

CUADERNOS DE
COYUNTURA

plataforma



energética

Publicación bimensual • Año IV • La Paz, enero de 2014 • N°

10



**USO DEL EXCEDENTE FISCAL
PROVENIENTE DE LA INDUSTRIA
EXTRACTIVA DE BOLIVIA**

PRESENTACIÓN

El presente número de Cuadernos de Coyuntura es una síntesis de los aspectos más relevantes de la investigación realizada para la Plataforma Energética acerca del uso del excedente fiscal proveniente de la industria extractiva en Bolivia.

La investigación tuvo el propósito de caracterizar la distribución del gasto público sub-nacional —tanto aquel proveniente de impuestos indirectos como aquel proveniente del excedente de la industria extractiva— e identificar la importancia relativa de aquellas partidas que posibilitarían un cambio en la matriz productiva.

En este sentido, es innegable deducir la excesiva dependencia de la economía boliviana frente a las rentas generadas por la explotación de recursos naturales no renovables hecho que afecta negativamente el potencial de crecimiento de la economía y, tiende a premiar económicamente a una reducida cúpula productiva en desmedro de una base de micro y pequeño productores.

El presente documento fue elaborado por el investigador José Alejandro Peres-Cajías y editado por el periodista Rolando Carvajal para el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), institución que coordina e impulsa el trabajo de la Plataforma Energética.

La Plataforma es un espacio permanente, plural y abierto a todos, para compartir información, generar conocimiento y promover el debate público sobre los temas fundamentales del sector energético boliviano.

La Plataforma Energética desarrolla sus actividades a través de la elaboración de investigaciones y estudios, realización de seminarios y talleres, mesas de análisis y de debate, generación de opinión pública, publicación de “Cuadernos de coyuntura” y emisión de boletines diarios de información especializada, a través del correo electrónico y de la página web.

CUADERNOS DE
COYUNTURA

Director Ejecutivo
Javier Gómez

Producción editorial
Unidad de Comunicación

Escriben:
José Alejandro Peres-Cajías
Rolando Carvajal

Coordinación general
Juan Carlos Guzmán

Ilustraciones
Gonzalo Llanos, CEDLA

Fotografía de tapa
Cortesía <http://infosurhoy.com>

Publicación bimensual de la Plataforma Energética N° 10 - Agosto de 2014 - La Paz, Bolivia



GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E IGUALDAD
Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo



Oxfam

Esta publicación cuenta con el valioso apoyo del Gobierno del Principado de Asturias y de OXFAM. La opinión de los autores no implica, necesariamente, la posición o el enfoque institucional de estos organismos internacionales.

Síguenos en: [facebook](https://www.facebook.com/plataformaenergética) [twitter](https://twitter.com/plataformaenergética)

Visita también la página de la Plataforma Energética a través de:

<http://plataformaenergética.org>

Visítanos
www.cedla.org

Av. Jaimes Freyre
esq. Muñoz Cornejo
N° 2940, Sopocachi
Tel. 241-2429, Fax 241-4625
E-mail: info@cedla.org
La Paz - Bolivia

USO DEL EXCEDENTE FISCAL PROVENIENTE DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA DE BOLIVIA

Más allá de la existencia de diferencias metodológicas y/o ideológicas en el análisis, diversos estudios vienen resaltando a lo largo de los últimos años la excesiva dependencia de la economía boliviana frente a las rentas generadas por la explotación de recursos naturales no renovables (ver Gray, 2003; Laserna, 2006; Wanderley, 2007; McGuigan, 2007; Guzmán *et al.*, 2010). De acuerdo a esta literatura, la dependencia frente al sector extractivo afecta negativamente el potencial de crecimiento de la economía y, además, tiende a premiar económicamente a una reducida cúpula productiva en desmedro de una base de micro y pequeño productores.

Estas ideas son fácilmente vinculables con la hipótesis de la “maldición de los recursos naturales”¹. Al respecto, sin embargo, recientes investigaciones sugieren que la existencia de una

correlación negativa entre dependencia de recursos naturales y bajas tasas de crecimiento económico no es una constancia histórica (ver Sinnott, Nash y de la Torre, 2010). Al contrario, se señala que el efecto económico de la dependencia de los recursos naturales se halla en función de determinados condicionantes económicos, políticos y sociales, siendo uno de éstos el rol de la intervención del Estado en la economía. En este sentido, la abundancia de recursos naturales representaría una oportunidad económica si el Estado fuese capaz de aprovechar los recursos fiscales generados por éstos para dinamizar y/o consolidar otros sectores económicos cuya capacidad de generar valor agregado y/o empleo es mayor a la del sector extractivo.

El objetivo del presente trabajo es explorar tal posibilidad en el caso de la economía boliviana. Para ello se cuenta con una base de

datos que presenta información sumamente detallada sobre el gasto ejecutado por las gobernaciones y municipios de Bolivia entre 2006 y 2011². Este análisis es relevante ya que los montos gestionados por los gobiernos sub-nacionales adquirieron importante preeminencia con la nueva legislación tributaria sobre el sector hidrocarburífero (2005) (ver, Espada, 2009, 2011). De hecho, nuestras estimaciones sugieren que, durante el periodo 2006-2011, el gasto público total administrado por el nivel sub-nacional fue equivalente al 15-20% del Producto Interno Bruto (Tabla 1).

Bajo estas consideraciones, la hipótesis que guía el presente trabajo sugiere que el reciente protagonismo de las finanzas públicas sub-nacionales ha tendido a consolidar —y no tanto a modificar— las dos prioridades básicas existentes en las finanzas públicas bolivianas desde tiempos de las reformas llamadas neoliberales: el gasto público social (ver Peres-Cajías, 2014) y el gasto en infraestructura (ver Guzmán *et al.*, 2010). El presente trabajo sostiene que la preferencia fiscal hacia estas dos categorías no es necesariamente mala y que, más bien, son aún necesarias más investigaciones tendientes a identificar la capacidad que estos gastos han tenido (o no) para modificar la dependencia frente a las rentas generadas por el sector extractivo de la economía³.

Sin embargo, el trabajo alerta también que la perpetuación de esta estructura fiscal tiende a mantener un escaso apoyo hacia los denominados gastos de apoyo al sector productivo, es decir, hacia aquellos gastos cuya consolidación económica requiere de mayores tiempos de maduración y de mayor consenso/coordinación con el sector privado. Esta situación, a su

Tabla 1
Gasto público en Bolivia, 2006-2011 (Millones de bolivianos)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gasto Gobiernos Sub-nacionales						
Gobernaciones	9.261	10.575	10.582	12.150	11.572	14.506
Municipios	7.435	9.326	12.164	12.718	10.165	12.301
Total	16.696	19.901	22.746	24.867	21.737	26.808
Gasto Gobierno General						
Total	26.810	31.406	39.525	42.405	42.554	56.358
Equivalencia del gasto con el PIB						
PIB	91.748	103.009	120.694	121.727	137.876	166.131
Gob. Sub. (%)	18,20	19,32	18,85	20,43	15,77	16,14
Gob. Gen. (%)	29,22	30,49	32,75	34,84	30,86	33,92
Importancia relativa Gobiernos Sub-nacionales						
Gobernaciones (%)	55,47	53,14	46,52	48,86	53,24	54,11
Municipios (%)	44,53	46,86	53,48	51,14	46,76	45,89

Fuente: Datos fiscales Gobierno General: Dossier Estadístico UDAPE; Datos fiscales Gobiernos Sub-nacionales: Base de datos Presupuestos de Gobiernos Subnacionales CEDLA; PIB: INE (2011).
Elaboración propia.

vez, presenta el peligro potencial de generar dos problemas adicionales: a) privilegiar el uso del gasto público como instrumento de corto plazo que permita la validación electoral antes que la transformación estructural de la economía; b) restringir el gasto público en aquellos sectores de la economía cuyo retraso relativo es mayor. Si bien el trabajo no se ocupa tanto del primer problema, ofrece evidencia parcial relacionada con el segundo. Así, el presente estudio sugiere que la descentralización impulsada con la nueva legislación tributaria sobre el sector hidrocarbúfero enfrenta aún importantes desafíos a la hora de forjar un Estado capaz de impulsar la superación de la dependencia frente a las rentas generadas por la explotación de recursos naturales.

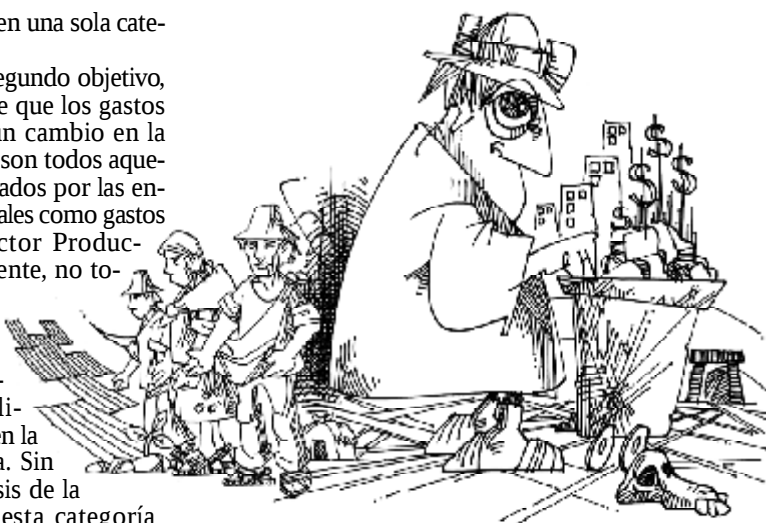
BASES METODOLÓGICAS Y CONCEPTUALES DEL ANÁLISIS

El objetivo del presente trabajo es doble: caracterizar la distribución del gasto público sub-nacional —tanto aquel proveniente de impuestos indirectos como aquel proveniente del excedente de la industria extractiva— e identificar la importancia relativa de aquellas partidas que posibilitarían un cambio en la matriz productiva. En cuanto al primer objetivo, si bien es cierto que el nivel de desagregación del gasto municipal permitía la creación de una clasificación totalmente distinta a la propuesta por las autoridades sub-nacionales, la información existente en el caso de las gobernaciones impedía tal posibilidad. Así, con el fin de asegurar la comparabilidad del gasto efectuado por gobernaciones y municipios, el trabajo ofrece una clasificación del gasto público sub-nacional basada en gran medida en la sistematización ofrecida por las propias entidades sub-nacionales⁴. De todas maneras, es importante resaltar que, debido a su importancia relativa, los Gastos no Asignables fueron divididos en otras tres sub-categorías (Pago de Deudas; Transferencias; y, Programas Financieros)⁵; igualmente, resalta que los gastos en Gestión de Riesgos y Gestión Ambiental

fueron agregados en una sola categoría.

En cuanto al segundo objetivo, el trabajo entiende que los gastos que permitirían un cambio en la matriz productiva son todos aquellos gastos clasificados por las entidades sub-nacionales como gastos de “Apoyo al Sector Productivo”. Evidentemente, no todos los gastos incluidos en esta categoría son gastos que necesariamente facilitarían un cambio en la matriz productiva. Sin embargo, el análisis de la composición de esta categoría ítem por ítem en el caso de los gastos municipales entre los años 2006 y 2008 mostró que la importancia relativa de estos gastos era marginal —inferior al 10 del total de gastos de “Apoyo al Sector Productivo”⁶.

Más aún, el trabajo identificó la existencia de determinadas partidas en el resto de categorías que, a priori, facilitarían un cambio en la matriz productiva y que, por tanto, debían ser re-asignadas como gastos de “Apoyo al Sector Productivo”⁷. Las partidas re-asignadas fueron todas aquellas referidas al *apoyo directo* a los sectores agropecuario y forestal, manufacturero-artesanal y/o turismo⁸. Se consideró también que los aportes *indirectos* del Estado al sector productivo, tales como asistencia técnica o apoyo a la comercialización de productos, debían ser re-asignados. Igualmente, el gasto en gaviones, defensivos y/o muros de contención —frecuentemente, aunque no sólo, clasificado como gasto de gestión de riesgos o protección ambiental— fue re-asignado bajo la premisa de que éstos proteger los medios de producción del sector productivo privado. Finalmente, si bien los gastos en puentes y construcción de caminos forman parte del gasto en infraestructura, se decidió incorporar todos los gastos destinados a la apertura de caminos vecinales ya que éstos tienen el potencial de reducir los costos de transacción hasta el punto de hacer rentables determinadas actividades

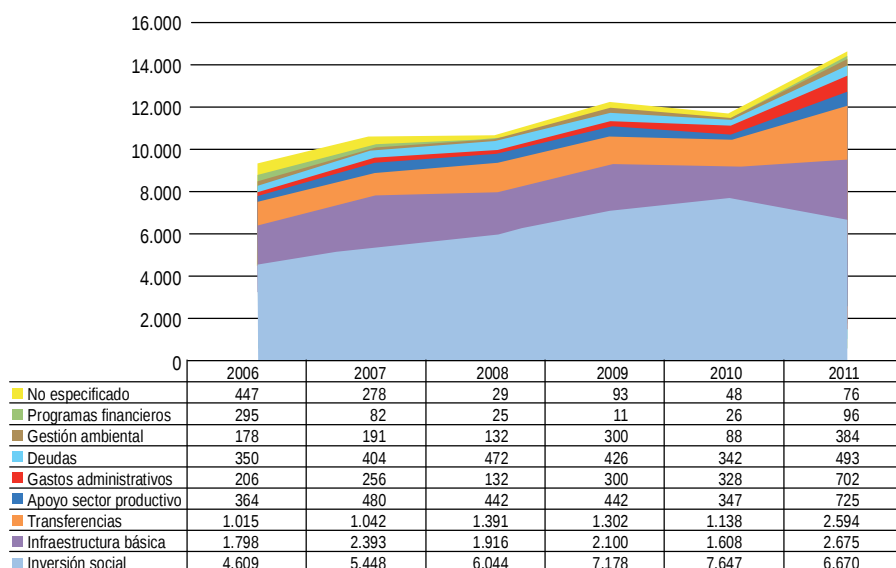


que serían económicamente insostenibles sin la apertura de tales caminos.

Una vez efectuada esta tarea, se decidió analizar la composición de los gastos de “Apoyo al Sector Productivo”. En el caso de las gobernaciones, la disponibilidad de información limitó el análisis a tres sub-categorías: gasto en el sector Turismo, gasto en el sector Minero e Hidrocarbúfero y gasto en el sector Agropecuario y Forestal. Estas sub-categorías fueron mantenidas en el caso de los municipios con el fin de asegurar la comparabilidad entre ambos niveles. No obstante, la disponibilidad de información en el caso de los municipios permitió agregar otras sub-categorías: gasto en el sector Manufacturero o Artesanal; Asistencia Técnica y Otros Servicios; Fomento a la Comercialización; Defensa de Medios de Producción⁹; Caminos¹⁰; y, Otros/sin Determinar.

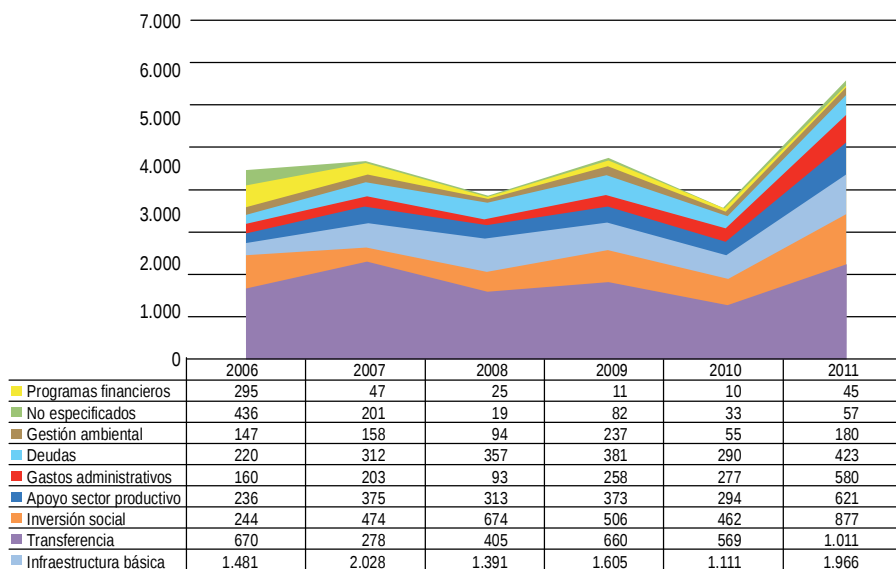
Finalmente, el grado de desagregación de la información fiscal permitió analizar la composición del gasto efectuado por los municipios en el sector Agropecuario y Forestal. Este análisis se justifica por la importancia relativa que este gasto tiene dentro del total en Apoyo al Sector Productivo pero, sobre todo, por las particularidades que el sector presenta en el caso de la economía boliviana. Por ejemplo, se trata de uno de los sectores que más mano de obra absorbe¹¹, pero también de uno de los más

Gráfico 1
Composición del gasto total de las gobernaciones, 2006-2011 (millones de Bs)



Fuente: Base de datos Presupuestos de Gobiernos Subnacionales CEDLA. Elaboración propia.

Gráfico 2
Composición del gasto de las gobernaciones financiado por el excedente hidrocarburífero, 2006-2011 (millones de Bs)



Nota: El excedente fiscal hidrocarburífero hace referencia a los ingresos fiscales provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y de las regalías hidrocarburíferas.

Fuente: Base de datos Presupuestos de Gobiernos Subnacionales CEDLA. Elaboración propia.

atrasados de la economía boliviana¹².

Bajo estas premisas el análisis consideró siete diferentes subcategorías. En primer lugar, se

diferenció todos los gastos dirigidos a la construcción de infraestructura de riego. En segundo lugar, todos aquellos gastos relativos a capital físico, maquinaria,

herramientas y/o insumos agropecuarios que no estén directamente relacionados con la infraestructura de riego fueron clasificados como dotación de factores de producción. En tercer lugar, se identificaron todos los gastos relativos a la provisión de semillas, plantines o crías. Luego, la preeminencia de gastos tales como ferias agropecuarias indujo a la creación de una cuarta categoría que agrupase todo el gasto municipal destinado a la comercialización de productos. Igualmente, la existencia de diversas partidas de asistencia técnica o provisión de diversos servicios por parte de los municipios permitió la creación de una quinta partida independiente. En esta misma línea, se creó una subcategoría denominada Transferencia Tecnológica que incluyó diversos gastos que, a priori, permitirían incrementar el valor agregado o diversificar la producción agropecuaria. Esta subcategoría agrupa gastos tales como transferencia tecnológica, industrialización, mejoramiento genético, implementación de nuevas variedades agropecuarias, incremento de la competitividad, fomento a producción agro-ecológica y/o producción integral. Si bien se trata de una definición bastante amplia de transferencia tecnológica, su análisis permite acercarnos al objetivo principal del presente trabajo: determinar si la intervención económica de las administraciones sub-nacionales desde 2006 permitió (o no) superar las falencias estructurales de los sectores más atrasados de la economía boliviana. Finalmente, se creó una subcategoría relacionada con todo el gasto efectuado en el sector forestal y otra adicional denominada "Gastos No Divisibles"¹³; ésta agrupa a aquellos gastos cuya definición eran tan genéricas que hacía imposible su asignación en cualquiera de las demás sub-categorías.

EL GASTO PÚBLICO DE LAS GOBERNACIONES

El gráfico 1 refleja la evolución y estructura del gasto público agregado de las nueve gobernaciones que componen el país. El gráfico demuestra que el gasto fiscal total

de las gobernaciones tendió a incrementarse de manera más o menos continua a lo largo del período 2006-2011¹⁴. Se observa también que la partida más beneficiada de este incremento fue el gasto público social. Asimismo, resalta la cantidad de recursos destinados al gasto en infraestructura básica, si bien su importancia relativa tendió a mantenerse constante a lo largo del período. Así, ambas partidas absorbieron, en promedio, 73% del gasto público total de las gobernaciones entre 2006 y 2011.

El gráfico 2 repite el anterior ejercicio concentrando el análisis tan sólo en aquellos recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos y de las Regalías hidrocarburíferas. A diferencia del anterior, este gráfico muestra que los recursos fiscales provenientes del excedente hidrocarburífero se mantuvieron más o menos constantes. De hecho, la tasa de crecimiento promedio anual de estos gastos fue de 0.3% en términos reales entre 2006 y 2011. De todas maneras, el gráfico resalta una vez más la preponderancia fiscal de las dos partidas antes mencionadas. Así, si bien esta vez el mayor protagonismo recae en el gasto en infraestructura básica, se observa que ésta partida y el gasto público social absorbieron, en promedio, el 53% del excedente fiscal hidrocarburífero a lo largo del período bajo análisis¹⁵.

Un elemento que llama particularmente la atención en ambos gráficos es el carácter constantemente marginal del gasto en apoyo al sector productivo. De hecho, la tabla 2 muestra que la importancia relativa de éstos gastos fue inferior al 5% del total de gastos de las gobernaciones entre 2006 y 2011¹⁶. En cuanto a la importancia relativa de este gasto en todo aquel gasto financiado mediante el excedente hidrocarburífero resalta un incremento inicial que tendió a estabilizarse en torno al 10%. Nótese, en cambio, que la importancia relativa del gasto en infraestructura básica, de las transferencias y del gasto público social se ubicaron en torno al 40%, 15% y 13% del gasto total financiado por el excedente hidrocarburífero.

Tabla 2

Gasto de las gobernaciones en apoyo al sector productivo, 2006-2011 (Millones de bolivianos. 2000; %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gasto total real						
Apoyo Sector Productivo	298,99	363,34	293,00	284,70	208,85	407,91
% Total	3,93	4,54	4,17	3,63	3,00	5,00
Gasto total real financiado por el excedente hidrocarburífero						
Apoyo Sector Productivo	194,04	283,51	207,43	240,42	176,94	349,61
% Total	6,07	9,20	9,27	9,07	9,48	10,78

Fuente: Datos fiscales: Base de datos Presupuestos de Gobiernos Subnacionales CEDLA. Índice de Precios al Consumidor: INE (2011). Elaboración propia.

Tabla 3

Composición del gasto de apoyo al sector productivo de las gobernaciones proveniente del excedente fiscal hidrocarburífero, 2006 - 2011 (Promedio sobre el total, %)

	2006 - 2011		
Chuquisaca	6,16	8,85	84,99
La Paz	14,91	13,89	71,20
Cochabamba	0,50	17,56	81,93
Oruro	22,69	6,06	71,25
Potosí	6,57	16,15	77,27
Tarija	5,18	0,36	94,45
Santa Cruz	9,10	2,84	88,06
Beni	8,08	0,00	91,92
Pando	22,65	0,00	77,35
Agregado	7,34	4,47	88,20

Fuente: Ver gráfico N° 2.

De todas maneras, no se puede desconocer que los gastos productivos financiados mediante el excedente hidrocarburífero se expandieron en términos *reales*. Ello podría hacer suponer que la nueva legislación sobre el sector hidrocarburífero generó una especie de “efecto rebalse” y permitió la dinamización de los gastos de apoyo al sector productivo —más allá de que ésta no fuese la categoría más beneficiada. Con el fin de explorar tal hipótesis, la tabla 3 presenta la distribución del gasto en apoyo al sector productivo entre 2006 y 2011 y demuestra que el sector agropecuario acaparó, en promedio, *al menos* el 70% del gasto en apoyo al sector productivo efectuado por las gobernaciones del

país. Esta situación representaría, a priori, un elemento positivo pues indicaría que las rentas generadas en uno de los sectores más modernos del país —hidrocarburos— son transferidas hacia uno de los sectores más retrasados de la economía. Sin embargo, la tabla 4 sugiere que tal transferencia de recursos no fue necesariamente relevante desde el punto de vista económico ya que el gasto agrícola financiado por las rentas hidrocarburíferas fue equivalente, en términos agregados, a menos del 5% del PIB agropecuario *nacional*.

La tabla 4 sugiere también la existencia de cierto grado de variabilidad en la relevancia económica del gasto efectuado por cada una de las gobernaciones. Así, si bien

Tabla 4

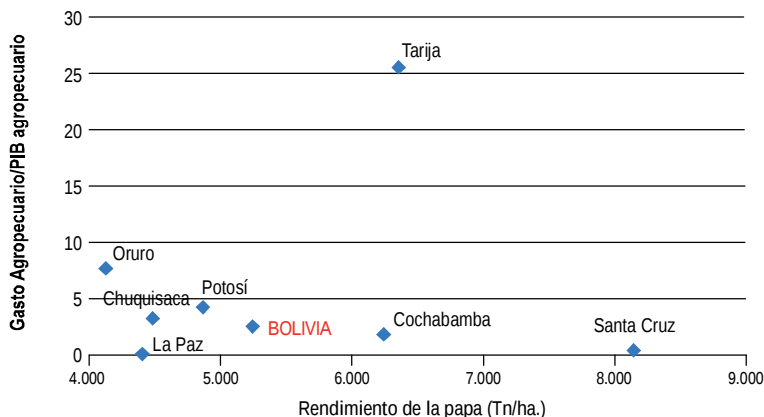
Gasto de las gobernaciones financiado por el excedente hidrocarburífero en el Sector Agropecuario y Forestal, 2006-2011 (Porcentaje del PIB agropecuario departamental)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tarija	13,23	24,42	23,82	25,74	21,92	42,40
Potosí	1,08	5,22	7,45	3,99	2,02	6,51
Pando	19,50	23,86	0,36	0,97	3,86	5,45
Chuquisaca	1,01	1,82	2,56	4,87	4,26	3,58
Oruro	6,23	13,24	8,89	8,66	4,86	3,18
Beni	1,36	3,32	0,26	0,84	0,73	2,31
Cochabamba	3,45	0,00	1,38	2,52	0,62	1,64
Santa Cruz	0,47	0,60	0,34	0,50	0,23	0,55
La Paz	0,02	0,06	0,57	0,18	0,12	0,08
Bolivia	1,99	2,86	2,31	2,52	1,87	3,45

Fuente: Datos fiscales: Base de datos Presupuestos de Gobiernos Subnacionales CEDLA. PIB de los departamentos: INE (2011). Elaboración propia.

Gráfico 3

Relación entre el gasto de las gobernaciones en Apoyo al Sector Agropecuario y Forestal como porcentaje del PIB agropecuario (promedio 2006-2011) y rendimiento de la papa (2006-2007)



Nota: Datos fiscales: Base de datos Presupuestos de Gobiernos Subnacionales CEDLA; datos agropecuarios: Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (2012). Elaboración propia.

en términos agregados la intervención de las gobernaciones difícilmente estaría promoviendo una sustancial transformación del sector agropecuario, pareciera que la capacidad de impacto de cada una de éstas fue heterogénea a lo largo de los últimos años. Los gráficos 3 y 4 profundizan sobre esta cuestión contrastando el ratio promedio entre 2006 y 2011 del gasto agropecuario financiado por las rentas hidrocarburíferas sobre el PIB agropecuario, frente al ren-

dimiento promedio departamental de la papa y del maíz¹⁷. El supuesto de partida de este ejercicio considera que, si la intervención de las gobernaciones en la economía estuvo dirigida a superar las restricciones estructurales del sector agropecuario, cabría esperar que el gasto en este sector fuese mayor en aquellas regiones donde los rendimientos o productividad agropecuaria eran menores al principio del período bajo análisis; es decir, cabría esperar que el gasto

productivo de las gobernaciones hubiese fomentado, *al menos*, la convergencia de los rendimientos agrícolas *dentro* del país.

El análisis de los gráficos muestra, sin embargo, que tal relación negativa entre productividad agrícola al principio del período bajo análisis y cantidad de dinero estatal invertido en el sector no se verificó en varios casos. En efecto, si bien tal condición pareciera cumplirse en el caso de Oruro y Pando, resalta que el gasto agropecuario en algunos de los departamentos de menor productividad agrícola —Chuquisaca, La Paz y Potosí— se halló entre los más bajos del conjunto de las gobernaciones. En contraste, llama la atención que el gasto agropecuario en Tarija —donde la productividad agrícola se halla cercana al promedio nacional— fue sumamente superior al del resto de gobernaciones. Si bien la base de datos impide determinar el origen específico de este gasto, es posible pensar que esta considerable transferencia de recursos desde el sector hidrocarburífero hacia el sector agropecuario se origina en el denominado Programa Solidario Comunal (Prosol). Así, considerando los datos presentados precedentemente y dado que el Prosol fue creado exclusivamente para fomentar al sector productivo campesino¹⁸, resalta la necesidad de un estudio de caso destinado a analizar el impacto que tuvo esta política sobre la evolución del sector agropecuario tarijeño.

EL GASTO PÚBLICO DE LOS MUNICIPIOS

El gráfico 5 resalta la existencia de un incremento continuo en la evolución del gasto público agregado de los municipios del país¹⁹. Destaca, asimismo, que la categoría más beneficiada de tal incremento fue el gasto público social; de hecho, su importancia relativa sobre el total gastado se amplió desde el 20% (2006) hasta el 36% (2011). El gasto en infraestructura básica se benefició también de tal expansión, si bien el cambio en su importancia relativa no fue tan pronunciado —del 22% del total del gasto en 2006 al 24% en 2011²⁰.

El gráfico 6 repite el ejercicio

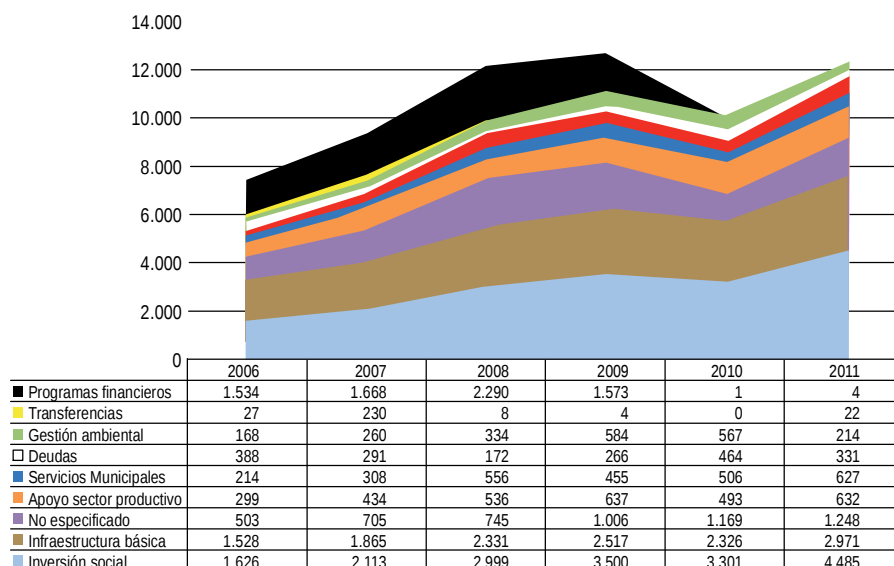
anterior concentrando el análisis en el destino de aquellos recursos generados por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). A diferencia del caso de las gobernaciones, el gráfico sugiere que las disponibilidades municipales provenientes del excedente hidrocarburífero se incrementaron de forma continua a lo largo del período 2006-2011²¹. Eso sí, las dos categorías más beneficiadas por tal incremento fueron una vez más el gasto público social y el gasto en infraestructura. La primera incrementó su peso relativo desde el 53% del total (2006) hasta el 59% (2011) y la segunda mantuvo una importancia relativa más o menos constante en torno al 20% del total. Así, ambas partidas representaron, en promedio, tres cuartos del total de recursos generados por el IDH.

En cuanto a la importancia relativa del gasto en apoyo al sector productivo, la tabla 5 resalta que este gasto tuvo también un carácter marginal en el caso de los municipios. Por un lado, en sintonía con lo encontrado para las gobernaciones, se observa que su importancia relativa no fue superior al 5% del gasto total. Peor aún, se observa una caída en la importancia relativa desde el 10% hasta el 5% del total del gasto financiado por el excedente hidrocarburífero.

Una vez más, no obstante, importa identificar qué sectores fueron los más beneficiados por el incremento en el gasto de apoyo al sector productivo en términos reales. Al igual que en el caso de las gobernaciones, la tabla 6 resalta que la mayor parte de los recursos provenientes del excedente fiscal hidrocarburífero se destinaron al sector agropecuario y forestal. De hecho, esta categoría absorbió, al menos, el 70% del IDH entre 2006 y 2011.

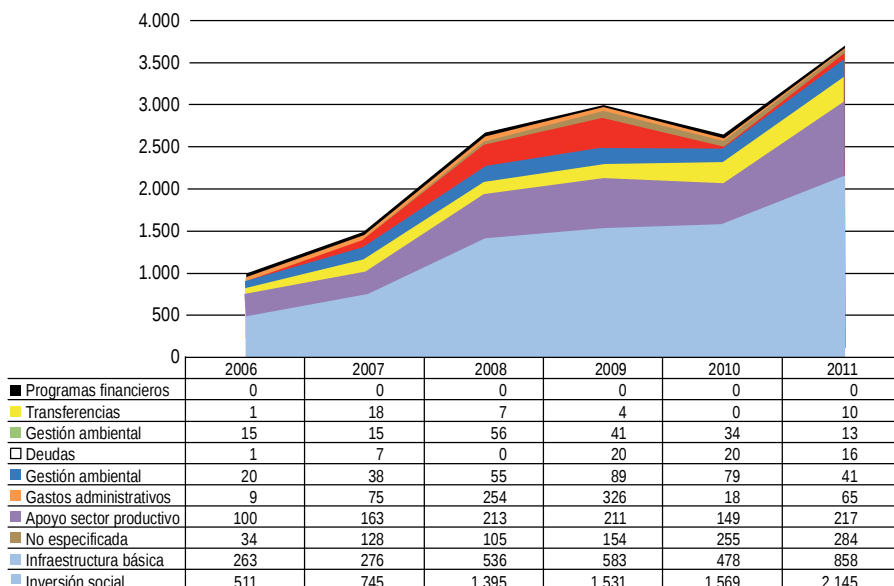
Para poder identificar el impacto económico de tales cambios se requiere, una vez más, comparar la magnitud del apoyo estatal con relación al PIB sectorial. Debido a la inexistencia de estimaciones de PIB municipal, este ejercicio requiere la agregación del gasto realizado por todos los municipios de un mismo departamento y la

Gráfico 5
Composición del gasto total municipal, 2006-2011 (millones de Bs)



Fuente: Base de datos Presupuestos de Gobiernos Subnacionales CEDLA. Elaboración propia.

Gráfico 6
Composición del gasto municipal financiado por el excedente fiscal hidrocarburífero, 2006-2011 (millones de Bs)



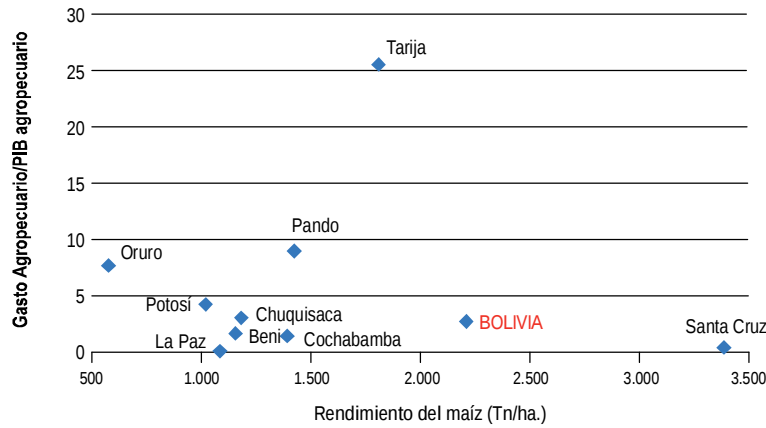
Nota: El excedente fiscal hidrocarburífero hace referencia a los ingresos fiscales provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

Fuente: Base de datos Presupuestos de Gobiernos Subnacionales CEDLA. Elaboración propia.

comparación de tal gasto con el PIB sectorial departamental. La tabla 7 presenta los cálculos rela-

vos al gasto en apoyo al sector agropecuario y forestal contemplando tanto la información relativa

Gráfico 4
Relación entre el gasto de las gobernaciones en Apoyo al Sector Agropecuario y Forestal como porcentaje del PIB agropecuario (promedio 2006-2011) y rendimiento del maíz (2006-2007)



Nota: Ver Gráfico N°3.

Tabla 5
Gasto municipal en Apoyo al Sector Productivo, 2006-2011
(Millones de Bs. 2000; %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gasto total real						
Apoyo Sector Productivo	245,91	328,41	355,88	410,53	296,75	355,89
% Total	4,02	4,66	4,41	5,01	4,85	5,14
Gasto total real financiado por el excedente hidrocarburífero						
Apoyo Sector Productivo	82,18	123,40	141,46	135,93	89,56	121,94
% Total	10,48	11,14	8,14	7,12	5,72	5,94

Fuente: Ver tabla N° 2

Tabla 6
Composición del gasto municipal financiado por el excedente hidrocarburífero en Apoyo al Sector Productivo, 2006-2011 (%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Agropecuario y Forestal	71,92	70,40	72,18	76,03	72,57	70,90
Apertura de Caminos Vecinales	8,41	6,82	10,01	6,37	7,43	12,28
Servicios	2,35	3,11	2,79	5,16	4,61	6,63
Turismo	13,52	13,33	8,91	8,44	8,55	4,85
Manufacturas/ Artesanía	2,10	3,14	3,71	2,92	3,70	2,91
Defensa medios producción	1,33	2,12	2,38	1,06	2,88	2,14
Sin determinar	0,37	1,05	0,02	0,01	0,24	0,27
Extractivas	0,00	0,04	0,01	0,00	0,03	0,02

Fuente: Ver gráfico N° 6

a los gastos totales y a aquellos financiados mediante el excedente hidrocarburífero (IDH)²². Con relación a los gastos totales, la evidencia cuantitativa sugiere que los únicos casos donde el apoyo al sector agropecuario presentó cierta relevancia económica fueron Oruro y Tarija, casos donde los ratios se hallaron en torno al 10%.

En cuanto a los recursos financiados por el IDH, la tabla muestra que los municipios orureños fueron los únicos donde la inversión efectuada en el sector agropecuario y forestal fue equivalente al 5% del PIB sectorial. En el caso de los municipios de Tarija y Potosí, el gasto fue equivalente al 3% del PIB agropecuario de estos departamentos. En el caso de los municipios de Chuquisaca resalta un tímido incremento en la equivalencia del gasto de menos del 1% (2006) a un poco más del 2% (2011). En cuanto al caso de los municipios de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, se observa que el gasto fue equivalente a menos del 1% del PIB agropecuario de estos departamentos. Así, en contraste con el gasto efectuado por las gobernaciones, es difícil identificar la existencia de algún proceso económicamente significativo de transferencias de recursos desde el sector hidrocarburífero hacia el sector agropecuario.

Se podría argumentar que, más allá de su escasa magnitud, la calidad del gasto en apoyo al sector agropecuario efectuado por los municipios fue lo suficientemente buena como para superar las restricciones estructurales del sector. Esta hipótesis fue analizada a través del estudio de la composición del gasto (Gráfico 7). La evidencia encontrada muestra que gran parte de este gasto se destinó a la construcción de infraestructura de riego; de hecho, esta partida absorbió, en promedio, el 40% de los gastos en el sector agropecuario y forestal financiado por el IDH durante el período 2006-2011. Igualmente, resalta la importancia relativa del gasto en dotación de maquinaria, herramientas o insumos agropecuarios —ésta representó, en promedio, 24% del gasto en el sector agropecuario y forestal. Así, si bien

son necesarios nuevos estudios que permitan identificar el impacto de estos gastos sobre los rendimientos agrícolas, no se puede desconocer que dos tercios del gasto de los municipios destinados (y financiados por el IDH) al sector agropecuario, fueron utilizados en proyectos que exigen un escaso tiempo de maduración y tienden a privilegiar la construcción civil.

En contraste, se observa que el gasto en transferencia tecnológica —un gasto que, a priori, permitiría superar las falencias estructurales del sector agropecuario— presentó una importancia relativa menor durante el período analizado. De hecho, este ratio se mantuvo, en promedio, alrededor del 12% del gasto municipal destinado al sector agropecuario, tanto en el caso de los gastos totales como en el caso de los gastos financiados por el IDH. Esta marginalidad permite cuestionar la idea de un gasto productivo municipal cualitativamente transformador entre 2006 y 2011. De todas maneras, esta hipótesis no será completamente rechazada hasta que se puedan elaborar estudios de caso en algunos municipios —tales como Caranavi, Achacachi o Padcaya— donde se identificó una mejor composición del gasto en apoyo al sector agropecuario y forestal.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE FUTURAS INVESTIGACIONES

El presente estudio caracterizó la evolución y distribución del gasto público subnacional entre 2006 y 2011. El estudio resaltó que el incremento en las disponibilidades fiscales de las gobernaciones y municipios del país no generó ningún incremento en la importancia relativa de aquellas partidas que posibilitarían un cambio en la matriz productiva. Igualmente, el análisis mostró que el aumento en el gasto absoluto efectuado en el sector agropecuario y forestal —la categoría productiva que más recursos absorbió— fue marginal desde el punto de vista económico —inferior al 5% del PIB agropecuario tanto en el caso de gobernaciones como municipios. Más aún, la evi-

dencia parcial sugiere que la composición de este gasto tendió más a fomentar proyectos de escasa maduración que aquellas partidas que permitirían superar las restricciones estructurales del sector. Así, pareciera que el nuevo protagonismo fiscal de las unidades administrativas subnacionales (2005) se halla aún lejos de consolidar una intervención estatal capaz de fomentar cambios sustanciales en la matriz productiva de la economía.

De todas maneras, a lo largo de la elaboración del presente trabajo surgieron diferentes interrogantes cuya respuesta brindarían mayor robustez a la conclusión previamente presentada. Por un lado, se requiere analizar con mayor detalle la composición e impacto económico y social del gasto público social y del gasto en infraestructuras. Por otro lado, se requiere de una investigación concreta que analice las causas, el funcionamiento y el impacto de los gastos financiados por el excedente hidrocarburífero e invertidos en el sector agropecuario en el caso de la Gobernación de Tarija. Finalmente, se requiere de futuras investigaciones que identifiquen las causas y consecuencias de la mayor importancia relativa y mejor composición del gasto en apoyo al sector productivo en determinados municipios del país.

Existe una excesiva dependencia de la economía boliviana frente a las rentas generadas por la explotación de recursos naturales no renovables hecho que afecta el potencial de crecimiento de la economía y, tiende a premiar económicamente a una reducida cúpula productiva

Tabla 7

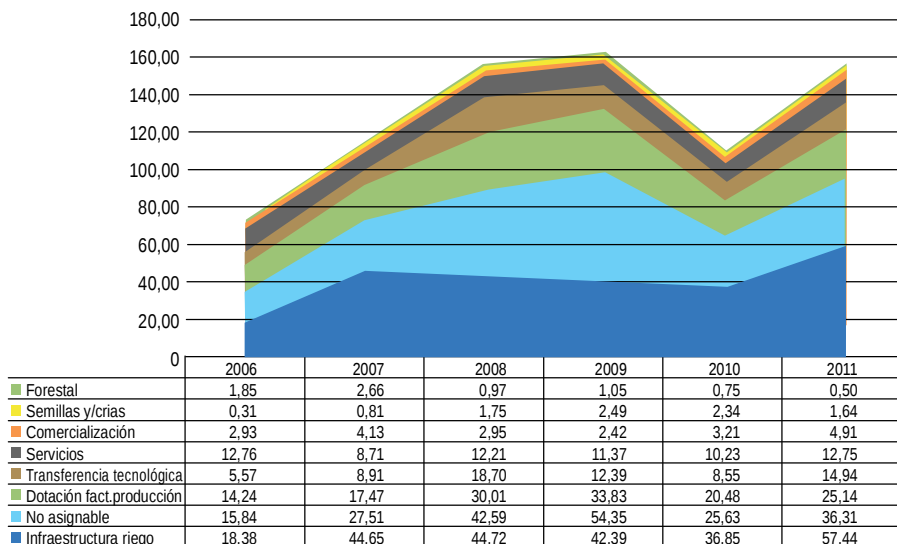
Gasto municipal total y financiado por el excedente hidrocarburífero en el Sector Agropecuario y Forestal, 2006-2011 (porcentaje del PIB agropecuario departamental)

	Total	IDH	Total	IDH	Total	IDH	Total	IDH	Total	IDH	Total	IDH
Tarija	5,61	1,77	15,80	5,25	13,51	5,65	15,45	6,52	10,62	1,68	12,25	2,14
Oruro	5,93	3,83	9,95	7,13	11,57	6,72	9,84	5,80	9,19	4,49	10,69	5,60
Potosí	4,88	1,52	5,80	2,83	5,54	3,00	6,57	2,50	6,80	2,08	6,32	2,62
Chuquisaca	3,20	0,87	4,39	1,85	4,99	1,96	4,89	1,76	3,62	1,38	4,42	2,06
Pando	9,57	9,49	5,14	50,83	7,94	4,96	5,13	4,70	4,03	3,40	5,38	4,53
Cochabamba	2,37	0,53	3,26	1,23	3,13	0,92	3,68	1,01	3,19	0,80	4,01	0,99
La Paz	2,29	0,36	1,90	0,59	2,52	0,90	6,56	0,92	2,27	0,56	2,65	0,61
Beni	1,34	0,86	0,84	0,37	1,51	1,19	1,21	0,97	0,92	0,77	1,17	0,97
Santa Cruz	0,60	0,12	0,46	0,18	1,38	0,17	0,60	0,15	0,36	0,12	0,48	0,13
Bolivia	2,01	0,72	2,61	2,11	3,17	1,22	3,57	1,18	2,37	0,75	2,79	0,95

Fuente: Ver gráfico N° 6

Gráfico 7

Composición del gasto municipal financiado por el excedente fiscal hidrocarburífero en apoyo al sector Agropecuario y Forestal, 2006-2011 (millones de Bs)



Fuente: Ver gráfico N° 6

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ESPADA, J.L. (2009): *La renta de hidrocarburos en las Finanzas Prefecturales (1997-2007)*. Estadísticas fiscales. La Paz: CEDLA

---(2011): *Financiamiento y gasto de las Gobernaciones: Autonomía sin reforma*. La Paz: CEDLA.

FERRUFINO, R. (2007): "La Maldición de los recursos naturales. Enfoques, teorías y opciones". *Coloquios Económicos Fundación Milenio*, 7, pp. 1-35.

GRAY, G (2003): "Crecimiento de base ancha: entre la espada y la pared". *T'inkazos* 15.

GUZMÁN, J. C.; CRESPO, M.; GEMUCIO, T., y GADEA, C. (2010): *Uso Productivo Del Excedente Hidrocarburífero. Propuesta de Creación Del Fondo Soberano de Las Regiones*. La Paz: PIEB.

HINOJOSA, L. (2012): "Desafiando La Maldición de Los Recursos En Tarija: Pobreza y Política Social Financiada Por Las Rentas de Hidrocarburos", en L. Hinojosa (ed.) *Gas y Desarrollo. Dinámicas Territoriales Rurales En Tarija- Bolivia*. La Paz: CERDET/Fundación Tierra, pp. 171-195

LASERNA, R. (2006): *La trampa del rentismo*. La Paz: Fundación Milenio.

McGUIGAN, C. (2007): *Los beneficios de la inversión extranjera. ¿Cuáles fueron sus resultados en el sector de petróleo y gas en Bolivia?*. La Paz: CEDLA.

PAZ, V.; GRAY, G., JIMÉNEZ, W., y YÁÑEZ, E. (2013): "Explaining low redistributive impact in Bolivia". *Commitment to Equity Working Paper* N° 6.

PERES-CAJÍAS, J. A. (2014): "Bolivian Public Finances, 1882-2010: The challenge to make social spending sustainable". *Revista de Historia Económica/Journal of Iberian and Latin American Economic History* (en prensa).

SINNOT, E.; NASH, J., y DE LA TORRE, A. (2010): *Los Recursos Naturales en América Latina. ¿Más allá de bonanzas y crisis?*. Washington: Banco Mundial.

WANDERLEY, F. (2009): "Más allá del gas. Entre la base estrecha y la base ancha", en: J. Crabtree, G. Gray, L. Whitehead., *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente*. La Paz: Plural.

NOTAS

- De hecho, esta hipótesis sugiere que aquellas economías dependientes de la explotación de sus recursos naturales tienden a obtener tasas de crecimiento sensiblemente inferiores a aquellas cuya estructura económica es más diversificada. Ver Ferrufino (2007) para un análisis de las diferentes propuestas existentes en torno a esta hipótesis.
- La información detallada se halla en la "Base de Datos de Presupuestos de Gobiernos Subnacionales" del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).
- En efecto, si bien Hinojosa (2012) y Paz *et al.* (2013) presentan algunos resultados parciales al respecto, es necesario determinar el efecto de la expansión del gasto público social en la acumulación y distribución de capital humano en la economía boliviana. Igualmente, es importante determinar el impacto de la expansión del gasto en infraestructura en los costos de transacción y, por ende, en la rentabilidad de determinados productos que históricamente han tenido que enfrentar elevados costos de transporte.
- Esta clasificación se compone de nueve grandes categorías: Apoyo al Sector Productivo; Gastos de Funcionamiento; Gestión de Riesgos; Gestión Ambiental; Gasto en Infraestructura Básica; Gasto Público Social; Inversión no Especificada; Servicios Municipales; y Gastos no Asignables.
- Los gastos no asignables equivalían en torno al 20% de los gastos totales tanto de las gobernaciones como de los municipios. La subdivisión de esta categoría tuvo como objetivo dar mayor información en torno a la composición de esta "caja negra". Más aún, en el caso del gasto de los municipios, el grado de desagregación de la base de datos permitió reasignar muchos gastos clasificados como "No Asignables" entre las diferentes categorías de la clasificación.
- Obsérvese además que esta corrección metodológica fortalecería las principales conclusiones de este trabajo.
- Debido al nivel de desagregación de la información, esta incorporación fue posible tan sólo en el caso del gasto de los municipios.



8. Es decir, partidas tales como carpas solares, silos agropecuarios, construcción de talleres artesanales, albergues turísticos o rutas turísticas.
9. Esta sub-categoría incluye el gasto en gaviones, defensivos y muros de contención.
10. Esta sub-categoría incluye los gastos en apertura de caminos vecinales.
11. De acuerdo a las cifras oficiales del INE, al menos un tercio de la población ocupada boliviana señala que su actividad principal se encuentra en el sector de la Agricultura, Ganadería y Caza. Este ratio se incrementa al 75% en el caso de la población rural.
12. A modo de ejemplo, obsérvese que la productividad promedio de la producción de papa o trigo en Bolivia fue cuatro veces inferior a la productividad de estos productos en Chile entre 2006 y 2011; o que la productividad de la papa en Perú fue dos veces superior a la productividad de la papa en Bolivia durante el mismo período de tiempo. Esta información fue obtenida en el portal estadístico de la FAO.
13. Incluye gastos tales como Apoyo al Sector Agropecuario o Promoción de Proyectos Productivos.
14. La tasa de crecimiento promedio anual a lo largo de este período fue de 9%. Sin embargo, la tasa de crecimiento promedio anual en términos reales fue inferior, en torno al 1.6% anual.
15. Los gráficos 1 y 2 resaltan también la importancia relativa de los gastos por transferencias de las gobernaciones. Esta partida se hallaba dentro del Gasto
16. No Asignable y el nivel de desagregación de la base de datos impide saber con certeza el destino o naturaleza de estas transferencias. De todas maneras, nótese que, de acuerdo al Clasificador Presupuestario elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013: 70-74), las transferencias totales se pueden dividir en Transferencias Corrientes y Transferencias de Capital. Cada una de éstas, a su vez, se pueden dividir en Transferencias al Sector Privado, al Sector Público No Financiero por Participación en Tributos, al Sector Público No Financiero por Subvenciones o Subsidios, al Sector Público Financiero y al Exterior.
16. En contraste, la importancia relativa del gasto público social, de la infraestructura básica y de las transferencias se ubicaron en torno al 55%, 18% y 12% del gasto total, respectivamente.
17. Estos dos productos fueron elegidos ya que ambos son los productos agropecuarios de mayor cobertura nacional; son productos claves en la configuración de la soberanía alimentaria del país; y, son bienes preponderantemente —aunque no únicamente— producidos por medianos y pequeños productores (ver Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, 2012).
18. De acuerdo a la página oficial del programa: “La Misión del Prosol es fortalecer y reconocer la producción comunitaria como política pública departamental para cumplir óptimamente el rol de mantención de la seguridad y soberanía alimentaria en el mejoramiento de la calidad de vida de las familias campesinas e indígenas del Departamento de Tarija”. Este programa consiste en la transferencia directa de dinero originado en las regalías hidrocarbúricas hacia las diferentes comunidades campesinas que componen el departamento (ver exposición de Carlos Villavicencio en el seminario “Mecanismos de Financiación a la actividad agropecuaria de Bolivia: aportes desde Tarija”, celebrado el 25 de mayo de 2012).
19. La tasa de crecimiento promedio anual entre 2006 y 2011 fue del 11% en términos nominales y del 2% en términos reales.
20. Durante el período 2006-2009 sorprende también el tamaño de los denominados programas financieros, específicamente, de los activos financieros. De acuerdo al Clasificador Presupuestario del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013: 62-65), esta partida hace referencia a la compra de acciones, participaciones de capital, concesión de préstamos de acuerdo a normativa vigente y adquisición de títulos y valores. A pesar de la revisión de diversos documentos oficiales es difícil determinar cuál fue el destino de estos recursos a partir del año 2010.
21. La tasa de crecimiento promedio anual entre 2006 y 2011 fue del 30% en términos nominales y del 20% en términos reales.
22. Esta decisión responde al hecho de que la importancia relativa del gasto en Apoyo al Sector Productivo disminuyó en el caso del gasto financiado por el IDH pero se mantuvo en el caso del gasto municipal agregado. Bajo estos antecedentes, se podría afirmar que el gasto en apoyo al sector agropecuario financiado por el IDH perdió representatividad a lo largo del período bajo análisis. Así, con el fin de evaluar tal posibilidad y para asegurar la robustez de las conclusiones se decidió presentar la información relativa tanto al gasto total, como aquel financiado por el IDH.