

Redistribución y destino de la renta estatal por la explotación de recursos naturales:

IDH y regalías



FUNDACIÓN JUBILEO

Director Ejecutivo: Juan Carlos Núñez Vidaurre

Elaboración: René Martínez Céspedes

Edición: Jorge Jiménez Jemio

Revisión y discusión de borradores: Equipo Fundación Jubileo

Dirección: Edificio Esperanza, Av. Mariscal Santa Cruz N° 2150, piso 2

Telefax: (591-2) 2125177 - 2311074

E-mail: fundajub@entelnet.bo

Página electrónica: www.jubileobolivia.org

Casilla: 5870 La Paz - Bolivia

Publicación con apoyo de KZE/Misereor Alemania y Oxfam GB

Noviembre 2007

Fundación Jubileo es miembro de la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos





ÍNDICE

1. Introducción	3
2. Principales recursos públicos	5
3. Marco de la actual distribución de recursos públicos.....	7
4. Desequilibrios en la distribución de la renta.....	9
5. Problemas en el destino de la renta y rentismo.....	24
6. Conclusiones	30
7. Recomendaciones	33



I. INTRODUCCIÓN

Las finanzas públicas en el país han estado caracterizadas por un recurrente déficit y consecuente endeudamiento en los últimos años. La gestión 2006 fue una excepción, debido al superávit de los gobiernos subnacionales (prefecturas y municipalidades) por los mayores recursos provenientes de hidrocarburos que no fueron ejecutados inmediatamente; sin embargo, para la gestión 2007 y 2008, nuevamente se programó un déficit del Sector Público en su conjunto.

El déficit implica que hay insuficientes ingresos para financiar los gastos del Estado¹ en la prestación de bienes y servicios públicos y para cubrir otras obligaciones; lo que supone que gastamos más de lo que tenemos.

Si bien los ingresos públicos dependen principalmente del nivel de producción del país, por lo que éste ha sido determinante para que no sean suficientes en el financiamiento de los gastos, han habido otros factores relacionados al déficit observado, como los niveles de recaudación tributaria, la distribución y asignación de recursos públicos, y las presiones sobre el gasto ocasionadas por la Reforma de Pensiones, universidades, servicio de la deuda y otros.

La situación deficitaria, especialmente del Gobierno Central, no permitió dar mejores condiciones a los sectores de educación, salud, poli-

cía, financiar la inversión pública, y a cubrir otras obligaciones. También ocasionó un mayor endeudamiento, consecuentemente, mayor servicio de la deuda, presionando nuevamente al déficit y provocando mayor dependencia externa.

Desde la gestión 2005, el Estado, en su conjunto, recibe mayores recursos, básicamente por hidrocarburos; sin embargo, los problemas señalados no se han solucionado. Esta vez, la causa principal es la inadecuada distribución de los recursos.

Entonces, se presenta un desequilibrio en el cual el Gobierno Central no cuenta con suficientes recursos para atender sus obligaciones y los gobiernos subnacionales presentan superávit.

Siendo que la mayoría de los gastos del Gobierno Central son de carácter nacional, el déficit de este nivel de gobierno incide en el financiamiento de sectores como educación, salud y otros.

Asimismo, bajo esta distribución existen enormes diferencias entre los recursos que reciben los diferentes departamentos que, además de ir en contra de principios como la igualdad, puede tener otros efectos, uno de ellos son las migraciones.

Con relación al destino que actualmente se da a los recursos provenientes de la explotación de

¹ En el presente documento, el término Estado se entiende como el conjunto de los órganos de gobierno de un país.



hidrocarburos y minería, una mala asignación implicaría que no se aprovecha una gran oportunidad para el desarrollo; por el contrario, podría ocasionar problemas de insostenibilidad a futuro. De igual manera, el destino que el Estado le dé a estos recursos será determinante para alimentar o contrarrestar el problema del rentismo en el país.

Este documento presenta, en base a un análisis sobre la actual distribución y destino de los recursos públicos y los principales problemas que surgen al efecto, recomendaciones para una redistribución y mejor asignación de los mismos.

El debate sobre la distribución y destino de los recursos es importante en un momento de cambio, transformaciones y oportunidades. Asimismo, el conocimiento de la disponibilidad de recursos por impuestos y regalías, y de los gastos del Estado en la atención de las diferentes obligaciones, son un marco de referencia para que los análisis, propuestas y demandas consideren las verdaderas posibilidades del Estado.

Si bien la reducción de la pobreza y el crecimiento del país están relacionados a una ampliación del aparato productivo, más que a orientar las expectativas en la captación y apropiación de la renta proveniente de la explotación de los recursos naturales, el alcance y objetivo de este documento es promover una adecuada distribución y asignación de estos recursos, de manera que coadyuven a generar las condiciones para un desa-

rollo sostenible y equitativo, enfrentar el endeudamiento del país y se contrarreste el fenómeno del rentismo. También pretende informar, alertar y orientar con relación a los problemas que atraviesan las finanzas públicas en Bolivia y las consecuencias en la población.

Los planteamientos que se presentan se sustentan en la experiencia de Fundación Jubileo en diferentes procesos participativos con organizaciones de la sociedad civil, talleres de capacitación y consulta; y en la participación en otros procesos como el proyecto Camino a la Asamblea Constituyente, realizado por CEPAS Cáritas Bolivia, en la cual se recogieron propuestas y demandas de más de 5.000 representantes de alrededor de 2.500 organizaciones de todo el país, que sirvieron de insumo para la preparación de una propuesta técnica.

En la primera parte de este documento se presenta la clasificación de los principales recursos públicos y un resumen de la actual forma de distribución y asignación; seguidamente, se realiza un análisis de los problemas que se tienen como consecuencia de la distribución y asignación de la renta por la explotación de recursos naturales, IDH y regalías,

a los que se identifica como desequilibrios: vertical y horizontal; y los efectos relacionados al destino de la renta y el rentismo.

Finalmente, se presentan conclusiones y recomendaciones para promover un debate que permita buscar solución a los problemas identificados.

La convivencia de una sociedad se basa en principios como la equidad, la justicia, la solidaridad, que deben estar presentes en todos los ámbitos de la vida social, económica y política, en la búsqueda del bien común.



2. PRINCIPALES RECURSOS PÚBLICOS

En la elaboración del análisis, y para los fines del presente documento, se clasifican los principales ingresos públicos en dos grupos:

- Renta estatal por la explotación de recursos naturales (IDH y regalías)
- Impuestos de renta interna (excepto IDH) y renta aduanera

Renta estatal por la explotación de recursos naturales

Este primer grupo considera las regalías por hidrocarburos, mineras y forestales; y también el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). El IDH se calcula y paga igual que la regalía por hidrocarburos, prácticamente, sólo tiene otro nombre y otra alícuota.

Con relación a la captación de estos recursos, se debe considerar que al margen del proceso de extracción, básicamente, los hidrocarburos y minerales no son producidos (entendiendo producción como un proceso mediante el cual se crean o transforman bienes y servicios), sino que son una dotación de la naturaleza y se constituyen en mercancías en sí mismas, independientemente de que sean transformados en otros productos.

Asimismo, en la captación de regalías e IDH, existe una contraprestación directa por parte del

Estado que son los minerales y los hidrocarburos, por lo que no se denominan como impuestos, sino como renta. Esta renta no se la produce, se la capta.

Por tanto, a estos recursos que recibe el Estado los definimos como la renta por la explotación (y posterior venta) de recursos naturales.

Esta renta sería como el precio de las riquezas, independientemente de su extracción, implícito o dentro del precio de venta.

Estos aspectos serán de utilidad más adelante para comprender los efectos de la asignación de estos recursos para la población y los argumentos para las recomendaciones.

Impuestos

Los impuestos consisten en contribuciones obligatorias por parte de personas naturales o jurídicas, exigidas por una administración pública como consecuencia de la realización de diferentes hechos imponible (por ejemplo, la obtención de utilidades). Su fin primordial es captar los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos del Estado en la prestación de bienes y servicios públicos, y cubrir otras obligaciones. No requieren contraprestación directa por parte de la administración pública, es decir que, a diferencia de la realización de una



compra, al pagar un impuesto no se recibe automáticamente una compensación, sino que indirectamente se reciben bienes y servicios públicos a través de un proceso presupuestario.

En este grupo están considerados los impuestos de renta interna y renta aduanera, los cuales son:

- Impuesto al Valor Agregado IVA
- Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado RC-IVA
- Impuesto a las Utilidades de las Empresas IUE
- Impuesto a las Transacciones IT
- Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados IEHD
- Impuesto a los Consumos Específicos ICE
- Impuesto a las Transacciones Financieras ITF
- Impuesto a las Salidas Aéreas al Exterior ISAE

- Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes ITGB
- Regímenes Especiales
- Gravamen Aduanero Consolidado GAC

Si bien los impuestos municipales a la propiedad y transferencia de bienes inmuebles y vehículos automotores corresponden a este grupo, no se consideran para los fines del presente estudio.

No se incluye en este grupo el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, porque se constituye en una renta.

Además de los recursos por impuestos y renta, las diferentes instituciones públicas también cuentan con recursos propios, patentes, créditos, donaciones y otros que no se consideran en el análisis que aborda este documento.



3. MARCO DE LA ACTUAL DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

La distribución y asignación de los principales recursos públicos (impuestos y regalías) en Bolivia son establecidas mediante ley de la República y reglamentadas con decreto supremo. Actualmente, están determinadas por la Ley de Participación Popular, Ley de Descentralización Administrativa, y leyes específicas para los diferentes sectores, como ser la Ley de Hidrocarburos, el Código de Minería y otras.

La recaudación de impuestos es realizada por las entidades recaudadoras dependientes del Gobierno Central y es distribuida a los diferentes niveles de gobierno, universidades y otros, conforme a los porcentajes establecidos por ley. Este mecanismo de distribución es denominado coparticipación.

Con excepción de los impuestos municipales a la propiedad y transferencia de bienes inmuebles y vehículos automotores, los gobiernos subnacionales no recaudan impuestos, sino solamente reciben las participaciones establecidas en las leyes citadas.

Con relación a las atribuciones que determinan el destino de los recursos, en forma resumida, el Gobierno Central se hace cargo de financiar

sueldos de maestros y trabajadores en salud, Policía, Defensa, servicio de la deuda, pago a jubilados, la mayor parte de la inversión de la red vial fundamental de carreteras y otros; mientras la principal competencia de los gobiernos subnacionales (prefecturas y municipalidades) es la inversión pública en infraestructura, sectores sociales, servicios básicos y otros.

Una de las características del actual sistema de participación de impuestos es su rigidez, siendo que los porcentajes de participación para los gobiernos subnacionales y universidades no han variado ante las fluctuaciones de las recaudaciones y de la economía en general. Si bien los gobiernos subnacionales pueden ajustar sus niveles de inversión de acuerdo a la disponibilidad de recursos, el Gobierno Central, que financia gastos inflexibles, ha tenido que cubrir su déficit a través del endeudamiento.

Desde la implementación del sistema de coparticipación, a mediados de la década de los años 90, con las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa, ya existía un déficit recurrente para el Gobierno Central y para el sector público en su conjunto, es decir que los ingresos no alcanzan para financiar los gastos.



Debido al incremento de los precios de hidrocarburos y minerales, y como efecto de la Ley de Hidrocarburos 3058 de mayo de 2005, los ingresos del Estado han tenido un incremento significativo. Si bien esta ley ha sido favorable para el país en su conjunto, en lo que corresponde a la distribución y destino de los recursos, existen algunas inconsistencias.

Por un lado, el principal problema de las finanzas públicas del país —que era el déficit del Tesoro General de la Nación TGN (presupuestariamente inscrito en el Gobierno Central)— no fue solucionado, porque en la distribución de regalías y el nuevo Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), la mayor parte fue a prefecturas, municipalidades, universidades y Fondo Indígena, y una menor parte al TGN.

Si bien el Tesoro General de la Nación recibe un 6% de la producción nacional como regalía y un porcentaje del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, perdió el 32% de la producción que le correspondía de los hidrocarburos o campos existentes (antiguos) con la anterior ley.

Por otro lado, a diferencia de la distribución de recursos establecida en la Ley de Participación Popular, en la cual el criterio de distribución horizontal de los recursos es poblacional, la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos y regalías provoca un desequilibrio horizontal entre las regiones, puesto que el IDH es repartido

entre los departamentos sin considerar el número de habitantes, y las regalías no llegan a todos los departamentos.

En lo que se refiere a la asignación de los recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos por parte de las diferentes instancias beneficiarias, la Ley de Hidrocarburos establece que éstos deben ser destinados a los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo. Los decretos reglamentarios, en base lo establecido en la ley, abren el abanico de posibilidades para el destino de esos recursos.

La ley establece el destino de los recursos IDH para determinados sectores, pero no limita el uso por tipo de gasto; es decir, no establece que una parte o la totalidad sean exclusivamente a inversión.

En el marco del presente estudio se han identificado tres problemas principales asociados a la distribución y asignación de la renta por la explotación de recursos naturales, que son a) el desequilibrio vertical, b) el desequilibrio horizontal y c) el destino de la renta y rentismo, que se presentan a continuación.

Para el análisis, se ha utilizado como base principalmente los datos del Presupuesto General de la Nación 2007.



4. DESEQUILIBRIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

Con relación a la distribución de los recursos públicos, en especial de los provenientes de IDH y regalías, se han identificado dos desequilibrios, uno vertical y otro horizontal.

4.1. Desequilibrio vertical

Actualmente, la situación fiscal del país está caracterizada por un desequilibrio en el cual el Gobierno Central no cuenta con recursos suficientes para atender sus obligaciones y los gobiernos subnacionales (prefecturas y gobiernos municipales) presentan superávit, puesto que tienen mucho más recursos que en el pasado y su nivel de ejecución depende de su capacidad de inversión dentro de sus competencias.

El déficit (diferencia entre ingresos y gastos) del Presupuesto General de la Nación 2007² alcanza a Bs 3.003 millones de bolivianos, equivalente a 3,4% del Producto Interno Bruto PIB, que es básicamente el reflejo del déficit del Gobierno Central. Asimismo, en el proyecto de presupuesto de la gestión 2008 se tiene programado un déficit de 4,1% del PIB.

Al contrario, al 31 de diciembre de 2006, las prefecturas y municipalidades tenían en sus cuentas fiscales saldos por más de 4.600 millones de bolivianos y a junio del 2007 han acumulado más de 5.600 millones de bolivianos (equivalente al 6,5% del PIB programado).

Esta situación refleja el desequilibrio existente entre los recursos que recibe el Gobierno Central y los gobiernos subnacionales con relación a las obli-

gaciones y competencias que asume cada nivel.

Las gestiones 2006 y 2007 no son el mejor ejemplo del actual desequilibrio en la distribución de recursos, puesto que el 2006 se tuvo un superávit debido a la baja ejecución de los gobiernos subnacionales con relación a la gran cantidad de ingresos que reciben. Asimismo, en ambas gestiones, durante varios meses, se recibieron recursos adicionales emergentes al Decreto de Nacionalización de Hidrocarburos, hasta la protocolización de contratos con las empresas petroleras.

En todo caso, existe un recurrente déficit público en nuestro país, con excepción de la gestión 2006, y no fue solucionado con los mayores recursos que recibe el Estado provenientes de los mejores precios de materias primas y la nueva Ley de Hidrocarburos, puesto que el Gobierno Central no se benefició con suficientes recursos.

Este desequilibrio está acompañado por una baja capacidad de ejecución de proyectos de inversión que tienen los niveles subnacionales.

Para analizar en detalle el desequilibrio vertical, inicialmente se analizan los ingresos y gastos de los diferentes niveles de gobierno.

Recursos por nivel institucional

El Cuadro N° 1 muestra la distribución de recursos públicos entre el TGN, prefecturas, municipalidades y universidades, de acuerdo al porcentaje establecido en las leyes.

2 El PGN 2007 aprobado no incluye los efectos del Decreto de Nacionalización de Hidrocarburos.

Cuadro N° 1

	CONCEPTO		Monto Bs.	TOTAL	PARTICIPACIONES					
	INGRESOS TGN	ITF + Otros ² + % Entidades recaudadoras TOTAL			TGN	Prefecturas	Municipalidades	Universidades	Fondo Indígena	
INGRESOS POR IMPUESTOS ¹ Y REGALÍAS			264,000,000 282,764,824 546,764,824	546,764,824	100%					
		IVA	6,327,153,538							
		IUE	2,344,460,037							
		IT	1,783,550,702							
		ICE	672,642,863							
		RC-IVA	227,358,080							
		ISAE	44,893,890	12,440,442,500	75%		20%	5%		
		ITGB	9,792,869							
		GAC (aranceles por importaciones)	1,014,122,294							
		TOTAL	12,423,974,273							
		+ Otros ² - % Entidades recaudadoras BASE DE COPARTICIPACIÓN	16,468,227 12,440,442,500	9,330,331,875	75%	20%	2,488,088,500	622,022,125		
		IEHD	1,489,106,726 -18,096,366 1,471,010,360	1,103,257,770	(6% de la prod.) 33.3% 1,113,890,513	294,202,072 66.7% 2,227,781,027		5%	73,550,518	
	REGALÍAS POR HIDROCARBUROS	(18% de la producción de hidrocarburos)	3,341,671,540							
	OTRAS REGALÍAS	Mineras Forestales ³	370,915,140 5,068,753		100% 375,983,893					
	IDH ⁴	(32% de la producción de hidrocarburos)	5,940,749,402	28.60% 1,699,100,626 13,793,345,608	33.23% 1,974,060,921 4,872,027,913	26.54% 1,576,440,308 4,064,528,808	6.63% 394,110,077 1,089,682,720	5.00% 297,037,470 297,037,470		
			SUBTOTAL	24,116,622,519						
			+ Fondo de Compensación Dptal.							
			TOTAL (+ F. Comp.)							
			+ Recaudación en Certificados de Crédito Fiscal (Papeles)							
			TOTAL (+ Papeles)							

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación. El cálculo de la participación del IDH para Universidades y TGN se elaboró en base a la distribución establecida en el D.S. 28421. El cálculo de la base de coparticipación de impuestos nacionales, se elaboró en base a los datos del 25% de la coparticipación para municipios y universidades.

No se incluyen impuestos municipales ni patentes Rubro 13199 "Otros" del presupuesto del TGN y Regímenes Especiales de Transferencias de la Superintendencia Forestal a las Prefecturas. La distribución del IDH que se presenta es la determinada en el Decreto Supremo 28421. La participación del IDH que se incrementará en 1,5% adicional, a partir de diciembre de 2007, la participación del TGN disminuirá en este mismo porcentaje.

En la parte izquierda se muestra la recaudación de impuestos y regalías y, en la derecha, se muestra la participación de cada nivel de gobierno.



En la participación de impuestos, no se consideran los ingresos en certificados de crédito fiscal o papeles, puesto que, en la práctica, funcionan como una exención.

El siguiente cuadro resume la participación de impuestos y regalías para cada nivel de gobierno.

Resumen Cuadro N° 1
Distribución de recursos por impuestos y regalías - Presupuesto 2007
(En bolivianos)

	PARTICIPACIONES						
	TGN	Prefecturas	Municipalidades	Universidades	Fondo Indígena	TOTAL	
Impuestos (sin IDH)	10.833.253.433	441.303.108	2.488.088.500	695.572.643	0	14.458.217.684	60%
Renta: regalías e IDH	2.812.991.139	4.577.825.841	1.576.440.308	394.110.077	297.037.470	9.658.404.835	40%
TOTAL	13.646.244.572	5.019.128.949	4.064.528.808	1.089.682.720	297.037.470	24.116.622.519	100%
%	56,6%	20,8%	16,9%	4,5%	1,2%	100%	

La participación de impuestos del TGN y prefecturas está ajustada con el Fondo de Compensación
La distribución del IDH corresponde a lo determinado en el Decreto Supremo 28421

Como se observa, el 60% de los recursos provienen de impuestos (sin IDH) y el 40% provienen de la renta por la explotación de recursos naturales.

El TGN es la instancia que mayores recursos recibe con más de la mitad del total recaudado; luego estarían las prefecturas, con 20,8%; municipalidades con 16,9%; universidades con 4,5% y, finalmente, el Fondo Indígena con 1,2%.

Con los efectos del Decreto Supremo 29322, de 24 de octubre de 2007, las participaciones del IDH correspondiente a prefecturas y municipalidades varían para la gestión 2008. Aumenta para municipalidades, disminuye para prefecturas; pero el total y lo correspondiente al TGN no cambia. Sin embargo, si se aprueba el pago del Bono Dignidad con los recursos del IDH, tanto el TGN como los gobiernos subnacionales, en conjunto, disminuirían su participación del IDH.

De la renta (IDH y regalías), el TGN recibe solamente el 29%. En aplicación de la Ley 3322, a partir de diciembre de 2007, el porcentaje de participación para municipalidades y universidades del IDH aumentará en un 1,5% y disminuirá la participación del TGN en la misma proporción.

Asimismo, si se considerarían los impuestos municipales, la participación de municipios en el total de impuestos incrementaría.

Por otro lado, de los recursos que recibe el TGN, una parte (ver Cuadro No. 2) son nuevamente transferidos a otras instancias, como universidades y municipalidades.

Competencias y gastos por nivel institucional

Con relación a las competencias de los diferentes niveles de gobierno, que determinan el destino



de los recursos, la principal atribución de prefecturas y municipalidades es la inversión pública, conforme a las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa y otras posteriores, las que establecen los porcentajes que deben ser destinados a inversión (75% de los principales ingresos).

Principales competencias en inversión de prefecturas y municipalidades

PREFECTURAS	MUNICIPALIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Construcción y mantenimiento de carreteras y caminos secundarios • Electrificación rural • Infraestructura de riego y apoyo a la producción • Conservación y preservación del medio ambiente • Promoción del turismo • Otros 	Infraestructura en: <ul style="list-style-type: none"> • Educación • Salud • Deporte • Vías urbanas • Caminos vecinales • Saneamiento básico • Lugares de esparcimiento y recreo público • Mercados, mingitorios, mataderos, cementerios y otros

En el marco de sus competencias, las prefecturas y municipalidades tienen la atribución de asignar los recursos a diferentes sectores o proyectos.

Si bien el presupuesto de servicios personales de los sectores de educación, salud y gestión social están inscritos en el presupuesto de las prefecturas, los mismos son financiados por el Gobierno Central y son transferidos a prefecturas para fines administrativos.

El Cuadro N° 2 presenta los gastos con recursos TGN. Si bien éstos corresponden a los recursos que básicamente se originan por recaudaciones tributarias; es decir, la participación del TGN presentada en los anteriores cuadros, están incluidos también los gastos con otros recursos, como los provenientes de deuda interna para financiar el déficit del TGN (estos se registran en el presupuesto como recursos TGN).



Cuadro N° 2

Destino de los recursos TGN (Presupuesto 2007, en bolivianos)

CONCEPTO	RECURSOS TGN ¹	HIPC	TOTAL
Funcionamiento de Instituciones Descentralizadas (58 entidades, sin Universidades)	352,326,195		352,326,195
Transferencias a Municipalidades Cuenta Diálogo 2000 HIPC II		237,006,000	237,006,000
Otras Transferencias a Prefecturas	6,791,539		6,791,539
Transferencia a Empresas Públicas	4,253,357		4,253,357
Transferencia a FONDESIF	125,000		125,000
Subvención Universidades (además de la coparticipación de impuestos) ²	601,759,753		601,759,753
Poder Legislativo	236,830,602		236,830,602
Poder Judicial	213,028,862		213,028,862
Fiscalía General de la República (Ministerio Público)	86,457,189		86,457,189
Corte Nacional Electoral	11,114,527		11,114,527
Contraloría	53,942,674		53,942,674
COSDNA	365,901		365,901
Servicio Exterior (Min. Relaciones Exteriores y Cultos)	168,465,087		168,465,087
Policía (Ministerio de Gobierno)	748,387,340		748,387,340
FF.AA. (Ministerio de Defensa)	1,130,060,004		1,130,060,004
Resto de Ministerios (13)	312,464,872		312,464,872
Servicios Personales Educación (magisterio) ³	3,492,575,471		3,492,575,471
HIPC ítems Educación ⁴		154,660,002	154,660,002
Servicios Personales Trabajadores en Salud ³	681,245,390		681,245,390
HIPC ítems Salud ⁴		71,060,000	71,060,000
Servicios Personales - Gestión Social ³	18,555,810		18,555,810
Incremento Salarial, Crecimiento Vegetativo, Creación de ítems y Otras Previsiones para Servicios Personales ⁵	796,655,789		796,655,789
Beneméritos y otras rentas vitalicias	211,706,486		211,706,486
Intereses Deuda Interna	1,182,957,860		1,182,957,860
Intereses Deuda Externa	948,911,349		948,911,349
Comisiones y otros gastos del servicio de la deuda	111,496,068		111,496,068
Otras pérdidas del programa de deuda del TGN	68,160,860		68,160,860
Previsiones en el programa Atención Gastos Estatales del TGN en la partida 716, Comisiones y Gastos Bancarios, Pérdidas en Operaciones cambiarias y otros gastos del TGN	528,351,090		528,351,090
Partida 716 En el programa Transferencias por Subvenciones del TGN	7,598,407		7,598,407
Acciones y Participaciones de Capital en Organismos Internacionales ⁶	120,295,040		120,295,040
Transferencias a Gobiernos Extranjeros y Organismos Internacionales por Cuotas Regulares y Otras Transferencias Corrientes al Exterior ⁷	46,542,400		46,542,400
INVERSIÓN:			
Inversión de las instituciones descentralizadas	41,507,077		41,507,077
Inversión de la Administración Central 2007 TGN	90,011,850		90,011,850
SUBTOTAL SIN PENSIONES	12,272,943,849	462,726,002	12,735,669,851
Pensiones	3,472,549,759		3,472,549,759
SUBTOTAL CON PENSIONES	15,745,493,608	462,726,002	16,208,219,610
USOS DE FUENTES:			
Amortización Deuda Interna	2,366,603,400		2,366,603,400
Amortización Deuda Externa	1,928,633,801		1,928,633,801
TOTAL GENERAL PRESUPUESTO DE GASTOS	20,040,730,809	462,726,002	20,503,456,811
Deuda Flotante (Gastos Devengados No Pagados) en el presupuesto del TGN	1,863,601,117		1,863,601,117
TOTAL CON DEUDA FLOTANTE	21,904,331,926	462,726,002	22,367,057,928

FUENTE: PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2007

¹ Organismo financiador del presupuesto: 111 - Tesoro General de la Nación

² Transferencias por Subvenciones del TGN a universidades, menos el 5% del IEHD que ya se considero en sus ingresos por coparticipación (Bs 73.550.517)

³ Gastos con recursos transferidos por el TGN (organismo financiador 111) en los programas 40, 41 y 42 del presupuesto de las prefecturas, correspondientes a salud, educación y gestión social respectivamente. En estos gastos también se consideran algunos conceptos como institutos normales superiores, escuelas de no videntes, institutos psiquiátrico y psicopedagógico, y algunos gastos menores que no corresponden al Grupo 10000: Servicios Personales.

⁴ Transferencias a prefecturas para ítems de educación y salud con montos provenientes del alivio a la deuda HIPC II

⁵ Del programa 96: Atención Gastos Estatales del TGN

⁶ Partida 517 del programa 97: Activos Financieros del TGN

⁷ Del programa 98, actividad 03, del TGN



El Cuadro N° 2 muestra los gastos con recursos TGN, de manera resumida y conforme pueden ser identificados en el presupuesto.

Se incluye una columna correspondiente a recursos provenientes del alivio a la deuda HIPC II³, puesto que, de acuerdo al mecanismo de esta condonación, los montos liberados que ya no se pagan por servicio de deuda son transferidos por el Tesoro General de la Nación a gobiernos subnacionales, para fines específicos.

Se puede observar, contrastando con los cuadros anteriores, que los recursos del Tesoro General de la Nación son menores a los gastos que asume. Es decir que la participación de impuestos y regalías que le corresponden al TGN no alcanzan para financiar todas las obligaciones. Por este motivo se recurre al endeudamiento.

Además de los gastos que se muestran en el Cuadro No 2, el Gobierno Central asume la mayor parte del financiamiento de la Red Vial Fundamental. El presupuesto total de la Administradora Boliviana de Carreteras (ex Servicio Nacional de Caminos) para la gestión 2007 alcanza a Bs 2.562.713.673, con diferentes fuentes de recursos. Una parte importante del endeudamiento externo que el Gobierno Central contrata es justamente para el financiamiento de la inversión de Red Vial Fundamental.

De acuerdo a la distribución de impuestos y regalías (presentada en el Cuadro N° 1), un poco más de la mitad del total de los recursos son asignados al Tesoro General de la Nación TGN. Conforme a la estructura del presupuesto, los recursos TGN son inscritos en la Administración Central⁴; sin embargo, el destino de los mismos, como se observa en el Cuadro N° 2, son principalmente:

- Obligaciones estatales como el servicio de la deuda, el pago de pensiones y beneméritos, y otros.
- Gastos nacionales como el pago de sueldos al Magisterio y trabajadores en salud; financiamiento de la policía y Fuerzas Armadas; y el incremento salarial y creación de ítemes.
- Financiamiento de otras instancias: como instituciones descentralizadas, subvención a universidades, el presupuesto de los poderes Legislativo y Judicial, y transferencias a otros niveles de gobierno.

Si bien una parte importante de los recursos TGN son administrados por la Administración Central, la información presentada permite constatar que la asignación de los mismos es básicamente de carácter nacional, de manera que si se habla del destino de los recursos públicos se puede afirmar que no existe una centralización de éstos.

3 Programa de alivio a la deuda a países pobres y altamente endeudados, impulsado por la Iglesia Católica en una campaña mundial. En la definición del destino de los recursos liberados se promovieron procesos de participación de la sociedad civil, como el Foro Jubileo 2000, y procesos oficiales como el Diálogo Nacional.

4 Desde el punto de vista de la administración financiera pública, el Gobierno Central está conformada por la Administración Central y por las instituciones descentralizadas. La Administración Central comprende a los ministerios, la Corte Nacional Electoral, Contraloría General de la República, la Fiscalía, los Poderes Legislativo y Judicial, COSDNA y el Tesoro General de la Nación que es considerado, para fines presupuestarios, como una entidad donde se inscriben los ingresos y gastos nacionales, y a través de la cual se otorgan las transferencias a otros niveles de gobierno.



Al respecto, el presupuesto de los ministerios representa una muy pequeña parte del total. Comparando con los recursos para prefecturas, municipios o universidades (considerando además la subvención del TGN a estas últimas), los recursos para ministerios no constituyen una parte significativa. Por ejemplo, es posible inferir que el presupuesto proveniente de impuestos y regalías que recibe una prefectura el 2007 (obteniendo el promedio de las 9), sería aproximadamente igual al presupuesto con recursos TGN de todos los ministerios⁵.

Con relación a las atribuciones de los diferentes niveles, el Gobierno Central financia las principales obligaciones inflexibles del Estado y los gobiernos subnacionales financian inversión pública. El Gobierno Central tiene obligaciones y los gobiernos subnacionales competencias.

Ante esta situación, para tener una situación fiscal sostenible, se debería esperar que, en el largo plazo se gasten solamente los recursos que el Estado dispone; es decir, que de la diferencia

entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes se tenga un ahorro y este ahorro puede ser destinado a la inversión. Sin embargo, bajo el actual sistema y porcentajes de coparticipación los gobiernos subnacionales reciben su participación de impuestos al margen de que el Gobierno Central pueda o no cubrir la totalidad de sus gastos corrientes que corresponden a las obligaciones estatales inflexibles.

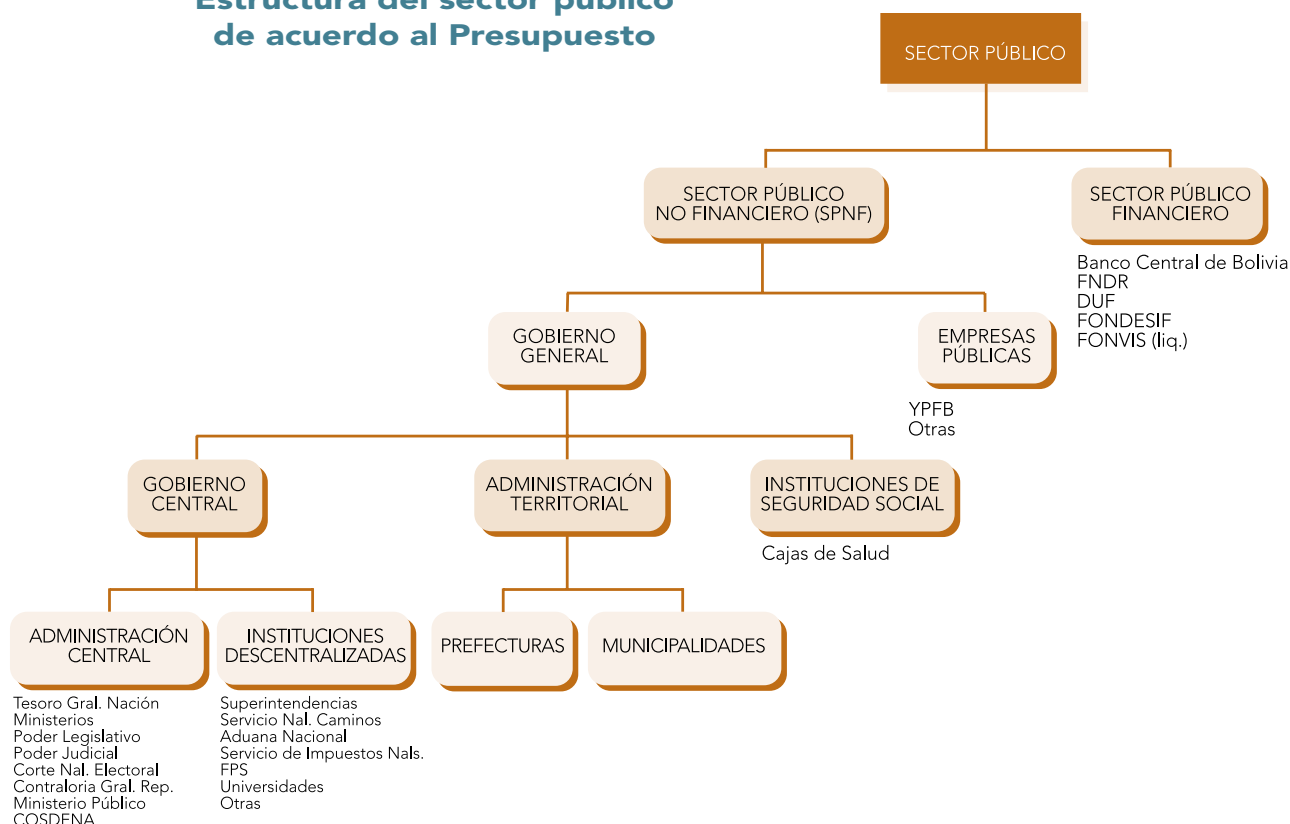
Registro de los gastos nacionales e idea de centralismo

En el gráfico siguiente se observa que, de acuerdo a la metodología de registro del presupuesto público y de la ejecución, en el denominado Gobierno Central estarían incluidas las entidades descentralizadas y en éstas también las universidades. Y en la administración central —que también es parte del Gobierno Central—, además de los ministerios, estarían los poderes Legislativo y Judicial, y todos los gastos, transferencias y usos de fondos del Tesoro General de la Nación.

⁵ Si bien no se tiene desglosado el presupuesto de las Fuerzas Armadas, Policía y Servicio Exterior, del presupuesto de los Ministerios de Defensa, Gobierno y Relaciones Exteriores, respectivamente; con el monto del presupuesto del resto de los 13 ministerios se puede inferir una aproximación del total.



Estructura del sector público de acuerdo al Presupuesto



Bajo esta estructura, y con la denominación de Gobierno Central, no existe una clara identificación de lo que son los gastos nacionales y el presupuesto y transferencias a otras instituciones y niveles de gobierno, ya que todo está bajo el calificativo "central". Por lo tanto, cuando se observa la asignación de recursos, bajo esta estructura, pareciera que los mismos se acumulan en un sólo lugar.

En diversos sectores de la opinión pública y entre representantes de diferentes entidades y organizaciones públicas y privadas persiste la idea equivocada de que, en la distribución de recursos públicos, existe una sustitución entre otorgarle re-

ursos al Gobierno Central o a las regiones, percepción que alimentó la idea de un centralismo.

En la dinámica del país, la discusión y la presión fue orientada a asignar recursos a instituciones o niveles de gobierno más que asignar los recursos públicos a competencias.

Del mismo modo, las normas legales han sido elaboradas bajo esta perspectiva. Primero se distribuyen los recursos a diferentes instancias y posteriormente se determinan el destino de los recursos, lo cual, incluso, puede ser inconsistente. Por otra parte, la normativa también ha sido redactada en sentido de que los recursos para



los niveles subnacionales y universidades son los que van a las regiones. Por ejemplo, la Ley de Hidrocarburos y su decreto reglamentario señalan cuáles son los recursos para los departamentos, como si el resto, que es lo que corresponde al TGN, y que son gastos del Gobierno Central, no fueran a llegar a los departamentos.

Entonces, está posicionada la idea de que asignar recursos a los gobiernos subnacionales es asignarle recursos a las regiones, y asignar recursos al Gobierno Central sería fomentar el centralismo. Sin embargo, un análisis objetivo permite establecer que los gastos que afronta el Gobierno Central también van a las regiones en sueldos de maestros de todo el país; y lo mismo sucede con relación a los médicos, la policía, normales, la infraestructura de la Red Vial Fundamental, Fuerzas Armadas, etc.

Todos estos son gastos nacionales y, si se toma en cuenta el servicio de la deuda, habría que considerar que los recursos de crédito o endeudamiento del pasado fueron para financiar obras en las diferentes regiones del país, como es el caso de la inversión en la Red Vial Fundamental.

Respecto a la deuda interna, la principal causa es el pago a los jubilados, emergente a la reforma del sistema de pensiones, realizada en los años 90.

A su vez, el pago de pensiones y la inversión en la Red Vial Fundamental son los principales causantes del déficit del llamado Gobierno Central, instancia que debería ser mejor llamada como Gobierno Nacional.

Entonces, siendo que los recursos son limitados, al distribuirlos, considerando al Gobierno Central por un lado, y a los gobiernos subnacionales por el otro, en realidad, existiría una sustitución entre asignar al gasto en educación, salud, seguridad (Policía), etc. o asignarlos para inversión en infraestructura, proyectos sociales, servicios básicos, etc.

Presupuesto de universidades

El gasto en universidades, con anterioridad a la nueva Ley de Hidrocarburos, ya era uno de los conceptos de gasto del Estado que mayor crecimiento había tenido debido a las presiones de este sector a los diferentes gobiernos; sin embargo, esta ley benefició a las universidades con mayores recursos provenientes del IDH.

Al respecto, el gasto en educación universitaria que realiza el Estado va en contra de la equidad, ya que beneficia principalmente a las familias de mayores ingresos⁶.

Si se compara el presupuesto que reciben las universidades con el presupuesto para la educación escolar y se considera quiénes y cuántos se están beneficiando, se advierte que aparentemente la educación universitaria pública es prioritaria y que la educación escolar fiscal es mucho menos importante.

Al analizar este sector, además habría que tomar en cuenta la demanda de profesionales universitarios en el país, para determinar cuántos re-

⁶ Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Ministerio de Hacienda, 2004, Informe del gasto público para lograr sostenibilidad fiscal y servicios públicos eficientes y equitativos.



cursos públicos realmente se necesitan asignar a este sector.

De acuerdo al presupuesto 2007, las universidades cuentan para esta gestión con recursos por más de 1.600 millones de bolivianos, equivalente a más de 200 millones de dólares (por concepto de participación popular, coparticipación IEHD, subvención ordinaria del TGN y coparticipación del IDH).

De acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadística se tiene, para los años 2002, 2003 y 2004, un número de alumnos titulados de 12.209, 14.372 y 11.234, respectivamente. No se cuenta con datos de gestiones posteriores, pero se puede asumir que este número se ha incrementado. Asimismo, las universidades realizan otras actividades como la investigación; sin embargo, con los datos señalados, se puede inferir que el costo anual por alumno titulado es demasiado alto.

Consecuencias del desequilibrio vertical

Los cuadros analizados permiten identificar aspectos importantes de las finanzas públicas y las consecuencias del desequilibrio vertical.

La situación de endeudamiento interno y externo del país, según el presupuesto, implica un servicio de deuda (intereses + amortización) que ha llegado a un nivel tan elevado que representa un

monto mayor al conjunto de los gastos correspondientes a Magisterio, trabajadores en salud, Policía y Fuerzas Armadas.

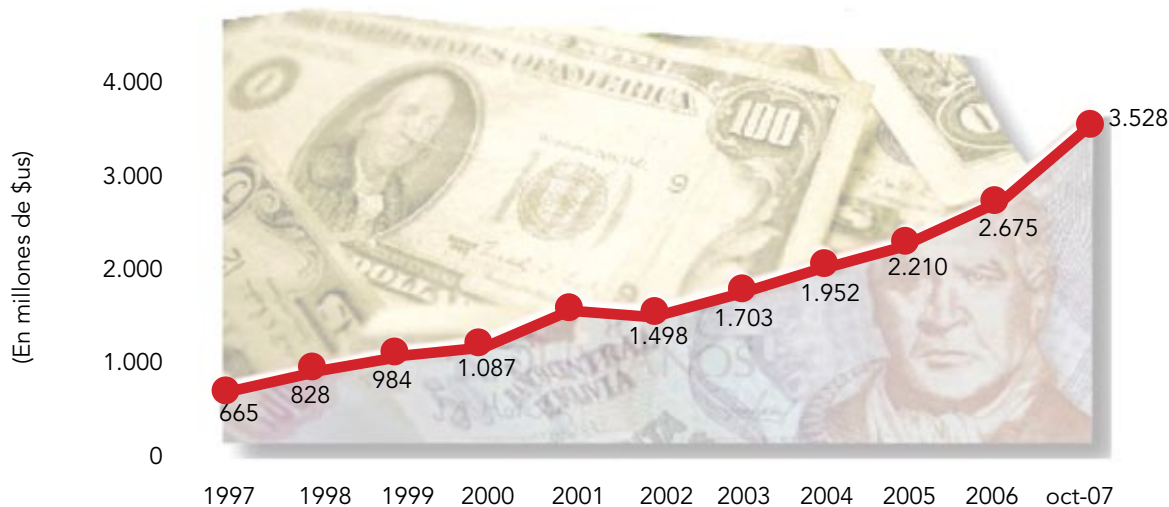
Este endeudamiento ha sido originado por el déficit del Gobierno Central de muchos años. Sus ingresos fueron menores a sus obligaciones de gasto que, en su gran mayoría, son inflexibles a la baja. Asimismo, puesto que los recursos son limitados, y hay obligaciones que no se pueden eludir y gastos que posiblemente no se podrían reducir, cada vez que aumenta la deuda pública —y por lo tanto el servicio anual de la deuda— también aumenta la presión sobre el presupuesto del Gobierno Central y de los sectores señalados.

De igual manera, ante disminuciones de los niveles de recaudación o nuevas obligaciones que comprometan gastos para el Gobierno Central, los sectores que financian esta instancia tendrían menos posibilidades de mejorar sus condiciones.

Si no se soluciona el problema del recurrente déficit del Gobierno Central, se podría tener, a futuro, problemas para financiar los gastos de educación, salud, policía, defensa, institutos normales, etc.; pero, además, existiría el riesgo de no poder cumplir con el pago de pensiones que afectaría al sector de jubilados, o el servicio de la deuda interna que perjudicaría a los actuales ahorristas que aportan a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).



Gráfico N° 1
Evolución de la deuda pública interna



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Bolivia

A pesar de que el país tiene mayores ingresos y se atraviesa por una época favorable desde el punto de vista económico, la deuda interna sigue aumentando.

En el último tiempo, la deuda externa ha disminuido debido a las condonaciones; aún así, todos los años se tiene un endeudamiento externo neto positivo, es decir que la deuda externa también está aumentando.

En el pasado, el déficit y el creciente endeudamiento pudieron ser sobrellevados debido a las repetidas condonaciones de deuda externa; sin embargo, el actual financiamiento del déficit es cubierto con deuda interna y deuda externa comercial que, a diferencia de la deuda del pasado, no se van a condonar.

El desequilibrio vertical se verá reflejado en contrastes como ser una infraestructura caminera cada vez mejor y una dotación de servicios bási-

cos satisfactoria, pero con una educación escolar y salud de mala calidad y altos niveles de inseguridad en las calles.

En este sentido, el desequilibrio vertical que conduce a un déficit del Gobierno Central, además de provocar un mayor endeudamiento y sus consecuencias como la dependencia, no es simplemente un problema de números o cuentas en el presupuesto, sino que se refleja en la educación, salud, seguridad, etc. que afectan a todos los bolivianos. Asimismo, bajo esta situación deficitaria, menos aún se podría esperar que el Estado afronte megaproyectos, como en algún momento estuvo en la expectativa de la población.

Es contradictorio que en una situación bastante favorable, considerando los cuantiosos recursos que recibe el país, continúe el endeudamiento, más aún si se toma en cuenta que esas cuentas la pagan todos los bolivianos.



Puesto que los tributos implican una transferencia de recursos al Estado para la prestación de bienes y servicios públicos, la finalidad no es el fortalecimiento de las instituciones públicas, sino justamente los bienes y servicios que éstas proveen a la población.

Siendo que los recursos públicos son limitados, debería existir una priorización de los bienes y servicios públicos que el país requiere.

La población necesita tanto educación como salud, infraestructura para su región, servicios básicos, seguridad, etc. y la priorización debería ser realizada tomando en cuenta todos los aspectos, al margen de la presión de los diferentes actores que sólo representan a una parte del todo.

Sin embargo, la distribución de recursos ha obedecido más a la presión política, sin considerar las obligaciones estatales inflexibles, y, por otro lado, ha sido enfocada a otorgar recursos a niveles de gobierno e instituciones públicas, en lugar de asignarlos a finalidades claramente identificadas, para posteriormente delegar atribuciones y recursos a las instancias más competentes para su realización.

4.2. Desequilibrio horizontal

La distribución horizontal de impuestos por parte de los gobiernos subnacionales es realizada de la siguiente manera:

- La coparticipación municipal de impuestos nacionales es distribuida a todos los municipios del país de acuerdo al número de habitantes.

- La coparticipación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) para prefecturas es distribuida en un 50% igualitariamente entre los 9 departamentos y el 50% restante de acuerdo a la cantidad de pobladores.

Si bien un mecanismo de distribución horizontal de los tributos podría orientarse a una provisión equitativa de bienes y servicios públicos para todos los habitantes. Técnicamente esto puede ser difícil y se ha utilizado un criterio poblacional para tratar de alcanzar estos fines.

Sin embargo, debido a economías de escala esto puede también provocar que departamentos o ciudades con mayor población y mayores recursos puedan tener una mayor y/o mejor provisión de bienes y servicios públicos, y los consecuentes efectos migratorios.

El mecanismo utilizado en el caso de Prefecturas que distribuye una parte de manera igualitaria entre los 9 departamentos sin considerar la población, disminuye este efecto, en favor de los departamentos menos poblados.

El principal problema que se presenta con relación a la distribución horizontal, es la referente a la renta proveniente de la explotación de los recursos naturales (IDH y regalías).

- En el caso del IDH, su distribución no fue realizada de acuerdo a un criterio poblacional, por lo que los departamentos con más habitantes estarían muy desfavorecidos en relación a los departamentos con menos habitantes.



- Con relación a las regalías, la distribución favorece solamente a los departamentos donde se encuentran los recursos y, en el caso de hidrocarburos, a Beni y Pando. Si bien el TGN otorga una compensación a los departamentos con menos regalías por habitante, este fondo alcanza solamente hasta el equivalente al 10% del IEHD, por lo que estos recursos representan una mínima parte que no permite reducir las grandes diferencias, presionando nuevamente los recursos del TGN.

Al efecto, la distribución del IDH y regalías provoca un desequilibrio horizontal castigando a algunas regiones que tienen mayor población y/o que no tienen este tipo de recursos.

En los siguientes cuadros y gráficos se presenta la distribución de los recursos IDH y regalías,

para prefecturas y municipalidades de acuerdo al presupuesto 2007.

El Cuadro N° 3 muestra la distribución de regalías por hidrocarburos, mineras y forestales, y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, por departamento. Asimismo, se presenta la relación de esta distribución por habitante, para cada departamento.

Las regalías por hidrocarburos que reciben Beni y Pando, departamentos que no explotan estos recursos naturales, son la Regalía Nacional Compensatoria de la producción nacional, otorgada por la Ley de Hidrocarburos; por otro lado, el IDH municipal considera un fondo compensatorio para los municipios de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, por tener más población, motivo por el cual tienen una asignación mayor.

Cuadro N° 3
Distribución departamental de la renta por la explotación de recursos naturales (IDH y regalías) para gobiernos subnacionales Presupuesto 2007 en bolivianos

	CHUQUISACA	LA PAZ	COCHABAMBA	ORURO	POTOSÍ	TARIJA	SANTA CRUZ	BENI	PANDO	BOLIVIA
PREFECTURAS										
REGALÍAS POR HIDROCARBUROS	67.239.304		257.254.550			1.372.185.785	345.452.969	123.765.613	61.882.806	2.227.781.027
REGALÍAS MINERAS		24.808.942	3.015.171	126.367.561	194.802.669		21.920.797			370.915.140
REGALÍAS FORESTALES	37.198	715.652	169.074			263.992	2.173.355	774.134	935.348	5.068.753
IMPTO. DIRECTO HIDROCARBUROS IDH	211.267.901	211.267.901	211.267.901	211.267.901	211.267.901	283.917.713	211.267.901	211.267.901	211.267.901	1.974.060.921
TOTAL PREFECTURAS	278.544.403	236.792.495	471.706.696	337.635.462	406.070.570	1.656.367.490	580.815.022	335.807.648	274.086.055	4.577.825.841
per capita (según población censo 2001)	524	101	324	862	573	4.234	286	926	5.218	553
MUNICIPALIDADES										
IMPTO. DIRECTO HIDROCARBUROS IDH	128.023.157	303.641.202	195.662.143	128.023.151	128.023.152	172.047.151	264.974.057	128.023.147	128.023.148	1.576.440.308
per capita (según población censo 2001)	241	129	134	327	181	440	131	353	2.437	191
TOTAL PREFECTURAS + MUNICIPALIDADES	406.567.560	540.433.697	667.368.839	465.658.613	534.093.722	1.828.414.641	845.789.079	463.830.795	402.109.203	6.154.266.149
per capita (según población censo 2001)	765	230	458	1.188	753	4.674	417	1.279	7.656	744

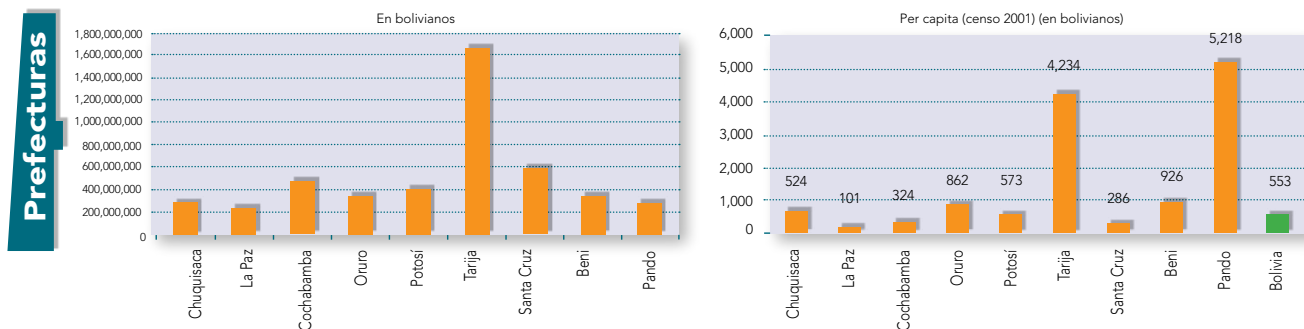
FUENTE: PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2007

No se incluyen los recursos IDH para universidades ni las transferencias del TGN por el Fondo de Compensación Departamental
La distribución del IDH que se presenta es la determinada en el Decreto Supremo 28421

POBLACIÓN (Censo 2001)	531.522	2.350.466	1.455.711	391.870	709.013	391.226	2.029.471	362.591	52.525	8.274.325
------------------------	---------	-----------	-----------	---------	---------	---------	-----------	---------	--------	-----------

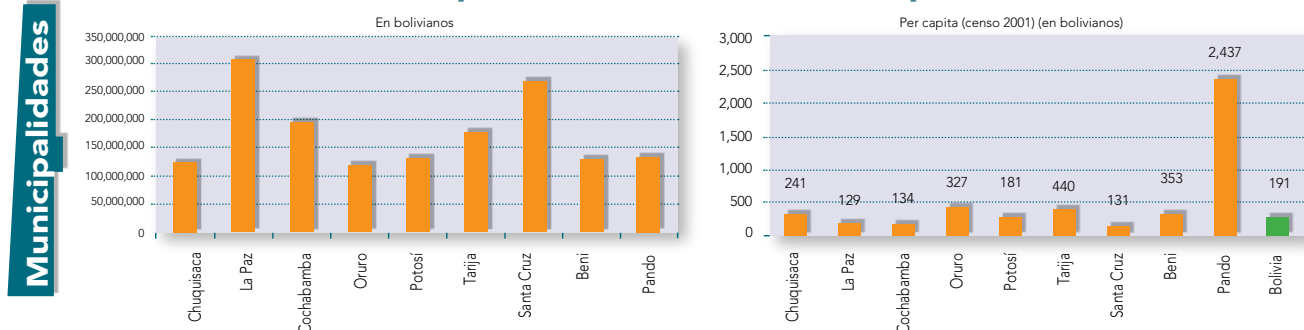


Distribución departamental IDH y regalías (Presupuesto 2007)



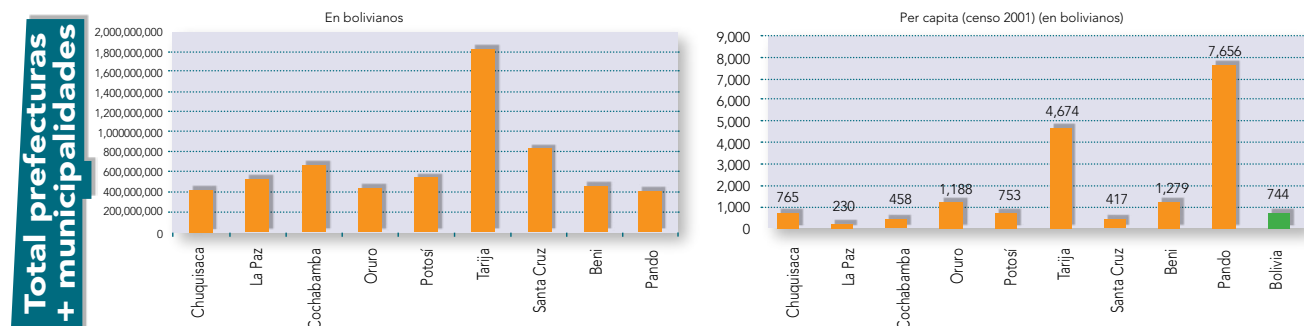
El principal desequilibrio horizontal se presenta en las prefecturas, debido principalmente a la distribución de las regalías. Entre el presupuesto per cápita por IDH y regalías que recibe una prefectura y otra, existe una diferencia de más de 50 veces.

Distribución departamental del IDH (Presupuesto 2007)



En el caso de las municipalidades, la diferencia entre el departamento que más recursos por habitante recibe y el que menos recibe es de aproximadamente 18 veces.

Distribución departamental IDH y regalías (Presupuesto 2007)



Considerando el total de recursos IDH y regalías que reciben tanto prefecturas como municipalidades, hay una diferencia de 33 veces entre lo que recibe por habitante un departamento respecto a otro.

Los departamentos que más recursos por habitante reciben son Pando, con 10 veces más que el promedio nacional, debido a que tiene poca población, pero también por la regalía compensatoria que le otorga la Ley de Hidrocarburos; y Tarija debido a la asignación de la Regalía Departamental establecida en la Ley de Hidrocarburos para el departamento donde se encuentra el recurso natural.



Los departamentos que menos recursos por habitante reciben son La Paz, debido a su densidad de población y a que no cuenta con muchos recursos naturales como hidrocarburos y minerales; y Santa Cruz, también por el número de habitantes.

Si se concreta el pago del Bono Dignidad con recursos del IDH, la diferencia entre las regiones empeorará, puesto que este bono afecta los recursos del IDH y no las regalías; estas últimas son las que generan mayores inequidades.

Estas comparaciones toman en cuenta el número de habitantes del Censo del 2001, por lo que en los departamentos que reciben mayor migración y en los cuales la población se incrementa por encima del promedio nacional, la situación tiende a empeorar.

Consecuencias del desequilibrio horizontal

A pesar que la actual Constitución establece la igualdad como uno de sus valores superiores y la justicia social como principio de la organización económica; la distribución de los recursos, principalmente emergente de la nueva Ley de Hidrocarburos, provoca grandes diferencias entre las regiones.

Siendo que el Gobierno Central no tiene recursos suficientes, no puede cumplir con una función de distribución a través de transferencias a gobiernos subnacionales para poder reducir esas inequidades.

Debido a que este desequilibrio es en el presupuesto de los gobiernos subnacionales, cuya principal atribución es la inversión para el desarrollo de los departamentos y municipios, estas desigualdades afectarán el desarrollo equitativo

de las diferentes regiones y localidades del país, algunas de las cuales quedarán postergadas.

El desequilibrio horizontal puede ocasionar problemas de migración y *rentismo* en las regiones más favorecidas, éste último que en mediano o largo plazo sólo conduce a la pobreza.

Además del desequilibrio vertical y horizontal presentados, y puesto que los criterios de distribución para prefecturas son distintos al de municipalidades, también se puede dar que dentro de algunos departamentos exista un desequilibrio entre la inversión prefectural y municipal. Por ejemplo, podrían haber bastantes recursos para la inversión prefectural y pocos para la inversión municipal.

Bajo la actual distribución desigual, el presupuesto de una prefectura (según presupuesto aprobado 2007) puede alcanzar un monto casi comparable al Presupuesto de la Administradora Boliviana de Carreteras, cuya competencia es la inversión y mantenimiento de la Red Vial Fundamental, es decir de las carreteras principales de todo el país.

Por otro lado, existe el problema de que la normativa no es igual para todos los recursos, puesto que de la renta proveniente de hidrocarburos participan todos los departamentos, además del TGN, pero de los recursos minerales y forestales no participan los demás departamentos ni el TGN. Como ejemplo, tampoco se está programando dar el mismo tratamiento al proyecto Mutún con relación a otros proyectos mineros.



5. PROBLEMAS EN EL DESTINO DE LA RENTA Y RENTISMO

5.1. Destino de la renta

La Ley de Descentralización Administrativa establece que el 85% de los recursos por Regalías Departamentales, Fondo de Compensación Departamental y la coparticipación del IEHD debe ser destinado a inversión. Las leyes financieras (Ley del Presupuesto General de la Nación) de los últimos años autorizan a las prefecturas a destinar hasta un 10% adicional con cargo a este 85% para otros gastos, quedando la relación 75%-25%.

En lo referente a la participación del TGN sobre las regalías por hidrocarburos, no existe una norma que establezca específicamente su destino, por lo que estos recursos financian los gastos que asume el Tesoro General de la Nación que principalmente corresponden a gasto corriente.

Con relación a los recursos del IDH, la norma establece que sean destinados a determinados sectores, pero no especifica a qué tipo de gasto se debe asignar; es decir, si debe ir a inversión o a gasto corriente.

Así, la normativa actual permite que parte de la renta proveniente de la explotación de recursos naturales pueda ser utilizado, por los diferentes niveles de gobierno, en gasto corriente.

De acuerdo a lo programado en el Presupuesto General de la Nación 2007, la mayor parte de estos recursos no estarían siendo destinados a inversión.

La Inversión Pública

Inversión Pública es todo gasto de recursos de origen público destinado a incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público y/o de capital humano, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios o producción de bienes. Art. 8° NB-SNIP



Cuadro N° 4
Destino de los recursos IDH y regalías del PGN 2007
(En millones de dólares al tipo de cambio del PGN 2007)

	Gastos sin proyectos	Proyectos de Inversión	TOTAL
IDH	456,6	187,6	644,2
Regalías	231,7	189,9	421,6
TOTAL	688,3	377,5	1.065,8
%	65%	35%	100%

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto General de la Nación 2007 – Consolidado del Sector Público por Fuente de Financiamiento y Organismo Financiador.
 Los datos de Regalías incluyen las provenientes del sector minero y forestal.
 La columna de Gastos sin proyectos incluye el pago de deuda, recursos en Caja y Bancos, transferencias y otros.
 Los datos consideran, además, los saldos de recursos IDH y regalías de la gestión anterior; sin embargo, no se incluye el destino de los recursos IDH y regalías que corresponden al TGN, porque la metodología de registro en el presupuesto no permite identificarlos a cabalidad.
 No se incluyen las estimaciones de otros proyectos municipales.

Pese a que una parte de los recursos que no están en proyectos de inversión se encuentran en la partida de Caja y Bancos, por lo que la proporción que se destina a inversión podría aumentar, se puede afirmar que gran parte de la renta proveniente de la explotación de recursos naturales está siendo destinada a gastos corrientes por los diferentes niveles de gobierno e instituciones beneficiarias de estos recursos.

Desde otro punto de vista, los recursos que recibe el Estado en la gestión 2007 por IDH y regalías alcanzan a Bs 9.658.404.835. Si este monto se compara con la inversión total programada para la misma gestión, esta última es menor, alcanzando a Bs 8.806.570.014, tal como se observa en el siguiente cuadro (El monto considera, además, la inversión con saldos de gestiones anteriores y la estimación de otros proyectos municipales).



Cuadro N° 5 Presupuesto de Inversión Pública 2007 por financiamiento (En bolivianos)

FUENTE	PROYECTOS DE INVERSIÓN	ESTIMACIÓN DE PROYECTOS MUNICIPALES	TOTAL	% Part.
RECURSOS INTERNOS	4.358.159.972	1.565.942.443	5.924.102.415	67,3%
TGN	141.053.466		141.053.466	1,6%
TGN - Papeles	12.979.525		12.979.525	0,1%
Fondo de Compensación	37.816.929		37.816.929	0,4%
Otros Gobierno	6.426.487		6.426.487	0,1%
Recursos Contravalor	149.843.129		149.843.129	1,7%
Coparticipación IEHD	96.902.411		96.902.411	1,1%
Coparticipación Municipal	98.288.695	681.760.834	780.049.529	8,9%
Recursos Municipales	1.655.000		1.655.000	0,0%
Impuesto Directo Hidrocarburos	1.516.179.995	884.181.608	2.400.361.603	27,3%
Regalías	1.540.427.597		1.540.427.597	17,5%
Recursos Propios	722.235.369		722.235.369	8,2%
Otros	34.351.369		34.351.369	0,4%
RECURSOS EXTERNOS	2.785.798.069	96.669.530	2.882.467.599	32,7%
Créditos	2.081.721.720		2.081.721.720	23,6%
Donaciones	703.193.568		703.193.568	8,0%
Donaciones HIPC II	882.781	96.669.530	97.552.311	1,1%
TOTAL	7.143.958.041	1.662.611.973	8.806.570.014	100,0%

FUENTE: Presupuesto General de la Nación 2007

Que la inversión pública total sea menor a la renta que recibe el Estado por la explotación de recursos naturales implicaría que lo que se invierte es menor a las riquezas que se venden, pero, además, se debe tomar en cuenta que aproximadamente una tercera parte de esta inversión pública estaría siendo financiada con recursos externos, de los cuales la mayoría provienen de crédito.

Entonces, si bien el IDH y las regalías estarían financiando en la gestión 2007 aproximadamente el 45% de la inversión pública, una parte de esta renta se la está gastando, mientras el Estado se presta para invertir.

El hecho de asignar los recursos de la renta a gasto corriente —además que implicaría postergar las posibilidades de crecimiento del país— tiene otras consecuencias negativas:

- El capítulo Bienes Nacionales del Régimen Económico y Financiero de la actual Constitución se refiere a los bienes de dominio del Estado y del patrimonio de la Nación, considerando a los yacimientos de hidrocarburos, la minería y otros.

Siendo que las regalías y el IDH provienen de la explotación de recursos, como



hidrocarburos y minerales, que forman parte del patrimonio, al destinar esta renta a gasto corriente (equivalente al consumo del Gobierno) se estaría perdiendo patrimonio.

- Se debe tomar en cuenta que los hidrocarburos y minerales son recursos naturales no renovables, es decir que en el futuro se van a agotar. También se debe considerar que la renta para el país proveniente de estos recursos depende de los precios internacionales que pueden ser variables.

Al respecto, para llevar una adecuada gestión financiera, los gastos corrientes deberían ser financiados con ingresos corrientes (ordinarios o recurrentes en el tiempo). Si se financian gastos corrientes con ingresos que a futuro dejarán de existir o que pueden depender de precios internacionales variables, se estarían comprometiendo gastos que podrían no tener financiamiento dentro de algún tiempo, con los consecuentes efectos negativos para la situación fiscal y para la población.

Además que la Ley de Hidrocarburos no limita la asignación del IDH por tipo de gasto, los dos primeros sectores que señala esta norma como destino de los recursos son educación y salud. Las instancias más beneficiadas por estos recursos son los gobiernos subnacionales (prefecturas y municipalidades) que, en lo referente a educación y salud, su principal competencia es infraestructura (construcción de colegios, hospitales, etc.); sin embargo, es cuestionable que el principal problema de estos sectores haya sido la infraestructura.

Al contrario, si el principal problema de estos sectores estaba relacionado a las condiciones de los trabajadores de salud y educación, y lo que se pretendía era mejorar los niveles salariales o crear más ítemes, posiblemente los recursos deberían haber sido asignados a la instancia que financia los sueldos, es decir al Gobierno Central, de manera que pueda aliviar su déficit y tenga un mayor margen para atender esos fines con recursos recurrentes.

Con relación a destinar una parte de los recursos de la renta al Bono Dignidad, se debe considerar que un bono implica gasto corriente, por lo que, además de restar recursos para la inversión, el mismo estaría financiado con recursos no recurrentes en el largo plazo, de manera que podría presentarse el problema de su sostenibilidad.

Analizar el destino de la renta también permite identificar que no existe la capacidad de generar suficientes ingresos para financiar los gastos y menos para generar excedentes para el ahorro o la inversión.

El déficit del Presupuesto 2007 es de aproximadamente 3.000 millones de bolivianos y los recursos que recibe el TGN por IDH y regalías es de aproximadamente 2.800 millones de bolivianos, lo que permite advertir que el déficit sería mucho más alto si no existieran estos recursos.

Así, en lugar de que los países vecinos sean dependientes del gas de Bolivia, el país se hace dependiente de la venta de hidrocarburos, ya que financia sus gastos con esos recursos, sin los cuales habrían mayores problemas.

A esto se suma que, todos los años, el Sector Público recibe donaciones por aproximadamente



2% del Producto Interno Bruto (PIB), que ayuda a afrontar los gastos e inversiones de las diferentes instituciones públicas.

En consecuencia, la situación de aparentemente control del déficit es coyuntural y está soportada por la fortuna de la disponibilidad de estos recursos.

5.2. Rentismo

Los hidrocarburos y minerales, básicamente, no son producidos, sino que constituyen una dotación de la naturaleza. Lo que se realiza es una extracción y venta de estos recursos naturales, y se recibe una renta a través de regalías y del Impuesto Directo a los Hidrocarburos.

La disponibilidad y el destino de los ingresos por la explotación de recursos naturales está relacionada con el fenómeno del rentismo. Por un lado, el Estado pretende sostenerse con la renta proveniente de estos recursos naturales, pero también esto se presenta en el comportamiento de la sociedad en general.

Existe una percepción equivocada en la población respecto a que los ingresos por hidrocarburos mejorarán en forma directa los ingresos de la gente, y esto ha alimentado aún más la pugna y la defensa de estos recursos para las diferentes regiones.

Sin embargo, la contrapartida del ingreso de las personas es la producción, y la renta se la capta, no se

¿Qué es el rentismo?

Es un fenómeno que se da generalmente en países o regiones abundantes en recursos naturales (en especial no renovables), y se manifiesta en las prácticas y comportamientos destinados a obtener los beneficios de estos recursos.

La mentalidad rentista implica orientar todos los esfuerzos hacia el control de la riqueza existente (incluso utilizando el poder político), lo cual provoca que no se genere una estructura económica que eslabone el proceso productivo y articule los diferentes sectores.

La historia económica enseña que los pueblos rentistas son pobres, corruptos y concentran la riqueza en pocas manos. Apuestan prioritariamente a la extracción de esa riqueza natural y marginan otras formas de creación con valor agregado.

La renta no se produce, se la capta



la produce. Para dar un ejemplo, un pequeño grupo de la población trabaja en el sector hidrocarburos, por lo que el ingreso de la población en general no aumentará directamente por el desempeño de este sector; es un sector intensivo en capital, pero no en mano de obra.

Es el Estado el que principalmente capta la renta y la introduce a la economía, ya sea a través de gasto corriente o inversión, por sus diferentes niveles institucionales.

Entonces, como la renta la recibe el Estado, el rentismo en el país está asociado principalmente a la actividad del Estado, es decir que los esfuerzos de la gente se orientan a poder trabajar directa o indirectamente con prefecturas, municipalidades, universidades, Gobierno Central, etc., lo que presiona sobre el gasto corriente. Esta situación puede estar acompañada, además, por acciones orientadas a sacar provecho ilícito de los recursos estatales, clientelismo político, favoritismo, etc.

De acuerdo al uso que el Estado le dé a estos recursos, puede suceder que sí aumenten los ingresos de algunas personas que trabajan en diferentes instancias del sector público beneficiarias del IDH y/o regalías, o de personas que tienen poder político y abusan para obtener beneficios particulares. En todo caso, esto no es sostenible y genera mayor inequidad entre la población que pueda trabajar o beneficiarse con los recursos del Estado y el resto de la población.

Las expectativas del común de la gente con relación al beneficio de los mayores recursos podrían no cumplirse. Algunos sectores de la población afirman que la mejor situación de la economía no les llega al bolsillo.

Los ingresos de la población en general aumentarán, y no de manera coyuntural, cuando aumente la producción, no la renta.

Por otro lado, el otorgar bonos a diferentes grupos o sectores de la población puede alimentar el comportamiento rentista de las personas.

Si bien, la exportación de hidrocarburos y minerales ha permitido que exista mayor circulante de dinero en la economía, esto también puede ser una situación coyuntural, y si estos recursos no se orientan a diversificar el aparato productivo a otros sectores a través de la inversión, no toda la población se va a beneficiar. Más aún, cuando la época de auge pase, el país podría estar en peores condiciones que antes.

Otro efecto de las mayores divisas que ingresan al país es la apreciación del tipo de cambio y siendo que los cuantiosos recursos ingresan a la economía en moneda local a través de la ejecución del presupuesto de las diferentes instancias beneficiadas con la renta, también esto presiona a una mayor inflación.

El destino que el Estado le dé a los recursos de la renta determinará los efectos del rentismo.



6. CONCLUSIONES

El crónico déficit fiscal y consecuente endeudamiento, que se fue agravando a principios de esta década, llegando incluso a estar cerca del 9% el 2002, pudo ser solucionado con la gran oportunidad de la abundancia de los hidrocarburos, el incremento del precio de materias primas y la recuperación de un porcentaje importante del valor de este recurso para el país, mediante la nueva Ley.

Sin embargo, la distribución de la renta estatal proveniente de la explotación de hidrocarburos obedeció más a presiones que a un análisis y planificación de lo que se debería hacer con este recurso, siendo que en lugar de solucionar el principal problema que se tenía y que era el déficit del Gobierno Central, los recursos fueron destinados mayormente a prefecturas, municipalidades y universidades.

Entonces se presenta un primer desequilibrio, y es entre la asignación de recursos y competencias para el Gobierno Central y para los gobiernos subnacionales.

El Gobierno Central tiene más obligaciones que las que puede financiar con los recursos asignados, mientras los gobiernos subnacionales tienen competencias flexibles y más recursos de los que logran invertir.

Este desequilibrio vertical que se plasma en el déficit del Gobierno Central y consecuente endeu-

damiento, además de aumentar la dependencia y poner en riesgo la estabilidad económica en el largo plazo, presiona hacia las obligaciones que asume el Gobierno Central que principalmente son el pago de sueldos a maestros y trabajadores en salud, el presupuesto de Policía, defensa, institutos normales, la mayor parte de la inversión de la Red Fundamental de Carreteras, además del pago a los jubilados y el servicio de la deuda que, en el caso de la deuda interna, incluso compromete los ahorros de los actuales aportantes a las AFP.

Revelando los gastos que financia el Gobierno Central se establece que éstos son de carácter nacional y que llegan a todas las regiones, por lo que el desequilibrio vertical, además de afectar a los trabajadores de los sectores citados, se verá reflejado en la deficiencia de bienes y servicios públicos para todos los bolivianos, como la salud, educación y seguridad.

Si bien en el presente documento se ha utilizado la denominación de Gobierno Central, siguiendo los documentos de registro del presupuesto y su ejecución, y algunas normas legales, en forma más apropiada debería utilizarse el denominativo de Gobierno Nacional.

Se debe considerar, además, que la deuda pública que actualmente se está acumulando es diferente a la del pasado, y no se va a condonar. La deuda la paga toda la población, perjudicando también a generaciones futuras.



Entonces, bajo el supuesto de que la proporción de coparticipación de impuestos para el TGN, prefecturas, municipalidades y universidades, establecidas en las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa se mantenga, y que el Gobierno Central siga haciéndose cargo de las obligaciones que actualmente asume, la distribución de los recursos públicos no es adecuada, puesto que conduce a un déficit sostenido del Gobierno Central, con las correspondientes consecuencias.

Asimismo, se presenta un desequilibrio horizontal, siendo que la distribución de la renta proveniente de la explotación de recursos naturales provoca grandes diferencias entre las regiones, lo que afectaría a un desarrollo equitativo y podría provocar problemas como las migraciones.

Por otro lado, siendo que la normativa lo permite, una parte importante de estos recursos están siendo destinados a gastos corrientes por los diferentes niveles de gobierno.

Esta situación implica destinar la venta de las riquezas al consumo del gobierno por lo que constituye una pérdida de patrimonio; por otro lado, financiar gastos con recursos que son perecederos y que dependen de precios internacionales puede llevar a futuro a situaciones insostenibles, con compromisos asumidos, pero que no tienen financiamiento garantizado.

Paradójicamente, en lugar de que los países vecinos dependan del gas, el financiar gastos corrientes con recursos provenientes de la venta de materias primas a otros países, hace que el Estado sea dependiente de éstos, ya que sin este dinero se tendrían graves problemas.

El fenómeno del rentismo, característico de países o regiones abundantes en recursos naturales, está mayormente relacionado a la actividad del Estado y al destino que le dé a estos recursos.

Esto significa que, ante la existencia de estos recursos, las acciones de las diferentes instancias del sector público, de las regiones y de la sociedad en general se orientan a obtener el mayor beneficio de la renta estatal; marginando tanto actividades en sectores alternativos a los extractivos, con mayor valor agregado y generadores de empleo, como también las iniciativas personales independientes al Estado. En otras palabras, todos, incluyendo el sector público en sus diferentes niveles, quieren vivir de la renta estatal.

El Estado, en sus diferentes niveles, puede asignar los recursos de la renta a diferentes gastos que no necesariamente van a beneficiar a toda la población, pero sí a las personas que trabajan en el sector público y/o que tienen poder político y puedan sacar provecho de esos recursos; o puede asignar los recursos a la inversión que apunte a diversificar la economía hacia otros sectores productivos y, de esta manera, la población en general se beneficiaría a través de un incremento de la producción, que es lo que efectivamente aumentará el ingreso de las personas (la producción es la contrapartida del ingreso).

El destino que el Estado le dé a la renta por la explotación de recursos naturales será determinante para aminorar el rentismo y sus efectos negativos, y también podrá o no generar mayor desigualdad entre las personas que tienen la posibilidad de beneficiarse directamente de los recursos del Estado y el resto de la población.



Para corregir los desequilibrios y problemas que actualmente se presentan es necesaria una modificación de lo determinado en las leyes que establecen la actual distribución de los recursos, incluyendo la de Hidrocarburos, Descentralización Administrativa y otras.

Por otro lado, en un proceso de cambio, que incluye afrontar el tema de las autonomías, es importante que se resuelvan previamente los desequilibrios existentes, puesto que en lugar que las transformaciones efectuadas sean para el beneficio del país, éstas podrían causar mayor inequidad, insostenibilidad fiscal en el futuro, mayor endeudamiento, etc., problemas que afectan a generaciones presentes y futuras.

Adicionalmente, se debe considerar que la Ley de Hidrocarburos fue aprobada en un clima de bastante conflicto social, obedeciendo más a la presión y la protesta de sectores, regiones, localidades, niveles de gobierno e instituciones, que a un análisis responsable de lo que se debe hacer con los recursos. Por lo tanto, debe ser modificada⁷ para que estos recursos sean asignados

de acuerdo a un criterio de planificación, considerando el mejor uso alternativo de los mismos y orientándolos a verdaderas necesidades.

También es importante tomar en cuenta que la problemática de la distribución y destino de los recursos públicos está relacionada a asignar los mismos a niveles de gobierno e instituciones, en lugar de asignarlos a competencias y fines específicos, lo que, además, es una puerta abierta para el derroche.

Este documento ha sido elaborado en base al presupuesto 2007; sin embargo, las conclusiones son válidas, considerando las modificaciones efectuadas por el Decreto Supremo 29322, que ajusta la proporción del IDH correspondiente a prefecturas y Municipalidades para la gestión 2008.

Asimismo, en caso de que se apruebe el pago de la Renta Dignidad, a partir del 2008, con recursos del IDH, los problemas identificados persistirán e incluso aumentará el desequilibrio horizontal en la asignación de recursos a gobiernos subnacionales.

⁷ La Ley de Hidrocarburos ya sufrió modificaciones durante la presidencia de Eduardo Rodríguez Veltzé, a poco tiempo de ser aprobada, justamente en lo concerniente a la distribución de los recursos.



7. RECOMENDACIONES

En la búsqueda del bien común, existen principios que rigen la convivencia de una sociedad, como la equidad, la justicia y la solidaridad, entre otros. Estos principios deben traducirse en hechos reales y en decisiones concretas, como la distribución y destino de los recursos, en favor de la población y del país en su conjunto, principalmente de los sectores más pobres.

En el marco de los problemas identificados y las conclusiones, es necesario un diálogo fiscal para tratar estos temas, en actitud de concertación y entendimiento, para lo cual se presentan las siguientes recomendaciones:

- Es importante que en el registro del presupuesto y su ejecución se identifiquen y diferencien claramente los gastos de carácter nacional, para no alimentar una idea errónea de una centralización en el destino de los recursos públicos, pero principalmente para evitar una distorsión en la distribución, perjudicando a la población y a algunos sectores en particular.

También es importante identificar y mostrar claramente los ingresos y gastos del TGN y la situación en que se encuentra, para que, en lugar de considerar al TGN como una bolsa sin fondo, a la que los diferentes sectores e instancias pueden presionar, se conozca la verdadera limita-

ción de recursos y se promueva la transparencia desde el Estado y la corresponsabilidad desde la sociedad civil.

- Establecer una nueva distribución y asignación de la renta proveniente de la explotación de recursos naturales, dando el mismo tratamiento al IDH y a las regalías de hidrocarburos, mineras y forestales, considerándolas en conjunto, de manera que la totalidad del país también pueda beneficiarse de los otros recursos.

Una norma de carácter general para la renta estatal proveniente de los diferentes recursos permitiría un tratamiento igualitario para todas las regiones y que, en el futuro, ante el hallazgo y explotación de nuevos yacimientos, la distribución sería automática, sin necesidad de conflictos y pugnas por el control y asignación, es decir que no habría necesidad de emitir normas específicas para cada caso.

- Establecer que la renta proveniente de la explotación de recursos naturales sea destinada solamente a la inversión y a cubrir otras obligaciones que incrementen o repongan el patrimonio del Estado, como es el pago de la deuda y el gasto en pensiones, considerando a este último como un pasivo que asume el Estado emergente del cambio del sistema de pensiones.



Si bien las regalías y el IDH se registran como ingresos corrientes, por la naturaleza de estos recursos, los mismos se constituyen y deberían ser considerados como ingresos de capital.

En el caso de la inversión, siendo que esta renta proviene de sectores extractivos perecederos, se debe dar prioridad a la inversión en sectores productivos, alternativos a la minería y los hidrocarburos, que generen mayor valor agregado, y/o en sectores que mejoren las condiciones para aumentar la producción, en base a una planificación que involucre a los diferentes niveles de gobierno.

Bajo este planteamiento, por un lado, se asegura que el dinero proveniente de la disponibilidad de estos recursos naturales sea utilizado para impulsar y diversificar la economía, pasando de una economía rentista a una economía productiva, de manera que los beneficios de estos recursos lleguen a toda la población y que una vez pasado el auge el país se mantenga en buenas condiciones.

Y, por otro lado, siendo que el Gobierno Central tiene obligaciones que no puede atender con sus limitados recursos, el destinar parte de la renta a cubrir el pago de pensiones y el servicio de la deuda permitiría que estos recursos se esterilicen con relación a los comportamientos rentistas, además de mejorar la situación fiscal y preservar su sostenibilidad.

El destinar una parte de la renta a la amortización de la deuda externa podría, además, coadyuvar a contener presiones inflacionarias y de apreciación del tipo de cambio, provo-

cadando por los mayores recursos que ingresan a la economía. De igual manera, el destinar estos recursos, por ejemplo a la inversión de la Red Vial Fundamental, permitiría recurrir a menos endeudamiento externo, con estos mismos efectos.

Limitar el destino de los recursos provenientes de la renta hacia los fines descritos permitirá que, a diferencia de lo que ocurre actualmente, se incremente o por lo menos se preserve el patrimonio de la Nación.

Siendo que se podrían destinar recursos de la renta al pago o amortización de la deuda pública, se debería dar el mismo tratamiento a los recursos provenientes del crédito público, puesto que, además, las características y posibles efectos negativos que puede ocasionar la disponibilidad de recursos externos por parte del gobierno tiene una lógica parecida a la de recursos naturales.

- Corrigiendo la falsa idea de una centralización en el destino de los recursos públicos, existe la necesidad de asignar un mayor porcentaje de recursos provenientes de la explotación de recursos naturales al Gobierno Central para que pueda financiar sus obligaciones de carácter nacional.

Los mayores recursos para el Gobierno Central permitirían ayudar a financiar obligaciones como el pago de pensiones, la inversión en caminos de la Red Fundamental que actualmente genera endeudamiento externo, y la amortización de la deuda pública. En el caso de los gobiernos subnacionales, la renta estaría destinada a la inversión pública.



Si bien el gasto en Pensiones disminuirá paulatinamente en los siguientes años, el servicio de la deuda interna va aumentando de año en año, siendo además que el capital de la mayor parte de esta deuda se debe comenzar a pagar a partir de la gestión 2012.

Bajo estos planteamientos, los recursos de la renta no podrían ser utilizados para funcionamiento de la administración central (ministerios y otros). En la actualidad, sí existe esa posibilidad.

- Evaluar la elevada asignación de recursos a universidades, en especial la asignación del IDH, considerando la demanda de profesionales universitarios en el país, el costo para el Estado que cada profesional implica y la regresividad de este gasto. Asimismo, con la finalidad de contrarrestar el rentismo y de que este gasto también sea orientado a impulsar la producción, la formación de profesionales debería estar vinculada a los planes de desarrollo y a la vocación productiva de las regiones.
- La existencia de recursos como hidrocarburos y minerales en el país y en alguna región determinada no depende de acciones que realiza el hombre como el trabajo, sino que constituyen una dotación de la naturaleza, que se podría atribuir a la suerte.

En este sentido, se debería esperar que la renta sea distribuida entre todas las regiones de acuerdo a un principio de igualdad. Sin embargo, ante el hallazgo y/o explotación de este tipo de recursos naturales, se generan y se han generado grandes expectativas en las

regiones donde se encuentran, con relación a los beneficios que pueda llegar a la gente.

Considerando que la renta no es producto del trabajo, concentrar recursos en determinadas regiones alimentaría en estas el rentismo y sus efectos perjudiciales, especialmente a futuro, cuando el auge haya terminado. Asimismo, afectaría el desarrollo equitativo de las diferentes regiones.

Para corregir el desequilibrio horizontal, se podría considerar la renta correspondiente a prefecturas y municipalidades como un total. Y entre los diferentes criterios que pueden haber para una distribución horizontal, se deberían tomar en cuenta los siguientes:

- Una parte distribuirla bajo el criterio poblacional, de manera que los departamentos con alta densidad de habitantes no se encuentren muy desaventajados.
- Otra parte distribuirla de manera igualitaria entre los 9 departamentos, independientemente de la cantidad de habitantes, de manera que las regiones con menos pobladores —que también son las menos desarrolladas— reciban una proporción per cápita mayor, para lograr un crecimiento más equitativo y reducir los efectos migratorios.
- Otorgar una compensación al departamento donde se encuentra el recurso, estableciendo una relación razonable entre el departamento que cuenta con el recurso y el resto de las regiones (por ejemplo, establecer que bajo los crite-



rios de distribución horizontal de los anteriores puntos el departamento que posee el recurso pueda recibir hasta el doble respecto a los otros).

De esta manera, se podrían aminorar los desequilibrios horizontales en la distribución de los recursos públicos.

Los recursos para los departamentos deberían ser distribuidos entre los niveles subnacionales, de acuerdo a la definición de competencias para cada nivel, tomando en cuenta que los mismos deben ser para inversión.

Este planteamiento considera la distribución de regalías entre todos los departamentos, por lo que funcionaría como un efectivo Fondo de Compensación Departamental.

Bajo estos criterios de distribución horizontal, y siendo que la participación para cada departamento es considerada como un monto total a ser distribuido en los diferentes niveles subnacionales, existiría una proporcionalidad entre los recursos que recibirían los municipios y los que recibirían las prefecturas, en las diferentes regiones.

Asimismo, mediante este mecanismo de distribución, en el que todas las regiones se benefician de la renta, se diversifica el riesgo de no contar con este tipo de recursos en el largo plazo.

El hecho de que todas las regiones se beneficien de la explotación de un recurso natural, además del Gobierno Central, puede constituirse en un

mecanismo mediante el cual la toma de decisiones para explotar el recurso sean definidas conforme a la conveniencia de todo el país; tanto con relación a los posibles efectos negativos al medio ambiente, como con relación a las condiciones de la venta del recurso, puesto que si los beneficios se concentran en una sola región, las grandes ganancias para la misma pueden ocasionar que no se consideren estos factores.

Entonces, puede haber un control tanto de la región donde se explota el recurso por el cuidado del medio ambiente, como del Gobierno Nacional y el país en su conjunto, sobre la conveniencia económica de vender un recurso en un momento dado, su precio y el porcentaje que represente la renta.

Este documento pretende, a través de planteamientos para una mejor distribución y asignación de la renta proveniente de la explotación de recursos naturales, coadyuvar a la generación de las condiciones para el desarrollo y la reducción de la pobreza en el país.

Sin embargo, se debe tomar en cuenta que si se busca salir del subdesarrollo y la dependencia externa, en el país se debe gastar solamente lo que se tiene y generar mayores recursos para el autosostenimiento. Esto implica un sacrificio de todos, tanto en el pago de impuestos, como en ceder para una nueva distribución.

Asimismo, para vencer al rentismo y salir de la pobreza, debe haber una toma de conciencia en la población en sentido de que los ingresos de las personas dependen únicamente de la producción y esta, a su vez, del trabajo y la iniciativa.