



Las prefecturas no usan la renta de los hidrocarburos para el desarrollo

Ingresos millonarios, gastos improductivos y poca transparencia

UN PAÍS CADA VEZ MÁS ATADO A LAS MATERIAS PRIMAS

Bolivia está reforzando su carácter primario exportador, dejando de lado la industrialización y la diversificación productiva

Lejos de impulsar un proceso de industrialización interno, los excedentes generados en el negocio del gas están empujando a Bolivia a remachar su condición de país extractivista, primario exportador y extremadamente dependiente de las materias primas y de los recursos naturales no renovables.

En los últimos años, la dependencia de Bolivia de las materias primas se ha hecho más intensa, lo que se refleja en su estructura económica cada vez más orientada a la explotación y exportación del gas natural y de los minerales.

Los datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) establecen, por ejemplo, que alrededor de un tercio de los ingresos fiscales de Bolivia se originan en la explotación del gas natural.

Los informes oficiales sobre las exportaciones también ratifican esta tendencia. En la última década, las exportaciones bolivianas han aumentado de poco más de 1.200 millones de dólares a casi 5.300 millones de dólares, producto de la creciente importancia de los sectores extractivos de hidrocarburos y minería que actualmente contribuyen con alrededor del 80 por ciento del valor de las exportaciones. Hace 12 años (1998) esa participación era del 47 por ciento.

El crecimiento en la producción de gas, petróleo y minerales es el que sustenta los niveles de crecimiento económico alcanzados en la segunda mitad de esta década, que están alrededor del 5%. Entre el 2004 y 2005, por ejemplo, el crecimiento del sector de hidrocarburos explicó alrededor del 25 por ciento del crecimiento económico del país, y en el 2008 el crecimiento del sector minero explicó casi el 40 por ciento del crecimiento económico del país. Estas tasas de crecimiento, sin embargo, sólo han sido un buen resultado macroeconómico, ya que no han mejorado las condiciones de vida de la población, pues el ingreso y la riqueza siguen concentradas en pocas manos.

FRAGILIDAD FISCAL

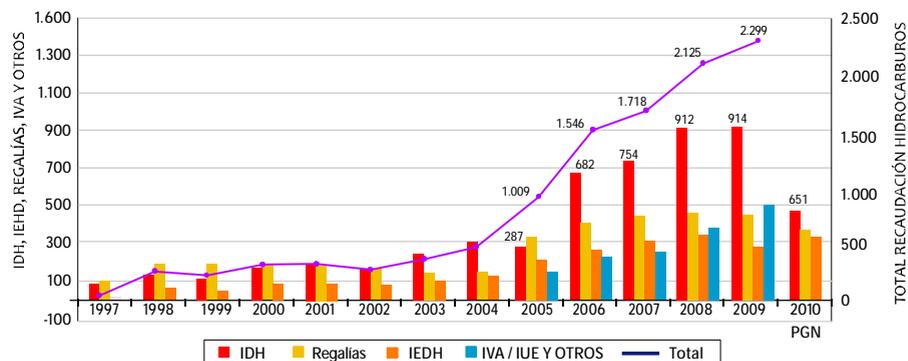
Los datos oficiales, procesados por el CEDLA, muestran que la renta de hidrocarburos ha crecido significativamente en el último período. En 1998, por ejemplo, el Estado y las regiones recibían por esta actividad 391 millones de dólares, en tanto que en el 2008 ya se recauda por esta actividad más de 2.000 millones de dólares.

Los significativos ingresos obtenidos en los últimos años en la explotación minera e hidrocarbúfera, especialmente del gas, son los que también han permitido trastocar la situación fiscal del país, pasando de un déficit fiscal casi crónico, en el que los gastos públicos superaban con creces a los ingresos, a una situación de superávit fiscal, en la que hay plata sin gastar.

Esta "bonanza" fiscal es, sin embargo, excesivamente frágil y vulnerable ante las permanentes convulsiones del mercado internacional, que hoy puede elevar extraordinariamente los precios de los hidrocarburos y minerales y mañana, con la misma facilidad, puede hundirlos hasta el piso.

Esta fragilidad es reforzada por las dificultades estructurales que tiene el sector para incrementar la producción de hidrocarburos. Del 2005 al 2008 la producción de hidrocarburos oscilaba alrededor de los 313 miles de barriles equivalentes de petróleo por día (Bepd), en tanto que para el 2009 se registró un descenso a 278 miles de Bepd.

Ingresos para el Estado y las regiones: Evolución de la renta petrolera boliviana (En millones de dólares)



Fuente: Elaboración CEDLA, en base a la información del Servicio de Impuestos Nacionales y la Unidad de Programación Fiscal. No incluye patentes y la participación de YPFB.

Este escenario muestra que las posibilidades de aumentar extraordinariamente los ingresos fiscales captados en este sector dependen esencialmente del comportamiento del precio del barril del petróleo, variable que está lejos de ser determinada por la política pública del gobierno.

Un ejemplo de lo anterior es lo acontecido con el Presupuesto General de la Nación 2010 (PGN 2010), que prevé una menor captación de ingresos por IDH de alrededor del 28 por ciento y de las regalías por hidrocarburos en casi 17 por ciento.

RIESGOS DEL "BOOM" DEL GAS

El diagnóstico realizado por el CEDLA, sobre la creciente importancia de la renta de hidrocarburos en las finanzas públicas, identifica los siguientes riesgos:

- Volatilidad de los ingresos fiscales. La inestabilidad en el precio internacional del petróleo determina que la renta de hidrocarburos sea incierta.
- Fragilidad en la ejecución del gasto. La eventual caída de estos ingresos afecta a la ejecución de proyectos estratégicos.
- Un escenario de altos ingresos promueve una creciente explotación de los recursos naturales no renovables. Una caída en los precios también empuja a una explotación más intensiva de esos recursos, con el propósito de compensar la caída del precio y así mantener o aumentar el total de ingresos.
- La creciente explotación de recursos no renovables requiere de fuertes inversiones lo que conduce a que los gobiernos opten por contratar deuda externa a fin de sostener esas inversiones, muchas veces en condiciones poco transparentes.
- La necesidad de una mayor inversión extranjera empuja a la otorgación de mayores concesiones económicas y fiscales para las empresas transnacionales.
- Los pasivos medioambientales son crecientes. Muchos de los daños ocasionados por la explotación de las industrias extractivas son permanentes e irreversibles.

INDUSTRIALIZACIÓN Y RENTISMO

Toda esta evidencia confirma que en Bolivia se está dando una exacerbación del extractivismo y que sigue vigente el viejo patrón de desarrollo primario exportador, a pesar de las declaraciones oficiales sobre la presunta vigencia de un "proceso de cambio".

La diversificación productiva y la industrialización, hasta ahora, sólo aparecen en los discursos oficiales que no alcanzan para revertir una realidad signada por una creciente dependencia de las materias primas y un rentismo improductivo que se apodera del país y de las regiones.

LAS PREFECTURAS NO USAN LA RENTA DE LOS HIDROCARBUROS PARA EL DESARROLLO

Esta es una separata de prensa del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) elaborada en base a la investigación "La renta de hidrocarburos en las finanzas prefecturales. Tendencia de los ingresos y gastos" de Juan Luis Espada y otros estudios institucionales.

Director Ejecutivo
Javier Gómez Aguilar

Consejo Editorial
Carlos Arze Vargas y Juan Luis Espada Vedia

Textos y edición
Gabriel Tabera Soliz

Diseño y armado
Milton Iniguez Durán

Ilustraciones
CORBIS

Visite www.cedla.org



Av. Jaimes Freyre N° 2940 esq. Muñoz Cornejo, Sopocachi
Telf. 241 3175 / 2413223 / 2412429
Fax: (591-2) 241 4625 / E-mail: cedla@cedla.org
Casilla 8630
La Paz - Bolivia

La Paz, domingo 11 de abril de 2010

LAS REGIONES REPLICAN LOS MALES DEL EXTRACTIVISMO Y SE ABANDONAN AL RENTISMO

Se mantiene el atraso productivo y la pobreza, a pesar del sustancial aumento en los ingresos regionales

Una mirada a la estructura económica de los departamentos de Bolivia deja en claro que casi todas las regiones del país están limitando sus escasas posibilidades de crecimiento y desarrollo a los estrechos márgenes que deja un modelo basado en la explotación de los recursos naturales y en la transferencia de recursos de parte del Estado.

El peso de la explotación de los recursos naturales en la estructura económica de las regiones es enorme y, en varios casos, es mayor incluso al observado a nivel nacional. Este es el caso, por ejemplo, del departamento de Tarija, donde el peso de la producción de hidrocarburos en su economía era en el 2008 del 41 por ciento.

Otros, que también están colocando todos los huevos en la misma canasta, son Oruro y Potosí, que apuestan a la explotación de minerales, relegando casi siempre la necesaria diversificación productiva y la industrialización de por lo menos algunas actividades.

SE OLVIDA EL MERCADO INTERNO

Profundizando las huellas del patrón de desarrollo primario exportador que se aplica en el ámbito nacional, en gran parte de las regiones hay un énfasis excesivo y peligroso en torno a

la producción de materias primas para la exportación, lo que se traduce, además, en un deliberado abandono del mercado interno y de sus potencialidades para arrancar del atraso y la postergación a gruesos segmentos de la población.

En el eje troncal (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) esta tendencia no difiere sustancialmente de la observada a nivel nacional.

PROBLEMAS IRRESUELTOS

En los últimos años, la ausencia de cambios sustanciales en la orientación de esta política extractivista está dejando sin solución los grandes problemas económicos y sociales, por lo que en casi todas las regiones se ha exacerbado el rentismo y la dependencia de los recursos y transferencias que vienen del Estado, especialmente de la renta de hidrocarburos.

Desde el punto de vista fiscal, la extrema dependencia del dinero generado por la explotación de las materias primas, junto a su manejo ineficiente, perpetúan los viejos problemas y generan otros nuevos, como una ineficiente concentración de recursos monetarios a nivel subnacional (las regiones reciben más dinero que el Tesoro General de la Nación), una inequi-

tativa distribución de la plata del gas (dos departamentos concentran la mayor parte de los ingresos) y menores resultados positivos en obras y proyectos de magnitud.

NECESIDAD DE UN DEBATE NACIONAL

La evidencia cuantitativa recogida en los estudios sobre esta temática, y presentada en esta separata del CEDLA, permiten advertir que la magnitud de la pobreza y el atraso productivo de gran parte de las regiones, obliga a un cambio radical en la asignación y uso de recursos. De ahí la necesidad de 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 apunten a transformar las condiciones productivas de las regiones y las condiciones de vida de la población de estas regiones.

Estas políticas deberían promover un patrón de desarrollo distinto al actual, basado en sectores con mayor valor agregado, un rol productivo del Estado y rompiendo con la lógica neoliberal que aún se mantiene, con una participación efectiva de la sociedad civil y de sus organizaciones.

DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA: PROMESAS Y REALIDADES

Cansadas del centralismo y agobiadas por el atraso y la pobreza, las distintas regiones de Bolivia han enarbolado con fervor las banderas de la descentralización, de la municipalización y de la autonomía, con la esperanza de alcanzar un desarrollo local y regional que sea sinónimo de buenas condiciones de vida y de un mejor futuro para todos.

A las regiones se les traspasó el 20 por ciento de los impuestos nacionales, con una división per-cápita de los recursos (municipalización), se les dio 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, además del pedazo más grueso del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Los recursos llegaron a las Prefecturas y municipios en una cuantía mayor a la planificada, pero no sirvieron para sentar las bases del crecimiento y progreso de las regiones.

Los resultados alcanzados hasta ahora son lamentables, como señala este recuento elaborado por el CEDLA:

- El balance inicial muestra que la desigualdad económica entre las regiones y dentro de ellas sigue en aumento. No existen o son muy precarios los nuevos proyectos de desarrollo productivo y la pobreza se mantiene en niveles alarmantes, a pesar del aumento del gasto social.
- La reforma institucional tampoco pudo superar la falta de transparencia y los recursos fiscales son considerados

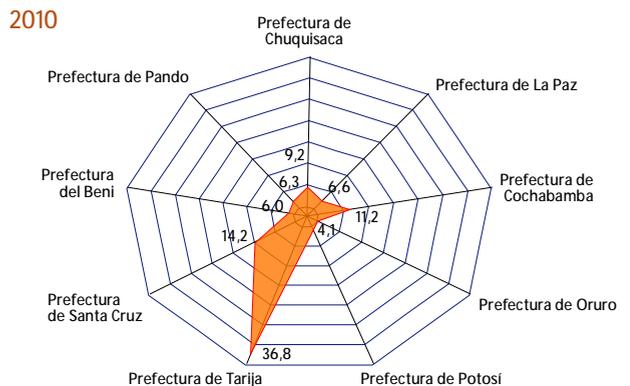
como patrimonio por los sectores más conservadores y ricos de las regiones.

- El discurso descentralizador prometía mejorar la participación ciudadana y fortalecer 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. Nada de ello ocurrió.
- La distribución de los recursos fiscales ha permitido que gobiernos departa-

mentales productores de hidrocarburos tengan recursos varias veces superiores a otros departamentos, pero con un escaso impacto económico y social.

- Los elevados ingresos fiscales han permitido a los gobiernos nacional y regionales financiar una variedad de bonos de asistencia social y programas sociales, en un ambiente de permanente campaña electoral.
- La distribución de los recursos sigue prestando a las regiones productoras de hidrocarburos y a las que concentran mayor población.

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.

RENDA PETROLERA Y PRODUCCIÓN

- La renta de hidrocarburos alcanzó en el 2008 su nivel más alto, y las posibilidades de que este tipo de ingresos aumente a un ritmo similar a lo registrado en 2005 y 2006 depende de un aumento de la producción, que es una variable que se supone puede ser impulsada por políticas de Estado, lo contrario sería, esperar un nuevo shock externo que fue lo que incidió en un aumento extraordinario de los ingresos fiscales captados en la actividad de hidrocarburos.
- Se requiere de políticas dirigidas a quebrar la extrema dependencia fiscal que se tiene de la renta de hidrocarburos, a fin de asegurar cierta estabilidad en las finanzas públicas.
- El gasto fiscal en las regiones debe orientarse al sector productivo para impulsar el desarrollo de las regiones y la reducción de la pobreza.
- La experiencia nacional e internacional demuestra que la extrema dependencia de la exportación de materias primas genera distorsiones en la estructura económica del país, una redistribución regresiva del ingreso, altos costos sociales y medioambientales, falta de transparencia en el manejo de los recursos, deficiencias en las políticas de gasto y más dependencia económica.

Más de un tercio de los ingresos de las Prefecturas proviene de la renta de los hidrocarburos. El rentismo regional va en alza

LAS REGIONES SÓLO PIENSAN EN LA PLATA DEL GAS

Las obras y el funcionamiento de las Prefecturas son cada vez más dependientes de los ingresos generados en la explotación del gas y el petróleo, por lo que el rentismo va convirtiéndose en una práctica común y muy útil en lo coyuntural para los gobiernos regionales y sus autoridades, a pesar de sus efectos perniciosos para el país y la población en el mediano y largo plazo.

Los datos oficiales de la Dirección de Contaduría procesados por el CEDLA permiten establecer que, en los últimos años, en promedio, más de un tercio de los ingresos de las Prefecturas proviene de la renta de los hidrocarburos (regalías, Impuesto Directo a los Hidrocarburos IDH, Impuesto Específico a los Hidrocarburos y Derivados IEHD y otros vinculados a la actividad hidrocarburiífera). En el 2005, el 36,9 por ciento de los ingresos de las Prefecturas provenía de los hidrocarburos, mientras que

en el 2006 y 2007 ese aporte ya era del 43,3 y 43,2 por ciento respectivamente. Esto significa que en esos dos últimos años, cerca de la mitad de los ingresos regionales, ya sean éstos productores o no de hidrocarburos, llevaba el sello de los impuestos generados en la explotación de gas y petróleo.

En el 2008, el peso del sector de hidrocarburos en los ingresos prefecturales se redujo al 35,9 por ciento, principalmente por una disminución de los saldos no ejecutados en estos rubros en gestiones anteriores.

Estas cifras muestran que en casi todas las regiones, en unas más que en otras, se ha reforzado la dependencia fiscal que tienen en relación a los hidrocarburos a partir de la modificación de la Ley de Hidrocarburos 3058 y el favorable comportamiento en el precio del petróleo.

Ahora, tanto el Estado como las regiones disponen de más recursos que antes y gozan de un escenario fiscal que es positivo, aunque muy frágil, vulnerable, volátil y con muchos riesgos. Una fuerte caída del precio internacional del gas y del petróleo, por ejemplo, puede ocasionar efectos traumáticos en los gobiernos prefecturales: cancelación de obras de infraestructura, problemas en la atención de servicios básicos, salud y educación, despidos de trabajadores, problemas sociales, etc.

MALES DEL RENTISMO

El "boom" temporal de recursos que reciben las regiones ha generado también una extrema y peligrosa "pasividad" en la política pública, ya que los gobiernos regionales sólo se dedican a esperar la renta que les corresponde por la explotación de los hidrocarburos y hacen poco o nada para buscar nuevos ingresos fiscales más sólidos y permanentes.

Por ello, la estabilidad financiera de las Prefecturas es funcional a los ingresos que reciben por la renta de hidrocarburos, y esa dependencia fiscal es uno de los problemas que deben enfrentar cada año fiscal, en el que la amenaza de una reducción de la renta petrolera virtualmente equivale a paralizar obras e inversiones.

DEPENDENCIA E INGRESOS PROPIOS

La dependencia regional de la renta petrolera es de tal magnitud que, por ejemplo, en los años 2007 y 2008, por cada 100 bolivianos que las Prefecturas recibían como renta de hidrocarburos, apenas si lograbán recaudar en sus regiones entre 16 a 19 bolivianos.

El caso extremo de este desfase tan preocupante entre la renta petrolera y los ingresos propios se da en el caso de Pando, donde por cada 100 bolivianos que recibe de renta de hidrocarburos, no se logra captar ni un boliviano como aporte propio. Algo parecido pasa con Tarija y con Santa Cruz (en esta última el aporte propio alcanza a 9 bolivianos por cada 100 que recibe como renta petrolera).

El caso inverso se da en la Prefectura de Potosí, donde por cada 100 bolivianos que recibe por renta de hidrocarburos, logra recaudar 250 bolivianos como ingresos propios. Esto, sin embargo, se explica por el enorme peso que tienen las regalías mineras en sus ingresos.

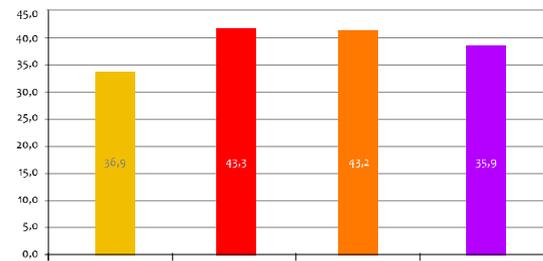
EVIDENCIAS Y OPORTUNIDADES

- ✓ El presupuesto de ingresos de las Prefecturas es altamente dependiente de las transferencias que realiza la Administración Central y de los ingresos por la explotación de hidrocarburos.
- ✓ El rentismo y el aumento de los ingresos públicos por la explotación de hidrocarburos, han contribuido al mantenimiento de las políticas fiscales y a la pasividad de los gobiernos nacional y regionales, que no han podido impedir que un resultado positivo en las finanzas públicas se transforme en un factor de riesgo e inestabilidad.
- ✓ Es necesario que las políticas de mayor participación del Estado en actividades estratégicas, sean acompañadas de políticas de desarrollo que aseguren que los beneficios fiscales que otorgan sectores como el de hidrocarburos, sean asignados a la promoción y consolidación de sectores productivos de cada región, lo que consolidará en el mediano y largo plazo nuevos ingresos para el país y la región.
- ✓ Se debería exigir al Ejecutivo nacional, Prefecturas y municipios desarrollar políticas orientadas a diversificar ingresos, pero incorporando a estas medidas el principio de progresividad (que aporten más, los que más tienen).
- ✓ Es necesario un manejo eficiente de los recursos y un impulso a los sectores de mayor valor agregado (industrialización), que luego serán los que aportarán con más recursos fiscales, vía impuestos a las utilidades, etc. Hay que sembrar el gas.

✓ Las autonomías son una buena oportunidad para que los gobiernos regionales puedan utilizar sus nuevas competencias en temas tributarios para reducir la dependencia que tienen sus finanzas con relación a las transferencias del Tesoro General de la Nación y los recursos de la renta de hidrocarburos, empero, incorporando en ese proceso la búsqueda de un sistema tributario progresivo, lo contrario significará colocar el peso de las reformas nuevamente en la gran mayoría de la gente que vive en condiciones inadecuadas.

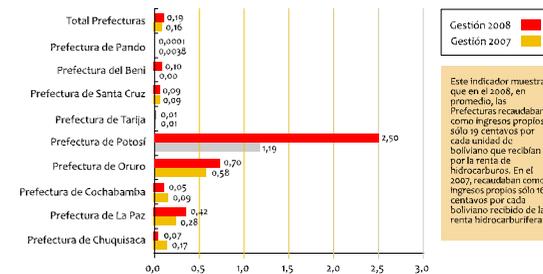
✓ Las autonomías deberían possibilitar que los gobiernos departamentales participen de forma directa en sectores productivos estratégicos para la región, a mediante programas de apoyo y promoción de sectores que no cuentan con los factores productivos necesarios, ello significa un debate profundo sobre las competencias o roles que se le asignará a este nivel de gobierno autónomo, competencias que deberán romper con el rol que le asigna el viejo modelo de desarrollo capitalista.

Peso de la renta de Hidrocarburos en el Presupuesto de Ingresos de las Prefecturas (En porcentaje)

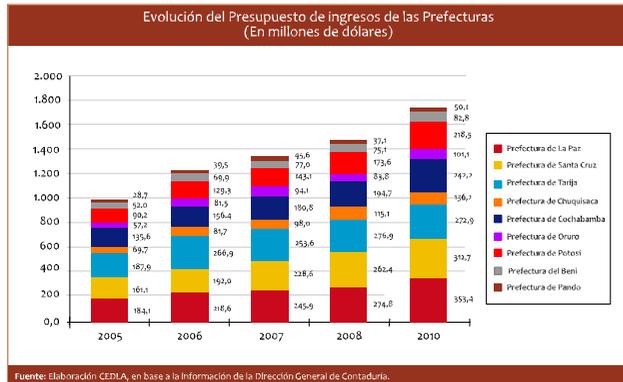


Fuente: Fuente: Elaboración CEDLA, en base a la información de la Dirección General de Contaduría.

Dependencia fiscal: La Renta de Hidrocarburos vs. Ingresos propios



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



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

TARIJA, PANDO, BENI Y CHUQUISACA, LAS MÁS DEPENDIENTES

Tarija, Pando, Beni y Chuquisaca, en ese orden, son las regiones "más gaseodependientes" del país con uno o dos tercios de sus ingresos regionales dependiendo de los impuestos y regalías sobre los hidrocarburos. En un lote intermedio están Cochabamba y Santa Cruz, que reciben hasta un tercio de sus ingresos de la explotación del gas.

En un tercer grupo se alinean como menos gas-dependientes Oruro, Potosí y La Paz, recibiendo entre una o dos décimas partes de su ingreso por la renta hidrocarburiífera.

En el caso de los departamentos no productores de hidrocarburos, llama la atención la situación de Beni y Pando, que tienen en el periodo 2005 al 2008 una elevadísima dependencia. Así, en Pando, la renta petrolera significó el 81,6 por ciento de los ingresos totales de la Prefectura de Pando y el 54,9 por ciento de los ingresos de la Prefectura de Beni.

LOS MENOS DEPENDIENTES

En las Prefecturas de Oruro y Potosí, regiones con actividades de explotación de minerales, los pesos de los ingresos que reciben por la explotación de hidrocarburos asciende en promedio anual para el periodo 2005 al 2008 al 31,4 y 21,2 por ciento respectivamente.

Esta participación, en el caso de Oruro, está por encima del peso que tienen las regalías mineras en su presupuesto (16,4 por ciento).

En el otro extremo, como departamento menos dependiente de los ingresos de los hidrocarburos, en términos porcentuales, está la Prefectura de La Paz, ya que sólo el 13,3 por ciento de sus ingresos fiscales proviene de la renta petrolera.

En términos absolutos, sin embargo, los ingresos por hidrocarburos que recibe la Prefectura de La Paz (Bs 239 millones) es mayor al obtenido por las Prefecturas de Potosí (Bs 217 millones) y Oruro (Bs 195 millones), todo ello porque el presupuesto pacoño es mayor al de las otras dos regiones.

¿CUÁNTO DINERO MANEJAN LOS PREFECTOS?

En los últimos cinco años, los nueve prefectos de Bolivia han manejado un presupuesto de poco más de 3.000 millones de dólares. En el 2010 se prevé que las Prefecturas manejarán alrededor de 1.770 millones de dólares, con lo que los prefectos habrán dispuesto de más de 6.700 millones de dólares, una cifra extraordinariamente alta y con la que podían hacer mucho para transformar la situación de atraso y pobreza que se mantiene virtualmente inalterable en la mayor parte de las regiones del país.

Los datos oficiales muestran que el presupuesto de ingresos ejecutado por las Prefecturas registra una tendencia ascendente, año que pasa. En el 2005 las Prefecturas ejecutaron la suma de 966 millones de dólares, en el 2008 el presupuesto efectivamente utilizado fue de 1.493 millones de dólares, y para el 2010 se tiene un presupuesto programado de 1.770 millones de dólares.

Las prefecturas que más dinero dispusieron en los últimos cinco años fueron, en ese orden, las de Tarija, La Paz y Santa Cruz.

Para el 2010, las Prefecturas con más ingresos presupuestados son las de La Paz, Santa Cruz, Tarija y Cochabamba, en un rango de 353 a 242 millones de dólares. Para esta gestión sólo las Prefecturas de Beni y Pando tenían asignado un presupuesto inferior a los 100 millones de dólares.



Los gobiernos regionales no han asumido con integralidad las necesidades del ámbito productivo de sus regiones y han dejado a los productores a merced de las fuerzas del mercado. Los recursos que han manejado las Prefecturas en los últimos 10 años se han destinado casi con exclusividad a los gastos sociales y a la infraestructura de caminos, tal como manda la ortodoxia del libre mercado que ha obligado al gobierno nacional y a los regionales a abstenerse de intervenir en la economía y en la producción y a asumir los costos sociales de las reformas.

Los datos oficiales de la Dirección General de Contaduría, procesados por el CEDLA, muestran que entre 1997 y 2008, las Prefecturas destinaban, en promedio, casi dos terceras partes del total de sus ingresos hacia el gasto social (por ejemplo entre 2005 y 2008 en promedio anual se asignó 56 por ciento para educación, salud, vivienda, asistencia social y otros) y el tercio restante para "asuntos económicos" (entre el 2005 y el 2008 en promedio anual se ha asignado el 57 por ciento de ese tercio a caminos, alrededor del 14 por ciento a agricultura, silvicultura, caza y pesca; otros sectores como manufactura, minería, otras industrias, investigación recibieron menos recursos).

Si bien el gasto social es esencial para el crecimiento económico de las regiones, éste no es suficiente para cambiar las condiciones de vida de la gente, en ese marco, la renta de hidrocarburos debería hacer la diferencia, es decir, debería dirigirse a apoyar aquellos sectores productivos estratégicos para la región. Pese a que la participación de los asuntos económicos cobra relevancia en el uso de estos recursos, dentro de ellos se mantiene la priorización de sectores tradicionales.

El gasto financiado con el IDH, uno de los componentes de la renta de hidrocarburos, se concentró principalmente en dos grupos funcionales: el 67 por ciento en asuntos económicos (entre el 2005 al 2008 en promedio anual se asignó 944 millones de bolivianos) y el 12 por ciento en gasto social (entre el 2005 al 2008 en promedio anual se asignó 139 millones de bolivianos). Empero, llama la atención un aumento en el gasto de servicios públicos generales, relacionado fundamentalmente a gasto corriente para la administración del gobierno departamental.

En el grupo de asuntos económicos, los recursos se concentran principalmente en el rubro Transporte, es decir, fundamentalmente en construcción y mantenimiento de carreteras. Esta situación general varía en cada Prefectura: por ejemplo en el caso de Santa Cruz el 94,2 por ciento de los recursos de ese grupo se asigna a Transporte; en el extremo opuesto, la Prefectura

LAS PREFECTURAS SE HAN OLVIDADO DEL TEMA PRODUCTIVO

Las Prefecturas no usan la renta de los hidrocarburos para priorizar el sector productivo y la creación de riqueza en las regiones

de Potosí solamente asigna el 39,5 por ciento. El segundo gasto más importante es el de agricultura, silvicultura, pesca y caza, no obstante los recursos son bajos respecto a las necesidades de este amplio sector. Finalmente, se puede observar bajos recursos del IDH asignados a Industrias, manufactura y a investigación y desarrollo.

LA PLATA SE VA EN CAMINOS

En promedio anual, entre el 2005 y el 2008, la función de transporte concentraba el 57 por ciento de los gastos en "asuntos económicos", mientras que el 14 por ciento era destinado a la función de agricultura, silvicultura, pesca y caza. El restante 29 por ciento se distribuyó entre otras seis funciones como minería, manufactura, construcción, otras industrias y muy poco o casi nada para otros rubros.

En los proyectos relacionados a caminos, una de las principales fuentes de financiamiento son las regalías petroleras. En el caso de Chuquisaca y La Paz, la infraestructura en caminos es totalmente financiada con recursos del IDH; en el resto de los departamentos hay una combinación de fuentes.

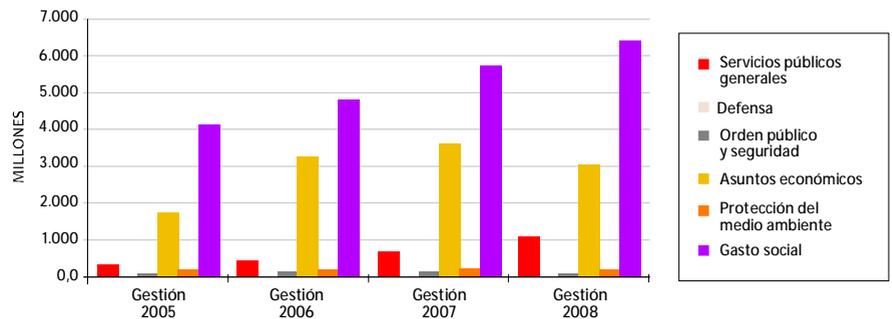
ABANDONO PRODUCTIVO

Para la función de investigación y desarrollo, las Prefecturas asignaron un promedio anual de 23 millones de bolivianos, alrededor de 2,5 millones por cada Prefectura, un monto que es absolutamente insuficiente para promover algunos cambios estructurales e innovadores dentro del sector productivo de cada departamento.

En el tema del desarrollo agropecuario, la normativa en vigencia establece que las Prefecturas deben apoyar la investigación y transferencia tecnológica, elaborar y ejecutar programas y proyectos de riego y coordinar acciones para el desarrollo agropecuario, lo que supone grandes responsabilidades que, sin embargo, no son atendidas por falta de recursos.

Según el gasto funcional, la función de agricultura, silvicultura, pesca y caza, en promedio habría asignado la cifra de 412 millones de bolivianos anuales entre el 2005 al 2008, es decir alrededor de 45,7 millones de bolivianos por Prefectura, una cifra marginal para las necesidades productivas del área rural, pero que bien vale para graficar el abandono en el que está sumido el agro boliviano.

Evolución del gasto prefectural según categoría funcional 2005 - 2008 (Expresado en millones de bolivianos)



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

POR EL MISMO CAMINO EQUIVOCADO

Las regiones de Bolivia no están pudiendo hasta ahora encontrar la forma de superar los errores que han impedido que puedan salir del atraso productivo y de la pobreza crónica.

Hoy, como ayer, los gobiernos regionales están utilizando los recursos públicos para desarrollar su infraestructura básica, sin alterar los factores fundamentales para impulsar la producción y la productividad regionales.

Históricamente, las regiones han invertido en la construcción y mantenimiento de carreteras, sin que se muestren cambios estructurales en la producción regional. Ello lleva a deducir, que no basta el gasto en caminos para cambiar las condiciones de producción del pequeño y mediano productor campesino, sino que es imprescindible también inversión en tecnología, en mecanismos de financiamiento, en acceso a insumos agrícolas y otros.

El estudio del CEDLA señala que, para superar los viejos problemas, el gasto que es financiado con recursos de la renta de hidrocarburos debería tener una orientación productiva sostenible.

Productiva con el fin de transformar la estructura del aparato productivo de cada región, por lo que la gestión pública prefectural debiera priorizar variables como el desarrollo tecnológico del agro, la dotación de insumos, la entrega de tierras, 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 en la red troncal y provinciales, etc.

Y sostenible, porque 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.



EN LAS REGIONES NO SE INVIERTE EN EL FUTURO

Las Prefecturas están desperdiciando una gran oportunidad para cambiar el destino de las regiones y los pueblos

Las regiones de Bolivia no están haciendo un uso racional, eficiente, productivo y sustentable de los ingresos que reciben por la explotación de los recursos naturales no renovables. Nadie, en las regiones, está sembrando para el mañana los ingresos del gas, que son finitos en el tiempo y que algún momento se acabarán.

El informe del CEDLA, denominado "La renta de hidrocarburos en las finanzas prefecturales: tendencias de ingresos y gastos", estableció, con base en datos oficiales, que la mayor parte de los ingresos de la renta de hidrocarburos fueron a sostener viejas estructuras del gasto público en las regiones, dejando de lado y sin financiamiento a otras importantes actividades para transformar las condiciones del aparato productivo del país, mediante la industrialización, la investigación y la innovación tecnológica.

Hasta ahora, los elevados ingresos fiscales que fueron asignados a las Prefecturas por concepto de IDH, IEHD y regalías petroleras han generado un contexto fiscal extraordinario para las regiones y un ambiente propicio para llevar adelante políticas orientadas a transformar y mejorar el aparato productivo de cada región. Sin embargo, nada de ello ha ocurrido y, hasta hoy, las regiones están desperdiciando esta gran oportunidad para mejorar sus condiciones productivas y la calidad de vida de la población.

EL CASO DEL IDH

El análisis de las cifras oficiales permite establecer, por ejemplo, que un creciente porcentaje de los recursos del IDH está siendo destinado al gasto corriente en desmedro de la inversión.

En el 2008, por ejemplo, un tercio de estos recursos fue destinado a gasto corriente (salarios, gastos de funcionamiento, etc) y los otros dos tercios a la inversión, especialmente en la construcción y refacción de caminos. Dos años

Utilización del IDH según el clasificador por tipo económico (En bolivianos)

	2006	%	2008	%
Gastos corrientes	41.505.115	2,7	378.965.565	33,0
Gastos de capital	1.392.014.131	90,1	726.094.782	63,3
Aplicaciones financieras	110.963.797	7,2	41.681.671	3,6
	1.544.483.043	100,0	1.146.742.018	100,0

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

antes, un poco más del 90 por ciento del IDH era destinado a la inversión.

MENOR CAPACIDAD PARA INVERTIR

Otros indicadores permiten establecer que, entre el 2007 y 2008, se ha reducido la capacidad financiera de casi todas las Prefecturas para financiar sus gastos corrientes y para generar un margen financiero para realizar inversiones.

Este es el caso, por ejemplo, de la Prefectura de Tarija que en el 2007 disponía de un 72 por ciento de excedentes para promover inversión pública, mientras que para el 2008 esa proporción disminuyó al 63 por ciento, es decir entre esos años habría disminuido el margen financiero para los programas de inversión.

Lo propio pasa con otras siete Prefecturas (Oruro, Potosí, Chuquisaca, Beni, Santa Cruz, Cochabamba y La Paz), donde el excedente está por debajo del 40 por ciento, por lo que la disponibilidad de recursos para inversión pública o para apalancar financiamiento tiende a reducirse.

Por ello, mientras no se implementen políticas innovadoras que doten a los gobiernos departamentales de nuevos ingresos genuinos y sostenibles, la disponibilidad de recursos para la inversión pública paulatinamente irá disminuyendo.

MÁS GASTO CORRIENTE

En el caso de Tarija, Potosí, Chuquisaca y Santa Cruz, otros indicadores muestran que el gasto corriente está aumentando a una mayor velocidad que los ingresos corrientes. También se puede notar casos extremos, como el de Pando y Oruro, que dan cuenta de una caída de sus ingresos corrientes, la misma que es acompañada de un crecimiento del gasto corriente.

Ante ello, el estudio del CEDLA señala que los gobiernos prefecturales están en la imperiosa necesidad de innovar o mejorar las formas para aumentar sus ingresos, así como también establecer ciertas reglas fiscales para evitar el crecimiento desmesurado del gasto corriente.

HAY PLATA, PERO NO CAPACIDAD DE GESTIÓN

Una enorme cantidad de dinero que han recibido las regiones por la renta de los hidrocarburos ha puesto en evidencia que en la mayor parte de las regiones del país, la administración prefectural está signada por la ineficiencia, la improvisación, la falta de planes y una alarmante incapacidad para usar el dinero recibido en obras que mejoren la producción y la calidad de vida de la gente.

Según los datos del Ministerio de Hacienda, las Prefecturas habían acumulado en sus cuentas fiscales, hasta noviembre del 2009, un total de 2.684 millones de bolivianos. Este monto, por la extrema ineficiencia de los gobiernos prefecturales, no había podido ser ejecutado, a pesar que en las regiones la población reclamaba más y mayores recursos para volcarlos hacia la producción, el empleo y la mejor calidad de vida.

Por ello, todo este dinero que ha quedado esterilizado en las cuentas bancarias y no tiene ningún uso, muy bien podría servir para generar un fondo de desarrollo nacional y regional, tal como se estila en otros países con muy buenos y alentadores resultados para la inversión productiva.



COMPETENCIAS Y OPORTUNIDAD

- ✓ La atención del sector productivo demanda, además, mayores asignaciones financieras, por lo que es necesario replantear un reordenamiento de competencias en el manejo de ciertos recursos, como es el caso del IDH.
- ✓ La oportunidad que brinda la renta de hidrocarburos para cambiar las regiones no está siendo bien utilizada, y esto debe preocupar no sólo a los formuladores de políticas públicas sino también a la sociedad civil.

MEJORAR LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN FISCAL

El Estado y las regiones tienen el reto de introducir mecanismos para que la población esté bien informada y decida sobre el destino y uso de los recursos

La activa y permanente participación de la sociedad civil organizada, tanto en la definición de las políticas públicas como en la fiscalización en el uso de los recursos fiscales generados en la explotación de los hidrocarburos, es la única garantía real para posibilitar que estos dineros contribuyan efectivamente a lograr un desarrollo integral y equitativo de las regiones.

Todo ello, sin embargo, requiere que las instituciones nacionales y regionales que manejan los recursos públicos transparenten la gestión prefectural, hagan pública la información sobre el manejo de los recursos y den a conocer, en detalle, las fases de la planificación estratégica y los espacios de participación social.

La iniciativa internacional del Internacional Budget Partnership, ha desarrollado un índice que sistematiza un conjunto de datos comparativos sobre la disponibilidad pública de información presupuestaria y otras prácticas de rendición de cuentas sobre el presupuesto en 85 países. La última versión de éste, realizada en 2008, mostró que Bolivia ocupa el puesto 74 de 85 países -índice para Bolivia 6 de una escala de 1 a 100-, lo que indica que se ofrece poca o casi ninguna información al público sobre el Presupuesto General de la Nación (PGN) y que la poca información disponible no es sencilla en su lectura, no es información desagregada y/o en algunos casos no es oportuna.

Estos resultados, exigen el cumplimiento del marco normativo nacional, relativamente desarrollado, dirigido a garantizar a la población el acceso a la información relativa a las acciones y resultados de la política pública (DS 28168, o la Política Nacional de transparencia y Lucha contra la Corrupción promulgada mediante DS 214).

UNA MIRADA A DOS REGIONES

Un ejercicio realizado en dos prefecturas de Bolivia, el presente año, da cuenta que las dificultades que enfrenta la sociedad civil para acceder a información del PGN, se repite en los niveles intermedios de gobierno.

La valoración de la transparencia en estas Prefecturas, se realizó a partir del levantamiento de un cuestionario de 79 preguntas estructuradas en dos secciones: i) la propuesta de presupuesto y ii) el proceso presupuestario en sus cuatro fases. El propósito de este instrumento fue evaluar la disponibilidad de documentación esencial sobre los presupuestos públicos de las prefecturas, las características de la información disponible y otras prácticas en la rendición de cuentas. A partir de esa información se estructuró un índice que agrega la calificación dada a cada una de las preguntas; si el indicador asume el valor de 1 se indica que las prefecturas son totalmente transparentes y si es 0, no son nada transparentes.

La encuesta mostró que en las prefecturas de Tarija y Chuquisaca la gestión pública presupuestaria es poco transparente, registrando índices que están alrededor del 0,23 y de 0,27, respectivamente. Aunque se pudo identificar esfuerzos por elaborar informes y generar espacios de participación social, destaca la ausencia de ciertos documentos necesario para el monitoreo y seguimiento de la gestión pública.

En el caso de la participación social, se requiere valorar el tipo de organizaciones que son consultadas, la difusión de los instrumentos que recogen los acuerdos en esos espacios de participación y su institucionalización dentro de las prefecturas.

¿POR QUÉ ESTA CALIFICACIÓN TAN BAJA?

Por una definición metodológica, se estableció que una de las variables centrales es la disponibilidad de la Propuesta de Presupuesto elaborado por el ejecutivo departamental. Como la encuesta comprobó que la propuesta de presupuesto no es accesible, la encuesta se desarrolla sólo sobre el 53% de su contenido, lo que afecta decisivamente en la calificación global, que se ve reducida por esta omisión.



Algunos elementos del proceso presupuestario

El levantamiento de la encuesta ha evidenciado diversos aspectos del proceso presupuestario; mencionamos los más importantes:

- La elaboración del presupuesto de las prefecturas está inicialmente sujeta a ciertas directrices que proporciona el gobierno central sobre el registro contable y ciertos procesos para la elaboración del presupuesto de ingresos y gastos. Empero, el plazo que corre entre ese momento y la remisión del presupuesto aprobado al ejecutivo nacional, es insuficiente para que las instancias regionales (públicas y privadas) puedan debatir el contenido del presupuesto.
- En el caso de Chuquisaca, el consejo departamental recibió la propuesta de presupuesto para su aprobación, 15 días antes de la fecha establecida por el Ministerio de Hacienda para que la prefectura remitiera su presupuesto aprobado.

- En ambas prefecturas, se sostiene que en el momento de establecer prioridades en el presupuesto el ejecutivo de la prefectura consulta con los consejeros y con el público. En el caso de Chuquisaca se habría desarrollado talleres con organizaciones sociales; en el caso de Tarija, se contaría con los ECOS, los Comités de Desarrollo y los ATC's, que son espacios que posibilitan la planificación participativa. Sin embargo, en Tarija varias organizaciones sociales, principalmente campesinas, refutan esa información y sostienen que la prefectura logra avales manipulando organizaciones apócrifas o mediante funcionarios de la misma prefectura.
- El punto negativo en el proceso de participación social, es que en ninguna de las dos prefecturas se devuelve a los actores la propuesta de presupuesto, que es una versión preliminar que el ejecutivo de la Prefectura entrega a consideración del consejo

departamental. La ausencia en la divulgación de este documento dificulta que las organizaciones que participaron en los espacios de planificación presupuestaria, puedan identificar si los principales acuerdos fueron incorporados al presupuesto.

- Se requiere una evaluación de los resultados alcanzados en la ejecución presupuestaria del último año. Si bien el ejecutivo entrega informes de ejecución financiera y física, se desconoce el impacto alcanzado con la inversión, conocimiento imprescindible para definir si se continúa con esa orientación del gasto o se establece nuevas prioridades.
- Ninguna de las dos prefecturas cuenta con presupuestos ciudadanos. Si bien la norma vigente no exige este tipo de documentos, es necesario un instrumento que informe y explique las prioridades fijadas en los presupuestos, de manera sencilla y accesible al conjunto de los ciudadanos.