

A siete años del **IDH**

¿EN QUÉ SE GASTAN
LOS RECURSOS?



SE DESTINA MÁS A GASTO
CORRIENTE QUE A INVERSIÓN

SE ACENTÚA EL RENTISMO
Y NO LO PRODUCTIVO

¿TODAVÍA HAY UNA
OPORTUNIDAD PARA CAMBIAR?

SERIE DEBATE PÚBLICO

22

Índice

A siete años del IDH ¿En qué se gastan los recursos?

RESUMEN EJECUTIVO	1
1. INTRODUCCIÓN	3
2. NATURALEZA DE ESTOS RECURSOS	4
3. EVOLUCIÓN DE LA RENTA POR HIDROCARBUROS	5
4. DISTRIBUCIÓN DEL IDH	7
Normativa de la distribución del IDH	7
Datos de la distribución del IDH	9
5. NORMATIVA SOBRE EL DESTINO DEL IDH	11
6. DATOS SOBRE EL DESTINO DEL IDH	15
I. Gobiernos Municipales	17
II. Renta Dignidad	17
III. Nivel Central (Tesoro General de la Nación)	18
IV. Gobiernos Departamentales	19
V. Universidades	20
VI. Fondo Indígena	20
VII. Fondo de Educación Cívica (Ministerio de Culturas)	21
Total destino del IDH (todos los beneficiarios)	22
7. Resultados	24
8. Conclusiones y perspectivas	27
ANEXO 1	29
ANEXO 2	30

A SIETE AÑOS DEL IDH

¿En qué se gastan los recursos?

RESUMEN EJECUTIVO

Como efecto de las demandas de los movimientos sociales, entre las cuales se encontraba la revisión de la política sobre hidrocarburos y la reversión del proceso de capitalización, la Ley de Hidrocarburos de 2005 creó el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), con una alícuota de 32% del valor de la producción.

Con la creación de IDH y los mejores precios internacionales de los últimos años, el Sector Público, en sus diferentes niveles, y el país en su conjunto, cuentan con muchos más recursos que en el pasado.

La renta por hidrocarburos aumentó de Bs 2.285 millones en 2004 a Bs 4.980 millones en 2005, considerando la regalía y el IDH; y para la gestión 2011 llegó a Bs 13.720 millones; es decir, seis veces más que en 2004.

Si bien la situación fiscal y los diferentes indicadores económicos mejoraron, surge el cuestionamiento si los mayores recursos están siendo orientados a lograr cambios estructurales en el país o si están sirviendo para financiar el consumo del Sector Público, caso en el cual esta mejor situación económica sería solamente pasajera.

La distribución y destino de los recursos del IDH han sido determinados el año 2005, en medio de un clima de crisis social y política, por lo que gran parte del resultado de estas determinaciones no han respondido a criterios técnicos o de planificación.

Para el caso del IDH, la normativa no determina que estos recursos tengan que ser destinados necesariamente a inversión. No existen límites máximos para los gastos de funcionamiento, a diferencia de otras fuentes como las regalías o los recursos de coparticipación tributaria.

Es así que, para los años 2011 y 2012, la mayor proporción del dinero, casi dos terceras partes, se destina a gasto corriente y una menor tajada a inversión.

Por la naturaleza no renovable de estos recursos, esto no es sostenible en el largo plazo; además que implica una pérdida de patrimonio para ser destinado hacia consumo de los diferentes niveles de gobierno.

Con relación a las prioridades de gasto por sector, se observa una dispersión en el uso de estos recursos hacia un gran número de finalidades, habiendo sido utilizados para cubrir distintas necesidades y demandas de gastos corrientes e inversiones en los

diferentes niveles de gobierno.

La mayor parte de estos recursos (26%) es destinada a la Renta Dignidad, casi 20% a Gastos Corrientes del Nivel Central, alrededor de 10% a educación, y una gran cantidad de otros sectores reciben menos de 10%. Del total del IDH, menos de 4% se asigna a sectores productivos, como el agropecuario o turismo.

Es así que los recursos que deberían servir para cambiar el patrón de desarrollo hacia una economía productiva, diversificada y que genere ingresos y empleo están siendo gastados en diferentes fines, al margen de un proyecto como país.

No se está aprovechando el momento de gran oportunidad que significa disponer de estos abundantes ingresos; sin embargo, todavía las circunstancias son favorables, por lo que es fundamental replantear esta situación; esta vez con criterios de planificación hacia futuro, para lo cual queda pendiente el escenario de concertación que define la Ley Marco de Autonomías que es el Pacto Fiscal, el cual es posiblemente la tarea más importante pendiente de todo el proceso Constituyente, para redefinir la distribución y destino de los recursos públicos.



1. INTRODUCCIÓN

En medio de un clima de inestabilidad social y política, y consecutivos cambios de gobierno, en mayo de 2005 se aprobó la Ley de Hidrocarburos N° 3058, instrumento a través del cual se creó el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

El IDH nació como efecto de las demandas de los movimientos sociales, entre las cuales se encontraba la revisión de la política sobre hidrocarburos y de los procesos de capitalización, que dieron lugar al referéndum del año 2004. Una de las preguntas a la población, y que tuvo aprobación, establecía la política de cobro de impuestos y/o regalías a las empresas petroleras llegando a 50% del valor de la producción del gas y el petróleo a favor del país.

Entonces, a la existente regalía por hidrocarburos –que representaba el 18% del valor de la producción¹- se creó el IDH con una alícuota de 32%; así se llegó a captar 50% del valor de la producción de hidrocarburos a favor del Estado.

La creación del IDH, acompañada de los buenos precios de los hidrocarburos durante los últimos años, ha significado el ingreso de una gran cantidad de nuevos recursos, lo que ha contribuido a cambiar el panorama, tanto del Sector Público, en lo referente a su situación fiscal, como también de la economía nacional, en términos generales. Los mayores recursos han permitido revertir la crónica situación deficitaria, incrementar los gastos e inversiones públicas, suministrar mayor liquidez a la economía y acumular cifras récord de Reservas Internacionales como consecuencia de las cuantiosas exportaciones, entre otros efectos.

De la distribución de los recursos del IDH participan todos los niveles de gobierno, todas las regiones del país y diferentes instituciones y sectores. Si bien se ha discutido bastante sobre el tema de la distribución de estos recursos entre los diferentes beneficiarios, poco se ha discutido y analizado sobre el destino final que se le está dando a estos fondos.

Por otro lado, efectivamente están llegando más recursos al país provenientes de la venta de fuentes extractivas no renovables como los hidrocarburos; no obstante, surge el cuestionamiento si ésta es una situación coyuntural o si realmente se está aprovechando la gran oportunidad de contar con estos recursos. Si el destino que se le ha dado tiende a lograr cambios estructurales o si, al contrario, se está gastando o consumiendo el dinero proveniente de riquezas naturales, habiendo generado obligaciones que, a futuro, podrían llevar a situaciones de insostenibilidad.

Al efecto, a siete años de la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, el presente documento tiene la finalidad de presentar datos y analizar el destino que se le asigna a los recursos del IDH, para tener una idea de lo que se está haciendo como país con la gran oportunidad de contar con este dinero proveniente de fuentes no renovables.

Se ha tomado como base de estudio los datos del presupuesto 2011 y 2012, puesto que son los primeros presupuestos que cuentan con información del total del presupuesto

¹ El 18% incluía la participación de 6% de YPFB.

de municipalidades y es la única fuente de información que permite tener un panorama completo del destino de los recursos del IDH.

Fundación Jubileo ha realizado este estudio en el marco del trabajo de socialización de información, análisis y propuestas, tarea emprendida hace varios años respecto a la generación, distribución y destino de los recursos públicos, especialmente en lo referente a la renta por hidrocarburos.

El documento también tiene como finalidad constituirse en un aporte para el Pacto Fiscal, que es uno de los temas pendientes del proceso constituyente y, posiblemente, el más importante para orientar la gestión pública hacia un horizonte de desarrollo más sostenible.

2. NATURALEZA DE ESTOS RECURSOS

Los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, al igual que las regalías, tienen características particulares que los diferencian de otros impuestos y otras fuentes de financiamiento del Estado.

Las tres principales características, las cuales se constituyen en criterios para la asignación de estos recursos, son las siguientes:

1. Esta renta proviene de la explotación de hidrocarburos que, al igual que los minerales, **son no renovables**, es decir que a medida que se extraen se van agotando y, por lo tanto, en el futuro se van terminar. Entonces, no son ingresos recurrentes en el largo plazo, sino ingresos extraordinarios y percederos.

Éste es un elemento muy importante a momento de asignar estos recursos, puesto que si se los destina a gastos corrientes, como sueldos, que son recurrentes en el tiempo, puede significar problemas de insostenibilidad a futuro.

Asimismo, puesto que estas fuentes tienden a agotarse, y por lo tanto los ingresos del país y del Sector Público en algún momento van a disminuir, estas rentas debieran servir para diversificar la economía y generar ingresos más sostenibles en otros sectores productivos.

2. Si se considera a estos recursos como parte del **patrimonio del país**, al extraerlos y venderlos, el Estado está cediendo una parte de su patrimonio y a cambio recibe la renta² (IDH y regalías).

De ahí la importancia del uso y destino que se dé a esta renta. Si estos recursos se los destina a gasto corriente, que es equivalente al consumo del gobierno, se estaría perdiendo patrimonio, y si se lo destina a gasto de capital o inversión se estaría reponiendo o incrementando este patrimonio.

2 Para el presente documento se entenderá como renta de hidrocarburos a los recursos que recibe el Gobierno, en sus diferentes niveles, por concepto de los gravámenes específicos creados para este sector, que son las regalías y el IDH. No se consideran otros impuestos que en general existen para todos los sectores, como tampoco las utilidades de YPF y otros.



3. Al margen del proceso de extracción, los hidrocarburos y minerales **no se los produce** (entendiendo producción como un proceso mediante el cual se crean o transforman bienes y servicios), sino son una dotación de la naturaleza y se constituyen en mercancías en sí mismos, independientemente de que sean transformados en otros productos.

Es por esto que, a diferencia de la producción de otros bienes, por los hidrocarburos y minerales se cobra una renta, adicional a los impuestos que en general existen para todos los sectores. Esta renta sería como el valor que se le da a las riquezas, que está dentro del precio de venta, independientemente de los costos de su extracción.

Entonces, se explotan y se venden estos recursos naturales. A cambio, en el país, el Estado recibe una renta, que es justamente el Impuesto Directo a los Hidrocarburos y la regalía.

“La renta no se produce, se la capta”.

Este es un aspecto relevante para considerar tanto en la distribución como en el destino de los recursos.

Siendo que estos recursos no son resultado del esfuerzo o el trabajo, y de acuerdo con la Constitución son propiedad del pueblo boliviano y los administra el Estado, debieran distribuirse de una manera equitativa.

Asimismo, ya que estos recursos no se producen, sino que se extraen, y dado que el proceso de extracción es intensivo en capital y no en mano de obra, estas actividades no generan empleo; por lo tanto, las rentas obtenidas debieran ser orientadas a impulsar otros sectores que impliquen procesos productivos de generación de valor agregado, empleo e ingresos.

Por las características citadas sobre la naturaleza de estos recursos se puede concluir que se debería propender a que los mismos no deberían ser destinados a gastos corrientes sino a inversiones que, preferentemente, coadyuven a diversificar la economía hacia otros sectores productivos.

3. EVOLUCIÓN DE LA RENTA POR HIDROCARBUROS

La renta por hidrocarburos depende de los precios de exportación, y de los volúmenes de producción y venta. A su vez, los volúmenes de producción y exportación o venta, dependen de las inversiones en el sector, el agotamiento de los campos y los mercados que demandan el hidrocarburo.

Si bien el hidrocarburo que Bolivia exporta es el gas natural, y los mercados son Argentina y Brasil, el precio de venta a estos mercados es ajustado en función a las variaciones de tres fuels que, a su vez, dependen del precio internacional del petróleo.

PRECIO INTERNACIONAL DEL BARRIL DE PETRÓLEO WTI (PROMEDIO ANUAL EN DÓLARES)

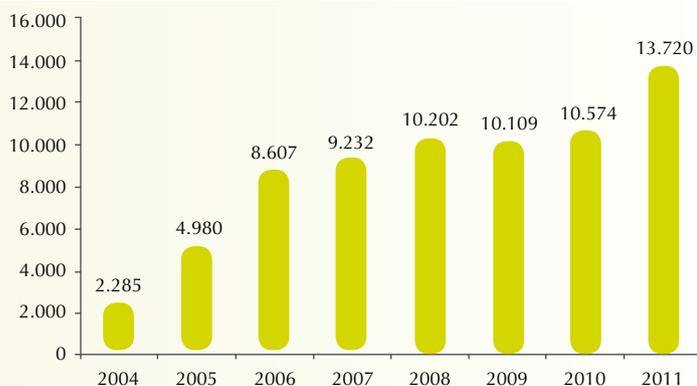


Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Americana de Energía <http://www.eia.doe.gov>

Como se observa en el gráfico, desde principios de la década del 2000, el precio internacional del barril de petróleo WTI comenzó a subir, de alrededor de 30 dólares hasta un promedio de más de 80 dólares en los últimos cuatro años.

Es así que la renta por hidrocarburos aumentó significativamente, tanto por la creación del IDH, en mayo de 2005, como por el incremento de los precios internacionales.

RENTA POR HIDROCARBUROS: IDH Y REGALÍAS (EN MILLONES DE Bs)



	Ejecución de Ingresos								Presupuesto
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Regalía y particip. hidrocarburos (18% del valor de la producción)	2.285	2.659	3.110	3.277	3.558	3.644	3.830	4.724	3.900
IDH (32% del valor de la producción)		2.321	5.497	5.954	6.644	6.465	6.744	8.996	6.934
TOTAL (50% del valor de la producción)	2.285	4.980	8.607	9.232	10.202	10.109	10.574	13.720	10.834

Fuente: Elaboración propia con base en datos de:
 2004 - 2007 UPF
 2008 - 2011 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
 2012 Presupuesto General del Estado

Como se observa en el gráfico, el año 2004 se percibía Bs 2.285 millones por concepto de regalía (incluida la participación de YPFB). Con la creación del IDH, en mayo de 2005, la renta aumentó a Bs 4.980 millones y en 2006 a Bs 8.607 millones. Para el año 2011 la suma de la regalía más IDH llegó a Bs 13.720 millones; es decir, seis veces más que en 2004.

Con relación a la renta proyectada en el Presupuesto de la gestión 2012, éste ha considerado un precio de 70,39 dólares por barril de petróleo, muy por debajo al observado en los últimos meses, por lo que en la ejecución se esperaría que se reciban mayores recursos que lo programado.

4. DISTRIBUCIÓN DEL IDH

Las alícuotas sobre la producción de hidrocarburos, es decir el porcentaje sobre el valor de la producción que se cobra a favor del Estado, suma un total de 50%, como se muestra en el siguiente cuadro: 18% corresponde a la regalía (incluye participación del TGN) y 32% al Impuesto Directo a los Hidrocarburos.

ALÍCUOTA Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA POR HIDROCARBUROS IDH Y REGALÍA

		ALÍCUOTA SOBRE LA PRODUCCIÓN	BENEFICIARIO
REGALÍA	18%	11%	Departamento productor
		1%	Departamentos de Beni (2/3) y Pando (1/3)
		6%	Tesoro General de la Nación
IDH	32%	Municipalidades, gobernaciones y universidades de todos los departamentos, Renta Dignidad, TGN, Fondo Indígena y Fondo de Educación Cívica.	

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Hidrocarburos N° 3058 y decretos reglamentarios.

Las fórmulas de distribución de la renta por hidrocarburos, al igual que de los diferentes tributos, es establecida mediante ley, que fija porcentajes de estos beneficios para los distintos niveles de gobierno e instituciones. En el caso del IDH, el cálculo es más complicado, pero, en esencia funciona de la misma manera.

Normativa de la distribución del IDH

La distribución de la renta por hidrocarburos ha sido fijada, de manera general, por la Ley de Hidrocarburos N° 3058, de mayo de 2005, y reglamentada mediante diferentes decretos supremos que, en el caso específico del IDH, en el transcurso del tiempo han sufrido algunos cambios.

En la distribución del IDH participan las municipalidades, Renta Dignidad, Tesoro General de la Nación, gobernaciones, universidades, Fondo Indígena y Fondo de Educación Cívica, conforme a las normas que se citan a continuación:

En principio, la **Ley de Hidrocarburos N° 3058** establece que el Impuesto Directo a los Hidrocarburos es coparticipado de la siguiente manera:

- Cuatro por ciento (4%) para cada uno de los departamentos productores.
- Dos por ciento (2%) para cada departamento no productor.

- En caso de existir un departamento productor de hidrocarburos con ingreso menor al de algún departamento no productor, el Tesoro General de la Nación (TGN) nivelaría su ingreso.
- El Poder Ejecutivo asignará el saldo del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) a favor del TGN; pueblos indígenas y originarios, comunidades campesinas; a las municipalidades; universidades; Fuerzas Armadas; Policía Nacional y otros.

En la práctica, con excepción del departamento de Tarija, la participación de 4% de los departamentos productores está por debajo de la participación de los no productores, por lo que el TGN nivela su ingreso, con lo que los ocho departamentos restantes reciben el mismo monto.

Mediante Decreto Supremo N° 28421, de octubre de 2005, reglamentario a la Ley de Hidrocarburos, se establece que el 5% del total del IDH será deducido del TGN para el Fondo Indígena. Por otro lado, siendo que la ley establece la distribución del IDH a nivel departamental, este decreto detalla la distribución del IDH al interior del departamento en porcentajes para prefecturas (ahora gobernaciones), municipalidades y universidades. Esta distribución fue modificada mediante **Decreto Supremo N° 29322, de octubre de 2007**, como se observa en el siguiente cuadro:

**DISTRIBUCIÓN DE IDH DE CADA DEPARTAMENTO
AL INTERIOR DE LOS DIFERENTES NIVELES INSTITUCIONALES**

Beneficiario	Anterior distribución	Nueva Distribución
	Decreto Supremo N° 28421 de octubre de 2005	Decreto Supremo N° 29322 de octubre de 2007, vigente desde el 1 de enero de 2008
Prefecturas	56,90%	24,39%
Municipalidades	34,48%	66,99%
Universidades	8,62%	8,62%
Total	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en los decretos señalados.

Asimismo, el Decreto N° 28421 determina que 5% del total de las recaudaciones del IDH será destinado a un Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Originarios y Comunidades Campesinas.

La Ley N° 3322, de enero de 2006, crea un Fondo Compensatorio destinado a municipios y universidades públicas de los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, por tener mayor densidad poblacional. Este fondo corresponde a 9,5% de los recursos del IDH, a partir de diciembre de 2007, y es financiado con los recursos IDH del TGN. De este 9,5% le corresponde a cada departamento la siguiente proporción:

- La Paz: 46,19%
- Santa Cruz: 36,02%
- Cochabamba: 17,79%



A su vez, del monto que le corresponde a cada departamento, 80% es para los municipios (al interior se distribuye de acuerdo a factor poblacional) y 20% para las universidades.

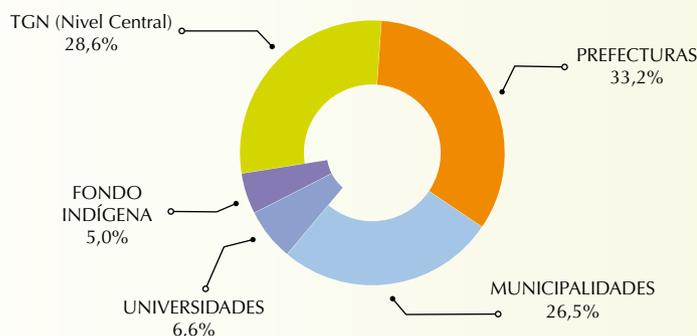
La **Ley Renta Dignidad N° 3791, de noviembre de 2007**, establece que este beneficio se financiará con 30% del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) de las prefecturas, municipios, Fondo Indígena y Tesoro General de la Nación. Esta medida no afecta a los recursos de universidades.

El **Decreto Supremo N° 859, de 29 de abril de 2011**, crea el “Fondo de Fomento a la Educación Cívico Patriótica”, para financiar el desarrollo de actividades destinadas a promover la educación cívico patriótica y realzar el fervor patrio sobre el derecho a la reivindicación marítima del Estado. De acuerdo con el decreto, éste Fondo sería financiado con el cero punto dos por ciento (0,2%) de los recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) de los gobiernos autónomos departamentales, gobiernos autónomos municipales, universidades públicas, Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas, y Tesoro General de la Nación.

Datos de la distribución del IDH

Después de aplicadas las disposiciones legales citadas, que resultan en una compleja fórmula de distribución del IDH, los porcentajes finales de distribución entre los diferentes beneficiarios se muestran en los siguientes gráficos:

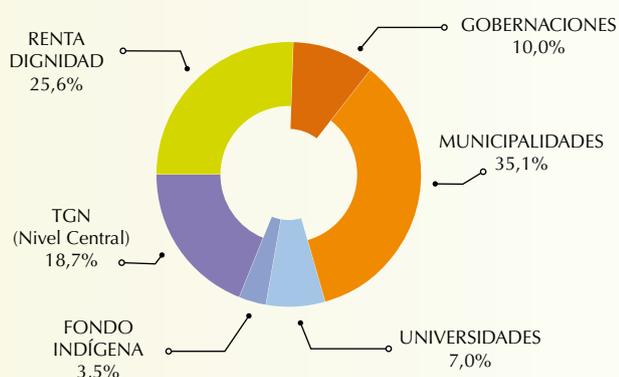
DISTRIBUCIÓN DEL IMPUESTO DIRECTO A LOS HIDROCARBUROS (EN PORCENTAJES) GESTIÓN 2007 (1RA DISTRIBUCIÓN, ANTES DE LA CREACIÓN DE LA RENTA DIGNIDAD Y DEL DECRETO DE REDISTRIBUCIÓN DEL IDH N° 29322)



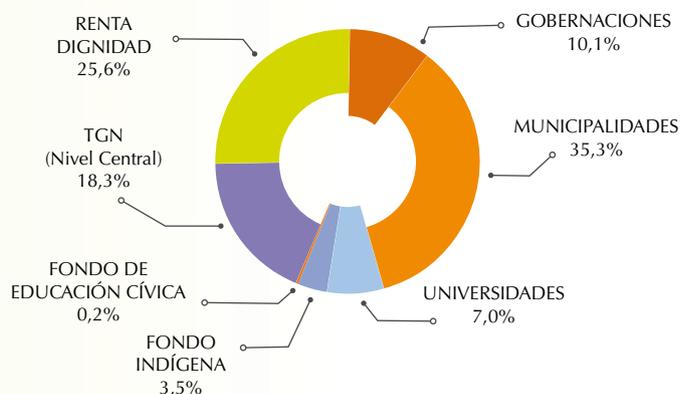
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General.

Como se puede observar, antes del 2008, eran las prefecturas las que recibían la mayor participación del IDH (33%); con la creación de la Renta Dignidad y el Decreto de redistribución del IDH esta situación cambió en adelante.

GESTIÓN 2011



GESTIÓN 2012



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General.

Actualmente, las municipalidades son las instancias más favorecidas en la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, recibiendo aproximadamente 35% de este tributo; después está la Renta Dignidad, con un poco más de la cuarta parte (25,6%); el Nivel Central (TGN) con 18,3%; las gobernaciones con 10,1%; las universidades con 7%; el Fondo Indígena con 3,5% y el Fondo de Educación Cívica (recursos que recibe el Ministerio de Culturas) con 0,2%.

Sin embargo, si se toma en cuenta tanto el IDH como las regalías por hidrocarburos, son las gobernaciones las instancias más beneficiadas con la renta hidrocarburífera. La mayor parte del presupuesto de gobernaciones con estas fuentes está en las gobernaciones de los departamentos productores, siendo la proporción más alta para Tarija.

Con relación a la distribución horizontal del IDH, es decir la distribución territorial entre los diferentes departamentos (y al interior de gobernaciones, municipalidades y universidades), se puede resumir que el IDH se divide entre los nueve departamentos en partes iguales; sin embargo, el departamento que produce alrededor del 70% de los hidrocarburos –que es Tarija– recibe un porcentaje mayor que los demás departamentos; así como también existe una compensación para las municipalidades y universidades de los tres departamentos con mayor población (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba). En la distribución municipal, al interior de cada departamento, el IDH se divide de acuerdo con la densidad poblacional de los diferentes municipios.

Si bien la finalidad del presente documento no es realizar un análisis exhaustivo de la distribución del IDH, en el Anexo 1 se presenta un cuadro con los montos de la distribución de la **renta por hidrocarburos 2012**, por nivel institucional y por departamento, en el cual se puede apreciar el resultado de la distribución horizontal.

La distribución del IDH es el primer paso que define su destino, por lo que, al observar la misma, ya se puede tener una primera aproximación sobre el uso que se le da a éstos recursos. Si se considera que la Renta Dignidad y los gastos del Nivel Central (TGN) son básicamente gastos corrientes, se tiene que una importante parte del IDH estaría destinada a gastos corrientes. En el caso de los gobiernos subnacionales, su principal atribución es la inversión pública, y en los siguientes capítulos se analizará en qué tipo de gastos y en qué sectores se estarían utilizando estos recursos.



5. NORMATIVA SOBRE EL DESTINO DEL IDH

El primer antecedente relacionado al uso de los recursos del IDH es una de las preguntas aprobadas del Referéndum del Gas, del año 2004, que establece aplicar una política nacional que destine los recursos de la exportación y la industrialización del gas principalmente para educación, salud, caminos y empleo.

Posteriormente, se desarrolló, de manera formal, el marco normativo compuesto por la Ley de Hidrocarburos y sus decretos reglamentarios, las leyes financieras de cada gestión, la Constitución Política del Estado, la Ley Marco de Autonomías y otras leyes específicas. A continuación se presenta, de manera resumida, las determinaciones de estas normas.

Ley de Hidrocarburos N° 3058:

Después de establecer la distribución, esta ley determina lo siguiente:

El Poder Ejecutivo asignará el saldo del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) a favor del TGN; pueblos indígenas y originarios, comunidades campesinas; de los municipios; universidades; Fuerzas Armadas; Policía Nacional y otros.

Todos los beneficiarios (incluyendo gobiernos subnacionales y otros) destinarán los recursos recibidos por Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) para los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo. Los departamentos productores priorizarán la distribución de los recursos percibidos por IDH a favor de sus provincias productoras de hidrocarburos.

Decreto Supremo N° 28421 Reglamentario a la Ley de Hidrocarburos:

El Tesoro General de la Nación, otorgará un monto mediante asignación presupuestaria anual a:

- Las Fuerzas Armadas de la Nación
- La Policía Nacional de Bolivia

Asimismo, este decreto establece una asignación para el Fondo de Ayuda Interna al Desarrollo Nacional destinado a la masificación del uso del gas natural en el país, del 5% sobre el saldo de la distribución y asignación de recursos a todos los beneficiarios; fondo a ser administrado por el Ministerio de Hidrocarburos.

Prefecturas (denominadas gobiernos departamentales desde el 2009):

Las áreas sobre las cuales se invertirán los recursos IDH, en el marco de los Planes de Desarrollo Departamental, son:

- a) Desarrollo económico: caminos, electrificación rural, riego, asistencia técnica y capacitación al sector productivo y otros.
- b) Desarrollo Social: infraestructura, mantenimiento, equipamiento, capacitación, etc, en los sectores de salud y educación.
- c) Seguridad Ciudadana: fortalecimiento de las instancias y servicios de seguridad ciudadana, infraestructura y equipamiento de cárceles.

Con relación a los recursos IDH para municipalidades, los mismos deben ser destinados a:

- Educación: Fortalecimiento de la gestión municipal; promoción al acceso y permanencia escolar; provisión de infraestructura, procesos pedagógicos y equipamiento para mejorar la calidad y promover la equidad de la educación escolar; y distribución y conservación de los materiales educativos producidos por el Ministerio de Educación; servicios de alimentación complementaria escolar; transporte escolar; incentivos.
- Salud: Fortalecimiento de los Directorios Locales de Salud, campañas masivas de vacunación y acciones municipales de prevención y control de enfermedades endémicas, asistencia nutricional complementaria para el menor de dos años, brigadas móviles de salud, conformación de fondos municipales de contraparte para proyectos integrales de promoción de la salud y prevención de enfermedades, y programas operativos de vigilancia y control epidemiológico en el ámbito local.
- Fomento al desarrollo económico local y promoción del empleo: asistencia técnica y capacitación al sector productivo, facilitación al acceso al sistema financiero, provisión de servicios, infraestructura y equipamiento de centros productivos y otros, organización y desarrollo de instancias responsables de la promoción productiva, y promoción del empleo a través del desarrollo de programas.
- Seguridad Ciudadana: Dotación de módulos o instalaciones, equipamiento y servicios a la Policía.

Las universidades públicas utilizarán los recursos provenientes del IDH en:

- Infraestructura y equipamiento académico,
- Procesos de evaluación y acreditación
- Programas de mejoramiento de la calidad y rendimiento académico
- Investigación en el marco de los planes de desarrollo
- Programas de interacción social
- Apoyo a los Institutos Normales Superiores – INS, además de programas de educación inicial y especial.

(El Decreto Supremo N° 961 de agosto de 2011 autoriza el uso de los recursos IDH de las universidades públicas para becas, infraestructura y equipamiento).

El **Decreto Supremo N° 29565**, de mayo 2008, permite asignar recursos a mancomunidades y amplía el objeto del gasto de municipalidades con recursos IDH en:

- Promoción de procesos educativos.
- Construcción y mantenimiento de centros culturales,
- Construcción y mantenimiento de polideportivos.
- Financiamiento para infraestructura de salud, equipamiento, materiales, insumos, medicamentos, servicios, etc.



- Provisión de agua.
- Promover el crecimiento económico, incentivos a la producción, incentivos a la agricultura orgánica, aprovechamiento forestal y biodiversidad.
- Fortalecer las capacidades locales productivas, con capacitación, asistencia técnica, infraestructura productiva y equipamiento.
- Inversión en programas y proyectos de apoyo a la producción de alimentos.
- Constitución de empresas públicas y mixtas.
- Contratación de mano de obra para la generación de empleo temporal.
- Contratación de maestros (como consultores) y personal médico, pero de manera eventual y sólo por un año.
- Apoyo con contraparte a proyectos de alumbrado público y electrificación.
- Servicios de emergencia, seguridad vial, centros de detención preventiva, consejos de seguridad ciudadana.
- Infraestructura en los diferentes sectores.

Las **leyes financieras** (Ley del Presupuesto para cada gestión) autorizaron a las prefecturas a utilizar recursos del IDH para reforzar el gasto de educación y salud, incluyendo ítems y también para proyectos de inversión de la Red Vial Fundamental de Caminos; y a los municipios, destinar estos recursos a proyectos de inversión en infraestructura en el sector salud, caminos vecinales y contrapartes en proyectos de electrificación.

Asimismo, estas leyes determinaron financiar los siguientes gastos con recursos del IDH liberando al TGN de estas obligaciones:

- A las prefecturas, financiar diferentes festivales culturales y premios, costo del prediario y gastos de funcionamiento del régimen penitenciario, bono de vacunación, becas universitarias, contrapartes de los Programas Nacionales de Riego y Electrificación; Fortalecimiento de la Autoridad Binacional Lago Titicaca, el Servicio al Mejoramiento de Navegación Amazónica, la Oficina Técnica de los ríos Pilcomayo y Bermejo, y otras actividades.
- A los municipios, cubrir el costo del Seguro Gratuito de Vejez y de la Defensoría de la Niñez.
- A las universidades, cubrir el costo de equipamiento de infraestructura de las universidades públicas.

Ley Marco de Autonomías y Descentralización, de julio de 2010, en su capítulo VI, crea un Fondo de Desarrollo Productivo Solidario con el objeto de promover el desarrollo productivo y contribuir a una distribución más equitativa de los beneficios de la explotación de recursos naturales.

De acuerdo con la Ley, este Fondo sería financiado con recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), adicionales a los establecidos en el Presupuesto General del Estado y generados cuando los precios de exportación de gas natural superen parámetros establecidos en la ley específica.

Este Fondo tendrá tres componentes:

- Un mecanismo solidario para contribuir al financiamiento de los gobiernos autónomos departamentales menos favorecidos en la distribución de recursos económicos;
- un mecanismo de reserva y estabilización, que acumulará recursos para reducir la variabilidad de los ingresos que financian gastos prioritarios del Estado en gestiones con recaudaciones reducidas;
- y un mecanismo de fomento al desarrollo productivo, a través del financiamiento de proyectos estratégicos que promuevan el desarrollo económico productivo, favoreciendo a los departamentos con menor grado de desarrollo económico y social.

A la fecha de esta publicación, a casi dos años de la Ley Marco de Autonomías, el Fondo de Desarrollo Productivo Solidario aún no se está aplicando, como tampoco se ha aprobado la ley específica que debería fijar los precios referenciales por encima de los cuales los recursos adicionales a estos parámetros financien el Fondo.

Por otro lado, la disposición transitoria novena, numeral II, inciso 2 a), de la Ley Marco de Autonomías, establece que los gobiernos autónomos departamentales podrán financiar ítems en salud y educación con recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), garantizando su sostenibilidad financiera; la escala salarial respectiva debe ser aprobada por los ministerios correspondientes.

Se destaca la disposición transitoria décima de esta ley, la cual establece que las entidades territoriales autónomas que reciban recursos de transferencias por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) podrán utilizarlos en el ámbito de sus competencias, en conformidad con la **Constitución Política del Estado** y las disposiciones legales vigentes.

Esta última disposición posiblemente sea la más relevante, puesto que si bien el abanico de posibilidades de uso de los recursos IDH ya era bastante amplio, con esto se amplía mucho más para el caso de los gobiernos subnacionales, siendo que ahora pueden utilizar en todas sus competencias.

Finalmente, el artículo 110 establece que las entidades territoriales autónomas podrán transferir recursos públicos en efectivo o en especie, a organizaciones económico productivas y organizaciones territoriales, con el objeto de estimular la actividad productiva y generación de proyectos de desarrollo y otros. Esta determinación no específica la fuente de recursos, se entiende que es en general.

La **Constitución Política del Estado**, en el artículo 306, establece que el Estado tiene como máximo valor al ser humano y asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación, cultura; y en la reinversión en desarrollo económico productivo. Y en el artículo 311 establece como uno de los aspectos de la economía plural la industrialización de los recursos naturales para superar la dependencia de la exportación de materias primas y lograr una economía de base productiva, en el marco del desarrollo sostenible, en armonía con la naturaleza.



Además de la normativa que determina el destino de los recursos del IDH, el **Plan Nacional de Desarrollo** establece objetivos como el cambio de matriz productiva, orientando los recursos de los sectores estratégicos, como hidrocarburos, hacia otros sectores productivos generadores de ingresos y empleo.

Después de la distribución de recursos, la normativa no establece los montos o porcentajes que se deben destinar a los diferentes sectores, sino que, bajo las competencias determinadas, la asignación de los recursos depende de las decisiones autónomas de cada nivel de gobierno.

También es importante mencionar que, a diferencia de lo determinado para otras fuentes de financiamiento, como son los recursos de coparticipación de impuestos y las regalías que reciben los gobiernos subnacionales, en el caso del IDH no existen límites máximos de gasto de funcionamiento, es decir que se pueden destinar indistintamente en inversión o gasto corriente.

6. DATOS SOBRE EL DESTINO DEL IDH

Como se muestra en el capítulo sobre la distribución del IDH, los beneficiarios del mismo son siete:

- Municipalidades
- Renta Dignidad
- Nivel Central (Tesoro General de la Nación)
- Gobernaciones
- Universidades
- Fondo Indígena
- Fondo de Educación Cívica (Ministerio de Culturas)

Para tener una idea del destino que el sector público en su conjunto le otorga a los recursos IDH, inicialmente se analiza el destino que cada uno de los beneficiarios le asigna a estos recursos, para finalmente presentar una visión agregada o total.

Sobre la metodología:

Para realizar el análisis se han utilizado los datos de los presupuestos de las gestiones 2011 y 2012, puesto que es la única información y los únicos años que proporcionan un panorama global que incluye a gobiernos municipales. Al ser datos presupuestados, los mismos expresan la intención de gasto; sin embargo, en la ejecución pueden haber algunas variaciones. Para el análisis del destino por sector se ha realizado una sistematización y clasificación de los datos por sectores, según la información presentada en el presupuesto y conforme al destino de los recursos del IDH.

Por otro lado, puesto que las diferentes instituciones han acumulado saldos de gestiones anteriores con recursos IDH no ejecutados, se observa que algunos niveles de gobierno o instituciones disponen de mayores recursos IDH que su asignación anual; y al analizar los datos del presupuesto, no es posible diferenciar el gasto financiado con recursos IDH

correspondientes a la asignación anual o de la gestión, del gasto financiado con recursos correspondientes a saldos.

Por tanto, para realizar el análisis del destino que le otorga cada nivel de gobierno a sus recursos IDH, y luego tener un panorama agregado o total conforme a los porcentajes de distribución, no se utilizan los montos asignados puesto que éstos tienden a ser mayores, sino se utilizan los porcentajes de destino o uso.

Finalmente, al analizar el destino de los gastos, existen montos de recursos que no han sido asignados a los diferentes sectores o actividades en el momento de la elaboración del presupuesto, sino que están en la partida de gasto Caja y Bancos, dinero que no se utilizaría en la gestión, y en las partidas de provisiones que son recursos que se reservan para ser orientados a diferentes fines, tanto de inversión o funcionamiento en el transcurso de la gestión.

Los montos en Caja y Bancos no se han considerado en el análisis, puesto que no serían utilizados en la gestión; sin embargo, los montos de Provisiones se los ha considerado solamente para el análisis del destino por tipo de gasto, puesto que una parte de estos recursos ha sido inscrita como Provisiones de Capital, es decir que serían destinados a inversión, por lo que no considerarlos ocasionaría un sesgo en los resultados.

Se presenta información del destino de los recursos desde el punto de vista del Tipo de Gasto (inversión o gasto corriente), como también por sector, para las gestiones 2011 y 2012, como muestra para tener la idea del panorama general.

El documento no pretende hacer una comparación entre las gestiones 2011 y 2012. Se muestran ambos porque son los únicos años con información disponible.

Tipos de Gasto

Los gastos del Sector Público se dividen, en primera instancia, principalmente en dos tipos de gasto:

- **Inversión Pública**

Es el uso de recursos públicos destinados a aumentar el capital con el objeto de ampliar las capacidades económicas (producción de bienes y servicios) sociales, ambientales y culturales del país. Son proyectos de inversión la construcción de caminos, sistemas de riego, represas, sistemas de electrificación, construcción de escuelas, hospitales, etc., que realizan las entidades públicas.

La inversión, tanto pública como privada, es un factor determinante para el crecimiento y desarrollo de un país.

- **Gastos Corrientes**

Los gastos corrientes, y en general los gastos de funcionamiento, constituyen el gasto de consumo del gobierno. Estos son los gastos en sueldos, servicios básicos, materiales de oficina y otros, necesarios para el funcionamiento de las instituciones públicas y para la provisión de servicios a la población.

Un ejemplo que ayuda a ilustrar la diferencia entre la Inversión y el Gasto Corriente es el caso del sector salud. La construcción de hospitales y otros centros de salud son las inversiones en este sector. Los ítems de médicos, servicios básicos, insumos y medicamentos para el funcionamiento de los centros de salud, corresponden a Gasto Corriente.

Además de la inversión pública y los gastos corrientes, las diferentes instituciones públicas requieren destinar recursos a otros fines, como ser el pago de deuda y otros.

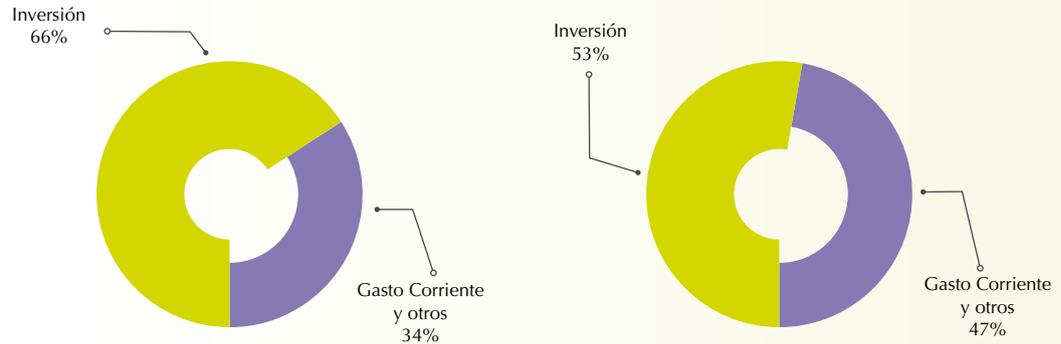


I. Gobiernos Municipales

a) Destino del IDH de gobiernos municipales por tipo de gasto

2011

2012



Como se observa, en el caso de los gobiernos municipales, éstos destinan una mayor parte (entre 53% y 66%) de los recursos IDH a inversión, mientras que una menor parte se destina a gasto corriente.

b) Destino del IDH de gobiernos municipales por sector

Para analizar el destino del IDH del nivel municipal por sector se han clasificado los gastos en 17 sectores. Los resultados son:

	En porcentaje	
	2011	2012
Educación	27,6%	31,5%
Infraestructura Urbana y Rural	18,2%	17,0%
Salud	12,1%	13,9%
Caminos (Vecinales) y Servicios de Transporte	12,6%	10,7%
Saneamiento Básico	6,0%	6,8%
Servicio de la Deuda	4,1%	5,0%
Agropecuaria (incluye microriego)	5,7%	4,9%
Seguridad Ciudadana	2,1%	2,9%
Desastres Naturales y Medio Ambiente	2,0%	2,3%
Gasto Administrativo y Fortalecimiento Inst.	1,6%	1,1%
Desarrollo Económico/Productivo (incluye Turismo)	3,1%	1,0%
Electrificación Rural y Alumbrado Público	1,5%	0,8%
Deportes	0,4%	0,7%
Recursos Hídricos	1,5%	0,6%
Defensa y Protección de la Niñez y la Mujer	0,6%	0,6%
Cultura	0,2%	0,1%
Otros	0,6%	0,5%
TOTAL	100,0%	100,0%

Los gobiernos municipales destinan la mayor proporción de sus recursos del IDH a los siguientes sectores, por orden de prioridad: Educación, Infraestructura Urbana y Rural, Salud, Caminos y Saneamiento Básico.

II. Renta Dignidad

La Renta Dignidad, como cualquier otro bono, por su naturaleza, es un gasto corriente.

III. Nivel Central (Tesoro General de la Nación)

Como resultado de la distribución de recursos públicos provenientes de diferentes fuentes, los montos que le corresponden al Nivel Central entran en una bolsa común denominada Tesoro General de la Nación (TGN).

Los recursos TGN son los fondos o arcas públicas que administra el Nivel Central. Estos recursos provienen de diferente origen, como ser impuestos, participación de la regalía por hidrocarburos, IDH e incluso deuda interna.

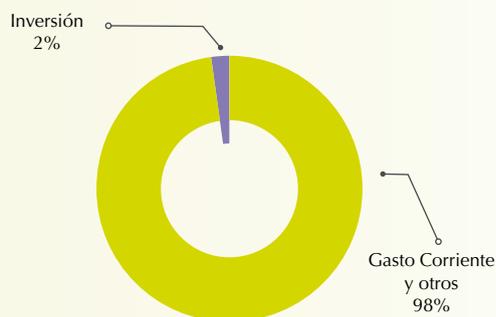
De acuerdo con la metodología de registro del presupuesto, al observar el gasto que se realiza con los recursos del TGN no es posible identificar específicamente la procedencia de los mismos.

Es así que los recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos que le corresponden al Nivel Central se mezclan con las demás fuentes que financian al Tesoro General de la Nación.

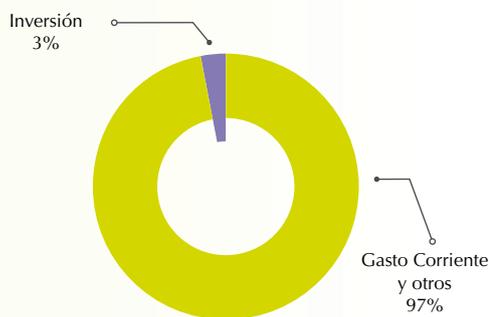
En este sentido, sólo se puede tener una aproximación del destino que el Nivel Central le otorga a los recursos del IDH, observando el destino de la totalidad de los recursos TGN. Estos datos se presentan a continuación:

a) Destino del IDH del Nivel Central por tipo de gasto

2011



2012



Fuente: Elaboración propia con base en el PGE (Fuentes de Financiamiento del Presupuesto Consolidado)

Como se observa en el gráfico, casi la totalidad de los recursos TGN son destinados a Gastos Corrientes y otros, y una mínima parte (entre 2% y 3%) se destina a Inversión

b) Destino del IDH del Nivel Central por sector

Los principales gastos del Nivel Central del Estado, y que son realizados con recursos TGN, son los siguientes:

- Gasto en Servicios Personales (sueldos y otros) de Educación, Salud y Asistencia Social.
- Pago de Pensiones.
- Presupuesto de las Fuerzas Armadas y de la Policía.
- Servicio de la Deuda Pública contratada por el Nivel Central (amortización e intereses).

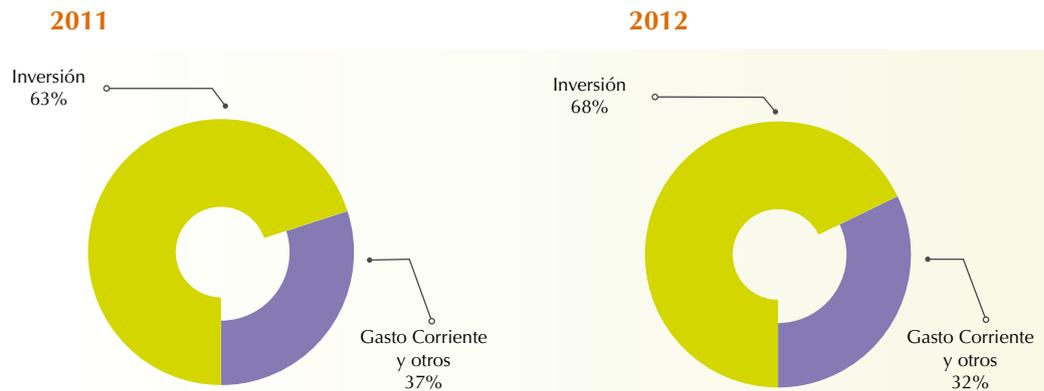
- Presupuesto de las instituciones del Órgano Ejecutivo del Nivel Central (Ministerios) y los otros órganos del Estado (Judicial, Legislativo y Electoral).
- Transferencias a universidades y a otras instituciones descentralizadas.
- Otras obligaciones estatales, como ser bonos y asignaciones específicas que otorga el Nivel Central.

La mayoría de los gastos que realiza el Nivel Central es de alcance nacional y se trata de obligaciones inflexibles que ha asumido el Estado (es decir gastos recurrentes que no se pueden dejar de pagar).

Para el presente estudio se resumen estos gastos con la denominación de “Gastos Corrientes y otros del Nivel Central”.

IV. Gobiernos Departamentales

a) Destino del IDH de gobiernos departamentales por tipo de gasto



Como se observa en los gráficos, los gobiernos departamentales destinan aproximadamente dos terceras partes de sus recursos IDH a Inversión y una tercera parte a Gastos Corrientes.

b) Destino del IDH de gobiernos departamentales por sector

Para analizar el destino del IDH del nivel departamental por sector se han clasificado los gastos en 15 sectores. Los resultados son:

	En porcentaje	
	2011	2012
Transporte (caminos y otros)	41,1%	41,3%
Salud	20,0%	20,7%
Agropecuario (riego y otros)	7,6%	11,9%
Servicio de la deuda	6,5%	4,9%
Gestión Social	0,0%	4,4%
Energía (Electrificación Rural y otros)	15,4%	4,3%
Urbanismo y Vivienda	0,5%	3,3%
Educación	5,6%	3,2%
Justicia y Policía	2,7%	3,0%
Cultura	0,3%	0,2%
Gasto Administrativo y Autonomías	0,1%	0,1%
Saneamiento Básico	0,0%	0,1%
Industria y Turismo	0,00%	0,02%
Recursos Hidricos	0,03%	0,00%
Otros	0,2%	2,5%
TOTAL	100,0%	100,0%

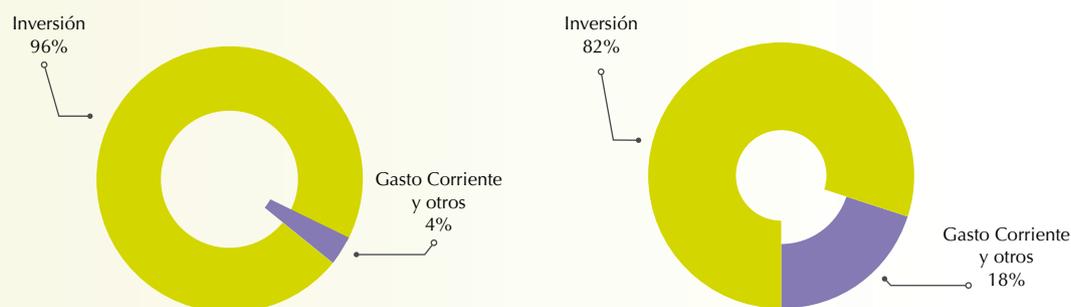
Como se observa, los sectores en los que los gobiernos departamentales destinan la mayor parte de sus recursos IDH, por orden de prioridad, son: Transportes (caminos y otros), Salud y Agropecuario.

V. Universidades

Destino de los recursos IDH de universidades por tipo de gasto:

2011

2012



Como se observa en los gráficos, en el caso de las universidades, la mayor parte es destinada a Inversión. Aparentemente, se ha dado un visible cambio en la asignación de los recursos por tipo de gasto, puesto que el 2011 sólo 4% era destinado a Gastos Corrientes, mientras que en 2012 llega a 18%. Esta diferencia entre un año y otro obedece principalmente a la forma cómo se han registrado sus gastos en las partidas de provisiones y en caja y bancos.

En el caso de los recursos IDH de universidades, en el presente análisis no se desarrolla mayor detalle del destino de los recursos, puesto que, en general, los gastos e inversiones están directamente relacionados con la formación superior universitaria.

Los datos consideran las 11 universidades públicas de los diferentes departamentos. No se incluyen las tres universidades indígenas, puesto que las mismas ya han sido consideradas en el Fondo Indígena que es la instancia que financia a estas entidades con recursos del IDH.

VI. Fondo Indígena

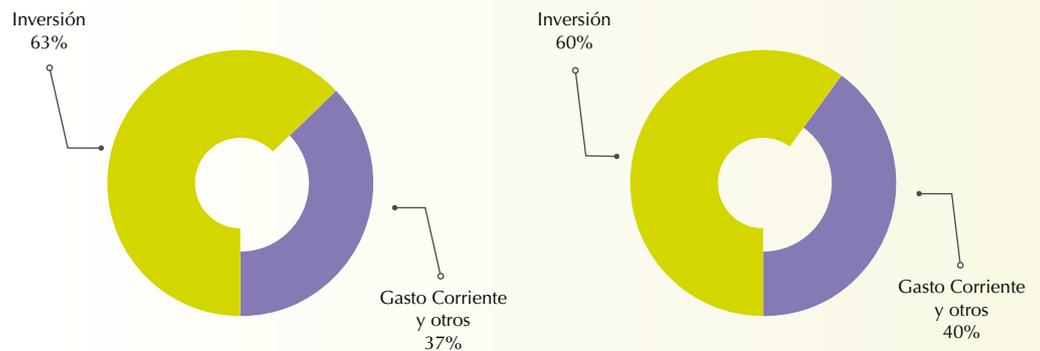
El presupuesto del Fondo Indígena no muestra los saldos acumulados de años anteriores, sino sólo la asignación anual.



a) Destino de los recursos IDH del Fondo Indígena por tipo de gasto

2011

2012



La mayor parte, alrededor de 60% de los recursos IDH del Fondo Indígena, se destina a Inversión.

b) Destino de los recursos IDH del Fondo Indígena por sector

	En porcentaje	
	2011	2012
Administración y otros gastos Fondo Indígena	15%	4%
Fondo Indígena (Provisiones para inversión y proyectos)	63%	60%
Universidades Indígenas	22%	36%
TOTAL	100%	100%

Siendo que la mayor parte de los recursos del Fondo Indígena no están siendo aún asignados específicamente, sino que se encuentran en partidas como Provisiones para gastos de Capital, se han considerado estos montos al presentar el destino por sector.

VII. Fondo de Educación Cívica (Ministerio de Culturas)

Los recursos IDH destinados al Fondo de Educación Cívica están inscritos en el presupuesto del Ministerio de Culturas como gasto corriente en su totalidad. Éstos solamente se registran desde el presupuesto 2012 y la información disponible no permite observar un mayor detalle del destino de los recursos.

TOTAL DESTINO DEL IDH (TODOS LOS BENEFICIARIOS)

Para realizar la agregación se multiplicará el porcentaje que cada nivel de gobierno o institución le destina a los recursos del IDH (por tipo de gasto y por sector) por la ponderación o porcentaje, resultado de la distribución de estos recursos.

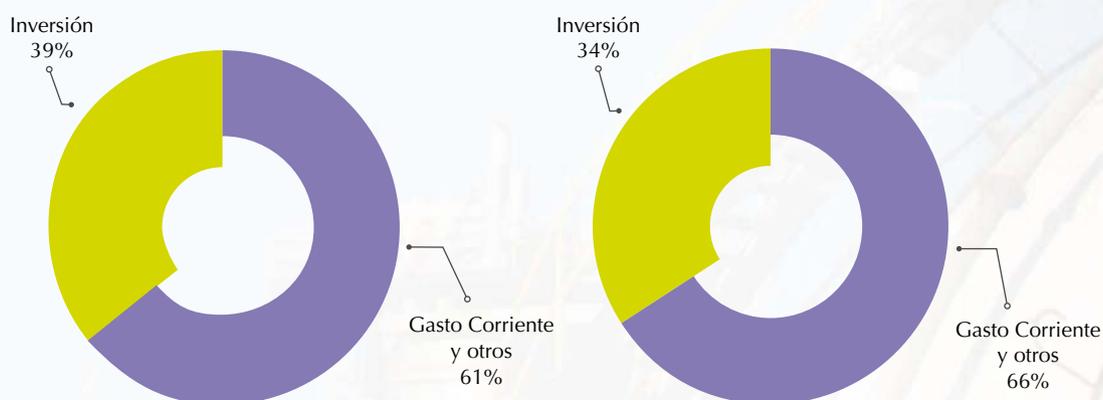
En el Anexo 2 se muestra el cálculo del destino total de los recursos IDH por Tipo de Gasto y por Sector.

Los resultados para cada gestión son:

a) Destino del Total IDH por tipo de gasto

2011

2012



Como se observa en los gráficos, del total del IDH que reciben los diferentes beneficiarios, la menor parte (39% y 34%) es destinada a Inversión, mientras la mayor parte (61% y 66%) es destinada a Gastos Corrientes y otros.

Al observar el destino del total de recursos IDH por sector, se puede observar que es destinado, por orden de prioridad, a la Renta Dignidad, con casi 26%; Gastos Corrientes y otros del Nivel Central (entre 18% y 19%) y Educación (entre 10% y 11%); posteriormente se encuentran los sectores de Universidades, Caminos, Salud, Infraestructura (urbana, rural y vivienda) y una gran cantidad de otros sectores que reciben una proporción menor.

b) Destino del Total IDH por sector

Para la gestión 2011:



Para la gestión 2012:



7. Resultados

Sobre la distribución del IDH y el destino por tipo de gasto:

El destino que se le otorga al IDH está definido, en gran medida, por lo determinado inicialmente en la distribución de estos recursos, cuyo resultado tiende a que la mayoría se oriente a gastos corrientes.

Si bien el mayor beneficiario de los recursos del IDH en la distribución es el nivel municipal, luego está la Renta Dignidad y el Nivel Central (TGN), estos últimos básicamente implican gastos corrientes.

En general, la normativa no determina que estas fuentes tengan que ser destinadas necesariamente a inversión, no existen límites máximos de gastos de funcionamiento para los recursos IDH, tal como existen para otros impuestos y para las regalías en los niveles subnacionales. Ésta, posiblemente, es una de las principales omisiones de la norma.

Una vez analizados los datos del destino por tipo de gasto, para los años 2011 y 2012, se tiene que la mayor parte del IDH es destinado a gastos corrientes y otros, y sólo entre 39% y 34% es destinado a inversión, respectivamente.

Analizando los tres niveles de gobierno, se tiene que el Nivel Central destina casi la totalidad de sus recursos a gastos corrientes y otros, y una muy pequeña proporción a inversión; los gobiernos municipales destinan un poco más de la mitad de sus recursos IDH a inversión y más de la tercera parte a gastos corrientes y otros; en cambio, los gobiernos departamentales son los que destinan la mayor parte de sus recursos a inversión, alrededor de dos terceras partes.

Si bien, los últimos años la inversión pública aumentó significativamente, en parte porque el Sector Público cuenta con mayores recursos de fuentes extractivas, en el caso del IDH no se habría priorizado que los mismos sean destinados a estos fines.

Los gastos corrientes, en síntesis, implican el consumo del gobierno para el funcionamiento de los bienes y servicios públicos que ofrece, además de otras prestaciones. Entonces, se puede concluir que, como país, la mayor parte de los recursos IDH están siendo consumidos.

Siendo que este dinero proviene de fuentes naturales que son parte del patrimonio del país, al extraer y vender estos recursos y consumir la renta que se percibe, el Estado estaría perdiendo patrimonio.

Al contrario, la inversión implica reponer o mejorar el capital del país y es un determinante del crecimiento y desarrollo; pero, lamentablemente, la menor parte del IDH se destina a inversión.

Por otro lado, estos recursos son no renovables, es decir percederos. El comprometerlos en gastos corrientes –que mayormente implican obligaciones recurrentes que no se pueden dejar de pagar, como bonos o sueldos- puede llevar a situaciones de insostenibilidad a futuro, no solamente por el agotamiento de los recursos, sino también por las fluctuaciones de los precios internacionales. A su vez, el Sector Público se estaría volviendo más dependiente de estos recursos, puesto que los utiliza para financiar obligaciones recurrentes.



Sobre el destino del IDH por sector:

Al analizar el destino del IDH por sector, un primer aspecto que llama la atención es que existe una dispersión en el uso de estos recursos hacia un gran número de finalidades, resultado del amplio abanico de posibilidades de gasto o competencias que determina el marco legal, y que refleja también que los diferentes niveles de gobierno han atendido, con estos nuevos recursos, diferentes necesidades y demandas, más allá de un plan estratégico o proyecto conjunto.

Con relación a las prioridades, se tiene que la mayor parte (26%) es destinada a la Renta Dignidad; entre 18% y 19% a Gastos Corrientes del Nivel Central³; y entre 10% y 11% a Educación; los demás sectores cuentan con una asignación por debajo del 10%, donde estarían los sectores de Universidades, Caminos, Salud, Infraestructura (urbana, rural y vivienda); y por debajo de 5% hay una gran cantidad de otros sectores, entre los cuales están los productivos.

El Sector Agropecuario recibe casi el 3% y el Desarrollo Económico/Productivo solamente alrededor de 1%, haciendo un total de menos del 4% destinado a sectores productivos. A pesar que la normativa sobre el destino del IDH ha puesto énfasis en la asignación a sectores productivos –especialmente para el nivel municipal-, esta consideración no ha tenido éxito en su aplicación.

El siguiente cuadro presenta una comparación del destino de los recursos de acuerdo con lo determinado en el Referéndum del Gas y la Ley de Hidrocarburos, con relación a la asignación que se observa en el presupuesto.

DESTINO DEL IDH CONFORME AL REFERÉNDUM Y A LA LEY DE HIDROCARBUROS:	PRIORIDAD EN GESTIÓN 2011	PRIORIDAD EN GESTIÓN 2012	DATOS SOBRE EL DESTINO DEL IDH EN EL PRESUPUESTO	2011	2012
Educación	1	1	Renta Dignidad	25,6%	25,8%
Salud	2	2	Gastos Corrientes y otros del Nivel Central	18,7%	18,3%
Caminos	3	3	Educación	10,3%	11,4%
Desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo (empleos)	5	4	Universidades	7,7%	8,3%
	4	5	Transporte (caminos y otros)	8,6%	7,9%
	7	6	Salud	6,2%	7,0%
	6	7	Infraestructura Urbana, Rural y Vivienda	6,4%	6,3%
	8	8	Agropecuario (riego y otros)	2,7%	2,9%
	:	:	:	:	:
	13	18	Desarrollo Económico/Productivo (incluye Turismo)	1,1%	0,3%

La Renta Dignidad resulta siendo la primera prioridad de gasto con los recursos del IDH; sin embargo, esta determinación no estaba comprendida ni en el Referéndum del Gas ni en la Ley de Hidrocarburos, sino es efecto de una política posterior plasmada en una ley de finales del 2007.

³ Dentro de este concepto se incluyen también gastos en educación, salud, Fuerzas Armadas, Policía, además de otros gastos y obligaciones que cubre el TGN, anteriormente citadas.

Si bien los sectores de Educación, Salud y Caminos estarían entre los que relativamente captan los mayores porcentajes de estos recursos, no sucede lo mismo con las asignaciones hacia desarrollo productivo y generación de empleo, al haber quedado estos sectores claramente postergados.

Por otro lado, llama la atención la gran asignación de recursos a universidades, por encima del sector Salud, y lejos de la asignación a sectores productivos que generan empleo, lo que podría significar una inconsistencia entre el gasto en la formación de profesionales y las fuentes de empleo que se generan en el país para estos profesionales.

Finalmente, los resultados también permiten advertir que existe una inconsistencia entre la definición del destino de los recursos (determinada en la Ley de Hidrocarburos y posterior normativa), los beneficiarios a los cuales se les asignó como resultado de la distribución, y la naturaleza de estos recursos y el uso que debería darse. Algunos de estos aspectos son:

- Si bien los recursos IDH, debido a su naturaleza, debieran ser destinados a inversión, se debe señalar que la Renta Dignidad es gasto corriente, y los sectores de Educación y Salud son sectores cuyo funcionamiento implica asignaciones de recursos hacia gastos corrientes más que inversión.
- A pesar de que la Ley de Hidrocarburos establece al sector Caminos como uno de los destinos prioritarios de los recursos del IDH, no se definió una asignación explícita de estos recursos para la Red Fundamental de Caminos. La Administradora Boliviana de Carreteras es mayormente financiada con recursos de crédito. Y justamente la inversión en la Red Fundamental de Caminos es la principal necesidad del Estado para recurrir a endeudamiento (la inversión en caminos que se muestra en los datos es la realizada por las gobernaciones y municipalidades)
- La Ley Marco de Autonomías establece las funciones generales que cumplirán preferentemente las diferentes autonomías y señala el desarrollo productivo como función del nivel departamental. Es justamente el nivel departamental el que mayores recursos asigna a sectores productivos, especialmente al agropecuario; sin embargo, la mayor parte de los recursos del IDH, que debieran ser destinados prioritariamente hacia temas productivos, han sido asignados a los municipios y sólo un 10% a las gobernaciones.
- Desde la creación del IDH, los diferentes niveles de gobierno han acumulado millonarios saldos en cuentas bancarias de presupuestos que no se han ejecutado en su totalidad, y se ha pasado de una etapa deficitaria a una etapa superavitaria. A pesar de esto, el Estado recurre a mayor endeudamiento, lo que indica, entre otros problemas, que los recursos no estarían adecuadamente distribuidos y asignados.

Si bien los datos corresponden al presupuesto de dos años, 2011 y 2012, por las características del proceso presupuestario y la asignación de recursos, los resultados reflejan la tendencia general de lo que ha estado sucediendo más allá de una gestión.



8. Conclusiones y perspectivas

Los mayores y grandes recursos adicionales que se reciben desde la gestión 2005 por concepto del IDH no han sido utilizados de manera estratégica en sentido de apuntar hacia un proyecto de desarrollo para el país o el logro de cambios estructurales, como ser una economía productiva, sostenible y que genere ingresos y empleo.

Estos recursos han sido utilizados para cubrir diferentes necesidades y demandas de gastos corrientes e inversiones en los diferentes niveles de gobierno y, en cierta medida, están siendo dispersados. En algunos casos, como el sector Caminos, ni siquiera se ha cubierto la necesidad de financiamiento de este sector, el mismo que es financiado con deuda.

La mayor parte del IDH está siendo consumida en gastos corrientes y no así en inversiones, lo que genera riesgo de insostenibilidad e implica una pérdida de patrimonio. Por otro lado, los recursos que se asignan a sectores productivos y que generan empleo son mínimos.

Al observar el desenvolvimiento de la economía en su conjunto, al tratarse de una gran cantidad de recursos que a través del gasto público ingresa constantemente a la economía, se tiene mayor liquidez y mayor movimiento económico; pero esta situación, en parte, está siendo alimentada y sostenida con la constante venta de recursos naturales que son no renovables, por lo que no es sostenible.

La situación que se observa es un claro indicador que se han ahondado las características de un Estado rentista.

Resaltan claramente las tareas pendientes y urgentes como ser asignar estos recursos a inversión en lugar de gasto corriente y, por otro lado, analizar cómo y quién puede hacer la inversión productiva y/o cómo incluir la participación del sector privado en esta dinámica, siendo las transferencias público privadas una interesante alternativa.

Por otro lado, la Ley de Hidrocarburos ha sido aprobada en mayo de 2005, en medio de cambios de gobierno y un clima de crisis social y política. Los recursos del IDH no han sido distribuidos y asignados conforme a un criterio de planificación, sino conforme a decisiones políticas, presión y protesta.

Para reorientar el uso de los recursos se necesita, inicialmente, discutir la distribución de los mismos, para lo cual se requieren espacios de diálogo, concertación y planificación, más aún considerando que bajo el nuevo diseño de Estado, con gobiernos subnacionales autónomos, cada nivel decide en qué gastar sus recursos.

Sin embargo, ya pasaron siete años de vigencia de la Ley de Hidrocarburos; pero, al parecer, la agenda política se antepuso a las necesidades económicas y sociales. Mientras el tiempo transcurre, el periodo del auge económico por la extracción de recursos no renovables está pasando. Incluso el periodo de superávit fiscal tiende nuevamente a regresar a niveles deficitarios.

El proceso denominado diálogo o pacto fiscal, que debiera reordenar la distribución y destino de los recursos públicos, entre otros temas, ha sido pospuesto de acuerdo a

lo determinado por la Ley Marco de Autonomías de 2010, hasta después del Censo, proceso que a su vez ha sido postergado.

Queda velar para que llegue el momento de encarar este desafío, el cual no debiera ser nuevamente postergado, y que el mismo sea un espacio de decisiones técnicas, con criterios de planificación y sostenibilidad.

El país no ha aprovechado el momento de gran oportunidad que significa contar con estos abundantes ingresos, y que podrían haber permitido superar la situación de atraso; sin embargo, aún las circunstancias son favorables, todavía se cuenta con importantes recursos y los precios internacionales son altos, por lo tanto, es momento de evaluar si es posible concertar e implementar cambios para un futuro mejor o, de lo contrario, se repetirán los errores del pasado, dejando que transcurra un ciclo económico favorable para quedar nuevamente en la pobreza.



ANEXO 1

Distribución de la Renta por Hidrocarburos (IDH y Regalías) en el Presupuesto 2012
IDH 2012 En Bs.

Gobernaciones	Municipalidades	Universidades	Fondo Indígena	Fondo de Educ. Cívica	Nivel Central TGN	Renta Dignidad	TOTAL Departamento	TOTAL GENERAL
CHUQUISACA	73.775.997	202.634.445	37.280.839				313.691.281	
LA PAZ	73.775.997	446.039.395	98.143.283				617.958.675	
COCHABAMBA	73.775.997	296.381.448	60.717.590				430.875.035	
ORURO	73.775.997	202.634.445	37.280.839				313.691.281	
POTOSÍ	73.775.997	202.634.445	37.280.839				313.691.281	
TARIJA	109.305.750	300.221.060	55.234.898				464.761.708	
SANTA CRUZ	73.775.997	392.447.095	84.734.002				550.957.094	
BENI	73.775.997	202.634.445	37.280.839				313.691.281	
PANDO	73.775.997	202.634.445	37.280.839				313.691.281	
TOTAL IDH	699.513.726	2.448.261.223	485.233.968	241.987.693	1.269.954.593	1.776.254.712		6.933.744.786

Regalías 2012 En Bs.

Gobernaciones	Nivel Central TGN	TOTAL Departamento	TOTAL GENERAL
CHUQUISACA		105.473.445	
LA PAZ			
COCHABAMBA		110.782.797	
ORURO			
POTOSÍ			
TARIJA		1.765.665.562	
SANTA CRUZ		401.552.965	
BENI		144.453.016	
PANDO		72.226.508	
TOTAL REGALÍAS	1.300.077.150		3.900.231.443

TOTAL IDH + REGALÍAS	3.299.668.019	2.448.261.223	485.233.968	241.987.693	2.570.031.743	1.776.254.712	10.833.976.229
-----------------------------	----------------------	----------------------	--------------------	--------------------	----------------------	----------------------	-----------------------

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del PGE 2012

ANEXO 2

Cálculo del destino de los recursos IDH por Tipo de Gasto y por Sector

POR TIPO DE GASTO

Para la gestión 2011:

	BENEFICIARIO Y PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN SOBRE EL TOTAL IDH						TOTAL GENERAL
	Municipalidades	Renta Dignidad	Nivel Central (TGN)	Gobernaciones	Universidades	Fondo Indígena	
TIPO DE GASTO	35,1%	25,6%	18,7%	10,0%	7,0%	3,5%	100%
Gasto Corriente y otros	33,6%	100,0%	98,2%	37,0%	4,0%	37,0%	61,1%
Inversión	66,4%		1,8%	63,0%	96,0%	63,0%	38,9%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100,0%

Para la gestión 2012:

	BENEFICIARIO Y PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN SOBRE EL TOTAL IDH						TOTAL GENERAL
	Municipalidades	Renta Dignidad	Nivel Central (TGN)	Gobernaciones	Universidades	Fondo Indígena	
TIPO DE GASTO	35,3%	25,6%	18,3%	10,1%	7,0%	3,5%	100%
Gasto Corriente y otros	47,5%	100,0%	96,8%	31,6%	17,9%	40,4%	66,1%
Inversión	52,5%		3,2%	68,4%	82,1%	59,6%	33,9%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100,0%



Para la gestión 2012:

SECTORES	BENEFICIARIO Y PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN SOBRE EL TOTAL IDH							TOTAL GENERAL
	Municipalidades	Renta Dignidad	Nivel Central (TGN)	Gobernaciones	Universidades	Fondo Indígena	Ministerio de Culturas (Fondo Educ. Cívica)	
Educación	35,3%	25,6%	18,3%	10,1%	7,0%	3,5%	0,2%	100%
Infraestructura Urbana, Rural y Vivienda	31,47%			3,21%				11,44%
Salud	17,01%			3,29%				6,34%
Transporte (caminos y otros)	13,89%			20,70%				6,99%
Saneamiento Básico	10,68%			41,35%				7,94%
Servicio de la Deuda	6,80%			0,05%				2,41%
Agropecuaria (riego y otros)	4,95%			4,92%				2,24%
Seguridad Ciudadana	4,86%			11,92%				2,92%
Desastres Naturales y Medio Ambiente	2,86%							1,01%
Gasto Administrativo	2,26%							0,80%
Desarrollo Económico/Productivo (incluye Turismo)	1,06%			0,12%				0,39%
Energía Eléctrica	0,98%			0,02%				0,35%
Deportes	0,77%			4,29%				0,70%
Recursos Hídricos	0,69%							0,24%
Defensa y Protección de la Niñez y la Mujer	0,61%							0,22%
Cultura	0,55%							0,19%
Otros	0,08%			0,23%				0,05%
Justicia y Policía	0,47%			2,45%				0,41%
Gestión Social				3,03%				0,31%
Gastos Corrientes y otros del Nivel Central			100,00%	4,42%				0,45%
Administración y otros gastos Fondo Indígena						3,88%		0,14%
Fondo Indígena (Provisiones para inversión y proyectos)						59,58%		2,08%
Universidades					100,00%	36,54%		8,27%
Renta Dignidad		100,00%					100,00%	25,80%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100,0%



A siete años del IDH

¿En qué se gastan los recursos?

FUNDACIÓN JUBILEO

Director Ejecutivo: Juan Carlos Núñez V.

Coordinador General: Waldo Gómez R.

Elaboración: René Martínez Céspedes
María del Carmen Inch S.

Edición y realización: Jorge Jiménez Jemio

Ed. Esperanza, Av. Mariscal Santa Cruz 2150, piso 2

Telefax: (591-2) 2125177 - 2311074

E-mail: fundajub@entelnet.bo

Casilla: 5870 La Paz - Bolivia

Depósito legal: 4-2-2031-12

2012



www.jubileobolivia.org.bo