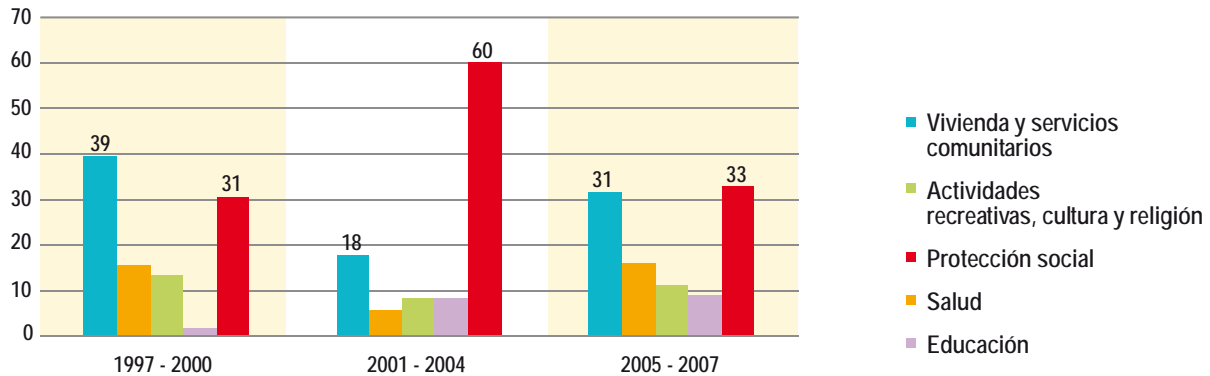


Fuente: Elaboración CEDLA con base a información de la Dirección General de Contaduría.

- Como se observa en la gráfica 18a, el gasto prefectural en: Agricultura, Electricidad, Transporte por Carretera financiado con regalías son las funciones más visibles dentro de la categoría funcional de Asuntos Económicos, en tanto que el resto de las funciones no pueden ser identificadas en el gráfico debido a los bajos montos, o porque en algunas gestiones el dato es cero.

Gráfico 18b

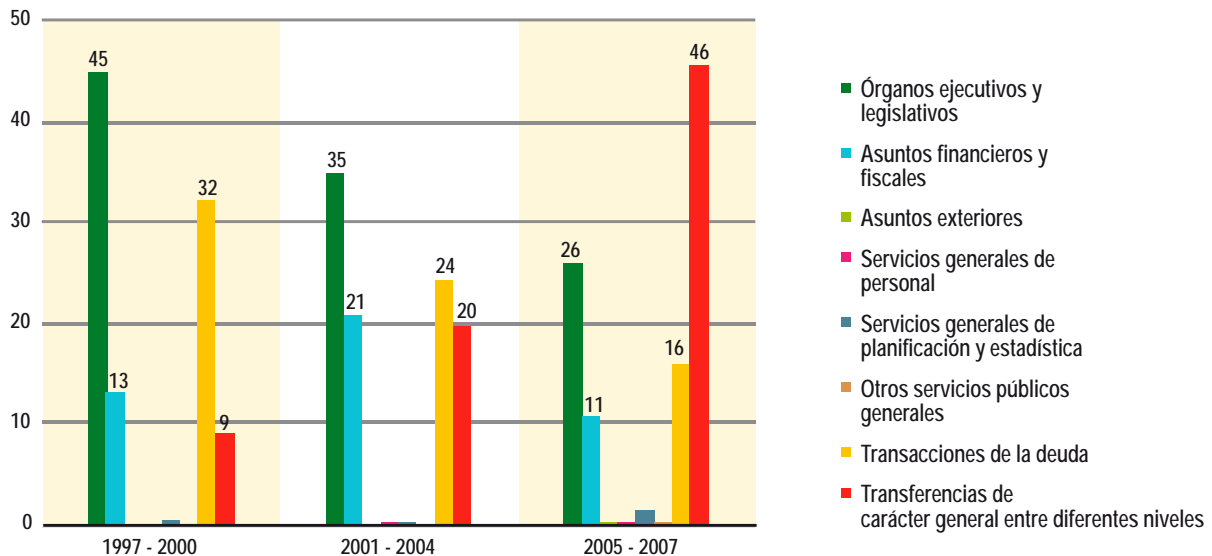
**Presupuesto de gasto de la función gasto social de las prefecturas financiado con regalías
(Expresado en porcentaje)**



Fuente: Elaboración CEDLA con base a información de la Dirección General de Contaduría.

Gráfico 18c

**Presupuesto de gasto de la función servicios públicos generales de las prefecturas financiado con regalías
(Expresado en porcentaje)**



Fuente: Elaboración CEDLA con base a información de la Dirección General de Contaduría.

- Como se observa en la gráfica 18c, el gasto prefectural en: Órganos Ejecutivos y Legislativos, Asuntos Financieros y Fiscales, Transacciones de la Deuda Pública y Transferencias de Carácter General entre Diferentes Niveles financiado con recursos de regalías son las funciones más visibles dentro de la categoría funcional de Servicios Públicos Generales, en tanto que el resto de las funciones no pueden ser identificadas en el gráfico debido a los bajos montos de dinero ejecutados en estos grupos funcionales, o porque en algunas gestiones el dato es cero.

Con base a la información sistematizada, se nota que el manejo de las regalías se concentra principalmente en tres funciones: i) la de asuntos económicos que muestra desde el 1997 una tendencia ascendente, entre 2005 y 2007, en promedio anual se ejecutó en esta función Bs 542 millones; ii) el gasto en servicios públicos generales que muestra una participación un poco mayor al 20% durante los tres periodos identificados en el gráfico 18a, porcentaje que representa alrededor de Bs 218 millones durante 2005 y 2007 y, finalmente; iii) el gasto social que presenta una participación menor en los últimos años respecto a lo registrado entre 1997 y 2000, para este tipo de gasto entre el 2005 y 2007 se ejecutó la suma de Bs 145 millones⁴⁹ (Gráfico 18a).

En el caso de asuntos económicos, como era de esperarse, casi la mitad de estos gastos se concentran en transporte por carretera, en promedio anual entre 2005 y 2007 esta participación fue de 42,7%; en agricultura que para similar periodo ha registrado una participación promedio de 17,7 menor respecto a otros periodos; y finalmente, el de asuntos económicos no determinados, con 26,6%, este último, son gastos que gestionan o apoyan actividades relacionadas con asuntos económicos generales y sectoriales que por su generalidad no fueron factibles de asignarse en alguna función determinada (Cuadro 9).

Como sucede con el IDH o el IEHD, se nota que en términos relativos se deja nuevamente en segundo plano gastos vinculados a la manufactura o a procesos de investigación en agricultura, minería, construcción, etc.

En el caso del gasto social, se nota que con los recursos por regalías se estarían financiando las funciones de protección social y la de Vivienda y servicios comunitarios (Gráfico 18b).

Finalmente, una de las funciones que no tiene mucho peso para los casos del IDH o el IEHD es la de servicios públicos generales, situación que en el caso de las regalías es diferente, por ejemplo, durante el 2005 al 2007 en promedio anual esta función ha concentrado el 21% del gasto que es financiado con regalías, se está hablando de alrededor de Bs 218 millones. Un detalle de esta función, muestra que estos recursos se asignan en transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno, en órganos ejecutivos y legislativos que se refiere principalmente a asuntos de administración general de las prefecturas, y en transacciones de la deuda pública que serían gastos en intereses originados en las obligaciones que se desprenden en la deuda pública interna y externa (Gráfico 18c).

2. Balance General

En resumen, los recursos del IDH, el IEHD y las regalías, en líneas generales tendrían una misma tendencia y priorización en la orientación del gasto que es financiado con estos recursos, si bien la

⁴⁹ No se considera la función de aplicaciones financieras, debido a que esta categoría se incluye con fines de consistencia con el total ejecutado, en la categoría se incluye movimiento de caja y bancos, erogaciones en activos y pasivos, etc.

inversión en caminos es necesaria para el sector productivo, los resultados económicos y sociales alcanzados a la fecha reflejan que este tipo de inversión no es suficiente para transformar las condiciones estructurales del aparato productivo del país, y, por ende, las condiciones de vida de la población.

Por tanto, el gasto que es financiado con recursos de la renta de hidrocarburos debiera tener una orientación productiva sostenible. Productiva con el fin de transformar la estructura del aparato productivo de cada región, considerando para tal fin, que en la gestión pública prefectural se prioricen variables como: el desarrollo tecnológico del agro, dotación de insumos, de tierra, la incorporación de instrumentos financieros que permita al campesino acceder a capital financiero, políticas para incorporar mayor valor agregado a los productos, la construcción de caminos, no solamente de la red troncal, sino fundamentalmente, caminos provinciales, etc.

Se establece una orientación sostenible, en la idea de que un gasto bien orientado (eficiente y eficaz), proporcionará a la población y a la gestión pública prefectural en el mediano y largo plazo nuevos ingresos, y preservará el medio ambiente.

Para la CEPAL, se debe aprovechar la “expansión global para impulsar el proceso de transformación productiva que permitan a los países de la región ampliar y modificar sus modalidades tradicionales de inserción en la economía mundial, agregando valor y conocimiento a los productos”.

VI El camino incierto de las cifras contables

En los últimos años diferentes organizaciones internacionales e instituciones del ámbito local (ONG, instancias de control social y otras organizaciones sociales), han incorporado paulatinamente el uso de los presupuestos públicos como un instrumento fundamental para el seguimiento y valoración de la gestión pública. No obstante, durante este proceso se encontraron con una serie de documentos y aspectos técnicos convencionales, que generalmente son de manejo de técnicos especializados en la presupuestación de la gestión pública, ello ha significado límites en la lectura y manejo de los presupuestos públicos, tanto en el utilización del Presupuesto General de la Nación (PGN) como también en los presupuestos de entidades descentralizadas y otras.

El presente acápite pretende mostrar algunos de estos aspectos para el caso del registro de la renta de hidrocarburos. Para ello, se ha sistematizado información oficial para las gestiones 2005 al 2007, datos que fueron obtenidos a fines de la gestión 2007, por lo que seguramente el lector interiorizado en estos temas podrá evidenciar ciertas diferencias contables con los registros que actualmente se están manejando dentro del sector público, además de este apunte, existen otras consideraciones metodológicas que se describen en el anexo 10.

1. El presupuesto de ingresos

La ejecución presupuestaria de recursos de las entidades del sector público, informada a la Dirección General de Contaduría, muestra el siguiente resumen para los tres tipos de recursos objeto del presente informe.

CUADRO 10

Resumen General de Ingresos (Expresado en bolivianos)

| | 2005 | 2006 | 2007 |
|---------------------|------------------|------------------|------------------|
| REGALÍAS PETROLERAS | 2.345.930.935,51 | 1.827.614.613,67 | 2.052.572.901,76 |
| PATENTES PETROLERAS | 39.100.421,75 | 38.958.111,46 | 0,00 |
| IEHD | 1.886.370.434,55 | 1.998.139.067,08 | 1.940.011.395,55 |
| IDH | 2.335.009.428,63 | 5.539.844.842,19 | 4.285.289.105,93 |

Fuente: Elaboración CEDLA con base a información de la Dirección General de la Contaduría.

Nota: La información de la gestión 2007 corresponde hasta el mes de octubre.

De estas cifras hay tres elementos que deben considerarse:

- i) Estas cifras no son exactamente similares a los datos emitidos por otras instancias del sector público, como por ejemplo de la UPF, las diferencias existentes deben responder a los momentos contables, a la metodología que utilizan estas instituciones en la preparación de la información y a la oportunidad para la presentación de informes. Uno de los rubros que muestra grandes diferencias con información de la UPF son las referidos a las regalías petroleras.
- ii) La disminución observada de las regalías petroleras en el 2006, se debe a que no se tiene información detallada de la Prefectura de Tarija, es decir, esta prefectura no presentó –en el momento en que fueron sistematizadas– los informes correspondientes que permitan registrar en el PGN los ingresos captados por regalías. En el 2005 la ejecución presupuestaria de recursos de esta entidad por concepto de regalías petroleras, fue de Bs 635.973.634 si se replica este monto para el 2006 se notará que la tendencia o comportamiento tiende a regularizarse.
- iii) Asimismo, en el 2007 los recursos captados por patentes petroleras no fueron informadas y registrados en la ejecución presupuestaria de recursos del Tesoro General de la Nación (TGN).
- iv) La identificación y sistematización de las cifras de la renta de hidrocarburos por el lado del presupuesto de ingresos, requirió la combinación de dos clasificadores presupuestarios (por organismo financiador y por rubros presupuestarios), el tratar de identificar estas cifras sólo a partir del uso de los rubros presupuestarios, no permite identificar los datos para el caso del IDH y el IEHD, en ese marco se recurre paralelamente al clasificador por organismo financiador. Se menciona lo anterior, debido a que es evidente que para las tareas de monitoreo y seguimiento de estos recursos por las organizaciones sociales u otras instituciones, la información no se presenta de forma fácil y clara.

Todo lo anterior, requiere que las instituciones competentes efectúen el ajuste a sus bases de información, de forma tal de proporcionar datos con mayor claridad y exactitud, si bien son datos pasados, el ajuste de estos datos permitirá aclarar las tendencias de estos recursos desde mediados de la década de los noventa.

El cuadro 11, permite evidenciar otro aspecto que fue ajustado para el 2007 y que se refiere a que en la gestión 2005 y 2006 la Universidad Mayor de San Simón registró en sus cuentas los recursos recibidos por el IDH, situación que no corresponde debido a que la única entidad que registra contablemente en un primer momento los recursos del IDH es el TGN, y es a partir de esta entidad que se realizan las transferencias correspondientes. Si los recursos informados por la Universidad Mayor de San Simón son concernientes a las transferencias por IDH del TGN, debieron registrarse en los rubros 19211 Transferencias Corrientes recibidas de la Administración Central por subsidios y subvenciones, y en el rubro 19212 Transferencias Corrientes recibidas de la Administración Central por coparticipación tributaria, pero en realidad esta institución habría utilizado el rubro 13175, como si se hubiera recaudado directamente estos recursos.

Cuadro 11

Resumen de ingresos por entidades (Expresado en bolivianos)

| | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|------------------|------------------|------------------|
| REGALÍAS PETROLERAS | 2.345.930.935,51 | 1.827.614.613,67 | 2.052.572.901,76 |
| Tesoro General de la Nación | 1.046.290.123,29 | 1.039.276.779,52 | 891.182.934,68 |
| Prefectura del Departamento de Chuquisaca | 38.291.618,76 | 67.863.795,31 | 44.466.046,16 |
| Prefectura del Departamento de Cochabamba | 239.085.838,23 | 248.605.518,73 | 173.248.088,47 |
| Prefectura del Departamento de Tarija | 635.973.634,44 | 0,00 | 585.118.407,93 |
| Prefectura del Departamento de Santa Cruz | 253.962.142,14 | 299.390.849,15 | 233.018.632,27 |
| Prefectura del Departamento de Beni | 88.934.555,32 | 115.098.138,62 | 89.424.407,99 |
| Prefectura del Departamento de Pando | 43.393.023,33 | 57.379.532,34 | 36.114.384,26 |
| PATENTES PETROLERAS | 39,100,421,75 | 38,958,111,46 | 0,00 |
| Tesoro General de la Nación | 39.100.421,75 | 38.958.111,46 | 0,00 |
| IEHD | 1.886.370.434,55 | 1.998.139.067,08 | 1.940.011.395,55 |
| Tesoro General de la Nación | 1.886.370.434,55 | 1.998.139.067,08 | 1.940.011.395,55 |
| IDH | 2.335.009.428,63 | 5.539.844.842,19 | 4.285.289.105,93 |
| Tesoro General de la Nación | 2.328.115.328,15 | 5.498.186.365,79 | 4.285.289.105,93 |
| Universidad Mayor de San Simón | 6.894.100,48 | 41.658.476,40 | 0,00 |

Fuente: Elaboración CEDLA con base a información de la Dirección General de Contaduría.

Nota: La información de la gestión 2007 corresponde hasta el mes de octubre.

Observando estos dos últimos cuadros, se notan tres aspectos que en el mediano plazo requieren ser resueltos:

- Se deben homogeneizar las cifras presupuestarias que den cuenta de los montos recaudados y distribuidos por concepto de la renta de hidrocarburos. Una de las grandes dificultades de cualquier analista o de organizaciones sociales es tratar de empatar las cifras, muchas veces se acude a fuentes oficiales que manejan datos diferentes a otras instancias del sector público. En ese sentido, los informes de fuentes oficiales deberían reflejar cifras similares de recaudación de recursos por estos conceptos, ello seguramente representará compatibilizar metodologías de información, y acompañar en la divulgación de información explicaciones de las diferencias existentes con otras fuentes oficiales. La importancia de manejar cifras similares, permitirá a la sociedad en general, no dudar de la información que el aparato estatal difunde.
- La difusión de la información pública, como es el caso de la renta de hidrocarburos, debe ser oportuna y en formatos más accesibles para la población, esto mejorará la comprensión de estos temas por parte de la población, pero fundamentalmente, se fortalecerán las capacidades de fiscalización y monitoreo de distintas instancias de control social, tanto de instancias nacionales, departamentales y municipales.
- El marco normativo vigente, establece tiempos en la presentación de informes presupuestarios, aparentemente estos tiempos no son tomados en cuenta por algunas instituciones, lo que dificulta que instituciones y organizaciones sociales no dispongan de los insumos para el seguimiento y fiscalización de la gestión de la renta de hidrocarburos.

2. El camino de las transferencias

Conocer el camino que sigue la renta de hidrocarburos en su distribución y/o asignación es de igual importancia que el conocer la cantidad efectiva de recursos que nuestras entidades reciben por el concepto de IDH, IEHD, regalías y otros rubros generados en la actividad de hidrocarburos.

Es importante mencionar, que las instituciones públicas que reciben en un primer momento estos recursos fiscales, generalmente los redistribuyen o los transfieren a otras instancias públicas, e incluso podrían existir transferencias a instancias privadas, por tanto, no necesariamente la entidad que registra por primera vez estos ingresos fiscales tiene la obligación de ejecutarlos, sino que por razones normativas o por iniciativa propia, transfiere estos recursos a otras instancias públicas para que asignen estos recursos a determinados sectores económicos del país. Es importante ver la situación para cada caso.

Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD)

Como puede notarse en el cuadro 13, el monto recaudado por IEHD se registra inicialmente en el TGN, posteriormente una proporción de estos recursos son transferidos a las prefecturas en calidad de transferencias corrientes, la parte que corresponde al TGN se mantiene en esta. A su vez, las prefecturas efectúan gastos directos con una parte de la coparticipación por IEHD y otra parte la transfieren al TGN para subvencionar el gasto de las universidades.

Las transferencias que el TGN efectúa a las prefecturas y universidades, deberían ser registradas por estas entidades en la ejecución presupuestaria de recursos, en los mismos montos. Estas instituciones debieran incluir estos ingresos en el rubro 19212 *Transferencias Corrientes de la Administración Central - Por Coparticipación Tributaria*, y con el organismo financiador 117 IEHD.

Efectuando un ejercicio para el 2006 sobre las prefecturas, se advierte i) las prefecturas de Cochabamba, Oruro y Potosí informaron correctamente, es decir, que los montos transferidos por el TGN y registrados en su presupuesto de gastos, son idénticos a los montos del presupuesto de ingresos de estas prefecturas; ii) en el caso de la Prefectura de Tarija, se observa que el TGN registró la transferencia por IEHD para esta prefectura, no obstante, la prefectura no incluye estas transferencias; iii) en tanto que el resto de las prefecturas, el presupuesto de recursos muestra montos menores a los transferidos por el TGN, el caso más alto es de la prefectura de Beni, que presenta alrededor de Bs 5,7 millones menos de lo que el TGN registró como transferencia (Cuadro 12).

Cuadro 12

Transferencias del TGN a las Prefecturas por concepto del IEHD 2006 (Expresado en bolivianos)

| | Transferencia TGN (a) | Ejecución recursos en prefecturas (b) | Diferencia (a-b) |
|---|-----------------------|---------------------------------------|------------------|
| Prefectura del Departamento de Chuquisaca | 32.677,182 | 32.675,728 | 1,454 |
| Prefectura del Departamento de La Paz | 73.643,694 | 72.374,948 | 1.268,746 |
| Prefectura del Departamento de Cochabamba | 53.491,896 | 53.491,896 | 0 |
| Prefectura del Departamento de Oruro | 29.531,921 | 29.531,921 | 0 |
| Prefectura del Departamento de Potosí | 36.674,660 | 36.674,660 | 0 |
| Prefectura del Departamento de Tarija | 29.517,416 | 0 | 29.517,416 |
| Prefectura del Departamento de Santa Cruz | 66.414,200 | 65.267,684 | 1.146,515 |
| Prefectura del Departamento de Beni | 28.870,920 | 23.095,872 | 5.775,048 |
| Prefectura del Departamento de Pando | 21.889,146 | 18.772,890 | 3.116,257 |

Fuente: Elaboración CEDLA con base a información de la Contaduría.

En el caso de las universidades se nota que cinco universidades no registran cifras sobre las transferencias que efectuó el TGN a estas instituciones. Cuatro de estas universidades no presentaron ningún informe de ejecución, en tanto que la Universidad Pública de El Alto (UPEA), pese a que tiene presentado un informe a 12 meses, éste no registró en su presupuesto de recursos la transferencia (Cuadro 13).

Cuadro 13

**Transferencias del TGN a las universidades por concepto del IEHD 2006
(Expresado en bolivianos)**

| | Transferencia TGN (a) | Ejecución recursos en prefecturas (b) | Diferencia (a-b) | Mes |
|---|--------------------------|--|------------------|-----|
| Universidad Mayor Real y Pontificia de San Francisco Xavier | 29.602,286 | 26.812,455 | 2.789,831 | 11 |
| Universidad Mayor de San Andrés | 34.131,850 | 0 | 34.131,850 | 0 |
| Universidad Pública de El Alto | 14.528,388 | 0 | 14.528,388 | 12 |
| Universidad Mayor de San Simón | 41.660,398 | 0 | 41.660,398 | 0 |
| Universidad Técnica de Oruro | 29.622,348 | 29.621,227 | 1,121 | 12 |
| Universidad Autónoma Tomas Frías | 18.662,180 | 18.661,292 | 888 | 12 |
| Universidad Nacional Siglo XX | 10.960,229 | 10.959,707 | 521 | 12 |
| Universidad Autónoma Juan Misael Saracho | 37.876,393 | 0 | 37.876,393 | 0 |
| Universidad Autónoma Gabriel René Moreno | 54.165,827 | 54.163,023 | 2,804 | 12 |
| Universidad Técnica del Beni Mariscal José Ballivián | 29.629,320 | 0 | 29.629,320 | 0 |
| Universidad Amazónica de Pando | 29.621,905 | 29.607,791 | 14,114 | 12 |

Fuente: Elaboración CEDLA con base a información de la Dirección General de Contaduría.

Por otro lado, también se identifican casos en el que el registro de estos recursos en su presupuesto de ingresos es menor al monto que registra el TGN por transferencias. El monto más elevado se muestra en la Universidad Mayor Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca.

Si bien para estos últimos casos es probable que la explicación sea contable, no dejan de llamar la atención las diferencias.

Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)

La primera instancia que registra contablemente los recursos del IDH es el TGN, es la que posteriormente efectúa las transferencias reguladas y no reguladas con los recursos del IDH a otras instancias públicas y privadas.

Estas transferencias que el TGN efectúa a las prefecturas, universidades y otros, deberían ser registradas por estas entidades en su ejecución presupuestaria de recursos en los mismos montos, utilizando para ello, los rubros 19211 Transferencias Corrientes de la Administración Central - Por Subsidios o Subvenciones, y 19212 Transferencias Corrientes de la Administración Central - Por Coparticipación Tributaria, con organismo financiador 119 IDH.

A fin de visualizar si los montos que se transfieren son registrados por las entidades públicas receptoras de estos recursos, se ha efectuado un ejercicio de la gestión 2006 (Anexo 11), por el momento se dejarán de lado las proporciones o porcentajes de distribución que la actual norma determina para la distribución de estos recursos. En el marco de lo anterior, la información procesada muestra:

- i) Alrededor de 40 de las municipalidades que recibieron recursos del IDH registraron los mismos montos que el TGN les transfirió, por ejemplo el caso de la municipalidad de Bella Flor, Cajuata, Collana, Villa Serrano, etc.
- ii) Otros municipios registraron montos ligeramente menores a las transferencias realizadas por el TGN.
- iii) Unas pocas (por ejemplo Culpina, Sicasica, Yanacachi, Caiza “D”, Turco, Municipio de Cochabamba) anotaron montos por encima de las transferencias registradas por el TGN.
- iv) Otros pocos municipios (Catacora, Palos Blancos, San Ramón, Ravelo, Tiquipaya, Tarabuco, y El Alto), pese a haber informado a diciembre, no presentan montos por el IDH.
- v) Las prefecturas informaron montos en su ejecución presupuestaria de recursos con diferencias mínimas o nulas respecto al real. La Prefectura de Tarija, como se mencionó, no informó el detalle de su ejecución presupuestaria en 2006.
- vi) Las universidades del Beni, Tarija, La Paz (San Andrés), y Cochabamba, no presentaron información detallada en medio magnético el 2006. La de Chuquisaca informó a noviembre, y de las que informaron a diciembre, está el caso de El Alto, que no indicó ningún monto por IDH, las demás presentan diferencias mínimas.

Si en este primer momento se notan dificultades en el registro de las transferencias, cuando estas entidades transfieren a otras entidades o se incorporan otras variables de control en el seguimiento, se notará que la situación tiende a complejizarse.

Por ejemplo, la Universidad San Francisco Xavier incluyó en su informe –como entidad de transferencia de estos recursos– la entidad 035 Ministerio de Hacienda, lo correcto hubiera sido la entidad 0099 TGN. Lógicamente descubrir este tipo de casos requiere un análisis más exhaustivo

de todo el camino que siguen las transferencias fiscales, pero no deja de ser un ejemplo que evidencia los problemas de registro.

Regalías Petroleras

En el caso de las regalías, como bien se observa en el cuadro 13, son dos niveles del sector público que registran estos recursos dentro de su presupuesto de ingresos, estos son el TGN y las prefecturas departamentales, luego de este primer momento de contabilización, con base a la información del PGN, se infiere que estas instancias públicas transfieren parte de estos recursos a otros niveles del sector público, como también a instancias privadas, no obstante, se nota una gran dificultad para precisar y realizar el seguimiento de estos montos.

En la **ejecución presupuestaria de recursos**, estas instancias públicas utilizan el rubro 14200 Regalías por Hidrocarburos para registrar estos dineros, por lo que los montos pueden precisarse. El problema surge cuando estas instituciones públicas deciden transferir o ejecutar parte de estos recursos fiscales, debido a que en la ejecución **presupuestaria de gastos**, no se cuenta con un identificador específico que permita mostrar la plata ejecutada, su orientación y la entidad del sector público que fue responsable de su ejecución directa, todo ello sin duda coloca trabas al seguimiento y monitoreo.

Si se revisan los clasificadores convencionales, se notará que la forma de aproximarse al tipo de asignación o gasto financiado con regalías es el de utilizar el **clasificador de organismos financiadores** (220 Regalías), pero como anteriormente se mencionó se incluyen tanto las regalías petroleras como las regalías mineras, forestales, etc.

Asimismo, se pueden notar problemas en el registro contable de la información. Por ejemplo, en el 2007 la Prefectura de Tarija reportó transferencias con recursos del organismo financiador 220 Regalías mediante la partida 77513 Transferencias de Capital a Municipalidades del Diálogo 2000 - Para Infraestructura, partida que se utiliza únicamente para transferencias con recursos HIPC; asimismo, la transferencia se realizó a la entidad 1616, la que no se puede identificar en el clasificador de entidades públicas. Estos dos elementos pueden originarse por imprecisiones en el reporte de la Prefectura de Tarija, o por el llenado de la misma Dirección General de Contaduría.

VII Conclusiones

A razón de lo expuesto en el documento, hay cuatro aspectos que la gestión pública de la renta de hidrocarburos no debe perder de vista:

- i) Estabilidad en los ingresos fiscales:* el aumento sustancial de los ingresos fiscales originados en el sector de hidrocarburos ha contribuido a reducir la brecha fiscal, tanto del nivel nacional como prefectural. No obstante, al originarse estos ingresos en la explotación de recursos no renovables (agotables), supone evidentemente que en el largo plazo esta fuente genuina de ingresos fiscales tendría que ir disminuyendo. Si bien es cierto que para el país este panorama aún es lejano, existen otros factores, internos y externos que en el corto plazo, otorgan gran fragilidad a esta fuente de financiamiento, estos factores están condicionados o determinados por un tipo de desarrollo o patrón que actualmente está vigente.

Entre estos se pueden mencionar: factores climáticos, la capacidad de producción, los niveles de inversión, aspectos políticos, el desarrollo tecnológico, fuentes alternativas de energía, y otros componentes explicativos de la fluctuación de precios.

Por tanto, el diseño de la política fiscal debe tener presente las fluctuaciones de los precios de los productos no renovables que son base fundamental de su estructura económica, requiriendo en este marco, de esquemas alternativos de estabilización fiscal frente a posibles shocks de precios de los hidrocarburos, esto a fin de prever los ingresos fiscales que recibirán o disminuirán por concepto de impuestos, regalías y participaciones.

Por otro lado, el peso de los dineros captados por los niveles subnacionales por la explotación de hidrocarburos habría acentuado el grado de dependencia fiscal en determinadas fuentes de ingresos, estas circunstancias requieren que los formuladores de política pública promuevan la diversificación del financiamiento público, lo que no debe traducirse en mayor deuda pública (interna y externa), y mucho menos, en reproducir o ampliar el carácter regresivo del sistema tributario⁵⁰.

50 El sistema tributario boliviano se dice que se caracteriza por ser un sistema regresivo, debido a que se estructura fundamentalmente en impuestos indirectos, estos impuestos denominados neutros o ciegos, imponen una alícuota a los ingresos personales sin diferenciar el origen de estos ingresos y mucho menos la cuantía de los mismos.

Asimismo, debatir la sostenibilidad fiscal, también pasa por considerar el enfoque intergeneracional, en este sentido, cobran mucha importancia los fondos de estabilización, que seguramente por las características de la estructura fiscal del país, debieran ser asumidos tanto en el nivel nacional como departamental.

ii) Uso y orientación del gasto: los ingresos captados de la explotación de hidrocarburos dan al gobierno nacional y subnacional la oportunidad de sostener o financiar gastos que sienten las bases de un cambio estructural de la economía, esta búsqueda tendrá en el camino el urgente debate sobre el rol que cumple el Estado en el actual patrón de acumulación capitalista, considerando para ello, los resultados económicos y sociales alcanzados por el modelo de desarrollo vigente.

Por tanto, el gasto que es financiado con recursos de la renta de hidrocarburos debiera tener una orientación productiva sostenible, con el fin de transformar la estructura del aparato productivo de cada región, considerando para ello que la gestión pública prefectural priorice variables como: desarrollo tecnológico del agro, dotación de insumos, de tierra, incorporación de instrumentos financieros que permitan al campesino acceder al capital financiero, políticas para incorporar mayor valor agregado a los productos, la construcción de caminos, no solamente de la red troncal, sino fundamentalmente caminos provinciales, etc.

Se establece una orientación sostenible, en la idea de que un gasto bien orientado (eficiente y eficaz), proporcionará a la población y a la gestión pública prefectural en el mediano y largo plazo nuevos ingresos, y preservará el medio ambiente.

Por otro lado, la canalización y asignación de los recursos de los hidrocarburos a los distintos niveles regionales del sector público, origina que el impacto de estos dineros sea disperso, esta fragmentación en el manejo de estos recursos es un tema que debe ser valorado y debatido exhaustivamente dentro del actual proceso de descentralización que la nueva Constitución Política del Estado está determinando.

Es evidente que los recursos son escasos frente a las necesidades económico sociales de la población, y que la búsqueda de un patrón de desarrollo industrial exige la asignación de recursos fiscales, estos elementos colocan en la mesa de debate la concentración de recursos en algún nivel de la administración pública como un camino para el manejo de estos recursos fiscales.

iii) Transparencia en el manejo y uso de los recursos generados por la explotación de hidrocarburos. La sociedad civil juega un rol importante sobre la eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos fiscales generados por la explotación de hidrocarburos, no solamente como los actores llamados a controlar y fiscalizar el correcto manejo de estos dineros, sino

también, como actores que participen activamente en los procesos de definición de políticas públicas orientadas a un desarrollo integral y equitativo de sus regiones.

Lo anterior, requiere que las instituciones competentes efectúen el ajuste a sus bases de información y a los instrumentos de difusión de información de la gestión pública, de forma tal de proporcionar datos con mayor claridad, exactitud y oportunidad.

iv) Especialización en la explotación de recursos naturales. Los beneficios que proporcionó el aumento de precios de los *commodities*, ha llevado a los países a reforzar su carácter primario exportador, esta orientación deja de lado posibles procesos de industrialización y la diversificación de la producción nacional.

Bibliografía

Banco Central de Bolivia

2006 Memoria Banco Central de Bolivia 2005. La Paz.

Banco Mundial

2008 Perspectivas de la Economía Mundial 2009: resumen del panorama general
<http://web.worldbank.org/external/default/main?contentMDK=20697400&menuPK=627029&theSitePK=627004&pagePK=51449435&piPK=51449437>

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA)

2009 Alerta Laboral 57, enero, p. 3.
2008 Nota de prensa, 4 de diciembre, www.cedla.org/content/404
2008 El Observador: boletín informativo del Observatorio Boliviano de Industrias Extractivas. La Paz, CEDLA.

Comisión económica para América Latina (CEPAL)

2008 América latina y El Caribe frente al nuevo escenario internacional.
2008 Balance preliminar de las economías de América Latina y El Caribe 2008. CEPAL. Chile.
2008 Panorama social de América Latina 2008. CEPAL. Chile.
2007 Balance preliminar de las economías de América Latina y El Caribe 2007. CEPAL. Chile.

Food Administration Organization (FAO)

2008 Aumento en los precios de los alimentos en América Latina y El Caribe.

Fondo Monetario Internacional (FMI)

2009 Perspectivas de la Economía Mundial Al Día. FMI. Washington, DC.
2008 Fondos Estatales de Inversión. Boletín en Línea.
2008 Perspectivas Económicas: Las Américas. FMI. Washington, DC.

Gobierno de Bolivia

2007 Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien. La Paz, Gobierno de Bolivia.

Ministerio de Hacienda

2008 Clasificador de Gastos por Finalidad y Función. La Paz, Ministerio de Hacienda.

Ministerio de Hidrocarburos y Minería

2008 Estrategia Boliviana de Hidrocarburos. La Paz.

MONTALVO, Marcelo; Alborta, Patricia; Zapata, Marco

2005 Bolivia: Régimen de Transferencias Intergubernamentales para las Autonomías Regionales. La Paz, Bolivia.

Naciones Unidas

2007 Seguimiento y aplicación de los resultados de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Naciones Unidas.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

2006 La economía más allá del gas. PNUD. La Paz, Bolivia.

TARASSIOUK, Alexander

2007 “Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización” en: Estado y Desarrollo: discurso del Banco Mundial y una visión alternativa, CLACSO.

Unidad de Análisis y Políticas Económicas (UDAPE)

2003 Bolivia: Evaluación de la Economía 2002. UDAPE. La Paz.

2005 Situación Económica y Social durante 2004. UDAPE. La Paz.

UPF

2006 Dossier Estadístico 1990-2005 Vol. VIII. UPF. La Paz.

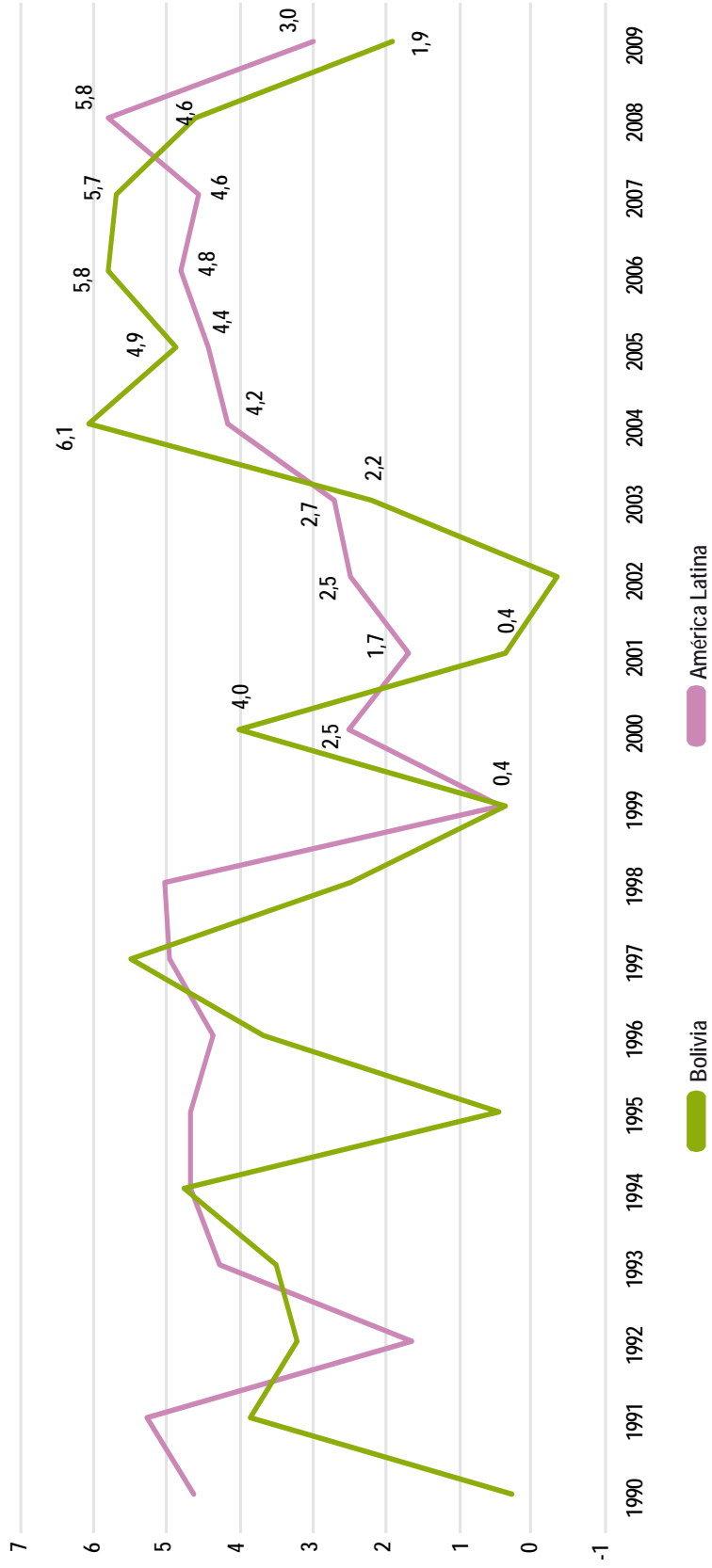
ZAPATA, Marco

2005 Lineamientos para un nuevo sistema de transferencias intergubernamentales en función a las autonomías departamentales. Red de Análisis Fiscal (RAF). La Paz, Bolivia.

Anexos

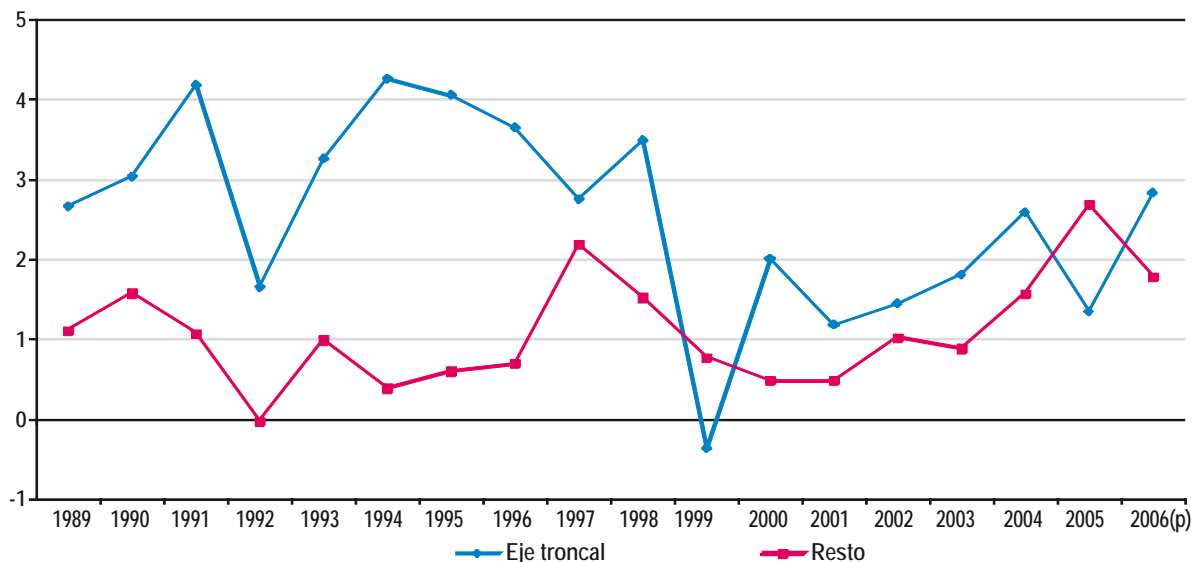
ANEXO 1

Tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto de América Latina y Bolivia (1990-2009)
(Expresado en porcentaje)



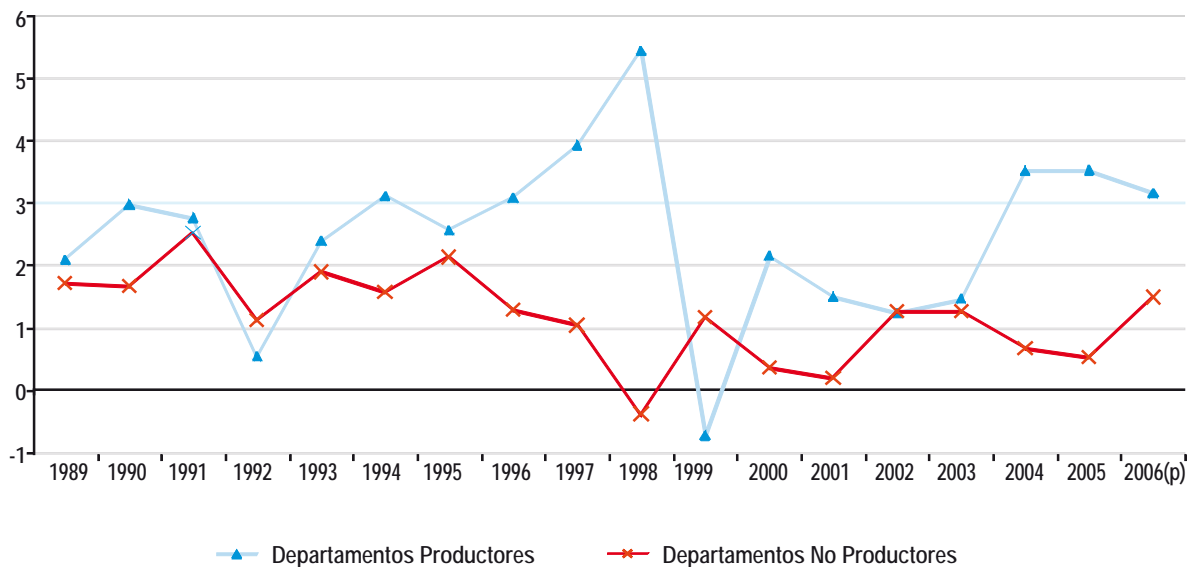
ANEXO 2

**Incidencia de la tasa de crecimiento del PIB regional en el PIB nacional
según departamentos del eje troncal y resto de los departamentos
(Expresado en porcentaje)**



(p) preliminar

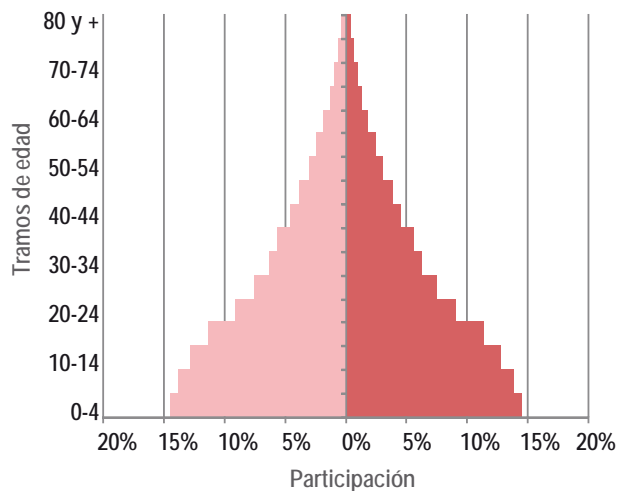
**Incidencia del crecimiento del PIB Regional en el PIB nacional,
según departamentos Productores y No Productores
(Expresado en porcentaje)**



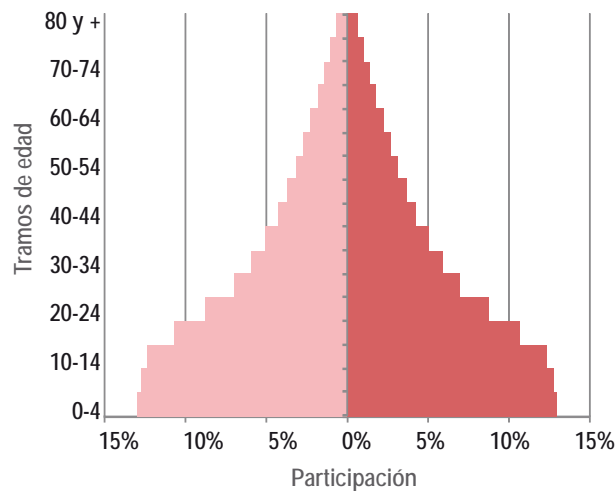
(p) preliminar

ANEXO 3

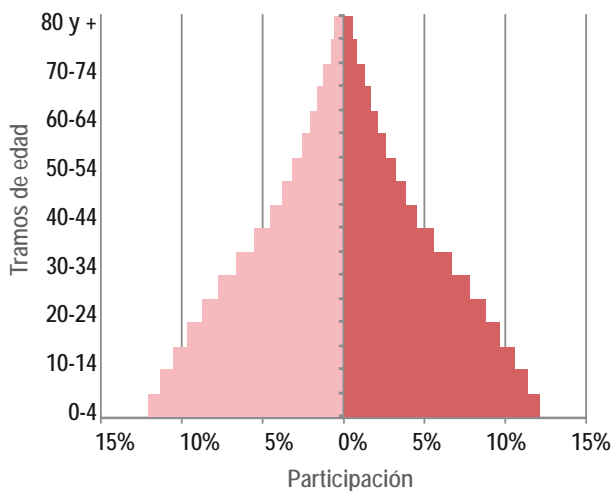
Estructura poblacional de Beni



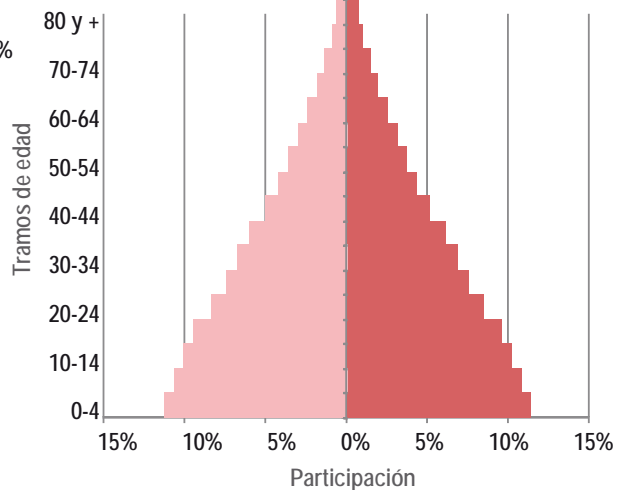
Estructura poblacional de Chuquisaca



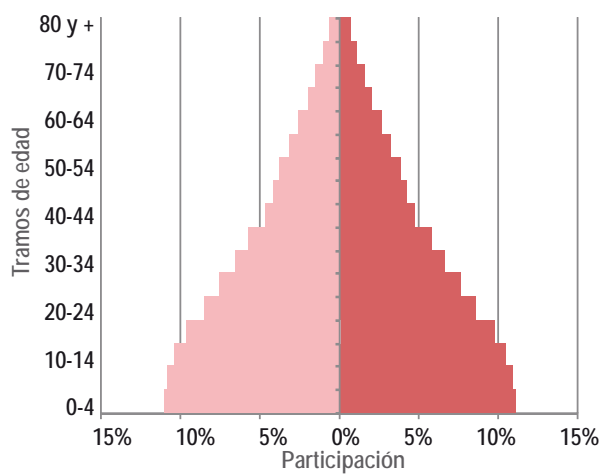
Estructura poblacional de Cochabamba



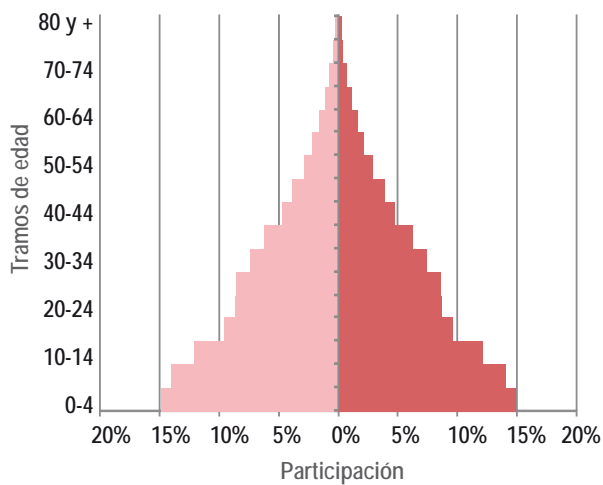
Estructura poblacional de La Paz



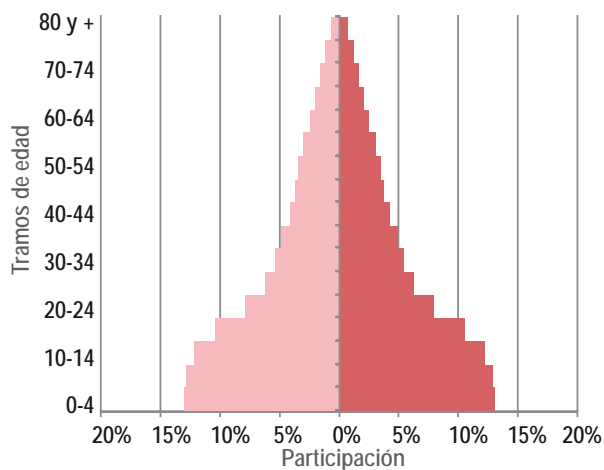
Estructura poblacional de La Paz



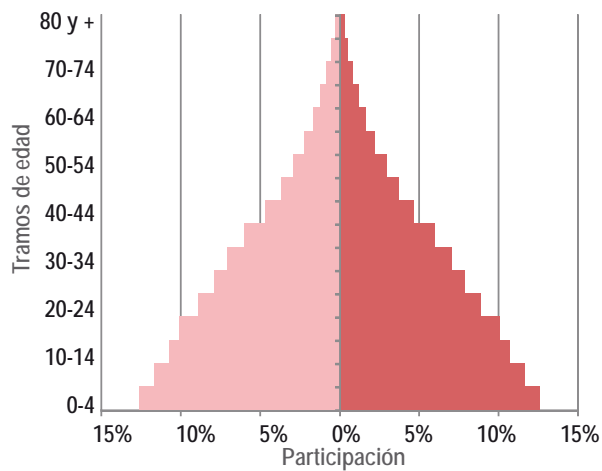
Estructura poblacional de Pando



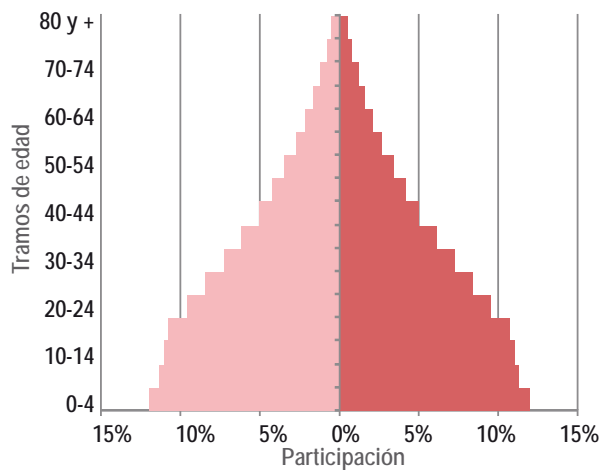
Estructura poblacional de Potosí



Estructura poblacional de Santa Cruz

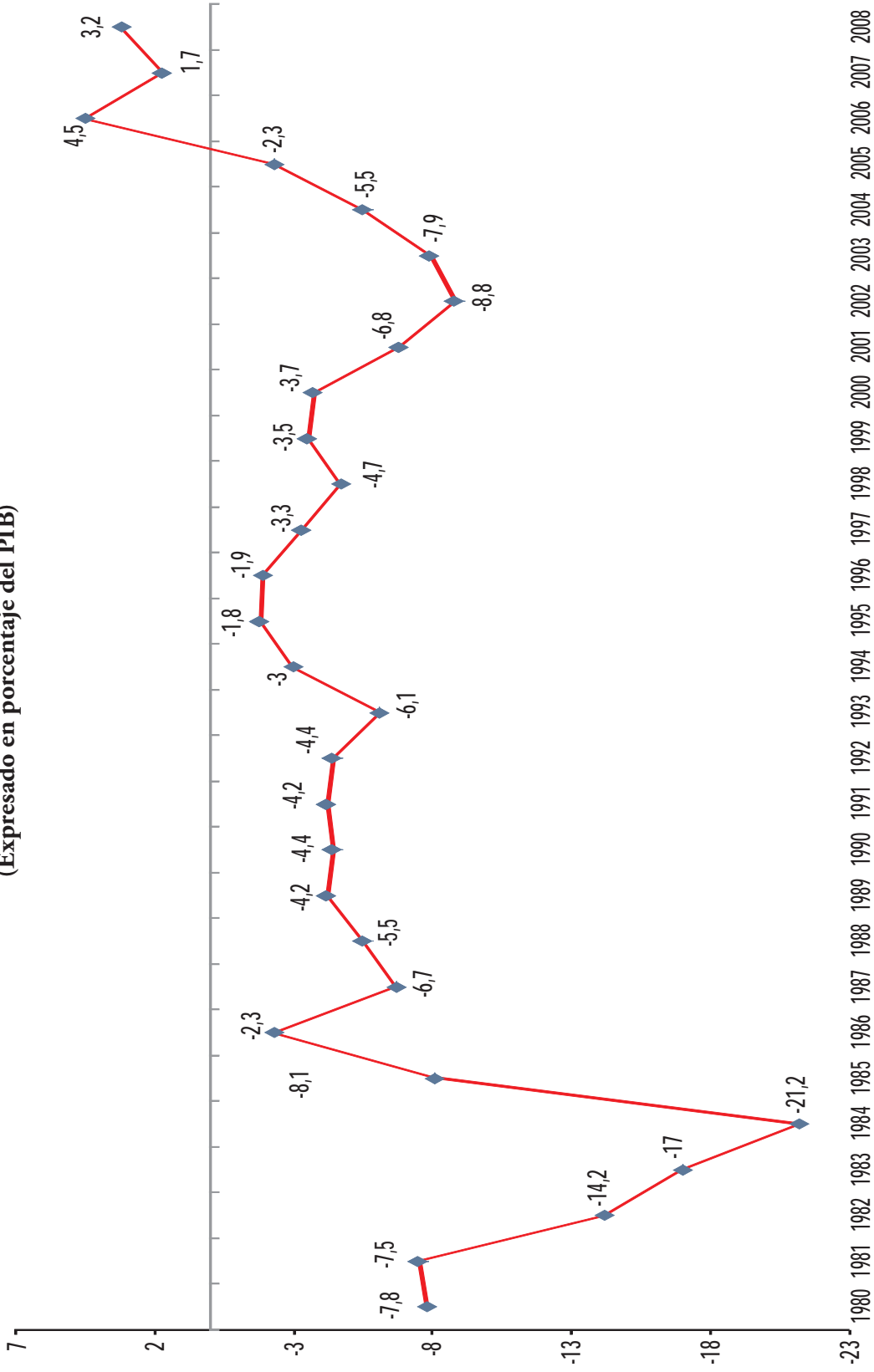


Estructura poblacional de Tarija



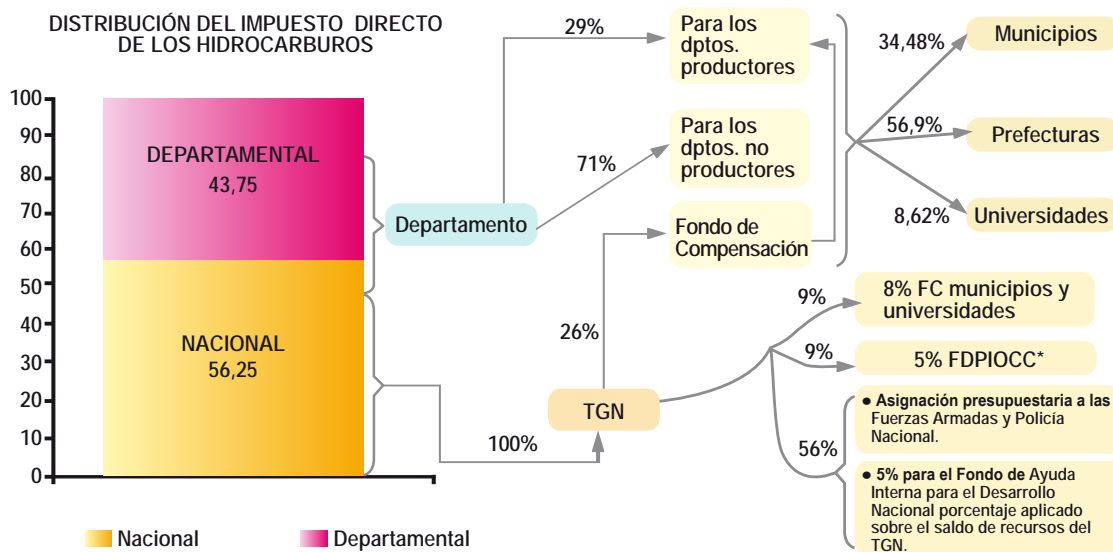
ANEXO 4

Comportamiento del balance fiscal (Expresado en porcentaje del PIB)



ANEXO 5

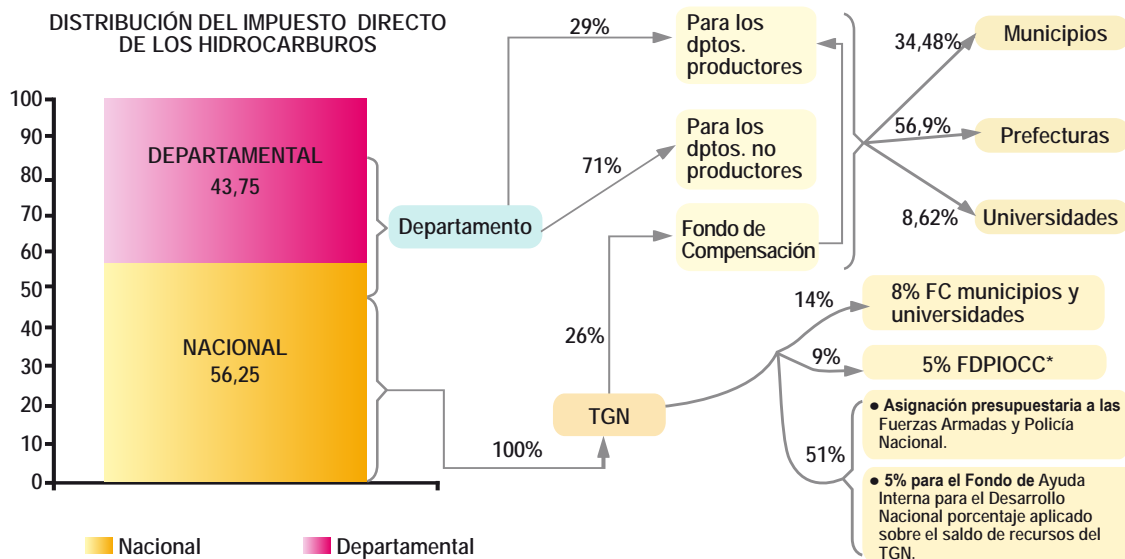
Estructura con el DS 28421



Nota: para el ejercicio de distribución se ha considerado el valor de producción 2006, que fue difundido en el Boletín Control Ciudadano N°3 de marzo 2006 año 3 segunda época.

* Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas (FDPIOCC).

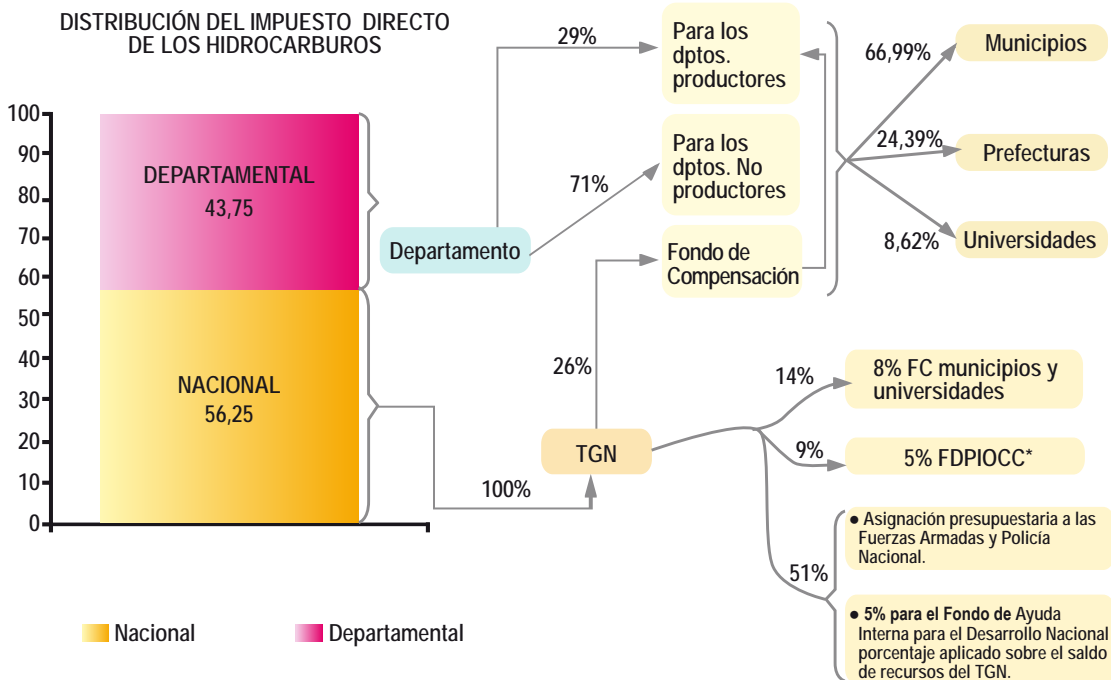
Estructura con el DS 28421 + Ley 3322



Nota: para el ejercicio de distribución se ha considerado el valor de producción 2006, que fue difundido en el Boletín Control Ciudadano N°3 de marzo 2006 año 3 segunda época.

* Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas (FDPIOCC).

Estructura con el DS 28421 + Ley 33222 + 29322



Nota: para el ejercicio de distribución se ha considerado el valor de producción 2006, que fue difundido en el Boletín Control Ciudadano N°3 de marzo 2006 año 3 segunda época.

* Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas (FDPIOCC).

Estructura de la función de asuntos económicos para las nueve prefecturas (Expresado en porcentaje)

| DESCRIPCIÓN | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | Prom. |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------|
| Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General | 6,91 | 5,62 | 5,17 | 1,17 | 1,17 | 0,87 | 1,47 | 1,19 | 4,08 | 0,56 | 0,20 | 2,58 |
| Agricultura, Silvicultura, Pesca, y Caza | 13,37 | 17,38 | 15,66 | 21,42 | 22,83 | 26,17 | 15,79 | 21,30 | 14,54 | 12,82 | 12,28 | 17,60 |
| Combustibles y Energía | 7,01 | 3,92 | 7,31 | 6,19 | 6,83 | 4,00 | 5,07 | 11,21 | 9,34 | 11,25 | 11,95 | 7,64 |
| Minería, Manufactura y Construcción | 0,65 | 0,18 | 0,22 | 0,09 | 0,64 | 1,49 | 0,87 | 0,61 | 0,41 | 0,20 | 0,62 | 0,54 |
| Transporte | 57,23 | 48,37 | 45,75 | 54,03 | 56,57 | 57,15 | 59,85 | 59,11 | 56,32 | 69,06 | 55,43 | 56,26 |
| Otras Industrias | 2,75 | 3,89 | 4,21 | 4,47 | 3,38 | 3,01 | 1,98 | 1,92 | 1,91 | 1,30 | 0,73 | 2,69 |
| Investigación y Desarrollo: Asuntos Económicos | 2,39 | 3,36 | 2,67 | 2,15 | 1,53 | 1,75 | 1,77 | 1,46 | 1,22 | 0,68 | 0,94 | 1,81 |
| Asuntos Económicos n.e.p. | 9,70 | 17,29 | 19,03 | 10,49 | 7,04 | 5,56 | 13,18 | 3,19 | 12,17 | 4,14 | 17,86 | 10,88 |
| TOTAL | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | |

Fuente: Elaboración CEDLA con base a información de la Dirección General de Contaduría.

ANEXO 7

Presupuesto de gasto de las prefecturas que es financiado con recursos del IEHD según categoría funcional (Expresado en bolivianos)

| DESCRIPCIÓN | Promedio 1997-2000 | Promedio 2001-2004 | Promedio 2005-2007 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 01 SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES | | | |
| Función: 0111 Órganos Ejecutivos y Legislativos | 19.394.894,77 | 18.544.580,75 | 15.721.187,33 |
| Función: 0112 Asuntos Financieros y Fiscales | 7.618.819,50 | 5.339.807,72 | 8.527.866,72 |
| Función: 0131 Servicios Generales de Personal | 0,00 | 39.845,25 | 99.474,67 |
| Función: 0132 Servicios Generales de Planificación y Estadística | 0,00 | 147.551,70 | 1.393.612,24 |
| Función: 0133 Otros Servicios Generales | 0,00 | 2.669.391,74 | 3.334.590,24 |
| Función: 0170 Transacciones de la Deuda Pública | 3.315.447,61 | 2.542.480,48 | 8.888.836,90 |
| Función: 0180 Transferencias de Carácter General Entre Diferentes Niveles | 5.274.485,31 | 2.755.117,46 | 9.829.433,47 |
| 02 DEFENSA | | | |
| Función: 0210 Defensa Militar | 0,00 | 59.536,74 | 0,00 |
| 03 ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD | | | |
| Función: 0310 Servicios de Policía | 325.456,10 | 771.321,19 | 1.309.949,64 |
| Función: 0360 Orden Público y Seguridad n.e.p. | 61.285,40 | 319.144,14 | 296.281,33 |
| 04 ASUNTOS ECONÓMICOS | | | |
| Función: 0411 Asuntos Económicos y Comerciales en General | 4.417.143,87 | 1.572.933,64 | 2.072.531,98 |
| Función: 0412 Asuntos Laborales Generales | 324.597,77 | 0,00 | 0,00 |
| Función: 0421 Agricultura | 7.412.845,57 | 10.903.047,81 | 12.618.487,13 |
| Función: 0422 Silvicultura | 947.888,29 | 1.418.540,22 | 224.372,70 |
| Función: 0423 Pesca y Caza | 122.927,50 | 212.116,84 | 154.228,64 |
| Función: 0432 Petróleo y Gas Natural | 0,00 | 0,00 | 39.748,13 |
| Función: 0435 Electricidad | 6.274.801,94 | 5.565.590,87 | 4.918.788,11 |
| Función: 0436 Energía No Eléctrica | 369.093,11 | 215.283,85 | 195.898,42 |
| Función: 0441 Extracción de Recursos Minerales excepto los Combustibles Minerales | 34.101,95 | 0,00 | 0,00 |
| Función: 0442 Manufacturas | 165.515,68 | 2.835.924,13 | 185.088,10 |
| Función: 0451 Transporte por Carretera | 95.446.339,87 | 101.803.370,56 | 77.958.453,54 |
| Función: 0452 Transporte por Agua | 120.990,09 | 83.000,00 | 668.914,91 |
| Función: 0454 Transporte Aéreo | 1.125.956,22 | 1.727.635,20 | 434.024,32 |
| Función: 0455 Transporte por Oleoductos y Gasoductos y Otros Sistemas de Transporte | 96.890,47 | 0,00 | 0,00 |
| Función: 0471 Comercio de Distribución, Almacenamiento y Depósito | 209.920,98 | 478.356,43 | 7.055,56 |
| Función: 0473 Turismo | 723.048,56 | 1.138.837,76 | 862.772,66 |
| Función: 0474 Proyectos de Desarrollo Polivalentes | 1.036.835,15 | 1.267.850,18 | 502.436,22 |
| Función: 0482 Investigación y Desarrollo: Agricultura, Silvicultura, Pesca | 2.595.716,94 | 1.296.894,88 | 596.662,15 |
| Función: 0490 Otros Asuntos Económicos | 15.201.950,04 | 7.814.514,92 | 16.383.647,73 |
| 05 PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTO | | | |
| Función: 0510 Ordenación de Desechos | 13.472,28 | 0,00 | 0,00 |

| DESCRIPCIÓN | Promedio 1997-2000 | Promedio 2001-2004 | Promedio 2005-2007 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Función: 0520 Ordenación de Aguas Residuales | 3.938.317,58 | 1.814.172,49 | 3.651.116,93 |
| Función: 0530 Reducción de la Contaminación | 224.533,32 | 288.221,77 | 41.422,73 |
| Función: 0540 Protección de la Diversidad Biológica y del Paisaje | 2.095.660,37 | 4.026.831,34 | 2.730.152,91 |
| Función: 0560 Protección del Medio Ambiente n.e.p | 2.645.062,28 | 668.609,59 | 27.605,48 |
| 06 VIVIENDA Y SERVICIOS COMUNITARIOS | | | |
| Función: 0610 Urbanización | 47.285,86 | 561.065,72 | 1.234.219,12 |
| Función: 0620 Desarrollo Comunitario | 3.171.840,79 | 2.738.223,85 | 1.496.674,67 |
| Función: 0630 Abastecimiento de Agua | 2.193.455,00 | 1.899.641,03 | 3.790.350,71 |
| Función: 0660 Vivienda y Servicios Comunitarios n.e.p. | 2.959.640,98 | 1.683.663,54 | 371.269,28 |
| 07 SALUD | | | |
| Función: 0712 Otros Productos Médicos | 170.451,08 | 47.702,31 | 1.200,27 |
| Función: 0713 Aparatos y Equipos Terapéuticos | 55.329,71 | 3.750,00 | 3.409,07 |
| Función: 0721 Servicios Médicos Generales [Pacientes Externos] | 0,00 | 41.578,26 | 0,00 |
| Función: 0731 Servicios Hospitalarios Generales | 210.500,75 | 75.768,25 | 0,00 |
| Función: 0732 Servicios Hospitalarios Especializados | 241.095,71 | 0,00 | 0,00 |
| Función: 0740 Servicios de Salud Pública | 1.744.014,16 | 585.504,58 | 176.654,63 |
| Función: 0750 Investigación y Desarrollo: Salud | 131.681,86 | 0,00 | 0,00 |
| Función: 0760 Salud n.e.p. | 543.555,56 | 930.830,57 | 2.694.848,19 |
| 08 ACTIVIDADES RECREATIVAS, CULTURA Y RELIGIÓN | | | |
| Función: 0810 Servicios Recreativos y Deportivos | 4.257.490,38 | 2.438.902,30 | 4.143.685,62 |
| Función: 0820 Servicios Culturales | 1.043.122,85 | 381.884,27 | 630.724,70 |
| Función: 0830 Servicios de Radio y Televisión, y Servicios Editoriales | 228.541,75 | 331.242,46 | 388.992,49 |
| Función: 0840 Servicios Religiosos y Otros Servicios Comunitarios | 70.711,07 | 533.525,28 | 31.659,49 |
| Función: 0860 Actividades Recreativas, Cultura y Religión n.e.p. | 0,00 | 224.318,84 | 0,00 |
| 09 EDUCACIÓN | | | |
| Función: 0912 Enseñanza Primaria | 94.168,59 | 403.389,55 | 0,00 |
| Función: 0922 Enseñanza Secundaria Avanzada | 27.650,50 | 0,00 | 0,00 |
| Función: 0941 Primera Etapa de la Enseñanza Terciaria | 2.335.261,70 | 41.090.152,97 | 62.493.779,07 |
| Función: 0950 Enseñanza No Atribuible a Ningún Nivel | 20.711,44 | 11.417,08 | 235.852,32 |
| Función: 0960 Servicios Auxiliares de la Educación | 38.999,75 | 0,00 | 511.679,39 |
| Función: 0970 Investigación y Desarrollo: Educación | 5.172,75 | 0,00 | 0,00 |
| Función: 0980 Enseñanza n.e.p. | 367.120,10 | 518.509,16 | 0,00 |
| 10 PROTECCIÓN SOCIAL | | | |
| Función: 1012 Incapacidad | 109.491,02 | 276.402,05 | 165.085,01 |
| Función: 1020 Edad Avanzada | 0,00 | 9.075,00 | 25.729,93 |
| Función: 1040 Familia e Hijos | 329.901,75 | 326.790,15 | 956.860,77 |
| Función: 1070 Exclusión Social n.e.p. | 5.086.846,48 | 4.508.504,59 | 3.732.741,73 |
| Función: 1090 Protección Social n.e.p. | 13.579.469,24 | 10.668.032,37 | 6.725.435,35 |
| Aplicaciones Financieras | 17.653.903,46 | 12.667.000,31 | 13.237.170,80 |
| Total Asuntos Económicos | 238.251.412,71 | 261.277.384,07 | 276.722.663,50 |

Fuente: Elaboración CEDLA con base a información de la Dirección General de Contaduría.

ANEXO 8

Listado de competencias de Gobiernos Municipales que pueden ser financiadas con recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)

| | DS 28421 | DS 29565 |
|-----------|---|--|
| Educación | <p>i) Fortalecimiento de la gestión educativa municipal</p> <ul style="list-style-type: none"> - Institucionalización, consolidación y garantía del funcionamiento de la instancia de la gestión educativa municipal. - Planificación Municipal de Educación, en el marco de los Planes de Desarrollo Municipal, los planes contendrán proyectos educativos bajo las directrices nacionales, cofinanciado por el Gobierno Nacional. - Provisión de asistencia técnica para la implementación de los Planes Municipales de Educación. <p>ii) Promoción al acceso y permanencia escolar a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Provisión de servicios de alimentación complementaria escolar. - Servicios de transporte escolar. - Implementación de internados escolares y hospedajes. - Generación de becas escolares e incentivos. <p>iii) Provisión de infraestructura, procesos pedagógicos y equipamiento para mejorar la calidad y promover la equidad de la educación escolar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dotación de equipamiento, mantenimiento y reposición de equipo informático y software, audiovisuales, bibliotecas de escuela, bibliotecas de aula y material didáctico. - Dotación y reposición de material de escritorio, limpieza e higiene y seguridad a las unidades educativas; - Construcción, ampliación, refacción y mantenimiento de la infraestructura educativa (incluida la deportiva y artística formativa y de investigación) y mobiliario. - Construcción, ampliación, refacción y equipamiento de los Centros de Recursos Pedagógicos (CRP) de los núcleos educativos y redes; así como de los institutos de lengua y cultura, según definan los pueblos indígenas y originarios y comunidades campesinas, en el marco de las políticas sectoriales y con recursos de contraparte del Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Originarios y Comunidades Campesinas. <p>iv) Distribución y conservación de los materiales educativos producidos por el Ministerio de Educación,</p> | <p>i) Fortalecimiento de la gestión educativa municipal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promoción de procesos educativos en pueblos indígenas, comunidades rurales y barriales, con base en sus usos y costumbres, en coordinación con instancias nacionales - Apoyo a procesos de educación en medio ambiente y conservación de la biodiversidad desde un enfoque transversal. - En casos en los cuales el Ministerio de Educación y Culturas no pueda atender la demanda de ítems en los municipios, determinado este extremo por un informe técnico que evalúe el déficit de los mismos y a solicitud de los Gobiernos municipales, se les autoriza excepcionalmente, en coordinación permanente con el Ministerio de Educación y Culturas de acuerdo a las políticas nacionales, utilizar recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), para financiar ítems en educación, imputables únicamente a la Partida 25220 "Consultores en Línea" por el lapso de un (1) año, exceptuándose la contratación de personal administrativo, El perfil académico del docente deberá llevar el visto bueno del Ministerio de Educación y Culturas, sin perjuicio de los ítems asignados por dicho ministerio. <p>ii) Promoción al acceso y permanencia escolar a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Para la provisión de servicios de alimentación complementaria escolar y de transporte, los Gobiernos municipales podrán ejecutar en forma directa la prestación de dichos servicios cuando no existan condiciones para adjudicarlos. <p>iii) Provisión de infraestructura, procesos pedagógicos y equipamiento para mejorar la calidad y promover la equidad de la educación escolar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Construcción y mantenimiento de centros culturales en las unidades educativas que incluye: infraestructura adecuada para proyección de audiovisuales, presentación de recitales musicales y obras de teatro, sala de lectura y biblioteca, talleres de artes y salas de exposición, que deberán tener infraestructura adecuada, material de trabajo, indumentaria de servicio, servicios básicos y de comunicaciones. |

Continúa ▶

| | DS 28421 | DS 29565 |
|--|---|---|
| Salud | <p>i) Fortalecimiento de los Directorios Locales de Salud (DILOS), con financiamiento de la gestión operativa para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Supervisión de servicios de salud. - Operación de los Comités de Análisis de la Información Municipal (CAI-Municipal) y comunitario (CAI-C). - Planificación Estratégica Municipal en Salud, ligada al Plan de Desarrollo Municipal (PDM), información, educación y capacitación a comunidades y juntas vecinales. <p>ii) Campañas masivas de vacunación y acciones municipales de prevención y control de enfermedades endémicas, programadas por el Ministerio de Salud y Deportes, tales como la malaria, el dengue, chagas, leishmaniosis, fiebre amarilla, tuberculosis, rabia y otros. Estas acciones deberán ser incorporadas de forma obligatoria en los POA anuales y el financiamiento municipal cubrirá los gastos operativos, insumos (excepto biológicos e insecticidas) y la contratación de servicios relacionados.</p> <p>iii) Asistencia nutricional complementaria para el menor de dos años, con financiamiento para el complemento nutricional y gastos operativos para su distribución.</p> <p>iv) Brigadas Móviles de Salud, con financiamiento de gastos operativos (estipendio, combustible, lubricantes y mantenimiento).</p> <p>v) Conformación de fondos municipales de contraparte para proyectos integrales de promoción de la salud y prevención de enfermedades,</p> <p>vi) Programas operativos de vigilancia y control epidemiológico a nivel local.</p> | <p>vii) En casos en los cuales el Ministerio de Salud y Deportes no pueda atender la demanda de ítems en los municipios, determinado este extremo por un informe técnico que evalúe el déficit de los mismos y a solicitud de los Gobiernos municipales, se les autoriza excepcionalmente, en coordinación permanente con el Ministerio de Salud y Deportes de acuerdo a las políticas nacionales, utilizar recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), para financiar ítems en salud, imputables únicamente a la Partida 25220 "Consultores en Línea", para médicos y paramédicos por el lapso de un (1) año, exceptuándose la contratación de personal administrativo. El perfil académico del médico deberá llevar el visto bueno del Ministerio de Salud y Deportes, sin perjuicio de los ítems asignados por dicho ministerio.</p> <p>viii) Construcción y mantenimiento de polideportivos en las unidades educativas que incluye: infraestructura adecuada, material de trabajo, dotación de equipos deportivos, indumentaria deportiva, servicios básicos y de comunicaciones, compra de alimentos nutritivos para los niños y niñas que practiquen deportes en estas instalaciones.</p> <p>ix) Disposición de residuos hospitalarios.</p> <p>x) Financiamiento para infraestructura de salud, equipamiento, materiales, insumos, medicamentos, servicios básicos y comunicaciones y gastos necesarios para su funcionamiento.</p> <p>xi) En los casos en los cuales exista contaminación que afecte la salud humana, se autoriza contratar servicios técnicos, comprar manuales, contratar profesionales especializados, imputables únicamente a la Partida 25220 "Consultores en Línea", así como la provisión de equipamiento y/o materiales para este fin.</p> <p>xii) En los casos de gestión del riesgo de desastres de acuerdo a lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 2140 de 25 de octubre de 2000, Ley para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, se les autoriza a los municipios a través de la construcción de infraestructura caminera y caminos vecinales, realizar las tareas de prevención y mitigación; el restablecimiento de la infraestructura y los procesos productivos en aquellas áreas que hayan sido afectadas por un desastre natural y/o causadas por el hombre.</p> <p>xiii) Provisión y calidad del agua y conservación de fuentes de agua, incluye materiales, equipamiento y promoción.</p> |
| Fomento al Desarrollo Económico Local y promoción de empleo. | <p>i) Asistencia técnica y capacitación al sector productivo a través de programas y proyectos de investigación e innovación tecnológica, investigación de mercados, gestión de calidad, gestión de procesos, fortalecimiento a organizaciones productivas, calidad, marketing, elaboración de planes de negocios para la micro, pequeña y mediana empresa, rueda de negocios, capacitación para la transformación de productos primarios.</p> <p>ii) Facilitación al acceso al sistema financiero a través del apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa para la conformación de fondos de garantías, capital semilla, capital de riesgo, subsidios a los costos de transacción y seguros u otros mecanismos de financiamiento público- privado. En este ámbito, los Ministerios de Hacienda y Desarrollo Económico, en un plazo no mayor a 60 días de publicado el presente Decreto Supremo, mediante Resolución bi-ministerial expresa, determinarán los procedimientos a ser aplicados.</p> | <p>vi) Promover el crecimiento económico identificando las potencialidades y vocaciones del municipio e involucrando para ese propósito a los agentes económicos, locales y externos.</p> <p>vii) Establecer incentivos a la producción según vocaciones y necesidades de cada región, municipio y mancomunidad.</p> <p>viii) Incentivos a la agricultura orgánica, aprovechamiento forestal y biodiversidad.</p> <p>ix) Fortalecer las capacidades locales productivas, con capacitación, asistencia técnica, infraestructura productiva y equipamiento.</p> |

| | DS 28421 | DS 29565 |
|---|---|--|
| | <p>iii) Provisión de servicios, infraestructura y equipamiento de centros de acopio, centros artesanales, maquicentros, centros de promoción turística, centros feriales, centros de formación y/o capacitación para la producción, centros de investigación y desarrollo, incubadoras de empresas, zonas y parques industriales y/o tecnológicos.</p> <p>iv) Organización y desarrollo de instancias responsables de la promoción productiva municipal y/o mancomunitaria, promoción del territorio y desarrollo de espacios e instancias de concertación públicas y privadas.</p> <p>v) Promoción de empleo a través de la participación operativa en programas nacionales de generación de empleo temporal y permanente, el desarrollo de programas de capacitación, seguimiento del mercado laboral y creación de bancos de empleo.</p> | <p>x) Los municipios pueden constituir empresas públicas y mixtas y participar en el fomento de empresas privadas y comunitarias como actores del desarrollo integral y sustentable del país bajo las premisas de responsabilidad social y ambiental.</p> <p>xi) El desarrollo integral sustentable es parte fundamental de la política económica, por tanto los gobiernos municipales deben priorizar la inversión pública en programas y proyectos de apoyo a la producción de alimentos para la seguridad y soberanía alimentaria.</p> <p>xii) Contratación de mano de obra para la ejecución de programas, planes y proyectos municipales de generación de empleo temporal con dotación de equipamiento, materiales y supervisión, en el marco de sus competencias.</p> <p>xiii) Financiamiento de ferias productivas, agropecuarias, artesanales, industriales, incluidas su promoción y la provisión de materiales y equipamiento como incentivo a las organizaciones productivas.</p> <p>xiv) Programas de primer empleo en convenio con universidades públicas y privadas, institutos técnicos, empresas privadas e industrias de su jurisdicción.</p> |
| Seguridad Ciudadana | <p>En el marco de programas municipales de seguridad ciudadana, los Gobiernos municipales dotarán a la Policía Nacional de módulos o instalaciones policiales, equipamiento, mantenimiento y provisión de servicios básicos, para la prestación de servicios policiales y de seguridad ciudadana integrales. La Policía Nacional y los Gobiernos Municipales coordinarán acciones que permitan desarrollar estos programas de manera semestral, La Policía Nacional es responsable del uso y conservación de los bienes a su cargo.</p> | <p>Apoyo con contraparte a proyectos de alumbrado público y electrificación.</p> <p>Los Gobiernos municipales destinarán los recursos del IDH a la Policía Nacional en el marco de los programas de seguridad ciudadana municipal, deberán estar enmarcados en los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana, prevención del delito e investigación, aprobados por el Comando General de la Policía Nacional.</p> <p>Los Gobiernos municipales en el marco de sus necesidades destinarán recursos IDH en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicios de emergencia; • Seguridad vial; • Construcción y mantenimiento de Centros de Detención Preventiva; • Apoyo a los Consejos de Seguridad Ciudadana. <p>Los Gobiernos municipales no podrán asignar recursos del IDH en actividades paralelas a las funciones de la Policía Nacional.</p> |
| Infraestructura | | <p>Construir, equipar y mantener la infraestructura en los sectores de educación; salud, micro riego, caminos vecinales, vías urbanas, cordones aceras, saneamiento básico, mantenimiento de desagües pluviales, ampliación de redes de desagüe pluvial, mantenimiento y canalización de torrenteras.</p> |
| Asignación de recursos IDH a las mancomunidades | | <p>Se autoriza a los Gobiernos municipales asignar recursos del IDH a las mancomunidades para proyectos de inversión conforme lo "establecido en la normativa vigente sujetos a las materias previstas en el Artículo 5 7 de la Ley N° 3058, el Decreto Supremo N° 28421 de 21 de octubre de 2005 y lo dispuesto en el presente Decreto Supremo.</p> |

Fuente: Elaboración CEDLA con base al DS 28421 y DS 29565.

ANEXO 9

**Gasto de los recursos del IDH según categoría funcional
(Expresado en bolivianos)**

| DESCRIPCIÓN | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|------------|-------------|---------------|
| 01 SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES | | | |
| Función: 0112 Asuntos Financieros y Fiscales | 9.516.335 | 1.329.587 | 0 |
| Función: 0113 Asuntos Exteriores | 0 | 709.592 | 709.592 |
| Función: 0131 Servicios Generales de Personal | 0 | 0 | 10.732.827 |
| Función: 0132 Servicios Generales de Planificación y Estadística | 262.409 | 0 | 0 |
| Función: 0170 Transacciones de la Deuda Pública | 1.944.905 | 0 | 9.062.431 |
| Función: 0180 Transferencias de Carácter General entre Diferentes Niveles | 0 | 25.201.860 | 5.646.094 |
| 03 ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD | | | |
| Función: 0310 Servicios de Policía | 142.500 | 18.032.187 | 13.918.997 |
| Función: 0340 Prisiones | 0 | 0 | 737.010 |
| Función: 0360 Orden Público y Seguridad n.e.p. | 0 | 8.829.576 | 7.000.000 |
| 04 ASUNTOS ECONÓMICOS | | | |
| Función: 0411 Asuntos Económicos y Comerciales en General | 9.469 | 0 | 0 |
| Función: 0421 Agricultura | 4.367.317 | 77.207.861 | 90.374.175 |
| Función: 0422 Silvicultura | 1.341.760 | 159.900 | 7.021.020 |
| Función: 0423 Pesca y Caza | 0 | 1.092.316 | 3.403.040 |
| Función: 0435 Electricidad | 8.268.558 | 134.407.150 | 176.486.922 |
| Función: 0442 Manufacturas | 0 | 587.007 | 12.844.255 |
| Función: 0451 Transporte por Carretera | 49.137.120 | 815.854.535 | 1.024.742.054 |
| Función: 0452 Transporte por Agua | 2.308.500 | 1.532.008 | 1.935.568 |
| Función: 0454 Transporte Aéreo | 4.639.975 | 841.665 | 0 |
| Función: 0471 Comercio de Distribución, Almacenamiento y Depósito | 0 | 176.574 | 1.299.626 |
| Función: 0473 Turismo | 705.519 | 1.395.896 | 130.020 |
| Función: 0474 Proyectos de Desarrollo Polivalentes | 0 | 3.127.140 | 0 |
| Función: 0482 Investigación y Desarrollo: Agricultura, Silvicultura, Pesca | 469.750 | 56.000 | 17.714.725 |
| Función: 0484 Investigación y Desarrollo: Minería, Manufacturas, y Construcción | 0 | 178.253 | 0 |
| Función: 0490 Asuntos Económicos n.e.p. | 19.738.069 | 17.764.787 | 92.781.812 |
| 05 PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE | | | |
| Función: 0520 Ordenación de Aguas Residuales | 1.773.125 | 12.749.290 | 0 |
| Función: 0540 Protección de la Diversidad Biológica y del Paisaje | 11.038.057 | 477.759 | 676.816 |
| Función: 0550 Investigación y Desarrollo: Protección del Medio Ambiente | 0 | 0 | 383.997 |
| 06 VIVIENDA Y SERVICIOS COMUNITARIOS | | | |
| Función: 0610 Urbanización | 0 | 1.645.772 | 13.711.387 |

Continúa ►

| DESCRIPCIÓN | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|--------------------|----------------------|----------------------|
| Función: 0620 Desarrollo Comunitario | 1.254.775 | 1.094.546 | 44.871.084 |
| Función: 0630 Abastecimiento de Agua | 5.291.851 | 14.423.236 | 1.357.286 |
| Función: 0660 Vivienda y Servicios Comunitarios n.e.p. | 69.245 | 38.378 | 0 |
| 07 SALUD | | | |
| Función: 0712 Otros Productos Médicos | 8.640 | 48.709 | 260.937 |
| Función: 0713 Aparatos y Equipos terapéuticos | 41.000 | 399.866 | 644.228 |
| Función: 0721 Servicios Médicos Generales [Pacientes Externos] | 0 | 0 | 4.921.925 |
| Función: 0731 Servicios Hospitalarios Generales | 0 | 0 | 1.922.860 |
| Función: 0740 Servicios de Salud Pública | 30.020.923 | 10.602.095 | 10.486.730 |
| Función: 0760 Salud N.E.P. | 83.366 | 10.889.050 | 57.272.263 |
| 08 ACTIVIDADES RECREATIVAS, CULTURA Y RELIGIÓN | | | |
| Función: 0810 Servicios Recreativos y Deportivos | 2.540.993 | 23.015.924 | 27.298.599 |
| Función: 0820 Servicios Culturales | 322.563 | 155.060 | 1.481.477 |
| 09 EDUCACIÓN | | | |
| Función: 0912 Enseñanza Primaria | 0 | 129.519 | 22.461.752 |
| Función: 0922 Enseñanza Secundaria Avanzada | 0 | 624.237 | 708.195 |
| Función: 0930 Enseñanza Post Secundaria No Terciaria | 0 | 0 | 3.303.967 |
| Función: 0941 Primera Etapa de la Enseñanza Terciaria | 0 | 1.530.000 | 3.991.021 |
| Función: 0950 Enseñanza No Atribuible a Ningún Nivel | 0 | 24.766 | 4.497 |
| Función: 0960 Servicios Auxiliares de la Educación | 120.000 | 11.552.233 | 13.555.060 |
| Función: 0980 Enseñanza n.e.p. | 0 | 5.689.869 | 2.107.865 |
| 10 PROTECCIÓN SOCIAL | | | |
| Función: 1012 Incapacidad | 196.792 | 337.937 | 3.947.645 |
| Función: 1040 Familia e Hijos | 0 | 116.821 | 988.774 |
| Función: 1070 Exclusión Social n.e.p. | 210.599 | 3.373.869 | 388.243 |
| Función: 1090 Protección Social n.e.p. | 388.342 | 1.743.492 | 4.010.909 |
| Aplicaciones Financieras | 0 | 21.031.846 | 44.876.549 |
| TOTAL ASUNTOS ECONÓMICOS IDH | 156.212.457 | 1.230.178.166 | 1.742.174.235 |

Fuente: Elaboración CEDLA con base a información de la Dirección General de Contaduría.

ANEXO 10

Consideraciones metodológicas

- a) El presente trabajo presenta la información disponible en la Dirección General de Contaduría, dependencia del Ministerio de Hacienda sobre:
- Regalías Petroleras;
 - Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD);
 - Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).
- b) Todos los montos procesados se informan en moneda local, es decir, en bolivianos corrientes.
- c) Los datos sobre estos tres tipos de recursos petroleros, se encuentran tanto en la ejecución presupuestaria de recursos como en la de gastos. De acuerdo a la normativa vigente, la ejecución presupuestaria se basa en el momento del devengado, es decir, en el momento en que se crea la obligación de efectuar un pago o el derecho de efectuar un cobro; para el caso de los impuestos, la ejecución presupuestaria se registra en el momento del pago, o sea, cuando los impuestos se cobran o se pagan.
- d) Según la norma vigente, de aquellas transferencias fiscales que otorga el Tesoro General de la Nación (TGN) a las prefecturas, hay algunas que son realizadas obligatoriamente en cada ejercicio fiscal, este es el caso del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y las Regalías.
No obstante, las instancias públicas acumulan de gestiones anteriores ingresos fiscales por estos mismos conceptos, lo que origina al final que estas prefecturas no solamente cuenten con las transferencias fiscales regulares que se dan en cada gestión, sino también, de otros ingresos originados en el mismo organismo financiador.
Debido a lo anterior, cuando se sistematizó o identificó los rubros que conforman la renta de hidrocarburos (IDH, IEHD y Regalías) mediante los clasificadores convencionales presupuestarios (organismo financiador y rubros) los montos llegan a ser desconocidos, pues como se mencionó es la suma de lo que se recibe en la gestión más saldos anteriores.
- e) La información de ejecución presupuestaria es al 31 de octubre de 2007, Al interpretar los datos, debe tenerse en cuenta que la información fue sistematizada a fines de 2007 y principios de 2008, por tanto, las diferencias con las cifras que actualmente se están manejando se debe al momento en el que se sistematizó la información para el presente análisis, Por ejemplo, estas diferencias pueden explicarse al rezago en la presentación de informes dando lugar a que ciertas prefecturas reflejen ejecuciones presupuestarias parciales o totales, en incluso ninguna.

-
- f) No todas las entidades analizadas han presentado su información de ejecución presupuestaria completa. Por ejemplo, la Prefectura de Tarija presentó información detallada de 2005 solamente hasta septiembre, y de 2006 no presentó información detallada en medio magnético; y la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos solamente informó de manera detallada hasta 2005.
- g) Los totales que se presentan en los cuadros se han calculado agregados, es decir, sin eliminar las transferencias y pagos entre entidades públicas. Esto debido a que algunos cuadros presentan transferencias entre las mismas, por lo que una presentación consolidada eliminaría dichos montos.

ANEXO 11

**Transferencias efectuadas por el TGN a distintas instancias del
sector público con recursos del IDH gestión 2006
(Expresado en bolivianos)**

| DESCRIPCIÓN | Transferencia TGN (a) | Ejecución Recursos (b) | Diferencia (a-b) | Mes |
|---|--------------------------|---------------------------|---------------------|-----|
| UNIVERSIDADES | | | | |
| Univ. Mayor Real y Pontificia de San Francisco Xavier | 29.602.286 | 26.812.455 | 2.789.831 | 11 |
| Universidad Mayor de San Andrés | 34.131.850 | 0 | 34.131.850 | 0 |
| Universidad Pública de El Alto | 14.528.388 | 0 | 14.528.388 | 12 |
| Universidad Mayor de San Simón | 41.660.398 | 0 | 41.660.398 | 0 |
| Universidad Técnica de Oruro | 29.622.348 | 29.621.227 | 1.121 | 12 |
| Universidad Autónoma Tomas Frías | 18.662.180 | 18.661.292 | 888 | 12 |
| Universidad Nacional Siglo XX | 10.960.229 | 10.959.707 | 521 | 12 |
| Universidad Autónoma Juan Misael Saracho | 37.876.393 | 0 | 37.876.393 | 0 |
| Universidad Autónoma Gabriel René Moreno | 54.165.827 | 54.163.023 | 2.804 | 12 |
| Univ. Técnica del Beni Mariscal José Ballivián | 29.629.320 | 0 | 29.629.320 | 0 |
| Universidad Amazónica de Pando | 29.621.905 | 29.607.791 | 14.114 | 12 |
| PREFECTURAS | | | | |
| Prefectura del Departamento de Chuquisaca | 195.399.706 | 195.399.580 | 126 | 12 |
| Prefectura del Departamento de La Paz | 195.529.253 | 195.525.929 | 3.324 | 12 |
| Prefectura del Departamento de Cochabamba | 195.463.658 | 195.463.658 | 0 | 12 |
| Prefectura del Departamento de Oruro | 195.529.253 | 195.529.253 | 0 | 12 |
| Prefectura del Departamento de Potosí | 195.529.253 | 195.529.253 | 0 | 12 |
| Prefectura del Departamento de Tarija | 250.017.997 | 0 | 250.017.997 | 0 |
| Prefectura del Departamento de Santa Cruz | 196.515.572 | 196.515.368 | 204 | 12 |
| Prefectura del Departamento de Beni | 195.529.253 | 195.525.929 | 3.324 | 12 |
| Prefectura del Departamento de Pando | 195.529.253 | 195.521.446 | 7.806 | 12 |
| MUNICIPALIDADES | | | | |
| Municipalidad de Sucre | 47.891.704 | 40.535.151 | 7.356.553 | 12 |
| Municipalidad de Yotala | 2.115.595 | 2.115.555 | 39 | 12 |
| Municipalidad de Poroma | 3.764.835 | 3.764.768 | 67 | 12 |
| Municipalidad de Villa Azurduy | 2.528.167 | 2.528.120 | 47 | 12 |
| Municipalidad de Tarvita (Villa Orías) | 3.378.498 | 3.869.091 | -490.593 | 12 |
| Municipalidad de Villa Zudañez (Tacopaya) | 1.653.572 | 1.653.541 | 31 | 12 |
| Municipalidad de Presto | 1.980.816 | 1.980.779 | 37 | 12 |
| Municipalidad de Villa Mojocoya | 1.765.628 | 1.765.595 | 33 | 12 |
| Municipalidad de Icla | 2.058.564 | 2.058.526 | 38 | 12 |
| Municipalidad de Padilla | 2.798.393 | 2.798.341 | 52 | 12 |
| Municipalidad de Tomina | 2.018.242 | 2.018.242 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Sopachuy | 1.613.027 | 1.612.997 | 30 | 12 |

Continúa ►

| DESCRIPCIÓN | Transferencia TGN (a) | Ejecución Recursos (b) | Diferencia (a-b) | Mes |
|---|-----------------------|------------------------|------------------|-----|
| Municipalidad de Villa Alcalá | 898.589 | 898.572 | 17 | 12 |
| Municipalidad de El Villar | 1.021.338 | 1.021.319 | 19 | 12 |
| Municipalidad de Monteagudo | 5.904.317 | 5.904.207 | 110 | 12 |
| Municipalidad de San Pablo de Huacareta | 2.229.210 | 2.229.168 | 42 | 12 |
| Municipalidad de Tarabuco | 4.356.033 | 0 | 4.356.033 | 12 |
| Municipalidad de Yamparáez | 2.230.546 | 2.230.505 | 42 | 12 |
| Municipalidad de Camargo | 3.120.748 | 3.164.161 | -43.413 | 12 |
| Municipalidad de San Lucas | 7.152.963 | 7.152.830 | 133 | 12 |
| Municipalidad de Incahuasi | 5.211.488 | 5.211.391 | 97 | 12 |
| Municipalidad de Villa Serrano | 2.734.902 | 2.734.902 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Camataqui (Villa Abecia) | 711.693 | 711.680 | 13 | 12 |
| Municipalidad de Culpina | 3.914.048 | 6.204.217 | -2.290.168 | 12 |
| Municipalidad de Las Carreras | 792.109 | 792.150 | -41 | 12 |
| Municipalidad de Villa Vaca Guzmán | 2.394.286 | 2.395.894 | -1.608 | 12 |
| Municipalidad de Villa de Huacaya | 522.340 | 481.996 | 40.345 | 12 |
| Municipalidad de Machareti | 1.645.330 | 1.645.299 | 31 | 12 |
| Municipalidad de La Paz | 82.235.120 | 82.235.346 | -226 | 12 |
| Municipalidad de Palca | 1.470.293 | 1.470.027 | 266 | 12 |
| Municipalidad de Mecapaca | 1.221.187 | 1.220.875 | 311 | 12 |
| Municipalidad de Achocalla | 1.566.173 | 1.565.774 | 399 | 12 |
| Municipalidad de El Alto de La Paz | 67.374.220 | 67.330.934 | 43.287 | 12 |
| Municipalidad de Viacha | 4.825.683 | 4.824.572 | 1.111 | 12 |
| Municipalidad de Guaqui | 782.704 | 782.704 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Tiahuanacu | 1.172.152 | 1.170.853 | 1.299 | 12 |
| Municipalidad de Desaguadero | 516.175 | 516.175 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Caranavi | 5.298.082 | 5.297.051 | 1.031 | 12 |
| Municipalidad de Sicasica (Villa Aroma) | 2.779.808 | 3.971.600 | -1.191.792 | 12 |
| Municipalidad de Umala | 993.228 | 992.975 | 253 | 12 |
| Municipalidad de Ayo Ayo | 723.510 | 723.325 | 185 | 12 |
| Municipalidad de Calamarca | 1.255.397 | 1.258.477 | -3.080 | 12 |
| Municipalidad de Patacamaya | 2.072.698 | 2.210.773 | -138.075 | 12 |
| Municipalidad de Colquencha | 831.220 | 831.008 | 212 | 12 |
| Municipalidad de Collana | 303.266 | 303.266 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Inquisivi | 1.673.262 | 1.676.835 | -3.574 | 12 |
| Municipalidad de Quime | 760.519 | 703.320 | 57.199 | 12 |
| Municipalidad de Cajuata | 803.955 | 803.955 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Colquiri | 1.936.132 | 1.663.180 | 272.952 | 12 |
| Municipalidad de Ichoca | 708.789 | 707.739 | 1.050 | 12 |
| Municipalidad de Licoma Pampa | 283.777 | 203.958 | 79.819 | 9 |
| Municipalidad de Achacachi | 7.294.753 | 7.294.753 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Ancoraimes | 1.575.400 | 1.622.998 | -47.599 | 12 |

Continúa ►

| DESCRIPCIÓN | Transferencia TGN (a) | Ejecución Recursos (b) | Diferencia (a-b) | Mes |
|---|-----------------------|------------------------|------------------|-----|
| Municipalidad de Sorata | 1.962.354 | 1.202.793 | 759.561 | 10 |
| Municipalidad de Guanay | 1.194.855 | 1.194.550 | 305 | 12 |
| Municipalidad de Tacacoma | 649.698 | 649.533 | 166 | 12 |
| Municipalidad de Tipuani | 966.073 | 965.827 | 246 | 12 |
| Municipalidad de Quiabaya | 267.294 | 267.226 | 68 | 12 |
| Municipalidad de Combaya | 278.801 | 253.269 | 25.532 | 11 |
| Municipalidad de Copacabana | 1.507.483 | 1.507.164 | 319 | 12 |
| Municipalidad de San Pedro de Tiquina | 631.453 | 631.453 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Tito Yupanqui | 229.260 | 229.701 | -442 | 12 |
| Municipalidad de Chuma | 1.331.177 | 1.330.838 | 339 | 12 |
| Municipalidad de Ayata | 843.971 | 911.122 | -67.151 | 12 |
| Municipalidad de Aucapata | 429.637 | 429.527 | 110 | 12 |
| Municipalidad de Corocoro | 1.224.400 | 1.224.088 | 312 | 12 |
| Municipalidad de Caquiaviri | 1.233.523 | 1.233.208 | 314 | 12 |
| Municipalidad de Calacoto | 913.934 | 913.701 | 233 | 12 |
| Municipalidad de Comanche | 400.195 | 400.255 | -60 | 12 |
| Municipalidad de Charaña | 286.576 | 284.512 | 2.063 | 12 |
| Municipalidad de Waldo Ballivián | 171.621 | 171.615 | 6 | 12 |
| Municipalidad de Nazacara de Pacajes | 27.679 | 12.359 | 15.320 | 6 |
| Municipalidad de Santiago de Callapa | 839.410 | 840.138 | -729 | 12 |
| Municipalidad de Puerto Acosta | 2.670,024 | 2.669,344 | 680 | 12 |
| Municipalidad de Mocomoco | 1,786,259 | 1,785,804 | 455 | 12 |
| Municipalidad de Carabuco | 1,542,848 | 1,542,848 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Apolo | 1,375,547 | 1,375,196 | 351 | 12 |
| Municipalidad de Pelechuco | 530,066 | 529,931 | 135 | 12 |
| Municipalidad de Luribay | 1,077,296 | 1,077,022 | 275 | 12 |
| Municipalidad de Sapahaqui | 1,190,812 | 1,190,508 | 304 | 12 |
| Municipalidad de Yaco | 815,255 | 815,047 | 208 | 12 |
| Municipalidad de Malla | 386,822 | 386,822 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Cairoma | 1,062,270 | 1,062,000 | 271 | 12 |
| Municipalidad de Chulumani (Villa de la Libertad) | 1,364,227 | 1,364,175 | 52 | 12 |
| Municipalidad de Irupana (Villa de Lanza) | 1,179,823 | 1,182,434 | -2,611 | 12 |
| Municipalidad de Yanacachi | 440,418 | 536,326 | -95,908 | 12 |
| Municipalidad de Palos Blancos | 1,739,920 | 0 | 1,739,920 | 12 |
| Municipalidad de La Asunta | 1,867,413 | 1,868,987 | -1,574 | 12 |
| Municipalidad de Pucarani | 2,758,038 | 2,758,038 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Laja | 1,690,678 | 1,690,678 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Batallas | 1,886,487 | 887,047 | 999,440 | 12 |
| Municipalidad de Puerto Pérez | 882.737 | 874.034 | 8.702 | 12 |
| Municipalidad de Coroico | 1.263.981 | 1.263.724 | 257 | 12 |
| Municipalidad de Coripata | 1.186.147 | 1.186.147 | 0 | 12 |

Continúa ▶

| DESCRIPCIÓN | Transferencia TGN (a) | Ejecución Recursos (b) | Diferencia (a-b) | Mes |
|--|-----------------------|------------------------|------------------|-----|
| Municipalidad de Ixiamas | 582.937 | 582.788 | 149 | 12 |
| Municipalidad de San Buenaventura | 640.124 | 639.256 | 869 | 12 |
| Municipalidad de General Juan José Pérez (Charazani) | 949.486 | 949.244 | 242 | 12 |
| Municipalidad de Curva | 229.260 | 229.201 | 58 | 12 |
| Municipalidad de San Pedro de Curahuara | 839.824 | 839.610 | 214 | 12 |
| Municipalidad de Papel Pampa | 653.534 | 653.368 | 167 | 12 |
| Municipalidad de Chacarilla | 162.187 | 162.146 | 41 | 12 |
| Municipalidad de Santiago de Machaca | 456.175 | 456.059 | 116 | 12 |
| Municipalidad de Catacora | 179.707 | 0 | 179.707 | 12 |
| Municipalidad de Mapiri | 994.052 | 765.346 | 228.706 | 12 |
| Municipalidad de Teoponte | 736.779 | 736.591 | 188 | 12 |
| Municipalidad de San Andres de Machaca | 652.809 | 655.030 | -2.222 | 12 |
| Municipalidad de Jesús de Machaca | 1.373.059 | 1.372.709 | 350 | 12 |
| Municipalidad de Taraco | 613.726 | 613.569 | 157 | 12 |
| Municipalidad de Cochabamba | 59.186.156 | 60.979.480 | -1.793.324 | 12 |
| Municipalidad de Quillacollo | 11.928.689 | 11.928.689 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Sipe Sipe | 3.587.062 | 3.586.897 | 165 | 12 |
| Municipalidad de Tiqipaya | 4.325.863 | 0 | 4.325.863 | 12 |
| Municipalidad de Vinto | 3.604.462 | 3.604.296 | 166 | 12 |
| Municipalidad de Colcapirhua | 4.805.394 | 4.805.172 | 223 | 12 |
| Municipalidad de Aiquile | 3.008.311 | 3.008.311 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Pasorapa | 533.173 | 533.173 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Omereque | 694.812 | 694.780 | 32 | 12 |
| Municipalidad de Ayopaya (Villa de Independencia) | 3.070.585 | 3.070.444 | 142 | 12 |
| Municipalidad de Morochata | 3.907.244 | 3.907.244 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Sacaba | 13.404.734 | 13.405.097 | -364 | 12 |
| Municipalidad de Colomi | 1.988.468 | 1.988.376 | 92 | 12 |
| Municipalidad de Villa Tunari | 6.053.856 | 6.053.856 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Punata | 2.992.170 | 2.992.997 | -827 | 12 |
| Municipalidad de Villa Rivero | 670.314 | 670.283 | 31 | 12 |
| Municip. de San Benito (Villa José Quintín Mendoza) | 1.455.947 | 1.314.722 | 141.224 | 11 |
| Municipalidad de Tacachi | 123.115 | 123.080 | 36 | 12 |
| Municip. de Cuchumuela (Villa Gualberto Villarroel) | 222.167 | 223.297 | -1,130 | 12 |
| Municipalidad de Tarata | 997.473 | 923.181 | 74.292 | 12 |
| Municipalidad de Anzaldo | 1.044.522 | 1.044.054 | 468 | 12 |
| Municipalidad de Arbioto | 1.080.238 | 1.080.238 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Sacabamba | 539.927 | 539.902 | 25 | 12 |
| Municipalidad de Cliza | 2.260.347 | 2.260.347 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Toco | 767.389 | 768.275 | -885 | 12 |
| Municipalidad de Tolata | 608.383 | 608.362 | 21 | 12 |
| Municipalidad de Capinota | 1.939.587 | 1.939.587 | 0 | 12 |

Continúa ►

| DESCRIPCIÓN | Transferencia TGN (a) | Ejecución Recursos (b) | Diferencia (a-b) | Mes |
|---|-----------------------|------------------------|------------------|-----|
| Municipalidad de Santivañez | 732.703 | 732.669 | 34 | 12 |
| Municipalidad de Sicaya | 255.708 | 230.904 | 804 | 11 |
| Municipalidad de Tapacari | 2.966.871 | 2.966.734 | 137 | 12 |
| Municipalidad de Totora | 1.483.535 | 1.483.467 | 68 | 12 |
| Municipalidad de Pojo | 1.318.004 | 1.393.475 | -75.471 | 12 |
| Municipalidad de Pocona | 1.543.864 | 1.543.793 | 71 | 12 |
| Municipalidad de Chimore | 1.747.166 | 1.747.166 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Puerto Villarroel | 4.669.168 | 4.668.952 | 215 | 12 |
| Municipalidad de Arani | 1.321.095 | 1.321.034 | 61 | 12 |
| Municipalidad de Vacas | 1.432.021 | 1.432.021 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Arque | 1.351.316 | 1.351.254 | 62 | 12 |
| Municipalidad de Tacopaya | 1.334.374 | 1.334.312 | 62 | 12 |
| Municipalidad de Bolívar | 988.315 | 988.315 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Tiraque | 4.008.326 | 3.894.652 | 113.673 | 12 |
| Municipalidad de Mizque | 3.051.582 | 3.051.446 | 136 | 12 |
| Municipalidad de Vila Vila | 525.388 | 525.364 | 24 | 12 |
| Municipalidad de Alalay | 564.310 | 564.310 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Entre Rios | 2.539.667 | 2.539.667 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Oruro | 60.928.850 | 60.928.850 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Caracollo | 6.157.880 | 6.157.647 | 233 | 12 |
| Municipalidad de El Choro | 1.726.369 | 1.726.303 | 65 | 12 |
| Municipalidad de Challapata | 7.368.570 | 6.838.954 | 529.617 | 11 |
| Municipalidad de Santuario de Quillacas | 999.194 | 999.157 | 38 | 12 |
| Municipalidad de Huanuni | 5.874.256 | 5.874.033 | 222 | 12 |
| Municipalidad de Machacamarca | 1.263.740 | 1.263.692 | 48 | 12 |
| Municipalidad de Poopó (Villa Poopó) | 1.863.343 | 1.863.272 | 70 | 12 |
| Municipalidad de Pazña | 1.653.497 | 1.660.634 | -7.138 | 12 |
| Municipalidad de Antequera | 1.013.400 | 1.013.362 | 38 | 12 |
| Municipalidad de Eucaliptus | 1.639.890 | 1.639.828 | 62 | 12 |
| Municipalidad de Santiago de Huari | 3.090.343 | 3.091.727 | -1.383 | 12 |
| Municipalidad de Totora | 1.493.845 | 1.495.645 | -1.800 | 12 |
| Municipalidad de Corque | 2.584.481 | 2.584.481 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Choque Cota | 488.222 | 488.222 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Curahuara de Carangas | 1.595.744 | 1.595.684 | 60 | 12 |
| Municipalidad de Turco | 1.257.692 | 1.529.983 | -272.290 | 12 |
| Municipalidad de Huachacalla | 498.805 | 498.786 | 19 | 12 |
| Municipalidad de Escara | 260.851 | 303.390 | -42.539 | 12 |
| Municipalidad de Cruz de Machacamarca | 262.665 | 262.655 | 10 | 12 |
| Municipalidad de Yunguyo de Litoral | 66.752 | 66.750 | 3 | 12 |
| Municipalidad de Esmeralda | 287.762 | 287.751 | 11 | 12 |
| Municipalidad de Toledo | 2.347.126 | 2.346.891 | 235 | 12 |

Continúa ▶

| DESCRIPCIÓN | Transferencia TGN (a) | Ejecución Recursos (b) | Diferencia (a-b) | Mes |
|---|-----------------------|------------------------|------------------|-----|
| Municipalidad de Andamarca (Santiago de Andamarca) | 1.387.107 | 1.387.107 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Belén de Andamarca | 467.963 | 467.946 | 18 | 12 |
| Municipalidad de Salinas de G. Mendoza | 2.637.390 | 2.592.945 | 44.446 | 12 |
| Municipalidad de Pampa Aullagas | 899.436 | 899.402 | 34 | 12 |
| Municipalidad de La Rivera | 117.847 | 117.843 | 4 | 12 |
| Municipalidad de Todos Santos | 116.940 | 43.042 | 73.898 | 12 |
| Municipalidad de Carangas | 106.659 | 106.655 | 4 | 12 |
| Municipalidad de Sabaya | 1.416.135 | 1.416.081 | 54 | 12 |
| Municipalidad de Coipasa | 186.177 | 186.097 | 80 | 12 |
| Municipalidad de Chipaya | 548.394 | 548.374 | 21 | 12 |
| Municip. de Huayllamarca (Santiago de Huayllamarca) | 1.750.558 | 1.750.492 | 66 | 12 |
| Municipalidad de Soracachi | 4.127.164 | 4.127.008 | 156 | 12 |
| Municipalidad de Potosí | 24.241.940 | 24.240.787 | 1.153 | 12 |
| Municipalidad de Tinguipaya | 3.642.043 | 3.641.870 | 173 | 12 |
| Municipalidad de Yocalla | 1.344.488 | 1.344.424 | 64 | 12 |
| Municipalidad de Urmiri | 338.326 | 339.158 | -832 | 12 |
| Municipalidad de Uncía | 4.207.912 | 4.207.712 | 200 | 12 |
| Municipalidad de Chayanta | 2.367.095 | 2.367.095 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Llallagua | 6.168.078 | 6.167.784 | 293 | 12 |
| Municipalidad de Betanzos | 6.153.371 | 6.153.078 | 293 | 12 |
| Municipalidad de Chaqui | 1.611.549 | 1.610.885 | 664 | 12 |
| Municipalidad de Tacobamba | 2.131.292 | 2.131.190 | 101 | 12 |
| Municipalidad de Colquechaca | 5.186.738 | 5.189.492 | -2.753 | 12 |
| Municipalidad de Ravelo | 3.431.804 | 0 | 3.431.804 | 12 |
| Municipalidad de Pocoata | 3.361.613 | 3.361.613 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Ocurí | 3.094.230 | 3.094.083 | 147 | 12 |
| Municipalidad de San Pedro | 4.618.858 | 4.618.858 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Toro Toro | 1.760.454 | 1.761.111 | -657 | 12 |
| Municipalidad de Cotagaita | 4.014.892 | 4.014.701 | 191 | 12 |
| Municipalidad de Vitichi | 1.887.969 | 1.887.879 | 90 | 12 |
| Municipalidad de Tupiza | 6.406.722 | 6.406.517 | 205 | 12 |
| Municipalidad de Atocha | 1.593.500 | 1.593.424 | 76 | 12 |
| Municipalidad de Colcha "K" (Villa Martín) | 1.611.716 | 1.611.639 | 77 | 12 |
| Municipalidad de San Pedro de Quemes | 136.120 | 125.337 | 10.784 | 11 |
| Municipalidad de San Pablo de López | 421.546 | 420.741 | 805 | 12 |
| Municipalidad de Mojinete | 119.581 | 119.576 | 6 | 12 |
| Municipalidad de San Antonio de Esmoruco | 278.329 | 278.316 | 13 | 12 |
| Municipalidad de Sacaca (Villa de Sacaca) | 3.129.158 | 3.129.158 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Caripuyo | 1.508.936 | 1.508.864 | 72 | 12 |
| Municipalidad de Puna (Villa Talavera) | 6.682.138 | 6.682.138 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Caiza "D" | 1.823.794 | 2.219.982 | -396.188 | 12 |

Continúa ►

| DESCRIPCIÓN | Transferencia TGN (a) | Ejecución Recursos (b) | Diferencia (a-b) | Mes |
|---|-----------------------|------------------------|------------------|-----|
| Municipalidad de Uyuni | 3.125.816 | 3.125.667 | 149 | 12 |
| Municipalidad de Tomave | 2.132.963 | 2.132.862 | 101 | 12 |
| Municipalidad de Porco | 995.735 | 995.688 | 47 | 12 |
| Municipalidad de Arampampa | 811.925 | 811.886 | 39 | 12 |
| Municipalidad de Acasio | 963.152 | 963.106 | 46 | 12 |
| Municipalidad de Llica | 484.713 | 355.257 | 129.456 | 9 |
| Municipalidad de Tahua | 361.890 | 361.873 | 17 | 12 |
| Municipalidad de Villazón | 6.060.618 | 6.060.618 | 0 | 12 |
| Municipalidad de San Agustín | 273.984 | 273.915 | 69 | 12 |
| Municipalidad de Tarija | 59.427.655 | 59.427.655 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Padcaya | 7.458.471 | 7.458.383 | 88 | 12 |
| Municipalidad de Bermejo | 12.899.444 | 12.899.293 | 151 | 12 |
| Municipalidad de Yacuiba | 32.343.015 | 32.348.390 | -5.374 | 12 |
| Municipalidad de Carapari | 3.498.758 | 3.498.758 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Villamontes | 9.203.069 | 9.202.961 | 108 | 12 |
| Municipalidad de Uriondo (Concepción) | 4.775.158 | 4.787.702 | -12.544 | 12 |
| Municipalidad de Yunchara | 2.003.187 | 2.003.163 | 23 | 12 |
| Municipalidad de San Lorenzo | 8.277.522 | 8.277.425 | 97 | 12 |
| Municipalidad de El Puente | 4.129.207 | 4.129.158 | 48 | 12 |
| Municipalidad de Entre Rios | 7.489.064 | 7.488.977 | 88 | 12 |
| Municipalidad de Santa Cruz de La Sierra | 120.827.451 | 120.821.196 | 6.255 | 12 |
| Municipalidad de Cotoca | 3.888.368 | 3.888.173 | 195 | 12 |
| Municipalidad de Porongo (Ayacucho) | 1.183.187 | 1.183.126 | 61 | 12 |
| Municipalidad de La Guardia | 4.222.204 | 4.222.204 | 0 | 12 |
| Municipalidad de El Torno | 4.052.350 | 4.053.883 | -1.533 | 12 |
| Municipalidad de Warnes | 4.837.768 | 4.837.759 | 9 | 12 |
| Municip. de San Ignacio (San Ignacio de Velasco) | 4.420.772 | 4.420.542 | 230 | 12 |
| Municipalidad de San Miguel (San Miguel de Velasco) | 1.096.523 | 1.096.466 | 57 | 12 |
| Municipalidad de San Rafael | 535.444 | 535.416 | 28 | 12 |
| Municipalidad de Buena Vista | 1.416.771 | 1.436.211 | -19.439 | 12 |
| Municipalidad de San Carlos | 1.761.485 | 1.761.394 | 92 | 12 |
| Municipalidad de Yapacani | 3.366.653 | 3.366.479 | 174 | 12 |
| Municipalidad de San José | 1.771.841 | 1.771.749 | 92 | 12 |
| Municipalidad de Pailon | 3.044.465 | 3.398.508 | -354.043 | 12 |
| Municipalidad de Robore | 1.626.761 | 1.626.677 | 84 | 12 |
| Municipalidad de Portachuelo | 1.751.450 | 1.751.359 | 91 | 12 |
| Municipalidad de Santa Rosa del Sara | 1.606.690 | 1.679.472 | -72.781 | 12 |
| Municipalidad de Lagunillas | 563.842 | 656.251 | -92.410 | 12 |
| Municipalidad de Charagua | 2.607.523 | 2.607.523 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Cabezas | 2.380.019 | 2.410.816 | -30.797 | 12 |
| Municipalidad de Cuevo | 363.466 | 259.265 | 104.201 | 12 |


Continúa ▶

| DESCRIPCIÓN | Transferencia TGN (a) | Ejecución Recursos (b) | Diferencia (a-b) | Mes |
|---|-----------------------|------------------------|------------------|-----|
| Municipalidad de Gutiérrez | 1.216.063 | 1.216.063 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Camiri | 3.298.220 | 3.298.220 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Boyuibe | 430.191 | 430.169 | 22 | 12 |
| Municipalidad de Vallegrande | 1.797.249 | 1.797.156 | 93 | 12 |
| Municipalidad de Trigal | 227.568 | 227.556 | 12 | 12 |
| Municipalidad de Moro Moro | 359.196 | 363.177 | -3.981 | 12 |
| Municipalidad de Postrer Valle | 271.553 | 271.539 | 14 | 12 |
| Municipalidad de Pucara | 271.873 | 271.859 | 14 | 12 |
| Municipalidad de Samaipata | 1.039.513 | 1.097.420 | -57.907 | 12 |
| Municipalidad de Pampa Grande | 846.736 | 846.692 | 44 | 12 |
| Municipalidad de Mairana | 826.879 | 826.836 | 43 | 12 |
| Municipalidad de Quirusillas | 216.358 | 216.347 | 11 | 12 |
| Municipalidad de Montero | 8.576.772 | 8.576.326 | 446 | 12 |
| Municipalidad de General Agustín Saavedra | 1.771.094 | 1.771.002 | 92 | 12 |
| Municipalidad de Mineros | 2.118.477 | 2.124.786 | -6.309 | 12 |
| Municipalidad de Concepción | 1.550.108 | 1.641.869 | -91.761 | 12 |
| Municipalidad de San Javier | 1.207.849 | 1.207.786 | 63 | 12 |
| Municipalidad de San Julián | 4.059.398 | 4.060.186 | -789 | 12 |
| Municipalidad de San Matías | 1.395.419 | 1.395.347 | 72 | 12 |
| Municipalidad de Comarapa | 1.564.840 | 1.564.840 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Saipina | 570.995 | 570.965 | 30 | 12 |
| Municipalidad de Puerto Suárez | 1.623.451 | 1.623.367 | 84 | 12 |
| Municipalidad de Puerto Quijarro | 1.377.270 | 1.377.199 | 71 | 12 |
| Municipalidad de Ascención de Guarayos | 1.812.943 | 1.812.849 | 94 | 12 |
| Municipalidad de Urbichá | 636.118 | 636.085 | 33 | 12 |
| Municipalidad de El Puente | 921.456 | 921.408 | 48 | 12 |
| Municipalidad de Okinawa Uno | 1.244.675 | 1.244.610 | 65 | 12 |
| Municipalidad de San Antonio de Lomerío | 671.669 | 671.634 | 35 | 12 |
| Municipalidad de San Ramón | 604.090 | 604.059 | 31 | 12 |
| Municipalidad de El Carmen Rivero Tórrez | 522.324 | 522.297 | 27 | 12 |
| Municipalidad de San Juan | 974.622 | 974.571 | 50 | 12 |
| Municipalidad de Fernández Alonso | 1.212.861 | 1.212.798 | 63 | 12 |
| Municipalidad de San Pedro | 1.563.132 | 1.563.051 | 81 | 12 |
| Municipalidad de Cuatro Cañadas | 1.875.931 | 1.682.884 | 193.046 | 12 |
| Municipalidad de Colpa Bélgica | 669.534 | 669.516 | 18 | 12 |
| Municipalidad de Trinidad | 26.141.554 | 26.132.056 | 9.498 | 12 |
| Municipalidad de San Javier | 876.624 | 876.376 | 248 | 12 |
| Municipalidad de Riberalta | 24.841.195 | 26.312.919 | -1.471.724 | 12 |
| Municipalidad de Puerto Guayaramerín | 13.223.333 | 13.218.427 | 4.906 | 12 |
| Municipalidad de Reyes | 3.635.025 | 3.633.825 | 1.200 | 12 |
| Municipalidad de Puerto Rurrenabaque | 4.465.818 | 4.464.310 | 1.507 | 12 |

Continúa ▶

| DESCRIPCIÓN | Transferencia TGN (a) | Ejecución Recursos (b) | Diferencia (a-b) | Mes |
|--|-----------------------|------------------------|------------------|-----|
| Municipalidad de San Borja | 11.232.238 | 11.230.531 | 1.708 | 12 |
| Municipalidad de Santa Rosa | 2.944.824 | 2.945.059 | -234 | 12 |
| Municipalidad de Santa Ana | 7.685.388 | 7.683.297 | 2.091 | 12 |
| Municipalidad de San Ignacio | 6.514.543 | 6.513.528 | 1.015 | 12 |
| Municipalidad de Loreto | 1.258.754 | 1.258.397 | 358 | 12 |
| Municipalidad de San Andrés | 3.461.082 | 3.459.947 | 1.135 | 12 |
| Municipalidad de San Joaquín | 1.779.602 | 1.779.051 | 551 | 12 |
| Municipalidad de San Ramón | 1.934.902 | 0 | 1.934.902 | 12 |
| Municipalidad de Puerto Siles | 330.027 | 365.162 | -35.136 | 12 |
| Municipalidad de Magdalena | 3.236.466 | 3.239.034 | -2.568 | 12 |
| Municipalidad de Baures | 1.718.133 | 1.717.605 | 528 | 12 |
| Municipalidad de Huacaraje | 1.208.736 | 1.208.396 | 339 | 12 |
| Municipalidad de Exaltación | 1.989.831 | 1.989.202 | 629 | 12 |
| Municipalidad de Cobija | 50.359.389 | 50.362.639 | -3.249 | 12 |
| Municipalidad de Porvenir | 8.375.751 | 8.380.657 | -4.906 | 12 |
| Municipalidad de Bolpebra | 2.693.289 | 2.693.228 | 62 | 12 |
| Municipalidad de Bella Flor | 5.199.517 | 5.199.517 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Puerto Rico | 9.029.942 | 9.029.735 | 207 | 12 |
| Municipalidad de San Pedro | 2.440.646 | 2.440.590 | 56 | 12 |
| Municipalidad de Filadelfia | 7.094.427 | 7.101.264 | -6.838 | 12 |
| Municipalidad de Puerto Gonzalo Moreno | 8.594.568 | 8.594.990 | -422 | 12 |
| Municipalidad de San Lorenzo | 7.829.834 | 7.830.313 | -478 | 12 |
| Municipalidad de Sena | 5.052.887 | 5.052.771 | 116 | 12 |
| Municipalidad de Santa Rosa del Abuna | 4.730.300 | 4.730.197 | 102 | 12 |
| Municipalidad de Ingavi (Humaita) | 2.027.831 | 1.676.587 | 351.244 | 10 |
| Municipalidad de Nueva Esperanza | 1.669.156 | 1.669.156 | 0 | 12 |
| Municipalidad de Villa Nueva (Loma Alta) | 2.239.875 | 2.239.824 | 51 | 12 |
| Municipalidad de Santos Mercado | 1.148.079 | 1.089.637 | 58.442 | 11 |

Fuente: Elaboración CEDLA con base a información de la Dirección General de Contaduría.



El 2005 se da un quiebre histórico en el comportamiento del balance fiscal, gracias a la reforma –en mayo de 2005– de la Ley 1689 que dio paso a la nueva Ley de Hidrocarburos 3058. Entre las modificaciones que determinaba esta nueva ley, desde el punto de vista fiscal, destaca la incorporación al sistema tributario de un nuevo impuesto denominado Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Este impuesto, con una alícuota del 32% del total de la producción de hidrocarburos medida en el punto de fiscalización, proporcionó al Estado extraordinarios ingresos genuinos que posibilitaron que el balance fiscal alcanzara un superávit.

Asimismo, el contexto externo favorable, se vio reflejado en mayores precios y volúmenes de exportación (BCB: 2006), contribuyendo al incremento de las regalías de hidrocarburos y al aumento de la participación de la recaudación de impuestos, como el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y otros referidos al sector de hidrocarburos.

Como resultado de estos comportamientos, la Renta de Hidrocarburos (IDH, IEHD, Regalías Petroleras e IVA y otros) en los últimos años ha registrado una tendencia ascendente, mientras en el 2004 por estos conceptos se recaudó \$US 567 millones, en el 2007 la recaudación fiscal fue de \$US 1.718 millones.

Este salto extraordinario de los ingresos fiscales, ratifica la importancia que tiene la explotación de hidrocarburos para la gestión pública, que es aún mayor para el nivel local, pues el esquema de distribución de esos tributos beneficia fundamentalmente a prefecturas y municipios.

Por el debate registrado en los últimos años sobre las autonomías departamentales, se considera importante efectuar un análisis o valoración del comportamiento e impacto que tiene la renta de hidrocarburos en los presupuestos prefecturales.

ISBN: 978-99905-980-3-2



9 789990 598032